

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Itamara Araujo Santos

Josefa Sandra Menezes de Santana

**UMA ANÁLISE DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL  
E DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NESSE CONTEXTO**

São Cristóvão 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Itamara Araujo Santos

Josefa Sandra Menezes de Santana

**Uma análise do déficit habitacional no Brasil e do programa minha casa minha  
vida nesse contexto**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Serviço  
Social da Universidade Federal de  
Sergipe como um dos requisitos para  
obtenção do grau de bacharel em Serviço  
Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Josiane Santos  
Soares

São Cristóvão 2016

FICHA CATALOGRAFICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Itamara Araujo Santos

Josefa Sandra Menezes de Santana

**Uma análise do déficit habitacional no Brasil e do programa minha casa minha vida nesse contexto**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe como um dos requisitos para obtenção do grau de bacharel em Serviço Social

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Josiane Santos Soares

Data da Aprovação

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Josiane Soares Santos (Orientadora).

Departamento de Serviço Social/Universidade Federal da Sergipe.

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves (Examinadora 01).

Departamento de Serviço Social/Universidade Federal da Sergipe.

---

Assistente Social e Msc. Em Serviço Social Ana Flávia Alves de Oliveira Almeida  
(Examinadora 02).

São Cristóvão 2016

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida; pelo teu imenso amor; por me dar forças nos momentos mais difíceis e pela certeza de que tudo posso em ti, senhor. Obrigada por mais uma etapa vencida na minha vida. “Tudo no seu tempo determinado e há tempo para todo propósito debaixo do céu.” (Eclesiastes, Cap. 3. v.1).

À minha família, meu alicerce. À minha mãe Josefa Dulce e ao meu pai João Joaquim, pelo amor incondicional, carinho, respeito, educação, compreensão. Amo vocês! Obrigada por orarem por mim. Aos meus irmãos: Patrícia, Samuel e Poliana, pelo carinho, admiração, incentivo. Torceram e acreditaram no meu potencial quando nem eu mesma mais acreditava. Aos meus sobrinhos e afilhados: Pablo, Pedro, Pietro, Maria Laura, Gabriel e Pedro Arthur agradeço pelo simples fato de existirem e encherem minha vida com a mais pura alegria. À minha cunhada Franciele e meu cunhado Eric pelo apoio que sempre me deram.

Às amigas que conquistei durante a vida acadêmica: Andreia, Mara Anne e Francimary pelos momentos de alegrias, tristezas, gargalhadas, trabalhos e apresentações sempre juntas. “Dolo” vocês!

Aos meus amigos que estiveram sempre presentes: Lidi, Grazi, Carla, Gaby, Madrinha Lucivânia, compadre Têco, Cristiane e Amanda. Obrigada por sempre pronunciar: “você vai conseguir!” Amo vocês! À minha parceira de TCC, Mara. Depois de um pouco de choro, de noites mal dormidas, chegamos ao fim deste trabalho. Obrigada por ter compartilhado comigo deste momento de construção de conhecimento: valeu a pena!

À minha orientadora Josi pela acolhida, ensinamentos, correções, paciência. Muito obrigada. Foi um privilégio tê-la como orientadora. A todos os professores do departamento do Curso de Serviço Social que passaram na minha graduação contribuindo, de alguma forma, para meu crescimento, em especial a professora Yanne Angelim pelos ensinamentos acadêmicos e pessoais que carregarei para sempre.

Enfim, agradeço a todos que direta e indiretamente contribuíram para meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Josefa Sandra Menezes de Santana

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo de minha vida, e não somente nestes anos como universitária, mas que em todos os momentos é o maior mestre que alguém pode conhecer.

Agradeço à minha mãe Josefina, heroína que me deu apoio, incentivo nas horas difíceis, de desânimo e cansaço.

Ao meu pai que apesar de todas as dificuldades me fortaleceu e que, para mim, foi muito importante.

Obrigada meus irmãos que nos momentos de minha ausência dedicados ao estudo superior, sempre fizeram entender que o futuro é feito a partir da constante dedicação no presente!

Agradeço ao meu noivo Helberton pela paciência, compreensão, apoio, incentivo constante e, principalmente, pelo carinho e companheirismo nos momentos em que a tarefa parecia grande e pude com ele compartilhar de minhas angústias, inquietações, ansiedades e assim amenizá-las.

Agradeço a todos os professores por me proporcionar o conhecimento não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional; por tanto que se dedicaram a mim, não somente por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender. A palavra mestre, nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos.

A amiga que a UFS me deu e companheira de TCC Sandra por todos os momentos desses 5 anos. Não posso esquecer Anny, Andreia e Francimary que me acompanham desde os primeiros períodos. Obrigada por tudo!

À minha orientadora Josiane, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

Itamara Araujo Santos

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar o déficit habitacional brasileiro em suas dimensões quantitativa e qualitativa. Seus objetivos específicos foram: contextualizar a questão habitacional no Brasil e algumas das principais respostas do Estado ao déficit habitacional existente; discutir as variáveis (segregação socioespacial, mercantilização dos empreendimentos habitacionais, etc.) relacionadas ao déficit habitacional qualitativo; sistematizar as análises teóricas disponíveis sobre os impactos do PMCMV na redução do déficit habitacional quantitativo. A metodologia utilizada para realização compreendeu pesquisa bibliográfica. Os resultados obtidos indicam que não obstante sua importância, o Programa Minha Casa Minha Vida não teve significativo impacto na alteração do déficit quantitativo e reproduz em linhas gerais as variáveis presentes no histórico déficit qualitativo habitacional brasileiro. Portanto, ainda se faz necessário que o Estado implante uma política habitacional voltada para classe trabalhadora. Só assim poderá acabar o déficit habitacional brasileiro.

Palavras-Chave: Déficit Habitacional. Segregação Socioespacial. Mercantilização, Programa Minha Casa Minha Vida.

## **ABSTRACT**

This work aimed to analyze the Brazilian housing deficit in its quantitative and qualitative dimensions. Its specific objectives were: Contextualize the housing issue in Brazil and some of the main responses of the State to the existing housing deficit; Discuss the variables (socio-spatial segregation, commercialization of housing developments, etc.) related to qualitative housing deficit; Systematizing the available theoretical analyses on the impacts of Minha Casa, Minha Vida Program on reducing the quantitative housing deficit. The methodology used for the realization includes bibliographic research. The results indicate that despite its importance, Minha Casa Minha Vida Program had no significant impact on the change in the quantitative deficit and reproduces broadly the variables present in the historical Brazilian housing deficit. Therefore, it is still necessary for the State to implement a housing policy aimed at the working class. This IS THE ONLY Way to end the Brazilian deficit.

Key words: Housing deficit. Socio-spatial segregation. Mercantilization, Minha Casa, Minha Vida Program.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BNH- Banco Nacional de Habitação

COHAB's- Companhias Estaduais de Habitação

CEI- Centro de Estatística e Informações

FAR- Fundo de Arredamento Residencial

FCP- Fundação da Casa Popular

FJP- Fundação João Pinheiro

FGTS- Fundo de Garantia de Tempo de Serviços

FNHIS- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

HIS- Habitação de Interesse Social

IAPS- Institutos de Aposentadorias e Pensão

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PAC- Programa de Aceleração de Crescimento

PAR- Programa de Arredamento Residencial

PNAD- Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios

PLHIS- Planos Locais de Habitação de Interesse Social

PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida

PNH- Política Nacional de Habitação

PNHR- Programa Nacional de Habitação Rural

SNHIS- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SBPE- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SFH- Sistema Financeiro de Habitação

SM- Salário Mínimo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1-Capítulo 1: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL.....	13
2-Capítulo 2: DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASILEIRO E SUAS VARIÁVEIS ESPECÍFICAS.....	23
2.1 O significado conceitual e histórico do déficit habitacional brasileiro.....	23
2.2 Segregação sócio espacial e suas relações com o déficit habitacional no Brasil.....	28
3 Capítulo 3: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SEU PAPEL NO ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL QUANTITATIVO.....	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFÊRENCIAS.....	40

## INTRODUÇÃO

Este trabalho foi retomado após um período de aproximadamente seis meses de descontinuidade nas disciplinas entre o TCC I e o TCC II. O projeto inicial, também tratando o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) propunha uma pesquisa de campo e não foi possível fazer a coleta de dados devido às dificuldades de acesso ao local. Ao reiniciarmos o trabalho foram feitas algumas modificações no projeto levando em consideração o tempo que tínhamos para desenvolver a pesquisa. Em função disso optamos por realizar apenas uma pesquisa bibliográfica. Alteramos também os objetivos geral e específicos, não perdendo a essência do tema do projeto inicial, mas partindo agora para uma análise do déficit habitacional brasileiro.

O novo objetivo geral definido para a pesquisa foi *analisar o déficit habitacional brasileiro em suas dimensões quantitativa e qualitativa*. Os específicos consistiram em: *contextualizar a questão habitacional no Brasil e algumas das principais respostas do Estado ao déficit habitacional existente; discutir as variáveis (segregação socioespacial, mercantilização dos empreendimentos habitacionais, etc) relacionadas ao déficit habitacional qualitativo; sistematizar as análises teóricas disponíveis sobre os impactos do PMCMV na redução do déficit habitacional quantitativo*.

