

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Julia Rosso Marramon

**DESENVOLVIMENTO URBANO E POLÍTICAS HABITACIONAIS NO
BRASIL: O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Santa Maria, RS
2024

Julia Rosso Marramon

**DESENVOLVIMENTO URBANO E POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: O
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora Prof.^a Dr^a. Ednalva Felix Das Neves

Santa Maria, RS
2024

Julia Rosso Marramon

**DESENVOLVIMENTO URBANO E POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: O
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Ciências Econômicas, da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,
RS) como requisito parcial para obtenção do
título de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

Aprovada em 16 de julho de 2024:

Ednalva Felix Das Neves, Dr^a. (UFSM)
(Presidente/Orientadora)

Sibele Vasconcelos de Oliveira, Dr^a. (UFSM)

Rita Ines Paetzhold Pauli, Dr^a. (UFSM)

Santa Maria, RS
2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a toda minha família, por terem feito parte dessa jornada comigo, me apoiando e me dando força quando mais precisei. Por terem me ensinado e mostrado a importância da educação, me guiando até esse momento.

Agradeço à minha mãe, por ter sido meu ponto de apoio em diversos momentos, pelas conversas sobre a vida, por ter entendido e me incentivado quando decidi mudar de curso e por estar sempre vibrando (até mais que eu) com as minhas conquistas. Por ter compreendido todas as vezes que me ausentei nos domingos, e por todas as vezes que veio até minha casa para tomar um café e me dizer que tudo ia dar certo. Te amo infinitamente.

Ao meu irmão, que mesmo tão diferente de mim, é minha outra metade nesse mundo. Obrigada por ter me ajudado e tornado esse processo mais leve nos últimos meses.

Ao meu companheiro de vida, Matheus. Minha vida, obrigada por todo suporte em todo esse percurso, por ter sido minha força inúmeras vezes, mesmo depois de um dia intenso de trabalho. Por todos os fins de semana de estudo, por todas as abdições, por ter me esperado todos os dias que cheguei tarde após as aulas, por todos os cafezinhos, pelas palavras de amor e apoio. Por ter acreditado no meu sonho junto comigo e ter feito acontecer. Obrigada por tanto, te amo.

Para minha avó Sueli, minha filósofa favorita. Mesmo não estando mais aqui, dedico este trabalho à minha vózinha que sempre lutou pela educação. Minha inspiração de vida, que apesar de todas as adversidades da época, conquistou sua formação em filosofia. Foi meu primeiro abraço após ver meu nome na lista de aprovados da universidade. Esse momento nosso é uma das memórias mais bonitas da minha vida.

Ao meu pai, meu eterno melhor amigo. Só o universo sabe o quanto desejei, nem que seja por um segundo, que você estivesse aqui novamente. Os momentos de maior felicidade também são os momentos mais difíceis, pois é inevitável não te imaginar compartilhando este momento comigo, ainda mais sendo um sonho tão nosso. Obrigada por ter se feito presente nos meus pensamentos em tantos momentos dessa jornada. Por ter me ensinado tanto, por sempre ter me feito sentir especial em qualquer situação e por sempre ter dito que me via em um futuro muito bonito. Sigo sempre tentando fazer isso acontecer. Te amo pra sempre.

A todos os meus amigos, obrigada por todo o incentivo, por compartilharem essa jornada comigo, por compreenderem minhas ausências e por serem meu apoio e refúgio em muitos momentos. Em especial, à minha eterna companheira e irmã de vida, Carol, por ter vivido tudo comigo, mesmo à distância. E também à minha dupla, Duda. Nosso encontro foi de almas. Temos tantas histórias nesses anos de universidade e eu amo todas elas.

Por fim, agradeço à Prof^a. Ednalva por toda a compreensão e apoio durante este trabalho apesar das adversidades que enfrentamos. Serei eternamente grata. Agradeço também às Prof^{as}. Sibeles e Rita, que compõem a minha banca, por aceitarem o convite e por todo o conhecimento transmitido ao longo da graduação. Estendo esse agradecimento a todos os professores que tanto me ensinaram ao longo desses anos, e à UFSM por proporcionar uma educação de qualidade.

RESUMO

DESENVOLVIMENTO URBANO E POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

AUTORA: Julia Rosso Marramon
ORIENTADORA: Ednalva Felix Das Neves

O rápido processo de urbanização, impulsionado pela industrialização e pela busca por melhores oportunidades econômicas e qualidade de vida, resultou na expansão desordenada das cidades brasileiras. Esse crescimento acelerado gerou desigualdade social, infraestrutura insuficiente e o aumento de favelas e loteamentos irregulares. O direito à habitação é um princípio fundamental para todos os seres humanos, mas a falta de planejamento adequado e de políticas públicas eficazes agravou os problemas habitacionais no país, exacerbando as desigualdades e dificultando o acesso a moradias dignas. As políticas habitacionais surgem com o objetivo de reduzir o déficit habitacional. No entanto, devido aos investimentos insuficientes, não conseguem atender a todos que necessitam desse auxílio. Esta monografia analisou este problema, abordando o processo de urbanização, o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e um estudo sobre as políticas habitacionais, desde seu surgimento, até a atualidade. Para isso, utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, o que permitiu investigar como as políticas habitacionais operam diante do crescimento urbano no Brasil. A análise histórica revela que, embora o PMCMV tenha promovido benefícios como a geração de empregos e a construção de milhões de unidades habitacionais, enfrentou desafios estruturais, como a distribuição inadequada de recursos e a falta de infraestrutura. Conclui-se que as políticas habitacionais enfrentaram dificuldades, incluindo a alocação de recursos que favoreceu famílias de renda mais alta e a predominância do setor privado, que priorizou lucros sobre a inclusão social. O PMCMV melhorou o acesso à moradia, mas falhou em atender adequadamente as famílias de menor renda.

Palavras-chave: Déficit Habitacional. Urbanização. Desigualdade Social

ABSTRACT

URBAN DEVELOPMENT AND HOUSING POLICIES IN BRAZIL: THE MINHA CASA, MINHA VIDA PROGRAM

AUTHOR: Julia Rosso Marramon
ADVISOR: Ednalva Felix Das Neves

The rapid process of urbanization, driven by industrialization and the pursuit of better economic opportunities and quality of life, resulted in the disordered expansion of Brazilian cities. This accelerated growth led to social inequality, insufficient infrastructure, and the increase of favelas and irregular settlements. The right to housing is a fundamental principle for all human beings, but the lack of adequate planning and effective public policies has worsened housing problems in the country, exacerbating inequalities and hindering access to decent housing. Housing policies aim to reduce the housing deficit; however, due to insufficient investments, they fail to assist everyone in need. This thesis aims to reflect on this problem, addressing the urbanization process, the Minha Casa Minha Vida (PMCMV) program, and a study on the beginning of housing policies up to the present day. For this purpose, bibliographic and documentary research techniques were used, allowing an investigation into how housing policies operate in the face of urban growth in Brazil. Historical analysis reveals that, although the PMCMV promoted benefits such as job creation and the construction of millions of housing units, it faced structural challenges, such as inadequate resource distribution and lack of infrastructure. It is concluded that housing policies faced difficulties, including the allocation of resources that favored higher-income families and the predominance of the private sector, which prioritized profits over social inclusion. The PMCMV improved access to housing but failed to adequately assist lower-income families.

Keywords: Housing Deficit. Urbanization. Social Inequality

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.2 JUSTIFICATIVA	13
2 OBJETIVOS	14
2.1 OBJETIVO GERAL	14
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
3 METODOLOGIA	15
4 QUESTÃO URBANA NO BRASIL	16
5 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	21
6 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	33
7 CONCLUSÕES	47
8 REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

A urbanização, em sua essência, é um processo de crescimento e expansão das áreas urbanas, que desempenham um papel de grande relevância na configuração das cidades. Conforme mais indivíduos buscam oportunidades econômicas, serviços e uma qualidade de vida aprimorada nas áreas urbanas, as cidades se expandem, tornando-se centros de atividades econômicas e sociais. (IPEA, 2016).

No entanto, esse fenômeno, se não contar com planejamento adequado, pode ter efeitos consideráveis, especialmente no que se refere à intensificação dos problemas habitacionais, impactando diretamente o desenvolvimento das cidades e influenciando sua estrutura e dinâmica urbanas ao longo do tempo. O aumento da população nas áreas urbanas sobrecarrega a infraestrutura existente, podendo prejudicar a capacidade de fornecer serviços essenciais como transporte, saneamento, saúde, educação e habitação (CARVALHO, 2016). Isso, por sua vez, pode comprometer a qualidade de vida da população, resultando na expansão desordenada das cidades, na escassez de moradias acessíveis e na proliferação de áreas informais, como as favelas.

No caso do Brasil, entre os séculos XVI e XIX, o país era predominantemente rural. A economia estava centrada na exploração de recursos naturais, como o ciclo da cana-de-açúcar e a extração de minérios, com a população dispersa em pequenos núcleos ao longo do litoral brasileiro. Já no século XIX, no auge do ciclo do café, ocorreu um aumento na formação de cidades, especialmente na região sudeste do Brasil, impulsionado pelo desenvolvimento econômico e que criou um ambiente propício para a expansão urbana (CANO, 1989).

Ainda assim, foi apenas no início do século XX, com a chegada da industrialização, houve uma migração em massa do campo para a cidade, um fenômeno conhecido como êxodo rural. Consequentemente, essa migração acabou estimulando o processo de urbanização no Brasil, resultando em um aumento do comércio e na oferta de serviços nas cidades, levando a um crescimento notável das áreas urbanas e à formação de centros urbanos dinâmicos em todo o país (JUNIOR & SANTOS, 2014).

Além disso, o êxodo rural também contribuiu para a desconcentração urbana, com a migração não apenas do campo para as grandes cidades, mas também de

grandes centros urbanos para cidades de médio porte. Esse fenômeno, caracterizado como desconcentração urbana e concentração regional, foi impulsionado pela busca de emprego, melhores serviços e uma qualidade de vida aprimorada, elementos que a economia rural não conseguia suprir devido ao seu atraso e pobreza, como salientam Junior e Santos (2014) “[...] o aumento da pobreza no campo, instabilidade no trabalho, a concentração de terras em domínio de um número pequeno de produtores, interligação dos territórios brasileiros com o avanço das rodovias” foram fatores que contribuíram para que a população rural migrasse para as zonas urbanas. Além disso, a mecanização das atividades rurais na busca por produtividade fez com que grande parte da mão-de-obra do campo fosse dispensada e se direcionou para as periferias das cidades, sob a condição de desemprego, subemprego e marginalização (JUNIOR & SANTOS, 2014).

Assim, no que diz respeito ao desenvolvimento da industrialização, este teve grande impacto sobre a moderna atividade urbana, embora tenha tido que conviver, em grande medida, com a agricultura atrasada. Isso incorreu no exodo rural proporcionado pelo progresso de alguns setores rurais, bem como o atraso de outros. A chegada de parcelas da população às zonas urbanas, somada à impossibilidade da economia urbana em absorver todo esse excedente populacional resultou no fato de que parte da população do campo foi direcionada à economia informal, ou para a marginalidade (CANO, 1989). A transição do modelo de desenvolvimento agrário-exportador para o modelo urbano-industrial ocorreu sem que houvesse uma quebra completa com o modelo anterior, ou seja, o modelo urbano-industrial emergiu como dominante, sem modificar as estruturas fundamentais do modelo anterior, mantendo uma estrutura agrária caracterizada pelo latifúndio e pela desigual distribuição de renda. (BOTEGA, 2000).

Essa nova configuração urbana resultou de processos que consolidaram o Brasil como uma das maiores economias globais. Entretanto, apesar de sua dimensão e complexidade, a economia brasileira ainda não exibia as características das economias industriais mais avançadas, devido à sua posição periférica na economia mundial cada vez mais globalizada (FARIA, 1991).

Destaca-se que o aumento dessa população não se limitou a alguns poucos centros urbanos de grande porte, como é comum em outros países do terceiro mundo. Ao contrário disso, houve uma alta concentração da população em termos absolutos em um número restrito de áreas metropolitanas e grandes cidades (como Rio de

Janeiro e São Paulo), além de outras áreas metropolitanas, capitais regionais e sub-regionais. Ademais, observa-se o crescimento notável de diversas localidades urbanas, mesmo aquelas de menor porte. Essas múltiplas cidades se integram em um complexo padrão de divisão territorial do trabalho social, que vai além da simples distinção entre áreas urbanas e rurais, mas também estabelecendo relações sociais dissemelhante entre as próprias cidades (FARIA, 1991).

Este fato acarretou uma forte mudança estrutural no país a partir das décadas de 1930 e 1940, incorporando-se às profundas alterações que ocorreram na sociedade e economia do país, não se limitando apenas ao aumento da população nas áreas urbanas, mas também refletindo em uma transformação mais abrangente da sociedade brasileira, à medida que se tornava predominantemente urbana. (BRITO & SOUZA, 2005).

Ao longo desse período, houve transformações na composição do emprego, sendo um fator crucial para compreender a persistência e, em alguns casos, o agravamento da pobreza e exclusão social. O argumento central é fundamentado na suposta insuficiência dinâmica dos setores urbanos modernos, especialmente na indústria, em gerar novos empregos. A dependência tecnológica e financeira, somada aos ciclos de expansão e centralização de capitais, resultou em um desempenho menos destacado do setor secundário na criação de oportunidades de trabalho, contribuindo para o crescimento do setor de serviços e do pequeno comércio em condições precárias, com baixos salários e alta instabilidade ocupacional. Essa dinâmica, aliada à dependência histórica da indústria brasileira em relação ao capital estrangeiro, intensificou o problema da exclusão social. O agravamento da pobreza é associado não apenas por essa insuficiência de empregos gerados, mas também às características precárias dos empregos que foram criados (FARIA, 2008).

