

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

LÍVIA RIBEIRO ABREU MUCHINELLI

**Política Nacional de Habitação e Plano Nacional de Habitação:
Contradições do Programa Minha Casa Minha Vida
em Juiz de Fora - MG**

São Paulo
2017

LÍVIA RIBEIRO ABREU MUCHINELLI

**Política Nacional de Habitação e Plano Nacional de Habitação:
Contradições do Programa Minha Casa Minha Vida
em Juiz de Fora - MG**

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciências.

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Edson Jorge

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

M942p Muchinelli, Livia Ribeiro Abreu
Política Nacional de Habitação e Plano Nacional de Habitação:
contradições do programa minha casa minha vida em Juiz de
Fora - MG / Livia Ribeiro Abreu Muchinelli. -- São Paulo, 2017.
251 f. p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e
Regional) – FAUUSP.

Orientador: Wilson Edson Jorge

1.Política habitacional 2.Planejamento territorial urbano 3.Segregação
socioespacial I.Título

CDU 711.58.001.12

Nome: MUCHINELLI, Livia Ribeiro Abreu.

Título: **Política Nacional de Habitação e Plano Nacional de Habitação: Contradições do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora - MG**

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciências.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Àqueles que precisam de melhores condições de moradia porque estão excluídos da produção capitalista da habitação.

Àqueles que acreditam no planejamento habitacional e urbano e, por isso, lutam por cidades mais justas.

AGRADECIMENTOS

Quando se lê os agradecimentos de um trabalho, não se tem ideia do percurso que seu autor percorreu para concluí-lo, não se percebem as mudanças que ocorreram, nem se apreendem os desafios que ele venceu. Portanto, neste espaço, espero abarcar a todos aqueles que, de alguma maneira, me ajudaram a concluir este estudo.

Primeiramente, à prima Samira, os amigos Joana e Lucas e à minha “gêmea” Laura, por me acolherem em São Paulo e pela amizade. Também à capital paulista, por me fazer sentir em casa.

Às companhias efêmeras dos ônibus, aos motoristas sensíveis que cuidaram de mim enquanto passageira e a todos que encontrei pelo caminho nos meus constantes deslocamentos.

Aos colegas da equipe do PDP Lima Duarte, em especial, à amiga Babi Lopes, pela coordenação.

À professora Leticia Zambrano, pelo convite para integrar o EEI e por acreditar no meu trabalho; às pesquisadoras Nádia Camacho e Raquel Hellich, por “dividirem” suas pesquisas comigo e pelos desdobramentos do nosso trabalho no GT de Planejamento; e ao EMAU RUA, especialmente a Carolina Basílio e Marcela Fritz, pela dedicação ao GT Oficinas.

A Juiz de Fora, que me abrigou e me proporcionou um rico ambiente de pesquisa.

À professora Carina Folena, que, mesmo no finalzinho, forneceu precioso material para a pesquisa.

Às reviravoltas que precisei encarar no primeiro ano do doutorado.

À professora Raquel Rolnik, por me propor o desafio de estudar o PMCMV; ao professor Wilson Jorge, pelas orientações; aos professores Suzana Pasternak e João Sette, pelas contribuições na minha banca de qualificação; à colega Liliana Sanches pelo carinho; assim como aos outros colegas e professores da FAU USP pelas discussões teóricas.

Aos colegas do DAUAP da UFSJ, especialmente à professora Márcia Hirata, pelas conversas e revisões; aos meus alunos, por entenderem a minha correria e por se empolgarem junto comigo e à professora Dra. Luciana Andrade, da UFRJ, pela troca de experiências e por me servir de inspiração.

Àqueles que estavam lutando pela democracia em meio à crise política eclodida ao longo do período do meu doutoramento, por me fazerem enxergar a crítica como militância e o papel da arquitetura e do urbanismo perante as desigualdades da nossa sociedade.

Aos pioneiros na luta pela moradia, cidadãos e pesquisadores, por me inspirarem, sobretudo às mulheres que me inspiraram na escrita (não só por opção, mas pelo número bem maior de pesquisadoras do tema), papel que tem sido reconhecido cada vez mais no mundo contemporâneo.

Aos companheiros nas mais diversas circunstâncias nestes quatro anos: o arquiteto Filipe Quaresma, por dividir comigo o gosto pelo urbanismo; às amigas Daniela Werneck, pela revisão criteriosa, e Jordana Leijôto, pela assessoria gráfica; às minhas “filhas” Mariana Bedendo, Maíra Ramirez e Fernanda Martins, pela torcida, a Marcos Fernandes, pela amizade e a todos que contribuíram, mesmo indiretamente, para pesquisa, me dando suporte emocional, sem o qual concluir a tese seria impossível.

À minha família, pelo incentivo e por entender as minhas ausências, e, principalmente, ao Danilo – meu parceiro nesta vida – pelas palavras de encorajamento, pelo aconchego nas horas de incertezas e pelo amor.

A Deus, que habita em mim e me fez forte e paciente perante todos os desafios destes quatro anos, por me ajudar a apurar minha visão sobre a história para entender os fatos – o que, a princípio, parecia óbvio – e a desenvolver certa isenção pessoal perante as injustiças, buscando, incansavelmente, propor ações para modificá-las.

RESUMO

MUCHINELLI, Livia Ribeiro Abreu. **Política Nacional de Habitação e Plano Nacional de Habitação: Contradições do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora – MG.** 2017. 251 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

A presente tese trata do desvirtuamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em relação à Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004, e a um dos seus principais integrantes, o Plano Nacional de Habitação (PlaNHab), de 2009, nos municípios brasileiros e, em especial, em Juiz de Fora, Minas Gerais. O Programa originou-se como uma tentativa de conter o déficit de moradias, aliado ao planejamento habitacional e urbano, contribuindo, desse modo, para promover melhorias na qualidade de vida da população, por favorecer a integração dos empreendimentos à cidade. No entanto, os conjuntos têm sido construídos em locais desconectados do tecido urbano – em geral, mais baratos –, alheios às recomendações dos planos, graças à autonomia que sua legislação dá às construtoras. Isso impõe sacrifícios aos residentes, assim como intensifica os problemas urbanos. Tal situação, maximiza o lucro das empresas, mas não altera o estatuto da terra, uma vez que permite a especulação imobiliária, e advém do envolvimento entre setor privado e poder público, também ocorrido em iniciativas habitacionais anteriores, como o BNH. Além disso, importante destacar que a fiscalização dos projetos é da CAIXA, o que mostra o foco econômico do Programa. A expansão do PMCMV em Juiz de Fora, foco da pesquisa, abandonou os elementos de planejamento que o município apresenta, como o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS) (2007), o qual indicava a localização das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), fonte de demanda para as novas moradias. Por outro lado, influenciou a criação de artifícios – como o Comitê Técnico Intersectorial de Diretrizes da Execução da Política Habitacional (CTI) – para analisar os projetos, que podem se tornar eficazes para direcionar os rumos do Programa localmente, assim como servir de exemplo para outras cidades, contornando a repetição de velhos equívocos.

Palavras-chave: Política Habitacional. Planejamento territorial e urbano. Segregação socioespacial.

ABSTRACT

This This thesis concerns the distortion of “Minha Casa Minha Vida” Program (PMCMV) in relation to the Política Nacional de Habitação (PNH) (2004), and one of its main members, the Plano Nacional de Habitação (PlaNHab) (2009), of which it was a part - in the Brazilian municipalities, and especially in Juiz de Fora, MG. The Program originated as an attempt to contain the housing deficit that, together with urban and housing planning, would contribute to improving the quality of life of the population, favoring the integration of companies in the city. However, the sets were built in places disconnected from the urban fabric, which are cheaper, oblivious to the recommendations of the plans, thanks to the autonomy that its legislation gives the builders. This imposes sacrifices on its residents, as well as intensifying urban problems. This situation maximizes corporate profits but does not change the status of the land because it contributes to real estate speculation and stems from the involvement of the private sector and public power, which has also occurred in previous housing initiatives such as BNH. And the supervision of the projects is of CAIXA, highlighting the economic focus of the Program. The expansion of the PMCMV in Juiz de Fora leaves the planning elements that the municipality had - such as the ‘Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais’ (PEMAS) (2007), which indicated the location of ‘Áreas de Especial Interesse Social’ (AEIS), origin of new housing. On the other hand, it has influenced the creation of artifacts - such as the ‘Comitê Técnico Intersetorial de Diretrizes da Execução da Política Habitacional’ (CTI), to analyze projects - which can be effective in guiding the program directions locally, as well to serve as an example To other cities, ignoring the repetition of old misunderstandings.

Keywords: Housing Policy. Territorial and urban planning. Socio-spatial segregation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Bairro Operário de Marechal Hermes (1912); Vila Operária de Biri Biri (Diamantina, MG); cortiços “Pombal” e “Navio parado”, mostrados no filme “Sai da Frente” de Mazaropi	49
Figura 2 - Conjunto Residencial Operário de Realengo (Rio de Janeiro, RJ) e Vila Guiomar (Santo André, SP)	51
Figura 3 - Conjunto Residencial Monte Serrat (Salvador, BA) e Conjunto Residencial del Castilho (Rio de Janeiro, RJ)	52
Figura 4 - Edifícios dos bancários em João Pessoa (PB) e Goiânia (GO)	52
Figura 5 - “Pedregulho” da Gávea; conjunto em Vila Isabel; Pedregulho e detalhes.....	53
Figura 6 - Conjunto Residencial Presidente Getúlio Vargas, conhecido como Deodoro (arq. Flávio M. Rego)	54
Figura 7 - Ocupação Chiquinha Gonzaga (edifício central) (Rio de Janeiro, RJ); Bairro de Mãe Luiza (Natal, RN): localização na cidade e vista parcial; e Conjunto habitacional Vista Bela (Londrina, PR)	181
Figura 8 - Planta Condomínio Vivendas Belo Vale	187
Figura 9 - Condomínio Vivendas Belo Vale na época da inauguração	188
Figura 10 - Fotos das oficinas em geral	189
Figura 11 - Fotografias da oficina “Mais gosto/ menos gosto” tiradas pelas crianças	190
Figura 12 - Fotos de alguns exemplos de patologias (degraus soltando, desenho inadequado dos ambientes e vazamentos de esgoto)	194
Figura 13 - Fotos retratando alguns dos problemas relatados dentro do CVB (vazamento de esgoto, lixo espalhado e blocos da pavimentação soltando)	198
Figura 14 - Mapeamento dos problemas internos ao CVBV	198
Figura 15 - Vista do CVBV inserido no bairro São Geraldo	201
Figura 16 - Implantação do conjunto – muros e limites rurais	201
Figura 17 - Desenho urbano do conjunto – acesso e esconderijos	202
Figura 18: Infográfico com as distâncias	203
Figura 19: Organograma PJF	205

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Subsídios para política habitacional - Recursos do OGU e FGTS (2002 a 2009)	108
Gráfico 2 - Quantidade de recursos destinados ao PMCMV e ao FNHIS em 2009 e 2010	115
Gráfico 3 - Déficit habitacional urbano, por faixas de renda média familiar mensal, consolidado - Brasil e regiões em 2008	124
Gráfico 4 - Distribuição territorial da contratação de moradias no PMCMV/FAR (2009 a 2012), por fase do Programa, segundo capital, região metropolitana (exceto capital) e demais municípios	151

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Financiamentos habitacionais concedidos através de SFH até 31 de dezembro de 1980	60
Tabela 2 - Aplicações do BHN por grupos de programas – Brasil (% em recursos financeiros)	65
Tabela 3 - Distribuição dos recursos do FNHIS por modalidade (2006 a 2009)	99
Tabela 4 - Distribuição do PAC Habitação por modalidade	101
Tabela 5 - Distribuição da quantidade de famílias por faixas de renda familiar - Brasil: 2001-2006 (em %)	109
Tabela 6: Recursos dos orçamentos públicos para habitação	109
Tabela 7 - Unidades contratadas e valores investidos pelo PMCMV/FAR, de 2009 a 2012	126
Tabela 8 - Contratações do PMCMV no país até novembro de 2010	126
Tabela 9 - Déficit acumulado e as metas do PMCMV - Distribuição do déficit por faixa de renda	136
Tabela 10 - Tipologia de municípios do PlaNHab e número de municípios em cada tipo	139
Tabela 11 - Síntese das ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV	156
Tabela 12 - Informações dinâmicas do PMCMV em Juiz de Fora (MG)	174
Tabela 13 - Empreendimentos do PMCMV em Juiz de Fora	177
Tabela 14 - Principais patologias registradas	194
Tabela 15 - Avaliação do CVBV	203
Tabela 16 - Quadro Síntese (Proext)	204

LISTA DE MAPAS

Mapas 1 e 2 - Localização de Juiz de Fora em Minas Gerais e sua localização privilegiada em relação a Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo	163
Mapas 3 e 4 - Primeira planta da cidade e malha urbana atual	164
Mapa 5 - AEIS e PULS's	171
Mapa 6 - Conjuntos construídos em JF na 1ª e 2ª fases do PMCMV e os Centros Regionais	175
Mapa 7 - PA e NG - Localização na cidade	178
Mapa 8 - Distâncias dos empreendimentos até o centro	182
Mapa 9 - Conjuntos construídos em JF na 1ª e 2ª fases do PMCMV e AEIS	186
Mapa 10 - Localização do bairro São Geraldo na Região Sul da cidade e do CVBV no bairro	187
Mapa 11 - Percursos realizados durante as entrevistas	197
Mapa 12 - Principais problemas relatados	197
Mapa 13 - Uso e ocupação do solo	202

LISTA DE SIGLAS

ADE	Áreas de Diretrizes Especiais
AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
APP	Áreas de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAPMCMV	Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida
CAU	Curso de Arquitetura e Urbanismo
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CDL	Conselhos de Desenvolvimento Local
CEF	Caixa Econômica Federal / CAIXA
CF	Constituição Federal de 1988
CGFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CHISAM	Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNMP	Conselho Nacional de Moradia Popular
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COHAB's	Companhias de Habitação
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
CONAM	Confederação Nacional dos Moradores/ Coordenação Nacional dos Mutuários
CPS	Centro de Pesquisas Sociais
CR's	Centros Regionais
CTI	Comitê Técnico Intersetorial de Diretrizes da Execução da Política Habitacional
CVBV	Condomínio Vivendas Belo Vale
DI	SubPrograma de Desenvolvimento Institucional
DHP	Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal
EC	Estatuto das Cidades
EEL	Escritório Escola Itinerante do CAU da UFJF: avaliação e assessoria técnica em empreendimentos do PMCMV em JF, MG
EMAU-RUA	Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo 'Relações Urbanas e Arquitetônicas'
EMCASA	Empresa Municipal de Habitação
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social

Fetren	Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte de Passageiros
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICAM	Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria das HIS
FIMACO	Programa de Financiamento de Material de Construção
Fimurb	Financiamento para Urbanização
Finasa	Financiamento de Saneamento
FINASA	Programa de Financiamento para o Saneamento
FINC	Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais
Finec	Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais
Fiplan	Financiamento para o Planejamento Urbano
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos
FNHIS	Fundo Nacional de Interesse Social
FNMP	Fundo Nacional de Moradia Popular
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GEAP	Grupo Executivo de Assentamentos Populares
GT	Grupo de Trabalho
GTAA	Grupo de Trabalho Avaliação Arquitetônica e Técnica
GTECIS	Grupo de Trabalho Espaços Comuns e Interface Social
GTOA	Grupo de Trabalho Oficinas de Aproximação
GTPLPI	Grupo de Trabalho Planejamento e Política Intersectoriais
HBB	Programa Habitar Brasil
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP's	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPI	Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBH	Instituto Brasileiro de Habitação
ICC	Indústria da Construção Civil
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE	Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPLAN	Instituto de Pesquisas e Planejamento
IPTU	Imposto predial e territorial urbano
LabCidade	Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade
MAS	Ministério da Ação Social
MBES	Ministério da Habitação e Bem-Estar Social
MCidades	Ministério das Cidades
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MEC	Ministério da Educação
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano
MI	Ministério do Interior
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana

NEHab	Núcleo de Estudos sobre Habitação
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional
PD	Plano Diretor
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município
PDL's	Planos de Desenvolvimento Locais
PDP	Planos Diretores Participativos
PE	Projeto Executivo do Termo de Referência para a Regulamentação Urbanística das AEIS do Município de Juiz de Fora/MG
PEMAS	Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais
PES	Plano Específico de Requalificação Urbana
PFB	Programa Favela Bairro
PHIS	Política de Habitação de Interesse Social de Juiz de Fora
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Projeto de Iniciação Científica
PJF	Prefeitura municipal de Juiz de Fora
PL	Projeto de Lei
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
PlaNHab	Plano Nacional de Habitação
Planhap	Plano Nacional de Habitação Popular, 1967
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMH	Plano Municipal de Habitação
PMRJ	Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
POUSo	Posto de Orientação Urbanística e Social
PREZEIS	Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PRODEPO	Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos
PROEXT	Programa de Extensão Universitária
ProfilUrb	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, 1978
Projeto CURA	Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
Promorar	Programa de erradicação de sub-habitações
PUL's	Planos Urbanísticos Locais
RP	Regiões de Planejamento
SBPE	Serviço Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SESu	Secretaria de Educação Superior
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SHM	Subsistema de Habitação de Mercado
SIMAHAB	Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação
SNH	Subsistema de Habitação de Interesse Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPGE	Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica

TR	Termo de Referência do PEMAS
TTS	Trabalho Técnico e Social
UAS	SubPrograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais
UEM	Unidade Executora Municipal
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UH's	Unidades Habitacionais
UNMM	União Nacional de Movimentos de Moradia
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
USAID	United States Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	19
1.1 OBJETIVOS	21
1.2 ESTRUTURA DA TESE	24
1.3 METODOLOGIA	29
1.4 HIPÓTESES DE TRABALHO	36
2 DIREITO À CIDADE: DIREITO DE ALGUNS, NÃO DE TODOS	38
2.1 RAÍZES PROFUNDAS: A INTRÍNSECA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E BURGUESIA	40
2.2 RECORTE DAS INICIATIVAS EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL	48
2.2.1 Ações anteriores ao Banco Nacional de Habitação	48
2.2.2 O clientelismo na Fundação da Casa Popular e no Banco Nacional de Habitação	55
2.2.3 Um balanço do BNH e sua contribuição para a Indústria da Construção Civil	61
2.3 O CRESCIMENTO DA INFORMALIDADE	68
2.3.1 Os movimentos sociais e sua luta: conquistas e legislação	71
3 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (PNH): A VOLTA DE VELHAS POLÍTICAS	79
3.1 SÍNTESE DAS AÇÕES QUE CONTRIBUÍRAM PARA A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	80
3.2 A ERA LULA (2003-2010)	85
3.2.1 A Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004	90
3.2.2 O PlaNHab e as mudanças no contexto econômico	105
4 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: PRINCIPAIS PONTOS E DISTORÇÕES	117
4.1 ESTRUTURA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	118
4.2 INCOERÊNCIAS DO PMCMV: UM PROGRAMA SOCIAL OU ECONÔMICO?	127
4.2.1 Contradições básicas	134
4.2.2 Principais avaliações do PMCMV	140
4.2.2.1 Exemplos	145

4.3 APONTAMENTOS PARA UMA AVALIAÇÃO	150
4.4 A CRISE POLÍTICA ATUAL E A ESTAGNAÇÃO DO PMCMV	157
5 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM JUIZ DE FORA, MINAS GERAIS	161
5.1 PLANOS E PROJETOS	163
5.2 O PMCMV EM JUIZ DE FORA	173
5.3 O ESCRITÓRIO-ESCOLA ITINERANTE	183
5.3.1 Grupos de trabalho	188
5.3.2 Reflexões advindas do trabalho do EEI	210
5.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	212
CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
REFERÊNCIAS	225
ANEXOS	245

1 APRESENTAÇÃO

Esta tese se vincula à área de Planejamento Urbano e Regional, com foco na Política Nacional de Habitação (PNH), formulada em 2004, e em um de seus principais complementos, o Plano Nacional de Habitação (PlaNHab), de 2009, assim como na relação de ambos com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o mais importante integrante do PlaNHab.

O estudo ora empreendido provém do interesse da autora pelo tema da habitação, considerado o mote principal da arquitetura – o abrigo do ser humano –, mas também pela relação intrínseca com o crescimento das cidades e pelo seu reflexo no urbanismo. Tal crescimento se dá com ou sem o regimento de planos; porém, ao considerar a possibilidade do planejamento habitacional e urbano, a habitação ganha aliados nos entes governamentais que, ao se tornarem atores no processo, estimulam a produção de unidades e, com isso, do espaço urbano.

O PMCMV vem chamando atenção pela retomada da iniciativa governamental perante Programas habitacionais, inclusive subsidiando a edificação de moradias, da mesma forma que pela grande quantidade de unidades construídas desde o seu lançamento e, conseqüentemente, pela maneira como se dá tal construção, envolvendo desde a escolha da localização dos conjuntos até a dos futuros moradores e os problemas resultantes desse processo.

Subentende-se que por ser um Programa o Minha Casa Minha Vida apresenta elementos de planejamento habitacional e urbano provenientes de sua origem na PNH. Entretanto, cabe ressaltar, ele não está sendo executado de acordo com seus preceitos. Sua relevância foi possível, em parte, por uma soma de fatores: governos sucessivos do Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência do país, que, buscavam, ao menos no discurso, favorecer as classes de mais baixa renda; uma crise econômica e financeira, contra a qual o mesmo governo pretendeu reagir criando empregos; e o interesse privado das construtoras no novo mercado no setor da construção civil.

Esses fatores estimularam a implantação do PMCMV em detrimento de outros integrantes da PNH, seguindo a orientação de dar continuidade aos elementos dos planos já estruturados nos municípios, como a demarcação das Áreas de Especial Interesse Social

(AEIS)¹, onde deveriam ser implantados os novos conjuntos. A própria lei de fundamentação do Programa deu autonomia para as construtoras escolherem e edificarem os empreendimentos, o que tem se dado em locais de baixo valor imobiliário e sem consideração da indicação dos planos municipais. Por conseguinte, essas empresas puderam lucrar com a construção de milhares de unidades, com a desculpa de suprir o déficit habitacional nas cidades, para citar apenas um dos exemplos dos problemas que se pretende explorar neste estudo.

O exposto acima corrobora com as experiências que tive desde o mestrado, no estudo e na confecção de planos urbanísticos – que não necessariamente saíram do papel, apesar de terem sido criados por conjunturas que os favoreciam. É o caso do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), cuja elaboração foi iniciada em 2007 pelo Centro de Pesquisas Sociais (CPS) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por meio do convênio firmado com a Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) e com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) através do Programa Habitar Brasil (HBB), do qual participei. O PEMAS se baseava em um Termo de Referência (TR) para a Regulamentação Urbanística das AEIS's, em conformidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município (PDDU), incluindo, ainda, a formulação de Planos Urbanísticos Locais (PUL's) para cada AEIS.

Dentro do PEMAS também foi formulado um Plano Municipal de Habitação (PMH), que consistia em um “conjunto de indicações, diretrizes, estratégias e ações a serem desenvolvidas pelo município”², devendo ser respeitado em sua execução pelos gestores do PMCMV em Juiz de Fora. A relação entre o PEMAS e a PMH – entendidos como instrumentos em conformidade com a PNH – e o PMCMV, em sua aplicação na cidade supracitada, é o que esta tese pretende abordar.

Busco demonstrar que o Programa foi estruturado a partir do aproveitamento de práticas habituais nas iniciativas habitacionais e, conseqüentemente, da repetição de erros e, mais que isso, não se preocupando com o conhecimento propiciado pelo planejamento habitacional e urbano já realizado no país e nem com a experiência de cada município

¹ O Estatuto da Cidade se utiliza do termo Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), mas, em alguns municípios, é utilizado o termo Áreas de Especial Interesse Social (AEIS).

² Produto E, Componente A3 do PEMAS. PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais**. Juiz de Fora, 2007.

separadamente. Além disso, importante citar que ele não acompanha a PNH, o PlaNHab ou as tentativas municipais isoladas para a melhoria da qualidade de vida da população carente, priorizando, desse modo, interesses privados, com a construção de grandes conjuntos que geram lucro para as incorporadoras.

1.1 OBJETIVOS

O principal objetivo da tese é, então, comprovar, através da análise do escopo da Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004 e do Plano Nacional de Habitação (PlaNHab) de 2009, que o desdobramento desses dois instrumentos tem priorizado o desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e identificar as perdas geradas por tal enfoque. Além disso, visa demonstrar o abandono do planejamento habitacional, submetido ao planejamento urbano, realizado nos municípios onde o Programa foi aplicado – o que contraria a orientação tanto da PNH quanto do PlaNHab –, tendo como exemplo o município de Juiz de Fora, em Minas Gerais.³

Este estudo partiu, para isso, de um exame da conjuntura em que foi implementada a PNH. A partir de 2003, no primeiro governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), começaram a ser elaboradas propostas setoriais, inclusive para habitação, atreladas às políticas de desenvolvimento urbano, como a PNH, recolocando o planejamento, especificamente do setor habitacional, nas mãos do governo federal. Tentou-se, com isso, reverter a condição histórica de Programas habitacionais ineficazes, representados por ações individuais, sem um plano para coordená-las.⁴

Observa-se, portanto, que a PNH atua diferentemente do que vinha acontecendo desde a instauração da Constituição Federal de 1988 (CF) – com a descentralização do poder público e a obrigação de estados e municípios na gestão de Programas sociais –, ao criar uma estrutura em nível nacional. Além disso, age na ampliação das possibilidades de financiamento do setor privado ou empréstimos por meio do governo federal. A coordenação pela federação demonstra que é fundamental compreender o rebatimento

³ O recorte temporal de tal análise foi a implementação de conjuntos em Juiz de Fora na 1ª e 2ª fases do PMCMV, considerando que, até a conclusão desta tese, não havia empreendimentos da fase 3 Programados para o município. O Programa vivenciou um “boom” durante os governos Lula, porém, como o país vivencia uma crise política desde 2014, sua continuidade ainda está confusa, como explicitado no capítulo 4.

⁴ Conforme elucidada, por exemplo, Ermínia Maricato no livro **O Impasse da Política Urbana no Brasil**, de 2011.

dessas políticas perante os municípios e o papel do Estado, ou seja, a atuação de cada ente governamental no Programa.

Ao mesmo tempo, é necessário observar a situação financeira em que se encontrava o país durante a crise econômica internacional, em 2008, que levou a uma desvirtuação da PNH e ao favorecimento das construtoras em detrimento da melhoria de Programas habitacionais e, assim, das condições de vida da população.

A PNH enfatiza o entendimento de que a habitação não se restringe à casa, incorporando outros direitos, aliados ao Direito à Cidade⁵, debatidos nas Conferências das Cidades⁶ (de onde se originou o Conselho das Cidades e seus correspondentes municipais). Portanto, ao se confeccionarem planos ou projetos habitacionais, devem ser considerados não apenas o número de unidades construídas, mas diferentes questões relacionadas à sustentabilidade urbana e aos outros temas adjacentes à habitação, por exemplo, a mobilidade, a infraestrutura urbana etc. No entanto, o que se percebe é que isso não tem sido feito na implantação do PMCMV.

De acordo com a legislação do Programa, ao deixar a proposição da intervenção nas mãos da construtora e a fiscalização com a sua gestora financeira (a CAIXA), e não com as prefeituras, são desconsideradas as localizações que os municípios sugeriram em seus planos habitacionais, repetindo a tendência cultural histórica da nossa sociedade em favorecer uma classe (nesse caso, a empresarial), abandonando o planejamento habitacional e urbano já existente em cada cidade.

⁵ O Direito à Cidade neste trabalho é interpretado, a exemplo de Lefébvre (2001), como um dos direitos humanos e se manifesta como “forma superior dos direitos”, já que abarca outros direitos implícitos, dentre eles o direito à moradia e às formas de convivência no meio urbano. Esse direito, portanto, resulta em problemas da sociedade, transpondo para o espaço as questões históricas, em especial, a luta de classes. Ele aponta os habitantes como responsáveis pela revolução contra as suas forças dominantes. Por se tratar de espaço, essa luta tem início na busca pela garantia da função social da cidade. Tal procura já acumula avanços, materializados em legislação, surgida na mobilização da comunidade na tentativa de impedir o beneficiamento apenas das classes mais abastadas em detrimento das outras (a exemplo do EC, que regulamenta instrumentos urbanísticos de garantia do direito à moradia). Além disso, a constituição de uma nova ordem legal urbana, em especial no tocante ao direito à moradia, visa garantir os direitos complementares à habitação, tais como legalizar áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda, dissipar os meios de subsistência, como saneamento, saúde, educação, transporte, alimentação, trabalho, lazer, informação, ampliar o desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e a gestão democrática da cidade etc. (MUCHINELLI, 2010).

⁶ As Conferências das Cidades são um espaço de diálogo entre o governo federal e a sociedade civil, organizado pelo Ministério das Cidades, no qual são debatidos temas de interesse urbano. Delas participam representantes da sociais – os delegados – eleitos ao longo das respectivas conferências estaduais e municipais e nelas é definido o Conselho da Cidade.

Como objetivo secundário, destaca-se a compreensão do papel dos diferentes atores, tanto governamentais como econômicos e sociais, a fim de mensurar a influência de cada um deles na tomada de decisões ao longo do processo de aplicação do PMCMV nos municípios em geral, com espelho no seu desenrolar em Juiz de Fora.

Esta reflexão se faz mais contundente pela existência prévia de outros Programas habitacionais no Brasil, entre eles, o mais relevante, o Banco Nacional da Habitação (BNH) – extinto em 1986 – e também pelo fato de eles terem deixado exemplos significativos, que deveriam ser considerados na formulação de novas propostas, até mesmo para que os seus erros não se repitam.

De certa forma, essa suposição se faz presente no estudo do PMCMV por ele reproduzir elementos marcantes do BNH, como a construção de grandes conjuntos em locais afastados das áreas centrais das cidades, onde estão os empregos dos moradores. O BNH também contava com itens de planejamento habitacional e urbano e, por ser um banco, poderia direcionar seus fundos para diferentes ações, desde que houvesse um plano. Na PNH isso também era previsto dentro do PlaNHab, que recomendou a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em cada cidade, com a indicação dos locais onde havia déficit de moradias, para que novas construções pudessem ser feitas.

Por fim, a percepção de que a execução do PMCMV abandona o planejamento habitacional e urbano, começando pela abdicação da PNH e do PlaNHab, ainda faz questionar a relevância de planejamento, em geral nos municípios, frente à ação das prefeituras no favorecimento da iniciativa privada, gerando um impacto diferente do previsto pelos planos.

Em resumo, meu objetivo é evidenciar o descompasso da implementação do PMCMV frente à PNH e ao PlaNHab e como a atuação dos diferentes atores sociais nesse processo, nos municípios em geral, a partir do exemplo de Juiz de Fora, contribui para a repetição de velhos equívocos da história do planejamento habitacional e urbano, favorecendo a classe empresarial em prejuízo da melhoria da qualidade de vida da população mais pobre.

1.2 ESTRUTURA DA TESE

A presente tese se desenvolve em três partes: a primeira apresenta a pesquisa, descreve seus objetivos e sua estrutura, expõe as hipóteses e os marcos teóricos que as embasam e explicita a forma como serão analisados os dados coletados.

As hipóteses, enumeradas ao final deste capítulo, baseiam-se no estudo do avanço do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em relação à Política Nacional de Habitação (PNH) e ao Plano Nacional de Habitação (PlaNHab) e se apoiam nos trabalhos de autores que discutem a formação da sociedade brasileira e a maneira como ela influencia o planejamento habitacional e urbano.

O referido estudo dá sequência à análise de elementos anteriores à formulação de Programas em geral, como as iniciativas já implementadas para melhorar a qualidade de vida da população, embasadas, em sua maior parte, na legislação, e à sua relação com elementos da formação social do país, fundamental para a compreensão do porquê ações governamentais podem se sobrepor aos planos já existentes.

No segundo capítulo, são analisados os elementos supracitados, evidenciando-se os componentes legais e os trabalhos que contribuíram ideologicamente para a formulação dos atuais Programas, assim como a evolução de iniciativas anteriores, chegando-se à configuração contemporânea da PNH.

Ele tem início com a investigação de antigas iniciativas habitacionais, com destaque para o Banco Nacional de Habitação (BNH), pela grande quantidade de unidades por ele construídas e sua longa duração, de modo a indicar similaridades e discrepâncias em relação ao PMCMV. O exame de material sobre essa iniciativa é fundamental para verificar quais aspectos se repetem e se eles devem ser aproveitados na configuração da política habitacional contemporânea. Além disso, procuro compreender quais elementos da instituição analisada poderiam ser aplicados atualmente e como eles se relacionariam às condições das cidades brasileiras do presente. Para isso, foram utilizados relatórios e inventários a fim de mensurar sua produção.

Ainda nesse capítulo, foi feita uma apreciação da Constituição de 1988 e do significado dos elementos de política urbana delineados por ela, como o Plano Diretor (PD) e as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) – instrumentalizadas em 2001 pelo Estatuto das Cidades (EC) –, que motivaram a criação da PNH. Em relação ao tema da legislação, a crítica

é importante para que se possa compreender o encadeamento das ideias e a configuração da política recente, da mesma forma que averiguar quais pontos foram desconsiderados na sua formatação.

Analisei, ainda, os trabalhos de autores que discutem a formação social brasileira e demonstram sua influência no crescimento das cidades, relacionando, especialmente, a concentração de renda e, conseqüentemente, de terras. Com isso, busquei evidenciar como a urbanização se deu de forma a privilegiar, ao longo dos anos, a mesma classe – detentora de terras e bens –, excluindo os mais pobres das melhores áreas das cidades.

Cabe notar que essa classe é a mesma que se mantém no comando de empresas da construção civil e que tem sido privilegiada com o subsídio ao PMCMV, com construções de conjuntos que não se importam em localizá-los em áreas mais próximas do centro, ou seja, as mais valorizadas do tecido urbano. Esse é o fio condutor do raciocínio da tese.

Na segunda parte do estudo, é explicitado o conteúdo da PNH de 2004, assim como indicados os elementos do PlaNHab – previsto na Lei nº 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – de onde procede o PMCMV. Além disso, discuti sobre os componentes desse Programa e sua desvirtuação em relação à citada política.

O ponto de partida para essa explicitação é o estudo do próprio texto da PNH e de questões discutidas por ela, como a relevância da retomada da gestão pelo Estado de Programas habitacionais aliados às políticas de desenvolvimento urbano (em nome do Direito à Cidade) e a criação, pelos municípios, de planos locais de habitação em consonância com seus planos diretores e PlaNHab, destacando a política fundiária como base da questão habitacional.

A PNH, dividida em subsistemas – Habitação de Interesse Social (SNH) e Habitação de Mercado (SMH) –, partiu da criação do SNHIS, amparado por um Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS) e pela participação popular através dos conselhos. Sua elaboração visava, também, ao desenvolvimento institucional para a concepção desses planos, à implementação do PlaNHab, com participação democrática, à criação de um cadastro com os dados dos cidadãos (CadÚnico) e a melhorias na cadeia produtiva.

O PlaNHab tinha como objetivo potencializar Programas já existentes e organizar o FNHIS, priorizando municípios que tivessem implementado instrumentos de acesso à terra

urbanizada, como as AEIS em geral, através de seus planos diretores. A PNH e o PlaNHab são discutidos no terceiro capítulo.

O levantamento dessas questões é fundamental para se corporificar o que propõe a PNH e também para direcionar a busca, em âmbito local, dos planos citados. Para o caso desta tese, foi analisado um município em especial – Juiz de Fora, MG – conforme exposto no capítulo 5. A reflexão sobre o PlaNHab, por sua vez, também se faz necessária para apontar como deveriam ser os desdobramentos da PNH em cada localidade.

O PlaNHab, a seu tempo, pretendia enfrentar irregularidades da moradia, inserir o planejamento habitacional e urbano na agenda governamental e efetivar parcerias público-privadas a partir da aplicação descentralizada.⁷ Ele traça as primeiras linhas do PMCMV e o viabiliza. Entretanto, tomou rumos diferentes aos quais estava destinado, especialmente no tocante à forma como se inseria na economia e à atuação política em torno dele, questão trabalhada no quarto capítulo.

Nessa parte do estudo, então, foi feita a análise do PMCMV propriamente dito, a lei de balizamento para a sua execução e sustentação financeira (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009) e como ele vem sendo executado de forma desarticulada em relação aos planos federais e municipais, focado apenas na construção de muitas unidades, com projetos simplificados, e, desse modo, no beneficiamento das construtoras, sem nenhum tipo de participação das famílias a serem beneficiadas, ao invés de se preocupar com a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Questionei, desse modo, em que medida difere-se de outras iniciativas já realizadas, como o BNH, por exemplo.

Nessa mesma seção, mostrei o resultado da investigação do material adjacente ao Programa, como a cartilha criada pela CAIXA para instruir a construção das unidades habitacionais, folhetos de divulgação, e, especialmente, materiais produzidos por grupos de pesquisa. A consideração de todas essas fontes reflete a montagem e as contradições do PMCMV pelo entendimento dos pontos em que distancia-se da proposta inicial – atrelada à PNH e ao PlaNHab –, assim como esclarece quais são os elementos que se repetem de iniciativas habitacionais anteriores.

Sobre o PMCMV foi evidenciado o estudo dos dados sobre construção civil, a fim de demonstrar suas contradições, ou seja, como ele se tornou um Programa econômico focado no lucro dos incorporadores, não se preocupando em reverter o subsídio para a construção

⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília. 2009.

de empreendimentos de boa qualidade. Para isso, foi lembrada a questão da posse de terra em nossa sociedade e mostrado que quem detém os melhores terrenos é a mesma classe que gerencia as construtoras. Portanto, explicita-se que são as próprias empresas que determinam a implantação de conjuntos em lotes baratos, em geral afastados dos centros, em oposição a todo o planejamento habitacional e urbano realizado, amparados, ainda, pela lei de criação do Programa.

Foram demonstrados também os parâmetros norteadores da aplicação do Programa, o debate sobre a propriedade da terra, baseada em trabalhos que avaliam, fundamentalmente, o distanciamento entre o Programa e a política na sua aplicação, a forma como a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) tem funcionado para aquecer o mercado, a financeirização da política habitacional e o desenho urbano que resulta da expansão da construção de conjuntos nas periferias.

O último capítulo, que inicia a terceira parte deste trabalho, espelha as considerações a respeito de todo o material analisado sobre o PMCMV no município de Juiz de Fora, destacando a ausência da relação do Programa com o planejamento habitacional e urbano daquela cidade, a PNH e, conseqüentemente, o PlaNHab. Essa lacuna já vem sendo apontada desde o início da implementação no município por meio de estudos como o de Muchinelli et al (2012), o que se relaciona ao raciocínio explanado no capítulo 2.

Também foi tomada como referência a legislação local anterior ao PMCMV: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do município de Juiz de Fora de 2000, o plano nele baseado, que definiu locais de implantação dos conjuntos – o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS) de 2007 e seus componentes, como a Política Municipal de Habitação (PMH) –, entre outros escritos que discutem tal discrepância.

Do mesmo modo, foram consultados os documentos produzidos pelo Projeto de Extensão Universitária PROEXT 2014 MEC/SESu (EEI), do qual participei, chamado “Escritório Escola Itinerante do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: avaliação e assessoria técnica em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora – MG”, tais como o relatório final e os relatórios individuais de cada grupo de trabalho, visando evidenciar essas suposições.

Essa análise foi feita, logicamente, sem dispensar o diagnóstico de atuação do Conselho Municipal de Habitação, especialmente com a criação do Comitê Técnico

Intersetorial de Diretrizes da Execução da Política Habitacional (CTI), e dos demais atores presentes na cidade, assim como as alterações no déficit e nos valores monetários dos lucros das construtoras por meio de dados dos jornais locais e outras fontes.

Para complementá-la, demonstrei os problemas sociais dos conjuntos, gerados pela concentração de populações heterogêneas em locais de ocupação recente, infraestrutura incompleta e deficiências nos quesitos de mobilidade e transporte, para citar alguns deles, reflexão baseada também em reportagens de jornais e trabalhos acadêmicos já realizados após a sua ocupação.

Realizei essa investigação para compreender a forma como o PMCMV foi implantado em Juiz de Fora e o que os agentes envolvidos pretendiam, perante, inclusive, as mudanças políticas ao longo da implementação das diferentes iniciativas, enfatizando as relações socioeconômicas, superiores aos planos locais existentes.

Nas considerações finais, confirmo como o Programa se afasta do planejamento habitacional e urbano previamente elaborado pelo município em relação à HIS, avaliação que pode servir de base para o estudo de outras cidades do país. Além disso, sugiro uma discussão para descobrir se a política habitacional teve algum efeito também como política social e em que medida a valorização do setor da construção civil serviu mais como sustentação da economia que como elemento de melhoria da qualidade das populações que foram morar nos conjuntos habitacionais.

Ao mesmo tempo, proponho estratégias para evitar tal incoerência a partir da própria lei do PMCMV, com a capacitação dos municípios em geral para ações no âmbito habitacional, tomando como exemplo os instrumentos já existentes em Juiz de Fora e os novos artifícios criados no município, em particular, o CTI.

O pano de fundo deste trabalho, importante destacar, é o Direito à Cidade, inclusive ao relacionado à posse da terra, que influencia na produção do espaço urbano, com a construção de conjuntos em terrenos baratos e desconectados do elemento urbano. Com a tese, sugerem-se, também, através da lei do PMCMV, medidas que quebrem os privilégios históricos da concentração imobiliária de nossa sociedade, que resulta, por sua vez, na privação da população mais pobre a tal direito.

1.3 METODOLOGIA

A metodologia para esta pesquisa baseia-se, primordialmente, no estudo de trabalhos relacionados à demonstração do funcionamento de políticas habitacionais no Brasil, como teses e dissertações, e também da legislação construída ao longo da história do país, que influenciou os Programas atuais, sobretudo a Política Nacional de Habitação (PNH) e um de seus principais componentes, o Plano Nacional de Habitação (PlaNHab), além do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que esse último orienta.

Além disso, realizei um estudo de caso do município de Juiz de Fora, em Minas Gerais, a partir da análise de documentos, incursões a campos e entrevistas com os atores relacionados à implantação do PMCMV.

O passo inicial foi o exame do histórico e da legislação sobre o tema das políticas, da mesma forma que experiências do passado, mostrando como elas subsidiaram a política atual, passando pela confecção de leis que se relacionavam ao Direito à Cidade e estimularam, por conseguinte, a formulação da PNH, do PlaNHab e do PMCMV.

Esses aspectos são relevantes por referenciar elementos precedentes à formulação de Programas, pertinentes à ausência de uma cultura de planejamento no Brasil, condicionada pela prática do favor, resultante de meios como o patrimonialismo e o clientelismo para a conquista de melhorias. Eles são demonstrados no capítulo 2, cujo esboço se considera como base para a compreensão de que algumas ações foram tomadas independentemente das iniciativas de planejamento (leis, Programas etc), como parte dos costumes sociais em nosso país.

Sabe-se que o PMCMV foi iniciado antes mesmo de se finalizarem as etapas da PNH suficientes para seu suporte, porque foram consideradas, acima de tudo, como solução da crise econômico-financeira de 2008. Conforme apresenta Maricato (2011), houve uma organização das construtoras para pressionar o governo a adiantar o lançamento do Programa. Essas empresas tinham comprado ações na bolsa de valores, investindo o capital em terrenos que temiam ver desvalorizados devido à crise econômica. Isso mostra a influência das classes sociais mais abastadas nas questões de planejamento habitacional e urbano.

Com base nesse aspecto, então, foram analisados trabalhos que se concentram no diagnóstico da questão econômica do Programa, como o trabalho de Mariana Fix e Pedro

Arantes, de 2009, realizado na época em que ele despontou e que serve de introdução a esta pesquisa. Os autores começaram a discutir como o governo Lula pretendia resolver o problema da habitação⁸, já apontando a relevância do seu papel econômico, por exemplo, ao destinar 97% do subsídio às construtoras.

O texto abordou aspectos do PMCMV, exemplificados nos parágrafos precedentes, como o fato de ele visar, efetivamente, à população de renda mais baixa, ao contrário das políticas anteriormente realizadas no país, mesmo que, para isso, dependesse o sucesso de investimentos nas faixas de renda mais altas. Por outro lado, enfatizou a construção de muitas unidades, todavia, com pouca qualidade arquitetônica, mostrando, então, que o que surgiu como uma política social se tornou política econômica. Isso pode ser comprovado pelo fato de ele ignorar a localização prevista nos planos municipais, desconsiderando também a sustentabilidade urbana buscada pelo planejamento habitacional e urbano.

Do mesmo modo, adiantou a discussão de que, diferentemente do que propunha a PNH de 2004 – o fortalecimento da gestão democrática das cidades e o empoderamento dos municípios para tratar da questão habitacional –, o Programa deixava a cargo das administrações municipais o cadastro dos candidatos e a aprovação das propostas, muitas vezes condicionados à alteração da legislação municipal e/ou à busca de terrenos baratos, enquanto as construtoras eram as responsáveis pela elaboração dos projetos.

Esse debate mostra, portanto, como o Programa vai contra elementos da Reforma Urbana, perseguida há tempos na história do país e valorizada a partir da Constituição Federal de 1988 (CF), em especial com relação ao cumprimento da função social da propriedade.

Os pesquisadores detalham a forma como a questão da terra é tomada para gerar lucro para as construtoras, ocupando locais não urbanizados e mais baratos, em detrimento de uma integração urbana, desestimulando, com isso, a ocupação de glebas em áreas centrais ou edifícios abandonados e abrindo mão do planejamento habitacional e urbano realizado.

⁸ FIX, Mariana; ARANTES, Pedro. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. 2009. Disponível em: <www.correiciudadania.com.br>. Acesso em: 18 de julho de 2014.

Do ponto de vista urbanístico, esse modelo favorece, no caso da provisão de 0 a 3 salários (mas não só), a produção de casinhas térreas em grandes conjuntos nas periferias urbanas ou mesmo em área rural que será transformada em área urbana (nesse caso o custo da terra, próximo a zero por m², permite o maior ganho de incorporação de renda diferencial possível). Basta lembrar que a mudança na legislação do uso do solo e a definição dos limites do perímetro urbano passam pelas Câmaras Municipais, que tradicionalmente representam os interesses dos principais proprietários de cada cidade e de suas entidades de classe. A máquina patrimonialista-rentista é posta a funcionar enquanto fortalece o modelo de espraiamento urbano, que é oneroso para o poder público e para a sociedade como um todo (ARANTES; FIX, 2009, p. 10).

Além disso, os autores escrevem que o pacote desconsiderava os avanços institucionais gerados com base na ideologia, materializados na criação do Ministério das Cidades e das políticas que dele advinham, dos primeiros anos no governo Lula. Também apontam a intenção do Programa em gerar empregos no setor da construção civil, o que, no entanto, estaria condicionado ao pequeno custo das unidades e poderia “redundar em um aumento da extração da mais-valia absoluta, com precarização dos trabalhadores” (Ibid., p. 13), pois beneficiaria o empregador pelo lucro extraído, inclusive dos baixos salários pagos.

Acrescentam que a crise de 2008 não foi o principal motivo de o Programa ter sido lançado, mas também a capitalização do seu patrimônio e a consequente aquisição de terras pelas incorporadoras, citado anteriormente. O PMCMV veio impedir que essas empresas perdessem dinheiro, demonstrando que “o mercado imobiliário no Brasil, de viés predominantemente patrimonialista rentista, não se completa só no setor privado e precisa do setor público para a realização de capital” (Ibid., p. 17), nesse caso, com dinheiro de origem pública, que subsidiava a construção das unidades, devolvendo o lucro para as construtoras.

Ao final, os autores relembram que, consideradas as diferentes circunstâncias, o PMCMV teve como influência uma intervenção do passado na área habitacional: o Banco Nacional da Habitação (BNH), com os mesmos motes da casa própria e do emprego.

Tal argumentação suscita o estudo de questões para a compreensão da política governamental e embasam as hipóteses deste trabalho, evidenciadas no próximo tópico. Uma delas é a atuação dos três níveis governamentais e a outra, a própria origem do Programa – a PNH e o PlaNHab – e o seu enfoque econômico, que desconsidera os componentes sociais, assim como o abandono do planejamento habitacional e urbano nos municípios, ao se indicarem as áreas para os novos conjuntos, e a repetição de antigas falhas como as da época do BNH.

Para fortalecer essas questões e entender a sua origem, se fez necessária a avaliação das legislações que levaram à elaboração dos instrumentos contemporâneos. Em se tratando de políticas governamentais, também é importante refletir sobre o que já foi aplicado, de forma a aprender com os velhos erros, principalmente considerando-se a similaridade com iniciativas pregressas. Tudo isso, vale lembrar, com base nas tendências sociais já consolidadas no nosso país de beneficiamento de poucos em prejuízo do coletivo, como avaliam Fix e Arantes. Os dados deste parágrafo estão expostos no capítulo 2.

Nessa parte da pesquisa são, então, demonstrados, inicialmente, os resultados da investigação sobre antigas iniciativas habitacionais, em especial o BNH, pela sua relevância em produção e duração, indicando similaridades e diferenças em relação ao PMCMV. Isso foi feito, principalmente, com o auxílio dos trabalhos de Nabil Bonduki sobre Habitação de Interesse Social, desde textos publicados como capítulos até livros como **Origens da Habitação Social no Brasil** (1998) e **Os Pioneiros da Habitação Social** (2005), além de textos como **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação** (1982), de Sérgio de Azevedo e Luís Aureliano Gama de Andrade.

Pretendi, desse modo, verificar quais aspectos do BNH seriam recorrentes e se poderiam ser utilizados na política contemporânea, assim como se eles se enquadrariam nas cidades brasileiras atuais, partindo-se da ideia de valorizar o empenho na produção de experiência técnica em planejamento habitacional e urbano e também em um melhor aproveitamento desses pontos, caso eles fossem positivos.

Na sequência, foi avaliada a Constituição Federal de 1988, que veio após o fim do BNH, e os elementos de política urbana delineada por ela e que deveriam ser utilizados na implementação de políticas habitacionais, como o Plano Diretor (PD) e as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), que se maximizaram com o advento do Estatuto das Cidades (EC), além de discutir como elas influenciaram a configuração da Política Nacional de Habitação de 2004.

Tal análise se referenciou nos trabalhos de autores que estudam a formação socioeconômica brasileira, a fim de esclarecer como ela tem influenciado o desenho das nossas cidades e, por conseguinte, a maneira como as decisões são tomadas para atuação sobre seu território.

Um deles é Sergio Buarque de Holanda que, em **Raízes do Brasil** (1969), demonstra como as relações sociais em nosso país se dão em busca de favorecimento pessoal, o que

tem origem na colonização, e, inclusive, se reflete no aparelhamento do Estado, com troca de favores entre os agentes econômicos. Outro é Florestan Fernandes que, por meio de uma análise da nossa sociedade, em especial em **Revolução Burguesa no Brasil**, de 1975, também evidencia como o passado colonial conservador e patrimonialista, no qual imperava o extremo controle dos setores privilegiados, se repete em cada novo ciclo, ao manter a parte dominante dessa estrutura com os mesmos círculos, preservando seus interesses particulares, o que se reflete, também, na composição do Estado.

Da mesma forma, foram apropriados os escritos de Francisco de Oliveira, **Crítica à Razão Dualista e O Ornitórrinco**⁹, que discutem a atuação das classes mais abastadas no crescimento das cidades, onde a industrialização, com pouca valorização da força de trabalho, se vê refletida na urbanização, mas não na expansão dos serviços da cidade, de maneira geral, apenas na acumulação capitalista. O tema também é discutido por Ermínia Maricato, mais evidente em sua tese de doutorado sobre a Indústria da Construção Civil (ICC).