Pretendemos com esse trabalho trazer elementos para uma análise do déficit habitacional brasileiro, pois sabe-se que desde as primeiras habitações e formação inicial dos centros urbanos no Brasil ocorre um processo de mercantilização da terra onde a mesma é vista como uma mercadoria, gerando uma desigualdade no espaço seja urbano ou rural e isso, por sua vez, origina a segregação socioespacial.

Com base nos objetivos sugeridos, a pesquisa tem caráter exploratório, pois inicialmente procuramos fazer uma aproximação com os elementos em questão a fim de ter uma "maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses", conforme Gil (2002, p. 41).

Quanto aos dados coletados a pesquisa se classifica como bibliográfica e qualitativa. O caráter bibliográfico da pesquisa se dá pelo fato de termos partido para a análise de materiais já publicados. A revisão de bibliografia sobre o tema proposto ocorreu através de periódicos, teses, dissertações e artigos. Segundo Gil, existe essa vantagem na pesquisa bibliográfica por ela "permitir ao investigador a cobertura de uma

gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.” (2002, p. 45).

Os dados coletados na bibliografia trabalhada foram categorizados e analisados conforme os objetivos específicos da pesquisa, de modo que cada objetivo específico resultou num capítulo do presente trabalho, conforme descrito a seguir.

No primeiro capítulo intitulado *Breve contextualização sobre o processo de urbanização e a questão habitacional no Brasil*, centralizamos a discussão no processo de transformação da sociedade que gerou crescimento, mas sem planejamento nas questões referentes à cidade e ao desenvolvimento urbano. Para entender o processo de urbanização no Brasil foi preciso discutir a acumulação capitalista o uso e apropriação do solo e suas determinações históricas no processo de produção. Também nesse momento tangenciamos algumas das principais respostas do Estado brasileiro à questão da moradia.

No capítulo dois, *Déficit habitacional brasileiro e suas variáveis específicas*, chamamos atenção para a discussão acerca do déficit habitacional de forma geral e dos seus elementos específicos. Discutimos o significado conceitual e histórico do déficit habitacional, inicialmente tratando do processo de industrialização e urbanização no Brasil e, a partir daí as desigualdades existentes no território urbano que são fruto da desigualdade de classe.

No terceiro capítulo, *O Programa Minha Casa Minha Vida e seu papel no enfrentamento do déficit habitacional quantitativo*, enfatizamos que as respostas que o Estado através das políticas públicas habitacionais não são eficazes e nem suficientes para reduzir o déficit habitacional brasileiro. Embora esse seja registrado como o maior avanço nas respostas do Estado brasileiro para minimizar a questão da habitação, essa tendência se mantém no caso do Programa Minha Casa Minha Vida, criado pelo governo Lula.

E, por fim, nas *considerações finais* apresentamos uma síntese do trabalho apontando seus principais resultados, destacando que o governo na realização de suas metas precisa direcionar uma política mais eficaz para o enfrentamento do déficit habitacional e a necessidade também de que haja um contínuo estudo sobre o tema.

## CAPÍTULO 1

### **Breve contextualização sobre o processo de urbanização e a questão habitacional no Brasil**

Conforme Lefebvre (2008, p.11) “para apresentar e expor a ‘problemática urbana’ impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização”, processo esse de transformação da sociedade que gerou crescimento, mas sem planejamento, nas questões referentes à cidade e desenvolvimento urbano. No entanto, no sistema capitalista do Brasil a apropriação privada de grandes extensões de terra esteve presente desde o período colonial e permanece assim na contemporaneidade. A terra é vista como uma mercadoria, gerando uma desigualdade no espaço seja urbano ou rural.

Portanto para compreender a formação da urbanização do Brasil é fundamental entender as premissas que levaram a essa ação, ou seja, discutir o processo de acumulação capitalista brasileiro, o uso e apropriação do solo e suas determinações históricas no processo de produção. Segundo Marx (1996, p.256), “[...] com a acumulação do capital desenvolve-se o modo de produção especificamente capitalista e com o modo de produção especificamente capitalista a acumulação do capital”. Desse modo para fortalecer o sistema econômico é fundamental a acumulação primitiva do capital e com a acumulação do capital cresce o número de capitalistas individuais. Conforme Oliveira (2016, p. 25), “nesse momento a propriedade privada da terra assume uma outra configuração que passou a marcar a centralidade de seu caráter mercantil no ordenamento dos territórios capitalistas”.

Assim o interesse da lógica capitalista é a apropriação da maior quantidade de territórios próximos para que o capital se aproprie de todas as formas, através da exploração da força do trabalho, de terras de baixo custo e matérias primas baratas. Para explicar o capital e o processo de acumulação primitiva, Marx relata o exemplo da Inglaterra como processo que separa o trabalhador dos meios de produção. Portanto, com essa oposição no mercado, estão dadas as condições cruciais para produção capitalista, pois sem a terra e os meios de produção o trabalhador vende sua força de trabalho em troca do salário favorecendo o modo de produção capitalista.

[...] de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência, que se propõem a valorizar a soma-valor que possuem mediante compra de força de trabalho alheia: do outro, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, portanto, vendedores de trabalho.

Trabalhadores livres no duplo sentido, porque não pertencem diretamente aos meios de produção, como os escravos, os servos etc., nem os meios de produção lhes pertencem, como, por exemplo, o camponês economicamente autônomo etc., estando, pelo contrário, livres, soltos e desprovidos deles. (MARX,1996 apud OLIVEIRA 2016, p.27).

No processo de acumulação primitiva no Brasil encontramos algumas características semelhantes às mencionadas por Marx na Inglaterra, mas encontramos, principalmente, muitas particularidades. Aqui o processo de acumulação primitiva que deu origem à mercantilização capitalista da terra, através do monopólio privado, foi favorecido pela formação dos latifúndios, fazendo uso do trabalho escravo como forma mais lucrativa de exploração do trabalho para o capital em comparação ao trabalho assalariado.

Após a abolição da escravatura, no final do século XIX, o processo de substituição do trabalho escravo pelo assalariado nas atividades produtivas, recebeu maciçamente imigrantes da Europa que sofria sua primeira grande crise capitalista. Com a chegada dos imigrantes no Brasil os mesmos acreditavam que teriam boas condições de trabalho. Porém os senhores da terra os tratavam de forma retrógrada e muitos deles começaram a migrar para os centros urbanos.

Segundo Fausto (2006, p. 187) “a história da ocupação das terras seguiu um padrão que vinha do passado e iria se repetir ao longo da história do Brasil”. Não existia um limite que definisse o total de propriedades. Muitas terras ainda não tinham sido exploradas. Em 1850 foi aprovada a lei das terras, duas semanas após a extinção do tráfico de escravos. A lei foi criada para evitar o acesso à propriedade da terra por parte dos futuros imigrantes e escravos libertos, os quais se tornariam trabalhadores livres (dos meios de produção) à disposição dos grandes fazendeiros.

A lei tentou pôr ordem na confusão existente em matéria de propriedade rural, determinando que no futuro as terras públicas fossem vendidas e não doadas, como acontecera com as sesmarias, estabeleceu normas para legalizar a posse de terras e procurou forçar o registro das propriedades. (FAUSTO, 2006, p.196)

Assim prevalecia a lei dos mais fortes, ou seja, daqueles que possuísem poder de legalizar a posse das terras, desalojando posseiros de escassos recursos. De acordo com Oliveira (2016, p. 32) a especulação fundiária favoreceu a disponibilidade de força de trabalho, pois os trabalhadores livres, sem meios para promover a sua subsistência se viram obrigados a vender sua força de trabalho.

Desta maneira o capital, tanto na Europa como no Brasil, usurpou as terras públicas que eram ocupadas por posseiros com a exigência da nova lei (Lei das Terras), além de impedir os negros e imigrantes de terem acesso à terra, tendo que vender sua força de trabalho para obter seu sustento.

Prado Júnior (1981 apud OLIVEIRA p. 29) “destaca que o primeiro boom da industrialização no Brasil se deu por volta de 1880, sendo que em 1881 existiam 200 indústrias e em 1889 cerca de 600”. Com o crescimento das exportações através dos investimentos internacionais e da agroexportação o Brasil busca atender as imposições do capital internacional, que se expressam na preservação das propriedades privadas e nos elevados espaços de terra essencial para o fortalecimento do capital.

Segundo Oliveira (2016, p. 34) “o debate sobre a habitação urbana existe desde o século XIX, após a Revolução Industrial Europeia, uma vez que o capital exige das cidades novas necessidades impondo novos padrões de circulação de mercadorias e higiene”. Bolfe (2014) afirma que nesse momento as cidades passaram pelas reformas urbanas, como saneamento básico para eliminar as endemias, campanha de higienização e moralização das classes pobres para embelezar a paisagem e estabelecer fundamentos legais para o mercado imobiliário.

Os primeiros incentivos do governo republicano para intervir na questão também se iniciam com o processo de construção e fiscalização da moradia higiênica, que promovia distribuição de energia, abastecimento de água e eliminação de “imundices” através de um discurso moralizador de médicos higienistas da época. As casas higiênicas foram construídas através de iniciativa privada e concessão de terras pelo Estado, pois era necessário criar a ilusão que havia interesse de solucionar a problemática das moradias sem demonstrar as reais intenções da classe dominante, que eram de consolidar o modo de produção capitalista e garantir a expansão do capital. (OLIVEIRA, 2016, p.36).