Um dos efeitos do aumento da população nas áreas urbanas, em paralelo agravamento da pobreza foi a consequente intensificação dos problemas relacionados a precariedade das condições de moradia, sobretudo aquelas enfrentadas pela população de baixa renda. Conforme afirma Faria (1991, p. 110) “[...] cresceu, por último, um vasto, estável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobre urbanos, disseminados pelas periferias das cidades do Brasil afora e cuja presença social e política [...] é incerta e duvidosa”. Isso ocorreu na medida em que houve a crescente urbanização sem que houvesse investimentos necessários para suportar essas transformações, ocasionando não somente o crescimento das cidades, mas também

a ampliação de assentamentos habitacionais precários (MONTEIRO & VERAS, 2017). Ou seja, todo esse processo que resultou em mudanças na estrutura urbana teve como impacto o surgimento das favelas.

A trajetória da urbanização no Brasil foi marcada pelo despreparo das cidades em abrigar a elevada demanda de pessoas oriundas do campo, resultando em mudanças na estrutura urbana e nas formas de morar da população, sendo a exclusão social e a inclusão precária no setor habitacional a tônica da urbanização contemporânea, na medida em que a falta de alternativas habitacionais afeta, sobretudo, a classe trabalhadora, “que devido à insuficiência de recursos, passa a viver em habitações improvisadas, insalubres e em áreas inadequadas” (MONTEIRO & VERAS, 2017). Mediante a exposição deste quadro que demarca o processo de urbanização no Brasil e as problemáticas que o envolvem, torna-se evidente que a questão urbana exigia a implementação de políticas públicas que mitigassem os problemas habitacionais que afetam, principalmente, as classes sociais economicamente mais vulneráveis.

As políticas habitacionais compreendem um conjunto de estratégias e ações implementadas pelos poderes públicos com o intuito de atender às necessidades habitacionais da população. O principal objetivo dessas políticas reside na promoção do acesso da população a habitações que sejam acessíveis e que venham a oferecer segurança e qualidade de vida (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). No Brasil, a política habitacional teve início em 1964 com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e durante seu período de funcionamento, de 1964 a 1986, o financiamento era destinado às famílias de baixa renda, sendo intermediado pelas Companhias Habitacionais (COHABs) (SANTOS, 1999).

Embora as políticas habitacionais tenham acarretado melhorias notáveis no setor habitacional, é importante observar que as COHABs, inicialmente direcionadas ao atendimento de famílias com renda inferior a três salários mínimos, posteriormente desviaram seu foco para a população com rendimentos entre três e cinco salários mínimos, perdendo assim sua orientação original de inclusão social (MONTEIRO & VERAS, 2017).

No entanto, um marco mais recente na abordagem da habitação social é representado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009. Este programa visa atender especificamente às famílias de baixa renda com o intuito de facilitar a aquisição da casa própria. Em contraste com experiências anteriores, o

PMCMV surgiu como uma iniciativa mais focada e eficaz, direcionando recursos para a promoção da moradia digna, reacendendo as esperanças de uma política habitacional mais inclusiva e eficiente no Brasil (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2023).

A história do Minha Casa, Minha Vida reflete não apenas a busca por soluções para o déficit habitacional, mas também a complexidade das relações entre Estado, setor privado e sociedade na implementação de políticas públicas. Seu papel vai além da construção de moradias, influenciando a dinâmica social, econômica e urbana do Brasil, e serve como um estudo relevante para compreender os desafios e as oportunidades na promoção de habitação acessível em contextos de rápido crescimento urbano (ANDRADE, 2018). Esse contexto explicita a importância de se realizar uma análise sobre o problema da urbanização no Brasil e sua evolução histórica.

Apesar de apresentar múltiplas perspectivas, nossa atenção é direcionada de forma específica ao domínio habitacional, explorando o papel das políticas habitacionais desde o período inicial de urbanização até os efeitos observados na atualidade. Pretende-se analisar o impacto dessas políticas públicas na mitigação de desafios sociais, como a desigualdade e a expansão de favelas, avaliando sua eficácia no fornecimento de habitações dignas e na redução das disparidades habitacionais ao longo do tempo. Diante desse cenário, o problema de pesquisa se concentra em avaliar como a eficácia das políticas habitacionais evolui em resposta à urbanização acelerada e às crescentes disparidades habitacionais. A hipótese subjacente a este trabalho sustenta que a eficácia das políticas habitacionais, ao longo do tempo, está vinculada à capacidade de adaptação dessas políticas em resposta às mudanças estruturais e sociais derivadas do fenômeno de urbanização.

1.1 JUSTIFICATIVA

Este estudo é de fundamental importância por várias razões. Em primeiro lugar, é relevante para recuperar a memória histórica do processo de urbanização no Brasil, identificando o papel (e os limites) das políticas públicas neste processo. A pesquisa permite entender como a migração campo-cidade ocorreu, na maioria das vezes, de forma forçada e desordenada, evidenciando a falta de planejamento urbano eficiente e a ineficiência do papel do Estado na gestão desse fenômeno, conforme destacado no estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2016).

Com base nesta recuperação do processo histórico, é possível refletir sobre os problemas atuais relacionados à questão urbana, com o propósito final de avaliar a eficácia das políticas na redução das disparidades habitacionais e na melhoria das condições de vida da população brasileira. Outrossim, este trabalho sinaliza a importância da atuação do Estado no desenvolvimento urbano, destacando como as políticas públicas (no caso, as políticas habitacionais) atuaram na configuração das cidades.

Sob uma perspectiva acadêmica, este estudo contribui para a expansão do conhecimento sobre o tema, uma vez que o tema do desenvolvimento urbano está diretamente relacionado ao processo de desenvolvimento econômico. Ademais, permite entender o papel (e as limitações) das políticas habitacionais para a solução do problema da questão urbana no Brasil. Isso faz da pesquisa uma importante contribuição para o campo da Economia e, especificamente, para a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Portanto, a importância deste estudo reside na sua capacidade de recuperar o passado, e compreender o presente, não apenas em termos de urbanização e políticas habitacionais, mas também em relação ao desenvolvimento econômico.

Por fim, sob uma perspectiva social, este trabalho é importante por sinalizar questões relevantes para a análise das políticas habitacionais, uma vez que, conforme já destacado, a questão habitacional é um problema resultante da inadequação do papel do Estado na condução do processo de desenvolvimento urbano. O estudo do tema pode indicar possibilidades de atuação das políticas públicas, ou (in)adequações das políticas existentes.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

O principal objetivo desta pesquisa é analisar as políticas habitacionais no Brasil, tendo como base o processo de desenvolvimento urbano e com enfoque no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Dentre os objetivos específicos deste trabalho, estão:

- Analisar o desenvolvimento urbano brasileiro e seu vínculo com o êxodo rural, ambos impulsionados pelo crescimento industrial.
- Revisar a história da política habitacional no Brasil, abordando a evolução das políticas sociais, suas fragilidades e transformações.
- Analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

3 METODOLOGIA

O presente trabalho adota o método da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que os permitirá investigar como as políticas habitacionais operam diante do crescimento urbano no Brasil. O trabalho adota, ainda, os seguintes métodos de procedimentos:

- i) Método histórico, por meio do resgate temporal do problema, que abrange as transformações sociais, econômicas e urbanas ocorridas ao longo do processo. Dessa maneira, possibilitando compreender as origens, desenvolvimentos e efeitos das políticas habitacionais, que enriqueceu a análise ao fornecer um contexto aprofundado e bem fundamentado;
- ii) Método monográfico, por meio do qual foi feita uma investigação abrangente do tema escolhido, considerando todos os fatores que o influenciaram, e analisando-o em sua totalidade, explorando cada um de seus aspectos.

A pesquisa pode ser classificada como descritiva, uma vez que parte do objetivo de aprofundar a compreensão sobre o fenômeno da urbanização e as políticas habitacionais estabelecidas pelo Estado, usufruindo das contribuições científicas já disponíveis sobre o tema e resultou na descrição do fenômeno e no estabelecimento de relações entre os fatos (MARCONI & LAKATOS, 2003). Isso permitiu explicitar os desdobramentos desse processo até os dias atuais, com uma ênfase na compreensão das disparidades socioeconômicas presentes decorrentes desse processo no Brasil.

A pesquisa buscou compreender como o rápido crescimento urbano, impulsionado por fatores socioeconômicos e mudanças estruturais contribuiu para a intensificação da exclusão social e da precariedade nas condições de moradia no

Brasil. Para atingir esse objetivo, a pesquisa adotou as seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica e documental, incluindo livros, artigos e relatórios acadêmicos, sites oficiais do governo, etc.

4 QUESTÃO URBANA NO BRASIL

A urbanização é o processo de desenvolvimento das cidades por meio da construção da infraestrutura necessária, como moradias, hospitais, escolas etc. No Brasil, a urbanização foi expressiva durante o século XX, impulsionada pelo processo de industrialização nos centros urbanos do país. O êxodo rural, caracterizado pela intensa migração do campo para a cidade, foi o catalisador deste processo. Isso ocorreu após o fim do ciclo de exploração da cana-de-açúcar e do café, fazendo com que o processo ocorresse de forma acelerada e desordenada

Embora o Brasil tenha sido oficialmente ocupado pelos portugueses em 1500, somente após o terceiro decênio do século XVI é que Portugal demonstrou interesse em explorar o território, principalmente devido à competição com corsários franceses e a decadência do comércio com o Oriente. Esse contexto levou os portugueses a formular estratégias para defender sua colônia e buscar lucros através da produção de produtos tropicais e metais preciosos. A produção de açúcar, já estabelecida nas colônias insulares portuguesas do Atlântico, foi selecionada como a primeira atividade econômica a ser desenvolvida no Brasil devido à experiência anterior e à disponibilidade de terras e mão de obra indígena na nova colônia. Esse período marcou o início da trajetória da cana-de-açúcar como o principal produto agrícola do Brasil colonial (RODRIGUES & ROSS, 2020).

O processo de colonização foi marcado pelo estabelecimento de um sistema de concessão e exploração das terras, visando estimular a produção em larga escala para atender às demandas do mercado português, gerando uma concentração de terras que se manteve ao longo do tempo (LUNA & KLEIN, 2016). Inicialmente, a atividade econômica e o processo de povoamento estavam concentrados na região nordeste. Nesse cenário, foi na costa nordestina que a indústria açucareira começou a se expandir em larga escala, exercendo uma liderança sobre a economia colonial e o comércio global de açúcar por um período que se estendeu por mais de um século (PRADO JÚNIOR, 2008). Com as invasões holandesas, que ocorreram na primeira

metade do século XVII, foi interrompido o crescimento da economia açucareira, gerando fortes consequências tanto para Portugal quanto para o Brasil. Embora as batalhas tenham sido travadas principalmente em território brasileiro, para Portugal esse impacto foi mais severo, principalmente devido à perda do controle de parte das receitas fiscais provenientes do açúcar na colônia.

Apesar das dificuldades decorrentes da desorganização do mercado açucareiro na segunda metade do século XVII, que abalaram as oportunidades de desenvolvimento urbano e econômico em tais áreas, observou-se a consolidação de centros urbanos nas regiões afetadas pelas ocupações holandesas. Este fenômeno foi catalisado pelos investimentos em infraestrutura urbana e administração local realizados pelas autoridades holandesas, com o intuito de assegurar o controle efetivo sobre os núcleos produtores de açúcar. Por outro lado, a expansão territorial promovida pelos portugueses rumo ao norte, motivada pela necessidade de assegurar o monopólio do açúcar, exerceu uma função importante na expansão das cidades portuárias. Estas localidades assumiram uma função central no contexto da economia colonial, desempenhando um papel-chave no comércio e na administração, estreitamente ligados com a produção açucareira (FURTADO, 2005).

No final do século XVII, iniciou-se o declínio do ciclo açucareiro, influenciado por diversos fatores que contribuíram para sua queda. Um dos principais motivos foi a concorrência internacional, particularmente a estabelecida pelos holandeses no Caribe. Após sua expulsão do Nordeste brasileiro, os holandeses implantaram uma produção de açúcar altamente eficiente e competitiva nas Antilhas, utilizando o conhecimento técnico adquirido no Brasil e aproveitando as condições geográficas favoráveis da região. Além disso, o esgotamento do solo no Nordeste brasileiro, devido ao monocultivo da cana-de-açúcar, resultou em uma produção menos produtiva e mais dispendiosa, diminuindo a competitividade do açúcar brasileiro. As mudanças na economia mundial, com o advento da industrialização na Europa, também influenciaram, direcionando o interesse europeu para novos produtos e mercados. Com o declínio do ciclo açucareiro, surgiu espaço para o desenvolvimento de novos ciclos econômicos, sendo o ciclo do ouro o mais proeminente entre eles. Iniciado com a descoberta de vastas reservas de ouro em regiões como Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, esse ciclo marcou o século XVIII brasileiro, promovendo uma reconfiguração da economia e da demografia do país (FURTADO, 2005).

A dinâmica econômica e demográfica das regiões mineradoras brasileiras,

abrangiam desde a Serra da Mantiqueira, em Minas Gerais, até Cuiabá, no Mato Grosso, caracterizando-se por variações na produção de ouro e outros minerais. Essas áreas extensas experimentaram um crescimento acentuado na produção com a descoberta de novas jazidas, o que atraiu um grande contingente populacional em busca de riquezas. No entanto, essa produção declinava rapidamente à medida que as jazidas se esgotavam, resultando em consideráveis fluxos e refluxos populacionais. Em contraste, algumas regiões apresentaram ciclos de produção menos abruptos, o que possibilitou um crescimento populacional mais estável e o estabelecimento de núcleos permanentes, como vilas e cidades, capazes de se sustentar mesmo após o declínio da mineração. A natureza volátil e variável da economia mineradora, marcada por ciclos de ascensão e declínio rápidos, influenciou profundamente os padrões migratórios e o desenvolvimento demográfico dessas áreas (FURTADO, 2005). Na exploração de minério, especialmente nas regiões montanhosas de Minas Gerais, a questão do conflito entre os espaços produtivo e reprodutivo foi atenuada pela separação física dos locais de trabalho, frequentemente em áreas inadequadas para o estabelecimento de assentamentos urbanos, dos espaços residenciais, geralmente localizados em pontos mais altos das montanhas, próximos às capelas. Essa medida, além de ser influenciada pelas condições climáticas favoráveis, visava preservar os espaços urbanos da degradação causada pela extração de minérios.

