



A EFETIVIDADE DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: o Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida

Hugo Márcio Vieira de Almeida Andrade¹

Leandro Pereira Morais²

Cláudio César de Paiva³

Faíque Ribeiro Lima⁴

Resumo

O Brasil é um país que convive historicamente com a falta de habitações adequadas principalmente para populações de baixa renda, e esse problema afeta não só a qualidade de vida dessas pessoas, como também a capacidade de emancipação econômica e social. Dado esta questão, a problemática que instiga esta investigação é verificar como se deram e quão efetivas foram as 'políticas habitacionais' do Banco Nacional de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida para a redução do déficit habitacional no país. Com relação a essa problemática, o objetivo geral deste trabalho é identificar e analisar as principais ações, programas e políticas habitacionais realizadas e como essas medidas impactaram no combate do déficit habitacional, assim como explicitar de que forma essas experiências foram bem ou malsucedidas no intercurso das suas aplicações. A investigação se justifica pela relevância da moradia adequada para o combate das desigualdades, bem como para a geração de renda, a valorização familiar e pessoal, a transformação social e a promoção de uma vida digna. Como resultado, aponta-se que as políticas habitacionais foram incapazes de lidar de maneira adequada com o problema da habitação.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Econômico e Social; Habitação; Política Habitacional.

Abstract

Brazil is a country that has historically lived with a lack of adequate housing, especially for low-income populations, and this problem affects not only the quality of life of these people, but also their capacity for economic and social emancipation. Considering the above, the issue that instigates this investigation is to verify how they occurred and how effective were the 'housing policies' of the National Housing Bank and the "Minha Casa Minha Vida" Program for the reduction of the housing deficit in the country. With regard to this issue, the general objective of this work is to identify and analyze the main actions, programs and housing policies carried out and how these measures impacted the fight against the housing deficit, as well as to explain how these experiences were well or badly accepted in the intercourse of your applications. The investigation is justified by the importance of adequate housing for combating inequalities, as well as for income generation, family and personal appreciation, social transformation and the promotion of a dignified life. As a result, it is pointed out that housing policies were unable to adequately deal with the housing problem.

Keywords: Economic and Social Development; Housing; Housing Policy.

¹ Doutorando em Economia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Contato: <hugomarciovieira@gmail.com>.

² Professor doutor na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Contato: <lpmorais@gmail.com>.

³ Professor doutor na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Contato: <claudio.paiva@unesp.br>.

⁴ Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Contato: <faique.ribeiro@hotmail.com>.

INTRODUÇÃO

A questão habitacional no Brasil é pauta de profundos debates nas diversas esferas políticas e sociais, haja vista a sua importância para a segurança e a qualidade de vida das pessoas, como também como fator relevante para emancipação econômica e social. O Brasil possui forte carência de habitações para a faixa mais pobre da sociedade, e isso se torna ainda mais precário ao se considerar fatores de qualidade habitacional, no que pese que parte da população habita em moradias inadequadas, em condições insalubres e de insegurança.

Mesmo após aplicações de políticas habitacionais no Brasil, o problema do déficit habitacional perdura, como mostram os dados de 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em que o déficit habitacional brasileiro é de 7.757 milhões de moradias, o que atesta que essas ações do Estado não foram capazes de resolver o problema da habitação. O problema da moradia no Brasil é uma questão secular, que esbarra na incapacidade do Estado e do mercado em prover moradia e na dificuldade de acesso a terras, sobretudo, para a população de baixa renda.

A investigação se justifica pela relevância da moradia adequada para o combate das desigualdades, bem como para a geração de renda, a valorização familiar e pessoal, a transformação social e a promoção de uma vida digna, bem como por tratar-se de um bem que traz retornos econômicos e sociais às famílias. O direito à moradia adequada é um direito humano universal que deve ser aceito e aplicado em todo o mundo em consonância com a Declaração Universal de Direitos Humanos, documento que o Brasil é signatário. A própria Organização das Nações Unidas (2016) afirma sobre a importância de a questão da moradia adequada estar na centralidade das políticas urbanas nacionais, que também é garantida como um direito social, no artigo 6º da Constituição Federal brasileira de 1988.

A problemática a ser tratada é: Como se deram e quão efetivas foram as ‘políticas habitacionais’ do Banco Nacional de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida para a redução do déficit habitacional no país?

Com relação a esta problemática, o presente trabalho tem como objetivo identificar e analisar as principais ações, programas e políticas habitacionais realizadas a partir do governo Vargas e como essas medidas impactaram no combate do déficit habitacional, assim como explicitar de que forma essas experiências foram bem ou mal sucedidas no intercurso das suas aplicações. Embora a literatura econômica reconheça como políticas o conjunto de programas, ações e atividades estruturadas para atingir determinado objetivo, o presente trabalho abrange o conjunto de medidas realizadas durante a história do país para equacionar a questão habitacional.

Vale ressaltar que apenas as iniciativas realizadas durante o regime militar, com o BNH, e durante os governos petistas, com o PMCMV, podem ser consideradas políticas públicas estruturadas para a habitação.

Para a confecção deste artigo são utilizados livros e textos, como Aragão e Cardoso (2013), Azevedo (1988, 2007), Bonduki (1994, 2011, 2014, 2019), Campanhoni (2019), Motta (2011), Santos (1999), Silva Júnior (2011) para a compreensão e cotejo do histórico das políticas habitacionais e para o cotejo dessas políticas no Brasil. Por fim, são tecidas as informações referentes à Federação e revelada a atual situação das políticas habitacionais no país.

Assim, o intuito é revelar a importância das políticas habitacionais para a sociedade, em especial, direcionadas às classes de menor renda. A partir dessas experiências, ficará evidenciado como a execução de políticas públicas sem maior participação das comunidades foi insuficiente para o combate do déficit habitacional brasileiro.

1. O INÍCIO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A discussão referente à criação de habitação para a classe trabalhadora inicia-se desde o período da República Velha, marcado pelas ações da iniciativa privada, que visava ao lucro no investimento na construção ou compra de casas para locação. Nesse período, a atividade econômica do Brasil estava orientada pelo modelo agroexportador de matérias primas, e a indústria estava em segundo plano. Sem a presença da indústria e de um mercado de capitais para servirem como possibilidade de investimentos, uma das oportunidades de negócio mais rentáveis e seguras da época era a aquisição de imóveis de aluguel. Nesse contexto, são criadas numerosas experiências habitacionais destinadas à obtenção de aluguéis, a maioria usando de artifícios, como a economia de terrenos e materiais, bem como da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais.