Segundo Bolfe (2014, p 203) “as primeiras experiências modernas no campo da habitação são casas destinadas à classe média construídas na década de 1920”. Portanto, é no período da década de 1930 que a urbanização no Brasil se constituiu articulada à passagem do modelo econômico exclusivamente rural para o capitalismo industrial, ocasionando a mudança das pessoas do campo para as cidades. Essa movimentação provocou uma grande aglomeração de pessoas em favelas e cortiços que se submeteram a viver em condições precárias e sub-humanas.

O processo de industrialização acelerou o crescimento das cidades ao mesmo tempo em que fez emergir alguns problemas sociais vinculados à questão

habitacional, tais como: o crescimento demográfico, aglomeração da população dos centros urbanos, a valorização do solo urbano (da terra), a segregação social e espacial entre outros. (GONÇALVES, 1998, p.251).

A grande parte da massa operária nos anos de 1930 e 1940 foi submetida ao regime de sobrecarga de trabalho e precárias condições de vida e trabalho. Com a concentração dos meios de produção e da força de trabalho na fábrica passa a existir a necessidade de certas condições para sua reprodução, (SILVA, 1989 p. 23), “tais como: habitação, alimentação, transporte, energia, assistência à saúde, lazer, comunicações, saneamento em geral”. Nesse contexto de expansão capitalista há uma desvalorização do ser humano, uma vez que o homem é visto como uma coisa, uma mercadoria.

A questão da moradia é uma problemática de caráter estrutural nas sociedades capitalistas que já era mencionada, por exemplo, por Engels. Segundo ele, já se via a penúria aguda da habitação no final do século XIX na Alemanha, como sintoma da Revolução Industrial e a escassez de habitação que era o agravamento das más condições dos operários em consequência do fluxo repentino da população para as grandes cidades e o (ENGELS, 1982 apud SILVA, 1989, p.30).

Para Godoy (2012, p. 1156) “as discussões sobre a questão habitação operária possuem histórico mais amplo, envolvendo interesses patronais e estatais sobre a vida operária fora da fábrica”.

No contexto de expansão das cidades o quadro habitacional dos trabalhadores que viviam de aluguel era de moradia em cortiços ocupados por mais de família. Os prédios eram habitados pelos seus proprietários não havendo possibilidade alguma para obtenção da casa própria ou qualquer mecanismo de financiamento. O cortiço constituiu a forma de moradia predominante nos bairros próximos às fábricas. Conforme Bonduki (1994, p.713) “a produção de casas e cortiços atendeu, do ponto de vista quantitativo, às necessidades da população com exceção dos períodos críticos da primeira guerra mundial e revolução de 1924”. Houve um período de equilíbrio não porque o problema habitacional teria se resolvido, mas os trabalhadores tentaram se adaptar aquela situação em viver em uma área reduzida e precária que afeta a saúde pública.

As cidades brasileiras estavam em crescimento com a chegada de imigrantes, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse momento se constituía uma valorização imobiliária com hipervalorização de terrenos e prédios, uma importante opção para investimentos e para o processo de valorização.

O plano empresarial seria regulamentar a vida e o trabalho dos operários, com a construção das vilas operárias próximas das indústrias para manter um grupo de

trabalhadores sob seu domínio, não apenas econômico, mas na vida moral, física, espiritual e política. Algumas empresas alugaram moradia para seus funcionários, mas em um número mínimo, bastante reduzido, e essas casas se constituíam como lar unifamiliar.

Não como simples aposento destinado a pouso individual ou familiar, mas como instrumento de aperfeiçoamento moral das sociedades [...] É, pois, como objetivo desse ideal e em função do que representa como fator de equilíbrio e tranquilidade coletiva que a casa constitui um problema de maior relevância, a que o Estado dispensa especial atenção (ALENCAR, 1943, p.12;121, apud GODOY 2012, p.1155).

Essas vilas operárias jamais se constituem numa modalidade própria, mas no mecanismo de controlar seus operários. Manter as vilas próximas às indústrias era uma forma de controlar os operários evitando assim greve ou paralisação do trabalho. Conforme Bonduki (1994, p.715) “as vilas operárias surgem em decorrência da necessidade de as empresas fixarem seus operários nas imediações das suas instalações, mantendo sob seu controle político, ideológico e criando um mercado de trabalho cativo”.

Segundo Blay (1985, p. 108) o projeto da classe dominante na questão habitacional era de que “as casas devem ser casas para pobres, onde seja viável uma existência “facial higiênica, alegre e artística”. Além de que as casas devem ser baratas, pois eram destinadas a quem ganha pouco, ou seja, pessoas consideradas “inferiores”.

Os operários nas vilas eram controlados, submissos aos patrões, isto é, estes controlavam os trabalhadores no trabalho, na vida coletiva e social.

Diante dessa situação só restava uma solução: a intervenção do Estado, mas o Estado privilegiava os setores privados fiéis ao liberalismo, negava a mediação direta no campo da construção de casas para os operários. Segundo Oliveira (2016, p. 24) “o Estado através de incentivos ao setor industrial e financeiro auxiliou no reordenamento das cidades favorecendo a lógica do capital em detrimento das necessidades habitacionais da classe trabalhadora”. As cidades eram palco principal pelo grande número de famílias que viviam sem nenhuma condição de higiene por falta de saneamento básico, pavimentação das ruas entre outros motivos desse gênero. Foi por esses motivos que o Estado passou a ter uma preocupação com essas famílias, até porque afetava a saúde dos trabalhadores das fábricas e essas não podiam parar, podendo afetar também a saúde das famílias de classe média que tinham suas casas no centro das cidades ainda em desenvolvimento.

Portanto, o Estado propicia a mercantilização da terra no espaço rural e também nos espaços urbanos, enquanto um aliado importante na consolidação do sistema capitalista e sendo, por conseguinte, também responsável pelo déficit habitacional.

As primeiras medidas tomadas pelo Estado em torno da questão habitacional das classes populares na nossa história concentram-se em São Paulo e Rio de Janeiro devido ao processo de industrialização do país. Conforme já dito, os trabalhadores viviam em moradia alugadas em cortiços, em situações precárias, mas devido ao aumento da população, os cortiços passam a ser visto como foco de doença. Observa-se que a intervenção inicial do Estado no setor habitacional é de pura repressão às favelas. Junto com estas também se observam as medidas de cunho sanitarista, que tinham como preocupação a classe dominante que vivia geograficamente próxima aos cortiços e estava sendo afetada por focos de endemias.

Assim, o Estado passou a intervir através da legislação urbana: “em (1886) decretou o Código de Posturas do Município de São Paulo que determina, ao tratar das habitações das classes populares, a proibição terminante da construção de cortiços” (SILVA, 1989 p.36) passando a ser construídas a partir de então vilas operárias conforme o padrão imposto pela prefeitura. Assim a habitação absorvia parte dos salários dos trabalhadores com o aluguel, enquanto no Rio de Janeiro a opção era morar em favelas.

Para acabar com as favelas o governo Vargas criou os parques proletários no Rio de Janeiro. Esses parques deveriam servir de abrigo provisório para as famílias faveladas desabrigadas e não passavam de casas coletivas de madeira enfileiradas, amontoados de barracos e currais eleitorais, pois ia lá quem tivesse cartão político (SILVA, 1989, p. 38).

Durante o governo de Vargas (1930- 1945) houve um investimento na construção de habitações para os trabalhadores sindicalizados através dos Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAPS) e crédito imobiliário pelas Caixas Econômicas, essa política tinha como objetivo a retirada de famílias da moradia de aluguel. A construção das unidades habitacionais via IAPs dividia-se em três modalidades

De planos (A, B, C,) que variavam de acordo com o público a que se voltava e o tipo de benefício concedido. O Plano A destinava-se à venda e ao aluguel de casas ou apartamentos exclusivamente aos associados. O Plano B se voltava também ao associado, contudo essa objetivava o financiamento de casas ou apartamentos ou ainda materiais de construção para que o trabalhador pudesse construir sua moradia em seu próprio terreno. O Plano C era oferecido a qualquer pessoa física ou jurídica e tinha por objetivo a realização de empréstimos e hipotecas. (BRASIL, 1937 apud OLIVEIRA 2016, p.42).

Mesmo diante desses três planos era difícil os trabalhadores acessarem um desses planos devido aos baixos salários que eles recebiam. Com isso fica evidente que os IAPs atuavam na lógica de mercado já existente nas políticas de habitação e não supriam a falta de moradia para a população pobre.

Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP) órgão destinado a enfrentar o problema da moradia, voltado para população com menor poder aquisitivo. Embora o IAPs e a FCP, tivessem o objetivo de viabilizar a construção de habitação, a diferença entre elas é marcante

Nos IAPS, a função de edificação é secundária (seu objetivo primeiro é garantir aposentadoria e pensões aos associados), servindo também de forma de garantir rentabilidade para as reservas dos institutos, enquanto que o objetivo único da FCP é produzir moradia para população de baixa renda (BONDUKI, 1994, p.725).

Bonduki (1994) atesta que em 1942, com a Lei do Inquilinato, o mesmo governo passa a intervir nos diversos setores da economia, congelando os preços dos aluguéis, onde a habitação assume um papel de mercadoria e o interesse social ultrapassa os mecanismos de mercado. Com o congelamento dos aluguéis, as casas de aluguel deixam de ser rentáveis. Assim, há uma queda nos investimentos dessas moradias

O congelamento dos aluguéis também se situa entre medidas que visam reduzir o custo da reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes. (BONDUKI, 1994, p. 721).