Almejei, com isso, esclarecer como a urbanização vem se dando em nosso país, sempre privilegiando a mesma classe – aquela que possui o capital (meios de produção, terras, bens) – e privando os mais pobres de residir nas áreas mais bem servidas de equipamentos e serviços. Sendo assim, pretendi demonstrar que é ela que comanda as empresas da construção civil, que vêm sendo privilegiadas pelos subsídios do PMCMV. As ações que proporcionam esse privilégio muitas vezes se sobrepõem a qualquer planejamento, sendo aqui estudado o habitacional e sua relação com o planejamento urbano.

A partir disso, investiguei, no capítulo 3, o teor da PNH de 2004, assim como do PlaNHab. O ponto de partida foi o próprio texto da política e os itens destacados por ela, como a inserção do Estado novamente à frente de programas habitacionais, em busca do Direito à Cidade, e a criação, pelos municípios, de planos locais, como o Plano Diretor e planos habitacionais em conversa direta com a PNH. Também foi nele estudado o PlaNHab e a forma como deveria ser aplicado, considerando os planos criados nos municípios.

A escolha desses itens para um estudo mais aprofundado partiu de pesquisas sobre a PNH, o PlaNHab e o PMCMV, como teses e dissertações, assim como artigos e textos que abordam os seus mais variados aspectos e permitem identificar elementos recorrentes, que

⁹ Artigos de 1972 e 2003 publicados conjuntamente em 2003 pela Boitempo Editorial.

se apoiam nos fatores culturais da nossa sociedade para desvirtuá-los, conforme mencionado no tópico precedente.

Já o capítulo 4 evidenciou a análise do PMCMV a partir da lei que o criou (Lei nº 11.977, de 2009) e as distorções que vem sofrendo em sua execução, principalmente ao se desarticular das políticas urbanas de cada município e, conseqüentemente, da qualidade esperada de iniciativas dessa natureza em detrimento do enriquecimento das construtoras. Foi abordado, ainda, em que medida ele se diferiu ou se relacionou a outras iniciativas já realizadas no âmbito habitacional, em especial o BNH, ilustrado no capítulo 2.

Discuti também sobre a atuação dos entes governamentais em paralelo à gestão financeira do Programa pela CAIXA e os elementos utilizados para favorecer a situação econômica do país, em prejuízo da melhoria da qualidade de vida das populações beneficiadas, que levaram ao desenvolvimento do PMCMV, desconsiderando a PNH, com o abandono do planejamento habitacional e urbano realizado nos municípios desde a criação do Ministério das Cidades.

Ratifica-se que nesse capítulo foram analisados trabalhos que discutem, em primeiro lugar, o distanciamento entre o PMCMV e a PNH e o PlaNHab na sua aplicação, como o texto de Mariana Fix e Pedro Arantes, já apresentado no início deste tópico, e os trabalhos de Kazuo Nakano e Raquel Rolnik; a avaliação da forma como a construção de HIS tem aquecido o mercado, voltado mais à questão econômica, conforme fazem Lúcia Shimbo e Maria Beatriz Rufino; e também os elementos que se referem à questão da financeirização da política habitacional, a exemplo de Luciana de Oliveira Royer. A fim de confirmar o afastamento dos planos, foi exposta a discussão do desenho urbano advindo da construção de conjuntos nas periferias, como evidencia Letícia Sígolo em sua tese de doutorado, na qual detalha como as construtoras se organizaram perante a crise.

Além desses estudos, foram explicitados ao longo do capítulo o pensamento de outros estudiosos do Programa – integrantes de pesquisas concluídas durante o recorte temporal do meu percurso de doutorado –, como Adauto Cardoso, Denise Morado e Caio Santo Amore, que também auxiliaram no embasamento da tese.

O capítulo 5 expõe a análise de um local onde o PMCMV foi aplicado em larga escala: Juiz de Fora, em Minas Gerais. Nele foi reafirmada a importância do material já produzido no município pertinente à política urbana e habitacional e a forma como ele não é considerado na aplicação do programa federal. Acredita-se que, com isso, foi criado um retrato da ação

governamental, das empreiteiras e do abandono do planejamento habitacional e urbano naquela cidade, encadeando as ideias aos elementos teóricos descritos até então.

Baseado nisso, realizei a apreciação dos dados coletados e a indicação de uma proposta de tese, associada às hipóteses originadas das questões suscitadas pelas reflexões sobre o Programa. Elas questionam a validade do planejamento, a articulação dos atores dos três níveis de governo, as ações para a solução da crise econômico-financeira em contraste com possíveis melhorias nas condições de vida das pessoas contempladas, o abandono das diretrizes municipais que sua própria lei determina e a repetição de erros históricos, com o favorecimento das classes altas.

Enfatizo que, com este trabalho, busquei decompor a organização e o desenvolvimento do PMCMV, assim como provar em que pontos ele se desconecta da sua proposta inicial, que estava em consonância com a PNH e com o PlaNHab.

Como balizadores desse debate foram utilizados marcos teóricos que ressaltam de que maneira, na análise da aplicação de um Programa, os interesses individuais se sobrepõem aos coletivos – duramente almejados ao longo da história do país –, por meio da construção de uma legislação e programas habitacionais que, ao invés de favorecer a cidade como um todo, vêm privilegiando apenas uma pequena parte da população.

Os referidos interesses estão em antigas práticas da nossa sociedade, como o favor, visível no patrimonialismo e no clientelismo utilizados para se conseguir a solução imediata de problemas que precisam de planos mais abrangentes e de ação duradoura. Com o entendimento dessas práticas, buscou-se comprovar como os discursos governamentais servem, na realidade, para agradar às elites, realizando melhorias com as quais apenas elas ganham, seja em objetos físicos ou lucros canalizados pelas empresas.

Após o estudo de todo o material mencionado, de acordo com a metodologia proposta, apresentei como, entre as diferentes classes existentes no país, uma se configurou de forma a manter os privilégios, defendendo seus interesses, e como a economia e a política no Brasil estão condicionadas pelo liberalismo, afastando os mecanismos de gestão do mercado, cada vez mais, das mãos do Estado.

Os tópicos levantados anteriormente são reflexos das contradições do sistema capitalista como um todo; porém, não se pode deixar que as políticas de Estado continuem promovendo tal fórmula, como ocorreu em diversas vezes na história. Portanto, ao fim do

último capítulo, foi indicada uma proposta de revisão do PMCMV, com a articulação dos três níveis governamentais e em consonância com a PNH e o PlaNHab.

1.4 HIPÓTESES DE TRABALHO

Ao se refletir sobre o que foi escrito nos itens anteriores – a suposição de que o Estado garante a primazia da classe burguesa sobre as outras na realização de ações no âmbito do habitacional, o que, no caso do PMCMV, se dá por meio de uma política de governo –, surge um questionamento sobre a validade do planejamento nessa área.

Observa-se que as prefeituras se utilizam da imagem do PMCMV como solucionadora do problema da habitação, com a construção da casa própria (o que está entre uma das ideologias mais marcantes da sociedade brasileira) como se ela fosse a responsável pelo Programa. No entanto, é omitida a informação que quem o gere é a CAIXA e quem lucra com o subsídio dado pelo governo são as construtoras, não o povo, que poderia receber um Programa de alta qualidade se o subsídio (leia-se “lucro”) fosse menor, independentemente dos planos que os municípios já possuem, tanto habitacionais quanto urbanos.

Como a tese trata da Política Nacional de Habitação (PNH), de um de seus principais componentes, o Plano Nacional de Habitação (PlaNHab), e de seu foco primordial, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), surgem, portanto, as seguintes hipóteses de trabalho:

1. A implantação dos empreendimentos do PMCMV não acompanha a PNH de 2004 ou o PlaNHab de 2009, nem se relaciona ao planejamento municipal de âmbito habitacional e urbano.
2. Na aplicação do Programa, os três níveis de poder atuam separadamente, resultando em ações descentralizadas e prejudiciais à população, como a escolha da localização dos conjuntos, dentre outras.
3. A opção deliberada em dar a ele um caráter anticíclico vem prejudicando a aplicação da PNH, pois não são considerados seus componentes sociais.
4. O abandono da questão urbana, materializada no planejamento habitacional, é praticado pelos municípios com base na própria lei do Programa, que não indica diretrizes para a escolha das áreas onde serão construídos os conjuntos, deixando o projeto a cargo da construtora, independente dos planos municipais.

5. O governo apresenta o PMCMV como resposta a uma questão social; entretanto, na prática, cai em insuficiências idênticas às de uma das principais iniciativas habitacionais já desenvolvidas, o BNH, repetindo práticas obsoletas, enquanto deveria estar acompanhando a PNH.

A comprovação dessas hipóteses se configura nesta tese de doutorado.

2 DIREITO À CIDADE: DIREITO DE ALGUNS, NÃO DE TODOS

“Quem me dera ao menos uma vez
 Que o mais simples fosse visto como o mais importante
 Mas nos deram espelhos
 E vimos um mundo doente.”
Índios (Legião Urbana)

Neste capítulo estão relacionadas as principais iniciativas referentes à habitação, anteriores à Política Nacional de Habitação (PNH) vigente, visando compreender a evolução das ideias a respeito desse tipo de política no Brasil e o seu caminhar no sentido de garantir o Direito à Cidade a todos os cidadãos.

A análise ora empreendida foi feita com base na relação da implementação de políticas com as questões da formação cultural do país, demonstrando como elementos sociais se sobressaíram ao longo da história, independentemente do planejamento habitacional e urbano, a fim de favorecer apenas uma parte da população, contrariando, com isso, o direito supracitado.

Os marcos teóricos para a análise da situação exposta se amparam em uma cultura de planejamento na qual a vontade política parte de interesses pessoais individuais, destacando-se aos planos pré-estabelecidos. Isso se reflete pela prática do favor, que se utiliza do patrimonialismo¹⁰ e do clientelismo para conseguir a solução imediata de problemas, que precisariam, na realidade, de planos mais abrangentes e de ação duradoura.

Portanto, também estão evidenciados ao longo deste capítulo os trabalhos de autores que discutem a formação social brasileira e como eles corroboram com a discussão da influência das ações clientelistas no crescimento das cidades e, por conseguinte, na concentração de renda e de terras.

Da mesma forma, são demonstrados os elementos legais e trabalhos que levaram à formulação dos atuais programas, assim como a evolução de iniciativas anteriores, até se

¹⁰ O termo patrimonialismo é brilhantemente tratado por Raymundo Faoro em sua obra **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro** (1989). Nela o autor demonstra como a intervenção estatal foi fundamental para a configuração de lucros para uma determinada camada da sociedade e, como consequência, a conservação do seu patrimônio. Essa mesma camada só reprime a influência governamental quando contrária aos seus interesses imediatos, mas, por outro lado, está inserida no estamento burocrático, gerando uma simbiose com o Estado. Tal situação vem se mantendo ao longo da história do Brasil e se configura por meio de práticas clientelistas e pelo impedimento da ascensão de outras classes.

chegar à configuração contemporânea da PNH. Pretendi, com isso, explicitar como essas legislações e planos se relacionam às práticas socioculturais brasileiras.

Sobre a legislação, foi abordada a investigação de iniciativas habitacionais anteriores, com ênfase no Banco Nacional de Habitação (BNH), pelo grande número de unidades construídas em seus anos de existência. Esse exame é fundamental para verificar quais aspectos do órgão se repetem na configuração da política vigente e, da mesma forma, examinar se os elementos não utilizados poderiam ser aplicados nos dias atuais. O estudo do BNH também se faz relevante pelo seu emprego ter abrangido iniciativas pautadas no planejamento urbano.

Na sequência relatei o estudo dos elementos de política urbana que traz a Constituição Federal de 1988, em especial o Plano Diretor (PD), e, da mesma maneira, a definição dessa ferramenta no Estatuto das Cidades (EC), assim como os elementos nos quais ele se desdobra, como as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Essa apresentação visa destacar a relevância dos instrumentos na criação da PNH e demonstra o encadeamento das ideias até a sua configuração.

Por outro lado, apesar de os municípios serem autônomos com relação à implantação da política urbana após a instauração da CF, com a descentralização do poder político e a inserção de estados e municípios na gestão de programas sociais, a PNH se ampara em uma estrutura criada em nível nacional de planejamento habitacional e urbano, como explicado no capítulo 3.

Além disso, resalto, buscou a ampliação das possibilidades de financiamento do setor privado ou empréstimos por meio do governo federal. Assim sendo, é fundamental compreender o rebatimento das políticas anteriores perante os municípios e o papel do Estado a fim de compreender a atuação de cada ente governamental nos programas atuais, já que a coordenação da política é feita pela federação.

Destaco que a economia e a política no Brasil estão condicionadas ao liberalismo econômico, ou seja, para garantir os lucros às empresas não se impõem mecanismos de gestão do mercado pelo Estado; ao contrário, eles são facilitados. Portanto, na execução dos programas atuais, mais uma vez o subsídio favorece as construtoras, de acordo com a reflexão feita neste capítulo.

Essa questão serve de base para a afirmação de que, entre as diferentes classes da sociedade brasileira, a classe burguesa se configurou de forma a manter privilégios,

defendendo seus interesses. Isso se deu inclusive por meio da condução de políticas de Estado, como o BNH, e perdura com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ao promover a reprodução do capital em benefício de poucos, enquanto essas iniciativas deveriam, na verdade, gerar o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Essa é uma das contradições de uma sociedade de bases capitalistas, uma vez que os programas habitacionais, em tese, foram concebidos para beneficiar a classe de menor renda, facilitando seu acesso ao direito à moradia e, conseqüentemente, à cidade. Contudo, o que acontece é o beneficiamento da classe empresarial, que tem autonomia na gestão desses programas.

Além disso, procurei evidenciar como a urbanização no Brasil se deu de forma a privilegiar a classe mais rica, excluindo os pobres das melhores áreas das cidades. Aquela classe é a detentora de terras e bens e está no comando de empresas da construção civil, portanto, é a mesma que tem sido privilegiada com o subsídio ao PMCMV. Isso impossibilita a construção de conjuntos de melhor qualidade em áreas mais centrais do tecido urbano e, por isso, mais valorizadas, conforme indica a PNH.

2.1 RAÍZES PROFUNDAS: A INTRÍNSECA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E BURGUESIA

O objetivo desta tese não é discursar sobre a formação cultural do país; no entanto, é fundamental compreender porque elementos sociais predominam, na maioria das vezes, sobre iniciativas de planejamento habitacional e urbano, a fim de favorecer interesses pessoais de uma parte da população. Para tanto, recorri aos trabalhos de autores de diferentes áreas, não apenas da arquitetura e do urbanismo, que abordam a questão do patrimonialismo e como ela se materializa na prática do favor, à revelia da confecção de planos, mas também àqueles que abordam o cerne da formação social brasileira, o que também influencia na restrição do Direito à Cidade apenas às classes mais abastadas.

Entre os autores estudados está o historiador Sergio Buarque de Holanda que, em seu livro **Raízes do Brasil** (1969), discute como as mazelas da vida social no Brasil decorrem da nossa incapacidade de separar o espaço público do privado. Ou seja, nas instâncias administrativas, como no aparelhamento do Estado, segundo ele, prevalecem interesses pessoais, como os da família, e não os comuns.

Esses desequilíbrios, que ocorrem até hoje, advêm da antiga dicotomia urbano-rural fundada no patrimonialismo e fixada por tradição secular, sem um verdadeiro sentido democrático, no qual o favor é o laço entre o Estado e a sociedade. Holanda revela como no processo de urbanização da nossa sociedade desenvolveu-se uma burocracia que visava perpetuar a influência dos antigos proprietários rurais na política e também impedir associações de outros grupos e seu conseqüente progresso material, conservando o patrimônio daquela classe.

Essa dominação vem se dando ao longo da história do país com a constante exploração de uma faixa da população por outra, de menor poder aquisitivo, e teve maior promoção no período escravista, por ele tornar gritante a forma de explorar o serviço do outro sem calejar as mãos, não diminuindo, contudo, o que hoje acontece.

Para entender tal questão, segundo Holanda, é necessária uma análise do passado, pois, desde antes da colonização, ainda na Península Ibérica, havia uma exaltação do prestígio social (fidalguia) e repulsa ao trabalho regular e, além disso, uma aclamação do saber como dádiva, que resultava na predominância de atividades liberais, desvinculadas do trabalho direto, e na frouxidão da estrutura social.

O espírito aventureiro do nosso colonizador não permitia que ele se estabelecesse em nenhum local. Sendo assim, os portugueses não buscavam construir cidades e mantinham-se com a exploração e sua suposta facilidade de ascensão.¹¹ Entretanto, aqui no Brasil, surgiu o latifúndio como resultado de uma demanda do mercado e, claro, da boa adaptação ao clima, estimulando o predomínio rural e o precário incremento das cidades.¹²

Essa condição se dá apesar das transformações na história do mundo, em especial com relação às formas de governo, cada vez mais como resultado de conquistas populares. A aristocracia rural importou a democracia e acomodou-se, sendo possível, com isso, manter seus privilégios a partir dos “fundamentos tradicionais da situação que se pretendia ultrapassar” (HOLANDA, 1969, p. 78): a grande lavoura escravocrata e a democracia burguesa moderna.

¹¹ Outros exemplos a respeito disso, sobre os países da América Latina em geral, estão em **As Veias Abertas da América Latina**, de Eduardo Galeano, de 1971, cuja edição de 2016 foi lida durante a confecção desta tese.

¹² Destaca-se, em relação à concentração de terras, que ela se tornou definidora de riqueza no lugar da posse de escravos, a partir da Lei das Terras, quando se “distingue, pela primeira vez na história do país o que é solo público e o que é solo privado” regulamentando, também, o acesso à terra urbana ao se definirem padrões de uso e ocupação, colaborando, com isso, para a manutenção do privilégio das classes dominantes (FERREIRA, 2005 apud MARICATO, 1997, p. 23).

A urbanização poderia ter feito as camadas urbanas oprimidas lutarem por seus direitos; porém, a incapacidade de livre associação atrofiou as disposições ordenadoras e condicionou os modelos para calcar as relações entre governo e governados em apetites materiais. Isso significa dizer que as revoluções foram implantadas com limites, seguindo a mentalidade da casa grande, diferentemente da burguesia em outros países, que não era originária de proprietários rurais. Desse modo, foi permitida a ocupação dos cargos burocráticos por descendentes das famílias influentes do campo. Ainda conforme Holanda (1969, p. 88),

na ausência de uma burguesia urbana independente, os candidatos às funções (...) criadas recrutam-se, por força, entre indivíduos da mesma massa dos antigos senhores rurais, portadores de mentalidade e tendência características desta classe. Toda a ordem administrativa do país, durante o Império e mesmo depois, já no regime republicano, há de comportar, por isso, elementos diretamente vinculados ao velho sistema colonial.

Dessa forma, viu-se uma oligarquia substituir a outra, protegida por lei. O autor trata, ainda, do tema do homem cordial, aquele que, por relações de simpatia, conseguiria benefícios. Contudo, essa figura não oferece efeito positivo na estruturação de uma ordem coletiva, pois enaltece o individualismo. Para a aquisição de vantagens pessoais, são necessárias virtudes não muito nobres (se tornar amigo), ou seja, por exercer função pública, uma determinada pessoa deve deixar de prestar qualquer favor¹³ dependente de tal função, erigindo obstáculos contra a aplicação de normas.

Holanda ressalta que, por isso, não se pode falar em uma revolução burguesa, com valores novos, nem em um tipo de identidade de classe nesse período. O que ocorreu foi a entrada das classes rurais na administração e, como consequência, a legislação foi determinada em função das circunstâncias. O crescimento das cidades se deu sem a

¹³ Roberto Schwartz, no texto **As ideias fora do lugar** (1992, p. 5), destaca que o favor é “o mecanismo através do qual se reproduz uma das grandes classes da sociedade (...) a dos que têm. (...) o favor atravessou e afetou no conjunto a existência nacional, ressalvada sempre a relação produtiva de base, esta assegurada pela força. Esteve presente por toda parte, combinando-se às mais variadas atividades, mais e menos afins dele, como administração, política, indústria, comércio, vida urbana, Côrte, etc. Mesmo profissões liberais (...), que, na acepção europeia, não deviam nada a ninguém (...) eram governados por ele. E assim como o profissional dependia do favor para o exercício de sua profissão, o pequeno proprietário depende dela para a segurança da sua propriedade, e o funcionário para seu posto. O favor é a nossa mediação quase universal - e sendo mais simpático do que o nexu escravista (...), é compreensível que os escritores tenham baseado nele a sua interpretação do Brasil, (...) disfarçando a violência, que sempre reinou na esfera da produção”. Ou seja, contrariamente a autonomia da pessoa e à ética do trabalho da civilização burguesa, o favor “pratica a dependência, dá da pessoa, a exceção à regra, a cultura interessada, remuneração, e serviços pessoais”.

formação de classes não agrárias, permanecendo a concentração de terra nas mãos dos representantes das classes que já as possuíam.¹⁴

Quem também trata desse assunto é Florestan Fernandes no livro **A Revolução Burguesa no Brasil** (2005).¹⁵ Ao analisar a formação da sociedade brasileira destaca como ela se tornou conservadora, ou seja, antagônica à modernização e com base no patrimonialismo. Ele interpreta fatores de resistência à mudança, que atestam como nosso desenvolvimento ocorreu ao longo do tempo de modo desigual e combinado. Segundo o autor, cada lenta revolução burguesa se deu com alterações mínimas nos aspectos políticos, assegurando a permanência das estruturas formadas desde a colônia e, desse modo, da estrutura patrimonial dos setores privilegiados.

Fernandes reconhece nossa sociedade em sua forma estamental e afirma que a maneira como a mentalidade conservadora do passado, que ainda persiste, colaborou na dependência econômica do país, desde a passagem de uma economia exportadora para a subdesenvolvida, durante a formação do capitalismo no Brasil. Aqui não se teve a noção de burguês¹⁶, pois, na grande lavoura exportadora, o representante do capital era o senhor de engenho, diferentemente dos agentes econômicos mercantilistas, inseridos no processo de mercantilização, atuando tanto no controle quanto na apropriação do excedente.

Desde o combate ao escravismo foi disfarçado o afã de dilatar a ordem social. De acordo com o estudioso, combatia-se não a escravidão, mas a necessidade de expansão econômica interna, uma vez que não havia uma força social organizada capaz de lutar pela sua própria emancipação. Mesmo com a universalização do trabalho assalariado nas cidades e a organização da economia em bases monetárias capitalistas, o sistema conservava a

¹⁴ Princípios tão antagônicos resultavam em uma prática desigual, ou seja, adotaram-se argumentos da burguesia europeia contra a escravidão, enquanto, na prática, os próprios debatedores eram sustentados pelo latifúndio. “O mesmo se passa no plano das instituições, por exemplo, com burocracia e justiça, que embora regidas pelo clientelismo, proclamavam as formas e teorias do estado burguês moderno”. Com isso se quer mostrar que ao longo de sua reprodução social o Brasil recria ideias europeias, sempre com sentido desvirtuado. “(...) no Brasil as ideias estavam fora de centro em relação ao seu uso europeu (...), as ideias fora do lugar” (SCHWARTZ, 1992, p. 15).

¹⁵ Publicado pela primeira vez em 1975.

¹⁶ Burguês é o termo utilizado para designar o indivíduo que pertence à burguesia, tendo surgido na Idade Média para designar o morador dos burgos, locais de troca, comércio. Com as grandes navegações, definiu-se burguês por negociante especializado. A partir da Revolução Industrial, passou a denominar os industriais possuidores dos meios de produção e, conseqüentemente, de riquezas.

apropriação externa da renda, sem possibilidades de dinamização da economia, mantendo a dependência.

O país entrou na organização mundial do capital com o café, iniciando, assim, um relativo desenvolvimento urbano, o que não minou a ordem social enfaticamente, já que tal processo aconteceu de fora para dentro, com destaque para a atuação das elites nativas no reforço da ordem social. Dessa forma, manteve-se, com a lavoura, a estrutura colonial de produção e intensificou-se a concentração de renda ante a marginalização das massas, fortalecendo, desse modo, o patrimonialismo.

Também ocorreram mudanças políticas com a Independência. O rompimento com o passado se deu com a emancipação colonial, conforme aponta Fernandes, mas, ao mesmo tempo, reafirmou a dependência do Brasil perante o mundo, não tendo impacto algum sobre a ordem social: o senhor se tornou cidadão e passou a ditar as normas, enquanto grande parte da sociedade civil continuou excluída, já que a elite se preocupava mais com a defesa da propriedade que com a integração social e econômica.

Democracia não era uma condição geral da sociedade, pois a dominação estamental se dava por meio do governo. A atuação do senhor, antes confinada à fazenda, foi estendida a outros planos da esfera social. Com isso, fica clara a herança colonial do monopólio do poder político pelas estruturas senhoriais para alcançar seus interesses, justificando-os como gerais e mantendo o *status quo*, com o apoio da burocracia.

É claro que nenhuma revolução elimina o passado de um povo, afirma Fernandes, e, no caso do Brasil, ela estava fadada a projetar as antigas estruturas sociais no novo contexto político. Os mesmos círculos que preservavam as estruturas coloniais foram os responsáveis pela consolidação da nova ordem, ou seja, o Estado nacional, por meio da burocratização, resguardou as estruturas coloniais e manteve os privilégios dos fazendeiros.

Não havia condições para romper com o estatuto colonial e erigir uma ordem social a partir dessa herança (o que seria uma revolução dentro da ordem, conforme demonstrado posteriormente) e converter interesses comuns em gerais. O Estado independente era liberal na teoria, mas continuava instrumento de dominação patrimonialista no nível político. Acerca do predomínio do individual sobre o coletivo, Fernandes (2005, p. 92) ainda destaca que

sempre que a adversidade o exigisse (...) os senhores rurais aprenderam (...) a manipular estrategicamente, em seu favor, os fatores (...) que pudessem ser mobilizados com relativa eficácia. Por esta razão, a extrema concentração da renda ocultava uma política tipicamente estamental de proteção dos interesses econômicos senhoriais, contra qualquer outro tipo de interesse (...). Daí provinha um envolvimento explícito do Estado numa teia de obrigações que deveriam recair sobre a iniciativa privada, mas que esta reclamava como um direito (...).

A expansão dos núcleos urbanos propiciou o surgimento de um mercado interno consumidor, mas ainda prevaleciam os interesses das economias centrais e o poder nas mãos dos grandes proprietários. Começou-se, por isso, uma quebra da continuidade, com o abandono das residências rurais e da transformação daqueles em homens de negócios, além de alguns senhores rurais chegarem a industriais, dando um impulso no mercado em consolidação e na mentalidade capitalista. Contudo, o reflexo na sociedade não foi positivo, como destaca o estudioso, uma vez que apenas o senhor de engenho tinha poder, sendo fictícia a igualdade entre os outros estamentos. Além disso, a coletividade suportava a posição privilegiada de agentes econômicos, recebendo, por meio de leis, o ônus de tal situação.

A abolição, por sua vez, não causou mudanças sociais nem transformou a estratificação de poder, apenas destruiu a ordem escravocrata, mantendo o negro excluído, permitindo a expansão interna do capitalismo e fortalecendo elementos arcaicos para manter as regalias da aristocracia agrária, o que impedia a modernização. Por outro lado, possibilitou o início de uma consciência operária, mostrando que o salário não privilegiava o agente do trabalho, mas o apropriador (como discutido ao longo deste capítulo). Essa revolução burguesa serviu para transferir o poder oligárquico sem profundas transformações e concretizar a pressão sobre o Estado por parte da minoria rica.

Fernandes discute também como os interesses tradicionais ressurgem após o Estado Novo e o caráter reacionário da burguesia se revela em uma atuação política que visava viabilizar a dependência. No entreguerras surgiu um novo estilo de associação das oligarquias agrárias com o capital, por meio do intervencionismo estatal e renegociação com empresas privadas, com a justificativa de expansão de mercados, mas, no fundo, com foco somente na concentração de renda.

Com a entrada de grandes empresas estrangeiras no país, se reafirma a dominação externa e o subdesenvolvimento e se reorganiza o Estado, defendido pelos estamentos dominantes, adaptando, com isso, a economia brasileira à expansão dos países centrais.

Mais uma vez um padrão é reciclado para dar continuidade ao que sempre aconteceu: com a implantação de filiais dessas empresas, pôde-se drenar o excedente para fora e, com apoio interno, a influência política unificou a ação governamental à vontade empresarial (FERNANDES, 2005).

Isso se cristalizou após 1930, fixando-se na década de 1950 e culminando no golpe militar de 1964, subordinando o país aos padrões do capitalismo monopolista. Ainda de acordo com o autor, a iniciativa privada se uniu ao governo em uma forma de autodefesa, adaptando-se à ordem econômica por exigências externas, configurando o capitalismo de Estado, que funcionava apenas para as elites.

Na década de 1960, buscou-se uma adequação às condições econômicas da dominação externa sem alterações da ordem social, fortalecendo a capacidade da iniciativa privada de se conectar com o Estado. Importante destacar que as grandes corporações apoiaram o regime militar.

Como o Estado usava sua capacidade burocrática para servir aos interesses da classe burguesa, que dependia de barganhas, conforme aponta Fernandes, as alternativas viriam pela mobilização dos trabalhadores, o que não aconteceu, pois eles estavam acuados por políticas de estímulo ao consumo – não de reformas econômicas – que buscavam beneficiar os investidores.

No livro **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**, Fernandes (2009) esclarece as condições de dependência, reafirmando a burguesia como aristocracia rural. Acrescenta que, contra a exploração externa e a exclusão de ampla parcela do povo como requisito estrutural do sistema, é necessária uma revolução contra a ordem (o que também demonstram Holanda e Faoro), já que a revolução dentro da ordem é bloqueada pelas classes detentoras do poder econômico. Contudo, a população não tinha forças para competir, pois a divisão em classes não foi produto de evolução interna, tendendo à perpetuação da classe dominante.

O autor discorre também sobre uma espécie de modernização do arcaico, que se deu pelo estímulo da expansão do mercado externo, quando deveria ser desenvolvido o interno, encadeando, com isso, a persistência de estruturas do passado e a reprodução de estratos coloniais, reconhecendo a aristocracia como burguesa. Isso intensificou a associação dependente e a concentração de renda. A burguesia fez arranjos para salvaguardar privilégios, usando, inclusive, recursos coletivos para promover o progresso da empresa,

enquanto, pela mercantilização do trabalho, com condições mínimas de participação social e econômica, as massas de trabalhadores marginalizadas viviam a ilusão de participação.

Quem também trata desse tema e da necessidade de uma revolução contra a ordem é Francisco de Oliveira (2011) no livro que reuniu seus artigos **A economia brasileira: Crítica à razão dualista** e **O Ornitorrinco**. Ele demonstra como as coisas mudam para continuarem iguais na passagem de um modelo econômico para outro, questão que não é economicamente inteligível em si, indo além, visto que abarca questões sociais, como a relação da industrialização com a urbanização.

O autor também aborda o subdesenvolvimento como um conceito histórico no Brasil, onde a formação do capital esteve sujeita aos mandos internos da classe com origem agrária-exportadora e se firmou influenciando a industrialização e, conseqüentemente, a urbanização a partir da década de 1930, com o aval do Estado. Isso contribuiu sobremaneira para a manutenção de um modelo dual, no qual os trabalhadores formavam um exército de reserva para a reprodução do capital. Apesar da transferência de ganhos da industrialização em infraestrutura, eles não foram suficientes para conter a expansão horizontal com base nos baixos salários dos operários, pela sua distribuição desigual, enfatizando a segregação amparada pela intervenção estatal patrimonialista.¹⁷

Como mostrado neste tópico, a pressão da classe burguesa sobre o Estado se fez presente desde a colonização para a defesa de seus interesses, ao invés de beneficiar a coletividade. As transformações econômicas, até se chegar à industrialização no Brasil, contribuíram para a alta concentração da renda e, logicamente, o aumento da desigualdade no acesso à terra urbana, especialmente pela manutenção de uma mão de obra de baixo custo.

A seguir exponho a influência das elites nas iniciativas de planejamento habitacional e urbano no país, que deveriam atingir, em particular, a população mais carente, e como ela manteve seus privilégios pela atuação e pelo fortalecimento das construtoras.

¹⁷ Apesar de não ter me utilizado de seus estudos, importante destacar que outros autores também discutem a questão da segregação socioespacial feita com base na intervenção do estado patrimonialista, como Csaba Déak, Flávio Villaça, dentre outros.

2.2 RECORTE DAS INICIATIVAS EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

A questão do patrimonialismo e da influência da classe burguesa sobre o Estado vai se repetir na realização das diferentes iniciativas em Habitação de Interesse Social (HIS), proporcionando a consolidação das principais construtoras do país, de forma a manter sua vantagem como classe, além de difundir meios clientelistas para o acesso à moradia e priorizar os adquirentes de maior poder financeiro.

Esse controle se deu, ao longo do tempo, em prejuízo da efetivação de ações que garantiam o bem coletivo, ou seja, o Direito à Cidade – que facilitaria o acesso à terra e compensaria a exploração pelo trabalho –, o que só colaborou para o aumento da informalidade, devido ao insucesso das propostas e do parco investimento em infraestrutura.

A intervenção do Estado, em especial por meio da legislação urbanística, determinando normas para a construção de edifícios, privilegia o mercado imobiliário, capaz de respeitar essas regras, mas prejudica a população mais pobre, que não tem instrumentos para tal, como será discutido a seguir.

2.2.1 Ações anteriores ao Banco Nacional de Habitação

Para iniciar os relatos a respeito das iniciativas voltadas à HIS, começo com um breve histórico apoiado especialmente na obra de Nabil Bonduki, **Os pioneiros da Habitação Social** (2014). No primeiro volume desse inventário, ele faz um resumo das principais ações antes da criação do BNH, a mais conhecida dentre elas.

O autor remonta ao começo do século XX quando era comum o investimento em casas de aluguel, através de mútua, ou na edificação de bairros operários ao redor das fábricas, por iniciativa particular, que favorecia, prioritariamente, os trabalhadores dessas indústrias. Para os demais, restava a locação de imóveis nos centros urbanos, os famosos cortiços¹⁸, constantes alvos de operações higienistas. Os exemplos a seguir mostram esses tipos de habitação.

¹⁸ Sobre as moradias operárias, o autor descreveu em sua tese, transformada posteriormente no livro **Origens da Habitação Social no Brasil**, cuja primeira edição é de 1998, como esses locais já existiam desde a última década do século XIX. Fora uma abordagem higienista, o envolvimento do Estado com elas foi limitado. “O poder público, entretanto, não foi um espectador passivo das condições de moradia dos pobres. Tanto assim

Figura 1 - Bairro Operário de Marechal Hermes (1912), no alto à esquerda (i), e Vila Operária de Biri Biri (Diamantina, MG), à direita (ii); abaixo cortiços “Pombal” (iii) e “Navio parado” (iv), mostrados no filme “Sai da Frente” de Mazzaropi (detalhe) (v)



Fonte: i, ii, iv e v - BONDUKI (2014); iii – arquivo pessoal da autora.

Já na década de 1940, por meio da Lei do Inquilinato, de 1942, o Estado determinou o congelamento dos aluguéis. Entretanto, apesar dessa medida, não foi formulada uma política de habitação: a questão era apenas diminuir os investimentos em imóveis para aluguel e forçar que esse capital fosse revertido para a indústria que despontava no país. Com ela, diminuía-se a reprodução da força de trabalho e as famílias gastavam menos com a locação. No entanto, a medida gerou a falta de moradias de aluguel e o aumento dos valores imobiliários, além de despejos, imigração e loteamentos periféricos.

Antes disso, porém, ainda em 1937, tinham sido criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), os quais investiam parte da sua reserva na construção de conjuntos, de acordo com diferentes planos para cada categoria profissional e renda. Eles se

que criou uma polícia para vigiá-los, examiná-los e inspecioná-los, e uma legislação para servi-lhes de padrão; porém, pouco fez para melhorar suas moradias, a não ser quando eram 'chocantes' demais - demolindo-as. E este modo de resolver o problema de habitação – característico do autoritarismo sanitário – nada mais é que sua própria recriação” (BONDUKI, 2004, p. 43). Embora condenado, proibido e ameaçado de demolição, o cortiço difundiu-se, tornando-se uma das formas de habitação mais comuns da classe trabalhadora, sendo estimado, em 1904, que um terço das habitações paulistanas, cerca de 8100 moradias, era de cortiços.

originaram das Caixas de Aposentadoria e Pensão, de gestão privada e com adesão compulsória, tendo sido construída, no período, cerca de 127 mil unidades.

Em seu registro, Bonduki se aprofunda na questão dos Institutos e esclarece que eles foram os primeiros órgãos a promover a produção de HIS no país, mesmo não sendo ela a sua prioridade, e que cada um tinha uma forma de atuação.

Os fundos serviam à produção e ao financiamento com recursos da previdência, entre outras medidas, e estavam divididos em categorias de operação imobiliária (Plano A, para locação ou venda em conjuntos; Plano B, de financiamento para adequação, construção ou reforma; Plano C, de empréstimo, voltado à categoria de mais elevada remuneração; e Plano D, uma reserva de valor com vistas a formar patrimônio para a instituição, com a aquisição de terrenos para construção dos conjuntos e locação, unidades em conjuntos já construídos etc, que fez dos IAP's uma das grandes proprietárias do país).

Bonduki destaca que esses órgãos materializaram o ideário modernista, sendo pioneiros na construção de grandes conjuntos com equipamentos comunitários, e também implantaram os primeiros setores técnicos públicos de habitação, realizando concursos para a seleção de engenheiros, assim como as primeiras experimentações na racionalização. Contribuíram, assim, para a expansão das principais cidades brasileiras; no entanto, ao manter a opção pela locação, reafirmou o patrimonialismo e a habitação como um privilégio clientelista para as pessoas que já tinham esse direito, além de não discutirem a questão da propriedade da terra.

Em 1966 deu-se a extinção dos IAPS's e sua integração ao INPS – Instituto Nacional de Previdência Social (chamado de IPASE – Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado até 1971), tendo sido feita a venda das unidades com financiamento pelo BNH. Entre eles, o que mais se destacou foi o dos Industriários (IAPI: 1936/1966), que deu ênfase ao Plano A, com 20 mil unidades concluídas, preocupando-se com aspectos qualitativos e deixando exemplares como o Conjunto Residencial Operário de Realengo e a Vila Guiomar, ambos de Carlos Frederico Ferreira (fotos abaixo). Além disso, construiu empreendimentos de grandes dimensões, pois possuía muitos terrenos, e pensou no urbanismo local ao instalar equipamentos e áreas comuns e ao investir em infraestrutura.

Figura 2 - Conjunto Residencial Operário de Realengo (Rio de Janeiro, RJ) e Vila Guiomar (Santo André, SP)



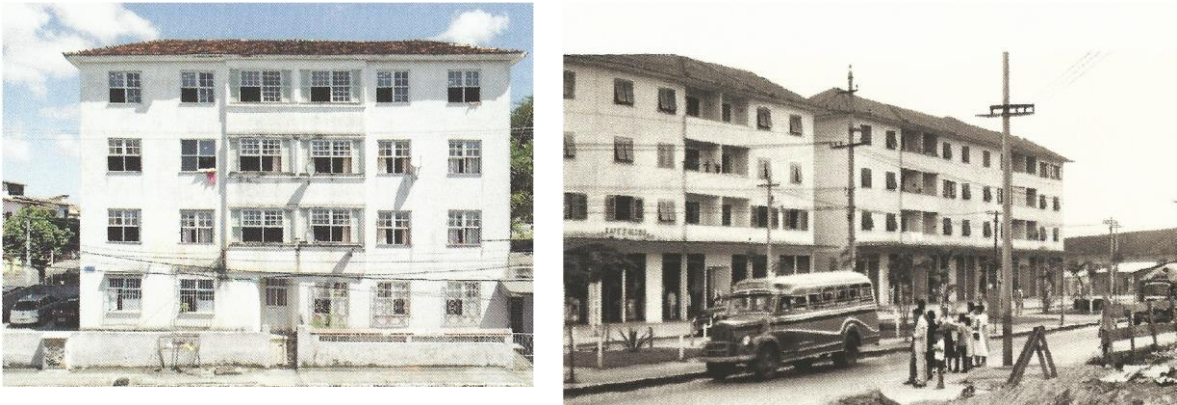
Fonte: BONDUKI (2014).

Apesar das dificuldades da época, construiu empreendimentos com soluções mistas (casas e blocos), iniciou a implantação da pré-fabricação no canteiro de obras e demonstrou preocupação com operários, tendo produzido menos para a renda alta. Em sua segunda fase, passou a simplificar os projetos, mas sempre buscando manter a qualidade urbana, com a definição de áreas livres.

Para Bonduki, o IAPI poderia ter avançado mais se o Estado tivesse formulado uma política habitacional como ensaio para a Fundação da Casa Popular (FCP) ou implantado uma estrutura para o seu desenvolvimento técnico, conforme queria Rubens Porto, um de seus presidentes.

O autor também perpassa a produção do Instituto dos Comerciários (IAPC: 1934/1966), destacando que ele construiu 11 mil unidades pelo Plano A e financiou mais de 17 mil pelo Plano B. Segundo ele, o IAPC ensaiou a formulação de uma política para produção em massa, com esforços para definir referências tipológicas e elementos pré-fabricados; porém, a estratégia não foi clara e tendeu à padronização e à construção em série, prevalecendo conjuntos a casas. A maior parte da produção se concentrou no Distrito Federal (70%) e poderia ter se reproduzido, mas o órgão não tinha corpo técnico e dependia da contratação de profissionais externos.

Figura 3 - Conjunto Residencial Monte Serrat (Salvador, BA) e Conjunto Residencial del Castilho (Rio de Janeiro, RJ)



Fonte: BONDUKI (2014).

Outro Instituto é o dos Bancários (IAPB: 1934/1966), que teve a produção mais interessante do ponto de vista arquitetônico, pois pertencia a uma categoria menos numerosa e mais bem remunerada; seus edifícios eram bem localizados e identificavam uma categoria e sua luta sindical. A produção do IAPB se materializou em 41 conjuntos, concentrados nos grandes centros, sendo 85% de apartamentos. Esse órgão contava com um setor de engenharia organizado e a contribuição de arquitetos.¹⁹

Figura 4 - Edifícios dos bancários em João Pessoa (PB) e Goiânia (GO)



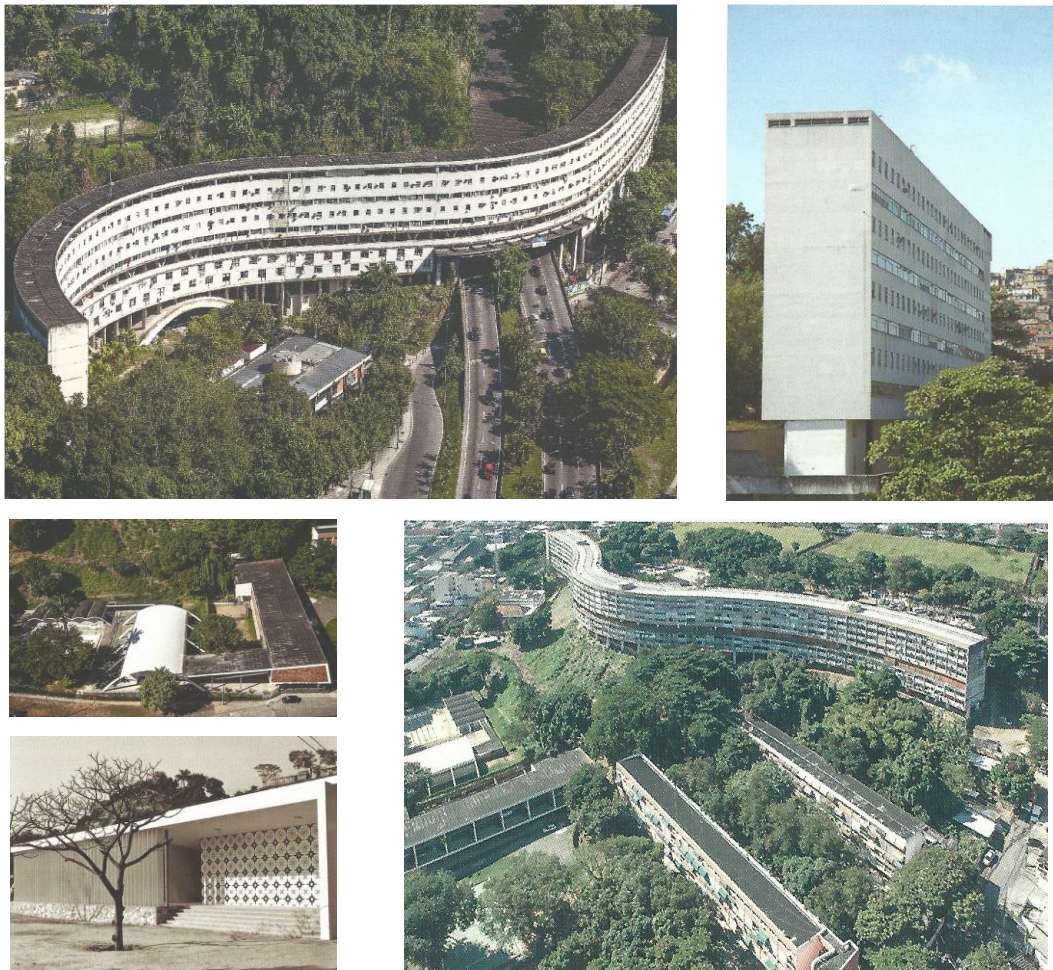
Fonte: BONDUKI (2014).

¹⁹ Bonduki (2004) destaca, sobre a produção arquitetônica dos IAP's, a simplificação dos processos construtivos, com a incorporação de tecnologias inovadoras, eliminação de ornamentos, racionalização do traçado urbanístico e uniformização de unidades e blocos para a produção em massa. Acrescenta que a produção de habitação social no período não foi irrisória, mas seu caráter fragmentado acabou restringindo a ação pública e estimulou a busca, pela população, de soluções informais para o problema, como a favela e a autoconstrução em loteamentos periféricos.

Ainda na Era Vargas, foi estabelecido o Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal (DHP), em 1942, que passou a contar, em 1948, com a engenheira Carmem Portinho, primeira mulher a chefiar um departamento público, além dos arquitetos Afonso Reidy e Francisco Bolonha. Por meio dele, a habitação foi reconhecida como serviço público, materializando-a como um direito. O DHP teve 699 unidades construídas, incluindo as do “Pedregulho” (Conjunto Prefeito Mendes de Moraes).

Figura 5 - “Pedregulho” da Gávea, no alto à esquerda, e conjunto em Vila Isabel, à direita.

Pedregulho, abaixo, à direita, e detalhes, à esquerda



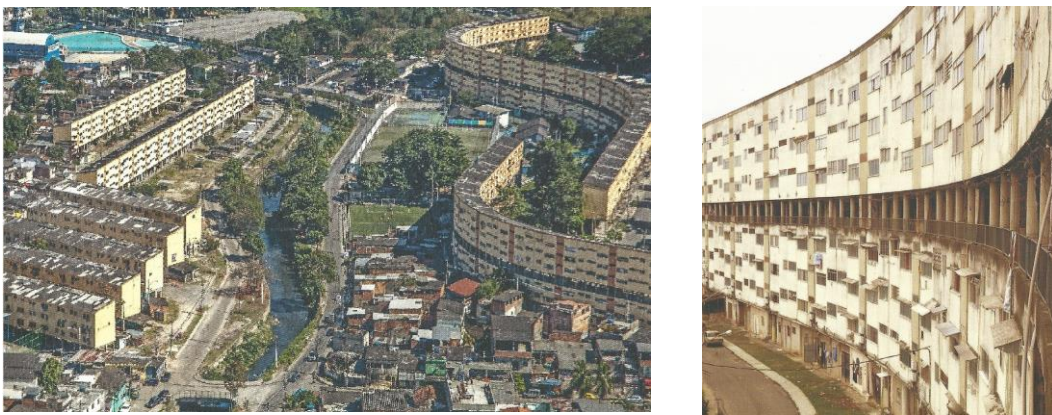
Fonte: BONDUKI (2014).

O departamento defendia o aluguel, com a posse do conjunto pela prefeitura, que faria sua conservação; unidades de diferentes tamanhos e formas, favorecendo a adaptação das famílias; a ideia de que o operário merecia o mesmo padrão de arquitetura da elite; e localizações que privilegiassem o alcance a pé dos serviços essenciais e do trabalho, para que

os moradores não perdessem tempo com transporte e pudessem usufruir da casa. O DHP teve um fim melancólico, e o governo do DF passou a investir em órgãos voltados para remoções de favelas (BONDUKI, 2014).

Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), com a intenção de ser um órgão de políticas urbanas, financiando obras de infraestrutura e materiais de construção, com assistência social e soluções adequadas para cada região. Entretanto, a não identificação clara dos seus princípios forçaram a implantação de casas unifamiliares e a expansão das áreas urbanas, minando discussões sobre aluguel social e articulação com prefeituras, que não cumpriam seu papel, levando a um barateamento das soluções e ao distanciamento das intenções iniciais. As poucas exceções a essa constatação são apresentadas nas imagens abaixo. Cabe notar que foram construídas 20.278 unidades, em comparação às 124.025 dos Institutos; porém, com qualidade inferior.

Figura 6 - Conjunto Residencial Presidente Getúlio Vargas, conhecido como Deodoro (arq. Flávio M. Rego)



Fonte: BONDUKI (2014).

Com a FCP, viu-se a habitação²⁰ ser incluída como tema nos discursos oficiais e a utilização de reservas para a construção imobiliária privada, assim como a proposta de unificação das carteiras, antecipando em 20 anos o que faria o BNH. Entretanto, a instituição

²⁰ Outras iniciativas não oficiais foram tomadas: Fundação Leão XIII (cujo objetivo era a urbanização de favelas e construção de casas), que atuou na Barreira do Vasco, em 1949; Cruzada São Sebastião, que visava acabar com favelas, urbanizando e construindo conjuntos para moradores da Favela do Pinto; Casa Operária (pioneira pública filantrópica), que construiu o primeiro conjunto habitacional promovido pelo poder público, em 1925; Liga Social Contra o Mocambo, PE, em 1939, que tinha como objetivo eliminar mocambos e construir casas; Serviço Social de Vilas e Parques Proletários, DF, em 1941, com assistência social, eliminação de favelas e transferência de moradores para casas provisórias, como Gávea, Lagoa e Cajú; Associação Lar Proletário (Vila Darcy Vargas, 1939); e órgãos regionais para funcionários públicos.

enfrentou a oposição dos setores afetados, organizados pelos interesses corporativos, econômicos e políticos, tendo sido favorecidos os adquirentes de maior poder financeiro, enquanto os grupos beneficiados eram dispersos. As empresas temiam a interrupção de créditos imobiliários para os planos dos IAP's e os setores corporativos, a perda do poder do clientelismo que praticavam. Já as categorias que poderiam ser sensíveis à questão não a apoiaram por falta de interesses ou consciência, como os sindicatos, com medo de perderem sua influência.