Mesmo nesse momento, ocorreram ações de produção estatal de habitações, restritas ao Rio de Janeiro e Recife. Em 1906, a prefeitura do Distrito Federal construiu 120 unidades devido à forte pressão gerada por uma crise habitacional oriunda de uma derrubada de cortiços para construção de uma Avenida. Já em Recife, em 1926, foram construídas 40 unidades de moradias pela Fundação A Casa Operária, órgão criado em 1924, compreendido como a primeira instituição pública para construção de habitação social. Entretanto, as ações empreendidas no referido período são consideradas incipientes, visto que, naquele momento, o Estado seguia fielmente o liberalismo econômico, favorecendo a produção privada de moradia e retirando-se da atuação direta na construção de casas para a classe trabalhadora. É a partir do governo Vargas

que a política habitacional passa a figurar de forma mais importante, como poderá ser visto na próxima seção.

O tema não ganhou a relevância esperada e nem se transformou em política pública para a habitação, o que é expresso pela baixa produção de moradias por parte do estado na época, muito pequena se comparada ao total de residências construídas e ao crescimento da população. Contudo, é muito importante que, à época, a habitação tenha sido tratada como uma questão social, reforçada por ações como a formação de profissionais voltados a formular e executar políticas públicas direcionadas a projetos habitacionais, além do grande fomento à indústria de materiais de construção e de empresas voltadas ao ramo. Entre 1930 e 1964, foram construídas cerca de 175 mil unidades residenciais, o que merece destaque pelo ineditismo do Estado, colocado como protagonista na regulação e produção habitacional. Após esse período, a habitação voltou a ganhar destaque durante o regime militar, sobretudo com a criação do Banco Nacional de Habitação, como se poderá constatar na seção seguinte.

2. O BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (1964-1986)

Com a assunção do regime militar ao poder, após o golpe empresarial-militar de 1964, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) em substituição à antiga Fundação Casa Popular (FCP), dadas as visões ideológicas dos militares, com a tentativa de afirmar a posição das autoridades de que uma política habitacional para os setores de baixa renda poderia ser desenvolvida em moldes empresariais (AZEVEDO, 1988).

Segundo Bonduki (2014), o período descrito pelo golpe civil militar de 1964 (1964-1984) significou um desvio relevante na ação do Estado brasileiro no que tange à questão da habitação. Após o golpe, a Fundação Casa Popular se transformou no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, orientado na concepção da política urbana e habitacional, propagando uma mentalidade de planejamento urbano nas administrações municipais. Além disso, ainda em 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH). A partir dessas iniciativas, foi possível elaborar uma política nacional de habitação embasada em um novo Sistema Financeiro de Habitação, cujo objetivo não era só aumentar a dinâmica econômica e conceber o setor de construção civil voltado à habitação, mas também angariar apoiadores do novo governo nas classes populares. Nesse sentido,

Com o golpe militar, em 1964, a FCP foi extinta, sendo criado o Plano Nacional de Habitação, o primeiro grande plano do governo militar. Para além das ações diretamente relacionadas à habitação, o Plano buscava a dinamização da economia, o desenvolvimento do país (geração de empregos, fortalecimento

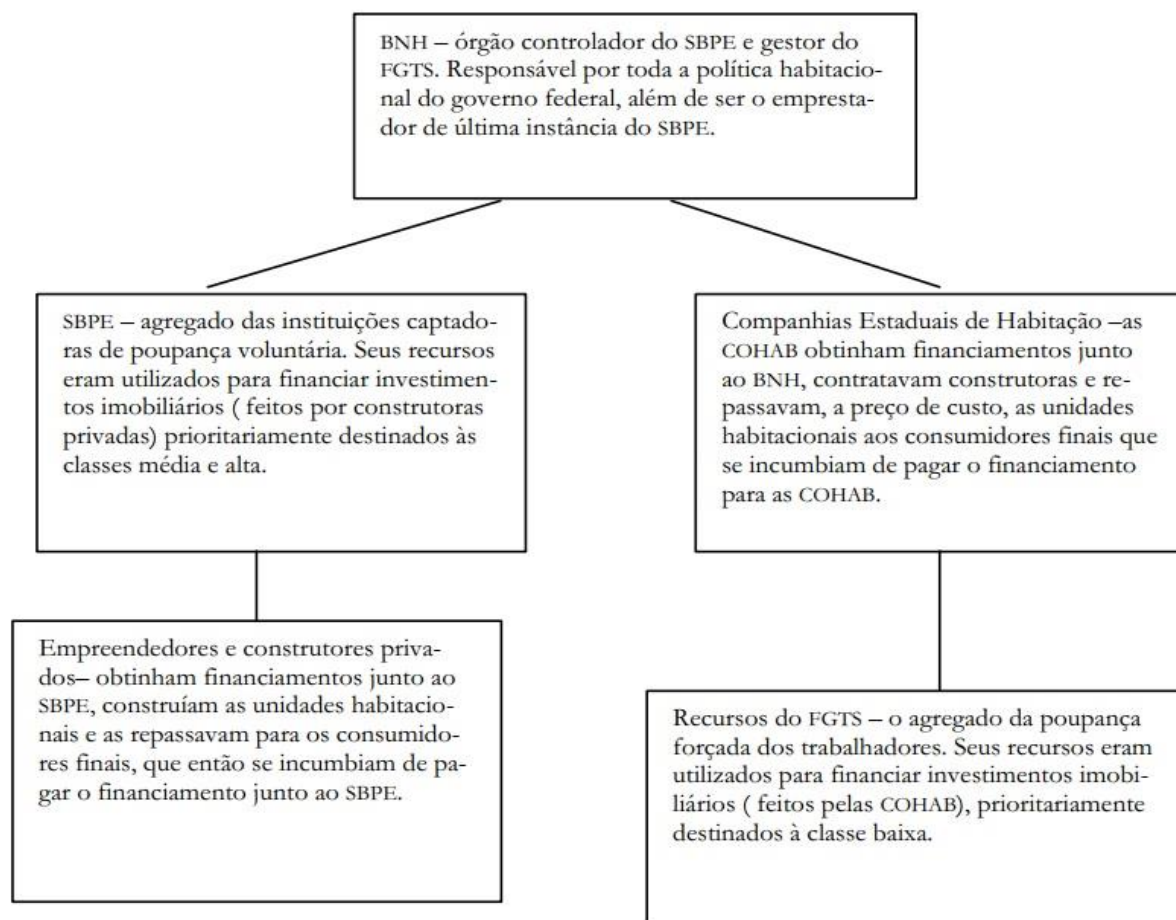
do setor da construção civil etc.) e, sobretudo, controlar as massas, garantindo a estabilidade social. (MOTTA, 2011, p. 4)