A falta de investimentos da iniciativa privada do mercado habitacional ocasionou como consequência uma grave crise habitacional, pois nesse período as cidades estavam recebendo um fluxo migratório interno, correspondente ao deslocamento da população do campo para a cidade, devido ao crescimento industrial. Muitos inquilinos passaram por um despejo já que muitos proprietários de casas começaram a reaver seus imóveis.

É difícil estimar o total de famílias despejadas durante o período mais agudo da crise habitacional, entre 1945 e 1948. Uma estimativa aproximada calcula que cerca de 10% da população paulistana foi despejada neste período. [...] como as novas construções eram insuficientes para atender a demanda crescente, o proprietário que tivesse sua casa desocupada poderia alugá-la a um preço muitas vezes superior ao valor congelado. (BONDUKI, 2014, p.722).

A elevação do preço dos imóveis a valorização imobiliária agravava a situação dos inquilinos. Assim os trabalhadores buscavam novas alternativas habitacionais para enfrentamento frente a essa crise.

De 1945- 1950, na gestão do governo de Dutra, foi criada a Fundação da Casa Popular, contudo essa iniciativa não alcançou as camadas de baixa renda de 0 a 03 salários mínimos. Em 1947 houve uma intervenção do Estado junto com a igreja diretamente nas favelas do Distrito Federal através da Fundação Leão XIII, com o objetivo de recuperar as favelas de uma suposta entrada de comunistas. A Fundação atuou no período de 1947-1954 em 34 favelas, criando centros de Ação Social, “com ambulatórios e escolas e em oito, além da ação assistencialista, interferiu na urbanização de alguma delas facilitando a instalação de água, luz e esgoto” (NUNES, 1980 apud SILVA, 1989, p. 42).

Segundo Silva (1989, p.44) “em 1964 os grandes centros urbanos [encontravam-se] em processo crescente de favelização, de cortiços e habitações precárias distantes e sem acesso a serviços básicos de água, luz, esgoto, coleta de lixo, saúde, educação etc”. O BNH (Banco Nacional de Habitação) foi criado após o golpe de 1964, como uma estratégia do governo militar para enfrentar a forte crise da moradia que existia no país devido ao acelerado processo de urbanização. O BNH começou a destinar todos os recursos para a produção da casa própria, ou seja, para a construção civil e, em consequência, ocorreu uma intensa urbanização. A estratégia do BNH favoreceu apenas a construção civil com o financiamento para a produção de unidades prontas, e assim pouco contribuiu para enfrentar o problema para o qual foi criado o banco. Também é criado durante os governos militares o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com a missão de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”. De acordo com Bonduki (2008, p.72) “foi claro o papel econômico da política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil -, transformando-a num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares”.

A partir da década de 1970 o BNH passou a sofrer várias críticas de pesquisadores brasileiros e dos movimentos sociais urbanos. Não havia participação da sociedade nos programas e projetos e, além disso, o BNH desconsiderou as particularidades de cada região não levando em conta os aspectos culturais, ambientais e o contexto urbano, reproduzindo assim modelos padronizados. Durante o período da

existência do BNH os programas voltados para a política habitacional eram centralizados e executados pelas Companhias Estaduais de Habitação (COHABs), não havendo uma maior participação dos municípios.

Apesar das críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, ele tem uma fundamental importância nesse período sendo notabilizado no país como uma das respostas mais consistentes do Estado à questão da habitação. Apesar do crescimento da produção habitacional ter sido significativo, esteve muito longe das necessidades geradas pela acelerada urbanização que ocorreu no país durante esse período.

A urbanização no Brasil nas últimas décadas manteve essa tendência à maior concentração populacional nas áreas urbanas, e isso trouxe vários problemas habitacionais, por causa da falta de planejamento, baixos investimentos nas cidades etc. Assim a precariedade da moradia se manifesta de várias formas, ou seja, há uma deficiência na infraestrutura, irregularidade fundiária, urbanística e nas unidades habitacionais. (BRASIL,2007).

O que marcou as décadas de 1980 e 1990 foi o empobrecimento da população urbana que diminuiu o financiamento, ao mesmo tempo em que os problemas de moradia aumentaram. No período atual a política habitacional tem como referência a Constituição Federal de 1988. No Brasil, o direito à moradia foi reconhecido mediante a Emenda Constitucional nº 26/ 2000 que altera o art.6º da Constituição federal fazendo constar a moradia entre os direitos sociais. “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Mas apesar da aprovação dessa Emenda ainda permanece a dificuldade na efetivação a moradia como direito social como está prevista na Constituição. Segundo Cardoso (2008), um dos aspectos das nossas desigualdades, extremamente relevante é o que diz respeito aos problemas gerados pelas diferenças nas formas de produção e apropriação da moradia e do meio ambiente urbano pelos diferentes grupos sociais.

O Ministério das Cidades, criado em 2003, juntamente com a Caixa Econômica tornaram-se os agentes financiadores do SFH (Sistema Financeiro de Habitação) que passou por uma redução do financiamento de imóveis devido às suspeitas de corrupção e, por outro lado, em face do “rombo” gerado pelo regime militar. Suas atividades e os financiamentos com recursos do FGTS foram totalmente paralisados entre 1991 e 1995.

Com essa situação aumentou a necessidade de uma intervenção governamental para enfrentar o déficit habitacional com recursos de outras origens e a parceria com a

sociedade organizada. Para resolver a situação vários Municípios e Estados criaram programas habitacionais financiados com outros recursos.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995 adota-se uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional com recursos novamente do FGTS depois de vários anos de paralisação. Em 1999 foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza recursos do FGTS e de origem fiscal (BONDUKI, 2008, 95).

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional passou a criar possibilidades para fazer valer a função social da propriedade. O Estatuto foi um marco importante e através dele, foi proposto o Projeto Moradia, lançado em 2000, que surgiu como estratégia para enfrentar o problema de habitação no Brasil. Nele foram previstos 15 anos para solucionar a questão do déficit habitacional no Brasil e assim garantir moradia digna aos cidadãos brasileiros. Foi elaborado por administradores públicos, militantes, especialistas envolvidos com a temática, analisando as necessidades quantitativas e qualitativas de moradia no país e as fontes de financiamentos existentes.

Desde o início o Projeto Moradia partiu da concepção de que a moradia não poderia ser desvinculada da área urbana mostrando assim que o direito à casa é também o direito à cidade com todos os serviços de infraestrutura e aos serviços urbanísticos.

## CAPÍTULO 2

### **Déficit habitacional brasileiro e suas variáveis específicas**

Nesse segundo capítulo trataremos do déficit habitacional de forma geral apontando seus principais elementos e suas variáveis específicas

Os arranjos do sistema capitalista e seus impactos na configuração do Estado no período de urbanização nos grandes centros das cidades, estimulado pelo processo de industrialização, favoreceram o déficit habitacional e a mercantilização conforme tratado no capítulo anterior. Esse movimento deu origem não apenas ao déficit habitacional, mas também a diversas formas de segregação sócio espacial e são estes os principais temas do presente capítulo

#### **2.1 O significado conceitual e histórico do déficit habitacional brasileiro**

Com o processo de industrialização e urbanização estimula-se a imigração campo-cidade e uma crescente demanda social por moradia tendo, no caso brasileiro, as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo como exemplo dessa superpopulação. As desigualdades no território urbano têm, portanto, fundamento na desigualdade de classes já que a terra urbanizada e a moradia não atendem a toda população, pois a moradia torna-se mercadoria de alto custo e nem todos têm condições de financiar uma habitação em um local urbanizado.

No Brasil, o acesso à moradia confunde-se, tradicionalmente, com o acesso à propriedade, considerada importante do ponto de vista da segurança familiar (a casa própria deixa as pessoas menos vulneráveis em caso de desemprego, por exemplo) e também como símbolo de ascensão social. Vista como uma mercadoria a ser comprada ou um patrimônio a ser conquistado por esforço pessoal, a terra e, conseqüentemente, a habitação, passa a depender da capacidade de pagamento de cada um. (LORENZETTI, 2001, p. 4).

A questão da moradia, nestes termos, é um problema que atinge essencialmente as classes populares no modo de produção capitalista em que há uma distribuição desigual da renda e a valorização do solo urbano, que se reflete na chamada questão habitacional.

Historicamente, as expressões da questão da moradia, tais como, o déficit de construções, as péssimas condições habitacionais, a segregação espacial, o alto valor dos aluguéis, estão relacionadas ao contexto e refletem as determinações econômicas, sociais e políticas inerentes a cada época. (GONÇALVES, 1999, p. 250).

O direito à moradia está entre os Direitos humanos desde 1984 e é considerado como porta de entrada para os outros direitos como: proteção, oportunidade de trabalho, saúde, educação entre vários outros. O termo “moradia digna” muito usado em diversos tratados e em documentos oficiais em várias partes do mundo.

[...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível.(AGENDA HABITAT II, 1996 apud SILVA; FABRIZ, 2013, p. 4).

A moradia além de ser identificada como uma necessidade é também um direito que integra o direito à subsistência. O acesso à moradia, por sua vez, depende direta ou indiretamente, do Estado, que é o principal responsável pela generalização do acesso aos direitos sociais.