Durante o século XVIII, no auge da exploração de ouro, essas áreas montanhosas eram fundamentais na dinâmica e urbanização da América portuguesa. A região foi designada como capital da Capitania de São Paulo e Minas de Ouro em 1709 e foi consolidada como primeiro núcleo urbano a ser elevado à categoria de cidade em Minas Gerais no ano de 1745. Sua contribuição para o processo de urbanização, somado a atividade mineradora, também resultou na criação de um importante centro religioso da Igreja Católica, marcado pela construção de várias obras e edifícios religiosos (SIMONATO; MAGALHÃES; DOMINGUES, 2017).

De acordo com o professor Wilson Cano, com o declínio da mineração do ouro no final do século XVIII, o Brasil enfrentou uma crise econômica que ressaltou a persistência de uma estrutura produtiva antiquada, baseada na agricultura e pecuária de subsistência, com pouca mercantilização e uma estrutura fundiária regressiva. Essa complexa e diversificada estrutura regional dificultou a integração econômica das diferentes áreas interiores do país, resultando em uma urbanização dispersa e sem grande poder de concentração. No entanto, essa crise abriu caminho para o início

do ciclo do café, que se tornaria a nova base da economia brasileira (CANO, 1989).

O cultivo do café começou a se expandir no Brasil no início do século XIX, especialmente nas regiões do Vale do Paraíba e, posteriormente, no Oeste paulista, transformando-se na principal atividade econômica e integrando o Brasil mais profundamente ao mercado global. Esse novo ciclo econômico ajudou a redefinir a estrutura social e econômica do país, promovendo uma urbanização mais concentrada e o desenvolvimento de infraestruturas como ferrovias, que facilitavam a exportação do café e a integração econômica regional (CRISPIM, 2023).

Até o início da década de 1930, o Brasil estava estruturado como uma economia primário-exportadora, caracterizada por uma atividade econômica dispersa e com baixa interdependência regional. Nesse contexto, a economia brasileira podia ser dividida em quatro tipos de indústrias: a indústria voltada para a exportação, que incluía frigoríficos, produção de açúcar e mineração; a indústria complementar às exportações, responsável pela fabricação de bens de consumo luxuosos que normalmente utilizavam insumos externos; a indústria que utilizava insumos internos, destinada preferencialmente ao mercado interno; e a indústria residencial, raramente direcionada ao comércio internacional devido ao peso dos produtos, como materiais de construção, móveis e certos tipos de alimentação (BRESSER-PEREIRA, 1977). O Brasil apresentava uma configuração de arquipélago econômico regional, onde as regiões formavam uma espécie de ilhas econômicas, com pouca integração entre si. Com a crise de 1929, esse modelo acabou sendo fortemente impactado. A economia, dependente das exportações de produtos agrícolas, especialmente o café, foi afetada pela queda drástica dos preços internacionais do café, tendo como resultado, uma diminuição nas receitas provenientes das exportações e na quantidade de café exportado (RIBEIRO, 2018). Sobre a crise, Caio Prado Júnior afirma:

Não foi apenas uma crise passageira que atingiu a economia cafeeira em 1929. As dificuldades vêm de mais longe e são muito mais profundas. 1929 foi apenas uma catástrofe de maior vulto que veio depois de uma série de crises mais ou menos graves que se repetem desde os últimos anos do século passado. (PRADO JÚNIOR, 1998, p. 293)

A partir desse momento, a economia brasileira passou por uma transformação, afastando-se da dependência do setor exportador, que havia sido o principal impulsionador por quatro séculos. A indústria começou a assumir um papel de destaque, promovida por um processo de substituição de importações. Esse processo

foi liderado principalmente pelo setor privado, que reagiu às novas condições de mercado. Após a crise de 1930, os preços relativos desencorajaram tanto a produção de café quanto a importação de produtos manufaturados, redirecionando capitais para investimentos industriais e inaugurando um novo ciclo econômico no país (GIAMBIAGI, 2012).

O avanço da urbanização ligado diretamente à industrialização trouxe alguns problemas: crescimento das cidades de forma desordenada, excesso de habitantes, infraestrutura insuficiente, criminalidade, desigualdade social etc. (JUNIOR & SANTOS, 2014). Segundo Cano (1989, p. 64) “a manutenção do atraso agrícola em certas áreas, convivendo com a modernização agrícola em outras, é a grande responsável pelo imenso êxodo rural, que transformou nossos países de predominantemente rurais em majoritariamente urbanos”. Ainda segundo o autor, a urbanização precosa e desorganizada levou à incapacidade do capitalismo urbano em empregar produtivamente o excedente populacional, colocando-a a margem da sociedade, sob condições inferiores de vida (CANO, 1989).

Diversos fatores contribuíram para o êxodo rural no Brasil. A mecanização das atividades do campo, visando o aumento da produtividade, a decadência econômica nas áreas rurais, o aumento da pobreza, a instabilidade no emprego e a concentração de terras nas mãos de poucos produtores foram elementos-chave. A modernização agrícola, ao otimizar atividades rurais, resultou na dispensa de grande parte da mão-de-obra, anteriormente empregada nessas funções. Os trabalhadores rurais, substituídos por máquinas, encontraram-se frequentemente em situações de pobreza nas periferias urbanas, onde encontraram a realidade do desemprego e da criminalidade (JUNIOR & SANTOS, 2014).

Ademais, aspectos relevantes nesse processo são as mudanças na estrutura do emprego, fenômeno essencial na explicação da persistência da pobreza e exclusão social urbanas no Brasil contemporâneo, dada a insuficiência da dinâmica dos setores urbano modernos em criar novos empregos (FARIA, 2008).

Neste sentido, argumenta-se usualmente que a ocorrência desta insuficiência dinâmica em condições de pressão demográfica nas áreas urbanas acarretaria um crescimento hipertrofiado do setor de serviços e, mais particularmente, do subsetor de serviços e do pequeno comércio que, assim, crescem de modo anômalo, em bases precárias, com baixa densidade de capital, baixa rentabilidade, níveis inadequados de desenvolvimento legal e institucional, instabilidade ocupacional e baixos salários (FARIA, 2008, p. 216).

O crescimento das cidades no Brasil no século XX, evidenciou a desigualdade social no país. A crescente urbanização, sem a contra partida de investimentos necessários por parte do Estado, trouxe como consequência as transformações na estrutura urbana e na forma de morar das pessoas, mas, estas transformações não foram suficientes para garantir o desenvolvimento urbano de maneira a poder garantir um bom acondicionamento das pessoas que migraram para as cidades em busca de melhores condições de vida. O aumento populacional resultante da migração rural-urbana se deu de tal maneira que, a população mais pobre, ao se inserir de forma precária e mal remunerada nas atividades produtivas, buscou resolver o problema da moradia por meio da autoconstrução, habitações informais e precárias, constituindo assim as favelas e loteamentos irregulares (MONTEIRO & VERAS, 2017). Este é um problema que se verifica ainda hoje nas periferias das cidades e que se mostra bastante complexo e difícil de solucionar, devido à grandiosidade do problema.

Assim como afirmam Monteiro e Veras (2017, p. 5) “a exclusão social e a inclusão precária no setor habitacional tem sido uma das marcas no processo de urbanização contemporânea”, resultando na expansão das cidades para as áreas mais periféricas, uma vez que os segmentos sociais de menor renda não encontraram alternativas habitacionais. A questão da habitação se torna um problema na medida em que as cidades não estavam preparadas para atender o contingente de novos moradores, “[...] resultando na expansão desordenada das cidades e afetando sobretudo, a classe trabalhadora, que devido à insuficiência de recursos, passa a viver em habitações improvisadas insalubres e em áreas inadequadas” (MONTEIRO & VERAS, 2017, p. 6).

Este cenário de crescente urbanização demonstra a necessidade de uma atuação mais forte do Estado no desenvolvimento de políticas públicas, visando ordenar e melhorar a infraestrutura urbana, o que se concretiza a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a criação do Ministério das Cidades, que será tratado no capítulo a seguir.

5 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

O aumento da população vivendo nas áreas urbanas demandou um maior esforço por parte dos órgãos públicos na implementação de instrumentos de

planejamento que pudessem garantir o crescimento ordenado das cidades (MONTEIRO & VERAS, 2017). Além disso, tornou-se imperativa a formulação e execução de políticas públicas capazes de promover a inclusão social, assegurar o acesso a serviços básicos de qualidade e garantir o desenvolvimento urbano equilibrado

No Brasil, entre 1964 e 1984, os objetivos de equidade social foram secundários na estratégia econômica de desenvolvimento e os métodos de financiamento das políticas sociais da época não incentivaram uma distribuição equitativa da renda. Durante os anos 1960, um Brasil com industrialização tardia apresentou uma acentuada desigualdade social e regional, altos níveis de concentração de renda, condições de trabalho precárias e um elevado número de pessoas marginalizadas e em situação de miséria (MEDEIROS, 2001).

Para que as políticas sociais pudessem funcionar de forma eficaz no combate à pobreza e na redistribuição da renda, seria essencial recorrer a fontes de financiamento não reembolsáveis. A partir de 1964, o financiamento dessas políticas passou a ser regressivo, com uma utilização limitada de recursos fiscais aplicados a fundo perdido, ou seja, sem necessidade de reembolso. Em contrapartida, as contribuições sociais se tornaram a principal fonte de financiamento, incidindo sobre a folha de pagamento do mercado formal urbano, sendo custeadas tanto por empregados quanto por empregadores. Esse modelo ampliou a capacidade financeira do Estado, mas também aumentou as desigualdades, uma vez que as contribuições sociais funcionavam como um tributo indireto que pesava sobre todos os consumidores (FAGNANI, 2005).

Antes do golpe de 1964, uma aliança estratégica foi formada entre o Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Guanabara e setores da União Democrática Nacional (UDN) do Rio de Janeiro. Essa união favoreceu os grandes empreiteiros e construtores, consolidando uma agenda política que priorizou os interesses econômicos da elite do país, em detrimento de uma abordagem mais equitativa e inclusiva para a questão habitacional. O Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Guanabara representava um setor econômico poderoso e estratégico, enquanto a UDN era um partido político conservador com grande influência entre as elites urbanas e empresariais. A união dessas forças foi mais que uma aliança de conveniência; representou uma estratégia bem articulada para garantir que os interesses dos grandes empreiteiros e construtores fossem protegidos e promovidos

no cenário político nacional, moldando as políticas habitacionais de maneira a favorecer esse grupo (FAGNANI, 2005).

Após o golpe de 1964, as políticas habitacionais emergiram como um sistema estatal centralizado e abrangente em todo o território nacional. Esse desenvolvimento foi impulsionado pela natureza do regime político centralizado vigente nesse período, o que favoreceu a criação de sistemas nacionais públicos ou regulados pelo Estado. Além disso, essas iniciativas faziam parte de um conjunto mais amplo de reformas econômicas e sociais implementadas pelos militares. Desse modo, além de resolver problemas imediatos, como a crise habitacional, essas reformas também visavam estabilizar a economia e promover o crescimento econômico a longo prazo. Assim, consolidaram-se políticas de intervenção social do Estado em áreas de bens e serviços sociais básicos, incluindo a habitação (AURELIANO & DRAIBE, 1989). Como uma resposta à forte crise de moradia causada pelo acelerado processo de urbanização no Brasil, o governo militar criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964. Entre seus objetivos, prevaleceu a criação de uma política permanente de financiamento capaz de estruturar o setor da construção civil habitacional (BONDUKI, 2008). Entretanto, de acordo com Fagnani, as diretrizes e políticas habitacionais definidas sob a influência da aliança pré-golpe priorizaram os interesses dos grandes empreiteiros e construtores, sendo também bastante limitada e fragmentada, ainda distante da complexidade que o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) alcançaria após 1968.

Essa coligação garantiu que a indústria da construção civil tivesse uma posição privilegiada na formulação das políticas habitacionais. Como resultado, as grandes empreiteiras passaram a liderar as execuções dos projetos financiados pelo BNH, concentrando recursos e oportunidades nas mãos de poucos. Além disso, muitas das habitações construídas não atenderam adequadamente às necessidades das populações de baixa renda, aumentando o nível de desigualdade (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015). Monteiro e Veras (2017) afirmam que, “no período de vigência do BNH (1964-1986), o financiamento para as famílias consideradas de baixa renda era realizado pelas COHABs (Companhias Habitacionais)”. Essas transformações não foram possíveis no período anterior, caracterizado pela descentralização política, pois foram as “[...] características autoritárias, tecnocráticas do regime que se instalou em 1964, que completaram o sistema de Welfare no Brasil, definindo o núcleo duro de intervenção social do Estado e armando o aparelho

centralizado que suportava tal intervenção” (AURELIANO & DRAIBE, 1989, p. 141). A reestruturação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que passou a atuar como um “banco de segunda linha”, alterou a natureza jurídica do BNH de autarquia para empresa pública, o que permitiu que os agentes financeiros tivessem responsabilidades contratuais diretas com os mutuários. Essa reconfiguração também facilitou a expansão das atividades do BNH para a área de desenvolvimento urbano, marcando uma nova etapa de atuação da instituição (FAGNANI, 2005).

A formação de uma estratégia para intervenção na questão habitacional, por meio de uma estrutura institucional com abrangência nacional, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores, sendo eles privados ou estatais, viabilizou a “implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional e fontes de recurso estáveis, permanentes e independentes de oscilação política” (BONDUKI, 2008, p. 73). Os resultados alcançados com essa ação foram expressivos, mas ainda assim não supriu todas as demandas criadas pelo acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil durante a segunda metade do século XX.

Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões. No período de funcionamento do BNH (1964-86), foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira. [...] (BONDUNKI, 2008, p. 73).

De forma geral, a política social brasileira baseou-se no princípio do autofinanciamento dos investimentos sociais, a partir da criação de fundos financeiros específicos para cada setor. Esse sistema foi caracterizado como meritocrático-particularista, pois a intervenção social estava vinculada à capacidade contributiva dos trabalhadores, configurando uma distribuição primária de recursos e, portanto, sem exercer um papel redistributivo.

A consolidação efetiva do SFH começou após 1967, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a implementação da correção monetária, a introdução da Caderneta de Poupança e o estabelecimento do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), mecanismos que juntos permitiram a ampliação do acesso ao crédito habitacional, facilitando a aquisição da casa própria por uma parcela maior da população brasileira (FAGNANI, 2005).

Dentro desse contexto, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) eram financiados pelo FGTS e pelos depósitos em

caderneta de poupança. Criado em 1966, o FGTS surgiu como uma forma de proteção ao trabalhador demitido sem justa causa, formado por depósitos mensais realizados pelos empregadores em contas vinculadas aos contratos de trabalho dos empregados. Esses recursos acumulados são utilizados para financiar programas de habitação, infraestrutura e saneamento básico, sendo uma das principais fontes de financiamento do SFH. Essa forma de financiamento, juntamente com a centralização do poder decisório e a fragmentação burocrática características do governo federal, abriu as portas para a inserção dos interesses privados no aparelho do Estado (AURELIANO & DRAIBE, 1989). Entre 1964 e 1985, o financiamento da política habitacional no Brasil foi majoritariamente sustentado pelo FGTS e pelos recursos oriundos das Cadernetas de Poupança. Esses investimentos visavam gerar retornos financeiros adequados para recompensar os investidores, aumentar o patrimônio dos trabalhadores e valorizar os capitais públicos e privados.

Ao final dos anos 1960, isto é, na mesma década em que a política habitacional teve início, as populações mais pobres praticamente perderam a oportunidade de adquirir a casa própria, enquanto os estratos sociais mais elevados mantiveram essa possibilidade. Para sustentar essas expectativas, o regime militar implementou diversas "políticas paliativas", que basicamente aumentavam os subsídios e as facilidades nos financiamentos habitacionais. Essas políticas incluíam medidas como o aumento dos subsídios para reduzir o custo das prestações habitacionais, a implementação de condições de financiamento mais favoráveis (como taxas de juros mais baixas e prazos de pagamento mais longos), programas de assistência direta às famílias para a compra de imóveis, a reestruturação de dívidas para evitar inadimplência e incentivos fiscais às construtoras. Entre 1968 e 1973, várias dessas medidas foram adotadas para facilitar o acesso e a manutenção das famílias no sistema habitacional. Entretanto, este processo resultou em um desequilíbrio no SFH, pois não abordavam as causas estruturais da desigualdade no acesso à moradia.

A partir de 1971, a correção do FGTS a um juros de 3%, metade do aplicado nas Cadernetas de Poupança, barateou o financiamento habitacional. Contudo, enquanto o custo de captação dos recursos das Cadernetas de Poupança girava em torno de 10% ao ano, o custo dos recursos do FGTS era relativamente menor, afetando negativamente o patrimônio dos trabalhadores. Ademais, o equilíbrio do SFH dependia do retorno das aplicações, ou seja, do pagamento das prestações pelos adquirentes de imóveis, concentrando, assim, os recursos do SFH na população de

renda mais alta e desconsiderando os trabalhadores de baixa renda. No início dos anos 1980, o desequilíbrio no SFH tornou-se evidente com o surgimento do chamado "rombo" do Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS), que acumulou dívidas estimadas em cerca de US\$ 40 milhões à época. Tais dívidas foram repassadas para várias gerações de brasileiros, com previsão de pagamento até pelo menos 2010. (FAGNANI, 2005).

A estrutura de financiamento mostrou-se limitada, especialmente devido ao custo elevado dos recursos e à dependência da rentabilidade das poupanças, fatores que comprometeram a efetividade do sistema. Adicionalmente, a centralização excessiva do poder de decisão e do controle dos recursos na esfera federal, juntamente com o alto grau de privatização nos processos decisórios, impôs desafios maiores à gestão da política habitacional. Esse modelo, embora inovador para a época, demonstrou fragilidades estruturais, principalmente em períodos de recessão econômica, como o ocorrido no início dos anos 1980. Essas limitações evidenciam a necessidade de uma revisão e adaptação contínua das políticas públicas de habitação, buscando um equilíbrio entre centralização e descentralização, bem como a diversificação das fontes de financiamento para garantir sua sustentabilidade e eficácia a longo prazo (AURELIANO & DRAIBE, 1989).

Em grande medida, apesar das melhorias no setor habitacional, as COHABs não podem ser classificadas como políticas de inclusão social durante esse período, isto porque, embora estas companhias tivessem o objetivo de atender famílias com renda menor que três salários mínimos, devido ao alto índice de inadimplência associado a esse segmento, as COHABs passaram a priorizar famílias com rendimento de três a cinco salários mínimos. Essa mudança estratégica visava reduzir a inadimplência e garantir a sustentabilidade financeira dos programas habitacionais. (MONTEIRO & VERAS, 2017). Conforme Vainer (2001), análises sobre o BNH

[...] mostraram de forma cabal as contradições entre os dois grandes objetivos da política habitacional: alavancar o crescimento econômico e atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Ao priorizar o financiamento para as camadas de mais alta renda, que se configuravam como demanda efetiva e que atraíam a preferência dos setores empresariais ligados à área, a atuação do Banco conseguiu de fato produzir um novo boom imobiliário, gerando efeitos multiplicadores relevantes. No entanto, o financiamento às camadas de menor renda, combinado com a necessidade de correção real dos débitos, originaram uma inadimplência sistemática [...] Apontam-se a favelização e o crescimento das periferias como consequência do fracasso e da ineficácia da ação do BNH em relação ao segundo objetivo (VAINER, 2001, p. 106).

De acordo com Santos (1999) Embora existam críticas, a avaliação quantitativa do trabalho do Banco Nacional da Habitação (BNH) não é totalmente desfavorável. Em um período de duas décadas, foram construídas cerca de 4,5 milhões de moradias, representando 22% do aumento no número de domicílios durante esse tempo, uma performance comparável a programas habitacionais de países desenvolvidos. Destas unidades, 48,8% foram destinadas à classe média e 33,5% à população de baixa renda.

[...] somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. (SANTOS, 1999, p.17)

As dificuldades para atender às camadas mais pobres levaram à implementação, na segunda metade dos anos 1970, dos programas alternativos, que se baseavam na autoconstrução (VAINER, 2001). Esses programas alternativos consistiam em iniciativas que promoviam a participação direta dos futuros moradores na construção de suas próprias casas. Em vez de depender exclusivamente de empreiteiras e construtoras, as famílias recebiam assistência técnica, materiais de construção e, em alguns casos, financiamento para que pudessem construir suas habitações de forma gradual e de acordo com suas possibilidades financeiras.

Além das questões financeiras e da busca por maior eficiência, a adoção de práticas alternativas também tinha outros objetivos. A remoção de favelas, por exemplo, não cumpriu suas metas, pois os novos conjuntos habitacionais foram ocupados por pessoas de renda mais alta, enquanto os antigos moradores voltaram às favelas. A proximidade ao emprego e a formação de redes de sociabilidade popular foram reconhecidas como essenciais para a manutenção das famílias e a estabilidade social. (VAINER, 2001).

Na segunda metade dos anos 1980, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) enfrentou uma profunda crise, resultando na extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e criando um grande problema para as políticas habitacionais no Brasil. Esse período foi marcado pela desorganização progressiva do governo federal, com a fragmentação das instituições, perda de capacidade de decisão e redução dos recursos para investimentos em habitação (VAINER, 2001). O Sistema Financeiro de

Habitação e o Banco Nacional de Habitação foram criados para resolver a falta de moradias no Brasil, mas não conseguiram reduzir o déficit habitacional, apesar dos recursos disponíveis. Isso ocorreu porque o BNH priorizou a transferência de suas funções para empresas privadas, que executavam os projetos e gerenciavam as cobranças, em vez de construir diretamente as casas. Assim, o SFH/BNH acabou beneficiando mais o setor imobiliário privado e a economia, desviando-se do seu objetivo principal de reduzir a carência de moradias (BOTEGA, 2007).

A crise teve início devido à dependência do SFH dos pagamentos das parcelas feitas pelos mutuários, essenciais para a manutenção do sistema. No entanto, a implementação do Decreto-lei n.º 2.065/83 limitou a capacidade dessas famílias de quitar suas prestações, impactando diretamente a sustentabilidade do SFH (FAGNANI, 2005). O decreto determinava que os salários da classe média, que constituía a maioria dos mutuários do BNH, aumentariam em apenas 80% da taxa de inflação, enquanto as prestações dos financiamentos habitacionais seriam reajustadas integralmente pela inflação. Como resultado, as famílias enfrentaram dificuldades para quitar suas prestações, já que o aumento das prestações superava o aumento dos salários.

O sucesso do SFH dependia da arrecadação do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), além do nível de inadimplência dos tomadores, tornando-o, assim, vulnerável às flutuações econômicas. Consequentemente, a crise inflacionária dessa década reduziu significativamente o poder de compra dos salários, especialmente da classe média, que era o principal público-alvo do SFH. Em 1985, o governo tentou, portanto, resolver o problema com grandes subsídios; no entanto, sem sucesso. (BOTEGA, 2007).

Apesar das dificuldades, as cadernetas de poupança continuaram a crescer nos anos subsequentes, exceto em 1980, quando houve uma queda. No entanto, devido aos problemas financeiros, o BNH teve que reduzir pela metade os investimentos em habitação entre 1982 e 1984, com o número de financiamentos concedidos em 1984 sendo apenas um terço do número concedido em 1980. A crise também exacerbou os problemas estruturais do SFH, com os saldos devedores acumulados no final dos contratos crescendo substancialmente, gerando um grande déficit no Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Esse déficit foi, em parte, resultado dos subsídios concedidos aos mutuários ao longo dos anos, uma prática conhecida como política de remendos. (FAGNANI, 2005).

Em meio a esse momento, os mutuários vinculados às COHABs foram relativamente menos impactados, em virtude de possuírem rendas superiores às inicialmente previstas. Em contrapartida, quem pertencia à classe média-alta, financiados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), enfrentaram severas dificuldades devido à corrosão de seus salários e ao elevado custo das prestações. A mobilização da classe média-alta resultou em pressões sobre o governo e o BNH, levando à implementação de medidas de alívio, como abonos emergenciais e reajustes favoráveis. Conforme Azevedo (1988), embora essas ações tenham tornado as prestações mais acessíveis, elas também exacerbaram o déficit do Sistema Financeiro da Habitação, precipitando uma crise institucional no BNH. Conseqüentemente, com o aumento do desemprego, a taxa de inadimplência subiu drasticamente de 26% em dezembro de 1980, para 51% em junho de 1984. Entre junho de 1983 e agosto de 1984, a porcentagem de mutuários com mais de três prestações em atraso aumentou de 6% para 19%. Além disso, a proporção da renda familiar comprometida com as prestações habitacionais subiu de 32% para 45% entre as famílias que ganhavam até vinte salários mínimos. (FAGNANI, 2005).

Durante um período de 20 anos, desde a crise econômica e política do regime militar nos primeiros anos da década de 1980 até o estabelecimento do Ministério das Cidades em 2003, o Brasil testemunhou uma transição gradual e progressiva da ditadura em direção à consolidação da democracia. Os anos 1980 e 1990 foram períodos caracterizados por intensos debates, lutas sociais e políticas (BONDUKI, 2018). Após o período do regime militar, a política urbana entrou em um estado de desordem, com diversas tentativas de implementação que não obtiveram sucesso duradouro. Desde então, permaneceu desarticulada, com algumas iniciativas sendo propostas mas sem uma efetiva consolidação. Entre 1986, quando o BNH foi extinto, e 1995, quando começou uma reestruturação mais consistente do setor, a política habitacional foi gerida por diversos órgãos, mas sem resultados efetivos.

Enquanto isso, um movimento social que já existia durante o regime militar cresceu em influência, clamando por mudanças nas cidades. Profissionais, líderes sociais, sindicalistas, ONGs, membros da Igreja Católica, parlamentares e funcionários públicos se uniram sob a bandeira da reforma urbana, surgindo com o intuito de lidar com a carência de uma estrutura institucional adequada. Além disso, representavam uma resistência ao Estado autoritário, percebido como um agente promotor da crescente concentração de poder e recursos. (GRAZIA & RODRIGUES,

2003). Como consequência desse movimento influenciado por uma política que lutava pela modernização das relações de propriedade e de assegurar direitos sociais como pilar de um novo modelo de desenvolvimento nacional, destacam-se a promulgação da Constituição de 1988, que garantiu direitos fundamentais e a inclusão social, e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e o estabelecimento do Ministério das Cidades em 2003, que promoveram um planejamento urbano mais integrado e a gestão democrática das cidades. (BONDUKI, 2018)

Entre a promulgação da Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, decorreu um período de mais de 10 anos. O papel da Constituição para a política urbana foi a definição de seus princípios, sendo incluída uma seção específica na Carta Magna. Conforme o Art. 182: "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (BRASIL, 1988, Art. 182). Segundo Koury e Oliveira (2021) "[...] O texto final da Constituição dedicou uma sessão específica para a política urbana que reconheceu "a função social da propriedade" regulamentada pelos planos diretores municipais, obrigatórios para as cidades com mais de 20.000 habitantes, e também os instrumentos da reforma urbana, como o Parcelamento e Edificação Compulsório (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, e a possibilidade de desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública.

Com o fim do regime militar e início da Nova República, e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a gestão das áreas de habitação e desenvolvimento urbano passou por várias mudanças institucionais, com diferentes ministérios e secretarias assumindo responsabilidades, mas sem uma coordenação eficiente (BONDUKI, 2008).