A FCP teve seu projeto fracassado e o governo perdeu a capacidade de agir, mesmo tendo tentado instituir impostos para financiá-la, entre outras medidas. Isso porque ele não priorizou a questão e manteve os órgãos fragmentados, o que colaborou para o aumento da informalidade. Além disso, o clientelismo estava enraizado desde a pesquisa socioeconômica sobre a demanda e a escolha do lugar a se construir até a seleção dos futuros mutuários, definindo processos seletivos duvidosos, visando a dividendos políticos, como exposto no item a seguir. Esses e outros aspectos foram mantidos tanto no BNH quanto em programas contemporâneos, mostrando, como apontado por Bonduki, que o poder público parece não ter aprendido a lição.

2.2.2 O clientelismo na Fundação da Casa Popular e no Banco Nacional de Habitação

A questão do clientelismo, em uma comparação entre a FCP e o BNH, foi tratada detidamente no trabalho de Sergio de Azevedo e Luís Aureliano Gama de Andrade **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação (2011)**²¹, em que destacam especificamente como a política habitacional é terreno privilegiado para a compreensão da atuação do Estado frente às características da sociedade brasileira, questão que chama atenção até hoje.

De acordo com os autores, o governo populista foi sensível ao problema da habitação para as camadas pobres com a FCP; contudo, o desenvolvimento social e seus componentes não tiveram prioridade no uso do dinheiro público, ficando sujeitos a uma tentativa de deslocar a política de habitação popular das obrigações do Estado, em um programa

²¹ A 1ª edição de **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**, de Sergio de Azevedo e Luís Aureliano Gama de Andrade, é de 1982.

subsidiado. Já o BNH, ao surgir, foi encarado como banco de desenvolvimento social, fortalecendo o papel da casa própria, deixando de fora a população de renda mais baixa.

O trabalho desses estudiosos destaca que a política habitacional surge em resposta a uma situação, não a uma visão que abarca o problema urbano no país. Ao contrário, desde o início, tinha um caráter nitidamente fragmentário, privilegiando o aspecto habitação, e só muito gradualmente anexou novos itens, como infraestrutura e planejamento de cidades, corroborando com a questão do clientelismo já exposta.

Na primeira parte do seu estudo, Azevedo e Andrade tratam da FCP, cujo objetivo político era a provisão de residências à população de menor poder aquisitivo como meio de angariar legitimidade junto aos trabalhadores urbanos. O Decreto-lei nº 9.777, de 1946, a definiu como um órgão de política urbana, com os objetivos principais de financiar obras urbanísticas, assim como estimular o crédito e apoiar obras de prefeituras municipais. Seu escopo refletia o fato de que não era possível enfrentar o problema de moradias sem atacar a ausência de infraestrutura: era preciso fortalecer o próprio mercado e modernizar as prefeituras.

Os recursos viriam de doações, transferências do Tesouro ou empréstimos compulsórios, o que não teve eficácia, sendo, então, promulgada a Lei nº 1.473, de 1951, na qual a União passou a ser a fonte de financiamento. Em seguida, a Portaria nº 69, de 1952, reduziu o papel das atividades complementares, admitindo-as apenas quando indispensáveis.

A FCP iniciou suas atividades com a administração direta e depois passou a atuar por empreitada, através de licitação, a fim de baratear custos e proteger pequenas e médias empresas regionais (inclusive fracionava as empreitadas entre elas: metade da obra para a firma vencedora e o restante dividido entre as três empresas melhores classificadas). O projeto da unidade habitacional era desenvolvido pela fundação e cabia aos municípios realizar as obras de infraestrutura. Contudo, eles nem sempre tinham condições de contribuir e, desse modo, na prática, eliminava-se a atuação em infraestrutura. Já a escolha dos locais, segundo Azevedo e Andrade, muitas vezes baseou-se em interesse clientelístico e motivações políticas.

A população alvo era delimitada vagamente: no início, trabalhadores, servidores públicos, entre outros; mais tarde, foram incorporados os critérios da renda e do tamanho de família (abarcando setores mais aquinhoados). A seleção nem sempre teve o caráter

impessoal da lei, além de restringir informações (prazo, número de inscrições etc), o que desencorajava a demanda. Muitas vezes a justificativa era de que os candidatos não preenchiam as condições prescritas e se fazia uso da reserva técnica, não sujeita aos critérios apresentados, para candidatos com cartucho político.

Azevedo e Andrade destacam também que a FCP não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em paradigmas universalistas, firmeza dos objetivos ou prestígio organizacional e que vagava ao sabor das características transitórias de seus chefes. Muito disso se deveu ao clientelismo da decisão de em que local construir os conjuntos, privilegiando a sua distribuição pelos grandes centros na aposta em dividendos políticos. No entanto, mesmo com os ganhos esperados, se produziu pouco devido às dificuldades do modelo subsidiado e à baixa prioridade que os governos populistas concederam à questão habitacional.

Perante a dependência dos recursos orçamentários, tentou-se criar um banco hipotecário, o Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), a fim de propiciar empréstimos para donos de terrenos que quisessem construir casas. Os autores afirmam que ele não foi levado adiante, mas ditava soluções que vieram a ser usadas pelo BNH, como obtenção de recursos de letras hipotecárias e empréstimos, contribuições do empregador sobre a folha de pagamento, centralização do planejamento, financiamento de obras urbanísticas e apoio à indústria da construção civil.

Frente à crise social que incidiu sobre o governo Jânio Quadros, formulou-se um Plano de Assistência Habitacional dentro do IBH, que não passou do papel. Tal crise realçou a estrutura agrária arcaica do nosso passado, que expulsava o homem do campo, e a incapacidade da industrialização incipiente de absorver os migrantes, que se alojavam em favelas. Ao mesmo tempo, nasciam as primeiras organizações sociais, tornando necessário um programa para cooperar com a estabilidade política, o mesmo argumento que motivaria a concepção do BNH, destacam Azevedo e Andrade.

Ainda segundo eles, a capacidade de planejamento brasileira só aparece quando se pode perder algo, nesse caso, as regalias das classes ricas; portanto, restava ao Estado conceder benefícios aos setores populares antes que eles os alcançassem pela mobilização, com o paternalismo como justificativa de combate ao desemprego e incremento da construção civil. Aos governos populistas não interessava resolver o problema, somente

extrair dividendos políticos. Por isso, o projeto do IBH foi engavetado, mas abriu caminho para a política do BNH.

Diferentes autores, entre eles Bonduki (2004), destacam que as ações habitacionais realizadas nos anos de 1940 e 1950 até a FCP introduziram variados conceitos urbanísticos e de produção da moradia, além da noção de que se tratava de uma questão de política pública e social. Todavia, o governo brasileiro não tinha estruturado uma política de habitação, o que só ocorreu com o BNH.

O BNH se iniciou, assim, com a extinção da FCP e tentativa, pelo regime militar, de desenvolver uma política habitacional com soluções técnicas neutras e não clientelistas. A Lei nº 4.380, de 1964, criou o Plano Nacional de Habitação, a fim de demonstrar sensibilidade às necessidades das massas despertadas politicamente no governo Goulart e delas obter apoio e, da mesma forma, conter conflitos (leia-se o comunismo). Determinava a subordinação da política habitacional à urbana, mas mantinha a filosofia da casa própria e geração de empregos, além de instituir o Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Azevedo e Andrade explicam que o SFH operava o financiamento, compra, venda ou construção da habitação e sua receita era composta por 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Era responsável pela correção monetária, que atualizaria o valor das prestações e facilitaria a estratificação do mercado, mas, na realidade, deslocou os objetivos sociais, dificultando o acesso das camadas de baixa renda e estimulando, com isso, o processo inflacionário, que permitia aos detentores de maiores salários uma posição privilegiada.

Isso se deu porque o mercado popular, que teria prestações subsidiadas, com o passar do tempo, precisou de correções devido à escassez de recursos e à crise do modelo econômico, que gerou recessão, desemprego e, conseqüentemente, inadimplência. Conforme Azevedo e Andrade, o BNH, como banco de segunda linha, era vulnerável à saída dos mutuários e transferia, por isso, essa carga às instituições que atuavam nas faixas de renda mais altas.

As Companhias de Habitação (COHAB's) de cada estado eram as executoras e, por isso, poderiam construir diretamente ou repassar os recursos do BNH para as empreiteiras comercializarem. Os custos eram transferidos para os compradores, salvo as parcelas eventualmente cobertas por instituições. A margem de lucro unitário das construtoras seria menor que na maioria dos empreendimentos imobiliários e os ganhos de comercialização

auferidos praticamente nulos. As companhias se sustentavam por meio da cobrança de taxas por serviços técnicos e de fiscalização.

Além disso, pela lei, o BNH deveria tocar no planejamento urbano, não apenas construir casas. Para isso, foram criados diferentes programas²², inclusive com foco na regulação do solo, e alternativas dentro do sistema para fornecer infraestrutura básica e evitar o processo de favelização das metrópoles brasileiras. O Banco ocupou um espaço que se encontrava vazio nas questões urbanas, do ponto de vista institucional, e vinha de encontro à consolidação de instrumentos de política urbana, como os planos diretores e a Lei nº 6.766, de 1979, de parcelamento do solo. Esses programas deveriam ter seus investimentos complementados pelos estados e municípios e seus encargos de urbanização assumidos pelas prefeituras; entretanto, pela falta de recursos, não ocorreram como deveriam.

Azevedo e Andrade dividem o período de duração do BNH em etapas. Sua fase de implantação e expansão (1964-1969) consistiu na montagem e na tentativa do novo regime de se legitimar junto às massas e na busca por conciliar os objetivos sociais com o modelo empresarial, o que levou à inadimplência e ao esvaziamento.²³ Em seguida, veio a crise (1970-1974) e, com isso, a perda de seu dinamismo e sua transformação em um banco de segunda linha. A partir de 1975, teve início uma fase de restauração, que foi até 1980, privilegiando faixas de renda altas, gerando especulação imobiliária, além dos aluguéis das unidades, pelos mutuários, para pessoas de rendas mais altas.²⁴ Com os índices de correção monetária inferiores, as prestações aumentaram menos que o custo de vida, com melhora das atividades técnicas e da localização de conjuntos e infraestrutura e aumento nos prazos para amortizar as dívidas e queda de juros.

²² Exemplos de programas: Programa de Financiamento de Material de Construção (FIMACO), Programa de Financiamento para o Saneamento (FINASA), Programa de Lotes Urbanizados (ProfilUrb) etc.

²³ Na década de 1960, ocorreu uma redistribuição de renda que beneficiou os estratos mais elevados e as classes médias urbanas, em detrimento das classes populares assalariadas. A política salarial acarretou a queda dos salários mínimos, comprometendo a capacidade de pagamento e elevando o custo da ração mínima, mas a população valorizava itens de sobrevivência, gerando o abandono das unidades. Outras questões também influenciaram, como a má qualidade das construções e a falta de serviços comunitários (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

²⁴ Esse fato é mostrado em detalhes por Lícia do Prado Valadares no livro **Passa-se uma casa - análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

Até 1982, quando os autores publicaram a primeira edição do livro, as COHAB's mostravam um desempenho favorável, com a redução de seus problemas, mas a permanência da inadimplência, devido, principalmente, ao fato de no Rio de Janeiro um grande número de unidades ter sido destinado a famílias removidas de favelas, com renda média inferior. Materializava-se um novo clientelismo para se alcançar a casa própria, devido à ameaça dos setores de menor renda, que um dia tinham sido a razão da existência dessas instituições.

Por outro lado, havia a perspectiva de aumentar os investimentos públicos em habitação especialmente para esse nicho e facilitar o acesso à terra diante da urbanização que se consolidava. Já se apontava, também, a questão da exploração dos salários: a população não fazia parte do mercado formal por não dispor de recursos para pagar os custos da produção formal, pagando custos indiretos das construtoras, o que não avançou naquele momento.

Mesmo com os problemas, Azevedo e Andrade demonstram que, ao longo da sua existência, o BNH teve como resultado quantitativo a construção de aproximadamente um milhão de unidades e a ampliação de investimentos em saneamento.²⁵ Porém, em um balanço da atuação do BNH, o saldo de realizações foi negativo e não correspondeu à demanda defendida no discurso inicial, tendo os investimentos por unidade habitacional na faixa de renda popular sido muitas vezes menor que nos demais estratos (tabela 1).

Tabela 1 - Financiamentos habitacionais concedidos através de SFH até 31 de dezembro de 1980

	1980	1980
Mercado popular*	1.004.884	35,0
Mercado econômico	627.824	21,8
Mercado médio	1.241.175	43,2
TOTAL	2.873.883	100,00
*COHAB e habitações construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda. **Cooperativas habitacionais, institutos, mercados de hipotecas. ***SBPE e Recon.		

Fonte: Azevedo e Andrade (2011, p. 100).

²⁵ O tema do saneamento é discutido na tese de doutorado de Wilson Edson Jorge pela FAU, USP, **A política nacional de saneamento pós-1964**, de 1987.

Essa elitização, ao tentar garantir um desempenho satisfatório da instituição, colaborou com os rendimentos das construtoras por meio do direcionamento de recursos, como será mostrado no tópico adiante.²⁶

2.2.3 Um balanço do BNH e sua contribuição para a Indústria da Construção Civil

Continuando a avaliação sobre o BNH, neste tópico serão levantadas as opiniões de alguns autores acerca das principais falhas do banco que levaram ao afastamento do atendimento à demanda da renda mais baixa, amparando-se especialmente nas questões da produtividade, com a premissa da geração de empregos, por exemplo, que favoreceram a acumulação de capital das grandes indústrias da construção civil (ICC).

Adianto que, para autores como Bonduki (2004), os principais erros do BNH foram o fato de ele ter se concentrado nas faixas de renda mais altas, beneficiando a construção civil; a administração centralizada e a inexistência de participação popular (nem nos processos de seleção); a ausência de subsídios para as faixas de menor renda e a adoção de critérios de financiamento bancários; a utilização da casa própria como única forma de acesso à moradia; a má qualidade arquitetônica; a padronização; o desrespeito ao meio físico e à diversidade regional do país; e a desarticulação com a política urbana. Tudo isso sem falar na localização dos empreendimentos na periferia, distante dos locais de trabalho e desprovida de infraestrutura e equipamentos urbanos, agravando problemas da cidade, como a especulação e a mobilidade.

Faltavam estratégias para incorporar processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução. Mesmo nos programas de lotes urbanizados e saneamento, ocorreu a privatização dos bens públicos, restringindo o acesso das populações de mais baixa renda. O equívoco foi voltar recursos para a construção de casas sem estruturar um modo de apoiar tecnicamente a produção da moradia por esses processos, incorporando a capacidade organizativa das comunidades e intensificando a informalidade.

Bonduki afirma que, apesar da luta dos movimentos sociais, inclusive de moradia, no período de redemocratização, o BNH não considerou a diversidade de iniciativas, como a

²⁶ Além dos estudos sobre o tema, existem relatórios de avaliação oficiais do BHN, como os que cita Eliana Andrade em sua dissertação de mestrado (2011): um do Grupo de Trabalho para a Reformulação do SFH (GTR-SFH) e outro do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), ambos de 1986.

autogestão ou a construção por mutirão, nem estimulou processos participativos – a despeito do crescimento das assessorias técnicas. Além disso, não articulou projetos habitacionais com a política urbana, urbanização de assentamentos precários ou construção em áreas centrais, limitando, dessa forma, o crescimento horizontal e estimulando a ocupação de vazios urbanos.²⁷

O motivo para o Estado ignorar o assentamento residencial da massa de trabalhadores foi o foco em questões como a produtividade, contribuindo para a acumulação privada das grandes empreiteiras no chamado milagre brasileiro. Maricato retrata isso em vários textos, dentre eles sua tese de doutorado **Indústria da Construção Civil e Política Habitacional** (1984), destacando que é na primeira que está baseada a segunda e lembrando que, ao pensar a habitação, sempre se buscou equiparar sua produção aos outros bens de consumo. Demonstra que informalidade é, em grande parte, resultado dessa política, que privilegia tanto o mercado imobiliário privado e especulativo quanto as empresas de construção.

Também identificou a importância da ICC, principalmente pesada, na economia brasileira nas décadas de 1970 e 1980 e destacou as empreiteiras como alvo dos financiamentos públicos do BNH, por estarem imbricados em todos os níveis de poder, enfatizando que a habitação é uma questão política.

Desconstruiu, além disso, o impacto da adoção de novas tecnologias na ICC sobre o nível de emprego e o mito da capacidade anticíclica dessa indústria. Enfatizou ainda a natureza atrasada do processo produtivo e o fato de que a atividade construtiva tem um papel secundário nos lucros. Segundo ela, a compra de terrenos e a gestão do empreendimento são mais vantajosas que os investimentos em novos métodos produtivos, advindo os seus lucros da apropriação do sobrelucro dos agentes improdutivos.

O sobrelucro, por sua vez, como mostra a autora, é a renda da terra. A terra não é produto do trabalho e nem do capital, mas é dominada por esse último, sendo obstáculo à sua livre circulação na medida em que está submetida a tributos, parte do capital improdutivo pago pelo conjunto da sociedade através de financiamentos, taxas etc. Cada

²⁷ Essas tentativas, entretanto, se deram de maneira pontual, conforme Bonduki (2004), isoladas dos programas oficiais, na década de 1980. No entanto, serviram de exemplo para experiências futuras, assim como algumas embasaram a configuração de legislação e/ou planos e programas a partir da década de 1990, como mostro na minha dissertação de mestrado (MUCHINELLI, 2010).

edificação exige um terreno, portanto, depende da oferta de terra, que é privada, com tributos proporcionais aos benefícios provenientes da sua localização.

Cabe ao Estado definir a legislação para regular esse mercado, possibilitando que investimentos públicos contribuam ou não para a valorização da terra politicamente. Quem recebe o sobrelucro é o proprietário da terra ou incorporador imobiliário. O incorporador, por sua vez, é o responsável por injetar capital de circulação a fim de minimizar os efeitos do período de produção em que o capital está imobilizado (sem construção), influenciando na especulação sobre o preço futuro do imóvel.

A ICC está dividida em construção pesada e edificações e conta com empresas poderosas²⁸, que pressionam a condução dos investimentos públicos para receber vantagens. Isso se mostrou na condução da política habitacional do BNH, quando os recursos do SFH, que deveriam ser destinados exclusivamente à habitação, foram desviados para grandes obras de infraestrutura, favorecendo empresas de maior porte, especializadas no primeiro tipo de construção – como demonstrou Maricato em sua tese. Essas dependiam somente do Estado enquanto as de edificações subordinavam-se também ao mercado privado.

A justificativa para tal direcionamento é colocar a ICC como grande absorvedora de mão de obra, ainda que desqualificada, e com poder de recuperação das crises econômicas, sendo alvo da formulação de programas, com o intuito de gerar emprego aos recém-chegados do campo e reduzir o déficit habitacional. Contudo, como observado, ela não se preocupava com a modernização dessa indústria, voltando o foco ao emprego questionável e à questão do seu poder anticíclico não aceito. Maricato ainda mostra que nenhum dos dois subsetores resolveu o problema do desemprego ou reativou o crescimento econômico.

A autora explicita que a ICC interagiu muito pouco com os outros setores da economia, não configurando um efeito em cadeia sobre eles. No chamado milagre brasileiro, acompanhou o crescimento geral, porém, menos que a indústria de transformação, e os investimentos em obras de infraestrutura tiveram papel primordial na sua evolução. Ela

²⁸ As maiores empresas de construção pesada, utilizando o critério de classificação valor do patrimônio líquido, em 1983, eram Construções e Comercio Camargo Correia S/A, Construtora Andrade Gutierrez S/A, Construtora Mendes Júnios S/A, C.R. Almeida S/A Engenharia e Construções, Cetenco Engenharia S/A, CBPO, Construtora Norberto Odebrecht S/A e Constran S/A Construções e Comércio (MARICATO, 1984 apud Revista Dirigente Construtor, São Paulo, Ed. IVC, 7 jul. 1983, p. 58).

ainda destaca que, junto com o crescimento industrial, se deu o urbano e que os efeitos “para trás” foram altos pela geração de empregos para mão de obra pouco qualificada.

O crescimento da ICC a partir de meados da década de 1970 sustentou em grande parte a economia, mas dissimulou um massacre por meio da relação capital X trabalho, com trabalhadores não registrados (por empreitada, as construtoras não precisavam assumir questões trabalhistas) e expostos a más condições de trabalho.

Maricato discute ainda que o Estado passou a bancar obras de infraestrutura, com recursos do BNH, como estímulo ao crescimento industrial, contribuindo para a acumulação capitalista, propiciando, desse modo, o nascimento das grandes empresas de construção civil, que existem até hoje, em paralelo à consolidação das periferias. A partir de 1974, com a queda do crescimento da indústria, a ICC foi fundamental para a sustentação do Produto Interno Bruto (PIB), o que levou alguns autores a considerá-la anticíclica. Contudo, cabe ressaltar, isso se deu com base no aprofundamento da dívida externa.

A estudiosa ainda retoma os passos da política habitacional praticada pelo BNH e lembra que não havia praticamente nenhum subsídio à habitação, sendo os setores de menor rendimento ignorados, uma vez que eles eram tratados como mercadoria. Com o Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap) de 1967 definiu-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Serviço Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) como as bases para o SFH, alimentando, assim, a ICC no setor residencial.

Para Maricato, o SFH foi uma forma eficaz de ampliar a provisão de habitações, tanto pelo fortalecimento das empresas capitalistas e financiamento, produção e venda de moradias, quanto pela drenagem de recursos da poupança voluntária. Porém, a política do período levou à concentração de renda por viabilizar a ampliação de um mercado imobiliário capitalista, com a ideologia da casa própria. Os setores beneficiados por essa política construíram um sustentáculo político ao governo ditatorial.

Por outro lado, a provisão de residências nesses moldes excluiu desse mercado a maior parte da população, que, submetida ao arrocho salarial, buscou na autoconstrução uma alternativa habitacional, o que contribuiu para o processo de acumulação de capital por baratear os custos da mão de obra. Custo este que é praticamente excluído do valor da reprodução da força de trabalho, uma vez que não é computado nos salários e parte da luta histórica dos trabalhadores contra a apropriação da renda e os interesses do capital.

O SFH, no início da década de 1970, passou a conceder financiamentos para governos estaduais e municipais para obras de infraestrutura, em parte visando viabilizar os conjuntos construídos, em geral, a longas distâncias das áreas urbanizadas, onde os terrenos eram mais baratos, com base em diferentes planos.²⁹ Essa análise demonstra que o BNH foi coerente com a política econômica do período e beneficiou as grandes empresas de construção pesada, as quais eram influentes junto ao aparelho estatal.

A necessidade de investir de forma rentável fez o BNH buscar clientes capazes de encarar suas dívidas, o que, conforme Maricato, contribuiu para o fracasso da instituição – com a conseqüente redução de investimento (conforme tabela 2) – graças ao descompasso entre os rendimentos da clientela e os financiamentos, gerando a inadimplência.³⁰ Além disso, viu-se o enfraquecimento das prefeituras, que, necessitadas de recursos, solicitaram ajuda dos governos estadual e federal, minando os investimentos nos planos.

A despeito do Planhap, ao se dividirem os custos para gerar um produto acessível à população de baixa renda, mantiveram-se as taxas de lucro das construtoras, sem subsídio para os mais pobres.

Tabela 2 - Aplicações do BHN por grupos de programas – Brasil (% em recursos financeiros)

	Até 1975	1976	1977	1978	1979	1980
Habitação (1)	75,07	53,70	63,03	67,64	66,36	68,09
Desenvolvimento Urbano (2)	17,26	37,30	30,93	28,33	29,77	29,12
Apoio Técnico Financeiro (3)	7,67	9,37	6,63	4,03	3,87	2,79
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) Produção e comercialização de HIS – inclusive lotes urbanizados complementos da habitação. SBPE. (2) Urbanização, saneamento, transporte, pólos econômicos, equipamento comunitário e Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano. (3) Materiais de construção-produtor, pesquisas e planos, treinamento assistência técnica e apoio do SIFHAP/SBPE/SFS.

Fonte: Maricato (1984, p. 121).

²⁹ Em 1968 foi elaborado o Financiamento de Saneamento (Finasa); em 1971, o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) (quando o BNH passou a funcionar como banco de segunda linha, foi transformado em empresa pública e voltou-se para obras urbanas); em 1972, o Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (Projeto CURA) para execução de obras de infraestrutura; em 1973, instituído o Programa de Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano; em 1974, cunhados o Financiamento para Urbanização (Fimurb), Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte de Passageiros (Fetren) e o Financiamento para o Planejamento Urbano (Fiplan); e, em 1975, criado o Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (Prodepo) e Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC), Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (Finec) e Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb).

³⁰ Esse fato é mostrado em detalhes por Lícia do Prado Valadares no livro **Passa-se uma casa - análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**, de 1980.

Os enganos reproduzidos pelo BNH, como o isolamento dos conjuntos – obrigando os moradores a longas horas no transporte – e a carência de recursos para a infraestrutura, contribuíram para o reconhecimento da inviabilidade de servir ao mercado popular, beneficiando o de renda elevada, fortalecendo o caráter elitista e aumentando a participação do SBPE. Isso contribuiu para a transformação das cidades brasileiras, tanto pela verticalização quanto pelo loteamento de áreas de padrão residencial mais alto.

Planos como o Planhap – que ampliou o subsídio para beneficiários do SFH e regulamentou a utilização do FGTS – colaboraram para diminuir a inadimplência, vetando a possibilidade de inscrição de desempregados, e selecionaram clientes na faixa de quatro a cinco salários mínimos. Para se atingir as classes de renda baixa, foram implementados programas para financiamento da construção ou melhoria de habitações e urbanização de lotes³¹, mas, segundo Maricato, o BNH não atenuou o processo de favelização graças à sua ação paternalista e pontual, que não buscava a solução do problema.

Ela destaca que ao fim do milagre brasileiro se consolidaram movimentos populares e associações de favelados reivindicando a regularização da posse da terra e infraestrutura urbana, atestando a falência da política habitacional e da questão da renda imobiliária e da especulação gerada pela retenção de áreas, que estimulava o crescimento horizontal das cidades em oposição à verticalização dos centros, acarretando os sacrifícios já mencionados à população pobre.

Isso foi resultado da liberdade que os especuladores imobiliários desfrutavam, mantendo latifúndios em áreas bem servidas de infraestrutura, dificultando a sua utilização por programas habitacionais, cujas soluções eram colocadas na periferia, condenando a população ao exílio. Apesar disso, o Estado se mostrava relutante em aprovar medidas de retenção de terrenos e fazia vistas grossas às ocupações irregulares. Por isso, a autora ressalta que, para atingir as camadas de poder aquisitivo baixo, a política habitacional deve vir acompanhada de uma mudança no estatuto da terra.

Nesse sentido, a década de 1980 teve importantes avanços, apoiados na aprovação da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e regulamenta as normas para loteamentos urbanos, e a apresentação do projeto de lei de Reforma Urbana,

³¹ Como exemplos desses programas, têm-se Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria das HIS (FICAM) (1977); Programa de Lotes Urbanizados (Profilurb) (1978); Programa de erradicação de sub-habitações (Promorar) (1979).

em 1982, que visava a desapropriações de imóveis em áreas urbanas, forçando seu aproveitamento com habitação devido à sua função social. Contudo, ambas estavam sujeitas ao despreparo das administrações públicas e à conivência dos funcionários municipais em relação aos loteadores e só vieram a ser debatidos novamente com o Estatuto da Cidade.

A autora também destaca que, como a política habitacional do SFH foi orientada de forma a atender os interesses da ICC, à intervenção do BNH somou-se o esforço de disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano por parte do Estado – por meio da criação de órgãos e de planos diretores municipais – ao mesmo tempo que modernizar seu processo de produção e comercialização. Todavia, a habitação, mercadoria especial pela importância que tem na cesta de consumo dos trabalhadores, não se dá por meio de relações capitalistas nos assentamentos autoconstruídos, mas pelo sacrifício das horas de descanso dos operários, tirando o peso desse elemento nos salários pagos à força de trabalho.

Nessa cesta, o preço da terra é o que mais pesa. Sua pouca disponibilidade e alto custo são o principal gargalo para a provisão de habitações, devido à possibilidade de extração da renda imobiliária. Esses itens contribuem para a manutenção do atraso na produção de edifícios, em especial pelo estocamento de terras desurbanizadas, que barateiam as soluções ou o custo das unidades, e pela construção em locais afastados. Por isso, Maricato afirma que, através do BNH, o Estado capitalizou as empresas construtoras para dinamizar o setor imobiliário, alimentando a especulação, e ampliar o mercado para a faixa de menor renda, buscando baratear a construção antes de intervir nas relações de trabalho, de modo a manter os privilégios daquele setor em relação à taxa de lucros e ao preço da terra.

Ela ainda ressalta que, para possibilitar o acesso das camadas mais pobres, entre outras medidas, deveriam ser implementados o controle do uso do solo urbano e programas populares de financiamento, com o barateamento do terreno, mas, também, a melhoria salarial para a população de baixa renda, independente de evolução na tecnologia. No entanto, o que se viu foi o apoio governamental para a continuidade dos programas a fim de diminuir os custos das edificações e aumentar o número de unidades. Ou, por outro lado, deveria ocorrer a institucionalização da autoconstrução e programas de urbanização, que já acontecia nas periferias, incorporando as lutas da classe trabalhadora.

A cidade é o local e objeto da reprodução do capital e também campo de luta em torno da habitação e das condições de vida urbana em geral, ao mesmo tempo em que é

espaço da luta de classes e hegemonia burguesa, como escreve Maricato e tantos outros autores. Nela convivem o capital imobiliário, representado pelo Estado – que busca disciplinar o crescimento urbano – e a massa de trabalhadores, que, excluída desse mercado, precisa lançar mão de alternativas para prover sua habitação, com a convivência do primeiro.

Após o crescimento intenso no final da década de 1960 e início da de 1970, teve início uma forte recessão econômica, com o aumento do desemprego, agudizando as condições nas periferias que se concretizavam, como relatado no item seguinte.

2.3 O CRESCIMENTO DA INFORMALIDADE

Mais que descrever o processo do aumento da informalidade no Brasil a partir da década de 1970, este tópico pretende discutir as bases desse crescimento, que tem origem nos erros da política habitacional do período (que começara a se desmanchar), mas também se ampara na evolução histórica da desigualdade no país.

Como destacado no tópico anterior, houve uma maior absorção da mão de obra no chamado milagre brasileiro, contudo, sem o incremento da força de trabalho e aumento dos salários, reforçando a concentração de renda e a dilatação do trabalho não pago, na forma de autoconstrução, como mostram diferentes autores, dentre eles Francisco de Oliveira (2011), para quem ocorre uma junção do arcaico com o novo e a recriação ampliada das tendências que se queria corrigir, como mostrado no início deste capítulo.

Desde a década de 1930, as relações de trabalho, com a consolidação das leis trabalhistas, fortaleceram as classes burguesas, mas não os trabalhadores. Dessa forma, viu-se a expansão das periferias, juntamente com a garantia da manutenção das estruturas dominantes. Oliveira demonstra que a teoria do subdesenvolvimento em nosso país tem especificidades políticas e sociais, coordenadas com a América Latina, onde se viu a produção da dependência, não uma etapa ou exceção do sistema capitalista.³²

Ao mesmo tempo, o autor ressalta que poderia haver uma abertura a partir das lutas internas de classes, em uma tentativa de resolver a questão por meio das suas contradições

³² À alta urbanização com a desvalorização da força de trabalho, que intensificou a subordinação ao capital estrangeiro, sem investimento em conhecimento científico e expansão do trabalho informal, que se deu em nosso país, apesar da extensão da industrialização, Oliveira (2011) nomeia de “ornitorrinco”, conforme título do artigo já citado.

(divisão interna do trabalho, romper com a exploração, reforma agrária etc), mas faltou um projeto emancipatório compartilhado pela burguesia. A organização dos trabalhadores traria a transformação, já que as péssimas condições de habitação interferiam, também, na produtividade, mas a abundante oferta de colocações, mesmo que mal valorizadas, permitiria a constante renovação da mão de obra.

Maricato, em seu trabalho **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência, de 1995, corrobora com a questão da existência de uma cidade fragmentada, na qual os privilégios são para poucos, as leis só se aplicam para os mais fracos e a ocupação de áreas sem interesse para o mercado é negligenciada, devido à baixa capacidade de fiscalização dos órgãos, de raiz clientelista. Essa contradição tem origem histórica, com a reprodução do atraso na manutenção da dependência para confirmar a burguesia no poder.

A autora ainda mostra que, desde a transformação dos terrenos em mercadoria (a partir de 1850) – cuja ocupação era comum anteriormente –, articula-se o processo de extinção do cativo do homem com o de escravização da terra.³³ Com a legislação, estrutura-se o mercado imobiliário e, com isso, perdura a sujeição dos trabalhadores livres pobres, que não têm acesso a ele, permanecendo, com isso, a influência dos latifundiários, ou seja, as coisas se modificam para continuarem iguais (relembrando Oliveira). Assim, intensifica-se o aumento das ocupações irregulares.

A industrialização e seus baixos salários e a concentração das indústrias nas metrópoles, sem a instalação de infraestrutura adequada para receber o contingente de população, estimularam o aumento das periferias. As cidades passaram a refletir a exploração, reproduzindo as formas arcaicas em seu interior, e as favelas tornaram-se opção de moradia também do trabalhador formal, elemento produtivo excluído do processo. Da mesma forma, os investimentos públicos, por meio das políticas habitacionais do BNH, não impediram o crescimento dos assentamentos irregulares, ao atingirem apenas as classes mais altas. Para Maricato, a história se repete na manutenção das relações de poder e na defesa de interesses pessoais em detrimento do coletivo.

Ao longo do tempo, a normatização, como já apresentado, só favoreceu o mercado imobiliário. Mesmo com a promulgação de instrumentos, como a Lei nº 6.766, em 1979,

³³ Quem também discute essa questão José de Souza Martins em **O Cativo da Terra**, cuja primeira edição é de 1979.

restringiu-se a oferta de moradia à população trabalhadora, tornando-se, por isso, o loteamento clandestino a principal alternativa. Ou seja, as relações formais do capitalismo geram uma exclusão estrutural, pois estão subordinadas ao mercado e este, por sua vez, não aplica a função social da propriedade.

Destaca-se que a ocupação de áreas de risco não passa por fiscalização, pois elas não despertam interesse comercial e são, em geral, terrenos distantes das áreas centrais, carentes dos investimentos dos governos. As prefeituras focam nas áreas dos mais abastados, com obras viárias mais visíveis, em uma tradição de “investimento regressivo, que (sic) alimenta a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia”, já que os proprietários têm poder de “definição das realizações orçamentárias municipais”, como mostra Maricato (1999, p. 3).

Enquanto isso, os pobres estão alojados nas periferias, sujeito às políticas habitacionais que reforçam sua condição social e à baixa oferta de transportes, pois não há investimentos em transporte coletivo, apenas a abertura de vias, criando oportunidades para o setor imobiliário. Essa parte da cidade é vista como descolada da cidade real e só recebe alguma urbanização quando há objetivos políticos, uma vez que os investimentos na periferia não contam para o poder político nem para o mercado. Isso representa, desse modo, o direito à ocupação, mas não o Direito à Cidade.

Cabe ressaltar que essas questões advêm do liberalismo, que visa à precarização do trabalho e à privatização, acompanhadas pela exclusão social, perante a concentração de renda, própria do processo de industrialização. O resultado dessa dualidade, segundo Maricato, é a violência expressa na pobreza, que leva às drogas e à delinquência. Com a recessão da década de 1980 e o aumento do desemprego, a violência mostrou-se como representante da concentração espacial da pobreza, quando, na realidade, era resultado da segregação espacial e social e da exclusão dos mais pobres do mercado imobiliário. Isso pode ser visto na mídia, que escondia as origens do processo, pregando a difusão de ilhas do primeiro mundo – porções de áreas desenvolvidas – para ocultar a realidade.

Diante desse quadro, seria fundamental flexibilizar a regulação urbanística, incorporando a ela as lutas da população excluída, de modo a eliminar obstáculos ao mercado e criar consciência sobre seus direitos, buscando vencer o Estado patrimonialista, com uma Reforma Urbana, e expandir o Direito à Cidade por meio do reconhecimento das ocupações.

Como já preconizado, os movimentos sociais, desde antes do período de redemocratização, se manifestaram por meio de diferentes iniciativas, assessorados por grupos técnicos ou não; da mesma forma, algumas prefeituras implementaram ações pontuais em habitação ou urbanização de assentamentos precários.

Além disso, a própria autoconstrução era uma condição de resistência às falhas dos programas habitacionais e, ao materializar territórios tão extensos de irregularidade, forçou a tomada de medidas voltadas ao planejamento urbano. Algumas delas foram a definição, no zoneamento municipal, de Área de Especial Interesse Social (AEIS), embora, muitas vezes, isso apenas materializasse o reconhecimento da sua existência, mas não contemplava a contenção da sua expansão ou a complementação da sua urbanização.

Medidas como essas se desdobraram em ações que, por sua vez, serviram de base para a definição de leis, colaborando, com isso, para a confecção da política habitacional que atualmente existe. Os componentes dessas ferramentas advêm do entendimento de se efetivarem transformações estruturais, sendo reconhecida, dessa forma, a necessidade de se discutir a imutabilidade da propriedade privada e da viabilização do acesso à terra perante os baixos salários. A evolução desses instrumentos, juntamente com a luta social que os tornou possível, é o que demonstra o próximo tópico.

2.3.1 Os movimentos sociais e sua luta: conquistas e legislação

A década de 1980, de acordo com Bonduki (2014), foi marcada por uma crise econômica, que trouxe arrocho salarial, desemprego e, conseqüentemente, inadimplência, além da extinção do BNH e do recuo de políticas sociais, seguindo os preceitos do Consenso de Washington.³⁴ Ela poderia ter sido uma década perdida não fosse a pressão exercida pelos movimentos sociais para a redemocratização do país e, ao mesmo tempo, para a execução de programas alternativos pelos órgãos governamentais, em grande parte articulados aos movimentos eclesiais de base.

Tais movimentos sociais, desde o surgimento das chamadas favelas (na virada do século XIX para o XX), se configuraram a partir de lutas das mais variadas dimensões e foram

³⁴ Conjunto de medidas econômicas neoliberais formulado por economistas de instituições financeiras, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, entre outras, em 1989. Serviu de referência para o FMI promover ajustes nos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades, mas começou a ruir após a crise econômica e financeira iniciada nos EUA em 2008, evidenciando o esgotamento desse modelo.

responsáveis pelo combate ao estigma da insalubridade recebidos por esses locais. Com suas diferentes formas de resistência, influenciaram as principais intervenções por parte do poder público em benefício da população residente, desde a realização de recenseamentos até a confecção de legislação para garantir o direito à permanência dessas ocupações.

Esses grupos se agregavam em instituições voltadas para a solução do problema da habitação, como a Fundação Leão XIII, de 1947, a Cruzada São Sebastião, de 1955, e o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênica (SERPHA), de 1956, visando à urbanização e integração dos favelados ao bairro adjacente ou à construção de unidades, além das medidas já discutidas, como os IAP's, de 1937, a FCP, de 1946, e o BNH, de 1964.

Na década de 1950 foram criadas comissões de favelas para discussão do problema entre os diferentes órgãos. Todavia, o processo de democratização pelo qual o país passava e o crescimento desses espaços, concomitante ao aumento da “ameaça comunista”, fez com que se ampliassem intervenções paternalistas, como a “política da bica d’água”, na qual os candidatos, buscando garantir votos, realizavam intervenções clientelistas nas favelas na época das eleições.

Tal postura, que aparentemente defendia os favelados, foi reforçada pela Lei nº 2.874, de 1956 (a Lei das Favelas), que proibiu durante dois anos qualquer expulsão dos moradores do local e concedeu créditos para a construção de casas populares, legitimando a política de remoção que se deu nos anos de 1960 e 1970. Nessas décadas, a moradia tornou-se uma das principais preocupações do governo, que, por meio da Aliança do Progresso, buscava conter a expansão comunista, com o apoio do governo norte-americano, do qual recebeu financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Plano de Assistência Habitacional, a fim de construir diversos conjuntos afastados dos centros urbanos.

A partir de 1964, com a criação do BNH, a construção de casas nas periferias se intensificou e para lá foi remanejada a população dos assentamentos informais nas chamadas remoções. Apesar de propostas como a do Congresso do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), de 1963, no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, para facilitar o acesso à terra, isso não aconteceu.

Também durante o regime militar, em 1968, foi criada a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) e, por meio dela, realizadas as primeiras

experiências de urbanização nas favelas de Brás de Pina, Mata Machado e Morro da União. Efetivadas com a participação da população, tais locais foram escolhidos pela luta de seus moradores em permanecerem naqueles assentamentos. Sobre eles, destaca-se ainda a participação do sociólogo e arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos como pioneiro das iniciativas de assistência técnica para arquitetura e urbanismo.

No entanto, devido ao temor aos governos militares, houve uma intensa diminuição das lutas pela Reforma Urbana no período, apesar da realização de congressos para se debater o tema da remoção. Foram criados órgãos como a Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM) e decretos para controlar as atividades no interior das favelas e o funcionamento das associações de moradores, com recursos da United States Agency for International Development (USAID) dos Estados Unidos.

Ao longo da década de 1970, foram colocados em prática diferentes planos, citados anteriormente, tanto para a remoção de assentamentos quanto para delimitação de lotes urbanizados ou até mesmo urbanização de áreas informais³⁵, além da designação de secretarias com a atribuição de gerenciá-los.³⁶ Foi nesse período também que os movimentos sociais urbanos começaram a se articular oficialmente, com o apoio de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra.

Nos anos 1980, ampliou-se o direcionamento institucional para programas de urbanização, com a consolidação de ações recuperadas no futuro, como o mutirão e a instalação de serviços coletivos nas favelas, seguido do abandono das políticas de remoção.³⁷ Essa condição se deu pela interlocução com as associações de moradores e

³⁵ Exemplos de planos e programas da década: Programa de erradicação de sub-habitações (PROMORAR) (1979), para financiar a substituição de barracos por casas de alvenaria, conhecido como o primeiro programa habitacional promovido pelo governo federal que admitia a consolidação da favela existente; Projeto Rio (1979): urbanização de favelas na Maré; Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), 1979; Programa de Urbanização em Favelas (PROFAVELA), 1979; Programa de Ligações de Unidades Subnormais (PROLUZ), 1981; Programa de Construção, Ampliação e Melhoria de Habitações Populares e Complementação Urbana de Loteamentos da Periferia (PROPERIFERIA), em 1980.

³⁶ Um exemplo é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) criada no Rio de Janeiro, em 1983, que viria a instituir o Projeto Mutirão.

³⁷ Alguns dos programas realizados na década de 1980 pelos governos: Franco Montoro (SP - 1983): criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbanização; Brizola (RJ - 1983): urbanização de favelas; Erundina (SP - 1989/92): criação do laboratório de experiências e de programas de habitação social como o Funaps, urbanização de favelas, mutirão, relocação de moradias; Maluf (SP - 1993/96): Cingapura (20 mil UH); César Maia (RJ - 1993/96) e Conde (1997/2000): Programa Favela-Bairro/ BID e Promoradia; Salvador: Viver

estimulou a consolidação das favelas, com a transformação dos barracos em casas de alvenaria.

Como preconizado na década de 1980, teve início o debate sobre a democracia, com a campanha para as eleições diretas para presidente, quando sobressaiu a atuação dos movimentos sociais, assim como a implementação de políticas municipais inovadoras, o que evidencia uma reorganização da sociedade civil, a reabertura do Estado e a descentralização dos papéis institucionais. As políticas destacavam a necessidade de se integrar as favelas à cidade e começaram a ser “institucionalizadas, no âmbito municipal, como parte integrante da política municipal de habitação” (DENALDI, 2003, p. 4).

O conjunto de entidades articulada em todo o país gerou o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), em 1985, composto por urbanistas, movimentos sociais ligados à Igreja Católica e organizações não governamentais (ONG's). O MNRU visava à formulação de uma política urbana comprometida com os mesmos ideais de democracia e justiça social do período. Encaminhou, para isso, à Assembleia Nacional Constituinte uma proposta de Emenda Popular à Constituição, que contava com cerca de 160 mil assinaturas, a qual tratava da função social da propriedade e da gestão urbana, tendo sido incluída na CF de 1988 como um capítulo específico dedicado à política urbana. Nele se destacam os artigos 182 e 183, que definem uma política de desenvolvimento urbano por meio da utilização de ferramentas como o Plano Diretor e a usucapião urbana.

Os artigos mencionados ressaltam o Direito à Cidade e à Cidadania como uma nova lógica para universalizar o acesso aos equipamentos e serviços urbanos e a condições dignas de vida, por meio da participação política dos habitantes na tomada de decisões nas cidades. Essa participação configura a gestão democrática da cidade e visa à prevalência do interesse comum sobre o direito individual da propriedade, ou seja, à função social da cidade e da propriedade. Para que essa gestão seja, de fato, democrática, devem ser estabelecidas instâncias de participação, tais como conselhos, audiências, plebiscitos, referendos etc.

Esses elementos, contudo, serão destacados apenas no Estatuto da Cidade, criado em 2001, para a comprovação da eficácia de propostas desenvolvidas anteriormente à CF, como as citadas AEIS (ou ZEIS), que a ela foram incorporadas e detalhadas como instrumentos, de modo a facilitar o seu uso.

As AEIS também surgiram a partir da luta dos assentamentos irregulares (favelas, cortiços, loteamentos populares) pela não remoção e, segundo Rolnik (2006), consiste em incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos. Também abarcam áreas urbanas vazias e subutilizadas que devem ser destinadas para HIS.

As primeiras experiências nesse sentido, que focaram a regularização de assentamentos informais e urbanização, foram “em Belo Horizonte (1976 e 1983) e em Recife (1979 e 1983), tendo como principal base jurídica os preceitos da Lei Federal nº 6.766 de 1979, que regula o parcelamento do solo urbano em todo o país” (MUCHINELLI, 2010, p. 48), e já instituía o conceito de urbanização específica: o tratamento diferenciado de áreas determinadas como HIS.

Em Belo Horizonte, a partir de 1976, a lei de zoneamento passou a admitir formas especiais de urbanização para os diferentes setores que, depois da aprovação da Lei Federal nº 6.766/79, foram denominadas áreas de urbanização específica, tendo, ainda, em 1980, sido equiparadas a loteamentos. Tal lei originou o Programa Pró-favela, de 1983, pioneiro no Brasil ao propor ações urbanísticas e sociais de regularização das favelas na cidade, introduzindo, para isso, a fórmula da demarcação desses espaços como áreas para fins de moradia social.

A partir de então, foi seguida como paradigma por outras cidades, a exemplo de Recife, Salvador e Porto Alegre, onde também foram criadas AEIS (ou ZEIS), na maior parte das vezes por meio de processos participativos. Em Recife, por exemplo, em 1983, a delimitação das ZEIS passou a garantir a permanência dos moradores e, em 1987, foram estabelecidos os Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), que visavam à regularização fundiária e, alguns anos depois, a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra, que definiu a forma como a gestão realizaria os fóruns.

Em Diadema, na região metropolitana de São Paulo, a luta pela urbanização de favelas se iniciou em 1982, com a organização dos movimentos populares e sindicais e a criação da Comissão Municipal de Favelados de Diadema, ligado ao Movimento de Defesa dos Favelados (MDF). Contava com o apoio de governos progressistas, que focavam, também, a melhoria da estrutura administrativa. As intervenções se caracterizaram pela revisão do modelo de parcelamento do solo, definição dos lotes unifamiliares, garantia da

posse da terra, intervenções em infraestrutura e criação de um fundo, com vistas a ampliar a oferta de terras para pessoas de baixa renda.

Na década seguinte, viu-se o aprimoramento dos programas de urbanização, contando, inclusive, com o apoio de agências internacionais, sendo um dos principais o Programa Habitar Brasil/BID (HBB), que exigia que os municípios interessados elaborassem o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS) (discutido no capítulo 5). Ele ainda buscava financiar a produção de moradias e a urbanização de favelas.

Em 1993, foi lançado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (PMRJ) o Programa Favela Bairro (PFB), como soma da experiência adquirida com a realização dos projetos de urbanização na cidade até então, como o Projeto Mutirão de 1984. A partir da recomendação do Plano Diretor do município de 1992 para urbanizar as favelas e defini-las como AEIS, foram criados diferentes programas pelo Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP) – que se tornaria Secretaria de Habitação –, entre eles o próprio PFB.

O PFB consistia em complementar a estrutura urbana da favela de forma a equipará-la a um bairro. Visava à fixação dos moradores no local do assentamento, implantação de infraestrutura urbana e construção de novas moradias onde fossem demandadas e envolvia a regularização da posse da terra, com a participação dos seus habitantes no processo. Foi financiado pelo BID e propunha criar um posto para fiscalizar as intervenções: o Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSo).

Apesar dos problemas, como a baixa realização de regularização fundiária e representatividade das associações de moradores, executou diversas obras, tornando-se reconhecido como exemplo de manutenção da população no local das operações e estimulando a criação de programas semelhantes em outros estados.

As manifestações da década anterior então, cabe notar, possibilitaram a realização do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), do qual participaram diversas organizações sociais³⁸ e que teve destacado papel na formulação da política urbana no Brasil, contribuindo, inclusive, para a aprovação do EC.

³⁸ Do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) participaram movimentos como a Central de Movimentos Populares; a União Nacional de Moradia Popular, o Movimento Nacional de Luta por Moradia; a Federação de Órgãos para a Assistência Social (FASE); o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA); a Federação dos Sindicatos dos Engenheiros (FINSENGE); a Federação Nacional dos Servidores do Banco Social da 'Caixa Econômica Federal' (FENAE); a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM); entre outras ONGs e movimentos populares, sindicatos e associações de classe locais, técnicos, pesquisadores e políticos voltados a questões urbanas.

Com todas essas leis, o Estado brasileiro deveria adotar políticas para efetivar tais direitos, objetivando criar uma nova ordem urbana que garantisse a proteção legal para os residentes de assentamentos precários, visando ao direito à moradia. O EC veio, assim, regulamentar os artigos de política urbana da CF, estabelecendo suas diretrizes e objetivos, assim como indicar os instrumentos urbanísticos e o seu sistema de gestão, que deveria ser rebatido em políticas abrangentes.

Além disso, ele recomendava que os entes da federação promovessem programas de construção de HIS e de melhoria das condições habitacionais, com regularização fundiária e urbanização de favelas, a fim de atender aos grupos sociais marginalizados e excluídos do mercado habitacional. Da mesma forma, auxiliava no combate ao não cumprimento da função social da propriedade, com o objetivo de democratizar o acesso de todos que viviam na cidade à moradia digna.

Neste capítulo demonstrei que muitas das intervenções para HIS em nossa história se deram mediante a influência e em benefício de uma determinada classe, excluindo a população mais necessitada, que não tinha, sequer, pelo seu salário, condições de acessar a habitação e a terra no mercado. Entretanto, a luta dos movimentos sociais contribuiu para a formação de políticas que tinham como objetivo modificar tal situação.

Essa luta veio acompanhada de estudos sobre as iniciativas anteriores, que demonstravam a obrigatoriedade de uma legislação própria para se combater a especulação e concentração fundiária. Entretanto, mesmo com acesso a essa base teórica, se deu um hiato a partir da década de 1980, pela falta de uma articulação institucional que definisse a política habitacional.

Por outro lado, o desenvolvimento dos preceitos do EC levou à composição de uma agenda para a Reforma Urbana com base na gestão democrática da cidade, visando à prevalência do interesse coletivo sobre o individual, ou seja, à função social da cidade e da propriedade. Esses elementos contribuíram para a confecção da Política Nacional de Habitação (PNH) no Governo Lula, que, em tese, tentou reverter os equívocos históricos das iniciativas passadas, buscando melhorias na qualidade urbana e habitacional brasileira, retratada no próximo capítulo.