Assim como no governo Vargas, os militares compreenderam que a produção de moradia popular permitiria uma maior aceitação do regime e garantiria uma maior legitimidade perante as classes populares, que eram o pilar de sustentação do governo derrubado em 1964 (AZEVEDO, 1988; BONDUKI, 2014). Os idealizadores previam o casamento dos objetivos sociais com o desempenho econômico do Banco por meio de novas diretrizes, que se baseavam, sobretudo, na lógica de diminuir o ônus das despesas do país. Porém, a criação do Banco previa também outros efeitos na atividade econômica, afixado por AZEVEDO (1988:109), *verbis*,

A criação do BNH, além de colaborar na legitimação da nova ordem política, previa inúmeros efeitos positivos na esfera econômica: estímulo à poupança; absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão-de-obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias etc.). (AZEVEDO, 1988, p.109)

De acordo com Bonduki (2014), devido à polarização da guerra fria, o regime militar transformou a política habitacional em um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas, de forma que a divulgação da propriedade privada passou a servir de orientação para os programas de financiamento do BNH, rechaçando quaisquer propostas relacionadas à reforma urbana. Mesmo com o caráter ideológico, o BNH foi estratégico para o governo militar, pois, com a criação de linhas fixas de financiamento para o setor de construção civil habitacional e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), considerado uma origem durável de recursos a baixo custo, teve papel fundamental na promoção do “milagre econômico”. A criação do BNH representou a estruturação de uma política nacional de habitação, baseada em um novo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tal qual no Organograma 1:

Organograma 1 – Desenho institucional do Sistema Financeiro de Habitação



Fonte: Santos (1999), p. 12

O sistema financeiro da habitação (SFH) foi composto por duas fontes de recursos: (1.) O FGTS, formado a partir do depósito obrigatório do empregador, corresponde a 8% do salário dos trabalhadores formais, e tem como regra o saque apenas no caso de demissão sem justa causa, aposentadoria, casamento ou aquisição de imóvel próprio; e (2.) O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que consistiu num sistema de poupança voluntária remunerada, com função crucial no financiamento de moradia própria da classe média. Para Bonduki (2014), ambas as fontes de recursos eram estáveis, duradouras e blindadas de conjunturas políticas adversas, propiciando um vultoso sistema financeiro que seria responsável pela produção em escala de habitações, de modo que, nos 22 anos dos governos militares, o SFH financiou a produção de aproximadamente 4,3 milhões de unidades, das quais 2,4 milhões foram

habitações populares com recursos oriundos do FGTS e 1,9 milhões habitações para a população de renda média, com recursos do SBPE. Vejamos os dados, pormenorizados por período / presidente:

Tabela 1 – Produção de unidades habitacionais por períodos

Período	Presidente	Habitação Popular			Total Habitação Popular	SBPE	Total Geral
		Cohab	Outros	Cooperativas			
1964-1969	Castelo Branco e Costa e Silva	178.895	64.727	61.223	304.845	120.469	425.314
1970-1974	Garrastazu Médici	77.902	55.833	100.227	233.962	326.146	560.108
1975-1979	Ernesto Geisel	593.777	31.134	178.008	802.919	400.108	1.203.027
1980-1984	João Figueiredo	655.888	112.842	156.493	925.223	972.366	1.897.589
1985-1986	José Sarney	71.402	19.984	14.656	106.042	79.482	185.534
TOTAL		1.577.864	284.520	510.607	2.372.991	1.898.571	4.271.562

Fonte: Bonduki (2014), p. 64.

Apesar do número expressivo de construções, Bonduki (2014) alerta que a construção de moradias foi inferior à demanda social por habitação naquele período, sobretudo porque entre os anos 1950 e 2000, a população brasileira cresceu de cerca de 16 milhões para 138 milhões de pessoas, muitas delas residindo nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades. Todavia, não houve políticas direcionadas à população mais pobre que viabilizassem o acesso a terras urbanizadas e enfrentassem a especulação imobiliária. Na verdade, o crescimento populacional ocorreu em tempo tão curto, que resultou na intensa ampliação da moradia precária em assentamentos, favelas e invasões, nos termos certificados na literatura:

Sabe-se que a opção habitacional para a maioria da população pobre, formada por desempregados e trabalhadores eventuais, são os cortiços, favelas e bairros clandestinos localizados na periferia das metrópoles e grandes cidades. Nessas circunstâncias, a autoconstrução espontânea torna-se a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais. Devido à escassez de recursos e de tempo disponível, essas construções prolongam-se por um largo período de tempo e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência à deterioração precoce (AZEVEDO, 1988, p. 116).

Bonduki (2014) relata que as tentativas do governo militar de contornar tal situação, como o Programa de Lotes Urbanizados (Profilurb) e o Programa de Erradicação de Subabitação (Promorar), foram malsucedidas. Além disso, o aludido autor afirma que devido à grande demanda por habitação popular, era necessário enfrentar um grande número de pessoas interessadas nas Companhias de Habitação Popular, referentes às companhias estaduais ou municipais de habitação. Mesmo assim, o autor concorda que o número de moradias produzidas durante o regime deixou um legado importante, considerando que o SFH se tornou importante instrumento para a estruturação e implementação das políticas habitacionais, inclusive nas mais recentes.

3. APOGEU DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2003-2014)

De acordo com Aragão e Cardoso (2013), é a partir das eleições de 2002 que as novas concepções referentes à política habitacional passam a vir à tona. As propostas debatidas por técnicos, acadêmicos e militantes dos movimentos por moradia no Fórum Nacional de Reforma Urbana norteariam a proposta para a habitação do governo Lula. Dentre outras medidas, o chamado Projeto Moradia propunha a criação de um Sistema Nacional de Habitação formado pelos três entes da Federação; uma gestão democrática e participativa da política; instituição do Fundo Nacional de Habitação, medidas visando concentrar os recursos do FGTS para a população de baixa renda; assim como a articulação das políticas habitacionais com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária. A criação do Ministério das Cidades, por meio da lei nº 10.683 de 2003, daria sequência a tais medidas.