Apesar do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que foi criado em 1964 com o objetivo de facilitar e promover a construção e aquisição da casa própria ter financiado por volta de 6,8 milhões de habitações, a partir de meados de 1980 começaram a ficar evidentes as dificuldades desse sistema e o problema do déficit habitacional permanecia como não resolvido.

Nesse sentido é que se desenvolvem estudos sobre o Déficit Habitacional desde 1995 pela Fundação Joao Pinheiro de acordo com os dados dos Censos do IBGE<sup>1</sup>. Os parâmetros utilizados para chegar aos dados produzidos sobre isso são os seguintes:

O déficit habitacional é calculado como a soma de quatro componentes: (a) domicílios precários; (b) coabitação familiar; (c) ônus excessivo com aluguel urbano; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados. Os componentes são calculados de forma sequencial em que a verificação de um critério está condicionada à não ocorrência dos critérios anteriores. A forma de cálculo garante que não haja contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos critérios e uma ou mais famílias conviventes secundárias que desejem construir novo domicílio. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p.5).

---

<sup>1</sup> Tais estudos têm como base os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A publicação citada (2015) traz dados da série 2011-2012, cuja fonte foi a PNAD 2007-2012.

Das habitações precárias fazem parte dois subcomponentes: os domicílios rústicos e os domicílios improvisados. Os rústicos são construções de madeiras preparadas, ou seja, sem paredes de alvenaria. Esse tipo de edificação pode causar risco de contaminação; já os domicílios improvisados podem ser em locais sem finalidade residencial, locais esses que servem como moradia alternativa, a exemplo de imóveis comerciais, pontes e viadutos entre outros.

No caso da moradia de coabitação familiar a família convivente secundária convive com a família principal dividindo a moradia ou alugam cômodos no mesmo domicílio. O déficit habitacional também inclui o demasiado encargo com aluguel urbano, em que muitas famílias com renda familiar de até três salários mínimos, comprometem uma parcela de sua renda com aluguel de casa ou apartamento. Destaca-se também o adensamento excessivo em domicílios alugados no espaço pequeno com um número maior de moradores por dormitório. O quadro 1 apresenta uma síntese dessa metodologia.

Quadro 1: Metodologia de cálculo do déficit habitacional- Brasil- 2013

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES
Déficit habitacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) Habitações precárias               <ul style="list-style-type: none"> <li>(1.1) Domicílios rústicos</li> <li>(1.2) Domicílios improvisados</li> </ul> </li> <li>(2) Coabitação familiar               <ul style="list-style-type: none"> <li>(2.1) Cômodos alugados, cedidos e próprios</li> <li>(2.2) Famílias conviventes secundários com intenção de constituir domicílio exclusivo</li> </ul> </li> <li>(3) Ônus excessivo com aluguel urbano</li> <li>(4) Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados</li> </ul>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

Evidencia-se, portanto, que o déficit habitacional não é uma variável simples, incluindo a consideração de sua quantificação associada ao conceito de inadequação dos domicílios, conforme especificado abaixo:

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem construir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p.18).

Ao incluir também uma análise sobre a “inadequação de domicílios” pretende-se associar a mensuração deste indicador à qualidade de vida dos moradores. Ou seja, essas inadequações não estão ligadas à necessidade de construção de novas moradias e, portanto, não se referem ao “problema habitacional” apenas em sua dimensão quantitativa e sim qualitativa. São exemplos de inadequações moradias sem banheiro e ausência de infraestrutura (esgoto, água, energia elétrica coleta de lixo, coleta de lixo entre outros). Nesse sentido a ausência de infraestrutura representa a maior parte as inadequações.

A falta de moradia adequada, no contraponto à moradia apreendida—como um mero abrigo coloca em debate uma série de elementos ligados ao saneamento básico, serviços urbanos, educação e saúde que compõem alguns dos mais graves problemas enfrentados pelas cidades brasileiras. Apesar de não ser somente uma realidade brasileira, apresenta-se de forma mais acentuada entre nós, um descompasso entre o crescimento da população urbana e a capacidade de instalação de infraestrutura, marca do caráter intensamente concentrador das propriedades fundiárias no nosso processo de urbanização.

O índice de urbanização aumentou de 31% em 1940 para 75% em 1990, atingindo 81% em 2001, crescimento este marcado pela grande concentração populacional nas áreas metropolitanas. Os números são eloquentes: dos 5,5 mil municípios brasileiros, 75% têm menos de 20 mil habitantes, enquanto 49 aglomerações urbanas, das quais 12 regiões metropolitanas, abrigam 47% do total da população, ou seja, cerca de 74,3 dos 169,5 milhões de brasileiros. (LORENZETTI, 2001, p. 6).

Existe dificuldade em associar serviços e equipamentos urbanos e infraestrutura suficientes à oferta de moradias e isso tem afetado a qualidade de vida na maior parte as grandes cidades.

A qualificação “assentamentos precários” conhecida no Brasil sob a forma de favelas e outras formas de assentamentos urbanos (loteamentos que não possuem infraestrutura ou sem regularidade diante do ordenamento jurídico) se caracteriza por uma ideia geral de “precariedade”, de insuficiência nas condições urbanas e habitacionais.

Como seria de esperar, o déficit qualitativo também concentra-se nas camadas de renda mais baixas da população. Cerca de 76% dos domicílios considerados inadequados por carência de infra-estrutura básica e 54% dos inadequados por insuficiência são habitados por famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos. No que tange à distribuição espacial, as regiões Nordeste e Sudeste, mais uma vez, respondem juntas pela maioria do déficit encontrado (aproximadamente 80% dos casos de carência e 52% dos casos de insuficiência). (LORENZETTI, 2001, p. 9).

As intervenções nesses territórios teriam por objetivo geral dotá-los dessas condições e torná-los adequados, levando em consideração o interesse comum pela urbanização.

Claro está, portanto, que para compreender o problema da carência habitacional faz-se necessário uma análise crítica do conceito de déficit que sugere a ideia de um quantitativo que não compreende a realidade das necessidades habitacionais. Este difere em função dos diversos segmentos sociais envolvidos, como também variam e transformam-se com a dinâmica da sociedade. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2005 apud NASCIMENTO, BRAGA 2009 p. 98) “a noção de déficit habitacional como número a ser quantitativamente superado cai por terra na medida em que há no país um estoque de seis milhões de domicílios vagos”. Esses dados revelam não somente a má distribuição de moradias, por causa dos agentes do mercado privado, mas também do baixo poder aquisitivo das camadas mais pobres no acesso ao estoque habitacional adequado e, sobretudo, porque a intervenção do Estado nesta questão tem acentuado cada vez mais a dimensão mercantil do direito à moradia. Segundo a Fundação João Pinheiro (2015, p.6)

Os primeiros resultados mostram que o déficit habitacional, em 2013, corresponde a 5.846 milhão de domicílios, o que representa 9,0% dos domicílios particulares permanentes e improvisados. [...] Dentre as regiões com maior déficit habitacional absoluto destacam-se o Sudeste e o Nordeste com, respectivamente, 2,246 e 1,844 milhão de moradias em 2013. Em seguida vêm as regiões Norte com 653 mil, a Sul com 628 mil e a Centro Oeste com 474 mil domicílios. Embora a maior concentração absoluta do déficit habitacional esteja localizada nas regiões Sudeste e Nordeste, o maior percentual do déficit relativo concentra-se na região Norte.

## 2.2 Segregação sócio espacial e suas relações com o déficit habitacional no Brasil

As expressões da questão social vivenciadas especialmente por aqueles que vivem da venda de sua força de trabalho ou que nem disso conseguem participar, determinam assim o acesso ou não à moradia que ocorre de forma desigual, gerando uma especulação imobiliária com altos preços de terra urbana.

É a configuração de uma cidade segmentada em espaços para cidadãos e não cidadãos, onde se materializa um processo de segregação e exclusão sendo, como aponta Souza (1999), a segregação produto da separação da população por classe de renda no espaço em localizações distintas, com características físico-ambientais diferenciadas, de exclusão como privação dos direitos aos benefícios urbanos individuais e coletivos. (DUMONT, 2014, p.42).

O acelerado processo de urbanização não teve de igual modo à geração de empregos suficientes, nem a construção de moradias, serviços e equipamentos urbanos, surgindo assim uma ocupação desconsertada do solo e a expansão contínuas das periferias.

Esse mesmo processo que determina “os efeitos úteis de aglomeração” cria efeitos contrários, ao relegar para áreas menos nobres da periferia urbana, morros alagados, as aglomerações populacionais construídas das frações mais empobrecidas como parte de um processo de segregação socioespacial. (RAMOS, 2002, p.134).

A expansão urbana nas cidades brasileiras é penetrada pelas condições da segregação sócio espacial na lógica centro-periferia. A cidade como lugar de construções domiciliares adequadas e áreas embelezadas por shoppings centers, clubes é também o lugar dos muros e cercas, onde as classes sociais distintas não se misturam. Criam-se assim, “mundos separados” por diferentes modos de vida, donde se deduz que quem mora nas periferias costuma se caracterizar enquanto cidadãos sem direitos.

A segregação urbana seria, em uma primeira aproximação, a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só nos termos de diferença, mas também de hierarquia. (CASTELLS, 1983apud SOGAME, 2001, p.96).