3 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (PNH): A VOLTA DE VELHAS POLÍTICAS

“Eu vejo o futuro repetir o passado
 Eu vejo um museu de grandes novidades
 O tempo não para
 Não para, não, não para”
Cazuza (O Tempo Não Para)

Como visto no capítulo anterior, diferentes intervenções em Habitação de Interesse Social (HIS) foram realizadas na história do Brasil, entretanto, dentro de um sistema, gerando produtos que não solucionaram o problema da habitação, não contiveram o crescimento da irregularidade habitacional e foram feitas de forma desarticulada de um planejamento urbano.

A principal intervenção foi o Banco Nacional da Habitação (BNH), cujos investimentos, segundo Maricato (1998), combinaram, durante sua duração, interesses de proprietários fundiários e práticas clientelistas arcaicas. Além disso, seus recursos, que não eram públicos (FGTS e SBPE), foram utilizados de maneira regressiva, visando a um mercado de classe média.

Por tudo isso, mesmo após a redemocratização de país, os movimentos sociais continuaram na luta, a fim de influenciar a confecção de ferramentas que interferissem nas políticas urbanas e enfrentassem tal desigualdade.

Este capítulo trata, assim, do principal instrumento que se tem hoje na área habitacional: a Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004, resultado da consolidação de medidas, estudos e iniciativas relacionados à área. Ela não se separa dos conceitos do planejamento urbano; ao contrário, visa fortalecer a tomada de decisões em consonância com a política urbana e traz elementos diferentes em relação às políticas anteriores, contribuindo para o Direito à Cidade.

O BNH, apesar dos problemas apresentados no capítulo precedente, deixou contribuições importantes para os programas habitacionais brasileiros, aproveitadas na conformação da PNH, como estrutura financeira, que se dava a partir do SFH, criação de um gama de programas com diretrizes gerais a serem seguidas em nível central pelos órgãos executivo e uma agenda de repasse de recursos com base em critérios predefinidos em seu escopo. O Banco possuía, também, um sistema de agências estaduais responsáveis pela

operacionalização direta das políticas, dependentes das diretrizes, e recursos instituídos pelo órgão central, mas que, no caso da PNH, não foi repetido.

Também discuto aqui o fato de que a PNH retomou a gestão habitacional pelo Estado dos programas a ela relacionados, o que se iniciou com a criação, pelos municípios, de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (que deveria ocorrer em consonância com seus planos diretores), que serviram de base para essa política.

Este capítulo também aborda o principal componente da PNH, o Plano Nacional da Habitação (PlaNHab), que traça as primeiras linhas do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Amparado na Lei nº 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), pretendia, principalmente, potencializar os programas já existentes e organizar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com a anuência dos conselhos (tanto Conselhos Municipais e Estaduais de Habitação quanto o Conselho Nacional das Cidades), tendo como prioridade municípios que tivessem implementado instrumentos de acesso à terra urbanizada, como as AEIS, entre outros.

O item seguinte faz uma breve recapitulação dos acontecimentos no âmbito da habitação após o fim do BNH; os outros tópicos tratam da PNH e do PlaNHab e, com base nesses instrumentos, no tópico final, são elencados os componentes do PMCMV, que igualmente faz parte do PlaNHab.

3.1 SÍNTESE DAS AÇÕES QUE CONTRIBUÍRAM PARA A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Logo após o fim do BNH, na década de 1980, teve início uma série de ações pontuais, capitaneadas pelos municípios e estados, que, juntamente com a luta dos movimentos sociais, influenciaram a consolidação dos preceitos de política urbana na nova Constituição Federal de 1988, em artigos que fortaleceram os avanços sociais que já vinham acontecendo. Os elementos constitucionais, com a maior autonomia dos entes federados, serviram de base para planos e, mais tarde, culminaram no Estatuto da Cidade (EC), em 2001, e na atual Política Nacional de Habitação (PNH).

Porém, antes de se chegar à PNH, a política habitacional, de forma geral, percorreu um caminho confuso.³⁹ Como demonstra Maricato (1997) em sua tese de livre docência, a

³⁹ Esse caminho é descrito por diferentes autores, mas, para o caso desta tese, foram estudados textos de Lícia Valladares e Ademir Figueiredo, Cláudio Santos, Raquel Rolnik e Ermínia Maricato.

crise do petróleo trouxe o fim do desenvolvimentismo, que havia contribuído para a concentração de renda. Seu reflexo havia sido a expansão das cidades, em especial com a proliferação de ocupação de terras ilegalmente e favelas, até mesmo por empregados das indústrias, demonstrando que nem seus salários permitiam a compra de moradia no mercado privado, nem as políticas públicas eram eficientes em assegurar o acesso a ela, contraditoriamente à expansão da produção de bens de consumo.

O BNH mudou a paisagem das cidades brasileiras e seus conjuntos situados, principalmente, em áreas periféricas tiveram um forte impacto no desenvolvimento urbano. No entanto, a partir da crise, sofreu recuo nos investimentos, dando início a uma alteração na sua organização institucional e ao abandono dos seus elementos de planejamento urbano.

Em 1985, ocorreu a substituição do Ministério do Interior (MI), ao qual estava submetido o BNH, pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), mas, em 1986, durante o Governo Sarney (1985-1990), o banco foi definitivamente extinto. A partir de 1987, as atribuições habitacionais passaram para a Caixa Econômica Federal (CEF) – gestora do FGTS e agente financeira do SFH, mas ainda sem tradição na gestão de programas desse tipo –, que ficava subordinada ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU) em substituição ao MDU.

Em 1988, o MHU se transformou em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, sendo extinto em 1989. Os órgãos encarregados das políticas de habitação e saneamento passaram para o MI e a CEF para o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria Especial de Ação Comunitária, responsável pela gestão dos programas alternativos. Em 1990, foi criado o Ministério da Ação Social (MAS), que passou, em seguida, a Ministério do Bem-Estar Social (MBES), tendo ligadas a ele as Secretarias de Habitação e a de Saneamento.

A atuação do governo na área habitacional àquela época era “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda” (SANTOS, 1999, p. 21 apud IPEA, 1989, p. 34).

De acordo com Santos, em 1990 retomaram-se as operações com recursos do FGTS, ao ser contratada a construção de cerca de 526 mil unidades habitacionais. Entretanto, o volume de operações comprometeu o orçamento dos anos seguintes e impediu a realização de novas operações. Como já havia acontecido anteriormente, parte das unidades visou

atender a objetivos políticos e, até o final de 1996, muitas delas não tinham sido vendidas ou concluídas.

O principal programa da época foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, em caráter emergencial, por meio da contratação de empreiteiras privadas. No entanto, os resultados do PAIH mostram que ele não cumpriu as metas estabelecidas. Tais insuficiências se deram já no Governo Collor (1990-1992) e causaram a paralisação da construção de unidades.

Na mesma época, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a União Nacional de Movimentos de Moradia (UNMM) e a Confederação Nacional dos Moradores/Coordenação Nacional dos Mutuários (CONAM) confeccionaram uma proposta de Projeto de Lei do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e do Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP) – órgãos que seriam responsáveis por financiar e implementar programas habitacionais para a população de baixa renda, com assessoria do FNRU, Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros e Associação dos Geógrafos Brasileiros –, e criaram um projeto de iniciativa popular, com 800.000 assinaturas.

De acordo com o Projeto de Lei nº 2.710/92, o fundo seria constituído com recursos do FGTS, principalmente, do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e o CNMP ficaria vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 1992, realizou-se o Simpósio Nacional de Habitação, no qual foi apresentado esse PL, que também reformularia o SFH/BNH, o que não aconteceu; porém, mais tarde, ele se tornou a base para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

No Governo Itamar (1992-1994) se deram ensaios de programas, a partir de 1993, como o Programa Morar Município (PMM) e o Programa Habitar Brasil (HBB), com recursos orçamentários e parceria dos municípios. No mesmo ano, a Lei nº 8.668 também instituiu os fundos de investimentos imobiliários para captar recursos via mercado para a produção imobiliária, proposta por incorporadores e financiadores. Isso favoreceu uma inflexão nas políticas, a partir de 1994, quando se passou a focalizar mais eficientemente o atendimento às camadas populacionais de renda mais baixa (SANTOS, 1999).

Santos (1999, p. 17) defende que “a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional”, visto também nas frequentes mudanças institucionais no setor, e “a

dificuldade de se evitarem práticas clientelistas” contribuíram para a crise que se dava na política habitacional brasileira naquele período.

Pelo MBES foram redesenhados programas, que passaram a exigir a participação de conselhos, além da contrapartida financeira dos governos locais nos investimentos da União, o que aumentou o controle social da gestão. Os programas mencionados foram mantidos e aperfeiçoamentos na gestão posterior⁴⁰ de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, de certa forma, contribuíram para a comprovação da necessidade de participação popular.

Em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana, no Ministério do Planejamento, a qual se subordinavam as Secretaria de Habitação e de Saneamento, e foram instaladas as Câmara Setorial de Construção Civil e Diretoria de Habitação da Secretaria de Política Urbana. Além disso, a CEF passou a tomar medidas no âmbito da habitação em associação ao capital financeiro e a confeccionar uma nova proposta de financiamento habitacional que propiciasse a liquidez do FGTS.

Entre os anos de 1995 e 1998, o HBB se configurou como um dos principais programas governamentais na área de habitação, juntamente com o Pró-Moradia, com composição semelhante. Segundo Santos, em cada programa, ao receber o financiamento, o poder local deveria realizar melhorias nas comunidades escolhidas e regularizar a situação das famílias em geral, sem exigir contrapartidas das populações atendidas.

Importante destacar que o HBB era financiado por recursos do OGU e o Pró-Moradia por contribuições compulsórias do FGTS, concedidos a fundo perdido. Essas diferenças resultaram em desempenhos diferentes, ficando o segundo, ao contrário do primeiro, abaixo do esperado, pois grande parte dos municípios não teve condições de atender às exigências para dele participar. Além disso, por depender de definições do Congresso, a distribuição regional do HBB ficou sujeita a injunções políticas (SANTOS, 1999).

Também ocorreram no período FHC financiamentos diretos a pessoas físicas com renda mensal de até 12 salários mínimos, através do Programa Carta de Crédito/ FGTS, que

⁴⁰ Segundo Santos (1999), a posição oficial do governo brasileiro sobre a questão habitacional está explicitada nos documentos **Política Nacional de Habitação** (1996) e **Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan./95 a Jun./98** (1998), da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil. O autor divide as ações e os programas da Política Nacional de Habitação em três grupos: (i) atuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) para reurbanização de áreas habitacionais, melhoria das habitações existentes e instalação da infraestrutura a população com renda inferior a três salários-mínimos mensais; (ii) atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas à população de renda mensal até 12 salários-mínimos mensais; e (iii) políticas voltadas para a melhoria da performance do mercado habitacional na reformulação da legislação e no desenvolvimento institucional do setor.

financiou, no período de janeiro de 1995 a junho de 1998, cerca de US\$ 5 bilhões, mais que o dobro do HBB e do Pró-Moradia somados, de acordo com Santos. Isso marcou uma alteração na concessão de financiamentos imobiliários que, até 1994, eram direcionados majoritariamente às construtoras.

Além disso, ainda segundo o autor, foram criadas políticas facilitadoras de atuação no mercado, que tinham maior capacidade de influenciar o desempenho do setor, tais como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H), que perdura até os dias atuais, para combater o alto custo e a falta de padronização dos materiais de construção utilizados; o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e a flexibilização do Sistema Financeiro da Habitação (SFH); e a alteração na legislação sobre o uso do solo sobre questões ambientais.

Essas medidas seguem o texto da Lei nº 9.276, de 1996, que instituiu o plano plurianual para o período de 1996-1999, visando fortalecer a ação governamental na área de indústria e comércio por meio de estímulos ao mercado e orientação das estratégias para a reestruturação da indústria, o que incluía o PBQP-H.

Segundo tal lei, a atuação do governo deveria ter sido orientada para a redução das desigualdades sociais, eficiência na locação de recursos públicos em áreas como a habitação, coordenação entre as políticas federais com as dos governos locais e estaduais, estímulo à participação da iniciativa privada e dos beneficiários na formulação das propostas de acesso à moradia, além da estruturação de legislação fundiária e financeira. Na área de desenvolvimento urbano, o PPA visava ao aperfeiçoamento jurídico institucional, com base na descentralização da gestão das ações e cooperação entre os entes federados, da mesma forma que apoiava a melhoria da coordenação dos serviços urbanos.

A Era FHC (1995-2002), segundo Bonduki (2014), marcou a recuperação do FGTS, mas também a restrição a subsídios. A Política Nacional de Habitação de 1996 não passou da retórica e o Carta de Crédito e Pró-Moradia, mesmo com apoio à produção, foram pífios. Até que, em 1998, o Fundo Monetário Internacional (FMI), credor do Brasil na época, proibiu financiamentos para o setor público, o que causou a paralisação de programas sociais, inclusive os habitacionais. Por outro lado, todas essas questões favoreceram ainda mais a autoconstrução. Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para subsidiar habitações; entretanto, ainda sem um fundo com recursos não onerosos.

De acordo com Maricato (1998, p. 2), “após alguns gestos iniciais que indicavam uma gestão democrática voltada para habitação de interesse social”, o governo FHC focou na gestão dos recursos financeiros, visando ao desempenho do mercado, evidenciando o desapego à democracia, com o fechamento dos canais de participação que existiam, além de manter “procedimentos seculares caracterizados pela privatização da esfera pública e pelo patrimonialismo”.

A maior parte da população seguia excluída do mercado residencial privado, sem atendimento da promoção pública da moradia, pois os baixos salários se combinavam à produção informal da moradia pela ocupação de terra ou loteamento clandestino e autoconstrução. O fato de a gestão habitacional estar no Ministério do Planejamento, conforme Maricato, apontava para a importância econômica da questão. A lógica de mercado predominava pelo uso de recursos onerosos, não pela lógica do chamado interesse social.

Medidas formuladas pelas entidades mercadológicas tiveram tramitação relativamente rápida no Congresso Nacional, diferentemente de projetos com diretrizes mais sociais, explicita a autora. Por outro lado, uma proposta de redesenho do SFH, da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), inspirada na experiência chilena, que previa uma mistura de recursos onerosos a fundo perdido para subsidiar as faixas de população de mais baixa renda, ainda não tinha merecido atenção, mas inspirou posteriormente o PMCMV.

Maricato destaca que as propostas feitas por mobilizações populares não foram merecedoras de entusiasmo, postura que se repetiu em relação à questão fundiária, na qual o problema é de natureza legislativa e exige mudanças no estatuto da propriedade da terra urbanizada. Assim, durante a era FHC, não se viu empenho na aprovação do EC, que regulamentaria os artigos de política urbana da CF, como mostrou a proposta do SFI, enviada ao Congresso com pedido do Ministro do Planejamento de regime de urgência.

Apesar das boas intenções refletidas nos programas propostos e no edifício institucional criado pelo governo federal na área de habitação, a prática efetiva não teve a menor repercussão na imensa exclusão que aí se verifica. As reformas necessárias para tal foram completamente ignoradas e os recursos investidos diminutos para a dimensão do problema (MARICATO, 1998, p. 9).

A fim de reverter esse quadro de exclusão territorial e com base na autonomia dada pela CF, paralelamente às ações do governo federal, prefeituras e estados tomaram iniciativas isoladas contra a ilegalidade habitacional e passaram a aplicar medidas articuladas ao planejamento urbano como forma de repactuação das atribuições de gestão na área pelos entes federativos. Barros (2015) destaca que tais ações foram desde a arrecadação de impostos para a construção de moradias até a realização de projetos de urbanização de vilas e favelas, com a remoção de moradores de áreas de risco e/ou produção de casas com financiamento local ou privado e regularização fundiária, como mostrado no capítulo 2.

Essas tentativas enfrentaram muitas dificuldades devido à tradição de não investimento dos governos municipais a partir de um planejamento mais abrangente. Nos planos diretores, esses governos resistiam a lançar mão de instrumentos para a habitação ou urbanização de áreas ocupadas, precisando “correr atrás do prejuízo” por não formularem propostas de ocupação do espaço urbano e da produção de moradias ou por manterem relações clientelistas.

Quando as prefeituras e câmaras municipais começaram a executar políticas inclusivas, com foco no alívio da carência habitacional, além da urbanização e regularização de vilas e favelas, voltaram-se à promulgação de nova legislação, definindo Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no zoneamento urbano, por exemplo; aplicaram instrumentos ou planos para auxiliar na redução do preço da terra, como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, Urbanização Compulsória, Direito de Preempção, entre outros; disseminaram infraestrutura em áreas definidas para uso social; e apoiaram a produção não lucrativa de cooperativas e associações (MARICATO, 1999).

Todavia, o maior problema ainda se referia à questão fundiária – atribuição essencialmente municipal – e, na ausência de suporte legal ante os proprietários imobiliários, que logravam impedir a aplicação de uma figura prevista na CF (a Função Social da Propriedade), com a ajuda do poder judiciário, exigia-se a regulamentação do seu artigo 182 em nível federal, sem a qual dificilmente o perfil de carência habitacional mudaria.

Tal avanço veio em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade: a Lei nº 10.257, uma tentativa de ajudar a romper com a lógica de que “pobre deve morar na periferia” (BONDUKI, 2004, p. 77), enfatizando a necessidade de se distribuir moradias também pelas áreas centrais, como sempre foram os cortiços, por exemplo, perto dos principais locais de trabalho, por meio do planejamento habitacional e urbano. Essa intenção trazia vantagens

indiscutíveis para a cidade, possibilitando uma mistura rica de usos, redução da necessidade de transportes e ampliação da rede de infraestrutura, entre outras. Segundo Bonduki (2004, p. 80),

o grande desafio que o país deve equacionar no século XXI é a construção de uma nova política habitacional que incorpore os novos princípios adotados nas experiências municipais mais recentes, como participação, sustentabilidade, articulação com a política urbana, descentralização, inserção da cidade real e qualidade do projeto arquitetônico e urbanístico, no âmbito de um novo sistema nacional de habitação, capaz de garantir, com integração entre os entes federativos (...) fontes estáveis de financiamento, uma produção massiva de habitação para possibilitar o acesso à moradia digna a cada cidadão. Se esse desafio for enfrentado com sucesso, a arquitetura brasileira terá a oportunidade inédita de contribuir para a qualidade do ambiente urbano no seu conjunto e, em particular, para garantir o direito à habitação.

A esperança se embasava no sucesso das experiências efetivadas em diversos programas habitacionais e na consolidação dos elementos utilizados por eles na forma de instrumentos urbanísticos. Além disso, era oriunda da democracia, pois, com a entrada de novos atores (conselhos) e a revigoração dos já existentes (movimentos de moradia, técnicos etc) no início do século XXI, mesmo sob a influência de setores conservadores, sob a égide do EC, os avanços poderiam ser intensificados.

Após a promulgação do EC, o campo estava aberto, finalmente, para a consolidação de uma política na área habitacional. Era uma oportunidade para desfazer o “nó da terra” urbana, tantas vezes elucidado por Ermínia Maricato, revertendo a permissividade da ilegalidade e combatendo as relações imobiliárias clientelistas, na busca pela universalização dos direitos, contrariando a segregação e aplicando a lei de forma igualitária por meio do planejamento urbano.

3.2 A ERA LULA (2003-2010)

No começo do século XXI, apesar das mudanças nos marcos regulatórios, os assentamentos irregulares que vinham se multiplicando, excluídos do sistema financeiro formal, desprovidos de infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade, intensificavam os problemas urbanos, como a circulação, por exemplo. Além disso, permaneciam as relações políticas dependentes de trocas de favores e clientelismo (ROLNIK, 2006b).

Na CF de 1988, “a quase totalidade das competências na área de desenvolvimento urbano foi definida como comum à União, estados e municípios” (ROLNIK, 2006b, p. 201), o que, graças a seu impacto político, estava sendo “um enorme campo de disputa e de dificuldade de construção de políticas claras, estáveis e duradouras”. Por isso, era urgente a construção de uma agenda de cooperação dos entes federados que considerasse a diversidade entre os municípios e estados e, da mesma forma, solidificasse um pacto para enfrentar os problemas urbanos do país, aproveitando o caminho que o EC abria.

O arranjo institucional da CF também significou uma transferência de renda para os municípios, o que influenciou o aumento da sua atuação no campo das políticas urbanas. Todavia, isso veio sem organização e, em muitos casos, as iniciativas foram descontinuadas ou não encontraram solução devido a uma falta de coordenação por parte das instituições, exacerbando os problemas.

Portanto, era urgente a elaboração de uma agenda pela Reforma Urbana que fortalecesse os municípios, garantindo a realização de consórcios, consolidasse as práticas de participação popular e controle social das políticas e reconhecesse os direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e os instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada pela população mais pobre para além dos instrumentos previstos no EC (ROLNIK, 2006).

No ano 2000, o direito constitucional à moradia já havia sido aprovado pela Emenda Constitucional nº 26 e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), em 2001. No entanto, o planejamento urbano e a regulação urbanística, na maior parte das cidades brasileiras, ainda estavam mais voltadas para a cidade formal, e os projetos de urbanização lembrados eram, em geral, pontuais e incompletos.

Antes mesmo de Lula se eleger, em 2000, havia sido elaborado o Projeto Moradia, dentro do Instituto Cidadania, com vistas a ampliar o mercado residencial privado para a classe média, “para que o Estado se ocupe das camadas de baixa renda com alocação de subsídios” (MARICATO, 2012, p. 20). Tinha como foco o cumprimento da função social da propriedade e o atendimento do Direito à Cidade, não só pela produção de unidades novas, mas também pela requalificação das existentes, com soluções apropriadas às diversidades regionais do país.

Sua premissa era a subordinação da política habitacional às políticas urbana e social, com um Plano Diretor que guiaria a política fundiária e imobiliária, destacando o papel do

município e seus efeitos regionais. Os entes estariam subordinados a um Sistema Nacional de Habitação, que coordenaria as instâncias administrativas locais, qualificadas e orientadas por conselhos.

Esse projeto ainda se apoiava em medidas de financiamento, cujos fundos eram os mesmos utilizados durante o Regime Militar – o SBPE e o FGTS –, mas o subsídio deixaria de ser apenas um instrumento de adequação do valor da prestação à capacidade de pagamento da família beneficiária para instrumentalizar moradias dignas de acordo com o seu poder aquisitivo. Com base nele, também seria criado o Fundo Nacional de Moradia, com a CAIXA (como passou a ser chamada a CEF) como agente operador para aplicação também em saneamento e infraestrutura.

Ao chegar à presidência em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva visava à ampliação das possibilidades para a maior parte da população, o que incluía também os elementos relacionados ao planejamento habitacional e urbano, ou seja, ao Direito à Cidade. Foi necessário, para isso, buscar brechas no ideário neoliberal, que coibia gastos com programas sociais, de acordo com a orientação do Banco Mundial e as regras do FMI, assim como vencer o clientelismo e investir na elaboração de planos (MARICATO, 2012), contrariamente à aplicação pulverizada de recursos pelo território brasileiro em troca do apoio político.

No início do seu governo, foi criado o MCidades, buscando ocupar o vazio institucional que se alojara desde o fim do BNH, composto por quatro secretarias: Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. Além disso, teve início o desenvolvimento de uma Política de Desenvolvimento Urbano, a partir da qual seria criada uma Política Setorial de Habitação.

Em seu âmbito, foi realizada, já em 2003, a 1ª Conferência Nacional das Cidades, na qual se estabeleceu o Conselho Nacional das Cidades, assim como feitos encaminhamentos para a confecção de uma nova agenda para a Reforma Urbana.

A questão urbano-fundiária foi a base para tais políticas setoriais, considerando a recém-aprovação do EC. A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) foi constituída, então, com o desafio de estruturar o planejamento territorial e a política fundiária nacionalmente, coordenada com a CF, visando ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda (ROLNIK, 2006). Criou, para isso, projetos como o Programa Papel Passado para a regularização de assentamentos da população de baixa renda; Programa de

Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, de aproveitamento de imóveis urbanos subutilizados; Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco, que buscava estruturar os municípios para lidar com os riscos e elaborar planos preventivos; e Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, voltado ao fomento da formulação de planos diretores participativos, campanha realizada até outubro de 2006, analisada mais adiante (ROLNIK, 2006).

Com base no Projeto Moradia e no amadurecimento de proposições pós-BNH, existentes desde o surgimento dos Movimentos de Reforma Urbana, ainda anteriores ao Regime Militar, revisadas com a ajuda de profissionais com experiências na área e adaptadas às condicionantes apresentadas pelo país, a Secretaria Nacional de Habitação iniciou a confecção da Política Nacional de Habitação (PNH).

Seu intuito era ampliar o mercado residencial privado para abranger a classe média e permitir que o Estado se ocupasse das camadas de baixa renda, com alocação de subsídios. A proposta deveria pensar nos recursos financeiros necessários para impactar o déficit habitacional e tratar da reforma fundiária, além de abarcar políticas setoriais conforme as suas prioridades. Além disso, deveria estar em consonância com os avanços da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e caminhar paralelamente às ações das outras secretarias. Assim surgiu a PNH, objeto de estudo desta tese.

3.2.1 A Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004

De acordo com o documento que resume a Política Nacional de Habitação (PNH) (BRASIL, 2004), sua formulação pelo Ministério das Cidades teve a finalidade de minorar os impactos da concentração da população do país em áreas urbanas, como a falta de acesso à moradia digna, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental e à mobilidade com segurança, e tentar suprir a falta de planejamento e de controle sobre o uso e a ocupação do solo.

Além disso, a PNH visava adequar os programas já existentes às características do déficit habitacional e de infraestrutura urbana, maior junto à população de baixa renda (BRASIL, 2004). Também tocava na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) a partir da efetivação de políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, trânsito, planejamento territorial, com base na participação popular, que se dava por meio de conferências municipais, estaduais e nacionais e do Conselho das Cidades.

Na época da sua formulação, cerca de sete milhões de famílias precisavam de moradia e, além disso, havia em torno de dez milhões de domicílios com problemas de infraestrutura básica. Para enfrentar essa questão, a política afirmava ser necessário mais que recursos financeiros: era fundamental planejar e estabelecer pactos para se encontrar soluções viáveis, retomando, assim, o processo de planejamento habitacional no país.

A implantação da PNH seria gradual, mas, no seu lançamento, já tinham sido aprovados tanto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) quanto o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e se previa a ampliação dos recursos para o setor por meio da utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), “Crédito Solidário” – para a participação de associações e cooperativas populares, assim como a revisão dos principais programas existentes, como o Projeto Moradia – e a integração entre os três níveis de governo, iniciativa privada e sociedade civil (BRASIL, 2004).

A PNH tinha como proposta, assim, superar os pontos ineficientes da trajetória das iniciativas habitacionais que ocorreram no país, já apresentadas no capítulo anterior, e preencher o hiato deixado na política habitacional pela crise do SFH e extinção do BNH, com a desarticulação e fragmentação institucional, extinção de Companhias de Habitação (COHAB) e redução dos recursos para investimento na área.

A definição das atribuições dos estados e municípios e a descentralização da gestão dos programas sociais foram determinadas pela CF, favorecendo ações locais, como autofinanciamento, programas de urbanização e regularização de favelas e de loteamentos periféricos. Entretanto, somente a partir de 1994, programas de iniciativa do governo federal voltaram a ser realizados, como o Habitar Brasil, e foram indicadas novas linhas de financiamento, com parcerias do setor privado, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ou empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito, em paralelo às iniciativas locais, como a urbanização de favelas.

A PNH visava, então, ao desenvolvimento urbano integrado, pois a “habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o Direito à Cidade” (BRASIL, 2004, p. 12). Ela foi definida a partir de outubro de 2003, com a Conferência Nacional das Cidades, onde também se deu a criação do Conselho das Cidades e a aprovação de diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Apresentou como estratégias a composição de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) – constituído pelo Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e pelo Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) –, a partir do desenvolvimento institucional dos órgãos envolvidos, com a estruturação administrativa de estados, Distrito Federal e municípios bem como a capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados para realizar o desenho da política; a formulação de um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) para garantir a permanente revisão da política; a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlaNHab), de forma participativa e democrática, integrando os três níveis de governo e os agentes públicos e privados, sendo composto pelo SNHIS e o SHM, com metas, linhas de financiamento e programas de acordo com cada região.

Entre seus objetivos estavam o de mensurar o déficit quantitativo e qualitativo e avaliar a desarticulação dos programas habitacionais com outras políticas; apurar a carência de infraestrutura e o adensamento excessivo; examinar as irregularidades fundiárias e da gestão do solo urbano, a má localização de conjuntos habitacionais e a ineficiência de planos diretores; contabilizar os domicílios vagos, novos bairros e centralidades com a expansão da fronteira urbana e a locação de imóveis; e avaliar a fragmentação do espaço urbano.

Segundo seu documento resumo, eles se materializavam em tópicos como ‘Desenvolvimento institucional’; ‘Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio’, através do FNHIS e do estabelecimento de critérios de escolha dos beneficiados; apuração da ‘Qualidade e produtividade da produção habitacional’, com a melhoria da cadeia produtiva, favorecendo as assessorias técnicas e elevando a qualidade da mão de obra; criação do ‘SIMAHAB’; ‘Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação’, permitindo a integração das diferentes políticas; ‘Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano’, articulando as políticas, produzindo solo urbanizado para implantar projetos habitacionais, reabilitando imóveis e revendo a lei de parcelamento do solo, aumentando, com isso, a oferta de lotes e moradias populares em localização adequada; e a renegociação dos saldos dos ‘Contratos de financiamento habitacional com desequilíbrio financeiro no âmbito do SFH’.

Com isso, a PNH procurava também analisar o crescimento dos assentamentos precários e a falta de políticas e condições financeiras e institucionais para sua urbanização; avaliar os modelos institucional, financeiro e imobiliário, incapazes de promover políticas

habitacionais, pois separam a questão habitacional do planejamento territorial; revisar o arranjo institucional, a aplicação dos recursos e a atuação do mercado, ineficazes para ampliar a oferta de moradia ou qualificar a mão de obra e materiais; e redirecionar os subsídios e facilitar o crédito para a população de baixa renda.

A política fortaleceu ainda as considerações da CF da habitação como um direito do cidadão, também registrada no EC, que destaca a função social da propriedade, além de promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, assim como a integração urbana de assentamentos precários, pela urbanização e regularização fundiária, e provisão da habitação quando necessário.

Enfatizava a política fundiária como base para as políticas urbanas municipais e a realização de programas habitacionais e destacava os planos diretores municipais como seus elementos balizadores, além da retomada da questão habitacional como uma política de Estado.

Seus principais elementos se conjugavam nos chamados Componentes da PNH: i) integração urbana de assentamentos precários, com regularização fundiária, alternativas de intervenção apropriadas à realidade regional e social, garantia de linhas de financiamento e parâmetros técnicos, intervenção em cortiços e melhoria habitacional; ii) produção da habitação com custo compatível à capacidade de pagamento da população de baixa renda por recursos não onerosos, com participação do setor privado na produção e foco na faixa de renda mais baixa.

Sobre esse item, enfatizo a disponibilização de programas com créditos onerosos e subsidiados; a implementação de linhas de financiamento a pessoas físicas para aquisição de imóvel novo ou usado e materiais de construção com assessoria técnica; financiamento para cooperativas, associações etc; e a viabilização da produção dentro do perímetro urbano, apoiando a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, com HIS. No caso de financiamento, ele poderia ser para aquisição de imóveis novos ou usados, locação social pública ou privada, reabilitação em áreas urbanas centrais ou melhorias habitacionais.

Outro elemento importante de se destacar é a preocupação da PNH em se integrar à PNDU, uma vez que afirma que o planejamento, assim como a legislação de parcelamento do solo, deve contribuir para viabilizar o acesso ao solo urbanizado para a população de

baixa renda. Pela apreciação do documento base, podem ser elencados alguns pontos para que ocorra tal integração:

- Em relação à política fundiária e imobiliária para habitação, deve-se buscar a adequação dos mecanismos legais federais e locais, como o Plano Diretor, existentes no EC para definir áreas de produção e avaliação dos impactos ambientais, legais e sociais dos instrumentos, de modo a gerar participação e inserção urbana.
- A regularização fundiária deve ser realizada para permitir a urbanização e reconhecer os direitos de posse dos moradores nos assentamentos e as melhorias habitacionais e urbanísticas.
- O uso de terrenos e imóveis públicos para habitação deve se dar por meio da criação de um sistema de informações e gestão dos imóveis e articulação de órgãos; adequação de instrumentos legais para viabilizar a aquisição desses terrenos e imóveis; montagem de órgãos de gestão para agilizar os processos, quando não houver; confecção de programas de capacitação para gestão fundiária; formação de estoques como forma de proteção contra a valorização imobiliária; elaboração de políticas para redução dos domicílios vazios; e exigência de plano para utilização de terrenos localizados no município.
- A revisão nas legislações de parcelamento do solo é fundamental para propiciar condições de urbanidade e ampliação da oferta de lotes populares pelo setor privado, associações, cooperativas e parcerias público-privadas, ampliando o direito à moradia e função social da propriedade e da cidade, com indução da produção habitacional em áreas urbanas consolidadas.
- Uma política de subsídios que não contribua para a especulação deveria ser criada, reduzindo o impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano e a origem de instrumentos de controle dos preços e da valorização.
- A valorização da mobilidade e o transporte urbano, conectando a moradia a todos os locais, consolidando áreas já ocupadas ou vazios urbanos, providas de infraestrutura, também deve ser considerada.
- A infraestrutura urbana e saneamento ambiental, combatendo um modelo inadequado de desenvolvimento e de urbanização, com a integração de investimentos em saneamento em áreas informais, deve ser objeto de preocupação.

Os instrumentos da PNH para viabilizar tudo isso são o Sistema Nacional de Habitação (SNH); o Desenvolvimento Institucional, que abarca Planejamento e Gestão, Modernização Organizacional e Técnica, Capacitação de Agentes Públicos e Sociais e Atualização do Quadro Legal Normativo; o SIMAHAB e o PlaNHab, discutido posteriormente.

Os órgãos do SNH são o Ministério das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) e o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CGFGTS) e demais Conselhos, enquanto os agentes do SNH são a CAIXA, os agentes financeiros, promotores e técnicos, o Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, além dos bancos múltiplos, das companhias hipotecárias, das entidades repassadoras, das companhias securitizadoras, das cooperativas de crédito habitacional e dos consórcios habitacionais.

Fazem parte do SNH o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM). O SHIS se refere ao citado projeto de iniciativa popular, fruto da mobilização dos movimentos de moradia e de diversas entidades, como o MNRU: o Projeto de Lei nº 2.710, que resultou na criação do FNHIS. Pelo SHIS estabeleciam-se linhas de financiamento e programas a partir de processos de planejamento locais, consolidados em Planos de Habitação de Interesse Social (PLHIS), respeitando-se as peculiaridades dos entes federativos, de forma que a execução da PNH fosse descentralizada e gerada pela cooperação entre União, estados, municípios e Distrito Federal. Os recursos para tanto seriam provenientes do FNHIS na forma de subsídio inversamente proporcional à capacidade aquisitiva de cada família.

As entidades integrantes do SHIS, além das já mencionadas, como o MCidades, o Conselho das Cidades e o Conselho Gestor do FNHIS, eram, da mesma forma, os governos estaduais e do Distrito Federal e municipais. Os estados que aderissem ao SHIS deveriam articular os planos habitacionais locais aos planos de desenvolvimento regional. Para isso, o ente teria uma estrutura básica capacitada para intervir na área de habitação e desenvolvimento urbano, composta por um órgão de administração direta (secretaria ou diretoria) ou órgão a ela ligado (COHAB), além de um conselho e de um fundo.

Destaco que essa estrutura institucional exerceria funções de coordenação, planejamento, criação de programas e projetos de intervenção, controle e informação, sendo que uma das tarefas mais importantes seria a formulação do Plano Estadual, Distrital

ou Municipal de Habitação articulado ao Plano Diretor. Ela também deveria organizar a demanda e identificar áreas para empreendimento de moradia.

Para captar recursos, os agentes promotores teriam de compatibilizar os projetos com os planos locais de habitação, além de garantir assessoria técnica. O FNHIS receberia todos os recursos de origem fiscal destinados à habitação e os designaria a programas compatíveis com as diretrizes da PNH, de forma descentralizada, por intermédio dos estados, Distrito Federal e municípios, sendo que a adesão poderia ser individual ou por grupos de municípios, firmados em um Termo de Adesão Provisório (TAP).

Já o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) considerava a contribuição dos investimentos privados, sendo estes essenciais para viabilizar o SNH e possibilitar que os recursos públicos fossem destinados à população de renda mais baixa, pois ampliaria as formas de captação de capital, estimulando a inclusão de novos agentes. Para isso, os bancos definiriam a carga tributária e buscariam ampliar o investimento privado e reduzir o custo do financiamento de mercado.

Outras entidades, visando possibilitar um modelo na captação de recursos mais eficiente, dele também fariam parte, como os bancos múltiplos, as companhias hipotecárias, as companhias securitizadoras, as cooperativas de crédito habitacional, os consórcios habitacionais e os agentes promotores públicos e privados, a fim de estimular o mercado privado de habitação, dando segurança jurídica aos contratos e barateando a promoção imobiliária.

O ano de 2006, segundo o texto da PNH, seria o prazo para conclusão da sua implantação, assim como a instituição de novos programas para a gestão das verbas, formas de financiamento, contrapartidas locais e distribuição de recursos por unidade da federação de acordo com a diversidade regional e a revisão de programas e alas de financiamento, com a possível criação de novas linhas de ação.

Algumas ações foram tomadas para sua implementação, considerando-se o tempo da formulação da política, tais como a aprovação do FNHIS e a convergência de recursos orçamentários da União, a adesão por parte de alguns municípios e a elaboração do PLaNHab.

Na época do lançamento da PNH, foi iniciada a revisão de programas e linhas de financiamento. Em relação à integração urbana de assentamentos precários, já estavam em andamento os programas Pró-Moradia, Melhoria das Condições de Habitabilidade,

Programa Habitar Brasil BID, PAT-Prosaneer, Apoio a Implantação de Projetos Integrados de Saneamento Ambiental, Regularização Fundiária e Apoio à Prevenção e à Erradicação de Áreas de Risco. Buscava-se, com isso, criar a base para um programa mais amplo, envolvendo investimentos em infraestrutura, saneamento e HIS, objetivando a integração urbana de assentamentos precários e articulando a questão urbana e habitacional a programas ligados à área social, com ações destinadas ao financiamento individual para o autoempreendimento da casa própria.

Ainda segundo o documento, seriam revistos os programas e as linhas de financiamento para provisão habitacional, desde os destinados à aquisição de imóveis usados e reforma, produção de imóveis novos e lotes urbanizados e reabilitação de áreas centrais degradadas – com o financiamento a pessoas físicas ou grupos organizados, que deveriam incorporá-lo à assistência técnica – até programas já existentes, como o PAR, com a adoção de especificações técnicas mínimas regionais por meio de Companhias de Habitação Popular como executoras de projetos.

Além disso, a definição do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) em andamento visava aumentar a produtividade e reduzir o custo final das unidades com base em pesquisas, assessoria técnica, integração da cadeia produtiva, referenciais para a avaliação dos produtos, entre outros (BRASIL, 2004).

Conforme previsto, foi aprovada em 2005, pelo Congresso Nacional, a lei que reformulou o Fundo Nacional de Moradia Popular e o transformou em FNHIS – Lei nº 11.124/05. Sua existência pressupunha o direcionamento de parcelas do orçamento para subsídio. Porém, nela foi eliminada a possibilidade de ele agregar uma mistura de recursos, conforme o Projeto Moradia (depois transformado em PAR), contando, por isso, basicamente com recursos orçamentários (CAMACHO apud BONDUKI, 2008; CARDOSO, 2013).

De acordo com o CCFGTS, em 2004, os recursos que excedessem as necessidades de remuneração básica deveriam ser computados como subsídios, por meio das operações de crédito habitacional para a faixa de renda de até três salários mínimos. Por isso, segundo Barros (2015), o governo federal, a partir de 2005, dispunha do maior orçamento desde o início dos anos 1980 para financiamento habitacional. Orçamento que era originalmente constituído por recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e de outros fundos ou programas que vieram a ser incorporados a ele; dotações do Orçamento Geral da

União para a habitação; recursos provenientes de empréstimos para programas de habitação ou contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União, entre outros recursos que lhe viessem a ser destinados (BRASIL, 2005).

A Lei nº 11.124/05, ao criar o FNHIS, também estabeleceu o SNHIS, responsável por monitorar a implementação da PNH, articulando mecanismos de financiamento, planejamento e controle social da política urbana nas três esferas de governo. Para cada esfera ficaria estabelecido um fundo, um conselho gestor e um plano habitacional. Buscou-se, com isso, criar um cenário adequado para o desenvolvimento de uma política habitacional e para a retomada da ação direta do Estado nesse campo, seguindo as propostas do Projeto Moradia (CARDOSO, 2013).

Os objetivos do SNHIS, de acordo com a lei supracitada, eram viabilizar, para a população de menor renda, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, por meio de políticas e programas de investimentos e subsídios, e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenhavam funções nesse setor. Para ele estavam destinados os recursos do FAT, nas condições estabelecidas pelo seu CGFNHIS, e de outros fundos ou programas que a ele viessem ser incorporados.

A aplicação desses recursos deveria se voltar para as ações vinculadas aos programas de HIS que contemplassem a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; a urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos; a aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; a recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas; e outros programas e intervenções que fossem aprovados pelo CGFNHIS. Essas categorias podem ser agrupadas conforme a tabela 3 abaixo:

Tabela 3 - Distribuição dos recursos do FNHIS por modalidade (2006 a 2009)

Modalidade	Contratos	% dos contratos	Repasse (R\$ mil)	Contra-partida (R\$ mil)	Investimento (R\$ mil)	% do Investimento
Urbanização	616	14%	3.196,29	731,45	3.927,75	73%
Provisão habitacional	1.581	36%	1.104,97	227,20	1.332,16	25%
Desenvolvimento institucional	2.219	50%	102,57	12,90	115,47	2%
TOTAL	4.416	100%	4.403,83	971,50	5.375,38	100%

Fonte: Cardoso et al (2011, p. 3).

Para garantir os benefícios e subsídios financeiros do SNHIS às famílias de menor renda, deveria ser complementada a capacidade de pagamento dos beneficiários, de acordo com os limites financeiros dos entes federados; equalizado o valor presente de operações de crédito, realizadas por instituições financeiras; isentados ou reduzidos os impostos municipais, distritais, estaduais ou federais, incidentes sobre o empreendimento no processo construtivo; e reduzido ou coberto o custo de construção ou aquisição de moradias por meio de convênios entre o poder público local e a iniciativa privada. O FNHIS e seu Conselho Gestor foram instituídos por meio do Decreto nº 5.796 de 2006.

Dois anos antes desse documento, foi estabelecido o Programa Crédito Solidário para o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda integrante de cooperativas ou associações, visando à produção e aquisição de novas habitações e conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário, pessoa física, segundo a Resolução CCFDS nº 102, de 2005. Ele permitia às famílias com renda mensal de até R\$ 1.125,00 utilizarem o FDS para compra ou reforma da casa própria.

Uma outra ação paralela foi a aprovação, em 2006, da Medida Provisória nº 292, que trata da regularização fundiária de baixa renda em propriedades do governo federal. Da mesma forma, iniciou-se, em 2000, a discussão do Projeto de Lei nº 3.057 sobre a responsabilidade territorial (ROLNIK, 2006) e foi aprovada a Lei nº 11.107, em 2005, que estabelecia como os entes federados poderiam se consorciar para a realização de objetivos de interesse comum.

Na sequência, como aplicação do Estatuto da Cidade, teve início a construção da Campanha do Plano Diretor pela Secretaria de Nacional de Programas Urbanos, em sinergia

com as Conferências Municipais (ROLNIK, 2006), assim como a discussão dos princípios e conceitos para revisão da Lei de Parcelamento do Solo, uma vez que a falta de um marco de planejamento territorial em escala nacional no país dificultava a inserção do planejamento territorial municipal.

A confecção de Planos Diretores Participativos (PDP) visava combater a especulação da terra urbana, definir uma nova estrutura institucional e destacar a participação popular e o controle social (ROLNIK, 2006). A partir disso, se poderia investir em programas, com base no novo modelo de subsídio que advinha das proposições acima relacionadas à PNH.

Ao se considerar a enorme diversidade de situações existentes no país, os planos diretores fortaleceriam os municípios na construção de uma agenda para o futuro, direcionando o impacto das ações nas cidades. Por outro lado, a operação dos programas de desenvolvimento urbano via instituições financeiras públicas conferiria peso à viabilidade financeira, combatendo as dificuldades da implementação de políticas inovadoras (ROLNIK, 2006). No entanto, os espaços de construção de cooperação federativa ainda precisavam ser aperfeiçoados.

Enquanto essas questões ainda estavam amadurecendo, “o Governo Lula passa a liberar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS, e lança em 2007 o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a promover o crescimento econômico com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura” (CARDOSO et al, 2011, p. 3). Dentro dele estavam previstos investimentos em habitação e saneamento, sendo que no campo habitacional privilegiou-se a urbanização de favelas, que tem forte visibilidade política.

Os investimentos habitacionais do PAC causaram um deslocamento na centralidade do FNHIS na política habitacional, o que, para os gestores da Secretaria de Habitação, representava ganhos expressivos, pois esses recursos não estavam sujeitos a contingenciamentos. Entretanto, por outro lado, diferentemente dos recursos do FNHIS, os do PAC não estavam atrelados a mecanismos de controle social ou critérios de redistribuição, ficando sua alocação por conta da Casa Civil da Presidência da República (CARDOSO et al, 2011). Essa descentralização pode ser verificada na tabela 4.

Tabela 4 - Distribuição do PAC Habitação por modalidade

PAC Habitação	Contratado – R\$ bilhões		
	Gov. federal	Contrapartida	Total
Urbanização de favelas	6,7	2,2	8,9
Financiamento ao setor Público 2007-2008	2,8	0,5	3,3
Financiamento ao setor Público 2009-2010	0,6	0,1	0,7
Sub-total	10,1	2,8	12,9
FNHIS – OGU 2007-2008	1,9	0,4	2,3
FNHIS – OGU 2009-2010	1,3	0,3	1,6
Sub-total	3,2	0,7	3,9

Fonte: Cardoso et al (2011, p.3).

Perante os investimentos do PAC, a adesão ao SNHIS se tornava primordial para valorizar a política de desenvolvimento urbano nas cidades, em consonância com o EC, buscando o controle social das políticas e dos recursos públicos. De acordo com os marcos legais urbanísticos federais, as definições do PDP's de cada município deveriam "atender às áreas prioritárias para investimentos em habitação, regularização, urbanização e saneamento, como as demarcadas AEIS ou ZEIS" (CARDOSO; ROMEIRO, 2008, p. 9).

Ao indicar que as políticas municipal e estadual de HIS deveriam ser norteadas pelas diretrizes do EC e combinadas às do SNHIS, enfatiza-se o artigo 23, inciso IX da Constituição Federal, segundo o qual a cooperação federativa é uma das diretrizes da política urbana e habitacional nos programas de construção ou melhoria habitacionais (CARDOSO; ROMEIRO, 2008).

A coordenação entre as políticas garantiria a isonomia entre os agentes públicos e privados no empreendimento de atividades relativas à HIS, de acordo com a CF. Além disso, seria priorizada a utilização de vazios urbanos ou áreas subutilizadas, em geral, públicas, porém, dotadas de infraestrutura, nas políticas de HIS, também de acordo com as diretrizes do EC de ordenação e controle do uso do solo, evitando a retenção especulativa de imóvel urbano, conforme previsto no PlanHab (CARDOSO; ROMEIRO, 2008).

O PlanHab, que também fazia parte da PNH e cujos princípios eram a descentralização, territorialização, intersetorialidade e participação social para vencer as disparidades sociais e regionais existentes no país, buscava a articulação entre diagnóstico, prioridades, recursos, ações e SIMAHAB para o enfrentamento do déficit habitacional e da

situação de precariedade e irregularidade das moradias, o que vinha de encontro à aplicação do SNHIS.

Já indicava o texto da PNH que o PlaNHab teria os objetivos de, com o orçamento do FGTS, articular e potencializar os programas e ações dos três níveis de governo; efetivar a inserção do planejamento habitacional na agenda pública municipal, articulando as ações de habitação à política urbana local e construindo parcerias entre organizações governamentais e organizações da sociedade civil; propor ações e programas que atendessem ao perfil das necessidades habitacionais; estabelecer critérios para a alocação regional de recursos; e indicar áreas prioritárias para execução dos investimentos.

O PlaNHab vinha minimizar a situação da falta de alternativas habitacionais citada no início deste tópico e materializava a retomada do planejamento do setor habitacional, visando universalizar o acesso à moradia digna. Previa a revisão da questão urbana e fundiária ao buscar superar a incompatibilidade entre a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda e o custo da habitação ao construir novas unidades.

Sabe-se que as políticas fundiárias não favoreciam a produção de HIS, pois grande percentual do território urbano corresponde aos produtos imobiliários de alta e média renda, assim como a valorização de locais já urbanizados. O restante das áreas livres da malha urbana resulta na edificação de tipologias sem regulamentação. Por isso, o PlaNHab valorizava o EC em seus instrumentos urbanísticos capazes de baratear o preço da terra, em consonância com o SNHIS.

Ao mesmo tempo, combateria a periferização da HIS e o esvaziamento das áreas consolidadas, estimulando a ocupação de terrenos dentro da malha urbana, não permitindo a subutilização da infraestrutura e da urbanidade, nem a geração de vazios urbanos ou imóveis vagos. Propunha também a criação de políticas públicas de habitação social que atendessem às classes baixa ou média, com aluguel ou financiamento de longo prazo e subsídios, materializados em diferentes programas, de acordo com os elementos e leis que regulamentam a PNH (BRASIL, 2004).

Suas premissas envolviam a construção de novas unidades habitacionais, aquisição de habitações usadas ou de material de construção; regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários; ampliação e melhoria da unidade habitacional; ou requalificação de imóveis e construção de unidades sanitárias, quando necessário (BRASIL, 2004).

A adesão de estados e municípios ao SNHIS se daria pela assinatura de um Termo de Adesão e pela constituição do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), do Conselho Gestor do Fundo (CGFLHIS) e do PLHIS, amarrando as proposições do SNHIS.

O papel dos agentes públicos governamentais nos estados envolveria a articulação das ações em seu território, integrando os planos habitacionais dos municípios aos regionais e o apoio para a implantação dos seus programas habitacionais municipais, de forma a ampliar seu papel na construção do SNHIS, a fim de contribuir para a descentralização da execução da PNH, conforme o texto do PlanHab (BRASIL, 2009), além de garantir a participação de outras entidades.

A CAIXA seria seu agente operador e financeiro e permaneceriam como recursos para o financiamento o FGTS e o SBPE, além de verbas públicas oriundas dos estados e municípios. Contudo, deveria ocorrer a participação social na gestão do fundo por meio dos Conselhos e também a confecção do PLHIS (BRASIL, 2009).