A criação do Ministério das Cidades veio dar sequência a essas propostas. Para o cargo de ministro foi convocado Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre, cidade onde se notabilizou pela implantação do Orçamento Participativo, e amigo pessoal do Presidente. O Ministério se organizou em 4 Secretarias – Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos, essa última responsável pelas ações na área de planejamento do território e regularização fundiária. A equipe técnica convocada para compor os quadros do Ministério tinha fortes vínculos com o Fórum Nacional da Reforma Urbana e tinha já participado de algumas experiências de administração local em governos do Partido dos Trabalhadores. (Aragão e Cardoso, 2013, p. 28)

Para dar início aos trabalhos, o Ministério das Cidades convoca ainda, em 2003, a primeira Conferência Nacional das Cidades, que contou com aproximadamente 2500 delegados eleitos nas conferências municipais, regionais e estaduais. Com uma mobilização de mais de 3000

municípios, a Conferência foi responsável por formular os princípios da política urbana e habitacional do governo, bem como por encaminhar a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades. Tal Conselho, instalado em 2004, seria responsável pela ampliação das propostas do Projeto Moradia para todas as políticas urbanas do governo. Ao longo do ano de 2003, a Secretaria Nacional de Habitação elaborou os pilares normativos e institucionais da política habitacional e do Sistema Nacional de Habitação. Foi com essas ações e com as diretrizes na lei de instituição do Ministério, que o Governo Federal expôs à época o seu compromisso político com a execução da política nacional de desenvolvimento urbano (SILVA JÚNIOR, 2011), como pode ser visto abaixo:

a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento. (Brasil, 2003, Artigo 27)

A vitória de Lula representava a ascensão de um líder de esquerda no governo, do Partido dos Trabalhadores (PT), o que gerou muita expectativa quanto às mudanças que seriam feitas no país, principalmente no que se refere aos rumos da política econômica. No entanto, as mudanças não ocorreriam, o que foi manifestado na “Carta ao Povo Brasileiro”, em que o governo pregava a manutenção das posturas econômicas executadas no segundo mandato de FHC. Giambiagi (2011) revela que o governo Lula tomou uma série de medidas ortodoxas, tais quais: elevação da taxa de juros básica; nomeação como presidente do Banco Central Henrique Meirelles, economista ligado ao mercado financeiro e manutenção da diretoria anterior; definição de metas de inflação para os anos de 2003 e 2004; determinação de um aumento do superávit primário; e corte de gastos primários para obter o superávit. Tais medidas tonaram-se entraves para execução da política habitacional, cuja análise é no sentido de que:

A Secretaria Nacional de Habitação, ao longo do ano de 2003, desenvolveu as bases normativas e institucionais da política de habitação, propondo a estruturação do Sistema Nacional de Habitação, cuja versão inicial é discutida na Primeira Conferência das Cidades. No entanto, a implementação da política de habitação – e da política urbana em geral – esbarra em forte resistência da

equipe econômica do governo que mantém inalteradas as mesmas regras de restrição de gastos em vigência no governo anterior, o que vai limitar a capacidade de atuação do Ministério, principalmente pela ausência de recursos para investimentos. (Aragão e Cardoso, 2013, p. 29)

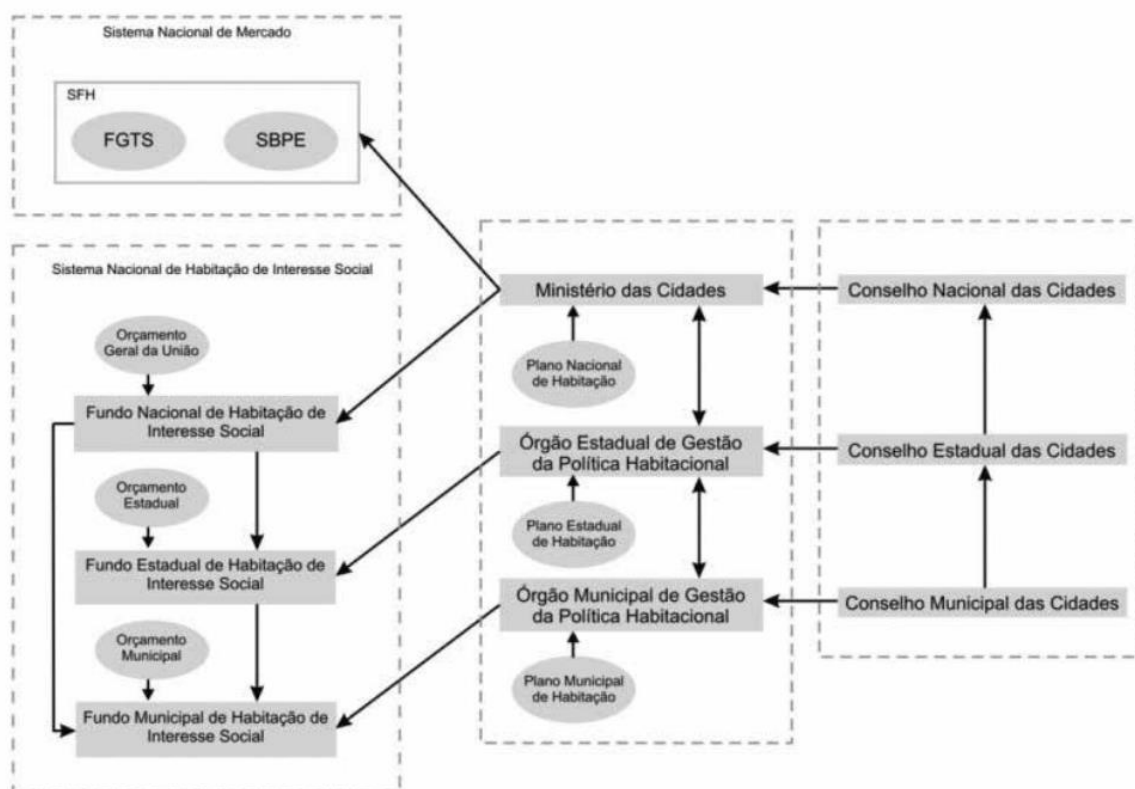
Mesmo sem recursos, Aragão e Cardoso (2013) destacam que o governo tomou medidas positivas para o desenvolvimento do mercado imobiliário brasileiro. Os autores consideram importante a Medida Provisória 252, com a qual o governo propôs mecanismos de renúncia e conseguiu dar maior segurança aos investidores por meio de instrumentos da alienação fiduciária, que atingiam o setor imobiliário. O FGTS também sofreu mudanças, na medida em que a sua retirada passou a ser autorizada em intervalos de quatro anos, se porventura o recurso fosse destinado para compra de imóvel residencial ou para a amortização de financiamento habitacional em progresso. Mas, segundo esses autores, a principal medida empregada pelo governo foi a Resolução 460 do Conselho Gestor do FGTS, criada em 2004, mas que entrou em vigência a partir de maio de 2005. Tal resolução possibilitou a criação de um sistema de abatimentos, responsável pela redução do custo de financiamentos utilizando recursos do fundo, favorecendo as classes de renda mais baixa e sem afetar a sua saúde financeira (ARAGÃO E CARDOSO, 2013, p. 30).