Para enfrentar esses desafios, o governo implementou diversas mudanças nas políticas habitacionais. Em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que passou a cuidar das políticas habitacionais. Em 1986, com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), a responsabilidade pela habitação foi transferida para a Caixa Econômica Federal, mas ainda vinculada ao MDU. Em 1987, através do Decreto nº 95.075, o MDU foi transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente. Em 1988, houve outra mudança, com a criação do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES). Em 1989, o MBES

foi extinto e criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária, sob o Ministério do Interior. As atividades financeiras do SFH e da Caixa Econômica Federal (CEF) passaram para o Ministério da Fazenda (VAINER, 2001).

Durante um período de instabilidade no Brasil, a criação de uma política habitacional efetiva em nível federal tornou-se um desafio. Este período de instabilidade foi tanto uma causa quanto um resultado da dificuldade em estabelecer uma política habitacional sólida. De um lado, ele reflete a incerteza do poder público em como reconstruir as bases financeiras para um robusto programa habitacional que substituísse o BNH; de outro lado, essas dificuldades agravaram a falta de continuidade nos programas e esquemas financeiros do governo (BOTEGA, 2007).

A incorporação da política urbana na Constituição de 1988 e, posteriormente, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 foram vistas por muitos ativistas comprometidos com questões urbanas no Brasil como conquistas estratégicas, sendo interpretados pela maioria dos estudiosos como um avanço histórico Reforma Urbana.

A lei federal Nº 10.257, denominada de Estatuto da Cidade, foi elaborada com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, onde estabelece normas e diretrizes de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001). Universalizando o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e à mobilidade, entre outros aspectos tendo como prioridade atender principalmente os trabalhadores e pessoas que vivem em más condições no centros urbanos. Nesse período, a batalha política pelo acesso aos benefícios urbanos construiu uma base eleitoral significativa que, somado a outros aspectos, influenciou na vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais realizadas logo após a aprovação do Estatuto da Cidade (KOURY & OLIVEIRA, 2021).

Durante o governo Collor (1990-1992), o cenário de crise nas políticas públicas de habitação se intensificou, sendo caracterizado por mudanças superficiais no Sistema Financeiro da Habitação. Entre essas mudanças estavam a facilitação da quitação dos imóveis e a alteração no mecanismo de correção das prestações, que não resolveram os problemas estruturais do sistema. Além dessas mudanças, os programas voltados para a habitação popular foram marcados pela má utilização dos recursos públicos. Um dos principais programas, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), transferido do Ministério do Interior para o Ministério da Ação

Social, teve execução ineficaz, com prazos não cumpridos, custos elevados e alocação de recursos influenciada por interesses clientelistas, que se refere à prática de distribuir recursos públicos em troca de apoio político, resultando em decisões que favorecem aliados políticos em vez de seguir critérios técnicos ou de necessidade (SANTOS, 1999).

Diante desse cenário de ineficácia e má gestão da política habitacional, em 1994, o governo Itamar Franco buscou concluir obras anteriores e lançou novos programas habitacionais. Além disso, aplicou mudanças significativas no Plano Nacional de Habitação Popular (PIANHAP), ampliando o acesso ao programa.

Foram criados programas para atender famílias de renda muito baixa, como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, que oferece terrenos com infraestrutura básica para que possam construir suas próprias casas. Iniciativas como o Ficam e o Promorar tem como objetivo melhorar ou erradicar moradias inadequadas, garantindo uma melhor qualidade de vida para essas populações (VAINER, 2001).

Segundo Bondunki (2008) após a extinção do BNH em 1986, até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, devido à descontinuidade e ausência de estratégias no enfrentamento do problema da moradia no Brasil, pode-se dizer que a política habitacional deixou de existir no país.

Em 1994, durante a campanha à Presidência da República liderada por Luiz Inácio Lula da Silva, houve um importante avanço com a mobilização nacional dos militantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. No seu plano de governo, o Capítulo V, intitulado " Mudar a Vida", inicia com uma análise sobre a desigualdade social e regional do Brasil naquela época. O programa apresentava uma proposta para uma nova abordagem de desenvolvimento urbano, ancorada em uma reestruturação institucional que seria a criação do Ministério da Reforma Urbana, com poderes para intervir nas áreas de habitação, saneamento, infraestrutura e transporte urbano. (GRAZIA & RODRIGUES, 2003). Após a campanha presidencial de 1998, o Instituto Cidadania, uma organização não governamental presidida por Lula na época, deu início ao desenvolvimento do Projeto Moradia. Este projeto, finalizado em 2000, foi formulado por uma equipe de especialistas e líderes sociais. Ele visava não só estabelecer o Ministério das Cidades (proposto anteriormente como Ministério da Reforma Urbana) dentro de um Sistema Nacional de Habitação, mas também incluir fundos e conselhos em nível nacional, estadual e municipal. Além disso, previa a realização de conferências em todos os níveis de governo para ampliar a participação

e representação dos diversos segmentos sociais. (BRASIL, 2011).

Em 2002 Lula foi eleito presidente da República e, em 2003, em uma das suas primeiras ações, o recém empossado presidente criou o Ministério das Cidades, que englobava o Projeto Moradia, as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial. O projeto pode ser considerado de grande relevância histórica uma vez que ele é o órgão mais importante responsável pelo problema da moradia desde o BNH, também porque em sua concepção está pressuposto “[...] um tratamento integrado da questão urbana, representa um avanço em relação à tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública” (BONDUNKI, 2008, p. 96).

Segundo Grazya e Rodrigues (2003), a criação do Ministério das Cidades é argumentado e defendido por duas razões fundamentais. Uma, seria o preocupante quadro de injustiça social nas cidades, afetando 81% da população brasileira na época. Outro fator também, é a carência de uma política urbana eficaz, especialmente a falta de uma entidade institucional dedicada a questão urbana. Desde o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH), a responsabilidade pela implementação da política urbana tem sido dividida entre vários ministérios e secretarias, resultando em programas descontínuos e carentes de estratégias coerentes. O Ministério das Cidades teria o papel crucial de coordenar, normatizar e planejar ações nacionais, além de estabelecer um sistema de coleta de dados permanente sobre questões urbanas e habitacionais. (GRAZIA & RODRIGUES, 2003).

Foi no âmbito do Ministério das Cidades que foi implementado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o marco mais recente na abordagem da habitação social no país. No capítulo a seguir, o programa será melhor detalhado.

6 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi instituído com a meta central de enfrentar o déficit habitacional no Brasil. Integrado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o PMCMV foi estabelecido pela Lei 11.977, promulgada em 7 de julho de 2009, a partir da conversão da Medida Provisória nº 459 (BRASIL, 2023).

O objetivo principal do programa é promover o acesso à moradia para famílias de baixa renda, especialmente nas regiões com maior déficit habitacional, buscando

também reduzir as desigualdades sociais e regionais existentes no país. O programa visa promover acessibilidade à cidade e à moradia para as famílias que residem tanto no âmbito urbano quanto no âmbito rural (BRASIL, 2023). Além de combater o déficit habitacional, o PMCMV está associado “ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidade e à prevenção de riscos e desastres, à geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões [...] qualidade de vida da população” (BRASIL, 2023, Art. 1º).

A crise internacional do subprime, de 2008, afetou a economia norte-americana (BORÇA JÚNIOR; TORRES FILHO, 2008), causando alvoroço em todo o mundo, já que parecia colocar o capitalismo em risco. No Brasil, a crise levou a uma retração econômica no início de 2009, com a desaceleração do PIB. Em resposta a essa situação, o governo federal adotou diversas estratégias para minimizar os efeitos da crise e aquecer o mercado interno (ROMAGNOLI, 2012). O governo implementou medidas para aumentar a liquidez e estabilizar o câmbio, além de criar estímulos diretos à atividade econômica, com foco especial no setor da construção civil e infraestrutura que foram fortemente afetados, utilizando o PMCMV para auxiliar nessas medidas.

A coordenação e a concessão de benefícios envolvem a colaboração de diversas instituições e órgãos governamentais. Segundo Junior et.al, o PMCMV utiliza-se do “[...] Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social. É gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (Caixa)” (JUNIOR et al., 2014, p. 179) . De acordo com Foragi (2012), o PMCMV consiste em subsídios e descontos para as famílias, e incentivos para as empresas envolvidas na construção dos conjuntos habitacionais, sendo necessário, para viabilizar o programa, esforços conjuntos de diversos setores da União, da iniciativa privada, bem como de movimentos sociais.

Segundo o Art.2 o PMCMV foi implementado por meio das seguintes ações:

I - produção ou aquisição de novas unidades habitacionais; II - requalificação de imóveis urbanos; III - produção ou reforma de habitações rurais; IV - atendimento às necessidades habitacionais de famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) As ações de que trata este artigo poderão ser desenvolvidas mediante: I - subsídio direto à aquisição de imóveis novos ou usados; II - financiamento habitacional com condições especiais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); III - operações de arrendamento residencial com opção de compra; IV - outras modalidades de atendimento habitacional definidas pelo Poder Executivo Federal (BRASIL,2009)

Em sua fase inicial, de 2009 a 2011, o PMCMV estabeleceu como meta a alocação de R\$ 34 bilhões de reais na construção de um milhão de residências, a curto prazo. O programa que visava beneficiar famílias com renda de até 10 salários mínimos, distribuindo 400 mil unidades habitacionais para famílias com renda de 0 à 3 salários mínimos; 400 mil unidades para famílias com renda de 3 à 6 salários mínimos; e 200 mil unidades para famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos (MONTEIRO & VERAS, 2017). Segundo o Ministério das Cidades (2023), a primeira fase do programa possibilitou não só às famílias de baixa renda a aquisição da casa própria por meio de apoios financeiros e condições favoráveis de financiamento imobiliário proporcionadas pelo governo federal, mas também impulsionou a geração de empregos e o crescimento do setor da construção civil. A capacidade do programa em formar parcerias com entidades da sociedade civil, governos locais e agentes econômicos também se destaca como um diferencial, permitindo a implementação de ações em áreas urbanas e rurais, assim ampliando o sucesso do programa. Esse setor, importante para a geração de empregos e para o comportamento do PIB, viu a criação de milhares de empregos em 2009, impulsionando outros setores e contribuindo para o crescimento econômico. Como resultado, o PIB cresceu 4,3% no quarto trimestre de 2009 em comparação com o mesmo período de 2008 (ROMAGNOLI, 2012).

Mas, embora a construção civil seja um motor econômico importante por meio da geração de empregos, resolver o déficit habitacional exige enfrentar desafios estruturais. Para combater o desemprego e implementar mudanças necessárias ao desenvolvimento, é essencial que o Estado tenha um papel central em todo o sistema econômico. Isso mostra que questões econômicas estão profundamente ligadas às políticas públicas e que superar o subdesenvolvimento requer um processo político abrangente (FERRAZ, 2011).

Além dos impactos macroeconômicos gerados a partir dos investimentos no setor da construção civil - um setor intenso em trabalho e capaz de movimentar amplas cadeias produtivas para trás (insumos) e para frente (movimentando outros setores, como eletrodomésticos, acessórios à moradia, decoração, etc..) -, uma política habitacional focada na baixa renda engendra ainda a possibilidade de ampliar o bem-estar da população em função do valor social da moradia, podendo esta constituir-se em um importante aliado contra a pobreza (FERRAZ, 2011, p.81)

Segundo Junior et al. (2014), o objetivo prioritário do programa foi, desde o

início, o atendimento das famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, mesmo abrangendo famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Com base nas análises do déficit habitacional no Brasil e nas necessidades específicas das famílias de diferentes faixas de renda, foram estabelecidas divisões das medidas do Programa Minha Casa, Minha Vida com o objetivo de atender de forma eficaz às diversas realidades econômicas e sociais das famílias brasileiras. Na fase inicial do MCMV em 2009, foram identificados três grandes grupos prioritários de beneficiários, categorizados conforme suas faixas de renda e valor do imóvel. Em complemento, foram estabelecidas metas específicas para a construção de unidades habitacionais destinadas a cada grupo, conforme consta na Lei 11.977, com o objetivo de atender às diversas necessidades do setor habitacional no país, tais como:

1. Famílias com renda até 3 salários mínimos: este grupo recebeu o maior nível de subsídios oferecidos pelo programa, devido à sua maior vulnerabilidade econômica. Além disso, houve isenção do seguro e o pagamento de prestações mensais que não ultrapassavam 10% da renda familiar pelo período de dez anos. Foram previstas a construção de 400.000 unidades habitacionais, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional entre as famílias de baixa renda.

2. Famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos: para as famílias que possuíam renda entre 3 e 6 salários mínimos, o programa incentivou o crescimento do mercado imobiliário através do Sistema Financeiro Habitacional. Estas famílias tiveram acesso a financiamentos com condições diferenciadas, incluindo juros mais baixos e prazos mais longos para pagamento, facilitando, assim, a aquisição da casa própria. Os financiamentos poderiam ser realizados em até 30 anos, com comprometimento de renda de 20%. Além disso, para este grupo, também foram previstas 400.000 unidades habitacionais.

3. Famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos: embora tenham recebido menos subsídios em comparação aos grupos de renda mais baixa, estas famílias ainda se beneficiaram de condições de financiamento favoráveis. Houve, por exemplo, uma redução nos custos do seguro, bem como acesso ao fundo garantidor, que é um mecanismo financeiro, que cobre parte ou a totalidade do valor devido em caso de inadimplência. Assim, reduzindo o risco para as instituições financeiras e permitindo que ofereçam condições de financiamento mais acessíveis.

Para este grupo, foram previstas 200.000 unidades habitacionais na fase inicial do programa, demonstrando, assim, o compromisso do programa em atender a uma

ampla faixa da população, incluindo aquelas com rendas um pouco mais elevadas, mas que ainda necessitavam de apoio para a aquisição de imóveis.