Cardoso e Romeiro (2008) demonstram que, no que diz respeito à avaliação do desempenho da política de HIS, deveria haver mecanismos de acompanhamento dos indicadores do impacto social das políticas, dos planos e dos programas, tais como conferências, audiências e consultas públicas, também em consonância com o EC. Em relação à aplicação dos recursos dos fundos que compõem o SNHIS, em nível municipal, esses deveriam se submeter à política de desenvolvimento urbano apregoada no PDP ou legislação equivalente, no caso de municípios excluídos dessa obrigação legal, bem como aos objetivos e metas do PLHIS.

Para isso, seria utilizado o Conselho Municipal de Habitação, composto por câmaras temáticas de saneamento, mobilidade, planejamento territorial e habitação etc, de acordo com as peculiaridades de cada local. Esse órgão deveria ter a participação de, pelo menos, 25% da população atendida, e representaria a instância competente para tratar das questões relativas à política habitacional. Por isso, recomendava-se que houvesse apenas um conselho responsável pela política urbana com todas as atribuições urbanas. A responsabilidade por ceder aos conselhos os meios necessários ao exercício de suas competências, como infraestrutura, recursos humanos e verbas para o seu funcionamento, seria do executivo municipal (CARDOSO; ROMEIRO, 2008).

Como demonstram os autores, apresentar o PLHIS, considerando as especificidades do local, e realizar o levantamento dos imóveis públicos a serem destinados à HIS para

implantação de projetos em áreas bem localizadas da cidade, de acordo com os objetivos do Plano Diretor Participativo local, seriam os passos fundamentais para o sucesso de todo o sistema.

Os municípios, em geral, inclusive onde não houvesse um PDP, deveriam elaborar um Sistema Municipal de Informações, com cadastro único multifinalitário; simplificar as regras e os critérios para o acesso a moradias e às condições de concessão de subsídios e financiamento; priorizar a alocação de recursos para as áreas demarcadas como AEIS/ ZEIS; e promover audiências públicas e conferências para debater e avaliar os critérios de alocação de recursos e programas habitacionais, bem como projetos de grande impacto urbano-ambiental, entre outros.

Para que haja maior controle social sobre a aplicação das verbas, os fundos deveriam, ainda, concentrar todos os recursos e, para a sua operacionalização e sucesso da política municipal de HIS, seria essencial a dotação orçamentária nas Leis Orçamentárias Municipais (CARDOSO; ROMEIRO, 2008). A alocação dos recursos, conforme determinado nos PDP's, seria fundamental para a articulação da política habitacional com a política urbana.

Além disso, é importante a definição dos elementos de HIS para estímulo ao recebimento de recursos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social ou de Desenvolvimento Urbano pelos Municípios, como a revisão do zoneamento, reservando parte do território para HIS; a elaboração de planos de expansão com percentual de cotas para HIS; o reparcelamento de áreas para implementação de HIS em locais vazios consolidados; e a definição de AEIS ou ZEIS para fins de regularização fundiária de interesse social. Quando já existirem tais ferramentas com essa função, é necessária sua constante revisão.

Ainda de acordo com Cardoso e Romeiro, os Planos Municipais de Habitação ou PLHIS podem e devem conter as seguintes medidas administrativas em seu escopo: quantificação de terras necessárias para HIS e das demandas de regularização fundiária, mapeamento de áreas destinadas à regularização fundiária, dentre outros.

As medidas trazidas pelos novos instrumentos visavam aliar o planejamento habitacional ao urbano, a partir da consolidação de mobilizações populares e iniciativas isoladas de governos municipais e estaduais em instrumentos legais originados de recomendações federais e que traziam o Estado como seu principal condutor.

Nos próximos tópicos abordo como as condicionantes econômicas e políticas alteraram as intenções iniciais das ferramentas citadas, rompendo com a força da participação popular, e a relação que se pretendia estabelecer entre as questões habitacionais e a política urbana.

3.2.2 O PlaNHab e as mudanças no contexto econômico

Em 2009 a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades apresentou uma síntese dos principais eixos de atuação do Plano Nacional de Habitação (PlaNHab), defendendo que, frente à complexidade e aos desafios do setor, seria preciso assegurar a continuidade dos recursos e dos principais programas habitacionais (BRASIL, 2009), diferentemente do que se tinha feito em momentos anteriores.

Naquele ano, mudanças estruturais no cenário macroeconômico brasileiro forçaram a implementação de ações pelo governo federal para amenizar os efeitos da crise financeira internacional. Complementando o PAC, foi lançado, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que, pelo menos no discurso, colocaria em curso um conjunto de ações previstas no PlaNHab.

Sua criação está explicitada no documento síntese do PlaNHab (2009), que previu para 2010 o lançamento da segunda fase do PAC, reforçando o papel do setor habitacional e da construção civil como vetores de desenvolvimento econômico do país, contemplando produção e financiamento habitacional e urbanização de assentamentos precários. Além disso, os novos programas federais buscavam consolidar um novo modelo de financiamento e um novo patamar de subsídio para garantir e ampliar o acesso à moradia ao conjunto da população brasileira.

O documento, visto como uma estratégia de inclusão social com desenvolvimento econômico, esclarecia que o PlaNHab propunha estratégias e ações referentes à política urbana e fundiária, relacionando moradia digna, conforme seu documento resumo, à capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social, a estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil e ao fomento do desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipal e estadual (BRASIL, 2009).

Esse documento destacava o PlaNHab como instrumento para viabilizar a implementação da PNH, juntamente com o SNH, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e o SIMAHAB. Indicava, também, o poder público como agente indispensável para a regulação urbana e do mercado imobiliário, incluindo um pacto com a sociedade, extrapolando as gestões governamentais, com a participação dos seus diferentes segmentos, possibilitando, desse modo, o controle social e a transparência nas decisões.

O PlaNHab, como já informado, por estar condicionado à PNH, também tinha como princípio a articulação com a política urbana e, logicamente, a integração com as ações das demais políticas sociais e ambientais. Buscava, ainda, a implementação de instrumentos de Reforma Urbana que possibilitassem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada, permitindo à propriedade urbana cumprir sua função social.

A elaboração do PlaNHab almejava, portanto, identificar fontes de recursos perenes e estáveis; estabelecer a forma de articulação dos três níveis de governo; definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda; estabelecer metas físicas e financeiras para a resolução dos problemas identificados; formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil; articular os programas de caráter nacional e as linhas de financiamento; propor a articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais; sugerir medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para HIS; criar as bases para a montagem de um sistema de monitoramento e avaliação; e orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal (BRASIL, 2009).

O PlaNHab, com base na diversidade regional, definiu por princípio a estratificação da demanda a partir da divisão de grupos de atendimento, sendo eles:

- Grupo 1 (G1): famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso (financiamento);
- Grupo 2 (G2): famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento mensal, regular e estruturado, e acessar financiamento imobiliário, mas baixo;
- Grupo 3 (G3): famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mas baixo;

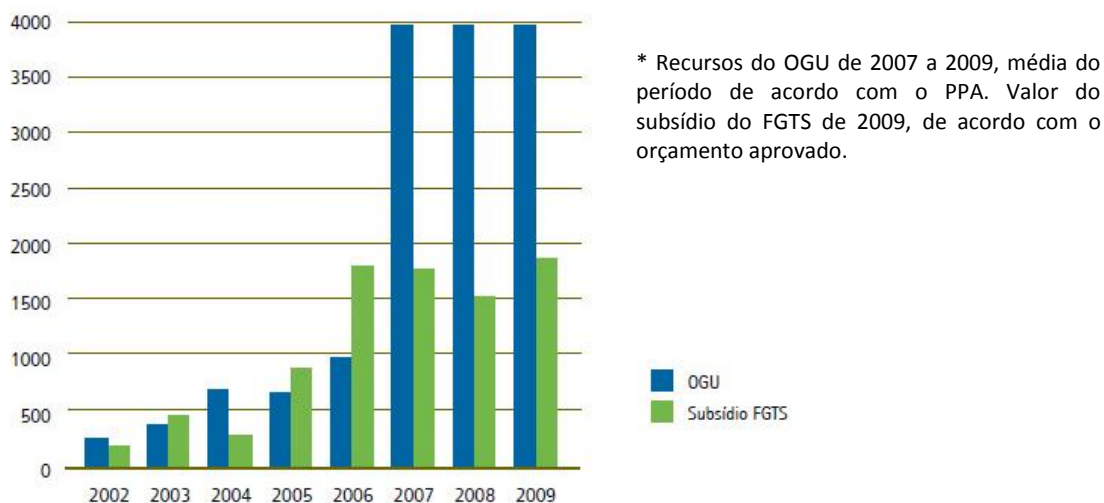
- Grupo 4 (G4): famílias com capacidade de pagamento regular e estruturado, com condições plenas de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário;
- Grupo 5 (G5): famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades por meio de esquemas de financiamento de mercado.

O PlanHab foi elaborado a partir de instâncias de participação da sociedade civil, como audiências públicas, oficinas de capacitação e seminários regionais e contou com o auxílio de um grupo de acompanhamento formado por representantes da Câmara Técnica de Habitação do Conselho Nacional das Cidades, presente em todo o processo de elaboração, tendo sido intensamente debatido nos três conselhos vinculados à habitação (Conselho das Cidades, CCFGTS e CGFNHIS).

Ao contextualizar o problema da habitação, o PlanHab demonstrou como no Brasil ele se caracteriza pelo patrimonialismo e pela desigualdade social e econômica, resultando em assentamentos precários. Na época do seu lançamento, o déficit habitacional era estimado em cerca 5,8 milhões de domicílios (BRASIL, 2009, apud FJP, 2008). A maior parte estava em assentamentos informais, que se caracterizavam, basicamente, pela informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano e falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, em geral, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional (BRASIL, 2009).

Cabe destacar que o PlanHab pretendia atingir 3,2 milhões de famílias que viviam em assentamentos precários com ações de urbanização, uma vez que elas precisavam de ações mais estruturais voltadas à qualificação urbanística e regularização fundiária, representando um aumento substancial dos recursos do OGU e do FGTS direcionados para HIS desde 2002, conforme gráfico mostrado a seguir.

Gráfico 1 - Subsídios para política habitacional - Recursos do OGU e FGTS (2002 a 2009)



Fonte: PlaNHab (2009).

Dentro do SNHIS, cuja coordenação é do MCidades, cabia ao governo federal, conforme a Lei nº 11.124/05, além de formular a PNH, compatibilizá-la com as demais políticas setoriais, acompanhar e avaliar a execução e os resultados das ações e, inicialmente, selecionar as propostas apresentadas pelos proponentes. Por meio de um termo de adesão, estados e municípios deveriam constituir o seu FLHIS, o Conselho Gestor e o PLHIS.

A partir da adesão, os entes receberiam um aporte de recursos financeiros para, principalmente, auxiliar na sua qualificação institucional, um dos itens mais frágeis devido às mudanças de governos; proporcionar assistência técnica para a população; fortalecer instâncias de participação social; relacionar a política habitacional com as demais políticas; articular o setor público nas três esferas governamentais, caracterizadas pela grande exigência de documentação e tramitação burocrática; reformular o arcabouço legal e normativo do setor; e monitorar a PNH e os resultados alcançados com o PlaNHab.

Em relação aos cenários macroeconômicos, conforme seu documento chave, contava com uma projeção do crescimento da economia e evolução da renda da população brasileira, elaboradas entre o final de 2007 e o primeiro semestre de 2008, considerado positivo e consistente, mesmo para longo prazo, embora os efeitos da crise mundial ainda não pudessem ser totalmente previstos (BRASIL, 2009). Esse incremento na renda pode ser avaliado na tabela 5.

Tabela 5 - Distribuição da quantidade de famílias por faixas de renda familiar - Brasil: 2001-2006 (em %)

Ano	Até 400	400 a 500	500 a 600	600 a 700	700 a 800	800 a 1.000	1.000 a 1.200	1.200 a 1.400	1.400 a 1.600	1.600 a 2.000	2.000 a 4.000	Acima de 4.000	Total
2001	24,9	5,9	7,3	4,4	6,3	8,5	6,1	5,5	4,9	5,7	12,4	8,0	100,0
2002	22,9	6,2	9,4	4,3	6,2	8,4	7,5	4,7	4,8	5,6	12,2	8,0	100,0
2003	25,3	6,7	7,2	4,9	7,0	8,9	6,0	5,5	4,6	6,0	11,2	6,9	100,0
2004	22,3	6,8	8,5	5,4	7,8	9,5	6,7	5,6	3,5	5,9	11,2	6,8	100,0
2005	21,5	6,8	5,2	5,6	8,1	10,1	6,5	5,9	4,2	6,7	12,3	7,2	100,0
2006	18,5	6,7	5,7	4,9	7,1	9,7	8,3	6,1	3,9	7,3	13,5	8,1	100,0

* Faixas de renda em reais de 2007.

Ativar o Windows

Fonte: PlaNHab (2009, p. 68).

Da mesma forma, as projeções e os cenários das fontes de recursos para habitação eram positivas e contavam com a manutenção dos avanços do PAC e a dotação orçamentária da proposta na PEC Moradia Digna⁴¹, que estabelecia em 2% o percentual destinado à habitação no orçamento da União e em 1% a dos demais entes federativos, como exemplifica a tabela 6 abaixo.

Tabela 6 - Recursos dos orçamentos públicos para habitação

PERÍODO (PPA)	OGU	Estados	Municípios	TOTAL DE RECURSOS PÚBLICOS
2008/2011	16.400.000	5.330.411	4.985.305	26.715.716
2012/2015	19.514.705	6.236.182	5.831.791	31.582.678
2016/2019	22.859.577	7.295.451	6.822.370	36.977.398
2020/2023	26.733.425	8.534.645	7.981.208	43.249.278
TOTAL (2008-2023)	85.507.708	27.396.690	25.620.674	138.525.072

Fonte: PlaNHab (2009, p.77).

Os objetivos e estratégias do PlaNHab, de acordo com seu texto resumo (BRASIL, 2009), que pretendiam equacionar as necessidades habitacionais até 2023, encontram-se relacionadas a seguir:

⁴¹ Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 285 de 2008, também conhecida como PEC da Moradia ou PEC da Habitação, visa acrescentar um artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social. Porém, até a conclusão deste trabalho, ela ainda não tinha sido aprovada, apesar de já tramitar no congresso há nove anos.

- Criar um novo modelo de financiamento e subsídios capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda. As estratégias para isso seriam ampliar os recursos não-onerosos destinados à HIS; encaminhar parte dos recursos do FNHIS para a urbanização e regularização de assentamentos precários/ produção de unidades novas para as famílias do G1; reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS para aumentar o financiamento às famílias do G2 e G3; criar a Carta Subsídio para agilizar a política de subsídios; criar o Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHP) para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda com alto risco de crédito (G2); e estimular, por meio de direcionamento, a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados ao G4.

- Revisar os arranjos e o desenvolvimento institucional por meio da implementação do SNHIS e consolidar um modelo de política habitacional baseado na descentralização, articulação intergovernamental e participação popular. Para tanto, seria necessário fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS; fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel; garantir o controle social e a participação da sociedade na implementação da política e dos planos; criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana para bonificar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional; capacitar os agentes para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do plano; instituir o Sistema de Informações da Habitação a partir do CadÚnico; e criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab.

- Definir estratégias urbano-fundiárias para assegurar acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS, conforme as metas do PlanHab, e regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda. Para isso, as ações deveriam visar à incorporação de instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos informais; o estímulo aos municípios pela adoção de instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada; o dimensionamento da terra necessária para a produção de HIS (tudo isso nos PLHIS); a regularização de HIS nos imóveis da União; a criação de subsídio localização para viabilizar a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas; e a

aplicação dos instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220/2001.

- Ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à HIS e ao mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade. Nesse caso, as estratégias seriam desonerar o processo de produção da HIS, com efetiva redução no custo e aumento da oferta da moradia; agilizar os procedimentos de aprovação de empreendimentos, buscando simplificar o processo de licenciamento e registro cartorial; modernizar processos de produção a partir do incentivo à utilização de materiais, componentes e tecnologias adaptadas às características regionais; estabelecer normas gerais aplicáveis em todo o território que dessem homogeneidade às exigências para a HIS; capacitar mão de obra e profissionais que trabalhassem no setor, buscando qualidade nos projetos e processo construtivo; e apoiar o autoempreendimento da casa própria e os processos com autogestão e cooperativados.

A interpretação dessas estratégias nos leva a concluir que elas teriam pesos iguais no desenvolvimento da proposta, assim como a necessidade de serem implementadas de forma relacionada para o sucesso do plano. Cabe notar que elas se configuraram nos seguintes eixos do PlanHab:

- * Primeiro eixo - Criação de um novo modelo de financiamento e subsídios: A partir de 2009 foi ampliado esse elemento no setor habitacional, a fim de viabilizar a produção de unidades novas, urbanização e regularização de assentamentos precários. A primeira etapa do plano se configurou, além da continuidade das ações desse tipo, no desenvolvimento e na implementação de um programa de provisão habitacional de larga escala, enquadrando o PMCMV em uma política de subsídios, com recursos assegurados a longo prazo para estimular o investimento privado no mercado habitacional popular.

- * Segundo eixo - Implementação do SNHIS e fortalecimento do setor público para gerir uma política habitacional: Foi realizada a campanha para elaboração ou revisão dos planos diretores e PLHIS municipais já apresentados, mesmo que não tenha atingido todos os municípios, entre outras iniciativas do governo federal, como a ampliação da assistência técnica e elaboração de estudos sobre o tema da HIS.

- * Terceiro eixo - Estruturação de uma base legal e fundiária, a fim de garantir o acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para HIS, assim como a regularização de assentamentos informais de forma coordenada entre os entes governamentais: Ações

relacionadas às estratégias urbano-fundiária começaram a ser realizadas, como a regulamentação do capítulo 3º da Lei nº 11.977/09, que trata da regularização fundiária, fundamental para manter a continuidade das ações de urbanização.

* Quarto eixo - Ampliação da produção e do fomento da cadeia produtiva de HIS e de mercado: Em relação a esse tópico, começou a ser tomada uma série de medidas governamentais, tais como a aprovação do Regime Especial de Tributação (RET), que reduz a alíquota para a produção, disponibilização de uma linha de crédito para empresas de construção civil, operacionalizada pela CAIXA, e ampliação do limite de financiamento para compra de materiais de construção (BRASIL, 2009).

O PlaNHab também definiu linhas programáticas, como a “Integração Urbana de Assentamentos Precários”, com urbanização, integração e regularização fundiária, sendo esta última condição essencial para a sustentabilidade das intervenções. Nas áreas ocupadas, seriam asseguradas a posse e a propriedade definitiva das moradias por parte dos seus ocupantes, de modo a evitar remoções arbitrárias e despejos forçados, e nas áreas vazias ou subutilizadas, delimitadas como AEIS ou ZEIS, seriam ampliadas e barateadas a oferta de terra urbanizada para a promoção de empreendimentos habitacionais.

Outra linha programática focava na “Produção e Aquisição Habitacional”, seja pelo poder público por arrendamento, construção em áreas urbanas centrais (centros históricos, áreas urbanas consolidadas etc) ou autogestão, seja por produção privada, locação social, produção de loteamentos urbanos associada à oferta de materiais de construção e assistência técnica ou aquisição de unidades habitacionais (BRASIL, 2009).

Também foi criada uma linha programática para “Melhoria Habitacional” por autopromoção e uma linha exclusiva de “Assistência Técnica” tanto para a população em geral, como para cooperativas e organizações não-governamentais. Ao mesmo tempo, foi elaborada uma linha programática para o “Desenvolvimento Institucional”.

Para a consolidação das metas previstas, segundo o texto resumo do PlaNHab, seria necessário estabelecer cenários de atendimento, tais como a estratificação dos grupos de atendimento, a definição dos produtos habitacionais e seu custo, segundo as diferenças regionais e a sua distribuição por tipologia de municípios e prioridades dos grupos de atendimento, as contrapartidas dos beneficiários e a definição de um modelo de financiamento e subsídio, assim como das fontes de recursos.

Não obstante, como anunciado, mudanças relacionadas à ordem macroeconômica ocorreram naquele contexto, deflagradas pela crise internacional iniciada em 2008. Em função dessa nova conjuntura, o governo federal adotou medidas anticíclicas, embora a economia brasileira apresentasse, até 2007, um vigoroso crescimento, como já expõe o próprio texto do PlaNHab.

As principais medidas para mitigar o impacto da crise nos setores da economia nacional, além daquelas que visavam incentivar a liquidez na economia doméstica e as políticas de estabilização cambial, foram um conjunto de ações no setor da construção civil e infraestrutura, sendo que, dentre elas, algumas iam de encontro aos eixos e etapas de implementação do PlaNHab. Chama a atenção já nesse momento o fato de que essas ações remetiam a uma política tradicional, como já havia acontecido com o BNH.

Perante fatores como a melhoria de renda da população, as ações implementadas pelo governo federal para mitigar os efeitos da crise financeira internacional na economia doméstica e a elevação expressiva do volume de crédito e dos investimentos no setor habitacional, acreditava-se ser possível direcionar as intenções da PlaNHab para a confecção de programas de grandes dimensões, como o PAC e o PMCMV, abarcando as intenções da PNH.

A linha destinada à urbanização de assentamentos precários teve, então, um significativo incremento com o PAC, especialmente nas regiões metropolitanas e grandes aglomerados urbanos. O PMCMV, por sua vez, pretendia consolidar um novo modelo de financiamento e um novo patamar de subsídio para ampliar o acesso à moradia da população, com estratégias e ações relacionadas à política urbana e fundiária e acesso à moradia digna.

Acreditava-se que o PlaNHab, através do PMCMV, retomaria o planejamento do setor habitacional, somando-se aos avanços institucionais iniciados desde a criação do MCidades e da PNH, do SNHIS e do FNHIS. A partir dele, o PlaNHab teria maiores possibilidades de se consolidar, de acordo com o documento oficial do governo federal.

Tentando não abordar o PMCMV, que será explicitado no próximo capítulo, cuja implementação não se deu como esperado, cabe dizer que autores que tratam dos seus desdobramentos, como Maricato (2011), destacam que, com a crise econômica, se deu a falência de importantes instituições financeiras internacionais, acarretando uma redução do crédito e afetando os investimentos das empresas do setor da construção. O valor das ações

dessas construtoras nas bolsas de valores sofreu grande queda e, frente a isso, uma das atitudes do governo foi investir no setor habitacional, estimulando a geração de empregos e renda, apoiando às citadas companhias.

Ao mesmo tempo, uma crise política (o chamado mensalão) influenciou a permuta do Ministro do MCidades, Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (o mesmo de Lula) por Severino Cavalcanti, do Partido Progressista, além de uma grande fragmentação do governo e troca de todos os secretários da pasta. Enquanto se deformavam as condições econômicas, aumentou-se o volume de recursos, mas se desarticularam as secretarias (BONDUKI, 2014).

O PMCMV, desenvolvido na Casa Civil da Presidência da República e no Ministério da Fazenda, foi lançado nesse contexto como parte do PAC, ou seja, fora do Ministério das Cidades e desvinculado da PNH (MARICATO, 2011), em parceria com o empresariado privado dos setores da construção civil e incorporação imobiliária.

Conforme relata Maricato (2014), tal política conduziu o país a um aprofundamento do *boom* imobiliário a partir de 2009, mesmo com o impacto positivo sobre o mercado de trabalho. A explosão dos preços de terrenos, imóveis e aluguéis, propiciados por uma reforma financeira, não tocou na base fundiária urbana e contribuiu para excluir ainda mais os pobres e aumentar a desigualdade territorial. Além disso, grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014, intensificaram os processos de expulsão de moradores, tendo sido muitos deles remanejados para os novos conjuntos.

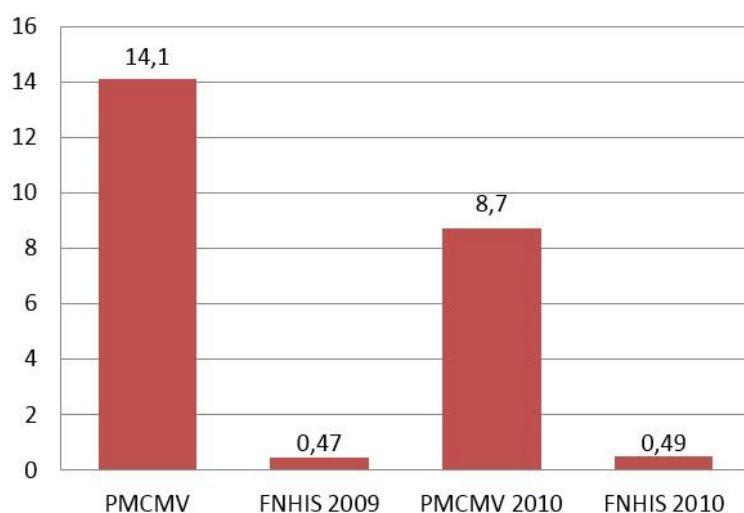
A aplicação dos recursos do FNHIS, à medida que as obras fossem executadas e atestadas, de acordo com documento da Confederação Nacional dos Municípios (2009), deveria ocorrer de forma descentralizada dos estados, municípios e Distrito Federal em ações de HIS, conforme termo de adesão ao SNHIS. No entanto, os repasses para operações do PAC passaram a ser considerados transferências obrigatórias, formalizadas por meio de Termo de Compromisso entre a União e o ente receptor dos recursos, sujeito à contrapartida dos entes vinculados aos empreendimentos do sistema.

No primeiro semestre de 2010, vale ressaltar que as obras relacionadas à urbanização de assentamentos precários (UAP) foram as que receberam maior apoio, enquanto apenas um pequeno percentual foi destinado à construção de novas moradias. Naquele ano ocorreu um escasso direcionamento de recursos ao FNHIS para a construção de casas populares, evidenciado no seu relatório de execução orçamentária. A partir do seu

advento, o PMCMV passou a levar boa parte dos recursos da habitação, esvaziando a função do FNHIS (CNM, 2009).

O PMCMV, segundo o próprio relatório de gestão do FNHIS, concentrou parte dos recursos do fundo para a provisão habitacional, configurando o Programa como a maior política de investimento em habitação do governo federal, que tinha o objetivo de construir e financiar um milhão de moradias para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos (CNM, 2009), recebendo grande parte dos recursos da União para a construção de casas populares. O volume de recursos destinados a ele e ao FNHIS, em 2009 e 2010, pode ser conferido no gráfico 2.

Gráfico 2 - Quantidade de recursos destinados ao PMCMV e ao FNHIS em 2009 e 2010



* Os valores do FNHIS neste gráfico se referem apenas aos recursos destinados à provisão habitacional.

Fonte: CNM (2009).

Segundo a CNM, ao investir no setor habitacional por outros meios e direcionar um aporte de recursos ao Programa maior que para o FNHIS, o governo federal pode ter desestimulado a adesão das prefeituras ao SNHIS, porque o esforço que os municípios faziam para cumprir as exigências de adesão ao sistema se tornaram inviáveis. Entre os que não aderiram ao sistema, alguns já executavam programas de habitação e não tinham nenhum interesse em receber as verbas federais para tal; outros alegaram que, por serem pequenos, não tinham problemas relacionados à escassez de moradia; e houve aqueles que ainda não tinham aprovado a lei de criação do fundo e do conselho gestor (CNM, 2009).

Maricato (2011) também destaca que o PAC 1, de 2007, remeteu a maior parte dos recursos à moradia e infraestrutura e, por isso, dialogou com o desenvolvimento urbano,

enquanto o pacote habitacional do PMCMV, de 2009 – que retomou a política habitacional, dando maior ênfase na quantidade de moradias –, abandonou a condição urbana. Tal posição vem gerando problemas significativos, desde os “efeitos para trás” na ICC, quanto “para frente”, com a valorização dos bens de consumo. Ampliaram-se os subsídios para a baixa renda, mas não as legislações urbanas, e os projetos arquitetônicos são, em geral, de má qualidade e a localização dos conjuntos, inadequada e desarticulada do tecido urbano.

Ainda segundo a mesma autora, o PAC passou a contribuir fortemente com o crescimento do país, tanto no que diz respeito ao Produto Interno Bruto (PIB) quanto à geração de empregos formais, com sua aposta em uma política desenvolvimentista. Por outro lado, para a consolidação das metas previstas do PlaNHab, ainda seria necessário valorar os cenários de atendimento propostos, que eram a estratificação dos grupos de atendimento; a definição dos produtos habitacionais e seu custo, segundo as diferenças regionais e a distribuição dos mesmos por tipo de municípios e grupos de atendimento; as contrapartidas dos beneficiários; e a definição de um novo modelo de financiamento e subsídio, assim como das fontes de recursos.

Porém, vê-se que os planos não estão sendo executados conforme a articulação e a programação que a PNH propunha. Eles vêm sofrendo distorções que implicam em um afastamento da proposta oficial, causando prejuízos para a população a que se pretendia beneficiar. O PMCMV não segue o que a PNH ditava, seja em nível federal ou em nível municipal, tema discutido no próximo capítulo.

4 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: PRINCIPAIS PONTOS E DISTORÇÕES

“A cidade se encontra prostituída
Por aqueles que a usaram em busca de uma saída
Ilusora de pessoas de outros lugares,
A cidade e sua fama vai além dos mares”
Chico Science (A Cidade)

Este capítulo, que dá sequência ao exposto no tópico anterior, trata do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e seus desdobramentos, que vêm ocorrendo de forma independente da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Plano Nacional de Habitação (PlaNHab).

O PMCMV, de 2009, enfatiza a construção de uma grande quantidade de moradias, o que vem ocasionando problemas urbanos e sociais – apesar da ampliação dos subsídios para a baixa renda – por desconsiderar questões como os parâmetros construtivos e a localização sugerida para Habitação de Interesse Social (HIS) nos planos urbanísticos municipais, além da produção de unidades cujos projetos arquitetônicos e urbanísticos são repetitivos e, em geral, com má qualidade construtiva, sem preocupação com o tratamento das áreas livres ou relação com equipamentos sociais e serviços urbanos. Mesmo assim, diversos estudos constataram que ele tem conseguido contribuir para o crescimento econômico do país.

Os conjuntos habitacionais vêm sendo edificados sem considerar as diferenças regionais de cada localidade e a sua distribuição por tipo de municípios e grupos de atendimento, além do déficit por estados, conforme previsto no PlaNHab, dando continuidade à tendência histórica de se construir moradia para a população de mais baixa renda apenas nas áreas periféricas das cidades.

Portanto, neste capítulo, é fundamental sintetizar as propostas do PMCMV, a partir da análise da legislação na qual ele se baliza, assim como dos aspectos relativos ao planejamento habitacional originados na PNH e no PlaNHab. Da mesma forma, estão evidenciados os dados da evolução da indústria da construção civil após o lançamento do Programa em comparação ao combate do déficit habitacional brasileiro.

Também é demonstrado o conjunto das contradições que vem apresentando, por ter sido usado como uma ferramenta anticíclica para combater a crise econômica iniciada em 2008, abandonando, desse modo, os elementos urbanísticos e sociais propostos pela PNH e

pelo PlaNHab. Com isso, importante destacar, os beneficiados foram as construtoras e não as populações necessitadas de moradias.

Sobre tal crise, esclareci seus principais elementos, tais como a origem internacional e os reflexos na economia brasileira, especialmente pela capitalização de empresas construtoras e pelo seu investimento na compra de terrenos. Por outro lado, debati os pontos gerados pela opção de utilizar o Programa economicamente – inclusive a fim de evitar prejuízos para as empresas citadas – o que, apesar das diferenças do contexto contemporâneo, remetem a iniciativas anteriores voltadas à HIS, como o Banco Nacional da Habitação (BNH).

A base para essa análise foi o exame de trabalhos que discutem o distanciamento do Programa em relação à PNH, mostrando a transição de uma iniciativa social para um instrumento econômico. Esses estudos consistem em avaliações, realizadas por diferentes grupos de pesquisa, da aplicação do Programa em várias cidades do país, dentre as quais foram tomados exemplos que espelham as questões supracitadas.

A partir dessas pesquisas, considerei apontamentos acerca do PMCMV no Brasil e destaquei as principais ferramentas utilizadas nos estudos, que auxiliaram na configuração de um instrumento de análise do município de Juiz de Fora, em Minas Gerais – caso de estudo desta tese – no capítulo 5 deste trabalho.

4.1 ESTRUTURA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surgiu com a Medida Provisória nº 459 e foi regulamentado pela Lei nº 11.977, em 2009, com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, ou requalificação de imóveis urbanos ou rurais, para famílias de zero a dez salários mínimos, com amparo por subsídio àquelas de menor renda. Uma velha fórmula que recebeu nova roupagem, como visto pela análise das experiências expostas no capítulo 2.

O PMCMV ia de encontro à implementação do Plano Nacional de Habitação (PlaNHab), explicitado no capítulo 3, pelo fato de ter metas para a construção de moradias tanto urbanas quanto rurais, viabilizando o acesso de famílias de baixa renda à casa própria – uma política, então, de inclusão social e ampliação do crédito habitacional –, e por ser preparada por meio da participação popular. Da mesma forma, somava-se ao Programa de

Aceleração de Crescimento (PAC), marco histórico da urbanização de favelas no Brasil no cobrimento da parte habitacional. Dividia-se em linhas de atendimentos, entre as quais se destaca o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que tinha o objetivo de promover a produção ou aquisição de novas UH's ou a requalificação de imóveis urbanos, nosso foco neste tópico.

Por outro lado, visava à geração de emprego e renda pela ampliação de investimentos na Indústria da Construção Civil (ICC) – cumprindo uma função anticíclica de enfrentamento da crise econômica iniciada em 2008 –, assim como o financiamento da cadeia produtiva, por meio da promoção de alternativas de menor custo e maior qualidade construtiva.⁴² Para tanto, além do aumento do crédito, o PMCMV se baseou em medidas tomadas pelo governo federal para beneficiar o mercado imobiliário, como a facilitação das condições de contratação das empresas (pela análise de risco e desoneração de impostos) e também da aprovação de projetos.⁴³

Seu escopo já tinha sido apresentado no documento que resume o PlanHab, em 2009, no qual estavam indicados elementos que corroboravam com a Lei nº 11.977/09, depois atualizados pela Lei nº 12.424/11, que tinham o objetivo de compatibilizar a prestação da casa com a capacidade de pagamento das famílias. Segundo a lei mais atual⁴⁴, devem ser observados os seguintes critérios:

- FAIXA 1 - teto previsto de até três salários mínimos ou R\$ 1.600,00. Para as famílias dessa faixa, foi previsto o subsídio integral.
- FAIXA 2 - teto previsto de até seis salários mínimos ou R\$ 2.790,00. Para ela, foi programado o aumento do subsídio parcial em financiamentos.
- FAIXA 3 - teto previsto de até dez salários mínimos ou R\$ 4.650,00. Para essa faixa, estava previsto estímulo à compra.

Os recursos para os mutuários com renda familiar de até seis salários mínimos provêm do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), como já acontecera no BNH, e,

⁴² A verificação do aumento da qualidade construtiva seria verificada por meio do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H), citado no capítulo 2.

⁴³ Uma dessas medidas foi a simplificação do Licenciamento Ambiental, pela Resolução nº 412, de 2009, que definiu um procedimento uniforme e simplificado para empreendimentos até 100 ha e critérios único para todos os entes federados, quando da avaliação dos projetos, diminuindo o prazo para expedição da licença.

⁴⁴ Essa lei, por sua vez, foi atualizada pela Lei nº 13.274, de 26 de abril de 2016.

para famílias com renda mensal de até três salários mínimos, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)⁴⁵ (nesse caso quando integrantes de entidades), repassados às empresas para a construção das habitações. Nas primeiras operações, que se originaram no PAC, a verba podia vir do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), inclusive para o custeio de equipamentos complementares à habitação.

Ao mesmo tempo, os fundos das cadernetas de poupança (SBPE) são destinados ao financiamento habitacional para os setores de renda média – com taxas de juros variando conforme a faixa de renda, a partir de 10% ao ano mais a variação da inflação, já que os bancos devem aplicar no mínimo 65%⁴⁶ de seus recursos em financiamentos habitacionais, operando a taxas de juros pré-fixadas – conforme restrições do Conselho Monetário Nacional (CMN).⁴⁷

A gestão operacional dos recursos é efetuada pela CAIXA, e os Ministérios das Cidades e da Fazenda fixam sua remuneração pelas atividades exercidas no âmbito do Programa. No entanto, essas operações também podem ser realizadas pelos bancos múltiplos ou comerciais, sociedades de crédito imobiliário, companhias hipotecárias e cooperativas de crédito habitacional (BRASIL, 2009). O subsídio pode chegar a 97% do valor do imóvel e o restante é dividido em prestações de, no máximo, 10% do valor da renda, não podendo ultrapassar R\$ 50,00, a serem pagas pelo morador ao longo de 120 meses, ou seja, dez anos.

Para a implantação das novas unidades habitacionais (UH's) podem ser doados, pelos estados, Distrito Federal e municípios, terrenos localizados em área urbana consolidada ou de expansão – observado o respectivo Plano Diretor (PD), assim como os instrumentos do Estatuto da Cidade (EC), voltados para o controle da retenção das áreas ociosas e com a possibilidade de adequação ambiental do projeto e infraestrutura básica ou que permita novas ligações. A construção desses conjuntos demanda, ainda, segunda a lei de 2011, a existência ou compromisso do poder público com o local de instalação ou a ampliação dos equipamentos e serviços de educação, saúde, lazer e transporte. Segundo a CAIXA (2013), os

⁴⁵ O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) era o mesmo que alimentava o Programa Crédito Solidário.

⁴⁶ De acordo com a Resolução CMN nº 1.446, de 5 de janeiro de 1988.

⁴⁷ CARDOSO; ARAGÃO, 2013a, p. 17 - 66.

estados e municípios que oferecessem mais vantagens dentre esses elementos deveriam ser priorizados.

No caso de empreendimentos construídos com recursos do FAR, eles puderam ter custeada a edificação de equipamentos comunitários, inclusive em terrenos públicos – a partir da Lei nº 12.722/12 –, condicionada ao compromisso dos entes governamentais de assumir a operação após a conclusão da obra e colocá-la em funcionamento em prazo compatível com o atendimento da demanda do empreendimento.

A seleção dos futuros moradores deve ser feita por sorteio, não necessariamente regionalizado, de acordo com critérios baseados na legislação do Programa e definidos pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), submetidos à apreciação do Conselho de Assistência Social. Quando o município não tiver CMH ou os estados indicarem a demanda, os critérios locais poderão ser definidos pelo município, devendo, da mesma forma, ser aprovados pelos conselhos estaduais de habitação.

Para tanto, de acordo com a Portaria nº 140 do 2010⁴⁸, os candidatos devem estar inscritos junto aos cadastros habitacionais municipais, estaduais – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) – para que o ente responsável pela contrapartida indique a demanda. A mesma portaria determina que é admitida a indicação de grupos de famílias provenientes de assentamentos irregulares, em razão de estarem em área de risco, e que devem ser reservados percentuais de UH's adaptadas para pessoas com deficiência, assim como para candidatos idosos.

Importante destacar quais são esses critérios nacionais: famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres e famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. Eles são complementados por até três critérios dos estados e municípios, que devem abarcar aspectos de territorialidade ou vulnerabilidade social, priorizando candidatos que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento, de forma a evitar deslocamentos extensos, ou que se encontrem em situação de rua. O candidato também não pode ter sido beneficiado anteriormente por programas habitacionais do governo, nem ter casa própria ou financiamento em qualquer Unidade da Federação.

A seleção da demanda ocorre pela quantidade de critérios atribuídos ao candidato de acordo com os grupos abaixo:

⁴⁸ Depois atualizada pela Portaria nº 610, de 2011.

- Grupo I – Representado por 75% dos candidatos que preencham quatro ou cinco critérios entre os nacionais e locais;
- Grupo II – Representado por 25% dos candidatos que preencham até três critérios entre os nacionais e locais.

Após selecionados os beneficiários, o município deve providenciar a inclusão ou atualização da família junto aos agentes financeiros do SFH, o que será verificado pela CAIXA.

O Decreto nº 7.499, de 2011, definiu que a participação dos estados, Distrito Federal e municípios no âmbito do PMCMV deve ser regida por Termo de Adesão, definido pelo Ministério das Cidades, que conferiu a eles as atribuições de executar o Trabalho Técnico e Social (TTS) e firmar compromisso com a execução dos equipamentos e serviços de cada conjunto. Esse decreto também instituiu o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida (CAPMCMV) por representantes dos Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério das Cidades e do Ministério da Fazenda, com a finalidade de acompanhar e avaliar as suas atividades.

O TTS foi delimitado como um conjunto de ações para promover o desenvolvimento da população beneficiária e favorecer a sustentabilidade do empreendimento mediante a abordagem de temas como mobilização e organização comunitária – com desdobramentos na gestão condominial – educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda, além de educação patrimonial, relacionada ao uso e manutenção dos equipamentos. Deve ser realizado nos empreendimentos propostos às famílias com renda de até três salários mínimos. Cabe ressaltar que naqueles em formato de loteamento, é destinado, para tanto, o recurso de 1,5% do valor de aquisição da unidade habitacional, e, nos condomínios, de 2%.⁴⁹

A tipologia e o padrão das moradias são fixados pelo Ministério das Cidades, assim como as diretrizes gerais de execução do PMCMV e a distribuição regional dos recursos. O modelo e a infraestrutura urbana, segundo a sua lei, deveriam observar a legislação municipal pertinente, e a produção, requalificação ou reforma de imóveis, contar com assistência técnica na composição dos seus custos. Entretanto, o Programa possui uma cartilha que orienta as construções e determina a metragem mínima, que, em geral, é

⁴⁹ Esse percentual foi definido pela Portaria nº 465/2011 para os empreendimentos contratados até 8 de junho 2011 (TCU, 2014).

inferior à determinada nos municípios, restringindo os modelos a casas térreas e apartamentos.

O PMCMV também engloba, segundo a lei que o criou, a regularização fundiária de assentamentos precários que, de acordo com seu artigo 46, é o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos (...) e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana (...)”, que pode ser pela demarcação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Visa à ampliação do acesso à terra urbanizada pela população e articulação com as políticas setoriais de habitação de cada município, por meio de obras de urbanização em benefício dos moradores e emissão de contratos de concessão de uso especial para fins de moradia pelo poder público.

A lei tem papel estratégico para garantir o acesso à moradia, já que, até então, a regularização de loteamentos precários e favelas era tratada com os mesmos requisitos de um loteamento novo, além de o processo de identificação dos proprietários das áreas privadas ocupadas ser lento, impossibilitando a regularização de ocupações de Áreas de Preservação Permanente (APP), como beira de lago, rio, represa etc.⁵⁰

Destaca-se a importância do papel dos entes públicos na gestão do território, especificamente as municipalidades, adotando medidas para aumentar a oferta e acesso à terra urbanizada, legalizada, bem localizada e a preço acessível à população; utilizando a gestão e ocupação do solo; definindo instrumentos tributários, como o IPTU progressivo; e incluindo no Plano Municipal de Habitação (PMH) o dimensionamento de terra necessária para atender à demanda habitacional, com a definição de estratégias para sua obtenção.⁵¹ A aplicação desses instrumentos favoreceria a implantação do Programa nos municípios.

Ainda faz parte da proposta a diminuição dos custos dos serviços cartoriais referentes à construção dos seus empreendimentos, que deveriam ser reduzidos em 75% para os do FAR e do FDS e em 50% para os atos relacionados aos demais.

⁵⁰ Com base na Medida Provisória nº 292, o próprio município passa, por meio de Plano de Regularização, a ter liberdade para solucionar os problemas de cada ocupação específica.

⁵¹ Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação. Referências para Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS): Contextualização: Política Nacional de Habitação (PNH), Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Plano Nacional de Habitação (PlanHab) - Encontro de Municípios do Estado de São Paulo. São Paulo/ 09 de novembro de 2009.

O Programa, em sua primeira edição (2009-2011), teve como meta a produção de um milhão de UH's e, na segunda (2011-2014), dois milhões, respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais. A lei que o rege enfatiza que as diretrizes para a sua continuidade poderiam ser complementadas pelo PlaNHab, apresentado pelo Poder Executivo Federal mediante um projeto de lei.

O déficit habitacional na época do lançamento do Programa era de 6,3 milhões de moradias⁵² e a distribuição da produção se daria de acordo com a demanda por faixa de renda, as diferenças entre as regiões do país (gráfico 3), o tamanho das cidades e os custos dos imóveis em cada local. Havia a previsão de reduzi-lo em 14%, com um investimento de R\$ 34 bilhões – com destacada atuação nas faixas de renda inferiores. Contudo, a construção, mesmo que superando as metas, não seguiu esse parâmetro, como mostrado ao longo deste capítulo.

Gráfico 3 - Déficit habitacional urbano, por faixas de renda média familiar mensal, consolidado - Brasil e regiões em 2008



Fonte: TCU (2014).

Diferentes trabalhos à época apontaram a simplificação do entendimento do problema habitacional, que teve como resultado concentrar a produção nos estados do

⁵² Essa informação estava no documento resumo do PlaNHab e se baseava em pesquisas da Fundação João Pinheiro. Porém, quando da edição da Lei nº 11977/09, o déficit foi baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), referentes a 2008, quando esse era estimado em 5,5 milhões de domicílios, dos quais 4,6 milhões (83,5%) localizavam-se nas áreas urbanas. Importante destacar que as famílias com renda de até três salários mínimos totalizavam 89,6%.

Sudeste e Nordeste, com prioridade para municípios com mais de 100 mil habitantes – excluindo aqueles com menos de 50 mil –, e da opção pela construção de novas unidades, enquanto o PlanHab pretendia atuar com um leque de programas e produtos habitacionais relacionados às 11 tipologias de municípios que elencou – mostradas no tópico seguinte –, em função das diferentes características demográficas e dinâmicas econômicas.⁵³

A operacionalização do PMCMV se dá, inicialmente, pela apresentação de projetos pelas construtoras (de forma independente ou em parceria entre estados e municípios) ou, ainda, por cooperativas e movimentos sociais (em 3% dos casos), às Superintendências Regionais da CAIXA, que fazem a análise e contratação de obras.⁵⁴

Após esse momento, o banco aprova o projeto e acompanha a obra, mesmo sendo uma instituição financeira. Além disso, as prefeituras oferecem a possibilidade de uma pré-análise mediante apresentação da matrícula do imóvel e projeto básico em dez dias.

De acordo com a cartilha do Ministério das Cidades (2009), após esse exame inicial e comprovação de comercialização mínima, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. Durante a obra, a CAIXA financia o mutuário, sendo o montante abatido da dívida da construtora. Os recursos são liberados conforme cronograma, após vistorias realizadas pelo banco, e, posteriormente à conclusão da construção, as unidades são entregues aos mutuários.

Como exposto inicialmente, as condições para a contratação da obra, segundo essa mesma cartilha (2009), são que a venda feita pela empresa, com financiamento concedido pela CAIXA, amortizará o valor financiado ao empreendedor. Essa contratação se baseia em baixas taxas de juros e garantias, como a hipoteca das UH's, por um valor maior que o financiamento, e na análise de risco de crédito da empresa, que, no caso de o empreendimento ser destinado às famílias com renda de até R\$ 1.600,00, se restringe ao impacto do empreendimento no valor potencial de contratação disponível. A operação não tem risco para a empresa ou ônus de comercialização e incorporação, como já mostrado por Arantes e Fix (2009).

⁵³ SANTO AMORE, 2015.

⁵⁴ MAGALHÃES, 2009.

O Programa atingiu o sucesso quantitativo pretendido e se consolidou, de acordo com os diversos autores estudados⁵⁵, apesar de ter sofrido ajustes, em especial, com relação aos níveis de financiamento, assim como a autorização para a produção em municípios com menos de 50 mil habitantes. Também incorporou especificações mínimas para os projetos e as construções, tentando melhorar o padrão das unidades habitacionais e permitindo o uso misto (residencial e comercial), assim como estimulou a utilização de soluções energéticas sustentáveis (com a adoção de energia solar nas moradias), definiu os parâmetros para o TTS, executado anteriormente por empresas e que passou a ser de responsabilidade dos entes governamentais, além de tornar obrigatória a implantação dos equipamentos públicos nos empreendimentos, dentre outros.⁵⁶

Tabela 7 - Unidades contratadas e valores investidos pelo PMCMV/FAR, de 2009 a 2012

Ano	Unidades Contratadas	Valor do Investimento
2009	143.484	6.028.229.052
2010	260.644	11.022.934.935
2011	83.534	4.577.646.535
2012	248.623	14.495.739.613
TOTAL	736.285	36.124.549.134

Fonte: TCU (2014), p. 9.

Tabela 8 - Contratações do PMCMV no país até novembro de 2010

Faixa de Renda	Unidades Habitacionais	Meta atingida (em %)
De zero a 3 s. m.	449.584	112,40%
Acima de 3 a 6 s. m.	232.071	58,00%
Acima de 6 a 10 s. m.	88.260	44,10%
TOTAL	769.879	71,50%
Todos os investimentos: R\$ 42,0 bilhões		

Fonte: Andrade (2011), p.123.

⁵⁵ Murat (2015), por exemplo, demonstra que, a primeira edição do PMCMV, que contou com subsídios de 34 bilhões de reais e previa a construção de um total de um milhão de moradias até 2010, teve sua meta atingida. Na segunda etapa, foram contratadas mais de 3,7 milhões de moradias (sendo aproximadamente três quintos deste total destinado às famílias da Faixa 1), superando as expectativas do Governo, que previa dois milhões.

⁵⁶ Parte dessas modificações foi dada pela Portaria do Ministério das Cidades nº 465/2011, que tornou obrigatória, aos empreendimentos com mais de 500 UH – nos já contratados, pois depois dela não puderam mais ser executados com essa quantidade –, a apresentação do “Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos Urbanos” e da “Matriz de Responsabilidade”.

Em suas duas primeiras fases, efetivou as contratações explicitadas nas tabelas 7 e 8 acima e, em 2011, foi lançada a sua segunda edição. Todavia, como apontam Cardoso e Aragão (2013, p. 43), as reações a ela foram, “pelo lado dos empresários da construção, eufóricas e, pelo lado dos setores de esquerda, em certa medida, cautelosas”, tendo os empresários se colocado claramente como coautores e parceiros do Programa. Como se pode perceber, anteriormente não havia nenhuma menção à participação social, da mesma forma que na sua segunda etapa.

4.2 INCOERÊNCIAS DO PMCMV: UM PROGRAMA SOCIAL OU ECONÔMICO?

Minha reflexão a partir desse momento tem como foco as alterações feitas na estrutura do Programa como reação à crise financeira de 2008, recebendo uma feição econômica, diferente do viés social que propunha, e as contradições trazidas por essas mudanças, o que, em certa medida, já tinham ocorrido nas iniciativas habitacionais anteriores.

Na origem do PMCMV, o financiamento a longo prazo para viabilizar o consumo, com base na redução de juros e inflação, garantindo uma demanda solvável, já estava previsto. Isso já tinha acontecido no período do BNH, propiciando o desenvolvimento do setor construtivo e favorecendo as empresas de maior porte. Apesar disso, a produção para famílias de baixa renda, por meio daquele banco, graças às políticas recessivas do governo e à estratégia empresarial do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), não direcionou subsídios diretamente ao mutuário (CARDOSO; ARAGÃO, 2012).