## CAPÍTULO 3

### **O Programa Minha Casa Minha Vida e seu papel no enfrentamento do déficit habitacional quantitativo**

A partir dos temas abordados nos capítulos anteriores, o objetivo específico que pretendemos atender neste momento é sistematizar as análises teóricas disponíveis sobre os impactos do Programa Minha Casa Minha Vida na redução do déficit habitacional quantitativo. Com a mercantilização da terra, o solo urbano tem minimizado a sua importância na condição de valor de uso quando observada sua posição como objeto das ações econômicas. Os governos brasileiros no decorrer da história da política habitacional são omissos para com as necessidades habitacionais das classes subalternas, pois priorizam as classes médias e o mercado imobiliário especulativo. As respostas do Estado, através das políticas públicas habitacionais, não foram eficazes para reduzir o déficit habitacional no longo da história e a população de baixa renda é que mais sofre com esse quadro.

Segundo Romagnoli (2012) foi no início do governo Lula que houve uma retomada na questão habitacional no país, com programas com metas maiores e que atingissem a população de baixa renda. Assim é que o PMCMV, registra maior avanço na história das respostas do Estado para a questão da habitação. O governo federal passou a investir na área buscando mecanismos para estabilizar a política habitacional.

No início do governo Lula em 2003 passou a existir uma maior participação popular quando foi criado o Ministério das Cidades (2003) e o Conselho Nacional das Cidades, que definiu a responsabilidade de elaborar, de maneira participativa e federativa, a política de desenvolvimento urbano, incluindo uma nova política para o setor de habitação – em particular da Habitação de Interesse Social (HIS). Foram criados nesse período novos programas de habitação como o crédito solidário em 2004, o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e de urbanização de favelas em 2007 e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, além de outras iniciativas complementares como apoio ao desenvolvimento da construção civil, marco de

regularização fundiária etc., que permitem afirmar que existia naquele período, ao menos em elaboração, uma Política Nacional de Habitação.

Identifica-se também um aumento na oferta de crédito habitacional de segmento público, aumento de volume de empréstimos, no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), nas aplicações de recursos do FGTS e, por meio do PAC, novas linhas de orçamento para a urbanização de assentamentos precários, ou seja, várias formas e fontes de financiamentos envolvidas com a produção social da moradia. A faixa de renda entre zero e três salários mínimos (SMs), na qual se concentra o déficit habitacional, recebia 32% dos investimentos públicos em habitação em 2002; chegou a 77% em 2007 se estabilizou em 64% em 2008 e 2009. (IEPA, 2011).

Segundo o IPEA (2011), o Sistema Nacional de Habitação terá como foco duas razões:

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), deverá centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social (Art. 3º da Lei nº 11.124/2005). Os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado com o SNHIS, serão aplicados de formas descentralizada, devendo os estados, o Distrito Federal e os municípios firmarem termo de adesão ao SNHIS e atenderem, entre outras, às exigências de constituírem fundo e conselho, com participação de, no mínimo um quarto de representantes da sociedade civil, e apresentarem Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (Art 12º da Lei nº 11.124/2005).

De acordo com essas normativas os investimentos em habitação social devem acontecer através da participação social e a consolidação do SNHIS dependerá da constituição de instrumentos de planejamento pelos demais entes federados que a ele aderirem para atender as demandas legais e para o recebimento de recursos e implantação da Política Nacional de Habitação (PNH). Dessa forma, para que se torne possível o SNHIS tem como foco nos entes municipais, especialmente por meio da análise dos planos locais de habitação, através dos conselhos municipais, a participação de controle social.

A PNH tem como objetivo definir o conjunto de elementos necessários para a execução de políticas públicas nos três níveis da federação, visando o horizonte de 2023, quando prevê zerar o déficit habitacional. Como discutido no primeiro capítulo, a política habitacional tem como referência a Constituição Federal de 1988 no Brasil na qual o direito à moradia foi reconhecido mediante a Emenda Constitucional nº 26/ 2000 que altera o art.6º da Constituição federal fazendo constar a moradia entre os direitos sociais: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a

segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Mas apesar da aprovação dessa Emenda ainda é fato a dificuldade na efetivação a moradia como direito social como está prevista na Constituição.

De acordo com Bonduki (2008, p.72) “Foi o papel econômico da política habitacional que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil transformando-a num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares”. Do mesmo modo, em 2008 com a crise econômica internacional o governo brasileiro lançou em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de ampliar o mercado habitacional investindo no setor da construção civil que fez parte do pacote “anti-crise” no país.

A crise de 2008-2009 foi uma das maiores depois da crise de 1929. Uma das causas dessa crise foi o desequilíbrio da maior potência econômica do mundo, os Estados Unidos, que levou consigo outros países. De acordo com alguns autores como Silber (2012) o ataque de 11 de setembro tem a ver com isso, pois depois disso os Estados Unidos se envolveram em duas outras guerras – uma no Iraque e outro no Afeganistão. Diante disso passaram a gastar mais do que deveria. Nesse mesmo período a economia do país já não estava muito bem: estava importando mais do que exportando.

O país começou a receber recursos de outros países. Com esse recurso exterior os bancos passaram a oferecer mais crédito até às pessoas consideradas ricas. Com a facilidade de compra, pois as taxas de juros baixaram, os consumidores compraram muito, principalmente imóveis. Mas quando as taxas de juros começaram a subir diminuindo a procura pelos imóveis, faltou dinheiro aos bancos que, de início, foram ajudados pelo governo americano. Com isso surgiram críticas sobre essa política de ajuda aos bancos e a Casa Branca decidiu não mais interferir, deixando o banco Lehman Brothers “quebrar”. O fechamento do quarto maior banco de crédito dos Estados Unidos causou pânico e trancou o crédito. “Sem crédito internacional diminuiu o crédito no Brasil, caem as exportações e os preços das mercadorias aumentaram os riscos e as taxas de juros.” (SILBER, 2009, s.n).

A forma através da qual o Brasil enfrentou a crise econômica mundial conjugou uma série de iniciativas<sup>2</sup>, entre elas, a retirada de recursos dos Estados e Municípios por meio da redução do IPI (Imposto sobre produtos Industrializados) dos automóveis e dos produtos considerados linha branca – sendo que este imposto é considerado um item importante na composição da arrecadação dos Estados e Municípios. Também durante a crise foi criado o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) que promovia a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura urbana, logística e energética do país. Por meio desse programa foi possível garantir o crescimento do emprego no país e dar continuidade ao consumo de bens e serviços que manteve ativa a economia aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais. Além disso, o PAC elevou o investimento público e privado em obras fundamentais além de promover uma parceria entre o governo Federal, Estados e Municípios.

O governo Federal anunciou várias medidas ao lançar o PAC, tendo como principal objetivo favorecer a implementação dos projetos e medidas na área fiscal estimulando o crédito e o financiamento. Os recursos para o programa vieram da União (Orçamento do Governo Federal), do capital de investimentos de empresas mistas, como a Petrobrás e do setor privado, com estímulos de investimentos públicos e parcerias.

A sua primeira etapa (PAC 1), foi lançada em 2007, pelo presidente através de Decreto 6.025 e encerrou-se em dezembro de 2010 com 3 eixos:

- Eixo de Logística: Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos, Hidrovias e Marinha Mercante;
- Eixo de Energia: Geração, Transmissão, Petróleo e Gás Natural, Geologia e Mineração e Combustíveis renováveis;
- Eixo Social e Urbano: Luz para todos, Metrô, Recursos Hídricos, Saneamento, Habitação de Mercado e de interesse social;

A segunda etapa, denominada PAC 2 lançado em 2010 para ser desenvolvida entre 2011 e 2014, foi seguida de 6 eixos:

- Transportes: Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos, Hidrovias e Equipamentos – Estradas Vicinais;

---

<sup>2</sup> Entre estas medidas se encontra o aumento do número de beneficiários de programas de transferência de renda, especialmente o Programa Bolsa Família, como estratégia para elevar o consumo naquelas em faixas de renda.

- Energia: Geração de energia elétrica, Transmissão de energia elétrica, Petróleo e Gás Natural, Geologia e Mineração e Eficiência Energética, Marinha Mercante, Combustíveis renováveis;
- Minha casa, Minha vida - Financiamento de habitação: mercado e sociais, urbanização de assentamentos precários;
- Água e Luz para Todos: Recursos Hídricos, Água em áreas urbanas, Luz para todos;
- Cidade Melhor: Saneamento, Prevenção em áreas de risco, Drenagem, Contenção de encostas, Pavimentação, Mobilidade urbana;
- Comunidade Cidadã: Creches e pré-escolas, Unidades de Pronto Atendimento, Unidades Básicas de Saúde, Quadras esportivas nas escolas, Praças dos esportes e da cultura.

O PAC 2 teve aporte de novos recursos aumentando parcerias com Estados e Municípios, mais ações de infraestrutura social e urbana para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras. Como parte dessa nova etapa do PAC, o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977, de julho de 2009), é um programa do governo federal gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal em conjunto com o Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Conta também com a participação com o Distrito Federal, Estados, Municípios e de Empresas do setor da Construção Civil que têm por objetivo a construção ou requalificação de imóveis que depois de concluídos são alienados às famílias com renda familiar mensal de até R\$ 1.600,00, indicados pelo Poder Público. A partir desta forma de funcionamento, pode-se afirmar que “o PMCMV se tornou um negócio de Estado e do setor privado, devido ao contexto neoliberal que flexibiliza a relação, cuja consequência é a mercantilização e precarização da moradia” (PONTAROLO; SCHIMDT, 2016, p. 163).