Em 2004, o governo constituiu o Programa Crédito Solidário, orientado à demanda da população de baixa renda estabelecida em cooperativas ou associações. O projeto buscava atender à necessidade de produção e aquisição de novas moradias, assim como a conclusão e reforma de residências existentes, mediante outorga de crédito direto aos beneficiários. O programa fez uso de um instrumento que estava praticamente em desuso e que havia sido criado em 1993, o Fundo de Desenvolvimento Social. Como sequência das medidas do governo orientadas para a população de baixa renda, no ano de 2005, ocorreu a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), possibilitando que:

Aos poucos, com a pressão e mobilização dos segmentos sociais representados no Conselho das Cidades, elementos-chave da nova política habitacional foram sendo implementados. Apesar das dificuldades, avanços foram verificados, como a destinação de recursos para a compra de imóveis ociosos em áreas centrais para fins habitacionais, a criação de um programa baseado na autogestão, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (Crédito Solidário) e elevação da porcentagem de atendimento à população de até três salários mínimos, que era de 26% do total em 2003 e alcançou 46% em 2005 e 65% em 2007 (Ministério das Cidades, 2007). Esses números, bastante expressivos, devem ser relativizados porque, no período, o salário mínimo teve uma significativa valorização. (Bonduki, 2014, p.111)

Bonduki (2014) destaca que a estratégia adotada pelo governo Lula foi a de se aproximar do setor da construção civil, visto que as consequências do crescimento deste setor tinham forte alinhamento à política econômica de aumento dos gastos públicos, adotada a partir de 2006. Aproveitando-se de uma conjuntura econômica positiva, essa estratégia conseguiu impulsionar ainda mais a economia e a produção e comercialização do mercado de moradia para os setores médios. A nova Política Nacional de Habitação previa uma atuação maciça no atendimento habitacional das classes média e média baixa com recursos do SBPE. Com isso, seria possível reservar os recursos oriundos do FGTS e do subsídio direto proveniente do Orçamento Geral da União (OGU), atendendo uma demanda direcionada à camada social de baixa renda através do SNHIS, que tem sua estrutura revelada no Organograma 2:

Organograma 2 – Estrutura do Sistema Nacional de Interesse Social



Fonte: Aragão (2010).

Segundo Aragão e Cardoso (2013), o SNHIS teria como fundamento essencial o fortalecimento dos órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação das políticas habitacionais. A ideia era dar ênfase a uma nova cultura e novos mecanismos institucionais que promovessem uma participação mais efetiva da sociedade na definição do aporte dos recursos

direcionados para moradia de baixa renda. No entanto, a atuação do Ministério das Cidades no período não caminhou para um desenvolvimento urbano no Brasil com participação democrática, política e popular (Bonduki, 2014, p. 113). Com a crise instaurada no governo devido ao episódio conhecido como escândalo do Mensalão, o governo promoveu a troca do então ministro Olívio Dutra por uma indicação do então presidente da Câmara Federal, que pertencia a outro partido político. Além disso, a nova situação do mercado habitacional no país chamou a atenção dos investidores, o que promoveu, entre 2007 e 2008, um *boom* imobiliário que afetaria a construção de moradias populares (BONDUKI, 2014; ARAGÃO E CARDOSO, 2013).

Dentro desse quadro de expansão das atividades do mercado habitacional, cabe ressaltar que não se trata apenas de mais uma fase de crescimento, mas de uma profunda reestruturação do setor. A partir de 2004 algumas das maiores empresas do setor realizam operações de IPO¹⁹, captando recursos na Bolsa de Valores, recursos que utilizam para ampliar suas atividades, assumindo o controle acionário de empresas regionais, investindo em terra ou financiando novos empreendimentos. Como resultado desse processo opera-se uma concentração de capital sem precedentes na história, com a constituição de empresas com amplitude regional de atuação e que também passam a atuar em diversos segmentos de mercado, diversificando produtos e atingindo diferentes faixas de renda. (Aragão e Cardoso, 2013, p.33)

Em 2007, levando em conta a condição favorável da economia, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma ação destinada ao estímulo do crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura, mas que também incluía em seu escopo o programa de Urbanização de Assentamentos Precários e previa recursos para o setor de habitação. Os esforços do PAC, a queda progressiva da taxa de juros e o maior oferecimento de crédito imobiliário criaram condições positivas para o desenvolvimento da política habitacional. Contudo, para a surpresa de todos, em 2008, a economia global foi atingida por uma grave crise econômica, conhecida na literatura como crise dos *subprimes*. Diante desse fato, o governo brasileiro optou por usar medidas anticíclicas, induzindo a atividade econômica por meio da expansão do crédito pelos bancos públicos e mantendo o nível de investimento público previsto. Em 2009, com o objetivo de evitar a paralisia do setor imobiliário e de aquecer a economia utilizando-se do crescimento do mercado habitacional, o governo cria o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), visando o atendimento da demanda por moradia de famílias com renda de até 10 salários mínimos.