Na década de 1990, os órgãos de representação do setor da construção civil propuseram, então, alternativas à reestruturação dos modelos de financiamento, influenciados pelo exemplo americano de securitização e hipotecas. Houve o “amadurecimento de propostas de regulamentação deste mercado e de criação de mecanismos que dessem suporte à financeirização das atividades do setor imobiliário”, conforme afirmam Cardoso e Aragão (2012, p. 8). Isso resultou em regras que buscavam estruturar um ambiente confiável para investimentos, como a criação, em 1997, do Sistema

Financeiro Imobiliário (SFI), pela Lei nº 9.514, estabelecendo, por exemplo, a alienação fiduciária⁵⁷, além de outros mecanismos de financeirização de dívidas hipotecárias.

Anos mais tarde, durante o governo Lula, foi alterada a regra que permitia aos agentes financeiros descontarem parte dos seus créditos em FGTS como investimento habitacional, tendo como consequência a ampliação dos recursos destinados ao financiamento imobiliário – o que contribuiu para o boom imobiliário recente (CARDOSO; ARAGÃO, 2012 apud ROYER, 2011) – entre outras iniciativas para ampliar a segurança dos investidores no setor.⁵⁸ Isso garantiu um mercado de crédito para o consumo de unidades habitacionais para as faixas de renda média.

A partir de 2005, o setor imobiliário iniciou um novo processo de reestruturação, com a abertura do capital das empresas da construção civil na Bolsa de Valores, o que permitiu investimento no estoque de terra e lançamentos imobiliários naquele que parecia um momento favorável. No entanto, em 2008, uma forte crise financeira, gerada pelo setor imobiliário dos Estados Unidos, surpreendeu o mundo, resultando no recuo dos investimentos no mercado de capitais, afetando também as perspectivas financeiras das empresas brasileiras.

Independente do trabalho que vinha sendo realizado para a consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e da Política Habitacional Nacional (PNH), pelo Ministério das Cidades (MCidades), o PMCMV foi lançado no início do ano de 2009, com forte apoio ao crédito para a produção e para o consumo de habitação. Cardoso e Aragão destacam que o governo federal adotou políticas *neokenesianas*⁵⁹ para sustentação da trajetória de crescimento econômico vivido pelo Brasil.

⁵⁷ Segundo Royer (2009, p. 115), na hipoteca “é transferido o direito de posse e o domínio ao mutuário”, mesmo tendo pago apenas uma pequena parcela do financiamento, ainda que o domínio seja do agente financeiro. Já pela alienação fiduciária, ele tem apenas a posse, não o domínio, só transferido com a liquidação da dívida. A propriedade do imóvel é do banco e o mutuário não é proprietário.

⁵⁸ Exemplo dessas iniciativas são a Medida Provisória nº 2.221/2001, que tratava do patrimônio de afetação (segregava os ativos de um empreendimento dos outros ativos da empresa promotora, de forma a evitar que o comprador seja prejudicado pela falência da empresa); e a Medida Provisória nº 252/04, mais conhecida como “MP do bem” (que criou mecanismos de renúncia fiscal, por exemplo, na alienação de imóveis residenciais quando do emprego dos recursos na aquisição de outras moradias).

⁵⁹ O *keynesianismo* significava a combinação entre gasto público, oferta de crédito, investimento privado e estabilidade financeira, com o propósito de estimular o acesso à riqueza através de crédito, dirigido à acumulação produtiva, com a justificativa de emprego e elevação dos salários. Ele propiciou o desenvolvimento dos países europeus e Japão, e, da mesma forma, serviu de base para empréstimos aos países do terceiro mundo, para empresas e bancos, alimentando o endividamento da periferia. Isso se repete atualmente, pois o

A Indústria da Construção Civil foi escolhida para aquecer a economia por ser o setor que mais apresentava efeitos econômicos multiplicadores de investimentos – os mesmos argumentos utilizados na criação do BNH, em 1964. Entretanto, fica claro que essa urgência em ativar o setor foi conjugada com a ameaça enfrentada pelas empresas da construção civil em desvalorizar seus capitais na Bolsa de Valores. Dessa maneira, uma das justificativas para o lançamento do Programa, que é o crédito à produção⁶⁰, se acoplou aos interesses do setor produtivo, assegurando a diminuição dos riscos dos investidores (CARDOSO; ARAGÃO, 2012).

O anúncio da meta de um milhão de unidades ocasionou uma corrida das empresas construtoras e uma competição por insumos e mão de obra, refletindo, desse modo, na alta de preços no mercado. No entanto, como se considera que os custos desses itens têm baixa variabilidade de preços, o fator que determinou a margem de lucro foi o preço da terra, e como ele também apresentava elevação do seu custo, restou fazer pressão sobre o governo pela promoção dos valores dos financiamentos. Assim, deduz-se que uma das primeiras implicações do modelo foi a periferização das construções e a extensão dos tetos dos financiamentos para a baixa renda.⁶¹

Se deu, então, uma reestruturação do setor imobiliário, a partir da associação das grandes empresas às empresas locais, e viu-se a diversificação dos produtos, com as

Estado e as políticas sociais entraram como garantidoras do investimento da abertura de capitais das construtoras. É o que demonstra Royer (2009, p. 22) em sua tese de doutorado: a importância dos fundos públicos como pilar da política habitacional e também como a sua redução ao âmbito financeiro resulta em impactos negativos na universalização do acesso ao bem habitação, comprovando a ineficiência desse sistema. Ela destaca que a destinação dos fundos para a política habitacional foi um “mecanismo privilegiado de acumulação de capital e redistribuição de riqueza e renda aos grupos de maior poder aquisitivo”, com participação ativa do Estado mais uma vez, e que o protagonismo do mercado reduz a moradia à simples mercadoria.

⁶⁰ O crédito à produção foi auxiliado por exemplo, pela Medida Provisória n° 255, depois convertida na Lei n° 11.196/2005, que consolidou a redução e/ou isenção de impostos relativos à produção.

⁶¹ Sobre isso, Sígolo (2014) discute, em sua tese de doutorado, a alteração dos parâmetros urbanísticos, que se deu nos municípios do ABCD para receber o mercado formal, em uma coalizão de forças entre governos locais e empresas construtoras (clientelismo). Essa condição aconteceu a partir da financeirização da política habitacional, como mostrado por Royer (2009), com a consequente acumulação de terrenos por elas, a fim de demonstrar solidez e reduzir seu capital de giro, que servem como garantia para o financiamento da construção (incorporação). Essa tendência reflete o fato de que continua intocada a propriedade privada da terra mais bem localizada, esperando especulação (patrimonialismo), ainda garantida pelo Estado devido ao financiamento da demanda solvável do PMCMV, que estimula a elevação dos preços e a segregação. Essa ocupação de áreas onde o capital não tinha interesse ressalta o favorecimento das construtoras pela continuidade da acumulação pela produção imobiliária e da cidade como um negócio.

construtoras atuando nos mercados residencial e comercial, entre os segmentos de renda média, alta e econômico. Conforme Cardoso e Aragão (2012, p. 17), “66% dos contratos, no PMCMV 1, e 74%, no PMCMV 2, estão concentrados nas 10 maiores construtoras” do país, mostrando, com isso, que o Programa contribuiu para acentuar a centralização da produção em poucas empresas, tendo levado a ICC para o bloco das 500 maiores empresas do Brasil.

Os autores ressaltam, também, que “a manutenção dos níveis de crescimento do setor passa (...) pela ampliação das fontes de financiamento” (CARDOSO; ARAGÃO, 2012, p. 21) e refletem sobre a obrigatoriedade de mecanismos regulatórios para permitir que a moradia não fique sujeita a processos especulativos e ao lucro das empresas.

Shimbo (2013), por sua vez, aponta que algumas daquelas empresas se tornaram proprietárias ou incorporadoras ao longo das décadas precedentes e, com isso, alteraram a lógica de estruturação do mercado, mas sua integração com o mercado imobiliário não mencionava a questão do atraso no setor, nem relacionava os campos da produção do espaço. Por isso, também analisa se a articulação das construtoras com as instituições públicas seria capaz de formar um sistema produtivo no Brasil.⁶²

A autora enfatiza, também, que a elaboração das UH's é voltada à lucratividade – para uma habitação compreendida como mercadoria e condição para reprodução da força de trabalho. Com isso, os interesses da ICC se sobrepõem aos dos trabalhadores, por ser ela a maior fonte de lucro na produção do espaço urbano, o que desestimula o investimento na atividade produtiva e abre espaço para a construção pelo próprio morador, a chamada autoconstrução, lembrando Oliveira (2011) citado no capítulo 2.

A intenção de alargar o mercado para alcançar os setores populares, com a “otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional” também estava prevista na PNH (SHIMBO, 2013 apud BRASIL, 2004, p. 25). Para isso,

⁶² Shimbo (2010), em sua tese de doutorado, escreveu sobre como o mercado imobiliário passou a ocupar a posição de ator central na política habitacional recente, graças à confluência entre Estado, empresas construtoras e capital imobiliário – que sempre existiu, mas se intensificou com a entrada do capital financeiro nessas empresas e o aumento de recursos dos fundos públicos e semipúblicos dos financiamentos habitacionais. A perspectiva que se tinha era de elevar a produção subsidiada de habitação (para as faixas até três salários mínimos) ao mesmo tempo que fomentar o mercado privado, com a reformulação e criação de programas, sobretudo aqueles que movimentavam o FNHIS – o que aconteceu. Entretanto, salienta que o lucro é obtido a partir das vendas das UH's, que foram facilitadas pelo SFH, ou seja, pelo Estado se utilizando do discurso de que esse tipo de produção privada é um combate ao déficit, mas, o que se observa, é que ele apenas enfatiza o patrimonialismo da nossa sociedade.

propunha-se a criação de mecanismos de financiamentos e de captação de recursos, o que se deu paulatinamente.

Com a implementação do PMCMV, os agentes privados passaram a atuar no limite entre o que a política especificava como “habitação de interesse social” e “de mercado”, se beneficiando com o acesso aos recursos dos subsistemas de financiamento. Tal situação materializa a chamada “financeirização da política habitacional”, quando a provisão habitacional migrou do “discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados”, por ter se articulado com os mecanismos de acumulação do capital (SHIMBO, 2013 apud ROYER, 2009, p. 27).

Como já exposto, os grandes grupos imobiliários, além do incentivo público, buscaram aumentar sua base financeira também pela distribuição em ações nas Bolsas de Valores, chamada de “oferta pública de ações” (OPA) ou, em inglês, *Initial Public Offering* (IPO). Essa aproximação entre mercado financeiro e setor imobiliário, pela injeção de recursos oriundos, de um lado, de fundos públicos e semipúblicos e, de outro, do mercado de capitais, fez expandir vertiginosamente a produção habitacional.⁶³

O que Shimbo descreve é o reflexo dessa movimentação nas dinâmicas imobiliárias, sobretudo das grandes cidades, mas que não atingiram pontos chave, como o atraso vivido pela ICC.

O processo descrito ampliou a demanda solvável para a mercadoria habitação, e, da mesma forma, atendeu à intenção do PMCMV de impulsionar o setor e o mercado imobiliário, tendo em todos os estados do país fomentado a produção de habitações em escala. Porém, as camadas pobres ainda não conseguiam se integrar ao Programa, pois a maior alteração se deu para as de renda média e baixa, devido aos diferentes graus de articulação com as administrações municipais e as empresas que atendiam a esses segmentos e que desempenhavam o papel de agentes produtores.

Mesmo que haja atualmente maior atuação de empresas de médio e pequeno porte – diferentemente de programas habitacionais públicos anteriores, nos quais não havia

⁶³ Shimbo (2010) chama tal financeirização de “*real estate* à brasileira”, ou seja, mais que a transação de bens imóveis para a reprodução do capital imobiliário – a habitação, compreendida como elemento que pode ser transacionada no mercado e serve de garantia nos financiamentos (hipotecas) no Brasil – a unidade habitacional não passou a ser transacionada, ela mesma, no mercado financeiro, mas sim as ações de determinada empresa que atua na produção e incorporação de empreendimentos residenciais após a entrada de 25 delas na Bovespa.

presença tão significativa de grandes construtoras, as protagonistas do PMCMV – ainda não há uma alteração substancial no déficit habitacional da camada mais pobre. Isso retrata o principal problema do Programa, que é consolidar, com fomento público, um mercado de habitação pautado unicamente em critérios de gestão empresarial, variando de acordo com as condições internacionais financeiras, mas que negligencia a produção da cidade e ainda favorece as camadas de renda mais alta. Tal fato é destacado por diversos autores, inclusive por declarações dos representantes das entidades patronais:

A divulgação do Programa ao vivo pela televisão, no dia 25 de março de 2009, deixou transparecer alguns aspectos relativos ao seu viés político institucional. O presidente Lula, naquela ocasião, delegou a apresentação do Programa à ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, que seria indicada logo a seguir, como candidata do Partido dos Trabalhadores à presidência da república, enquanto permaneceu em segundo plano, sentado à mesa. Em seguida à fala da ministra, foi convidado a discursar o presidente da Câmara Nacional da Construção Civil e depois foi a vez do presidente da construtora Gafisa dizer algumas palavras. Representantes de movimentos sociais estavam na plateia aparentemente apenas cumprindo a finalidade de legitimar as medidas anunciadas. Concluída a cerimônia, ficava clara a intenção política do governo em associar a imagem da candidata à presidência da república ao Programa, cujo apelo social era de muita visibilidade; ao mesmo tempo ficou explícito o papel que estava sendo reservado ao setor privado. As empresas de construção civil seriam as grandes promotoras e executoras do Programa e contariam com incentivos concedidos pelo poder público, ao mesmo tempo em que estariam libertas de uma gestão participativa (CARDOSO; ARAGÃO, 2013 apud ANDRADE, 2011, p. 42).

Outra questão que torna evidente o não atendimento às camadas mais pobres é a disparidade entre os investimentos por faixa de renda: a Faixa 1, que concentra 90,9% do déficit receberam 400 mil unidades, o que corresponde a 40% do Programa; enquanto as Faixas 2 e 3, que correspondem a 6,7 e 2,4, 400 e 200mil, respectivamente.⁶⁴

Martins (2015) demonstra que, desde a abertura das novas possibilidades econômicas do mercado, a intenção era salvar as incorporadoras nacionais – e o grande capital financeiro internacional ligado a elas –, que estavam prestes a quebrar devido à crise no setor, sendo o lançamento do PMCMV a maneira de resolver um dos principais

⁶⁴ Para Martins (2015, p. 6), “o déficit habitacional urbano de famílias entre 3 e 10 s.m. corresponde a apenas 15,2% do total, mas receberá 60% das unidades e 53% do subsídio público. [...] Enquanto, 82,5% do déficit habitacional urbano concentra-se abaixo dos 3 s.m., mas receberá apenas 35% das unidades, o que corresponde a 8% do total do déficit para esta faixa”. Tais questões também já foram discutidas por Arantes e Fix (2009).

problemas brasileiros (a habitação). Por isso, o investimento real se daria no giro de capital dessas empresas pela construção para a faixa de renda média.⁶⁵

Diferentes autores, entre eles Rolnik (2016) e Adauto et al (2011), demonstram que o modelo de financeirização da moradia do PMCMV, que oportuniza subsídios para que a população de baixa renda adquira um produto, favorecendo o mercado privado – pois é ele que vai ofertar a moradia, sem se preocupar com a qualidade ou a política urbana – se originou na experiência do Chile. Os argumentos utilizados para impulsionar a economia, por meio dos efeitos multiplicadores da ICC, e ampliar acesso ao trabalho formal, mesmo que de baixa qualificação, do modelo chileno – e de tentativas anteriores brasileiras, como o BNH – foram avaliadas pelo empresariado como o mais adequado para dinamizar o setor.

Da estrutura do Programa, exposta no tópico 4.1, apreende-se que ela trazia consigo medidas importantes para solucionar a questão habitacional. Todavia, a partir do momento em que foi tomada como ferramenta anticíclica do estancamento da crise, apresentou distorções, mesmo se amparando em um dos eixos estruturadores do PlaNHab – o subsídio. Com base em uma parceria com o empresariado da ICC, enfatizou a valorização dessa indústria, em detrimento do planejamento no setor habitacional ancorado na PNH, SNHIS e FNHIS.

De acordo com diversos estudiosos, o seu avanço passou a contribuir para o crescimento econômico do país⁶⁶, até mesmo reduzindo o déficit.⁶⁷ Porém, para a consolidação das metas do PlaNHab, seria preciso considerar os cenários de atendimento propostos por ele. Isso porque o PMCMV tem resultado em prejuízos para a população a que pretendia beneficiar, favorecendo a exclusão dos mais pobres, principalmente pelo aumento da desigualdade territorial, já que deixou o mercado privado ditar suas regras e se apropriar

⁶⁵ Shimbo (2010) também demonstrou, como outros autores elencados neste trabalho, que a maior parte dos financiamentos se destinou a construções para as faixas do mercado de maior renda, desvirtuando a política, passando a atender uma faixa que tem condições de adquirir a casa própria por meio do mercado privado, pois a habitação social se transformou em uma mercadoria. Houve um descolamento entre o que era anunciado e o que foi realizado, pois as empresas tinham grande autonomia em relação ao Estado, no que diz respeito à concepção e à execução das UH's, embora dependessem institucional e financeiramente do agente público. Com isso, as faixas mais baixas foram usadas apenas como justificativa para tal fato.

⁶⁶ A análise de documentos do IBGE demonstrou o crescimento dos investimentos no setor, do número de pessoas ocupadas, da quantidade de obras, dos financiamentos, e, conseqüentemente, do PIB entre os anos de 2010 e 2014 (IBGE de 2010, 2011 e 2014).

⁶⁷ Desde o lançamento do PlaNHab até o final de 2012, o déficit reduziu dos 5,8 milhões de unidades, como citado no capítulo 3, para 5,4 milhões, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2015).

dos subsídios, estimulando o crescimento do preço da terra e favorecendo ainda mais a especulação imobiliária. Ao contrário dos exemplos de outros países, em que se espelhou, o programa público habitacional em voga atualmente no país não interfere na estrutura fundiária.

4.2.1 Contradições básicas

A visão econômica do Programa deu margem à exposição de críticas logo no seu lançamento, a exemplo do mencionado no texto de Rolnik e Nakano (2009), que apontava as “armadilhas do pacote habitacional”⁶⁸, em artigo de mesmo nome. Uma delas era o próprio fato de se pensar na produção de moradias como estímulo para a ICC e geração de empregos pela ampliação do acesso ao crédito com desoneração dessa mesma indústria, sem qualquer estratégia urbanística ou fundiária, misturando política habitacional com econômica.

Os autores também mostram que o estudo das políticas habitacionais anteriores, como realizado no capítulo 3, traz aprendizados importantes a serem considerados no debate atual, em especial, sobre o BNH. No caso desse banco, o uso dos recursos do FGTS dinamizou o mercado imobiliário e influenciou o aumento do preço de terrenos, mas produziu pouca moradia para a população de baixa renda (33%), em geral, nas periferias urbanas, aprofundando a segregação socioespacial. Outra parte dos financiamentos foi para materiais de construção, o que contribuiu para a autoconstrução, que se deu sem assistência técnica, e o aumento da ocupação de favelas e loteamento irregulares também periféricos.

Rolnik e Nakano enfatizam, ainda, que programas dessa natureza, atualmente, quando já se tem um arcabouço legal como base, como o Estatuto da Cidade (EC), deveriam ampliar o acesso à terra urbanizada, por meio de instrumentos que reduzissem o preço de terrenos – um dos itens mais caros na composição de custos dos empreendimentos habitacionais –, adequando-os à capacidade de aquisição dos grupos mais pobres. Mas o que, em geral, é feito é apenas a desoneração de insumos da construção para as empresas.

A questão da segregação urbana também foi mencionada por Maricato (2009), que ressaltou que o pacote não se refere à matéria urbanística. A autora afirma que no Brasil, mesmo se tendo uma das leis urbanísticas mais avançadas do mundo, o Estado e a

⁶⁸ Título do texto, publicado originalmente no jornal *Le Monde – Diplomatique*, em 05 de março de 2009.

sociedade resistem à sua aplicação graças à herança patrimonialista. Por isso, mesmo sendo a política urbana de competência municipal, seria exigida uma abordagem federativa, com o condicionamento dos investimentos à existência de planos – ou, pelo menos, o respeito àqueles já existentes. Tais limitações aparecem no Programa que, mesmo ao tentar distribuir renda, reforça a hegemonia do capital privado.

Assim como Rolnik e Nakano, a estudiosa demonstra que, ao compactuar com os empresários e incluir faixas de renda maiores que seis salários mínimos, se correria o risco de produzir mais para quem menos precisa, como no BNH. O mercado imobiliário produziria “produtos de luxo” acessíveis a menos de 20% da população, incluindo a classe média excluída do mercado. Em tom pessimista, reflete sobre o fato de que colocar os pobres em terras mais baratas resulta socialmente muito caro e, por outro lado, contribui para a valorização imobiliária das áreas da cidade onde se implantam as unidades para as pessoas de renda alta, como tem ocorrido historicamente. Isso porque é utilizada a renda fundiária decorrida desse crescimento urbano, especialmente com investimento público sobre elas.

Também Hirata (2009) debate a proposta de o Programa propor o combate ao déficit habitacional e enfrentar a crise econômica por meio da geração de empregos e o aquecimento da ICC, levantando o questionamento sobre a sua originalidade. Ela acentuou que a criação de postos de trabalho não é transparente e não são garantidos os direitos ou a fiscalização das condições desses, além da sua quantidade não impactar significativamente no PIB (532 mil, 0,7%) como os investimentos na cadeia produtiva (8,2%).

Segundo a autora, a proposta não era universalista, pois negligenciava a profundidade da questão social, em especial ao distribuir os investimentos por faixa de renda, privilegiando igualmente a classe mais baixa e a classe média, sendo que a primeira acumula déficit maior (conforme tabela 9, elaborada por Bonduki à época do lançamento do Programa – sintetizada na referência anterior a Martins). Além disso, criticava o estímulo à compra da moradia pelo subsídio integral à faixa mais pobre, que é irreal, uma vez que não oferece instrumentos de melhoria das condições de renda, como o emprego, ou seja, não proporciona transformações nos mecanismos de reprodução da pobreza.

Tabela 9 - Déficit acumulado e metas do PMCMV - Distribuição do déficit por faixa de renda

Faixa de Renda	Déficit acumulado (em %)	Metas do MCMV (em %)	Déficit acumulado (valor absoluto em mil)	Metas do MCMV (valor absoluto em mil)	% do déficit acumulado atendido
Até 1.395	91%	40%	6.550	400	6%
1395 a 2.790	6%	40%	430	400	93%
2.790 a 4600	3%	30%	210	200	95%
TOTAL	100%	100%	7.200	1.000	14%

Fonte: Bonduki (2009).

Ela também avalia os impactos gerados pela localização dos conjuntos no território, como os autores já destacados nos parágrafos anteriores. A distância perpetua a manutenção da informalidade, uma vez que muitas famílias não vão para as casas novas, uma vez que a construção nas franjas urbanas não é acompanhada de qualidade urbanística, enquanto o investimento público prioriza a apropriação pela burguesia dos espaços com melhor infraestrutura e dos recursos pelas empresas construtoras. Contra isso, para Hirata, poderiam ser aproveitados imóveis vazios – o que não é considerado pelo Programa, assim como outras formas de inclusão, como o aluguel social – paralela à manutenção da fórmula de se construir na periferia, deixando os imóveis desocupados esperando valorização e ignorando as propostas da PNH.

A autora lembra, ainda, que o PMCMV se deu independente da Lei da Assistência Técnica lançada em 2008 e não ofereceu nenhum plano de expansão ou melhoria das moradias, além de pouco valorizar os já consolidados projetos de urbanização de favelas – apesar da ampliação do crédito para matérias de construção e redução da participação de associações e cooperativas, como já apontado por Arantes e Fix (2009). Não acompanhou também os planos locais – os planos diretores, por exemplo, ou planos que deles se originam – na escolha dos terrenos, por eles não terem mecanismos concretos para impedir que a disputa de interesses priorizasse o capital especulativo, e não a ocupação de AEIS (ou ZEIS).

O contexto de crise serviu, naquele momento, como justificativa para a não realização de planos, como aconteceu, conforme Bonduki (2009), com o PMCMV, publicizado antes de ser apresentado o PlaNHab – que trazia uma estratégia estrutural de longo prazo para equacionar o problema habitacional, como mostrado no capítulo 3, devendo ser articulado à ação anticíclica. A crise de 2008 acelerou, com isso, a adoção do

pacote, possibilitando o uso governamental das suas propostas financeiras e das medidas para reduzir o custo da habitação.

O autor não descarta o fato de que para se “concentrar o FGTS na baixa renda, seria indispensável a retomada da produção habitacional pelo mercado, para atender a classe média, reativando o crédito imobiliário, particularmente do SPBE” (BONDUKI, 2009, p. 2). Destaca que a ampliação significativa dos subsídios habitacionais com recursos desse fundo, como permitiram a Resolução 460 do CCFGTS, a partir de 2005, e a dotação de 2% do OGU e de 1% dos orçamentos de estados e municípios – que ainda tramitando no Congresso – são indiscutíveis. Contudo, a ampliação de recursos para habitação não é suficiente para equacionar o problema pelo Programa, uma vez que a distribuição das unidades por faixa de renda sugerida por ele não obedece ao perfil do déficit habitacional, como apontou Hirata (2009). As regras para a distribuição dos subsídios precisavam (e ainda precisam, como venho mostrando ao longo deste estudo), portanto, ser alteradas, mesmo que seguissem a lógica proposta pelo PlanHab, pois, com o PMCMV, estariam beneficiando mais os segmentos de renda média, com risco reduzido para o setor privado.

A má localização dos empreendimentos também foi abordada por Bonduki (2009), que repetiu os autores já citados ao destacar que caberia aos municípios a gestão da política urbana, auxiliada pelos planos diretores e habitacionais, e que a maioria dos municípios que formularam esses documentos não os pôs em prática para combater a especulação imobiliária, conforme previa o PlanHab. Este também previa um leque de alternativas habitacionais a custos reduzidos, diferentemente do PMCMV, que focou na produção de unidades, privilegiando a ICC (conforme as metas tímidas para a Faixa 1, na qual o subsídio é mais elevado), entre outras estratégias para conter a especulação, como o “subsídio localização” para empreendimentos situados nas áreas centrais.

As críticas que surgiram com o Programa se fundamentaram após a sua difusão. Nascimento e Tostes (2011), por exemplo, demonstram que o PMCMV contribuiu para a condição especulativa do solo urbano, responsável pela transformação de áreas urbanas centrais, que, ao receber usos mais nobres, empurra as populações pobres para locais distantes. O solo só é acessível a essa população quando carente de infraestrutura e serviços nas periferias, o que se dá pela passagem de serviços até então concebidos como direito social e, portanto, sob responsabilidade do Estado, para o mercado, como se deu com a política habitacional.

O Programa não traz instrumentos capazes de alterar o ciclo da especulação imobiliária e o acesso ao solo urbano – apesar deles já existirem no país –, enfatizando a distância entre a lei e sua aplicação, que não enfrenta o poder econômico, nem busca priorizar os municípios que implementam ferramentas, como a demarcação de AEIS, já que o processo é de responsabilidade do poder privado.

Pelo contrário, como mostram os autores, mesmo que o governo federal tenha passado a reconhecer a necessidade de produção de moradia social em zonas consolidadas e bem localizadas, o PMCMV tem dado continuidade a padrões ultrapassados, já que as construtoras definem o sítio e os projetos. Além disso, as regras estabelecidas pela CAIXA, por não fixarem diretrizes em relação aos espaços públicos, terreno ou localização, reduzem a habitação à comercialização da UH, na qual o morador escolhe uma moradia sem sequer ter participado do processo.

Não há evidências de que o aumento da renda dos brasileiros esteja acompanhando os preços dos imóveis e dos valores para financiamentos, que, em tese, deveriam beneficiar famílias de baixa renda (ROLNIK, 2011 apud NASCIMENTO; TOSTES, 2011) – o que torna a compra da casa inacessível a essa população – enquanto os subsídios públicos vão para as empresas. No BNH, a preocupação com o desenvolvimento da ICC impediu o atendimento da população de mais baixa renda e expulsou famílias para periferias novas, mas a lição parece não ter sido aprendida, pois o Estado continua deixando de transformar os padrões de urbanidades das cidades.

Outra questão fundamental é a relação do pacote com a PNH, apontada por Krause, Lima Neto e Balbim (2013), ao lembrar que o Programa assumiu a maior parte da provisão de HIS. O PMCMV vem focando exclusivamente em estratégias de alavancagem do desenvolvimento econômico, atuando fora do marco do SNHIS e colocando o PlaNHab em segundo plano como orientador da política habitacional, além de implementar mudanças no FNHIS, que se voltou quase exclusivamente para ações de urbanização de assentamentos precários pelo PAC.

Os autores comentam as diferenças entre as propostas do PlaNHab para a contenção do déficit – que analisava as suas várias formas de expressão, levantando as diferenças regionais (conforme tabela 10), e propunha tipos de atendimento em consonância com as possibilidades de cada região –, enquanto o Programa se volta, unicamente, para a produção de UH's pelas empresas. De acordo com o plano, as soluções variam em conformidade com

os atores locais e, por isso, são a eles fornecidos insumos para a construção, como lotes urbanizados, materiais de construção e assistência técnica e considerados os custos distintos das unidades conforme sua localização e a tipologia das cidades, o que não acontece no PMCMV (KRAUSE; LIMA NETO; BALBIM, 2013).

Tabela 10 - Tipologia de municípios do PlaNHab e número de municípios em cada tipo

Faixa Populacional	Tipologia	Nº de Mun.
Mais de 100 mil Habitantes e regiões metropolitanas	A – Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo	59
	B – Principais aglomerações e capitais ricas	186
	C – Aglomerados e capitais prósperas N e NE	63
	D – Aglomerados e centros regionais Centro-Sul	215
	E – Aglomerados e centros regionais N e NE	58
De 20 mil a 100 mil habitantes	F – Centros urbanos em espaços rurais prósperos	250
	G – Centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro Sul	274
	H – Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza	587
Menos de 20 mil habitantes	I – Pequenas cidades em espaços rurais prósperos	1002
	J - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo	1453
	K - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo	1417

Fonte: Krause; Lima Neto; Balbim (2013, p. 8).

Para viabilizar a geração de excedente, o Programa precisa considerar as diferenças entre uma “pior” e uma “melhor” localização, submetendo a população a deslocamentos para as novas UH’s de preço menor. Contra isso, não há nenhum tipo de controle social, já que os mecanismos previstos no PlaNHab, que não se resumiam aos Conselhos, não existem no PMCMV, como destacam os autores.

Além do mais, privilegia áreas com maior facilidade para produção de habitações, como as cidades grandes, aproveitando-se das articulações entre os entes governamentais. Contudo, intensifica problemas migratórios e urbanísticos, por desconsiderar as formas de atendimento do PlaNHab.

4.2.2 Principais avaliações do PMCMV

Juntamente com o crescimento do Programa, grupos de pesquisa já existentes ou novos se formaram para fazer avaliações, com o apoio dos órgãos oficiais do país. Uma delas foi realizada pelo Observatório das Metrópoles (“Estudo sobre as formas produção da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles”), que, segundo Cardoso e Lago (2013b), focou, por meio de estudos de casos, no processo de reestruturação do setor imobiliário a fim de entender as estratégias das empresas dentro do PMCMV e o seu impacto territorial.

Para isso, a pesquisa analisou as formas de apropriação social dos novos empreendimentos e a inserção na estrutura metropolitana a partir da sua localização. O resultado corroborou a desarticulação do PMCMV em relação à política urbana municipal, seja na não ocupação das AEIS, na ausência de orientação do processo de expansão das cidades, na produção de conjuntos em grande escala ou na criação de condomínios fechados.

A pesquisa afirma que, apesar da previsão do PMCMV de que os recursos seriam distribuídos por cotas segundo o déficit das unidades da federação, a fim de evitar desmandos políticos e relações de clientelismo, seu desenho ainda se ampara na iniciativa das empresas, o que gerou distorções na distribuição das verbas. Tal situação se explica pela atuação de empresas influentes e, da mesma forma, pelo fato de o poder público local desempenhar o papel de facilitador, através de ações para viabilizar o Programa – em geral, quando esse é mais experiente e tem uma dinâmica imobiliária mais consolidada.

O trabalho de Cardoso e Lago expôs a concentração da produção por parte de poucas empresas, em algumas cidades – como no Rio de Janeiro, onde dez empresas são responsáveis por 65% da produção –, o que reflete no processo de expansão do financiamento habitacional e da financeirização do setor imobiliário, como já mostrado.

O documento síntese da pesquisa reafirma, logo no capítulo inicial, a primeira contradição que o Programa traz: conjuga o objetivo de combater uma crise financeira, por meio do estímulo da economia, ao mesmo tempo que tenta conter o déficit habitacional. Sua segunda contradição é dar total autonomia ao setor privado para operá-lo, abandonando outras alternativas de produção habitacional. A terceira, objeto de análise desta tese, é o fato de o PMCMV desconsiderar as estratégias do PlanHab ou adotá-las de

forma incompleta, com foco apenas no eixo financeiro, incidindo, assim, no erro de atuar sem ter preparado as bases municipais.

Por estar sujeito à dinâmica do mercado, que define a localização periférica dos novos conjuntos, especialmente da Faixa 1 – contrariando sua própria lei –, o Programa favorece a especulação imobiliária e a manutenção da cultura patrimonialista de administração do solo, além de romper com as tentativas de fortalecer o setor público, principalmente municipal, como agente promotor. As construtoras buscam maximizar seus lucros utilizando-se do preço baixo da terra periférica, complementarmente ao ganho da venda do empreendimento, mas aumentam o “custo” social imposto aos adquirentes (despesas de transportes, problemas de infraestrutura no entorno etc)⁶⁹, além de impor o custeio futuro da infraestrutura urbana às prefeituras.

Igualmente, as empresas tentam amortizar as despesas de construção pela racionalização das obras, redução das dimensões do produto e ampliação da escala de produção, além da repetição de uma única solução habitacional e aumento da densidade, resultando na perda de qualidade do objeto final. Enquanto isso, o poder público tem se reduzido a coadjuvante do processo, apenas definindo mecanismos regulatórios e aprovando projetos.

Cardoso e Lago apontam que, para reverter esse quadro, é preciso promover os órgãos públicos e que para se ter acesso aos recursos deveria ser obrigatória a utilização dos instrumentos de planejamento, a exemplo de outras políticas – o que remonta às críticas ao BNH, que não definia esse tipo de mecanismo –, da mesma forma que considerados os canais de participação e controle social, de modo a evitar a perda de elementos da PNH.

Em parceria com o Observatório das Metrópoles, se formou a Rede Cidade e Moradia, que também realizou uma avaliação do PMCMV, com a produção de um livro, reunindo 11 núcleos de pesquisa de várias instituições do país e 22 municípios de seis estados: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A publicação traz um questionamento acerca de em que medida o Programa se diferencia das iniciativas anteriores, partindo da perspectiva de análise comum da inserção urbana dos conjuntos habitacionais.

⁶⁹ Essa condição enfatiza a espoliação urbana, como apresentado por Lucio Kowarick em seu livro **A espoliação urbana**, de 1979.

De acordo com Shimbo (2015), em um dos textos do livro, a pesquisa pretendia descrever e analisar o tecido urbano onde se inseriam os empreendimentos e compreender sua relação com a cidade, com base no perfil socioeconômico da população, acesso à infraestrutura e a equipamentos públicos, déficit habitacional, mobilidade e legislação urbanística e planos locais com a temática da habitação. Para tanto, foram definidas escalas de análise: escala regional (ou metropolitana), municipal, do empreendimento e da unidade habitacional.

Na escala regional foi analisada a distribuição da produção do PMCMV em relação ao total de domicílios e o déficit habitacional, a mancha urbanizada e limite de área urbana, a oferta de emprego, a integração metropolitana, centralidades e restrições ambientais. Na escala municipal, foi comparada a localização dos empreendimentos das suas faixas de atendimento, o perfil socioeconômico da população, o uso e a ocupação do solo, o acesso à infraestrutura urbana e a equipamentos públicos, a legislação municipal e a mobilidade urbana.

Já na escala do empreendimento foram examinadas a cobertura dos sistemas de infraestrutura urbana, o acesso ao transporte, a oferta de comércio, serviços, áreas de lazer e equipamentos públicos, os padrões de uso e ocupação do solo, a densidade populacional e as relações espaciais do projeto do conjunto. Na escala da unidade habitacional, foram avaliados os projetos urbanísticos e arquitetônicos, a existência de uso misto no interior das moradias e as configurações familiares, densidade, acessibilidade e adaptação às questões construtivas.

Segundo Rufino (2015), a pesquisa da Rede procurou abarcar os questionamentos relacionados ao desenho do Programa e seus agentes, sua efetividade de resposta às demandas existentes e os impactos na vida dos beneficiários, de forma a refletir sobre o fato de a política habitacional se sustentar pela produção de habitações. Foram definidos, para isso, eixos de estudo, como a “Arquitetura do Programa: agentes e operações do PMCMV”, para entender as especificidades dos arranjos locais; a “Demanda habitacional e oferta do Programa”, para discutir o perfil dos moradores, o “Trabalho Técnico Social” (TTS) e os conflitos; o “Desenho, projeto e produção”, para analisar as características dos espaços internos dos edifícios, as áreas externas dos empreendimentos e seus processos construtivos; e a “Inserção urbana e segregação socioespacial”, para analisar as condições de

acesso à cidade pelos moradores e se discutirem os processos de periferização e guetificação em curso.

Pelas avaliações por ela empreendidas, constatou-se que, não obstante o Programa ter sido construído a partir de uma base comum, a relação entre os agentes em cada caso estudado influenciou nos resultados, que se mostraram muito diversificados – por diferentes níveis de engajamento ou presença de obstáculos –, derivando em uma variada distribuição do PMCMV entre unidades da federação ou municípios. Isso quer dizer que é fundamental definir mecanismos de apoio aos agentes em cada situação, como já indicava a PNH.

Na época do BNH, por exemplo, havia um agente promotor público – as Companhias de Habitação (COHAB's) – responsável tanto pela incorporação imobiliária quanto pela gestão dos empreendimentos, vinculado ao poder público, com a intenção de favorecer uma maior articulação com as políticas urbanas.

O exame da Rede confirmou a lógica financeira do Programa, pela atuação da CAIXA, e o protagonismo das empresas de construção (em geral, de grande porte), como proponentes, o que influenciou na escolha dos terrenos mais baratos e na padronização dos projetos. Destacou, ainda, que o poder local desempenhava o papel de agilizador dos processos de aprovação, disponibilizando terrenos, ocasionalmente, alterando perímetros urbanos e normas urbanísticas, a fim de autorizar a produção em áreas rurais, ao invés de ocupar áreas já destinadas a HIS, e indicando o PMCMV como única política habitacional no contexto local.

Da mesma forma, concluiu que ele não apresentava transparência no processo de definição da demanda e, muitas vezes, demorava na entrega da lista dos beneficiários para a CAIXA, o que favoreceria velhas práticas clientelista de indicações de favorecidos. Não existia uniformidade nos procedimentos, por isso, para a segunda fase, definiram-se critérios nacionais de priorização: famílias chefiadas por mulheres, com pessoas com deficiência física em sua composição ou em situação de risco – este último muito utilizado no Rio de Janeiro, por ocasião da Copa do Mundo (RUFINO, 2015).

Cabe notar, contudo, que os desenhos têm sido extremamente padronizados e não se adequam às diferenças dos grupos populacionais nem às localidades em que foram construídos os conjuntos, pelas técnicas construtivas, pelos arranjos espaciais e programas das unidades e pelas questões bioclimáticas, sociais e culturais. Isso se deve ao padrão de produção industrial que está atingindo, especialmente pelo interesse das construtoras na

redução dos custos e dos prazos das obras, o que se reflete em materiais de má qualidade, tendo alguns dos conjuntos estudados já apresentado patologias construtivas, mesmo com pouco tempo de ocupação na época.

As questões urbanísticas também são ignoradas pelo Programa, resultando em uma implantação de edifícios de baixa qualidade das áreas públicas – muitas vezes, há espaços residuais não construídos entre os blocos e o sistema viário. Além disso, é gritante a falta de integração dos empreendimentos com o tecido urbano, por sua delimitação com muros e acesso único (RUFINO, 2015).

O Programa reestimula a verticalização das periferias, iniciada pelo BNH, e consagra o condomínio como única forma de organização, impondo a fragmentação territorial – e novas dinâmicas ao processo histórico de periferação espalhada e espoliação urbana dos moradores – também para as cidades menores. Na maioria dos empreendimentos, não foram implantados usos comerciais ou serviços – situação que fica mais crítica nas frentes pioneiras –, intensificando, desse modo, a segregação quando da construção de grandes quadras fechadas, com pouca articulação com o entorno, onde tem emergido um setor terciário informal, fora dos empreendimentos ou improvisados dentro das unidades, contrariamente às regras do Programa. Conforme Rufino, a segregação é intensificada pelos muros e pela ausência de espaços coletivos que instiguem a integração dos conjuntos com a vizinhança.

A instituição de condomínio também amplia as despesas associadas à moradia e não têm sido implantadas tarifas sociais para esses serviços pelas concessionárias. O acesso ao crédito pelo Programa não consiste em uma ampliação real da capacidade de consumo das famílias, só reproduz a tendência da propriedade privada da casa. Por isso, em alguns casos, a gestão do condomínio chega a ser insustentável, especialmente para as famílias mais vulneráveis, resultando em inadimplência ou abandono, dificultando a gestão e a manutenção. Isso explica, em parte, a ocorrência de vendas irregulares de unidades e o controle de alguns conjuntos por parte de grupos organizados, como narcotráfico e milícias (RUFINO, 2015).

O TTS deveria auxiliar nessa gestão condominial e também servir para o acompanhamento da população antes da ocupação e no auxílio ao sorteio. Entretanto, a pesquisa constatou que, em muitos casos, isso não ocorreu, pois o governo estadual não teve atuação no Programa, embora fosse sua tal responsabilidade.

O desenvolvimento de empreendimentos por associações, na modalidade “Entidades”, de acordo com Rufino, é residual em termos quantitativos e encontra dificuldades para se implantar, uma vez que disputam terrenos com grandes construtoras. Há um reflexo aí na questão da terra, central na viabilização dos empreendimentos e na atuação dos diferentes agentes locais, com resultado na implementação dos conjuntos com péssima inserção urbana, assegurando maiores ganhos às construtoras, conforme os eixos analisados pela Rede. Como também mostraram Cardoso e Lago (2013b), tal fato se deve à desarticulação do Programa em relação à política urbana.

A despeito do efeito que morar nesses novos assentamentos tem sobre a vida das famílias, pelos questionários daquela pesquisa, foram apontados altos índices de satisfação com a propriedade privada e regular – ainda mais se considerado que muitas delas vêm de áreas de maior vulnerabilidade social –, em oposição às percepções de piora no acesso aos transportes, comércio e serviços, emprego e convivência social nos espaços coletivos dos condomínios.

Para exemplificar tais elementos, são mostrados alguns dos casos pesquisados pelos autores citados nesta seção, assim como destacada a relação do PMCMV com o Direito à Cidade.

4.2.2.1 Exemplos

Na primeira pesquisa relacionada anteriormente, Cardoso et al (2013c) mostram que a prefeitura do Rio de Janeiro flexibilizou a legislação para a construção de empreendimentos de HIS na Zona Oeste da cidade. A partir disso, houve direcionamento do produto para uma faixa de renda diferente da qual foi enquadrado, negligência na construção de equipamentos previstos, em alguns casos, e utilização do Programa como política de reassentamento, porém, diferente da Lei Orgânica do município, que deveria seguir o EC e o próprio SNHIS.⁷⁰

Pelas entrevistas feitas durante a pesquisa, mais da metade dos moradores declarou preferir o bairro anterior, visto que a mudança tinha sido impactante em relação aos

⁷⁰ Eliana Andrade (2011) também estuda, em sua dissertação de mestrado, o município do Rio de Janeiro, mostrando que, apesar de Zona Norte abrigar o maior déficit de moradias (36,34%), o atendimento nessa região alcançou 27,28%, enquanto na Zona Oeste foi construído o maior número de projetos.

empregos e ao acesso a serviços, especialmente em relação à distância dos terminais de transporte. Além disso, mostraram-se insatisfeitos com as dimensões dos cômodos, a falta de privacidade entre as unidades e a má qualidade das áreas de serviço.

Também foi constituída uma Comissão com representantes de diferentes secretarias municipais da PCRJ para analisar os projetos e agilizar sua aprovação, mas, na segunda fase, ela já não estava operante, devido a disputas entre os agentes que operacionalizavam a política (CARDOSO et al, 2013c).

Em outra pesquisa coordenada por Cardoso et al (2015), agora integrante da Rede, foram estudados três municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: além da capital, Belford Roxo e Queimados. Neles a questão dos agentes fica ainda mais clara, uma vez que, mesmo sem uma dinâmica imobiliária importante, o município conseguiu atrair empresas, supostamente, pelas boas relações do prefeito com o governo estadual e grupos políticos influentes.

A prioridade do PMCMV na prefeitura impediu uma maior atuação da regulação do uso do solo, demonstrando a inoperância do planejamento municipal, a exemplo da demarcação de ZEIS, feita somente após a consulta pelas empresas sobre a viabilidade de serem adquiridas, desconsiderando, assim, as orientações de implantação do próprio Programa.

Esse estudo identificou que, em alguns casos, as prefeituras inseriram mudanças nos projetos, como nos locais onde o terreno foi cedido por elas ou pelo governo estadual, propondo melhorias, pois a avaliação feita pela CAIXA contemplava, basicamente, o enquadramento do empreendimento nos critérios do Programa e a verificação da regularidade jurídica da empresa e do terreno. Por outro lado, tiveram dificuldades na elaboração dos cadastros e na indicação dos beneficiários, pela ausência das bases cadastrais informatizadas e de equipes especializadas, o que resultou na pouca transparência dos sorteios. Mesmo na prefeitura da capital, que tinha uma maior capacidade administrativa, não se viu esforço para dar mais institucionalidade aos processos.

A CAIXA, como agente financeiro, deve acompanhar a execução da obra para liberar os recursos, enquanto as prefeituras são responsáveis pela verificação da conformação da construção às normas urbanísticas e edículas. Todavia, é comum a ocorrência de problemas no pós-obra: há um reconhecimento do banco da utilização pelas construtoras de materiais de qualidade inferior ao que o mercado exige – favorecendo uma lógica de produção –,

sendo, em muitos casos, o morador responsabilizado pelo mau uso perante as reclamações. Para minimizar esses problemas, criou uma ouvidoria para prestar atendimento por telefone; no entanto, os síndicos entrevistados se mostraram insatisfeitos com esse serviço.

Percebe-se, com isso, a importância do papel mais propositivo do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e uma maior importância ao próprio poder público, como já mostrado por outros autores. Da mesma forma, ao TTS, como instrumento para auxiliar na manutenção do patrimônio construído – apesar da pesquisa ter demonstrado sua função mais assistencialista que educativa, sendo exigidos produtos pela CAIXA, não resultados sociais.

Vê-se também a falta de integração entre os setores institucionais e as esferas da federação, com uma consequente deficiência de fiscalização das ações, inclusive contra as invasões, venda e aluguel das unidades, assim como de uma política de segurança pública para afastar o tráfico e as milícias, deixando síndicos vulneráveis a ameaças, como se o Trabalho Técnico Social pudesse seguir uma linearidade (CARDOSO et al, 2015).

A pesquisa também enfatizou que o PMCMV não traz uma separação clara entre formulação e implantação e sobre as atribuições dos atores, sendo parte do seu desenho definido no momento da execução, ficando ele sujeito, por isso, à reformulação constante. Sua execução depende da associação do conhecimento acumulado em cada processo, seja dos agentes públicos ou das empresas – que, pela autonomia que receberam no escopo do Programa, têm forte poder de barganha frente aos outros atores –, vencendo, com isso, sempre a lógica do lucro (CARDOSO et al, 2015).

Essa questão faz lembrar da relevância do Programa como instrumento de transformação social, contrária à função econômica que o movimenta. Conforme outro grupo integrante da Rede, coordenado por Andrade (2015), a cidade é um espaço de trocas que comporta conflitos, inclusive sociais, o que o PlaNHab se empenhou em traduzir, mesmo com suas limitações, a fim de contribuir para o Direito à Cidade. Porém, o PMCMV, com a opção pela forma condomínio dos empreendimentos, enfatiza a construção do que pode ser considerado como anticidade, agravada pela sua má localização.

Ao estudar os conjuntos situados na Estrada dos Palmares, no Rio de Janeiro, essa equipe demonstrou que o seu desenho urbano é fechado e fragmenta o tecido urbano; impõe delimitações para os moradores e visitantes, pela privatização da gestão e redução do papel do Estado; se volta para o interior dos muros, não dialogando com o entorno, visto

que não permite uma permeabilidade visual, prejudicando o controle social; e desconsidera o conforto ambiental.

O projeto urbanístico também obriga os moradores a percorrer longas distâncias a pé para realizar tarefas cotidianas, e a monofuncionalidade do empreendimento leva à criação de comércios no interior das UH's. A tipologia adotada ainda contrasta com as residências das redondezas, basicamente de um e dois pavimentos, faltam quintais e a disposição dos blocos não se configura como espaços de convivência.

Segundo a pesquisa, não surpreende que a solução físico-espacial dos empreendimentos tenha nascido condenada ao fracasso arquitetônico-urbanístico, a despeito das críticas já realizadas a esse tipo de solução, pois o Programa reduz o direito à moradia e à propriedade individual, adjacente à construção de unidades. Além disso, negligencia outras condicionantes do habitar ao priorizar a produção, o que beneficia as empresas construtoras (ANDRADE, 2015).

A moradia é lembrada também por Rolnik et al (2015) como direito universal⁷¹, que abarca um padrão de vida adequado, ou seja, não só ao abrigo, mas às condições para o desenvolvimento social, econômico e cultural de seus moradores. Contudo, os projetos do PMCMV não consideram os diversos arranjos familiares, comportando, às vezes, mais pessoas que o recomendado para manter a privacidade e a boa convivência familiar, gerando riscos à saúde⁷², assim como apresentam problemas construtivos, sem a possibilidade, por exemplo, de expansão da residência para acomodar o crescimento da família ou implantar um estabelecimento comercial.

A equipe também estudou conjuntos no estado de São Paulo e constatou a insatisfação dos moradores com o acesso a serviços e equipamentos públicos, além do fato de que eles são obrigados a se deslocar para outros bairros para fazer compras ou utilizar serviços, trabalhar ou ir à escola. A localização da habitação, nesses casos, contraria o desenvolvimento esperado para os moradores, por negarem o acesso aos meios de sobrevivência e/ou ao trabalho, ou seja, à cidade. Em alguns casos, não existem parâmetros mínimos de urbanidade no entorno dos conjuntos, por se darem em frentes de expansão rodeadas de grandes vazios, onde as quadras circunvizinhas são extensas, monótonas e

⁷¹ Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

⁷² Organização Mundial de Saúde (1989).

existem bloqueios físicos – como muros e ferrovias – impedindo a circulação adequada a pé ou pela falta de segurança pública.

O direito à moradia, como observado nesses casos, devido à localização inadequada, tem sido negligenciado pelo PMCMV na implementação de grande parte dos empreendimentos estudados. Ao invés de reduzir a segregação urbana, a reforça, com a extensão de manchas urbanas com função apenas residencial, graças, mais uma vez, aos resultados de estratégias empresariais, e, ao mesmo tempo, do desenho do Programa, que submete os projetos a requisitos inflexíveis, como o número de cômodos, a metragem quadrada rígida etc.