O PMCMV compreende 2 (dois) subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). No art. 5º da Lei do PMCMV estão previstas algumas condições para a implementação do empreendimento.

Art. 5º Para a implementação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observando o respectivo plano diretor, quando existente;

II - adequação ambiental do projeto;

III – infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica;

IV – a existência ou compromisso do poder local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, s.d).

É também especificado na Lei do PMCMV no art. 3º parágrafo § 5º que os Estados, Municípios e Distrito Federal que aderirem ao PMCMV serão responsáveis pela execução do trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, na forma estabelecida em termo de adesão a ser definido em regulamento.

As Diretrizes gerais para aquisição dos imóveis do PMCMV – Recursos FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) – estão definidas na Portaria do Ministério das Cidades número 168, de 12 de abril de 2013. As famílias beneficiadas são indicadas e selecionadas pela prefeitura do Município local e ou Governo do Estado e Distrito Federal a partir de seu enquadramento nos critérios estabelecidos pelo programa. De acordo com a Lei 11.977, de julho de 2009 no Art. 3º para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:

- I – comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscientos e cinquenta reais);
- II – faixas de rendas definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;
- III – prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas;
- IV – prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade famílias;
- V – prioridade de atendimento às famílias de das quais façam parte pessoas com deficiências.

As condições exigidas do beneficiário são: não ter sido beneficiário anteriormente em programas de habitação social do Governo; não possuir casa própria ou financiamento em qualquer estado; estar enquadrado na faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos; residir no município; pagamento de 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50,00 corrigida pela TR; registro do imóvel em nome da mulher.

O Programa atinge as rendas de 0 a 10 salários mínimos onde várias metas foram traçadas para reduzir o déficit de cada faixa de renda. Foram reservadas 800 mil

unidades para as duas faixas de menor renda que são de 0 a 6 salários e 200 mil para as rendas de 6 a 10 totalizando cerca de um milhão de novas moradias na primeira fase do programa.

Faixa de Renda (em SM)	Déficit por Faixa de Renda	Déficit por Faixa de Renda – Valor Absoluto	Meta de moradias do Programa - por Faixa de Renda	Meta de moradias do Programa por Faixa de Renda (%)	% de Déficit Atendido por Faixa de Renda
0 A 3sm	91%	6.544.800	400.000	40%	6%
3 a 6 sm	7%	482.400	400.000	40%	83%
6 a 10 sm	2%	172.800	200.000	20%	115%

Fonte: Andrade (2014)

A previsão de construções na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, onde se concentra o maior número de déficit habitacional, foi a que menos sofreu impactos no déficit quantitativo, já as faixas de 6 a 10 atingiram mais de 100% das necessidades de moradias.

Apesar das inovações normativas aconteceu com o PMCMV, segundo Cardoso (2011, p.10), o mesmo que aconteceu nos anos 1980: “os empreendimentos construídos pelo BNH estavam sendo construídos em espaços segregados, de qualidade inferior e com baixo nível de habitabilidade”. Ou seja, devido ao PMCMV atender famílias com rendas diferenciadas, as famílias de baixa renda (de 0 a 03 salários mínimos), acabam sendo redistribuídas em espaços deslocados e em locais precários. Nesse sentido, o programa manteve a histórica segregação sócio espacial, nos termos tratados no cap. 2 deste trabalho.

Em tese, os recursos do PMCMV poderiam ser direcionados para a produção de moradias em terrenos bem localizados e dotados de infraestrutura. Na prática, o poder público alimenta o setor imobiliário na medida em que destina 97% dos seus subsídios do PMCMV à oferta e produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais (ARANTES; FIX, 2009). Isso quer dizer que cabe às construtoras não só definir terreno e projeto (localização e tipologia) bem como aprovar legalmente o empreendimento. (NASCIMENTO; TOSTES, 2011 p.16).

O PMCMV amplia o distanciamento entre os grupos sociais, devido a essas construções estarem localizadas distantes dos centros urbanos, ou seja, estão sendo levadas para periferia da cidade, aumentando assim a segregação socioespacial.

O elevado preço do solo na área central fez com que as construções dos residenciais ocorressem nos limites do perímetro urbano. As consequências enfrentadas neste processo pela população de baixa renda são notórias. Sem alternativas para obtenção da casa própria, o grupo de baixa renda sujeita-se a ocupar unidades distantes conjuntos habitacionais e assim, passa a arcar com maiores custos de transporte no trajeto casa trabalho casa, o que afeta, muitas vezes, a saúde, por conta da rotina de deslocamento e da dificuldade no acesso aos serviços e equipamentos básicos. (PANTOROLO; SCHIMDT, 2016, p.163).

Assim observa-se que a questão da moradia é vista como um problema meramente quantitativo; que não há uma preocupação com a população, na solução das unidades habitacionais distantes da cidade; que os interesses especulativos estão na base do processo de periferização – como altos valores e confrontados com um público que não tem condições de pagar pelo solo. Assim, são destinados a morar cada vez mais distantes da cidade. A escolha dos terrenos para a construção dos empreendimentos do programa se dá a partir de dois fatores interligados.

Por um lado, os agentes imobiliários tendem a optar por terras mais baratas, possibilitando a maximização do lucro final. Por outro, os terrenos escolhidos podem viabilizar investimentos futuros, como resultado da valorização do preço da terra em localizações contíguas aos empreendimentos. Além disso, a doação de terras pelo Estado pode representar novas tendências de escolha da localização dos conjuntos habitacionais, levando em conta a visibilidade pública e resolvimento de conflitos fundiários, embora tal tendência seja bem menos representativa do que a escolha direta pelas empresas. (MERCÊS, 2013, apud, MENEZES, 2016, p 10-11).

Assim as imobiliárias envolvidas com o PMCMV tanto na construção como nas unidades produzidas, buscam elevar ao máximo as taxas de lucros, ampliando-se o custo para a população que adquiriu os imóveis. Sem contar que esses estão localizados em áreas vulnerabilizadas, com problemas ambientais, de infraestrutura e de serviços básicos.

Segundo Cardoso e Aragão (2013) apud Menezes (2016, p. 11), após diversos estudos e debates relativos as políticas urbanas, aponta-se como conjunto de problemas:

(I) A falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a

descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; (viii) a desigualdade na distribuição de recursos como fruto do modelo institucional adotado.

Mesmo com a existência do PMCMV permanece por parte do Estado a tendência histórica de submeter o problema da habitação à rentabilidade econômica e isso posterga quaisquer perspectivas de solução do déficit habitacional de forma quantitativa e qualitativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A urbanização brasileira estimulada pelo processo de industrialização intensificou a imigração campo-cidade, processo esse que não foi adequadamente absorvido pelos espaços urbanos, os quais tendem a promover aglomerações nas cidades, havendo formação de periferias. Por outro lado, diante da valorização do solo, a terra, bem natural, torna-se uma mercadoria que dificulta o acesso à moradia para a população que não tem condições de pagar por ela.

Podemos destacar no primeiro capítulo que a questão fundiária e imobiliária se constitui, nesse processo de urbanização brasileiro, como barreira no acesso aos direitos sociais, a exemplo direito a habitação. Também destacamos que a questão habitacional está ligada à contradição inerente à relação capital/trabalho do modo de produção capitalista, a partir da qual se reproduz a mercantilização da terra urbana. Diante deste cenário as respostas do Estado são mínimas para a classe trabalhadora ao longo da história da política habitacional. Os governos brasileiros favorecem o mercado imobiliário, especulativo, favorecendo a lógica do capital. Assim nota-se que o Estado propicia a mercantilização e a precarização da moradia.

O governo busca “fazer omeletes sem quebrar os ovos”, ou seja, dar respostas à questão de carência de moradia via distribuição de renda sem que a hegemonia da lógica privada de produção e de espaço seja quebrada. (MARICATO, 1997 apud PONDAROLO, 2015, p.163).

Enfim, no primeiro capítulo conseguimos atingir nosso objetivo que era *contextualizar a questão habitacional no Brasil e algumas das principais respostas do Estado ao déficit habitacional existente*. Apesar do avanço com a Constituição Federal e os direitos nela garantido no art.6º é visível que a efetivação do direito a moradia mesmo previsto por lei não está sendo de fato garantido.

No segundo capítulo buscamos trabalhar as variáveis do déficit habitacional brasileiro. Foi possível observar através dos textos trabalhados que o déficit habitacional é somatório de três componentes: precariedade, coabitação e inadequação de domicílios. Isso indica que moradias sem banheiro, ausência de infraestrutura e serviços básicos também caracterizam o déficit habitacional, chamado qualitativo. Evidenciamos que o déficit qualitativo se concentra nas camadas da população com renda mais baixa e que existe uma deficiência no plano habitacional em ambas as dimensões: qualitativa e quantitativa. As famílias de baixa renda também são as mais

atingidas pela segregação socioespacial, por viverem em habitações precárias como favelas, assentamentos e loteamentos caracterizando como o acesso à moradia ocorre de forma desigual, gerando uma especulação imobiliária com altos custos da terra urbana. Desse modo foi possível *discutir as variáveis (segregação socioespacial, mercantilização dos empreendimentos habitacionais etc.) relacionadas ao déficit habitacional qualitativo.*

Por fim, fizemos uma análise do PMCMV em relação à redução do déficit habitacional no Brasil. Apesar de, até então, ter sido um dos poucos programas habitacionais voltados para atender a classe trabalhadora na história da habitação no Brasil foi possível observar que o programa beneficiou predominantemente a faixa de renda de 6 a 10 salários, com imóveis construídos em locais bem localizados. Já as unidades destinadas às famílias de 0 a 3 salários mínimos foram insuficientes e construídas isoladas das cidades, assim mantendo a segregação socioespacial.