No que se refere ao período de 2003 a 2010, anos do governo Lula, houve a criação do Ministério das Cidades em 2003, a formulação de uma Política Nacional de Habitação em 2004, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de Urbanização de Assentamentos em 2007, o Plano Nacional de Habitação (PNH) em 2008 e o Programa Minha Casa Minha Vida em

2009. Tais esforços possibilitaram que, entre 2003 e 2008, os recursos totais para habitação crescessem de R\$ 8 bilhões para R\$ 42 bilhões (Bonduki, 2014, p.114). Pela primeira vez desde a época do BNH, arrecadaram-se recursos suficientes para propor um programa de construção de habitações em grande escala. Além disso, ocorreu um aporte relevante de recursos do Orçamento Geral da União, permitindo um impacto maior no déficit habitacional da população de baixa renda.

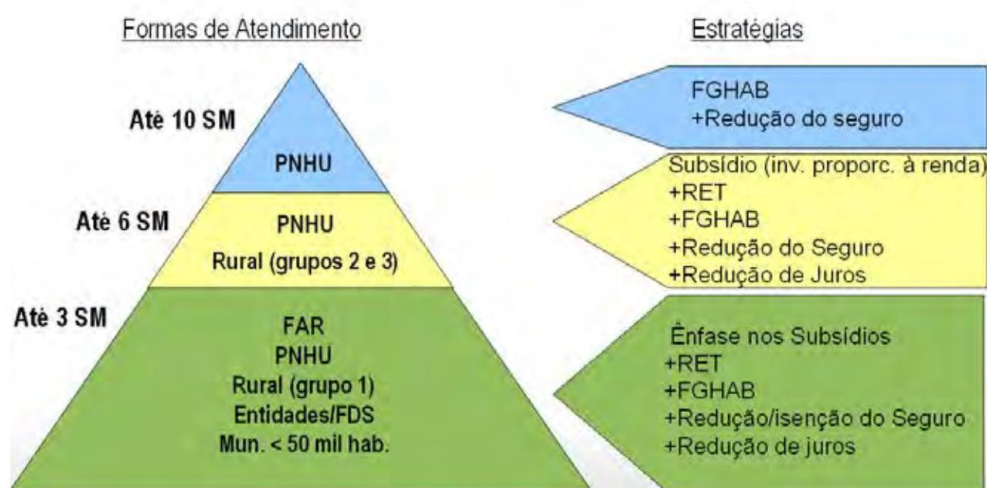
Bonduki (2014) aponta que, inicialmente, a proposta do PMCMV era servir apenas como uma ação anticíclica de fomento ao setor privado em um momento de crise, com enfoque nas classes sociais de renda média e com o intuito de impedir o avanço do desemprego e a queda da atividade econômica. Mas o aludido autor, indica também que, após discussões no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação e dentro do próprio governo, foi dado um caráter mais social à iniciativa, acrescentando-se alternativas voltadas à população de baixa renda. Foi a partir dessa circunstância que o governo deliberou a aplicação de R\$ 26 bilhões em subsídios para a construção de novas unidades habitacionais somados ao que já estavam previstos pelo PAC, adotando o cenário mais positivo para a política habitacional, que alcançou um nível de investimento perto de 2% do Orçamento Geral da União (OGU) em subsídios habitacionais, além da grande quota de valores originados do FGTS e do SBPE, que cresceram a partir de 2006 e atingiram o patamar de mais de R\$ 90 bilhões em 2010 (BONDUKI, 2014, p.118).

Entre os anos de 2007 e 2008, realizou-se o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que foi considerado como importante esforço da Secretaria Nacional de Habitação para desenvolver estratégias e soluções para resolver a demanda habitacional brasileira. O plano deu subsídio para o governo lançar o PMCMV, mas ocorreu apenas uma incorporação parcial das discussões propostas pelo plano que, inclusive, foi lançado após o programa. Por um lado, o PMCMV havia adotado a lógica de subsídios e financiamento prevista pelo plano, com o uso do subsídio direto na habitação de acordo com a renda familiar dos pleiteantes, buscando potencializar a atividade econômica por conta dos seus encadeamentos para e frente para trás, que proporcionam maiores efeitos multiplicadores ao setor. De outra forma, foi abandonada a ideia do documento que objetivava sanar as necessidades habitacionais em quinze anos. Além disso, foram concedidos subsídios exagerados para aqueles que tinham condições de pagar, reproduzindo a mesma lógica de programas habitacionais realizados em governos anteriores (BONDUKI, 2014, p. 119).

Com os subsídios oferecidos, o programa flexibilizou o crédito para compra e construção de imóveis *pari passu* à queda progressiva da taxa de juros. A meta do programa previa a construção de um milhão de casas, das quais 400 mil unidades seriam direcionadas às famílias

da faixa 1, correspondente às famílias com renda de até 3 salários mínimos, mediante o uso do Fundo de Arrendamento Residencial, do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com até 50 mil habitantes. Para as famílias da faixa 2, que faz jus ao núcleo doméstico com renda de 3 a 6 salários mínimos, seriam destinadas 400 mil moradias, por intermédio do Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU) e do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Por fim, para a faixa 3, que faz jus às famílias com faixa de renda de 6 a 10 salários mínimos, foram previstas 200 mil unidades habitacionais. Vale ressaltar que a prestação mensal para famílias da faixa de renda de até 3 salários mínimos consistia em apenas R\$ 50,00, um valor considerado simbólico por conta de subsídio integral do imóvel nesses casos (ARAGÃO E CARDOSO, 2013, p.35).

Figura 1 – Formas de Atendimento e Estratégias do Programa Minha Casa Minha



Fonte: Silva Júnior (2011), p. 102.