Dessa forma, tendo como base a categorização dos beneficiários por faixas de renda, o PMCMV, é dividido em três subgrupos de programas de financiamento, cada um com foco em diferentes áreas e necessidades: Programa Habitação Popular - Entidades; Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) (BRASIL, 2009).

- Programa Habitação Popular – Entidades: este programa é voltado a financiar habitações para famílias com renda de até 3 salários mínimos. Este subgrupo é destinado a atender famílias de baixa renda organizadas por entidades sem fins lucrativos, como cooperativas habitacionais, associações comunitárias e movimentos sociais, tendo os recursos alocados no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e indicados pelos governos locais.
- Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): este programa iniciou suas operações com um orçamento de R\$ 500 milhões, sendo destinado aos agricultores rurais, concedendo subsídios para a aquisição de materiais de construção com o objetivo de reformar moradias na área rural.
- Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU): por fim o terceiro programa, foi destinado a fornecer subsídios habitacionais para famílias que recebem até seis salários mínimos, promovendo também condições especiais de financiamento imobiliário para famílias que recebem entre seis e dez salários mínimos. O programa contava com um orçamento inicial de R\$ 2,5 bilhões (Ministério Das Cidades, 2023).

A alocação superior de recursos iniciais ao Programa Nacional de Habitação Urbana, em comparação ao Programa Nacional de Habitação Rural, se justifica pelo fato de o déficit habitacional ser significativamente maior na área urbana em relação à área rural. Além disso, a finalidade do PNHU é mais abrangente, pois não se restringe apenas à aquisição de materiais de construção para a reforma de unidades habitacionais já existentes, como é o caso do PNHR (D'AMICO, 2011).

Conforme já mencionado, crise de 2008 afetou duramente as empresas do setor de construção civil no Brasil. Segundo Ferraz (2011), para se reerguerem, essas empresas contaram com o apoio de investidores estrangeiros, que adquiriram ações e colaboraram na elaboração de um pacote de medidas para a recuperação do setor, explicando assim a elevada participação dos empresários do setor na sua formulação.

Essa participação acabou influenciando o formato do PMCMV, que frequentemente recebe críticas relacionadas ao financiamento, padrões urbanísticos e à forma de provisão da moradia.

O PMCMV adota um modelo de provisão chamado “produção por oferta”, sendo assim,

[...] a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CEF, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores [enquadrados] ou vacância das unidades (FERRAZ, 2011, p. 98).

Como resultado, a maioria dos subsídios públicos vai para a produção direta por construtoras privadas, enquanto apenas uma pequena porcentagem é destinada a entidades sem fins lucrativos. Esse processo deixa mais claro a aposta do governo na iniciativa privada como principal motor do desenvolvimento habitacional.

Nesse contexto, as empresas construtoras são responsáveis por determinar a localização das edificações e a faixa de renda a ser atendida. Dessa forma, a administração pública municipal desempenha um papel secundário nesse processo. Isso ocorre porque as novas técnicas construtivas permitem a padronização das moradias e a simplificação dos projetos, visando diminuir os custos e aumentar o lucro. Conforme explicado por Sugahara et al. (2023)

Essa nova espacialidade requerida pelos empreendimentos desenvolvidos para as 'classes populares', que exigem uma produção imobiliária em larga escala, padronizada, com custos reduzidos, implicou em uma expansão relativa da atividade imobiliária em direção aos espaços metropolitanos periféricos e uma maior e mais complexa articulação institucional no setor privado com o poder público, a partir da crescente demanda para a infraestrutura e equipamentos coletivos em tais espaços (SUGAHARA et al, 2023, p. 85)

Nesse contexto, é essencial analisar como o programa se organiza para atender às necessidades habitacionais das classes populares, posicionando-se como uma ferramenta importante, conforme indicam Ramos e Noia (2014, p.33)

Apesar das falhas institucionais e de regulamentação de processos, de certa forma comuns em um programa ainda recente e de abrangência nacional, o MCMV vai além de ser um programa habitacional, afirmando-se como um arcabouço instrumental de política habitacional, uma vez que dispõe desde instrumentos financeiros até de um marco legal que pode ser utilizado pelos municípios na gestão do uso do solo ou de regularização fundiária, igualmente importante para a viabilização de empreendimentos habitacionais. [...] O MCMV injetou recursos bastante significativos na produção habitacional e que estabeleceu mecanismos de subsídio diretos e explícitos, como propunha a Política Nacional de Habitação e o PlanHab; e, assim, por meio dessa equação financeira, ampliou o atendimento para faixas de renda antes

atendidas de forma restrita.

Ao longo dos anos, as normas do programa foram progressivamente ajustadas em resposta às experiências práticas acumuladas e ao contexto político vigente. Essas adaptações incluíram, por exemplo, melhorias nas especificações técnicas das unidades habitacionais, a definição de valores mínimos e máximos para a aquisição das moradias, a ampliação das possibilidades de requalificação de imóveis e a alocação de parte do investimento para o aprimoramento da infraestrutura ao redor dos empreendimentos habitacionais (EUCLYDES et al., 2022). Durante a segunda fase do Programa, houve uma desaceleração nas contratações e na execução das obras, acompanhada de críticas da mídia sobre problemas nos novos empreendimentos. Apesar disso, o programa manteve sua centralidade na agenda governamental até a campanha eleitoral de 2014, evidenciando sua importância política e social.

Em 2011, o PMCMV passou por uma reformulação com a promulgação da Lei 12.424, que alterou a Lei 11.977/2009, introduzindo uma série de melhorias e ajustes em relação à fase inicial. Iniciada no governo de Dilma Rousseff, essa reformulação trouxe algumas mudanças, como a ampliação das metas de construção, prevendo 2 milhões de novas unidades habitacionais, um aumento substancial em comparação com a primeira fase. Além disso, foram revisados os valores das faixas de renda, permitindo que mais famílias fossem beneficiadas e aprimorando as especificações das unidades habitacionais. Para a segunda etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida, foi estabelecido um prazo de duração de três anos (MELO, 2021).

Conforme Loureiro et al. (2013), durante essa fase, o programa conseguiu subsidiar o financiamento de 953,6 mil unidades habitacionais, representando quase metade das 1,96 milhão de unidades contratadas por meio do PMCMV, conforme dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Esta etapa também expandiu seu alcance para incluir trabalhadores rurais através do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que oferece subsídios para a construção ou reforma de imóveis de agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda familiar anual bruta de até R\$ 60 mil (LOUREIRO et al., 2013).

O investimento total até 2014 foi de R\$ 71,7 bilhões, sendo R\$ 62,2 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e R\$ 9,5 bilhões do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mais que o dobro dos R\$ 34 bilhões

destinados na primeira fase do programa. Além de ampliar o número de unidades habitacionais previstas de 1 milhão para 2 milhões, a segunda fase destinou 60% dessas unidades para famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00, em comparação com as 400 mil unidades destinadas a essa faixa de renda na primeira fase. Ademais, foi incluída a possibilidade de aquisição de imóveis em áreas em processo de desapropriação, urbanização de favelas e assentamentos precários, além da construção de áreas comerciais dentro dos empreendimentos, ampliando assim o escopo e a funcionalidade dos projetos habitacionais (FRANÇA & ABIKO, 2013).

Apesar dos primeiros sinais de recessão em 2014, a atividade imobiliária manteve-se relativamente estável graças à expansão do crédito, que atingiu 9,8% do PIB, impulsionada por empréstimos do FGTS e do SBPE. No entanto, a queda no saldo de depósitos na caderneta de poupança indicou um desequilíbrio entre o crédito disponível e a demanda, sinalizando que o limite de financiamento do setor estava sendo alcançado. Com a piora da situação econômica e política a partir de 2014, o governo Dilma adotou uma estratégia econômica conservadora, cortando gastos públicos, o que levou ao adiamento da terceira fase do programa, devido à necessidade de significativos recursos orçamentários para subsidiar famílias de baixa renda (EUCLYDES et al., 2022).

A conjuntura política e econômica que havia favorecido o surgimento e a capilarização do PMCMV começou a se dissolver com o início da crise fiscal em 2014 e resultou no impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, marcando um período de profundas mudanças e incertezas para o programa habitacional.

Como consequência, as restrições fiscais afetaram diretamente a capacidade do programa de atender às famílias de baixa renda, que são as mais necessitadas dos subsídios. A ausência de subsídios adequados torna extremamente difícil para essas famílias arcarem com os custos de habitação, agravando ainda mais sua situação de vulnerabilidade. Assim, a limitação de recursos fiscais comprometeu a eficácia do programa em alcançar e beneficiar justamente aqueles que mais necessitam de assistência.

Para compensar o esvaziamento desse segmento, o governo Temer introduziu uma faixa intermediária de renda para os beneficiários, a faixa 1,5. A criação dessa nova faixa de renda indica a continuidade das mudanças no conteúdo e no público-alvo do programa, iniciadas após as restrições fiscais orçamentárias a partir de 2014. Apesar dessa nova faixa ter sido concebida para atender famílias com rendas

menores do que a faixa 2, ele ainda exige emprego formal, o que exclui grande parte do grupo que compõe o déficit habitacional. Ademais, passou-se a destinar uma parcela do investimento total para a execução do trabalho social, correspondente a uma quota do valor de aquisição da unidade habitacional. (EUCLYDES et al., 2022).

Embora o PMCMV tenha passado por várias mudanças incrementais que o enfraqueceram ao longo dos anos, foi apenas em 2021 que seu desmonte foi consolidado e sua extinção formalizada. Com a promulgação da Lei nº 14.118/21, originária da Medida Provisória nº 996/2020, o governo do presidente Jair Bolsonaro substituiu o PMCMV pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

O “novo” programa apresentava-se com a finalidade de promover o direito à moradia para famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 e famílias em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (BRASIL, 2021). Segundo o artigo 2º da Lei 14.118/2021, eram diretrizes do Programa Casa Verde e Amarela:

- I - atendimento habitacional compatível com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana e rural, ambiental, social, cultural e econômica do País;
- II - habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece;
- III - estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal;
- IV - promoção do planejamento integrado com as políticas urbanas de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de gestão do território e de transversalidade com as políticas públicas de meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável;
- V - estímulo a políticas fundiárias que garantam a oferta de áreas urbanizadas para habitação, com localização, preço e quantidade compatíveis com as diversas faixas de renda do mercado habitacional, de forma a priorizar a faixa de interesse social da localidade;
- VI - redução das desigualdades sociais e regionais do País. (BRASIL, 2021).

Uma das principais mudanças no programa foi nas faixas de renda das famílias beneficiadas pelo programa, que agora são divididas em três categorias: até R\$ 2 mil mensais, de R\$ 2 mil a R\$ 4 mil, e de R\$ 4 mil a R\$ 7 mil. Outrossim, somente as famílias com renda de até R\$ 4 mil em áreas urbanas ou renda anual de até R\$ 48 mil em áreas rurais podem receber subsídios da União (BRASIL, 2021).

O propósito do programa era aumentar a quantidade de moradias disponíveis para atender às necessidades habitacionais e melhorar as unidades imobiliárias existentes para corrigir problemas de infraestrutura. Entre suas ações, o programa propôs a criação de um programa subsidiário focado na regularização fundiária urbana

(REURB) e na melhoria das residências, beneficiando grupos com maior necessidade conforme a Lei nº 13.465/2017. A inclusão da Regularização Fundiária Urbana no PCVA está disposta com a proteção do direito fundamental à moradia contra interferências do Estado ou de particulares. Isso significa garantir não apenas o acesso a uma residência digna, mas também a segurança jurídica para sua manutenção. A titulação de imóveis prevista na Lei nº 13.465/2017 concede direitos aos possuidores, permitindo a transferência oficial de propriedade e a obtenção de hipotecas, assegurando o pleno exercício do direito à moradia (MEDEIROS, 2023).

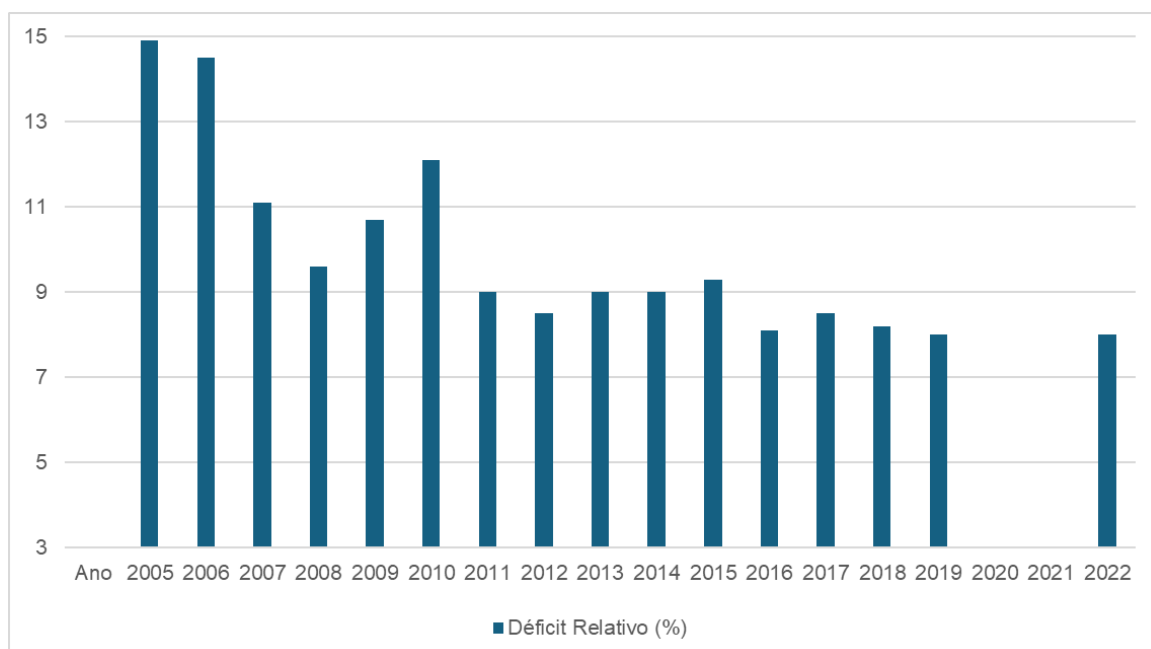
Um dos objetivos do PCVA era promover a inclusão de microempresas, pequenas empresas, microempreendedores individuais do setor da construção civil e entidades privadas sem fins lucrativos nas atividades do programa. Isso representa uma mudança em comparação com o programa anterior, que tinha uma modalidade chamada MCMV-Entidades, que conforme já mencionado anteriormente, era direcionada a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00 e envolvia cooperativas habitacionais e outras entidades organizadoras. Embora possuam metas e objetivos semelhantes, os programas habitacionais diferem em suas bases legais, o que gera debates sobre sua eficácia na garantia do direito à moradia. As discussões principais envolvem, sobretudo, o financiamento, a regularização fundiária e a participação popular. O Conselho das Cidades, por exemplo, foi excluído da elaboração do Programa Casa Verde e Amarela, o que, segundo algumas especialistas, contraria a Constituição Federal. (CÂMARA, 2023).