O PMCMV distanciou os grupos sociais, devido às construções estarem distantes dos centros urbanos, na periferia da cidade, além de dificultar o acesso aos serviços e equipamentos básicos. Foi possível verificar que o Estado está meramente preocupado com dados quantitativos; que o interesse especulativo é à base desse processo de periferização; que mesmo com o PMCMV, não há como acabar com o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, enquanto o Estado estiver interessado em beneficiar o mercado imobiliário ao invés da população de baixa renda. Desse modo, trabalhamos o objetivo específico *sistematizar as análises teóricas disponíveis sobre os impactos do PMCMV na redução do déficit habitacional quantitativo.*

Destacamos a necessidade de novas produções sobre o déficit qualitativo, para que haja uma continuação de futuras pesquisas sobre o PCMV, já que notamos certa dificuldade no decorrer da pesquisa sobre o assunto. Quanto ao debate sobre o déficit habitacional esperamos que um dia se efetive uma política de habitação voltada para a classe trabalhadora.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, V. da C. Programa Minha Casa Minha Vida no Contexto da Mundialização do Capital. **VII Congresso Brasileiro de Geógrafos**. 2014. Vitória-ES. ANAIS. 10 a 16 de Agos. de 2014.

BLAY, E. A. **Eu não tenho onde morar**: vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BOLFE, S. A.; RUBIN, G. R. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v36 n. 2 mai- ago. 2014, p. 201 -213. Revista do Centro de Ciências Naturais Exatas UFSM. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/viewFile/11637/pdf>. Acesso em: 16 de set de 2016.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: Análise Social, Vol. XXIX (127), 1994 (3.º), p.711-732. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso em: 15 de set.de 2016.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula: 2008. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em: 23. Jan. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia Básico dos Programas Habitacionais**. Brasília, dez.2007.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Habitar Brasil**: BID. Brasília. s/d.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **PAC - Programa de Aceleração do Crescimento**. Governo Federal. Brasil Pátria Educadora. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=61&ler=s881>. Acesso em 10. Nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. CAIXA. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/novo\\_habitacao/governo/governo\\_est/mcmv\\_far/index.asp](http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/governo/governo_est/mcmv_far/index.asp). Acesso em: 18. nov. 2014.

\_\_\_\_\_. PLANALTO. **Lei Federal nº. 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 18. nov.2014.

\_\_\_\_\_.PLANALTO. **Lei Federal nº. 11.977**, 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. Brasília, 2009. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 22.nov. 2014.

\_\_\_\_\_.PLANALTO. **Emenda Constitucional nº 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília , 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 22.nov. 2014.

\_\_\_\_\_.MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria nº 168**, de 12 de abril de 2013. Disponível em :[http://servicos.goianesia.go.gov.br/arquivos/publica%C3%A7%C3%A3o/Portaria\\_168.pdf](http://servicos.goianesia.go.gov.br/arquivos/publica%C3%A7%C3%A3o/Portaria_168.pdf). Acesso em : 22. nov. 2014.

CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T.A. e ARAUJO, F.S. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIX-ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**. (2011). Rio de Janeiro ANAIS – Rio de Janeiro: RJ. 2011 p. 23 - 27. Disponível em:

[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/adauto\\_cardoso.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/adauto_cardoso.pdf). Acesso em: 23.nov.2015.

CARDOSO. A. L.; ARAUJO. F. de S.; JAENISCH.S. T. **Morando no Limite**: sobre padrões de localização e acessibilidade do programa minha casa minha vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: [unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/download/4538/4407](http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/download/4538/4407). Acesso em: 05. Dez. 2016.

DUMONT, T. V. R. Uma análise da política urbana e habitacional no Brasil: a construção de uma ilusão. **Áskesis**. São Carlos (SP). V.3, n. 1, p. 23-44, jan/jun 2014. Disponível em: [https://revistaaskesis.files.wordpress.com/2014/07/03\\_dossie\\_askesis2014\\_tiagodumont.pdf](https://revistaaskesis.files.wordpress.com/2014/07/03_dossie_askesis2014_tiagodumont.pdf). Acesso em 07 out.. 2016.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**/Centro de Estatística. Belo Horizonte 2015. 126p. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/filehr> Acesso em: 10.set.2016.

GIL, A. C. **Como Elaborar um Projeto de Pesquisa**. Atlas: São Paulo, 2002.

GODOY, J. M. T. O moderno e o arcaico na organização do trabalho fabril no Brasil (1920-1940). **Diálogos** - Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Estadual de Maringá- Brasil. Vol. 16, num. 3, septiembrediciembre, 2012, pp. 1137-1175. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/3055/305526887013.pdf>. Acesso em 15 de set. de 2016.

GONÇALVES, M. da C. V. Habitação. Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 2: **Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social**- Brasília: CEAD, 1999. p. 248- 259.

IPEA. Comunicados do IPEA. No 118. **O Planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil: desafios e perspectivas.** 25 de outubro de 2011. IPEA 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11067](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=11067). Acesso em 10 de nov de 2014.

LEFEBVRE, H. **O direito a cidade.** 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LORENZETTI, M. S. B. **A Questão Habitacional no Brasil.** Consultoria Legislativa. Brasília-DF, Julho 2001 Disponível: [www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/.../107075.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/.../107075.pdf). Acesso em: 19.out.2016.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política.** Tomo 2. Os economistas. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996. Disponível em: [www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_fontes/acer\\_marx/ocapital-2.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/ocapital-2.pdf). Acesso em: 05.set.2016.

MENEZES, V. M. O. Segregação socioespacial metropolitana e utopias urbanas em disputas: consideração sobre o programa minha casa minha vida. **GT3-Políticas Públicas e Desenvolvimento.** Cachoeira-BA, [https://www.ufrb.edu.br/sppgcs/images/TRABALHO\\_COMPLETO\\_Segrega%C3%A7%C3%A3o\\_socioespacial\\_metropolitana\\_e\\_utopias\\_urbanas.pdf](https://www.ufrb.edu.br/sppgcs/images/TRABALHO_COMPLETO_Segrega%C3%A7%C3%A3o_socioespacial_metropolitana_e_utopias_urbanas.pdf). Acesso em: 05.nov.2016.

NASCIMENTO, D. M.; TOSTES, S. **Políticas e programas espaço público e políticas habitacionais lusófonas.** Trabalho Completo para o 1.º CIHEL. 2011. Disponível em: [http://www.arq.ufmg.br/praxis/textos/morado\\_cihel.pdf](http://www.arq.ufmg.br/praxis/textos/morado_cihel.pdf). Acesso em: 05. nov. 2016.

NASCIMENTO, D.M; BRAGA, R. C. de Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição para ser aprendida? **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo.** Universidade de São Paulo- USP. 2009. Disponível em: [www.revistas.usp.br/risco/article/view/44765/0](http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44765/0). Acesso em : 05.nov. 2016.

OLIVEIRA, A. F. A. de. **Direito à cidade**: Respostas do Estado em torno da moradia e sua função social. 129 f. Dissertação de mestrado em Serviço Social. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2016.

PONTAROLO, T. M.; SCHMIDT, L. P. A atuação do capital incorporador e do Estado na construção do espaço urbano de Guarapuava-PR. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v17, n57, p.149-166, mar/ 2016. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/viewFile/30029/17927>. Acesso em: 05. nov.2016.

RAMOS, M. H. R. Políticas Urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial.

RAMOS, M. H. R. (org). **Metamorfoses sociais e Políticas Urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

ROMAGNOLI, A. J. **O programa “minha casa minha vida”**: continuidades, inovações e retrocessos. 2012. Disponível em: <http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexanderromagnoli.pdf>. Acesso em: 05. nov.2016.

SILBER. O que causou a crise econômica mundial entre 2008 e 2009? **Revista Nova Escola**. Maio, 2009, s.n. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/363/o-que-causou-a-crise-economica-mundial-entre-2008-e-2009>. Acesso em : 18.nov.2016.

SILVA e S. M. O. da. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo. Cortez 1989.

SILVA. H. F. da; FABRIZ. D. C. O Direito à Moradia Digna e a Ética da Alteridade e da Responsabilidade: a responsabilidade Social do Estado e da Sociedade na busca pela Efetivação dos Direitos Fundamentais e Sociais Metaindividuais. **Derecho y Cambio Social**. 01 /10/2013. Disponível em:

[http://www.derechoycambiosocial.com/revista034/o\\_dereito\\_a\\_moradia\\_digna.pdf](http://www.derechoycambiosocial.com/revista034/o_dereito_a_moradia_digna.pdf).

Acesso em: 07.jan.2017.

SOGAME, M. Rudimentos para o exame da urbanização em sua fase crítica: uma aproximação ao conceito de segregação. **Revista Geografares, nº. 2**. Vitória, junho de 2001.