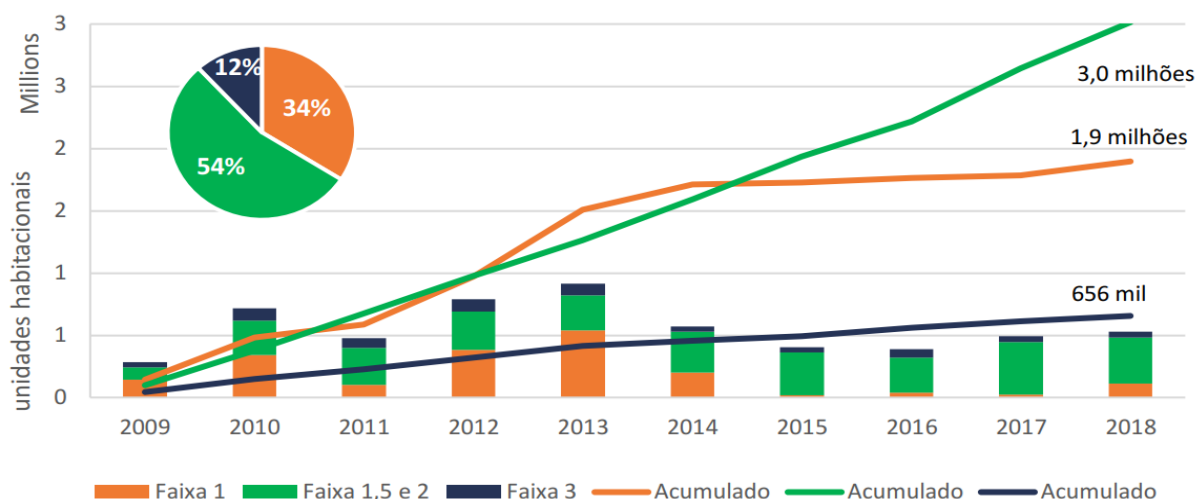
Segundo Depieri (2016), entre 2009 e 2014, correspondente ao final do segundo mandato do governo Lula e ao término do primeiro mandato do governo da presidenta Dilma Vana Rousseff, aproximadamente 3,8 milhões de unidades habitacionais foram contratadas, número que corresponde a cerca de 87 % de unidades produzidas nos vinte dois anos do regime militar com o BNH. Ainda nesse mesmo período, as políticas habitacionais dos governos Lula e Dilma já tinham entregado metade do total das moradias em comparação ao BNH. De acordo com o autor, o programa impactou positivamente na geração de empregos diretos e indiretos na economia, sendo criados 1,2 milhão de empregos vinculados ao PMCMV e 1,6 milhão de empregos gerados indiretamente.

4. O DECLÍNIO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2015-2019)

O cenário para a política de construção de habitação em massa modificou-se em 2015, quando, diante da crise político-econômica que assolava o país, o governo adotou agenda econômica austera ao nomear ministro ligado aos bancos, agenda esta que só se aprofundou com o afastamento de Dilma após processo de *Impeachment*, que foi considerado por muitos como um golpe parlamentar.

Esse cenário resultou na nomeação do vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia para o seu lugar, que assumiu o governo com um discurso de posturas austeras na política econômica e corte de gastos públicos, propondo reformas trabalhistas e previdenciárias penalizantes às classes populares. No que se refere à habitação, o governo tratou de realizar mudanças no PMCMV que restringiram os subsídios, o acesso ao crédito imobiliário e privilegiou as classes com rendas mais elevadas. Nesse governo, passou a ocorrer um desmonte da política habitacional brasileira, em especial, no PMCMV, que, além de ter sofrido cortes, deixou de focar nas famílias de baixa renda. Segundo o *Valor Econômico* (2018), com números obtidos através da Lei de acesso à Informação, em 2013, foram contratadas 537.185 unidades na faixa 1, total que passou para 200.289 em 2014; 16.890 em 2015 e 36.858 em 2016; 22.222 em 2017; e 59.562 em 2018. No que faz jus à entrega para a faixa 1, de menor renda, em 2013 foram 162.920 moradias; passando para 217.076 em 2014; 202.330 em 2015; 258.182 em 2016; 108.605 em 2017; e 90.311 em 2018. O gráfico a seguir ilustra esse cenário:

Gráfico 1 – Programa Minha Casa Minha Vida versus a faixa de renda



Fonte: Campanhoni, 2019, p. 22.

A análise considera também a faixa 1,5, criada em 2016, que dava acesso a famílias com renda superior a faixa 1, mas que possuíam dificuldades em encontrar imóveis da faixa 2 compatíveis com sua possibilidade de pagamentos (CAMPANHONI, 2019, p. 18). Desse modo, com as regras e valores atuais, a faixa 1 é destinada a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00; a faixa 1,5 destina-se a famílias com renda de até R\$ 2.600,00; a faixa 2, de até R\$ 4.000,00; e a faixa 3 faz jus às famílias com renda entre R\$ 4.000,00 e R\$ 9.000,00. O gráfico também aponta que, após os dez anos de lançamento do PMCMV foram realizados 5,5 milhões de contratos, em 5.398 municípios, o que representa 97% dos municípios brasileiros (CAMPANHONI, 2019, p. 20). Os gastos e as quantidades de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, durante no período de 2009 a 2018, podem ser vistos no quadro 1:

Quadro 1 – Valores e unidades habitacionais contratadas por faixa de renda atendida pelo PMCMV

Faixa de Renda	Modalidade	Origem dos Recursos	Valor Contratado (R\$)	Unidades Habitacionais Contratadas
FAIXA 1	Entidades	OGU (FDS)	2,29 bilhões	79.086
	Empresas	OGU (FAR)	81,09 bilhões	1.359.786
	Oferta Pública ¹	OGU	3,37 bilhões	67.904
	Rural	OGU	6,16 bilhões	166.865
Total Faixa 1:			92,92 bilhões	1.896.353
FAIXA 1,5 ²		OGU-FGTS	14,70 bilhões	118.930
FAIXA 2		OGU-FGTS	293,59 bilhões	2.795.420
FAIXA 3		FGTS	62,45 bilhões	642.455
Total Faixa 1,5, 2 e 3 :			370,74 bilhões	3.670.679
TOTAL PMCMV			463,65 bilhões	5.567.032

Fonte: Elaboração de Campanhoni (2019) com dados do Ministério das Cidades.

1 – A modalidade Oferta Pública foi suspensa em 2013.

2 – O atendimento à faixa 1,5 foi iniciado a partir de 2016.