Com essa nova formulação do programa, foram estabelecidas diversas regras para o financiamento, destacando os empréstimos habitacionais com taxas de juros reduzidas e prazos estendidos, facilitando o acesso à casa própria para muitas famílias. No entanto, a eficácia dessa política em garantir o direito à moradia tem sido alvo de críticas, sendo que, uma das principais reside no fato de que a responsabilidade de assegurar o direito à moradia é transferida para as instituições financeiras. Essas entidades, além de obterem lucro por meio dos empréstimos concedidos, mantêm os imóveis financiados como garantia. Em outras palavras, em situações de inadimplência, há a possibilidade de penhora do imóvel. Essa situação é ainda mais agravada pelo fato de que os créditos habitacionais concedidos no âmbito do PCVA não são protegidos pela Lei da Impenhorabilidade do Bem de Família. A referida lei estabelece que o imóvel residencial próprio da família é impenhorável, salvo em casos específicos, como dívidas de financiamento do próprio imóvel.

Portanto, se o mutuário deixar de pagar as prestações do financiamento, o imóvel pode ser tomado pela instituição financeira, colocando em risco a segurança habitacional das famílias beneficiadas pelo programa (FACCENDA & LEAL, 2022).

O governo federal, por meio do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), entregou aproximadamente 1,6 milhão de moradias no país entre 2019 e 2022 (BRASIL, 2022). Para viabilizar essas entregas, a redução das taxas de juros e a facilitação do acesso ao crédito imobiliário foram medidas fundamentais. No entanto, a ligação dos financiamentos habitacionais ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) introduziu uma certa volatilidade nos reajustes das prestações. Antes, a correção das prestações era feita pela Taxa Referencial (TR), que oferecia maior estabilidade e também previsibilidade. Em períodos de alta inflação e elevação das taxas de juros, como os observados desde 2020, essa volatilidade impactou negativamente a rentabilidade dos projetos. Consequentemente, algumas construtoras optaram por suspender ou abandonar novos empreendimentos devido à dificuldade em assegurar a lucratividade (SUGAHARA et al., 2023). O gráfico a seguir mostra a evolução do déficit habitacional de 2005 a 2022.

Figura 1. Evolução do Déficit Habitacional relativo (2005-2022)



Fonte: Fundação João Pinheiro (2024). Elaboração própria.

A figura 1 ilustra a evolução do déficit habitacional no Brasil entre 2005 e 2022. No período de 2005 a 2008, o déficit foi persistentemente elevado, com índices

superiores ou próximos a 10%. Nota-se uma redução entre 2007 e 2008, seguida por um aumento de 2008 para 2009, provavelmente devido à crise dos subprimes e à desaceleração do mercado imobiliário. Entre 2009 e 2012, o déficit voltou a diminuir, coincidindo com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em 2010, a metodologia da Fundação João Pinheiro não pôde ser aplicada diretamente devido às alterações no questionário do Censo Demográfico. Essas mudanças comprometeram a comparabilidade dos dados de 2010 com os anos anteriores. Para assegurar a consistência e a comparabilidade, os pesquisadores utilizaram informações de pesquisas anteriores, que adotavam a metodologia antiga, para estimar a intenção de mudança das famílias. Esse ano, em específico, se difere dos demais pelo aumento do déficit. Entre 2011 e 2014, o déficit voltou a diminuir, embora tenha ocorrido um leve aumento em 2013 e 2014, refletindo as condições econômicas gerais. No período de 2015 a 2018, o déficit apresentou uma leve diminuição, mesmo diante da recessão econômica e dos cortes no Programa Minha Casa Minha Vida.

A Fundação João Pinheiro não possui dados atualizados para 2020 e 2021 devido à suspensão do Censo Demográfico em função da pandemia de COVID-19. Em 2022, com a retomada das pesquisas, o déficit apresentou-se no mesmo patamar observado desde a última medição em 2019, sem evidenciar novas reduções. Observamos que, após 2009, apesar de algumas flutuações, a tendência geral foi de redução do déficit relativo, atingindo 8% em 2022. A criação do MCMV parece ter contribuído para a estabilização e posterior redução do déficit, demonstrando um impacto positivo do programa na mitigação do déficit habitacional ao longo dos anos. Embora a diminuição seja modesta em termos quantitativos, ela marca um avanço histórico, pois é a primeira vez que o país conseguiu reduzir de forma consistente esse indicador.

Em 2023, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que foi quem criou o PMCMV, para seu terceiro mandato, aconteceu a reativação do programa, através da Medida Provisória nº 1.162, posteriormente convertida na Lei nº 14.620 (BRASIL, 2023). Assim que foi assinada a medida provisória, o presidente Lula anunciou a reativação imediata das obras de 5.562 unidades habitacionais do PMCMV em cinco cidades nos meses subsequentes.

[...] Especificamente, serão 609 unidades em Rio Largo (AL), 868 em Chapadinha (MA), 2.837 em Imperatriz (MA), 1.008 em Belém (PA) e 240 em

Governador Valadares (MG). Nos próximos meses, o programa continuará ou reiniciará a construção de 186,7 mil moradias em todo o país (BRASIL, 2023).

Segundo o ministro Jader Filho (2023), que está a frente do Ministro das Cidades no atual governo Lula, estima-se que serão construídas 2 milhões de novas unidades habitacionais até 2026. Com a retomada do programa, projeta-se a criação de um milhão de novos empregos ao longo dos próximos quatro anos. Esses empregos serão tanto diretos, como aqueles gerados diretamente pelo programa na construção civil, quanto indiretos, como os criados em setores relacionados, tais como fornecedores de materiais de construção e serviços. De acordo com o Ministério das Cidades (2024), as novas diretrizes sancionadas pelo presidente Lula introduzem mudanças na estrutura das faixas de renda contempladas, atendendo famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8.000,00 e famílias residentes em áreas rurais com renda bruta familiar anual de até R\$ 96.000,00. Para além disso, o governo ampliou os descontos oferecidos aos beneficiários que utilizam o financiamento com recursos do FGTS. O valor máximo dos descontos foi ajustado de R\$ 45.700 para R\$ 55.000 para os beneficiários das faixas 1 e 2. Abaixo, um resumo que ilustra as mudanças nas faixas de renda contempladas pelos programas habitacionais ao longo dos anos, desde sua criação em 2009, passando pela transição para PCVA em 2021, até as novas diretrizes sancionadas pelo presidente Lula em 2023.

Quadro 1. Análise comparativa entre as faixas de renda atendidas pelo programa

Programa	Faixa de Renda (em Salários-Mínimos)	Faixa de Renda (Valores)	Valor do Salário-Mínimo na Época
PMCMV (2009)	Faixa 1: até 3 salários-mínimos Faixa 2: entre 3 e 6 salários-mínimos Faixa 3: entre 6 e 10 salários-mínimos	Faixa 1: até R\$ 1.395,00 Faixa 2: entre R\$ 1.395,01 e R\$ 2.790,00 Faixa 3: entre R\$ 2.790,01 e R\$ 4.650,00	R\$ 465,00
PCVA (2021)	Grupo 1: até 2 salários-mínimos Grupo 2: entre 2 e 4 salários-mínimos Grupo 3: entre 4 e 7 salários-mínimos	Grupo 1: até R\$ 2.000,00 Grupo 2: entre R\$ 2.000,01 e R\$ 4.000,00 Grupo 3: entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00	R\$ 1.100,00
PMCMV (2023)	Faixa 1: até 2 salários-mínimos Faixa 2: entre 2 e 3 salários-mínimos Faixa 3: entre 3 e 6 salários-mínimos	Faixa 1: até R\$ 2.640,00 Faixa 2: entre R\$ 2.640,01 e R\$ 4.400,00 Faixa 3: entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8.000,00	R\$ 1.320,00

Fonte: Ministério das Cidades, Programa Minha Casa Minha Vida. Elaboração própria.

Como um marco recente, também temos a volta do MCMV Entidades. Foram selecionadas 443 propostas de 206 Entidades que fazem parte de movimentos de luta por moradia. Já no MCMV Rural, foram aceitas 2.105 propostas de 1.137 Entidades, incluindo organizações de agricultores, trabalhadores rurais e entidades públicas locais. O investimento de R\$ 6 bilhões destinado ao MCMV Entidades tem como objetivo “[...] conceder financiamento subsidiado a famílias organizadas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos, para a produção de unidades habitacionais urbanas.” Desde 2009, o MCMV Entidades contratou mais de 73,2 mil moradias e entregou mais de 34,7 mil. De 2023 para cá, foram entregues mais de 4,2 mil unidades habitacionais e autorizada a retomada de mais de 3,9 mil moradias (BRASIL, 2024). Ainda sobre essa retomada, o presidente Lula enfatizou que pretende recuperar as casas abandonadas desde 2013 “[...] este é o ano da colheita do programa.”

Conforme consta no Art. 4º da Lei 14.620 (BRASIL, 2023), é esperado que a nova versão do MCMV ofereça uma política habitacional mais ampla e variada. Isso inclui novas formas de atendimento, como alugar casas a preços acessíveis, melhorar as moradias já existentes e oferecer terrenos prontos para construção. Além disso, o programa pretende adotar “[...] diretrizes robustas que não apenas citam direitos, mas também os articulam com linhas programáticas de governo; pautas progressistas; reconhecimento de setores até então pouco valorizados na composição programática das políticas habitacionais, notadamente as entidades sem fins lucrativos” (BALBIM, 2023).

O programa Minha Casa Minha Vida tem trilhado um percurso longo e complexo desde sua criação, caracterizado por avanços e, ocasionalmente, períodos de retrocesso. Ao longo dos anos, o programa passou por diversas reformulações e até mesmo mudanças de nomenclatura, retomando em 2023 com o seu nome de origem. Neste contexto, o governo atual implementou medidas destinadas ao aprimoramento do programa, com o objetivo de acelerar a entrega das unidades habitacionais e melhorar a qualidade das construções. Embora essas melhorias tragam um sopro de esperança para a população, ainda se faz necessário um conjunto de ajustes para sanar os problemas estruturais que o programa acumulou ao longo de sua trajetória.

7 CONCLUSÕES

Considerando os resultados apresentados ao longo do trabalho, podemos concluir que as políticas habitacionais são ferramentas essenciais no que tange o enfrentamento dos problemas habitacionais, bem como os demais problemas sociais vinculados ao déficit habitacional. As políticas públicas como um todo são primordiais para a melhoria das condições de vida da população brasileira, sobretudo para a parcela mais pobre da sociedade, negligenciadas há muito tempo pelo Estado, pois esse não garante o mínimo necessário para que essas pessoas tenham uma vida digna.

Retomando o problema de pesquisa, identificamos que a consolidação do processo de urbanização no Brasil que ocorreu ainda no início do século XX, vinculado a transição da economia agro-exportadora para uma economia centrada na industrialização, impactou de forma significativa a estrutura das cidades, que tiveram uma expansão intensa e desordenada devido ao êxodo rural ocasionado pelas modificações econômicas do país, transformando a relação entre campo e cidade. Esse conjunto de acontecimentos, somado a incapacidade do estado em promover a infraestrutura urbana necessária para absorver o contingente populacional advindo do campo, fez com que grande parcela da população, sobretudo os mais pobres, tivessem uma inserção precária nas atividades econômicas, enfrentando também, por consequência, problemas de moradia.

Esse quadro geral nos traz ao problema central investigado durante o trabalho. Além da criminalidade, desigualdade social, etc. Ao enfrentar problemas de inserção nas atividades econômicas, bem como no acesso à moradia, a população mais pobre buscou alternativas habitacionais por meio da autoconstrução de habitações informais e precárias, promovendo o surgimento do que conhecemos hoje por favelas e loteamentos irregulares. Todo esse contexto de novos problemas e desafios que surgiu no início do século XX persiste até os dias atuais, nos levando a refletir sobre a incapacidade, ou até mesmo o desinteresse do estado brasileiro em buscar uma resolução para tais problemas que surgiram há mais de século.

Após quase um século de problemas relacionados a moradia e déficit habitacional, somado ao período da ditadura militar, onde houve a paralisação do desenvolvimento da democracia, e por consequência a impossibilidade do estabelecimento de uma política habitacional ampla e com foco no atendimento

prioritário das famílias mais pobres e vulneráveis, o Estado brasileiro por fim orientou-se para uma atuação mais forte em relação a infraestrutura urbana e políticas habitacionais. Contudo, destaca-se aqui a luta pela reforma urbana, na qual diversos grupos sociais uniram forças para pressionar por mudanças estruturais no país. Esse esforço coletivo resultou na incorporação de princípios de justiça social e função social da propriedade na Constituição de 1988, estabelecendo uma base para a política urbana.