A pesquisa analisou aspectos que seriam responsáveis por favorecer o direito à moradia. Para muitas pessoas, o PMCMV significou uma melhoria nas condições de vida, em especial, devido à segurança da posse – pela garantia de ocupação estável, sem ameaça de remoção – ao definir um modelo de propriedade privada individual, com financiamento da produção pela CAIXA, com imóveis de propriedade do Fundo até serem quitados pelos beneficiários, que recebem subsídios.

Esse padrão mudou a percepção em relação à segurança oferecida por outros instrumentos, considerados inferiores à propriedade privada individual, perante o papel ideológico do “sonho da casa própria”. O que encobre o fato de que essa não é a única, nem tampouco a melhor forma de dar segurança da posse, da mesma forma que a utilização desse tipo de titulação está sujeita a brechas no contrato e à sua rescisão, em caso de irregularidades por parte do mutuário, tendo UH's já sido vendidas ou alugadas.

Com base nesses exemplos, constata-se que o PMCMV, ao adotar a maior parte da provisão de HIS no Brasil e se destacar como o principal programa habitacional do governo federal, se utiliza dos recursos para favorecer a acumulação de capital pelos grupos de maior poder aquisitivo (COSTA, 2014 apud ROYER, 2009). Como a localização é definida pelo setor privado, este prioriza terrenos distantes dos centros, onde o preço da terra é mais barato – maximizando seus lucros –, transferindo, assim, subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do PlaNHab e da PNH.

Ao colocar a moradia como mercadoria, o PMCMV não está preocupado com os efeitos da periferização, sendo o Estado conivente, especialmente, pela ausência (ou não adoção) de uma política fundiária (COSTA, 2014) e exclusão da participação e do controle sociais. Tal deficiência se deve, em parte, às diferenças de capacidade de planejamento das

idades, que resultam, muitas vezes, na prática do clientelismo, e ao fato de o Programa não conferir nenhum papel específico aos estados, que poderiam auxiliar os municípios, provocando, desse modo, a competição entre eles para o recebimento de empreendimentos.

Contra todas essas questões – em especial, a primazia das empresas e a desarticulação do Programa em relação à política habitacional vigente –, diferentes entidades têm apresentado propostas de refinamento do seu escopo, de modo a aperfeiçoá-lo, levando-o em direção às reais demandas habitacionais da população, como abordado no próximo tópico. Essa necessidade de revisão diz respeito tanto à sua estrutura, que deveria coordenar a atuação dos atores, quanto à consolidação dos empreendimentos, que enfrenta problemas, principalmente, pela indefinição dos papéis dos gestores.

4.3 APONTAMENTOS PARA UMA AVALIAÇÃO

Como já discutido, o PMCMV carece de uma reformulação das suas ferramentas de planejamento – que consistem na sua legislação e relação com a PNH e na construção dos conjuntos habitacionais – com o fortalecimento do poder público para a gestão e a elaboração de parâmetros para avaliação das propostas projetuais, além do desenvolvimento de mecanismos de participação social. Mesmo com a edição da segunda fase do Programa, muitas das suas insuficiências não foram sanadas e, apesar do lançamento da terceira fase, a instabilidade do contexto político também não permitiu a formatação de elementos que as solucionassem.

Neste tópico estão elencadas as considerações de dois trabalhos que pretendem orientar a atualização do Programa de maneira a burilar sua estrutura, evidenciando a relação do pacote com a PNH e destacando a competência do poder público como principal gestor e, assim, materializador das propostas. Os trabalhos analisados são uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e as conclusões da Rede Cidade e Moradia, com ênfase para o trabalho de uma das suas equipes integrantes.

A auditoria mencionada buscou mensurar a qualidade das construções e a infraestrutura no entorno dos empreendimentos do PMCMV, bem como o atendimento das metas e o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social. Os resultados geraram o acórdão

2988/2011, com recomendações para sanar as deficiências descobertas, assim como aperfeiçoar os instrumentos de controle do processo.

Por meio dela verificou-se que as metas do PMCMV vêm sendo alcançadas, no entanto, existem unidades da federação com baixos índices de contratação. Além disso, confirmou a periferização dos empreendimentos (gráfico 4), contrariamente aos seus objetivos, e também a baixa taxa de contratação em algumas cidades devido à indisponibilidade de terras com preço e condições viáveis.

Gráfico 4 - Distribuição territorial da contratação de moradias no PMCMV/FAR (2009 a 2012), por fase do Programa, segundo capital, região metropolitana (exceto capital) e demais municípios



Fonte: TCU (2014).

Também ratificou a incapacidade dos órgãos públicos para gerenciar o Programa e a falta de contrapartida dos municípios para prover infraestrutura consecutivamente à construção dos conjuntos. Essa inaptidão tem reflexos em deficiências no TTS – tendo este, em muitos municípios, não sido concluído ou, sequer, realizado, e, quando feito, não se articulado com outros programas sociais –, o que refletiu no baixo interesse dos beneficiários em participar de suas atividades (TCU, 2014).

A auditoria também afirmou que foram identificadas patologias construtivas nas UH's e a aprovação de empreendimentos sem o cumprimento das especificações mínimas do

Programa. Em diversas situações, os moradores não estavam sendo beneficiados pelas regras de desoneração dos custos cartoriais dos imóveis adquiridos.

Foi também constatada uma carência nos canais de comunicação entre a CAIXA e os mutuários. Segundo o TCU (2014, s/p), o próprio banco admitiu que, como os projetos nascem de uma iniciativa do setor privado, o PMCMV “é executado de forma dissociada de instrumentos importantes de planejamento da política habitacional e da política urbana municipal” – como, por exemplo, a demarcação de AEIS previamente – e, como demonstrado por diversos autores, falta a ele acoplar esses instrumentos e exigir o mesmo dos municípios recebedores dos recursos, a fim de contribuir para o acesso à terra bem localizada e com infraestrutura.

Ainda de acordo com o tribunal, pelos dados da CAIXA, nos quatro primeiros anos de execução do Programa (2009-2012), foram contratadas em torno de 737 mil unidades habitacionais, representando cerca de R\$ 36,1 bilhões. Entretanto, devido aos problemas encontrados, foram propostas medidas para potencializar a sua gestão – indicadas nas considerações finais.

Já a Rede Cidade e Moradia elaborou uma nota pública (2015) enfatizando a ruptura do PMCMV em relação às práticas anteriores. Apesar do volume de recursos que recebe, destacou, ele atende primordialmente aos interesses do setor privado, abolindo qualquer vínculo com uma política urbana e fundiária – sendo que, em um país de dimensões continentais como o Brasil, uma política habitacional não pode ter como único foco a construção e a transferência de propriedade de novas UH – à revelia das opções do PlaNHab.

Um das equipes da Rede, coordenada por Raquel Rolnik (2014), estudou as operações contratadas em todos os municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e da Região Metropolitana de Campinas (RMC) – São Paulo, Osasco, Campinas e Hortolândia – até 2012 e traçou ferramentas para avaliação dos empreendimentos.

Com base nos eixos já apresentados, pretendia destacar a inserção urbana dos empreendimentos nas regiões estudadas e padrões de segregação por ela evidenciados; o papel da política urbana e habitacional nos municípios estudados com base na atuação das prefeituras municipais, da CAIXA e das construtoras; e o entorno imediato e sua articulação com a malha urbana, a disponibilidade de equipamentos públicos e comércio, as condições de acessibilidade e mobilidade urbana, a oferta de empregos e áreas de lazer.

Essa pesquisa também destacou o inegável predomínio da inserção de novos conjuntos habitacionais da faixa 1 em áreas periféricas e a proteção das construtoras de qualquer risco, que repete velhos padrões de produção de HIS (ROLNIK, 2014).

Constatou, da mesma forma, que houve diferentes graus de empenho das prefeituras municipais na utilização de instrumentos urbanísticos e implantação de infraestrutura, assim como na doação dos terrenos, contribuindo para definir padrões distintos de porte e inserção dos conjuntos nesses municípios, baratear os custos da aquisição de terras e acelerar a produção do Programa, aprofundando a segregação socioespacial. Mesmo quando possível, como na cidade de São Paulo, não se viabilizou projetos de reabilitação de edifícios, deixando de estimular o uso de imóveis ociosos.

Embora o PMCMV estabeleça parâmetros pouco flexíveis no tocante ao custo das unidades habitacionais, às ações financiáveis e à forma de acesso à moradia, os municípios poderiam dele se aproveitar para complementar ações próprias, valendo-se de mecanismos como as contrapartidas e a alocação de terras, a fim de produzir conjuntos mais condizentes com suas diretrizes locais. No entanto, o que se viu foi a contribuição dos municípios para o bom desempenho quantitativo do Programa como facilitadores da recepção de recursos, abstraindo alternativas diferentes, sem diálogo com a demanda, gerando, desse modo, uma produção industrial carente de urbanidade e um modelo que não se relacionava aos desafios do problema habitacional.

Baseada na heterogeneidade de aplicações do Programa, assim como na autonomia das construtoras, foi elaborada pela equipe uma ferramenta de avaliação das condições de inserção urbana de conjuntos para auxiliar gestores públicos a avaliar a capacidade dos projetos em proporcionar condições adequadas de urbanidade aos futuros moradores. Para esse trabalho, foram destacados os elementos a serem verificados na escala local já referida: o modelo de implantação das UH's e as características de desenho urbano, a oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos em seu entorno e os impactos do empreendimento no tecido urbano onde iria ser implantado. Para tanto, deveriam ser analisados desenho da malha urbana, padrões de parcelamento e uso do solo, permeabilidade do espaço construído e disponibilidade de áreas comuns e diversidade funcional e arquitetônica.

A base para essa escala foram os eixos temáticos: (1) Mobilidade, compreendendo o acesso a redes de transporte e a existência de barreiras à circulação; (2) Configuração

territorial e fruição dos espaços, englobando aspectos como a permeabilidade dos sítios edificados, a existência de fachadas ativas e a diversidade de usos; (3) a existência e a diversidade de serviços, equipamentos públicos e atividades comerciais; (4) e a qualidade de espaços condominiais de uso coletivo, em um entorno de 200 metros além do empreendimento.

Sobre mobilidade, foram observados aspectos relativos ao transporte, que envolviam a identificação de pontos de ônibus, terminais, estações e itinerários disponíveis, bem como as condições de acesso aos equipamentos, avaliando-se a qualidade dos espaços de circulação de pedestres e identificando-se as barreiras físicas ao deslocamento a pé. Também foram verificados se o transporte contribuía para a autossuficiência em termos de oferta de emprego, serviços e equipamentos urbanos e se as barreiras físicas implicariam em más condições de passagem pelas características do desenho urbano, parcelamento do solo, permeabilidade das edificações ou elementos pontuais, como vias movimentadas, por exemplo.

Ao mesmo tempo, foram elencados elementos concernentes à fruição e ao conforto urbano, observando as condições dos espaços de pedestres – qualidade das calçadas, travessias, iluminação e arborização – e a interface entre o espaço público e o privado (presença recorrente de extensos muros e grades) amplamente reproduzidos. Percebeu-se, com isso, que esses aspectos influenciavam a circulação de pessoas e poderiam impedir a visualização do que acontecia no interior do condomínio a partir da rua, favorecendo o controle do espaço por traficantes e deixando os moradores mais vulneráveis à ação de grupos criminosos, já que a prefeitura não poderia lá entrar. Além disso, repetia uma ocupação do território que não se preocupava com a qualidade dos espaços públicos, o que precede o Programa e não se restringe às periferias.

Igualmente foi levantada a diversidade de usos do solo a fim de mensurar a diversidade local, para o que foram enumerados os equipamentos públicos que, de maneira geral, existiam – pois foram colocados segundo as normas da segunda fase do Programa –, representando um grande avanço em relação às políticas habitacionais anteriores. Contudo, não se dava o mesmo com os equipamentos de cultura e lazer, em especial áreas livres (praças e parques), cujas condições de manutenção eram precárias na maioria dos casos observados e tinham acesso complicado pelo tecido onde estavam inseridos os empreendimentos. Também foram examinadas a ausência de comércio e serviços, o que

leva à construção de barracas nas adjacências do conjunto ou incorporadas aos próprios apartamentos.

Por fim, foi verificada a qualidade dos espaços coletivos condominiais, suas dimensões, equipamentos e mobiliários, que, em geral, não eram bem projetados e inseridos em áreas residuais de terreno. Os problemas decorrentes disso superam as questões das condições físicas e atingem a gestão condominial, a sociabilidade e a segurança desses locais.

Dessa maneira, definiu-se uma ferramenta para o poder público, que transformou os conceitos em parâmetros que pudessem ser objetivamente medidos e cujos resultados apontassem para problemas de inserção urbana a serem corrigidos. A medição de cada indicador gerou uma qualificação, que pode representar um nível "Bom", "Aceitável" ou "Insuficiente", de acordo com a tabela 11.

Tabela 11 - Síntese das ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV

TEMA	INDICADOR E OBJETIVO	PARÂMETRO E DETALHAMENTO	QUALIFICAÇÃO
Transporte: facilidade de acesso aos pontos e estações	Opções de Transporte: linhas que levam a diferentes locais da cidade	Acessar pontos de ônibus e/ou estações a pé (máx. 1 km)	BOM: 4 ou mais itinerários diferentes
			ACEITÁVEL: Pelo menos 3 itinerários diferentes
	Frequência de Transporte: diversidade de itinerários, frequência regular e tempos de espera aceitáveis.	Intervalo de tempo entre um veículo e outro nos dias úteis - entreciclos (10h e 16h).	BOM: Até 10 min, ter ao menos 1 linha classificada boa (3 itinerários).
			ACEITÁVEL: 11 a 20 min, ter ao menos 1 linha classificada aceitável (3 itinerários).
Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços: existência e distâncias aceitáveis (*UO e UC: Anexo 1)	Usos Cotidianos: Avaliar a diversidade de atividades no entorno dos conjuntos. (Atividades implicam em deslocamentos diários/ caminhadas com crianças ou carregamento compras)	Atividades precisam estar próximas da habitação, ter vagas disponíveis e acessíveis em 15 min de deslocamento a pé (1000 m)	BOM: Todos os UO disponíveis e com capacidade de absorver a demanda, existem todos os UC e estão a, no máximo, 1 km.
			ACEITÁVEL: Todos os UO estão disponíveis, com capacidade de absorver a demanda, existem pelo menos 4 dos UC e estão a uma distância máximo de 1 km.
			INSUFICIENTE: Não há oferta de todos os UO, considerando a capacidade de absorver demanda e/ou há menos de 4 dos UC a uma distância máxima de 1 km.
	Usos Eventuais: Avaliar a oferta de comércios, serviços e equipamentos, cujos usos sejam eventuais e os deslocamentos possam ser mais demorados (jovens ou adultos)	Estar a 20 minutos de caminhada (1400 m) ou 30 min. com transporte público/ ter vagas suficiente para atender a nova demanda.	BOM: Todos os UO estão disponíveis, com capacidade de absorver a demanda e existem todos os UC, acessíveis em até 20min a pé ou 30min a transporte público.
			ACEITÁVEL: Todos os UO estão disponíveis c/ capacidade de absorver a demanda, existem pelo menos 7 dos UC, em até 20min a pé e 30 min a transporte público.
			INSUFICIENTE: Não há oferta de todos os UO, considerando a capacidade de absorver a demanda e/ou há menos de 7 UC acessíveis em até 20min a pé ou 30min por transporte público.
Usos Esporádicos	Estar a 1 hora do empreendimento por e ser capaz de absorver a nova demanda.	BOM: Todos os UO estão disponíveis, com capacidade de absorver a demanda e existem todos os UC, sendo acessíveis em até 1h por transporte público.	
		ACEITÁVEL: Todos os UO estão disponíveis, com capacidade de absorver a demanda e existem pelo menos 3 dos UC, acessíveis em até 1h por t. público.	
		INSUFICIENTE: Não há oferta de todos os UO, considerando a capacidade de absorver a demanda e/ou há menos de 3 UC acessíveis em até 1h por t. público.	
Desenho e Integração Urbana: avaliar a integração do desenho urbano com a área onde se insere	Relação com o Entorno: Avaliar como o conjunto se relaciona com o entorno e se há usos complementares.	Porcentagem do perímetro adjacente ao entorno urbano	BOM: 100%
			ACEITÁVEL: 40% OU MAIS
			INSUFICIENTE: MENOS DE 40%
	Tamanho de Quadras: atender a padrões aceitáveis de desenho urbano, gerando caminhos de pedestres variados, curtos e diretos.	Identificar passagens de acesso público através de um edifício ou quarteirão abertas pelo menos 15 h/dia.	BOM: até 500m
			ACEITÁVEL: de 500 a 800 m
			INSUFICIENTE: mais de 800 m
	Aberturas para o Espaço Público: quantidade de acessos de pedestres para as áreas públicas, visando torná-las movimentadas.	Número de acessos de pedestres para cada 100 metros de divisas entre as áreas privadas e públicas.	BOM: 4 ou mais
			ACEITÁVEL: 2 ou mais
INSUFICIENTE: menos de 2			
Rede de Circulação de Pedestres: avaliar se os caminhos de pedestres obedecem a padrões mínimos de acessibilidade e qualidade, segurança e conforto.	Identificar se os caminhos são completos e c/ dimensões aceitáveis; travessias seguras; abrigos e assentos nos pontos; iluminação e arborização.	BOM: Todos os elementos são completos no projeto, nos percursos aos pontos de transporte e aos equipamentos e serviços de UO descritos nos 'Usos Cotidianos'.	
		ACEITÁVEL: Todos os elementos são completos no projeto e nos percursos até os pontos de transporte identificados nas 'Opções de Transporte'.	
		INSUFICIENTE: Há trechos não completos de algum dos 3 elementos no projeto.	

Fonte: Elaboração própria com base no trabalho "Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV", de Rolnik (2014).

O instrumental apresentado neste tópico serviu de base para o estudo da aplicação do PMCMV em Juiz de Fora e a indicação de alterações do seu emprego na cidade, como apresentado no capítulo 5.

4.4 A CRISE POLÍTICA ATUAL E A ESTAGNAÇÃO DO PMCMV

A proposta desta pesquisa visou analisar os avanços do PMCMV em Juiz de Fora. Para tanto, foram abarcados os empreendimentos desenvolvidos no âmbito da sua primeira e segunda etapas, já que não havia nenhum conjunto da terceira fase, voltado à Faixa 1, em processo de viabilização até a finalização desta tese.⁷³

Devido ao escopo do trabalho, não caberiam, a princípio, considerações sobre essa nova etapa, lançada em março de 2016. Entretanto, é importante destacar que o país vive, desde a reeleição de Dilma Rousseff (2014), uma crise política, que resultou na destituição da presidenta do cargo. Sem entrar na discussão dos elementos de tal conjuntura, apenas se destaca que ela afetou o PMCMV, não só no caso estudado na tese. Não se pode deixar de dizer que a relação do governo com as construtoras, especialmente no tocante ao montante de dinheiro repassado a elas – o que tem sido alvo de investigações – faz parte dessa crise.

O Programa trouxe, em sua terceira etapa, a proposta de criação de um Sistema Nacional de Cadastro Habitacional, assim como o aumento nos valores dos imóveis e do subsídio – que não foi adotado – e, da mesma forma, alguns critérios para o incremento dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, demandado pela experiência das suas duas primeiras fases. Além disso, introduziu uma faixa intermediária entre as Faixas 1 e 2: a Faixa 1,5, para pessoas com renda entre R\$ 1.800 e R\$ 2.300⁷⁴, finalmente alternado as regras para o subsídio.

Essas medidas continuam atingindo substancialmente o viés econômico do Programa, tocando sutilmente em questões de projeto – que deveriam ser tratadas com mais profundidade – e não interferem nos pontos levantados por este trabalho: o afastamento da política urbana e habitacional e o enfrentamento da concentração fundiária,

⁷³ Atualmente já se encontram em processo de viabilização conjuntos para as Faixas 1 e 2 da 3ª etapa do Programa (Informação verbal de José Augusto, da EMCASA).

⁷⁴ Pesquisado em jornais diversos, com divulgação digital, e também no Portal do Governo Federal nos meses de novembro e dezembro de 2016.

ambas enfatizadas pela autonomia das empresas – dada pela sua própria lei. Além disso, o aumento dos financiamentos, por si só, como já vinha ocorrendo desde 2011, intensifica a elevação dos preços dos imóveis, diminuindo ainda mais as possibilidades de atendimento às rendas mais baixas (ROLNIK, 2015).

Após o lançamento da etapa mais recente, já foram revogadas autorizações para a construção de unidades e, igualmente, a portaria que regulamentava o modelo voltado para a modalidade “Entidades”⁷⁵. Em junho, o governo decidiu acabar com os subsídios concedidos aos mutuários mais pobres, alegando restrições orçamentárias, deixando de encaminhar recursos do Tesouro Nacional para as famílias da Faixa 1. De acordo com o atual Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, aos empresários da construção civil somente estão assegurados os repasses para as contratações já realizadas – em torno de R\$ 3,5 bilhões –, o que faz parte de pacote de ajuste fiscal do governo.

De acordo com o Ministério das Cidades, o PMCMV está sendo reformulado, com a Faixa 1,5 funcionando como hoje é a Faixa 2 – tomando financiamento dos bancos – e, futuramente, deverá ser relançado com uma meta maior.⁷⁶ A justificativa dada para isso foi que os subsídios a ele começaram a se extinguir, com o crescente déficit habitacional, ainda com Dilma no governo: o percentual caiu de 25% do volume na primeira etapa para 17,5% na segunda e, na terceira, seriam 10%. Entre 2015 e 2016, o governo transferiu R\$8,2 bilhões do FGTS para FAR para pagar obras atrasadas da faixa 1.

Segundo, Rolnik (2016, s/p), “incentivar a produção habitacional para famílias com maior rendimento não seria um problema se a Faixa 1 também fosse incentivada”. Porém, as outras medidas decretadas recentemente inviabilizaram o Programa para a população mais pobre, já que não haverá novas contratações. A autora destaca que, mesmo depois de, pela primeira vez, um grande volume de subsídio ter sido mobilizado para atender às famílias de baixa renda, as mudanças apresentadas pelo governo retomam as condições que a política habitacional sempre teve, desde o BNH: dar alternativas para quem não precisa.

⁷⁵ FÁVERO, Bruno; TUROLLO JR, Reynaldo. Ministro revoga construção de 11.250 unidades do Minha Casa, Minha Vida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 maio 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1772207-ministro-revoga-construcao-de-11250-unidades-do-minha-casa-minha-vida.shtml>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

⁷⁶ DOCA, Geralda. Com déficit, governo acabará com subsídios à baixa renda no Minha Casa. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 28 jun. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/com-deficit-governo-acabara-com-subsidios-baixa-renda-no-minha-casa-19389336>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

A autora ainda lembra que o modelo da casa própria via crédito hipotecário pode ser utilizado para as famílias de classe média, enquanto para as de mais baixa renda é necessária uma gama de alternativas – como a locação social e a assistência técnica para a autoconstrução, assim como a urbanização de assentamentos precários e o reconhecimento dos direitos de posse – já que as cidades são produzidas, na realidade, pelos próprios moradores, não pelas construtoras.

Essas possibilidades foram ignoradas nas outras iniciativas habitacionais realizadas no país ao longo dos anos, o que resultou na ampliação das periferias e no aumento do déficit habitacional, como explicitado no capítulo 2, e continua com o PMCMV. No entanto, importante notar, que elas tinham sido recomendadas pela PNH e, da mesma forma, no planejamento local de Juiz de Fora, de forma a reverter esse quadro.

No próximo capítulo, portanto, demonstro o distanciamento entre a implantação do Programa no município em análise diante dos planos já formulados e do que recomendava a PNH, com um favorecimento claro às construtoras.

5 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM JUIZ DE FORA, MINAS GERAIS

“Todas as ciências de baixa tecnologia
Todas as cores escondidas nas nuvens da rotina (...)
Pra gente ver por entre prédios e nós
Pra gente ver o que sobrou do céu”
O Rappa (O que sobrou do céu)

Neste capítulo abordo a aplicação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em Juiz de Fora, Minas Gerais. O município em questão foi escolhido devido à minha relação com ele desde a graduação, quando desenvolvi alguns projetos relacionados ao tema da Habitação de Interesse Social (HIS), que, inclusive, analisei na minha dissertação. Além disso, o interesse também surgiu porque a cidade apresenta elementos que se configuram a partir de uma base estruturada de planejamento habitacional e urbano e por ter recebido significativos investimentos do PMCMV.

A princípio, foi evidenciado um curto histórico das iniciativas de planejamento habitacional e urbano locais, destacando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município (PDDU), de 2000, e, em seguida, a ação para a qual ele serviu de referência: o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), do qual faz parte a Política Municipal de Habitação (PMH), ambos de 2007, orientados pelo Programa Habitar Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (HBB / BID).

Igualmente, foram debatidos os dados do PMCMV, que esteve em expansão no município desde o seu lançamento, a fim de verificar a não relação entre o Programa e os planos municipais na área habitacional e, conseqüentemente, a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlaNHab). Tais informações foram colhidas pela pesquisa nos documentos oficiais, como as leis que viabilizaram o Programa localmente, dados da construção civil e também artigos que discutem o seu desenvolvimento na cidade.

Na sequência, foram apresentados os elementos produzidos pelo Projeto de Extensão “Escritório Escola Itinerante do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: avaliação e assessoria técnica em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora – MG” do Programa de Extensão Universitária (PROEXT), da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC), já citado na introdução desta tese. Esses materiais são os relatório final e relatórios de cada Grupo de Trabalho (GT), assim

como os mapas e as plantas produzidos em estudos sobre um dos conjuntos habitacionais construídos na cidade – o Condomínio Vivendas Belo Vale (CVBV) –, de modo a evidenciar o distanciamento do PMCMV da política habitacional local.

Também foram analisadas as contribuições do Conselho Municipal de Habitação (CMH) à política, principalmente após a criação do Comitê Técnico Intersetorial (CTI) pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (PJF) – que visava auxiliar a aprovação dos projetos –, tomando como exemplo sua atuação junto ao conjunto citado como objeto de estudo do EEI.

Para completar a pesquisa, recorreu-se a reportagens de jornais locais, entre outras fontes, a fim de entender como o PMCMV foi implantado no município e o que pretendiam os agentes envolvidos, considerando-se as mudanças políticas que se deram ao longo da sua implementação. Da mesma forma, foram levantados os problemas que surgiram nos conjuntos – resultados da estrutura do Programa, que força a concentração de populações heterogêneas em locais onde a infraestrutura é insuficiente – e discutidos os efeitos da política habitacional enquanto política social.

Por fim, foi demonstrada a aplicação de uma das metodologias elencadas no capítulo 4 – “Ferramentas para Avaliação de Empreendimentos do PMCMV” – no município analisado, tomando o conjunto estudado pelo EEI, de modo a explicitar o não enquadramento do Programa em quesitos que garantem a sua relação com o planejamento habitacional e urbano, a sustentabilidade urbana e o Direito à Cidade.

Ao final do capítulo, importante destacar, foram elencadas algumas conclusões que confirmam como ele se afasta do planejamento habitacional e urbano do município em questão, o que espero que possa servir de base para a avaliação da aplicação do PMCMV em outras cidades brasileiras.

Como já apontado, o pano de fundo deste trabalho é o Direito à Cidade que, ao longo da história do nosso país, se mostrou relegado aos poucos proprietários de terra, o que influenciou na produção do espaço urbano – fato percebido, por exemplo, com a construção de conjuntos, em sua grande parte, apenas nas periferias.

Com este trabalho, espera-se influenciar a quebra desses privilégios, começando com a reformulação do PMCMV por meio de medidas que diminuam a concentração imobiliária a partir de um efetivo planejamento habitacional e urbano.

5.1 PLANOS E PROJETOS

Juiz de Fora é uma cidade média – considerados os dados da sua população, estimada em 559.636 pessoas em 2016⁷⁷ – localizada na Zona da Mata de Minas Gerais. Em 2000, confeccionou seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), anteriormente à campanha dos planos diretores de 2006, que previa a criação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), fundamental para que, em 2005, fosse iniciada a elaboração do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), integrante do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) do HBB.⁷⁸

Mapas 1 e 2 - Localização de Juiz de Fora em Minas Gerais, à esq.; e sua localização privilegiada em relação a Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, à dir.



Fonte: Lívia Muchinelli (Elaborado por Jordana Leijôto) (2017).

Todavia, essa não foi a primeira iniciativa no âmbito do planejamento urbano na cidade, que, desde o século XVIII, teve seu crescimento balizado por planos. Os primeiros envolveram a construção de estradas, como o “Caminho Novo” (1704) – que estimulou a ocupação da região – e a Estrada do Paraibuna (1836) – para melhorar a ligação entre Vila Rica e Rio de Janeiro. O arraial que se desenvolveu às margens desse último local, em dez

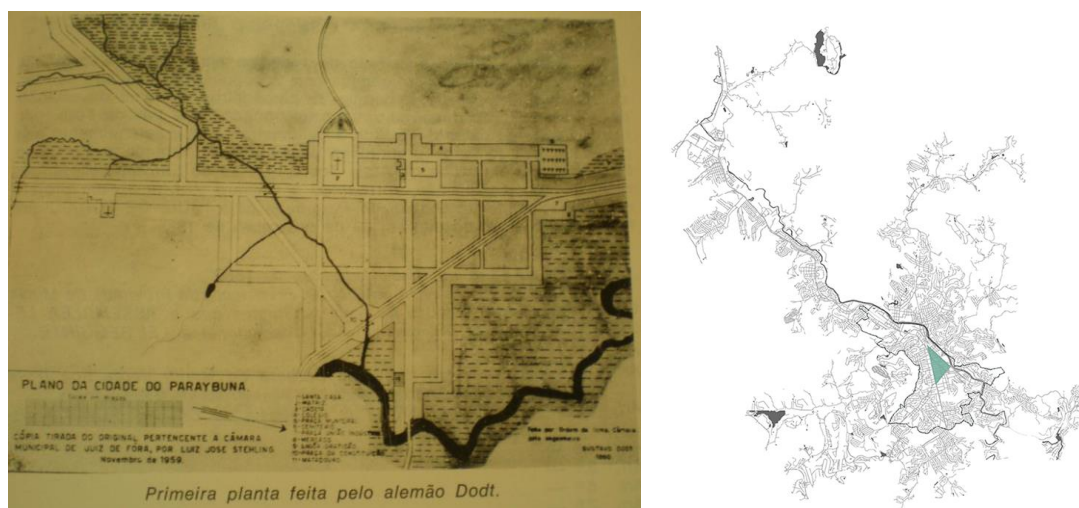
⁷⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁷⁸ A confecção do PEMAS e seus desdobramentos foram o tema da minha dissertação de mestrado: **O Direito à Cidade em Áreas de Especial Interesse Social: O Caso de Dom Bosco em Juiz de Fora, MG.**

anos foi elevado à categoria de Vila, recebendo o nome de Santo Antônio do Paraibuna, e, em 1856, passou a ter a atual denominação de Juiz de Fora.

Na sequência, foi confeccionada a primeira planta da cidade, visando ordenar o traçado das ruas⁷⁹ e determinando a consolidação das principais vias, existentes ainda hoje. Isso era demandado por uma cidade em pleno desenvolvimento, graças à exportação do café, intensificada pela construção da estrada de ferro até Petrópolis pelo comendador Mariano Procópio. A estrada cruzava Juiz de Fora e, ao redor de suas estações, começaram a ser instaladas as colônias dos imigrantes que tinham contribuído para a sua construção (MUCHINELLI, 2010).

Mapas 3 e 4 - Primeira planta da cidade, à esq., e malha urbana atual, à dir. (o detalhe corresponde à localização do trecho atualmente)



Fonte: Stehling (1979) e Lívia Muchinelli (Elaborado por Jordana Leijôto) (2017).

Com o tempo, Juiz de Fora se tornou um polo regional, por seu significativo desenvolvimento, primeiramente, no setor agrícola. Pela localização geográfica privilegiada, foi se consolidando como núcleo urbano, tendo recebido investimentos em infraestrutura – como a implantação da primeira hidrelétrica da América do Sul – que contribuíram para o seu desenvolvimento industrial. Na década de 1970, foram instaladas também indústrias no ramo da siderurgia e, na década de 1990, do setor automobilístico. Contudo, cabe notar, que

⁷⁹ Essa e outras questões também são discutidas por Cardoso (2015) em sua dissertação de mestrado.

os ramos do comércio e de serviços se caracterizam atualmente como as vocações da cidade (MUCHINELLI, 2010 apud PJF, PDDU, 2000).

O crescimento experimentado até os anos 2000 influenciou a elaboração do PDDU (2000)⁸⁰, e as mudanças globais do mesmo período entusiasmaram a criação de um plano estratégico que aproveitasse os benefícios propiciados pela localização de Juiz de Fora, de modo a incentivar o perfil industrial na cidade: o chamado Plano JF.

Mesmo antes da elaboração do PDDU, diferentes iniciativas já tinham sido tomadas. Em 1977 foi criado, na Secretaria de Planejamento, o Instituto de Pesquisas e Planejamento (IPPLAN), a quem caberia a elaboração de planos de desenvolvimento locais. Na década de 1980 foram recebidos investimentos públicos em moradias pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e criada a Empresa Municipal de Habitação (EMCASA) para gerenciar a política habitacional.

Ainda nessa década, foram formuladas legislações específicas para o ordenamento do solo, com base nas orientações da Lei nº 6766/79: a Legislação Urbana Básica do Município – Lei Parcelamento do Solo, Edificações e Uso do Solo, que determinam um parcelamento específico para cada unidade territorial. Também foram promulgadas leis diferenciadas para loteamentos populares. Porém, vale ressaltar, é o PDDU que enfatiza a obrigação de tratar essas áreas (MUCHINELLI, 2010).

Nesse documento há uma categoria de áreas, chamadas de subnormais, que são os locais da moradia da faixa mais pobre da população e, por isso, demandam atenção específica do poder público. São chamadas de ocupações irregulares – invasões de terrenos de propriedade de outrem –, locais carentes de infraestrutura e serviços públicos ou regiões com condições de habitabilidade e conforto inferiores em relação ao meio. São subnormais, então, se comparadas ao estado de normalidade perceptível pelas condições médias de habitabilidade, infraestrutura e estrutura urbanística dos espaços vizinhos. Tal diferenciação, como se sabe, resulta em segregação social e espacial. De acordo com o PDDU, no ano 2000 havia 87 áreas com essas características.

A EMCASA, órgão público da cidade que analisa a demanda por moradias e indica possíveis soluções, com recursos próprios, vindos do município ou de parceiros, também

⁸⁰ De acordo com Muchinelli (2010), já havia um plano diretor na cidade, elaborado no governo de Custódio Mattos (1993-1997). Porém, ele foi revisto na gestão de Tarcísio Delgado, mantendo o diagnóstico e parte das proposições anteriores.

verifica as ocupações irregulares e implementa a regularização fundiária onde possível, com relocação das famílias quando necessário. Entretanto, esses esforços não são suficientes para solucionar a problemática do município (MUCHINELLI, 2010).

O PDDU classificou, então, dentro do macrozoneamento, de acordo com a ocupação do solo, as diferentes áreas da cidade, e indicou as que precisavam de regime urbanístico especial, as chamadas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), locais “de ocupação ou loteamento irregular, não titulado, clandestino ou abandonado” (PDDU, 2000, p. 379), e que, por isso, deveriam ter regulamentação urbanística ou fundiária e projetos específicos.

Tais projetos, em consonância com o PDDU, deveriam assegurar a todo cidadão de Juiz de Fora o direito à moradia e a integração das áreas aos bairros próximos, respeitando as características locais e construindo moradias de custos baixos quando necessário. As AEIS, devido à sua heterogeneidade, foram divididas em dois grupos: o primeiro englobava ocupações espontâneas – em geral originadas de invasões –, cuja infraestrutura estava ausente ou era precária e que demandava urgência na adoção de medidas; e o segundo, que abrigava aquelas que já tinham recebido alguma intervenção, contudo, ainda precisavam de operações pontuais.

Uma metodologia de intervenção foi pensada, referenciada em Planos de Desenvolvimento Locais (PDL’s) – um dos instrumentos de planejamento estabelecidos pelo PDDU, que deveria envolver a participação comunitária. Eles deram origem aos Planos Locais de Urbanificação, nos quais estariam traçadas as diretrizes de intervenção e os quais seriam parte de um projeto piloto. Esse procedimento definiu a estrutura dos Planos Urbanísticos Locais (PUL’s), como mostrado adiante.

O Plano de Trabalho dos PDL’s também contava com a revisão da legislação urbanística. Sua primeira fase consistiu no diagnóstico do município e no ajustamento da divisão territorial entre as Regiões de Planejamento (RP), definidas no PDDU, e os Centros Regionais (CR’s) (demonstrados no mapa 5), definidos pela reforma administrativa do município (Lei nº 10.000/2001), além de discussões públicas. Porém, segundo um ex-funcionário da PJF, os PDL’s foram desenvolvidos para resolver problemas emergenciais e, somente em 2006, com a concepção do PEMAS, dentro do HBB, foi criada uma proposta de política urbana estruturada, com foco na revisão da legislação existente (MUCHINELLI, 2010).

Em 2006, então, a PJF se dedicou a desenvolver o HBB – uma parceria do governo federal com o BID, iniciada na década de 1990, que ganhou fôlego com a assinatura de convênios na década de 2000. Visava realizar um projeto piloto para financiar obras nas capitais de estado, cidades componentes das regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos. Os municípios que dele participariam puderam se inscrever até 2005.

De acordo com o Ministério das Cidades, o HBB uniu o interesse de elevar os padrões de habitabilidade e qualidade de vida das famílias, com renda até três salários mínimos mensais, e estimular os governos municipais a realizar ações para minimizar os problemas nessas áreas. Ele foi dividido em dois subprogramas: o de Desenvolvimento Institucional (DI), que tinha o objetivo de capacitar as prefeituras no que dizia respeito à gestão do setor habitacional, e o de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), que tratava da complementação urbanística dos assentamentos irregulares.

Os municípios só poderiam ter acesso aos recursos para UAS à medida que avançassem nas ações de DI. Os projetos deveriam ser realizados com a participação da comunidade e ter uma Unidade Executora Municipal (UEM). Seus recursos, por sua vez, viriam do Orçamento Geral da União (OGU), com contrapartida do proponente (MUCHINELLI, 2010).

A matriz do PEMAS (2005) indicava que ele deveria criar um Sistema Integrado de Planejamento Urbano, com efetivação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e garantia da participação da população, dos Conselhos de Desenvolvimento Local (CDL), da Política Habitacional do Município, com o fortalecimento do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e do Fundo Municipal de Habitação, além da atualização do Déficit Habitacional no Município. Além disso, seria sua responsabilidade capacitar técnica e gerencialmente o quadro de servidores municipais responsáveis pela área habitacional do local. Naquela época, o déficit habitacional girava em torno de 14.000 domicílios, considerando todas as faixas de renda.

Seus produtos, no âmbito do planejamento, seriam a atualização e hierarquização do cadastro das AEIS e a definição de prioridades de atuação; a regularização fundiária das ocupações no perímetro do município e o seu acompanhamento para prevenir novas invasões; e a confecção de planos locais de urbanização, definindo os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para cada uma, que se materializariam em uma minuta de lei (MUCHINELLI, 2010).

O HBB em Juiz de Fora tocou, além do PEMAS, no fortalecimento do sistema de informações municipal e no beneficiamento da Política Habitacional, do Plano Diretor e da Reforma Administrativa.⁸¹ Deu-se uma reestruturação do setor responsável pelo gerenciamento do Banco de Dados Urbanísticos, com a disponibilização de um sistema informatizado para o seu armazenamento, e o apoio logístico para a UEM, com a provisão de equipamentos para o desenvolvimento dos seus trabalhos. Foi realizado, além disso, o projeto piloto no bairro Santa Rita – “Vila Sô Neném” – que, na época da conclusão da minha dissertação (2010), encaminhava-se para a fase de regularização fundiária.

Em 2005 foi elaborado o Termo de Referência (TR) para a Regulamentação Urbanística das Áreas de Especial Interesse Social do município de Juiz de Fora, que se vinculava ao PEMAS e integrava o componente Regulação Urbanística do Subprograma DI do HBB, cujos objetivos eram a elaboração de estudos e serviços técnicos para o desenvolvimento da regulamentação urbanística das AEIS, em harmonia com o PDDU (MUCHINELLI, 2010).

O TR ressaltava ainda que as AEIS apresentam características heterogêneas, específicas em cada caso, demandando, conseqüentemente, a definição de parâmetros distintos. No PDDU elas foram divididas em dois grupos proporcionais: um, composto por áreas de ocupação espontânea, desprovidas de infraestrutura; e o outro, por áreas já submetidas a algum tipo de intervenção anterior. Lembrava também que o cadastro apresentado no PDDU vinha se alterando graças à expansão das AEIS.

Com isso, o TR indicava a elaboração de Planos Urbanísticos Locais (PUL's) de acordo com a realidade de cada AEIS, as intervenções necessárias às suas condições físicas e às demandas da população, assim como a definição dos parâmetros urbanísticos. Deles seriam tirados os padrões de regulação do parcelamento, edificação e uso e ocupação do solo, que direcionariam as ações futuras das comunidades e do poder público (MUCHINELLI, 2010).

Toda a metodologia do processo se apoiou em uma abordagem multidisciplinar e na interação entre o poder público e a comunidade afetada, que focou na execução de um Projeto Executivo (PE), com o detalhamento da proposta de trabalho, e na complementação do cadastro das AEIS e atualização dos dados por meio de levantamentos de campo. O PE também auxiliou na elaboração dos PUL's, que apontaram as condições físicas e territoriais

⁸¹ JUIZ DE FORA, 2001.

de cada área e as demandas das comunidades, sintetizadas em relatórios com recomendações de intervenções no tocante à infraestrutura, redução de riscos e preservação ambiental, equipamentos e serviços e melhoria da qualidade de vida dos moradores. Tais condições espelharam a definição dos parâmetros urbanísticos, assim como a elaboração de minuta de lei para cada AEIS.

O Centro de Pesquisas Sociais (CPS) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) foi contratado para a execução da proposta, mas a coordenação geral ficou por conta da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE) da PJF. Cada um dos elementos citados no parágrafo anterior resultou em um produto específico. O prazo para sua elaboração durou cerca de dois anos (MUCHINELLI, 2010).

O PE para a regulamentação urbanística das AEIS teve como objetivos a execução de quatro etapas: a atualização do cadastro e dados das AEIS, a formulação dos PUL's, o mapeamento físico-territorial de cada área – que serve de base para o anterior – e a elaboração da minuta de lei com base nos parâmetros urbanísticos a serem adotados em cada uma, todas elas visando à melhoria do padrão urbanístico e da qualidade de vida nessas áreas. De todas as etapas participaram profissionais e estagiários de Arquitetura e Urbanismo, Sociologia e Direito da UFJF.

A atualização do cadastro das AEIS – que abarcou a confecção de novos mapas cadastrais e a identificação dos agentes, problemas, demandas e potencialidades de cada uma – serviu de base para o desenvolvimento da etapa seguinte: a elaboração dos PUL's. Estes foram concebidos de acordo com uma visão atual, que aponta que planos são um “conjunto de lugares disponíveis para aquilo que se venha discutir e negociar mais tarde, ou seja (...), para ser interpretado. (...) transição entre o que se almeja e o que se pode realizar” (MUCHINELLI, 2010 apud CPS, 2006, p. 7). Portanto, foi fundamental na sua elaboração as aproximações sucessivas com os locais onde seriam implantadas as habitações e seus moradores, entendendo as limitações e potencialidades de cada área e considerando a opinião daqueles habitantes como elementos de decisão para a sua elaboração.

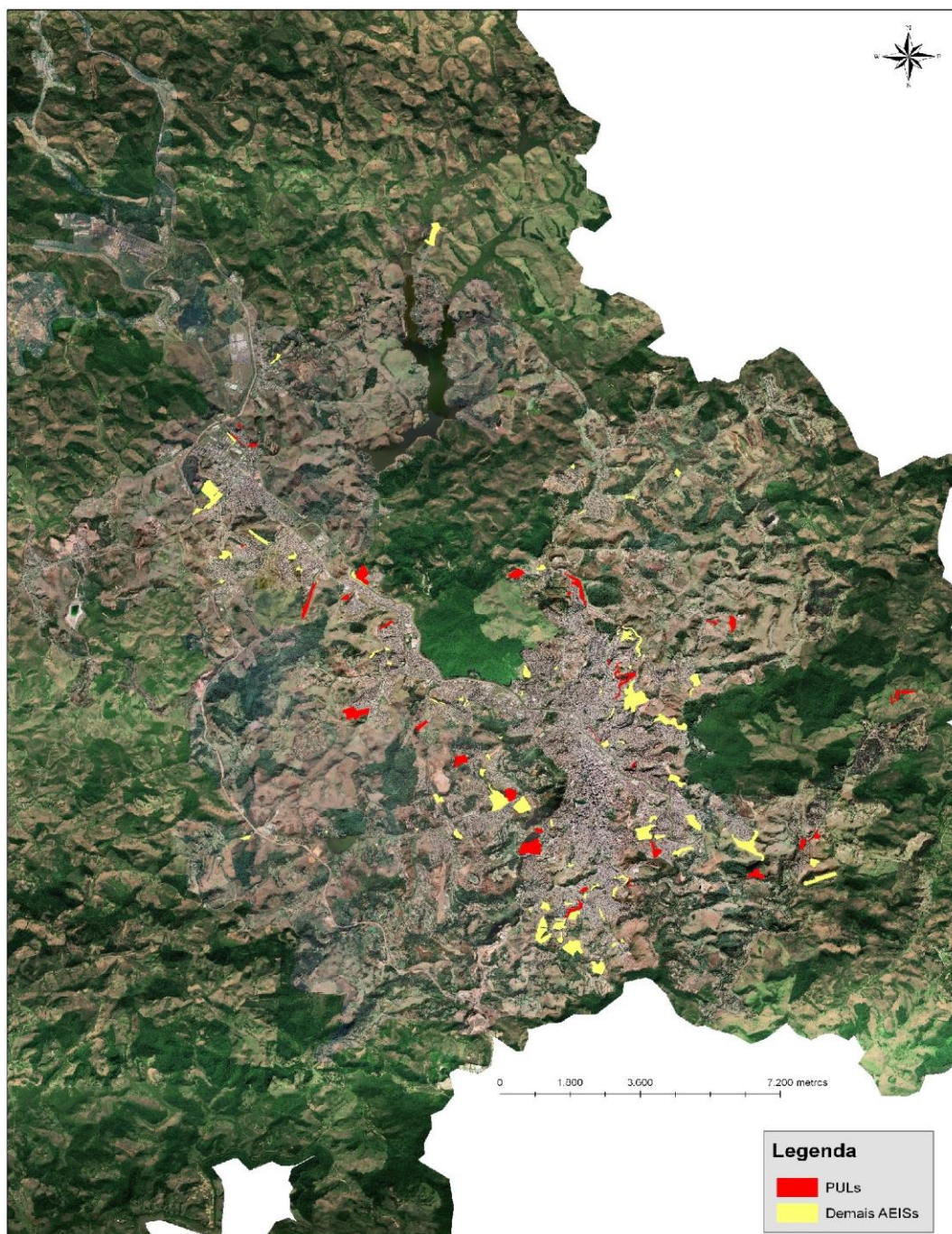
Tentou-se, portanto, ao longo de todo o processo, definir uma estratégia de participação comunitária, que não foi realizada exatamente conforme previsto. Inicialmente, essa fase visava captar e sistematizar as informações recebidas da comunidade local, de modo a fazê-la se sentir contemplada pelos planos e se reconhecer nas propostas. Para tanto, em um primeiro momento, foram identificados os atores sociais-chave e montadas as

táticas de mobilização pelos técnicos; em seguida, realizadas reuniões de apresentação dos dados sistematizados. No entanto, a comunidade era convocada para as reuniões com o auxílio de cartazes e convites e a elas compareciam somente aqueles indivíduos com tendência para participação e/ou liderança.

As primeiras reuniões foram chamadas de Oficinas de Construção da Leitura Comunitária, nas quais foram apresentados os levantamentos de campo de cada AEIS, além de formulado um quadro com os principais encaminhamentos para as próximas etapas, sendo ressaltados pelos técnicos os limites dos PUL's para evitar frustrações futuras (Anexo 2 – Quadro Síntese da AEIS). Esses dados eram analisados visando formular propostas adequadas a cada caso.

Na sequência, ocorria a Assembleia Local, onde o material era apresentado novamente à comunidade com as propostas prioritárias e se debatia as alternativas entre os moradores até a sua aprovação. Dessas conversas eram retiradas as resoluções locais e elaborado um Relatório de Intenções.

Mapa 5 - AEIS e PUL's



Fonte: PJF (2011).

O mapa retrata a localização dos PUL's e das AEIS (já atualizadas em 2015). Foram confeccionados sete PUL's: PUL 01 (Zona Norte: 7 AEIS); PUL 02, PUL 03 e PUL 04 (Zonas Leste, Sudeste e Sul respectivamente: 8 AEIS); PUL 05, PUL 06 e PUL 07 (Zonas Noroeste, Oeste e Centro, respectivamente: 4 AEIS). Cada um deles foi a soma dos relatórios da participação comunitária aos trabalhos feitos pelos técnicos, gerando, desse modo, um

documento final com textos, tabelas e mapas diagramados de uma maneira voltada à fácil compreensão da sociedade em geral (Anexo 3 – Mapa de Intenções).

Em seguida, foram elaborados os relatórios de parâmetros urbanísticos de cada AEIS, nos quais os dados levantados, diagnósticos e proposições foram traduzidos em zoneamentos, usos, modelos de ocupação e parcelamento (Anexo 4 – Parâmetros Urbanísticos).

Ao final, foi elaborada uma Minuta de Lei por um profissional do Direito para cada AEIS, com a tradução dos parâmetros indicados em normas legais, voltados à promoção do seu desenvolvimento. O material completo foi aceito pelo órgão financiador e, em seguida, encaminhado para o Conselho Municipal de Habitação (CMH), incluindo o Produto “E” do PEMAS, que correspondia à Política Municipal de Habitação. Para a sua aprovação, foi organizado um seminário, em 2009, pelo então Curso de Arquitetura e Urbanismo (CAU), em parceria com o CPS, no qual foi produzida a "Carta de Juiz de Fora", com a síntese das recomendações. Após esse evento, a PMH⁸² foi aprovado pelo CMH.

Toda a metodologia desenvolvida para a PMH acompanhava a nomenclatura do HBB, mas assemelhava-se às recomendações do governo federal para a elaboração dos PLHIS's⁸³ nos municípios em geral, por apontar o diagnóstico das condições da habitação localmente e traçar as diretrizes para combater suas irregularidades. Contudo, conforme demonstrei em minha dissertação de mestrado, nada mais foi feito com o material do PEMAS direcionado às AEIS em Juiz de Fora⁸⁴.

Destaco, ainda, que, entre as recomendações da PMH, a urbanização dos assentamentos tinha maior peso que a construção de novas unidades. Além disso, a política

⁸² A PMH trazia uma relação de programas e ações pontuais, tais como: o “Programa Bairro Cidadão”, que abrangia desde a regularização fundiária, urbanização, redução de risco e melhoria das habitações nas AEIS, quanto o apoio aos associados de cooperativas habitacionais populares e monitoramento de novas áreas de HIS; programas voltados ao oferecimento de lotes, como o “Lote Solidário e Construção Popular”, que fornecia lotes solidária ou solitariamente, além de crédito para sua aquisição; o “Banco de Terras”, baseado no Produto C do PEMAS, que identificou os lotes vagos no município, com a elaboração de instrumentos para o seu gerenciamento; assim como o “Fundo Ativo”, que visava potencializar as atribuições do FMH e captar recursos; um programa de parcerias público privadas; o “Tô de Olho”, para o monitoramento dos programas e subprogramas; o “Bairro Cidadão”; entre outros (CPS, ‘Produto E’ do PEMAS, 2007).