Em 2018, o PMCMV foi responsável por acrescentar R\$ 56 bilhões na economia, criando 942,3 mil postos de trabalho e adicionando R\$ 26,9 bilhões ao PIB (Produto Interno Bruto) da construção, o que equivale a 1,3% do PIB brasileiro em 2018 (CAMPANHONI, 2019, p.20). Apesar dos resultados positivos, com a chegada à presidência de Jair Messias Bolsonaro, que adotou desde a sua campanha uma política de orientação liberal, foi extinto o Ministério das Cidades e anunciado que o já combatido PMCMV poderá inclusive ser extinto e substituído por outro programa. A postura do referido governo só agravou a situação habitacional no país, que já tem o seu déficit habitacional próximo dos sete milhões de moradias. Os mais atingidos com essas medidas são famílias de classe baixa devido à quase inexistência da faixa 1. As famílias mais pobres do Brasil voltaram a depender apenas de si mesmas para construir ou adquirir as

suas moradias, que, devido à falta de renda, tornam-se cada vez mais precárias, como alerta Bonduki (2019):

Depois de tomar posse em 2019, o governo de Jair Bolsonaro extinguiu o Ministério das Cidades, suspendeu completamente novas comissões para programas de autogestão e fechou todos os canais de negociação com os movimentos sociais. Portanto, o país atualmente experimenta incerteza com relação à continuação de iniciativas lideradas pela comunidade na produção de moradias. Caso não se façam mudanças no cenário atual, não haveria alternativa ao aumento do número de assentamentos precários e ao aumento do déficit habitacional, atualmente em torno de sete milhões de unidades. (Bonduki, 2019, p. 24, tradução nossa)

Mesmo com os efeitos positivos, existem muitas críticas ao PMCMV, que dizem respeito à falta de preocupação com questões arquitetônicas e com as políticas urbanas das cidades, estabelecendo as unidades habitacionais distantes do centro dinâmico das cidades e dos aparelhos públicos, bem como comprometendo a qualidade das moradias, que, em alguns casos, apresentam problemas, como trincas e fissuras, infiltração e vazamentos. Nesse contexto de críticas e dissolução do programa, devem surgir alternativas para o enfrentamento do problema habitacional no Brasil. Um exemplo são as experiências baseadas em autogestão, como o PMCMV – Entidades e o PMCMV – Rural. Tais ações servem como alternativa à contratação de empresas, visto que podem proporcionar maior qualidade a custos menores, inclusive porque promovem maior inclusão e satisfação dos envolvidos durante a construção (BONDUKI, 2019, p. 23). Com tais experiências, as comunidades ocupam um papel ativo na gestão do trabalho, na administração dos recursos, na disposição dos imóveis, no modo de construção, na definição de materiais, dentre outras ações e escolhas. Todas as decisões são realizadas por meio de assembleias e comissões inspiradas nas experiências iniciais durante a década de 1980, em especial na cidade de São Paulo.

Segundo os dados de 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o déficit habitacional brasileiro é de 7,757 milhões de moradia, o que comprova que, ao longo da história, nem mesmo as políticas habitacionais foram capazes de lidar de maneira adequada com o problema da habitação. O problema da moradia no Brasil é uma questão secular, que esbarra na incapacidade do Estado e do mercado em prover moradia e da dificuldade de acesso a terras, sobretudo, para a população de baixa renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tamanho do déficit habitacional brasileiro comprova que, ao longo da história, nem mesmo as políticas habitacionais foram capazes de lidar de maneira adequada com o problema da

habitação. O problema da moradia no Brasil é uma questão secular e estrutural, considerando a desigualdade de renda do país, que esbarra na incapacidade do Estado e do mercado em prover moradia e da dificuldade de acesso a terras, sobretudo para a população de baixa renda. Mesmo durante o auge dos maiores programas habitacionais brasileiros, BNH e PMCMV, grande parte da população mais pobre não teve acesso ao sonho da casa própria.

Nesse contexto surgem alternativas para o enfrentamento do problema habitacional no Brasil. Um exemplo são as experiências baseadas em autogestão, como o PMCMV – Entidades e o PMCMV – Rural. Tais ações servem como alternativa à contratação de empresas, visto que podem proporcionar maior qualidade a custos menores, inclusive porque promovem maior inclusão e satisfação dos envolvidos durante a construção. Com tais experiências, as comunidades ocupam um papel ativo na gestão do trabalho, na administração dos recursos, na disposição dos imóveis, no modo de construção, na definição de materiais, dentre outras ações e escolhas. Todas as decisões são realizadas fazendo uso de assembleias e comissões inspiradas nas experiências iniciais durante a década de 1980, em especial, na cidade de São Paulo.

A busca por uma alternativa de construção mais social, permite que a política pública aproxime-se de uma produção solidária da moradia, evitando a construção de "guetos habitacionais", em que os ganhos das empreiteiras ligadas ao capital imobiliário são maximizados, pela produção em massa de uma habitação que deveria ser social. Vale ressaltar que não se trata, forçosamente, de uma utopia social, mas de buscar-se uma equalização mínima das condições, como já ocorrem com a parcela da população mais abastada, que delinea seus gostos e preferências da moradia para o arquiteto. O que se pretende não é alardear a falta do profissional da arquitetura no *design* da habitação de interesse social, mas, sim, de haver o sentido do pertencimento no processo de construção do sonho da moradia.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, T. A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza** - História e perspectivas. Dissertação de mestrado defendida no instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, 2010.

ARAGÃO, T. A. CARDOSO, A. L. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil In: CARDOSO, A. L. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 17-66, 2013.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**. v.22, n.4, out./dez. 1988.

_____. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências In: CARDOSO, A. L. (Org.) **HABITAÇÃO SOCIAL NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.** Porto Alegre: ANTAC, p.12-42, 2007.

BONDUKI, N. Community led housing in Brazil: Historical review, current situation and intervention prospects. **Housing Finance International.** v. XXXIII n.3, p. 18-25, 2019.

_____. **Habitação Social: Cem anos de política pública.** São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

CAMPANHONI, A. **Análise comparada entre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab): contexto econômico do lançamento do programa e seus impactos na execução da política habitacional.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

DEPIERI. **O Programa Minha Casa Minha Vida: política habitacional nos governos Lula e Dilma no período de 2009 a 2014.** Tese PUC-SP, 2016.

GIAMBIAGI, F.; VILELLA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MOTTA, L. D. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade,** 2011.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil 1964-1998.** Texto para discussão n° 654, Brasília: IPEA, jul. 1999.

SILVA JUNIOR, C. G. **A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2010: RUPTURAS E CONTINUISMOS.** Dissertação (Mestrado em Economia), Faculdade de Ciências e Letras, Departamento de Economia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2011.

SIMÃO, E. ‘Minha Casa’ tem menor verba desde 2009. **Valor Econômico,** São Paulo, 10 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/4834784/juros-e-conservadorismo-intelectual>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

*Recebido em: 24/09/2022.
Aprovado em: 21/10/2022.*