A continuidade dessa mobilização, juntamente os esforços do partido de esquerda (PT) para a eleição presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, expressou-se na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 que regulamentou esses princípios, e na criação do Ministério das Cidades em 2003, visando coordenar e implementar políticas urbanas de forma mais eficaz. Por essa razão, após anos de negligência absoluta do estado em relação aos problemas habitacionais, podemos considerar o Programa Minha Casa Minha Vida, um marco histórico, social e político na implementação de políticas sociais efetivas.

Lançado em 2009, o PMCMV foi instituído com o objetivo de diminuir o déficit habitacional no Brasil e estimular a economia durante a crise financeira internacional de 2008, promovendo a geração de empregos e dinamizando o setor da construção civil. Seu principal objetivo era atender famílias de baixa renda, realizando investimentos expressivos em subsídios para a aquisição da casa própria. Como evidenciado anteriormente nesse trabalho, o programa reduziu significativamente os índices de déficit habitacional. No entanto, o impacto foi menos expressivo justamente para as famílias de menor renda, até R\$ 1.395, onde residia 90% do déficit habitacional, sendo atendido apenas 6% desse déficit. Isso evidencia uma falha estrutural nas políticas habitacionais, que resultam em uma distribuição desproporcional de recursos, prejudicando o atendimento das necessidades de moradia das famílias mais vulneráveis.

Isso acontece porque embora as políticas habitacionais sejam uma medida para mitigar problemas sociais, sua elaboração também busca o desenvolvimento econômico do país, que por sua vez permitirá a continuidade das políticas habitacionais por meio de financiamento e demais contribuições tanto por parte do Estado quanto por parte de entidades privadas, como construtoras, instituições financeiras etc. Dito isso, são abertos precedentes para que os interesses dos setores privados adentrem nas diretrizes das políticas habitacionais. Essa questão é

evidenciada em uma das principais críticas ao PMCMV, que é o fato dele não adotar um conjunto de estratégias consideradas essenciais pelo PlanHab para resolver o problema habitacional, especialmente aquelas que não estão relacionadas aos aspectos financeiros, como a localização adequada dos empreendimentos, a integração com infraestrutura urbana e serviços públicos, a participação comunitária no planejamento e execução dos projetos, entre outras. Como resultado, o programa aborda o problema de maneira incompleta.

Contudo, o Programa Minha Casa Minha Vida diferencia-se amplamente das demais políticas habitacionais implementadas anteriormente, uma vez manteve um equilíbrio muito mais rígido entre os interesses econômicos privados e os objetivos sociais do programa, que é a redução substancial do déficit habitacional no Brasil. O PMCMV também inovou nas formas de financiamento, buscando recursos governamentais, aliados aos recursos do FGTS, bancos públicos e parcerias público-privadas.

Embora o programa MCMV tenha sido uma grande iniciativa, o problema habitacional no Brasil é tão profundo e antigo que é inviável ser resolvido de uma forma rápida. Mesmo com os avanços trazidos, as camadas mais pobres da população ainda enfrentavam enormes dificuldades para acessar o programa, apesar dos subsídios oferecidos. Um problema que surgiu em meados do século XX e começou a ser enfrentado de forma efetiva apenas no início do século XXI ainda levará muitos anos para ser resolvido.

Em 2021, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi reformulado e renomeado como Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) pelo governo de Jair Bolsonaro (PL). A proposta de mudança entre os programas foi apresentada como uma estratégia para criar uma nova percepção pública, enfatizando as diretrizes e melhorias nas propostas. Essa estratégia busca promover uma imagem de inovação e progresso, ao mesmo tempo em que tenta desvincular a imagem do programa da administração governamental anterior. Contudo, não ocorreram melhorias significativas e o programa não conseguiu resolver problemas estruturais, como a concentração de empreendimentos em áreas periféricas e a falta de infraestrutura adequada.

Da mesma forma, a inclusão de movimentos e entidades da sociedade civil na formulação e implementação da política habitacional foi mínima, com esses grupos raramente ultrapassando um papel meramente formal e sem muitos espaços reais

para discussão e fiscalização das políticas habitacionais e urbanas. Os promotores imobiliários, visando maximizar lucros, deslocaram os empreendimentos habitacionais para as periferias das cidades, adquirindo terrenos a preços baixos e esperando sua valorização para posterior venda a preços mais altos, perpetuando assim a segregação socioespacial.

Em 2023, com a posse do presidente Lula para seu terceiro mandato, o programa voltou a se chamar Programa Minha Casa Minha Vida. Além disso, o Ministério das Cidades, que havia sido extinto em 2019, foi recriado. Será necessário um período adicional para compreender os próximos passos e avaliar o impacto dessas mudanças, o que poderá ser explorado em estudos futuros. No entanto, espera-se que a mudança vá além de uma simples troca de nome e realmente enfrente os desafios de fornecer moradias para a população mais carente do país.

Muitas melhorias devem ser feitas, como a diversificação das fontes de financiamento do programa, ampliando os subsídios, bem como uma reestruturação das metas para o atendimento prioritário e proporcional das famílias mais pobres, onde reside a maior porcentagem de déficit habitacional. A distribuição de unidades habitacionais priorizando locais e regiões com acesso a emprego, educação e infraestrutura, auxiliando as famílias com a menor faixa de renda na permanência e adimplência em relação a suas moradias.

Embora o PMCMV tenha sido implementado pelo governo Lula em 2009, e retomado pelo mesmo presidente em 2023, com sua proposta original de enfrentamento ao déficit habitacional por meio da promoção de moradia para famílias com baixa renda, os próximos governos, independente de partido ou posicionamento político, devem compreender que o PMCMV é um marco em termos de política habitacional, e devem tratá-lo como um projeto nacional que deve ser continuado e melhorado ao longo dos anos, e não descontinuado ou meramente renomeado sem que todos os esforços necessários sejam destinados a efetivação de seus objetivos. Assim como o problema habitacional foi sendo construído ao longo de décadas, sua resolução também levará anos, por isso a necessidade da continuidade e consistência de políticas habitacionais que ataque esse problema.

Para futuros trabalhos, sugere-se investigar essa nova fase do programa em detalhes, bem como realizar uma análise mais aprofundada do impacto econômico do programa na questão habitacional, no emprego, na melhoria da questão urbana, no impacto por região, etc., com prioridade para aquelas que apresentam maior déficit

habitacional e desigualdade social.

Por fim, concluo que a recente reestruturação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), traz uma nova esperança de que, com um enfoque mais inclusivo e coordenado, possamos enfrentar os desafios habitacionais de maneira mais eficaz. Como afirmou Friedrich Engels, "não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação."

8 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vanilza da Costa. **Programa Minha Casa, Minha Vida: financeirização da política habitacional e relações patrimonialistas em Sergipe**. 2018. 193 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2018.

AZEVEDO, S. de. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

BALBIM, Renato. **O Minha Casa, Minha Vida voltou, e com melhorias habitacionais: análise da Medida Provisória no 1.162 e suas 298 emendas**. Dirur: Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, n. 38, agosto de 2023

BARBOSA JUNIOR, Rui Ferreira; SANTOS, Moacir José dos. **A urbanização das cidades**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO, 3., 2014, Taubaté. Ciência e tecnologia para o desenvolvimento social. Taubaté: Universidade de Taubaté, 2014.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. arq.Urb, (1), 70-104, 2008. Disponível em: <https://www.revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em 12 de abril de 2024.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017. 244 p. ISBN 978-85-54325-00-8.

BORÇA JUNIOR, Gilberto Rodrigues; TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Analisando a crise do subprime**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 129-159, dez. 2008.

BOTEGA, L. da R. De Vargas a Collor: **urbanização e política habitacional no Brasil**. Espaço Plural, [S. l.], v. 8, n. 17, p. p. 65–72, 2000. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/1619>. Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Democracia e Participação Social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980**. 2011. 267 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011

Ministério das Cidades. **Portal do Ministério das Cidades**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br>. Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistemática 2010: manual para apresentação de propostas**. Programa - 0310: gestão da política de desenvolvimento urbano (infraestrutura urbana). 2010.

BRASIL. Lei n. 12.424, de 7 de julho de 2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – **PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Diário Oficial da União, Brasília, 8 de julho de 2009.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001.

BRITO, F., & SOUZA, J. de. (2005). **Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza**. São Paulo Em Perspectiva, 19(4), 48–63. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392005000400003>

CÂMARA, Maria Gabriela Anacleto Phaelante da. **Análise comparativa entre programas governamentais de habitação: Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde e Amarela sob uma perspectiva jurídica**. 2023.

Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, Departamento de Ciências Jurídicas, Santa Rita, 2023.

CANO, Wilson. **Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 9, n. 1, jan./mar. 1989.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva Regional no Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Unesp, 2008.

CANO, Wilson. **Novas determinações sobre as questões regionais e urbanas após 1980**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 13, n. 2, 2011a.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. "**Desafios da Mobilidade Urbana no Brasil**," Discussion Papers 2198, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: IPEA, 2016

CRISPIM, Henrique Cardoso. **Do açúcar ao café: a evolução do crédito e a dinâmica da riqueza paulista ao longo do século XIX**. Brasília, DF, 2023

D'AMICO, Fabiano. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. Curitiba, PR, 2011.

FACCENDA, Guilherme Augusto; LEAL, Rogério Gesta. **A regularização fundiária como forma de proteção do direito à moradia em cenários de falência**. Direito e Desenvolvimento, v. 12, n. 2, p. 169-179, 2021

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Campinas, SP: [s.n.], 2005

FARIA, V. **Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos.** In SORJ, B., and ALMEIDA, MHT., Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

FARIA, Vilmar E. **Cinqüenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas.** 1991.

FERRAZ, Camila de Araújo. **Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida.**

FRANÇA, Marylinda Santos de; ABIKO, Alex Kenya. **Minha Casa Minha Vida: uma avaliação preliminar.** In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA LARES, 13., 2013, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Centro Brasileiro Britânico, 2013. Disponível em: https://lares.architexturez.net/system/files/LARES_2013_895-1041-1-SP.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

FORAGI, Rafael. **Uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida.** Porto Alegre: Trabalho de conclusão de graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório Anual de Déficit Habitacional.** Disponível em <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 27 jul. 2024.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** São Paulo. ed. nacional, 1967.

GIAMBIAGI, Fabio. [et. al.] **Economia brasileira contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005,

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa.** Plageder, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas,

2010.

GONÇALVES JUNIOR, Carlos Alberto; DUTRA, Ricardo de Lemos; LOPES, Ricardo Luis; RODRIGUES, Rossana Lott. **Impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto**. The impact of the "My House, My Life" Housing Program in the Brazilian economy: an analysis of input-output.

GRAZIA, de Grazia; RODRIGUES, Evaniza. **Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios**. Revista Rio de Janeiro, n.9, p.11-21, Jan-Ab. 2003

KOURY, A. P., & OLIVEIRA, B. S. de .. (2021). **A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988)**. Urbe. Revista Brasileira De Gestão Urbana, 13, e20200007. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200007>

JUNIOR, R. F.; SANTOS, M. J. **A Urbanização das Cidades**. Acesso em 22/10/2023, 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. **Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Departamento de Gestão Pública, 2015

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. **The economic and social history of Brazil since 1889**. New York: Cambridge University Press, 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília, 2001

MELO, Sarah Silva de. **Análise comparativa entre programas governamentais de**

habitação: Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde e Amarela. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Pró-Reitoria de Graduação, Escola de Gestão e Negócios, Goiânia, 2021.

MONTEIRO, A. R., & VERAS, A. T. de R.. (2017). **A questão habitacional no Brasil.** Mercator (fortaleza), 16, e16015. <https://doi.org/10.4215/RM2017.E16015>

PENALVA, A. M. S., & DUARTE, S. M. (2011). **Política Habitacional no brasil: uma nova abordagem para um velho problema.** Revista Da Faculdade De Direito Da UERJ - RFD, (18). <https://doi.org/10.12957/rfd.2010.1375>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado,** Editora Brasiliense, São Paulo, 1977.

Plano Nacional de Habitação. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Primeira impressão: Maio de 2010.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil.** São Paulo, Ed. Brasiliense, 1998.

RAMOS, J. da S.; NÓIA, A. C. **Análise da execução do Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios de Ilhéus e Itabuna, Bahia.** In: SEMANA DO ECONOMISTA, 4., ENCONTRO DE EGRESSOS, 4., 2014, Ilhéus. Anais [...]. Ilhéus, BA: Universidade Estadual de Santa Cruz, 2014. p. 1-20. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-1.pdf>. Acesso em: dez. 2017.

RODRIGUES, Gelze Serrat de Souza Campos; ROSS, Jurandy Luciano Sanches. **A trajetória da cana-de-açúcar no Brasil** [recurso eletrônico] : perspectivas geográfica, histórica e ambiental. Uberlândia: EDUFU, 2020. DOI <http://doi.org/10.14393/EDUFU/978-65-86084-00-9>.

ROMAGNOLI, Alexandre José. **O programa “minha casa, minha vida” na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos.** 2012. 141f.

Dissertação (mestrado em ciência política) - Centro de Educação e Ciências Humanas
- Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. **O desenvolvimento da habitação social no Brasil**. [S. l.], p. 202-213, 1 fev. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4675/467546173014.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2023.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para Discussão nº 654. Brasília: IPEA, julho de 1999.

SIMONATO, Thiago Cavalcante; DOMINGUES, Edson P.; MAGALHÃES, Aline Souza. **Projeção dos impactos econômicos regionais do desastre de Mariana-MG**. 2017.

SUGAHARA, Maria Carolina Graciano; ELIAS, Lucas Pellegrini; BARBERI, Leandro di Genova. **As políticas habitacionais brasileiras e a continuidade da financeirização: uma análise da transição dos programas Minha Casa Minha Vida e Casa Verde e Amarela**. Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia, v. 21, n. 2, p. 80-92, 2023.

VAINER, Carlos B. **Planejamento e território ensaios sobre a desigualdade**. Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro: UFRJ, ano XV, n. 2, ago./ dez., 2001.

VAINER, Carlos B. **Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 9, 2007. DOI: 10.22296/2317-1529.2007v9n1p9.