⁸³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Habitação: Política Nacional de Habitação**. Brasília. 2012.

⁸⁴ O Programa Habitar Brasil encerrou-se em 2008, tendo 119 municípios firmado contratos de repasse de recursos entre 1999 e 2005 (BRASIL, 2008).

elencou as áreas de localização de HIS construída futuramente. Foram levantados um total de 12.591 lotes sem uso, com potencial para implantação de unidades, entre os 40.586 lotes vagos mapeados em todo município (CPS, 'Produto E' do PEMAS, 2007), que poderiam ser considerados na implementação do PMCMV.

5.2 O PMCMV EM JUIZ DE FORA

Em 2009, como demonstrado no capítulo 4, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que começou a ser aplicado independentemente da Política Nacional de Habitação (PNH). Em Juiz de Fora iniciou-se, então, uma corrida para viabilizá-lo para todas as faixas de renda, concomitantemente ao processo de aprovação da sua política municipal – a PMH. Entretanto, de acordo com os pesquisadores locais, desconsiderou os preceitos dessa política, em especial com a definição dos terrenos para a construção dos conjuntos para a Faixa 1 – tendo a maioria deles sido doados pela PJF – e com projetos elaborados pela iniciativa privada, o que é permitido pelo Programa, como explicitado neste tópico.

Algumas medidas foram tomadas para contribuir com a sua implantação – além da doação de terrenos citada –, tais como a assinatura do termo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2009⁸⁵, a promulgação de leis⁸⁶ e a definição dos critérios locais de seleção dos mutuários, a diminuição do ISS, a expedição de certidões (como a de “Habite-se”) e o apoio dos cartórios no registro dos imóveis. Desse modo, foi produzida uma quantidade significativa de unidades, o que tornou Juiz de Fora um dos

⁸⁵ ROSSINI, 2009.

⁸⁶ Algumas dessas leis foram os Decretos nº 10.608/11 e nº 11.460/12, que definem os critérios de seleção dos beneficiários: a) Famílias residentes no Município de Juiz de Fora há mais de 2 anos; b) Famílias com mais de um filho com idade inferior a 16 anos; c) Família considerada em risco social, conforme definição do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); o Decreto nº 11.729/13, que estabeleceu os critérios de redistribuição de unidades remanescentes: I - cadastradas no Programa de Auxílio a Situações Emergenciais (PASE); II - com candidatos portadores de necessidades especiais, ou de cuja família façam parte pessoas com deficiência; III - com candidatos idosos; a Lei nº 12.613/12, que alterou a redação da Lei nº 8.948/96, indicando os casos de interesse social e autorizando o Executivo a doar áreas municipais para a construção de conjuntos; o Decreto nº 11.970/14, que alterou a preferência no cadastro de reserva do PMCMV; e o Projeto de Lei nº 74/14, que fixou, como critério para seleção de famílias beneficiadas pelos programas habitacionais no município, a proximidade entre o local de moradia destas e o empreendimento a ser implantado.

municípios brasileiros que mais investiu em HIS pelo PMCMV⁸⁷ – mesmo que não tenha sanado o déficit⁸⁸ –, o que se pode perceber pela tabela abaixo.

Tabela 12 - Informações dinâmicas do PMCMV em Juiz de Fora (MG)

Instituição	UH contratadas	Valor contratado (milhões)	Qts. Empreem.	UH comercializ.	UH entregues
Banco do Brasil	371	28.732.960,84	11	101	0
CAIXA	10.161	670.322.222,07	312	7.764	6.831
TOTAL	10.532	699.055.182,91	323	7.865	6.831

Fonte: Murat (2015, p. 36).

Por desconsiderar as propostas dos planos que o município já tinha, em especial no tocante à localização, deu-se uma maior concentração de empreendimentos em determinadas zonas (conforme mapa 6), assim como aboliram-se os critérios de territorialização⁸⁹ na seleção das famílias a serem beneficiadas⁹⁰ (MUCHINELLI et al, 2011) e não desconsideraram aspectos qualitativos da construção.

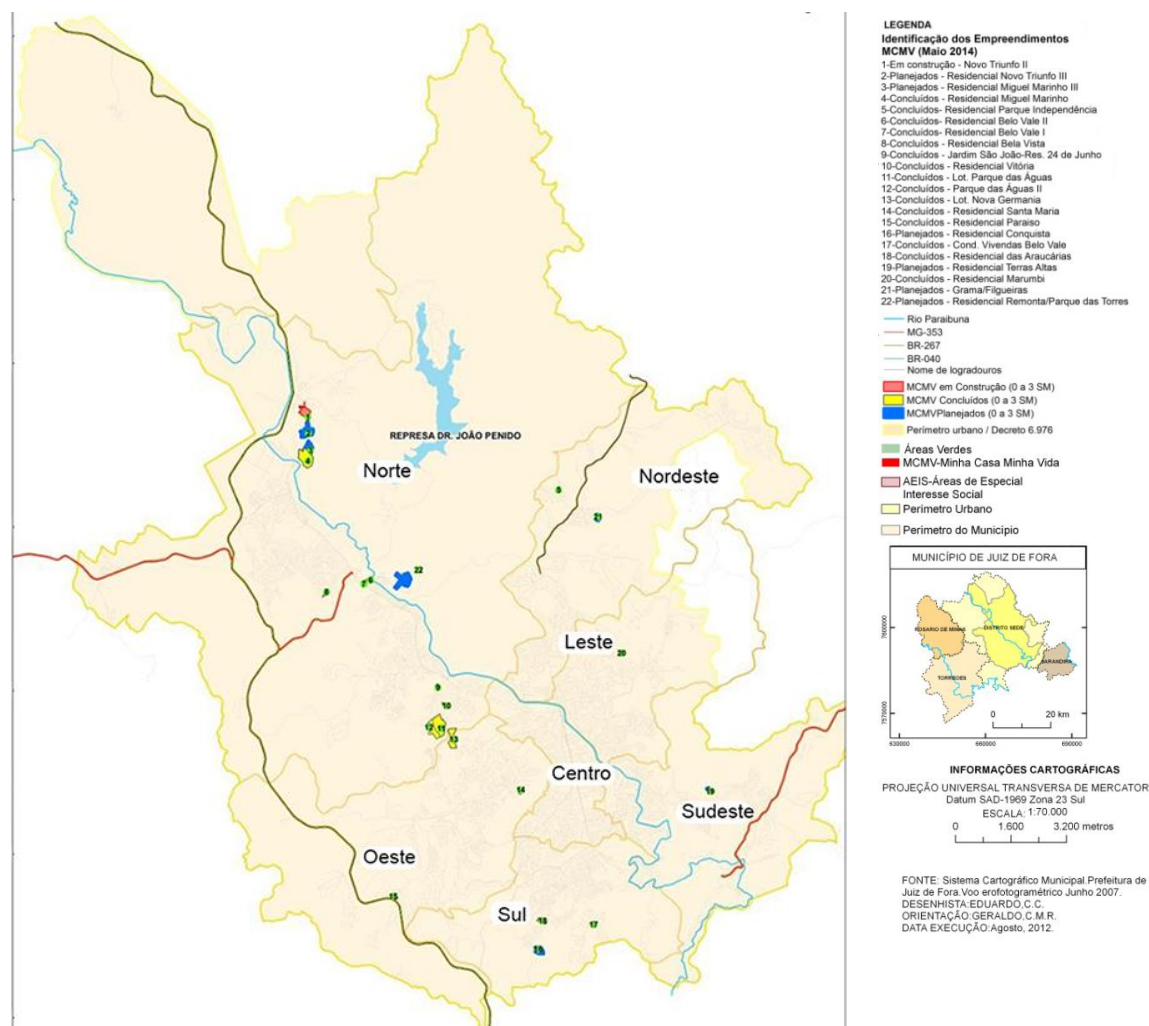
⁸⁷ EMCASA, 2011.

⁸⁸ Murat (2015) explicita que entre os anos de 2009 e 2014 foram construídas 3.610 moradias para HIS. Entretanto, o déficit habitacional na cidade, segundo o IBGE, era, em 2010, de 14.198 unidades para toda a população de Juiz de Fora e, de acordo com o IPEA, de 8,21%. Por isso, para supri-lo, ainda são necessárias 3.595 moradias a todas as faixas de renda.

⁸⁹ O critério de territorialização do sorteio foi indicado posteriormente pelo CMH e se transformou na Lei nº 13.397, de 29 de junho de 2016.

⁹⁰ Em Murat (2015), conforme entrevista a um integrante do batalhão de polícia do bairro pesquisado pela autora, uma das consequências do processo de seleção dos beneficiários foi o aumento da incidência criminal nas áreas ao redor dos conjuntos, pois ela não considera a rivalidade entre os selecionados, que saem dos novos conjuntos para cometerem crimes nos bairros adjacentes.

Mapa 6 - Conjuntos construídos em JF na 1ª e 2ª fases do PMCMV e os Centros Regionais



Fonte: PJF (2011) (Modificado pela autora e elaborado por Jordana Leijôto).

Pode-se perceber, com isso, que, no município, os interesses privados, com base na especulação da terra, também têm sido privilegiados com a construção de conjuntos, refletindo o exposto neste trabalho até agora.

Na primeira fase do Programa (2009-2011), foram edificadas nove empreendimentos, entre edifícios multifamiliares, casas unifamiliares e sobrados – quando foram doados terrenos para a edificação de três conjuntos⁹¹ –, e na segunda (2012-2014), sete, não contando com sobrado, desta vez – tendo sido doados pela PJF terrenos para a edificação de todos os conjuntos⁹², totalizando 16.

⁹¹ De acordo com Murat (2015), na Fase 1 foram doados terrenos para a construção dos empreendimentos Residencial Bela Vista, Loteamentos Parque das Águas e Nova Germânia.

⁹² Na “Fase 2, o aquecimento do mercado levou a um aumento nos valores dos terrenos”, o que inviabilizaria o Programa na cidade, por isso a doação pela PJF, também conforme Murat (2015, p. 40).

A maioria deles foi locado na Zona Norte (12 conjuntos) da cidade e alguns na Zona Oeste – os maiores vetores de expansão urbana de Juiz de Fora, segundo o PDDU (2000). Isso se deu em desacordo com as demandas por moradias e a existência de áreas subnormais e de risco, que se distribuem por todo o seu território, o que colabora para a expansão do tecido urbano, que não necessariamente possui infraestrutura em todos os locais dos novos empreendimentos.⁹³ Os dados sobre os empreendimentos do PMCMV em Juiz de Fora podem ser analisados na tabela 13.

⁹³ Essa situação também é discutida por Cassab e Pinto (2013), que reflete a fragilidade no alcance do poder público municipal em coordenar a política habitacional urbana, ante a atuação determinante das construtoras que, por sua vez, definem a localização, o público alvo, os projetos etc. A produção de HIS na cidade tem se situado na região oposta das áreas onde se concentra sua população alvo em função da existência de terrenos mais baratos para a alocação dos empreendimentos, conforme os interesses do mercado imobiliário, em prejuízo de uma política.

Tabela 13 - Empreendimentos do PMCMV em Juiz de Fora

FAIXA	FASE	Nº	NOME DO EMPREENDIMEN.	ENDEREÇO	BAIRRO	REG.	RU	CONSTRUTORA	DURAÇÃO (meses)	INÍCIO	FIM	TIPOL.	Nº DE EDIFÍC.	Nº PAV	Nº UH
0 até 3 Salários Mínimos (R\$ 1600,00)	Fase 1 (2009 à 2011)	1	Condomínio Vivendas do Belo Vale	Rua Clóvis Serôa da Mota	São Geraldo	S	35	Construtora RJ Engenharia	12	2009	2011	Sobrado	32	2	128
		2	Residencial Belo Vale I	Rua José Estevão, 150	Barbosa Lage	N	6	Valor Engenharia	14	2009	2011	Apart.	12	5	240
		3	Residencial Belo Vale II	Rua José Estevão	Barbosa Lage	N	6	Valor Engenharia	14	2009	2011	Apart.	10	5	200
		4	Residencial Araucárias	Rua Marciano Pinto, 740	Sagrado Coração de Jesus	S	34	HAEC CONGEL Const.Gerais Ltda	18	2009	2011	Apart.	19	5	380
		5	Residencial Bela Vista	Rua Pedro Antônio da Conceição, 235	Nova Era	N	5	Ribeiro Alvim Engenharia Ltda	12	2010	2011	Apart.	10	5	206
		6	Loteamento Parque das Águas	Novas ruas	Monte Castelo	N	16	Construtora Cherem	18	2009	2011	Casas	não tem	não tem	565
		7	Loteamento Nova Germânia	Novas ruas	Monte Castelo	N	16	Construtora Cherem	18	2009	2011	Casas	não tem	não tem	329
		8	Residencial Miguel Marinho	Novas ruas	Miguel Marinho	N	3	Construtora Piacentini Ltda	12	2010	2012	Sobrado	43	2	344
		9	Residencial Paraíso	Rua Nestor Vasconcellos Neto, s/n	Nova Califórnia	O	30	HAEC CONGEL Const. Gerais Ltda	12	2010	2011	Apart.	12	5	240
	Fase 2 (2012 à 2014)	10	Residencial Vitória	Rua Paulo Moreira Guedes, 113	Monte Castelo	N	16	Construtora Cherem	15	2013	2014	Apart.	4	5	80
		11	Residencial 24 de Junho	Rua Ivan Fornazier Cavalieri, s/n	Loteamento Jardim S. João	N	s/n	Construtora Cherem	15	2013	2014	Apart.	5	5	100
		12	Residencial Marumbi	Rua Cecília Filgueiras Fávero, 137	Marumbi	L	73	Ribeiro Alvim Engenharia Ltda	18	2013	2014	Apart.	6	6	136
		13	Residencial Santa Maria	Rua Bento Hinoto, 48	Nossa Sra. de Fátima	O	27	Construtora Cherem	15	2013	2014	Apart.	5	5	100
		14	Loteamento Novo Triunfo II	Rua Maria Carlota Bastos	Novo Triunfo	N	1	Construtora Cherem	15	2012	2015	Casas	não tem	não tem	202
		15	Condomínio Pq. das Águas II	Próximo à Rua Carlos Chagas	Monte Castelo	N	16	Construtora Cherem	15	2013	2015	Apart.	14	5	280
		16	Residencial Pq. Independência	Rua Cecília Hager Gintner, 28	Parque Indepen.II	NE	80	Ribeiro Alvim Engenharia Ltda	18	2013	2015	Apart.	2	5	80
TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS DOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MCMC EM JUIZ DE FORA/MG DA FASE 1 E 2.															3610

Fonte: Murat (2015, p. 56) (Adaptada pela autora).

Com a ampliação do Programa na cidade, estudos começaram a ser realizados. Um dos primeiros artigos abordou dois empreendimentos: o Parque das Águas e o Nova Germânia. Foi discutida a sua inserção urbana, a integração entre os planos que já existiam na cidade e os novos projetos, a relação da construção dos conjuntos com as lógicas do mercado e alguns aspectos qualitativos das propostas.

Segundo os autores, eles foram inseridos em uma área mais diversificada, apesar de ser de expansão, apresentando a região escolhida alguma relação com os planos para a cidade, pois se conectava a um elemento viário previsto no PDDU, não sendo tão distante do centro (cerca de oito quilômetros). Contudo, materializava a influência dos modos de produção desses grandes conjuntos pelo mercado com a standardização dos produtos (casas térreas) (MUCHINELLI et al, 2011).

Mapa 7 - PA e NG - Localização na cidade



Fonte: Zambrano et al (2011) (Modificado pela autora e elaborado por Jordana Leijôto).

Ao continuar a análise desses conjuntos, a mesma equipe, em outro artigo, explicitou que neles faltava hierarquia e diversidade dos sistemas viários e ambientais, assim como espaços públicos, o que se reflete na ausência de um reconhecimento de elementos de projeto por parte dos moradores. Além disso, onerava as infraestruturas implantadas e

tinha impacto ambiental negativo sobre as áreas verdes das periferias e na paisagem propriamente dita⁹⁴ (MUCHINELLI et al, 2012).

Sobre esse conjunto, foram feitas muitas reclamações dos moradores quanto à ausência de serviços mínimos e segurança. Por isso, a prefeitura anunciou a elaboração de um plano urbanístico, com a criação de equipamentos públicos e áreas de lazer – que entraram em funcionamento dois anos após a inauguração do empreendimento.⁹⁵

Os autores evidenciam que esses problemas ocorrem, pois, na história brasileira, as políticas públicas se submetem à burocracia e às preocupações por custo e rapidez na construção, resultando na racionalização dos elementos construtivos e simplificação de projetos. Isso se deve ao deslocamento entre a escala decisória dos planos e a dos projetos, que, no caso do PMCMV, deixa de ser centrada nos órgãos públicos, ficando, então, nas mãos das construtoras, o que gera falta de qualidade dos conjuntos e problemas sociais. Essas questões repetem, ainda, as soluções adotadas nas iniciativas para HIS anteriormente indicadas, mesmo quando estas foram originadas de programas públicos com intenções inovadoras (MUCHINELLI et al, 2012).

Nos exemplos estudados, configura-se uma estrutura urbana que contribui para a segregação espacial e também para o interesse futuro dos moradores fecharem o conjunto, colocando muros; da mesma forma, a carência de espaços públicos colabora para a exclusão de seus residentes daquilo que é reconhecido como cidade. Essas experiências, mesmo que tenham a intenção de suprir o déficit habitacional, repetem modelos projetuais que desconsideram o sítio e as questões culturais e sociais dos habitantes, o tamanho das famílias e as adequações que vierem a ser necessárias ao longo do tempo, os custos com a gestão e a manutenção desses espaços após sua ocupação. No entanto, por outro lado, são feitas com o objetivo de minimizar os gastos com o projeto e a obra, que demandariam projetos com maior criatividade ao invés da repetição de unidades, implantadas em conjuntos contíguos de empreendimentos.

⁹⁴ A dissertação de mestrado de Murat (2015) também faz uma análise do impacto da implantação dos conjuntos do PMCMV nos bairros já consolidados, tomando como exemplo o bairro Monte Castelo, onde forma implantados, além dos conjuntos Parque das Águas e Nova Germânia, também estudados por Muchinelli et al (2011; 2012; 2013), mais dois empreendimentos na segunda fase do Programa. A autora apontou em sua pesquisa que, apesar de gerar fortes impactos negativos – sobrecarga da infraestrutura e dos equipamentos públicos e aumento da violência –, a implantação dos conjuntos também traz, em alguns casos, benefícios, como o incremento do comércio local e do policiamento.

⁹⁵ Informação verbal de José Augusto, da EMCASA.

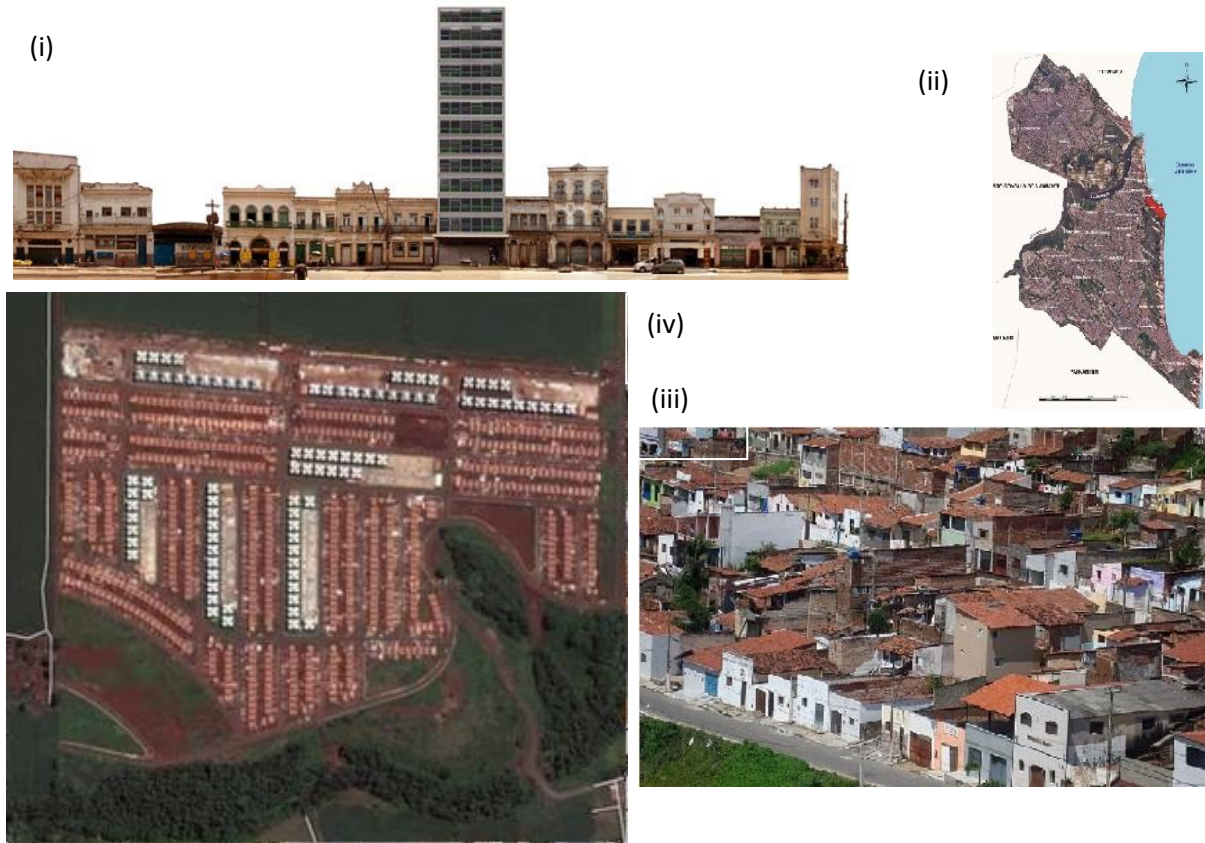
Por tudo isso, Muchinelli et al (2012) já alertavam que, para que empreendimentos de HIS contribuíssem para a integração urbana efetiva e a concretização da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, seria fundamental a revisão das características de planejamento do PMCMV, de modo a diminuir os danos à paisagem e a má distribuição espacial pelas cidades; o fortalecimento da gestão municipal na implementação local dos conjuntos, de maneira a proporcionar condições para um ambiente de qualidade e integrador; e a aproximação das decisões dos empresários do público alvo desses empreendimentos, tornando o Programa um verdadeiro instrumento de desenvolvimento social, em consonância com o Direito à Cidade.

Um Projeto de Iniciação Científica (PIC) de 2013 também analisou a questão da periferização dos conjuntos em Juiz de Fora e, igualmente, concluiu que o Programa no município focava na quantidade de habitações, não na qualidade, favorecendo, assim, o setor da construção civil. Além disso, não considerava outras alternativas habitacionais, como as sugeridas pela PNH, que se adequassem ao contexto da cidade.

Ele discutiu acerca desses conjuntos a partir da relação entre espaço público e privado, tentando abarcar também as conexões dos empreendimentos com o território, com base nos parâmetros do valor da terra – que reflete a diferença entre os custos e o produto final –, da mobilidade urbana e acessibilidade espacial, ou seja, integração entre a população e a cidade; da sustentabilidade e da apropriação do espaço, que retrata a afinidade da população com o espaço em que reside. Esses elementos formaram a estrutura de análise da pesquisa, que visava conhecer e verificar a situação e implantação do PMCMV em Juiz de Fora e compreender seus pontos positivos e negativos, comparando-os a exemplos de outras cidades (MUCHINELLI et al, 2013).

Os exemplos utilizados foram um edifício ocupado, no centro do Rio de Janeiro-RJ, chamado Ocupação Chiquinha Gonzaga, que passou por uma experiência de assistência técnica para reabilitação; uma comunidade em Natal-RN – Bairro Mãe Luiza –, considerada AEIS por lei municipal; e um conjunto do PMCMV, em Londrina-PR, o empreendimento Vista Bela, um dos maiores exemplos do Programa no Brasil (com uma área de 630m², composto por 1272 casas e 14440 apartamentos, que resulta em cerca de 12 mil habitantes), mas extremamente carente de transporte público e equipamentos comunitários.

Figura 7 - Ocupação Chiquinha Gonzaga (edifício central) (Rio de Janeiro, RJ), no alto à esq. (i); Bairro de Mãe Luiza (Natal, RN): localização na cidade (detalhe) (ii) e vista parcial, abaixo à dir. (iii); e Conjunto habitacional Vista Bela (Londrina, PR) (iv), abaixo à esq.



Fonte: (i) www.chiqdasilva.com; (ii) SEMURB – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (2009); (iii) Direito/um estudo sobre o mercado imobiliário informal no bairro de Mãe Luiza (Natal/RN) (2011); (iv) <http://unimol-ld.blogspot.com.br/>.

O PIC também examinou um conjunto de Juiz de Fora – o Parque das Águas –, comprovando a falta de diálogo entre os planos urbanos existentes e a abdicação das AEIS mapeadas ao serem localizados os loteamentos, onde se encontra, justamente, a população para quem esses empreendimentos são feitos.

A partir desses estudos, percebeu-se que os novos conjuntos habitacionais da cidade são deslocados da malha urbana (conforme mapa 8 abaixo) graças ao anseio pelo barateamento dos custos, que resulta na escolha de terrenos com preços mais baixos, carentes de infraestrutura, serviços e espaços públicos, enquanto deveriam ser uma operação de incremento à qualidade de vida e à paisagem urbana, coesa com o sítio e articulando as novas UH's ao contexto social existente e, conseqüentemente, à cidade (MUCHINELLI et al, 2013 apud ZAMBRANO et al, 2012).

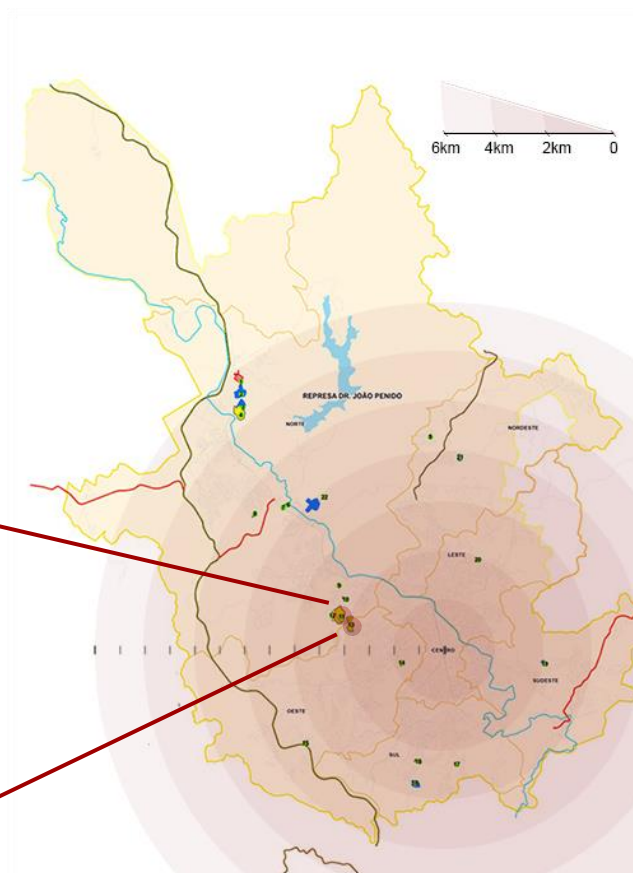
Mapa 8 - Distâncias dos empreendimentos até o centro

* No destaque, os conjuntos
Parque das Águas e Nova
Germânia

Residencial Parque das Águas



Residencial Nova Germânia



Fonte: Lívia Muchinelli (2011) e PJF (2011) (Modificado pela autora e elaborado por Jordana Leijôto).

Devido à continuidade do Programa, com a consolidação das práticas descritas e o surgimento de problemas nos conjuntos⁹⁶, outros trabalhos surgiram – como esta tese – e grupos foram se formando – como o Núcleo de Estudos sobre Habitação (NEHab), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), relacionado aos órgãos municipais, como é demonstrado no próximo tópico –, a fim de compreender o porquê da localização dos empreendimentos em bairros afastados do centro urbano e comercial e seu alheamento aos planos municipais de habitação, assim como a dedicação dos políticos na viabilização das propostas, que deveriam considerar as experiências passadas para a não repetição de erros e a garantia do Direito à Cidade.

⁹⁶ Os problemas que apareceram nos conjuntos – especialmente os de cunho social – começaram a ser divulgados na imprensa, a exemplo do trecho citado no relatório do TCU (2014 apud JORNAL Tribuna de Minas, 2013): “As oito regiões de Juiz de Fora nas quais foram implantadas o PMCMV enfrentam as consequências do adensamento sem que tenha havido a simultânea adequação dos equipamentos públicos, como escolas, transporte público e postos de saúde. As estruturas existentes tiveram pouca ou nenhuma adequação após a entrega de chaves para 2.405 famílias, distribuídas em nove empreendimentos (...). A incapacidade do Município de oferecer serviços públicos para atender as famílias que se mudam para estes locais foi identificada no entorno de todos os condomínios entregues nos anos de 2011 e 2012. Tal situação desrespeita um dos critérios da própria Caixa para a liberação dos projetos”.

Interessante notar que o próprio município também se mobilizou e, perante o avanço do Programa, criou, em 2013, o Comitê Técnico Intersetorial de Diretrizes da Execução da Política Habitacional (CTI), com as atribuições de definir critérios para a implantação de HIS e analisar os projetos dos empreendimentos, complementarmente ao trabalho do CMH. Composto por técnicos das diferentes secretarias da prefeitura, não possui nenhuma participação popular.

5.3 O ESCRITÓRIO-ESCOLA ITINERANTE

O “Escritório-Escola Itinerante do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: avaliação e assessoria técnica em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora – MG” (EEI) foi um Programa de Extensão Universitária (PROEXT), que tinha, basicamente, o intuito de avaliar a pós-ocupação dos empreendimentos do PMCMV na cidade, constituindo-se como uma parceria entre o NEHab da UFJF e a Subsecretaria de Planejamento do Território da PJF. Surgiu da percepção da prevalência dos critérios econômicos na implementação dos conjuntos habitacionais no município, desconsiderando os elementos de planejamento habitacional e urbano locais, o que ocasionou diferentes conflitos sociais.

O EEI pretendia desenvolver uma metodologia específica para o aprimoramento da qualidade arquitetônica e urbanística daqueles locais, adequada aos espaços urbanos e ao perfil das famílias, de modo a adaptar os espaços comuns dos empreendimentos às necessidades dos seus moradores, assim como apoiar a PJF na implantação de novos conjuntos, objetivando, com isso, mensurar a sustentabilidade do Programa na cidade como um todo (ZAMBRANO, 2013).

O projeto condensava pesquisas que já tinham constatado a opção deliberada por suprir o déficit com uma urbanística operacional que privilegiava os custos e a rapidez – que se repetia no PMCMV – apesar do seu diferencial em relação a programas anteriores, como o aumento considerável dos financiamentos à população de mais baixa renda. Da mesma forma, buscavam o desenvolvimento urbano sustentável, com a ressignificação da moradia como parte do Direito à Cidade a partir de projetos inovadores. Concluíram, ao analisar o histórico do planejamento local, que, em Juiz de Fora,

partindo do pressuposto de que o planejamento urbano e suas ações, efetivadas pelos planos, busca a ordenação das cidades, criando e desenvolvendo Programas que melhorem a qualidade de vida da população com base na equidade sócio-espacial, (...), na prática, a partir dos interesses entre os agentes privados e o governo, sob a lógica de atuação baseada na especulação e valorização da terra, as ações de planejamento urbano têm privilegiado o interesse econômico, e favorecendo interesses privados (ZAMBRANO, 2013, p. 10).

No escopo do projeto foi demonstrado que a trajetória de planejamento em Juiz de Fora, em especial o PEMAS, estava sendo desconsiderada com a ampliação do PMCMV, assim como o fato de que o Programa deveria priorizar as cidades que já tivessem aplicado instrumentos de ordenamento do solo e ampliado o acesso à terra urbanizada, como as AEIS. Contudo, também deixava claro que a execução desses instrumentos implicava uma mobilização político-social ainda não presente nas instâncias públicas brasileiras – afirmação de Rolnik (2010), já levantada por Nascimento e Tostes (2011) e tantos outros, exemplificada a seguir na descrição do caso estudado.

A proposta trazia o arcabouço de seus pesquisadores que já tinham evidenciado, nos estudos citados anteriormente, que o Programa na cidade cunhava uma disparidade na implantação dos conjuntos em relação às AEIS definidas no PDDU. Isso porque os empreendimentos estavam sendo construídos afastados da malha urbana – para baratear seus custos –, com infraestrutura e equipamentos deficientes, além de materializarem uma arquitetura empobrecida e repetitiva na paisagem, sem identidade, e agruparem grupos heterogêneos de população, não permitindo, ainda, adaptações futuras nas moradias, nem considerando critérios de sustentabilidade na sua edificação. Envolveu também a análise dos instrumentos de planejamento habitacional e urbano locais e dos empreendimentos construídos, as ações na área social e a articulação entre esses elementos (ZAMBRANO, 2013).

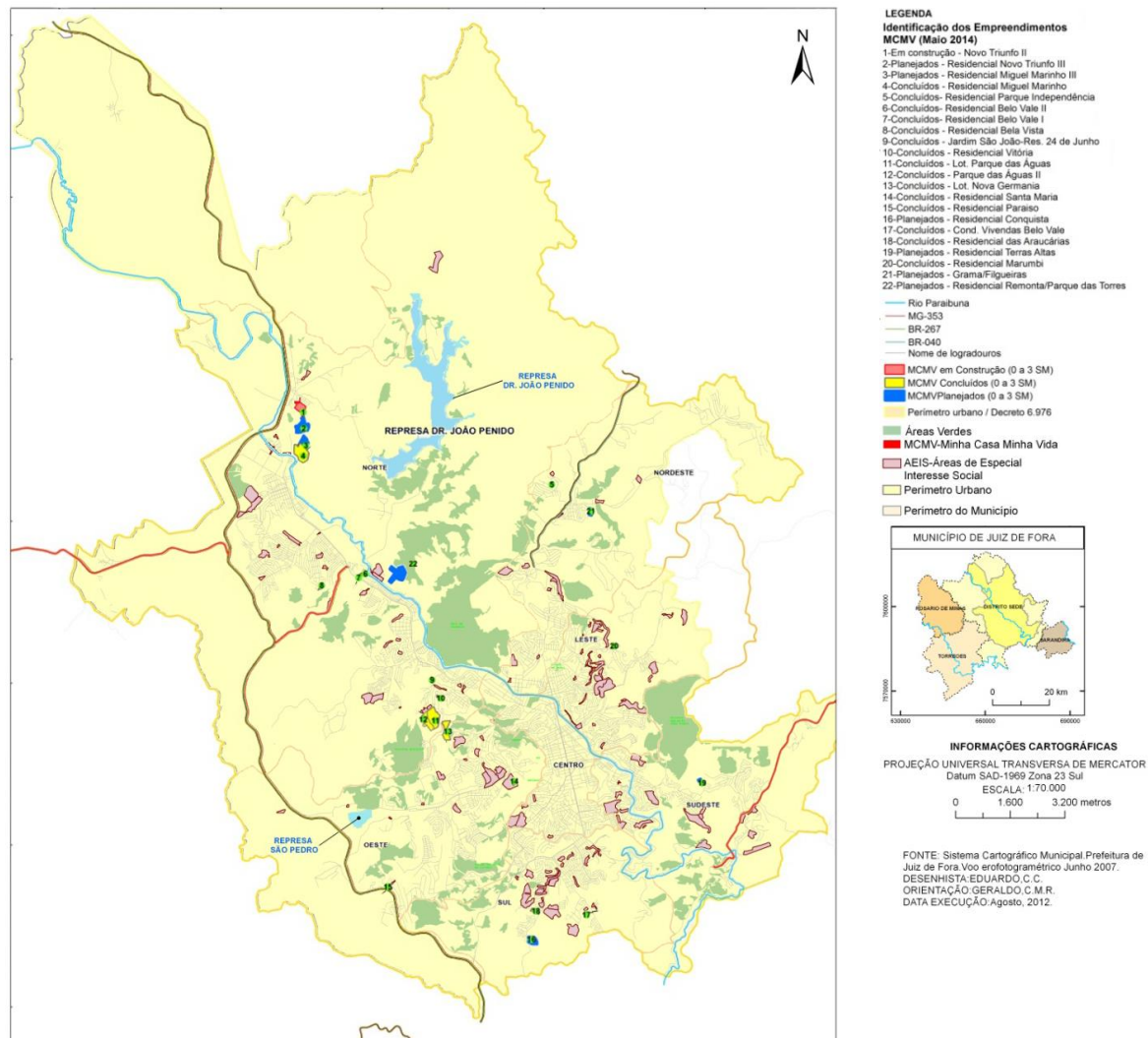
O EEI também tentava combater a carência arquitetônica e urbanística repetida ao longo das iniciativas habitacionais ocorridas no país, frequentemente voltadas à lógica capitalista, obediente às estratégias do mercado – as quais os desenhos institucionais não conseguiram enfrentar, mas a PNH se propunha a mudar. O instrumento, para tanto, seria a realização de projetos, como um escritório, o que não chegou a acontecer.

A parceria com a PJF pretendia formular uma metodologia de análise dos empreendimentos, assim como recomendações para os novos conjuntos, de forma a melhorar as condições de planejamento e as suas relações com a cidade, definir

instrumentos para aprimorar propostas futuras e incluir parâmetros nos programas que viessem a ser formulados posteriormente, além das melhorias nas habitações e áreas comuns.

Sua metodologia de trabalho buscou verificar em que medida a arquitetura realizada atendia às necessidades das famílias, como a localização e o projeto contribuía para a integração com o entorno e a cidade, se o empreendimento respondia a princípios de sustentabilidade e quais os instrumentos de planejamento urbano poderiam ser articulados ao PMCMV (ZAMBRANO, 2013). A referência para seu desenvolvimento seria o cruzamento das AEIS com os conjuntos construídos, comprovando a não relação do Programa com o planejamento habitacional e urbano elaborado anteriormente, o que pode ser visto no mapa 9.

Mapa 9 - Conjuntos construídos em JF na 1ª e 2ª fases do PMCMV e AEIS



Fonte: PJF (2011).

Também seriam realizadas pesquisas bibliográficas e desenvolvida uma metodologia de avaliação dos empreendimentos – que abarcaria os aspectos sociais e arquitetônicos dos espaços comuns e urbanos, além dos de planejamento. Para tanto, foi considerado um conjunto especificamente – o Condomínio Vivendas Belo Vale (CVBV) – e elaboradas recomendações de projeto e adequação da pós-ocupação e sugestões para a integração às políticas urbanas, materializadas em seu relatório final.

O CVBV, cuja ocupação começou em dezembro de 2011, foi o primeiro empreendimento do PMCMV entregue na cidade. Localizado no bairro São Geraldo, região sul do município (cerca de sete quilômetros do centro), o conjunto possui 32 blocos, com quatro apartamentos cada (dois no térreo e dois no andar superior), somando 128 unidades.

Mapa 10 - Localização do bairro São Geraldo na Região Sul da cidade e do CVBV no bairro



Fonte: Livia Muchinelli (Elaborado por Jordana Leijôto) (2017).

Figura 8 - Planta Condomínio Vivendas Belo Vale



Fonte: Livia Muchinelli (Elaborado por Jordana Leijôto) (2017).

Figura 9 - Condomínio Vivendas Belo Vale na época da inauguração



Fonte: PJF (2014).

O projeto condensava, além desta tese de doutorado, três dissertações de mestrado; da mesma forma que uma iniciação científica e um trabalho final de graduação⁹⁷ – que já tinham utilizado o CVBV como estudo de caso –, mostrados ao longo do texto e indicados pelas referências dos mapas.

5.3.1 Grupos de trabalho

O projeto foi dividido em eixos que abarcavam os aspectos sociais, as qualidades arquitetônicas e físicas, as condições dos espaços comuns e urbanos e a relação com os planos e políticas habitacionais e urbanas, ficando cada um deles a cargo de um Grupo de Trabalho (GT): Oficinas de Aproximação, Avaliação Arquitetônica e Técnica, Espaços Comuns e Interface Social e Planejamento Urbano e Políticas Intersetoriais.

O **GT Oficinas de Aproximação (GTOA)** tinha o objetivo de aproximar os integrantes do projeto aos moradores, bem como fomentar a relação entre os habitantes do local para estimular uma melhor convivência entre eles, assim como estimular sua organização. Para isso, foram feitas oficinas com diferentes estratégias, de acordo com o andamento do Projeto EEI/UFJF.

⁹⁷ Dissertações de mestrado: **Lugar e Violência na Habitação de Interesse Social**: Estudo de Caso em Juiz de Fora/ MG, de Daniella Fonseca Z. Ongaro (2015); **Análise da Arquitetura de Interiores em HIS Estudo de Caso no Condomínio Vivendas Belo Vale Juiz de Fora, MG**, de Isabela Canônico Lopes (2016) e **Estudo de viabilidade de uso da Lei de Assistência Técnica no PMCMV**, de Nádia de Oliveira Camacho (2016). Iniciação científica: **Avaliação Socioambiental de Edificações do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora**: Pesquisa de campo no Condomínio Vivendas Belo Vale, de Yara Coelho Neves (2013). Trabalho final de graduação: **Requalificação de um conjunto habitacional de interesse social na cidade de Juiz de Fora com base em princípios de sustentabilidade**, de Nádia de Oliveira Camacho (2013). Todos os trabalhos foram realizados na graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora.

A atuação desse GT iniciou-se antes do projeto, a fim de tentar conhecer o condomínio e possibilitar a realização das atividades futuras, e contou com o auxílio do Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo 'Relações Urbanas e Arquitetônicas' (EMAU-RUA)⁹⁸ do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFJF.

Em primeiro lugar foram buscadas informações sobre a existência de alguma organização entre os moradores ou liderança. Devido à ausência de um líder formal, decidiu-se por realizar a aproximação por meio de oficinas, inicialmente com crianças, geralmente mais receptivas, visando facilitar a entrada dos pesquisadores no condomínio. As oficinas se dividiram em módulos: o primeiro relacionado à aproximação, o segundo a atividades lúdicas e, o terceiro, à avaliação de como as questões de arquitetura e urbanismo eram vistas pelos moradores.

Em campo foram efetivadas, ao longo do projeto, um total de sete oficinas, sendo que as três primeiras foram realizadas pelo EMAU RUA. A primeira consistiu no contato inicial com os moradores em uma tarde recreativa com as crianças do condomínio e divulgação do retorno do GT futuramente ao local. Na segunda, foram realizadas atividades com o objetivo de compreender a percepção dos moradores sobre o condomínio, como a atividade do "Mais Gosto/ Menos Gosto": por meio de desenhos e fotografias, as crianças e os adolescentes demonstraram sua visão sobre o condomínio onde moravam. Na terceira oficina foram exibidos alguns filmes de curta metragem e apresentado o Projeto EEI aos presentes, momento no qual ocorreu a primeira conversa com os adultos.

Figura 10 - Fotos das oficinas em geral



Fonte: Relatório GTOA (2015).

⁹⁸ Um EMAU é um projeto de extensão, de gestão estudantil, que busca realizar ações de forma participativa com a comunidade e, pela troca de informações, encontrar soluções apropriadas para sua realidade, resultando na apropriação do projeto (RELATÓRIO GTOA, 2015).

Figura 11 - Fotografias da oficina “Mais gosto/ menos gosto” tiradas pelas crianças



Fonte: Relatório GTOA (2015).

Da quarta oficina em diante, os problemas do condomínio passaram a ser abordados, à medida que os moradores foram se envolvendo na organização e execução das oficinas, compreendendo-se como atores do processo. Por isso, a metodologia passou por adaptações, tentando incorporar os interesses e as sugestões dos residentes, caminhando, desse modo, de acordo com o andamento do projeto, considerando as dificuldades encontradas. A fim de reforçar a participação da comunidade, o que ainda não estava consolidado, foram buscadas parcerias das lideranças religiosas e da Associação de Moradores do bairro São Geraldo para ajudar na organização e execução das oficinas, uma vez que sua importância é amplamente reconhecida.

A quarta oficina, então, foi baseada nas questões levantadas pelos moradores nas reuniões de organização, sendo uma delas a limpeza dos espaços comuns. Por isso, decidiu-se pela confecção de lixeiras para esses locais, ao mesmo tempo que se alertou para questões de saúde e higiene. As duas oficinas seguintes trataram do mesmo tema – jardinagem – uma dando continuidade à outra. A abordagem desse assunto foi vista como solução para tratar aspectos de preservação do condomínio, por meio da analogia com a planta e os “cuidados básicos que ela necessita, mostrando de modo prático que para preservar é preciso cuidar” (RELATÓRIO GTOA, 2015, p. 2015). A última oficina teve a participação de líderes religiosos do bairro e consistiu em um bate-papo sobre o tema “amor”, que possibilitou a abertura para outros assuntos, como convivência, respeito, comunidade etc.

As atividades desse grupo permitiram, também, a vivência nos espaços comuns do condomínio, como ruas e churrasqueira, e o convívio com os moradores, assim como o conhecimento da realidade do conjunto pela percepção de cada um deles. No entanto, algumas dificuldades foram percebidas, como os problemas de relacionamento entre os

moradores, causados pelo processo de seleção – que agrega pessoas de origens diferentes – pela existência de ocupantes irregulares – que não participaram do sorteio – e pela não aceitação do condomínio pelos moradores do bairro, que têm uma visão negativa do local, chegando a relacioná-lo à Casa de Detenção de São Paulo, chamando-o de “Carandiru”.

Da mesma forma, houve uma baixa participação dos adultos, por eles buscarem atividades relacionadas à formação profissional e geração de renda, ações que não faziam parte do escopo do EEI, além da necessidade de soluções imediatas para o condomínio, dificultada pelo fato de não haver uma organização formal ou clareza de qual órgão recorrer, e do excesso de pesquisas já realizadas no local, sem retorno, gerando descrença e esgotamento dos moradores.

Pensava-se em, no futuro, realizar alguma atividade em parceria com moradores, a fim de gerar mudanças físicas ou organizacionais; porém, a baixa participação dos adultos não permitiu que a proposta fosse desenvolvida. Por outro lado, perante as dificuldades que o conjunto estava passando, foi solicitada uma reunião no CMH, com pauta única sobre o CVBV, que contou com a participação de muitos moradores, regulares e irregulares, na qual foi possível vislumbrar um potencial transformador (RELATÓRIO GTOA, 2015).

Além dessas questões, constatou-se que os espaços comuns do condomínio, como parquinho infantil e churrasqueira, usados para a realização das atividades, eram escassos e mal dimensionados, além de se encontrarem depredados e mal localizados, resultando, com isso, no seu pouco uso e na necessidade de se recorrer à ajuda dos moradores para a utilização de energia elétrica, por exemplo, o que foi feito com a utilização de extensões elétricas.

Cabe notar também que o lixo não tinha um depósito adequado, ficando espalhado, inclusive, nos arredores dos espaços onde se pretendia realizar as oficinas. Também havia esgoto vazando de um bloco próximo à churrasqueira, oferecendo riscos à saúde dos moradores, principalmente das crianças, que têm a rua como espaço de lazer. Por todos esses motivos, as oficinas passaram a ser realizadas na Associação de Moradores do Bairro São Geraldo.

De acordo com os moradores, as atividades do Trabalho Técnico Social (TTS), já descritas no capítulo anterior, ocorriam, porém, no formato de palestras, desestimulando os moradores, e em dias de semana, inviabilizando a participação daqueles que trabalhavam

fora. Por razões desconhecidas, ele foi interrompido, o que pode ter contribuído ainda mais para as dificuldades percebidas pelo grupo de trabalho (RELATÓRIO GTOA, 2015).

Apesar de todos os problemas, considera-se que o GT conseguiu alcançar seu objetivo principal de aproximação. Utilizando-se como exemplo o caso desse condomínio, ficou clara a importância do TTS e da participação popular para a construção de uma relação positiva, tanto entre os novos vizinhos, como com o novo local de moradia. A aproximação, em geral, é um processo lento e difícil, mas, no caso em análise, se mostrou fundamental para a viabilização da pesquisa, contribuindo sobremaneira para o aprendizado dos moradores na construção de processos participativos e na criação de laços afetivos.

O relatório do projeto destaca ainda que algumas demandas, como a solicitação de transporte na rua do conjunto, foram resolvidas por meio da associação e nas reuniões com o CMH, e a questão das ocupações irregulares foi levantada e discutida pelos próprios moradores que se encontravam nessa situação. Interessante notar que eles começaram a se organizar para tentar garantir o direito à moradia.

Outras mudanças ocorreram no condomínio, influenciadas pelo princípio de organização, como a reforma da churrasqueira e dos brinquedos do parquinho. As relações interpessoais, segundo os moradores, também se tornaram mais tranquilas.

No **GT Avaliação Arquitetônica e Técnica (GTAAT)**, foram aplicados os métodos *walkthrough* (PENNA, 2004) e entrevistas semiestruturadas (LAKATOS, 2003) e realizados levantamentos arquitetônicos, nos quais o pesquisador percorre os espaços cotidianos da comunidade, junto a um residente local, com o objetivo de analisar as edificações a partir do entendimento do próprio morador sobre o espaço por ele habitado e, a partir delas, identificar as reais necessidades da comunidade, além de indicar elementos mais adequados para os projetos.

Esse grupo também encontrou dificuldades, como a inibição dos entrevistados com a entrada do pesquisador nas unidades, as perguntas de cunho pessoal, o registro de fotografias dos ambientes e a falta de privacidade dos moradores, que, durante a aplicação das entrevistas, eram interrompidos pelos vizinhos com perguntas sobre o que estava acontecendo. Contudo, apesar dos empecilhos, destaca-se a receptividade dos moradores ao permitirem a efetivação das entrevistas em suas moradias, diferentemente do que aconteceu na realização das atividades nas áreas externas pelos outros GT's (RELATÓRIO PROEXT, 2015).

O roteiro de perguntas durante a visita consistia em averiguar a quantidade de moradores, os problemas construtivos nas esquadrias e instalações elétricas, os pontos de infiltração e vazamento nas tubulações, as condições dos pisos, a incidência solar na casa e a necessidade de se usar iluminação artificial, a ventilação da UH, os problemas na parte externa e observações em geral.

O GT apontou que o projeto arquitetônico das unidades, que possui um arranjo padrão do seu interior com sala, quartos, cozinha, área de serviço e banheiro, não se relaciona às práticas sociais dos seus ocupantes. Além disso, notou que os cômodos possuem uma dimensão reduzida, indiferente à diversidade de composições familiares – que chegavam a ter até 13 pessoas em uma mesma unidade –, gerando conflitos, em especial em ambientes como a cozinha e a área de serviço, onde são vivenciadas atividades simultâneas, inclusive de cunho profissional.⁹⁹

Essas observações se aproximam de considerações feitas por grupos integrantes da “Rede Cidade e Moradia”, como Andrade (2015), sobre a ausência de determinados espaços, a exemplos dos quintais, oriundos de práticas anteriores dos moradores em suas casas, e, também, da impossibilidade de adaptações das moradias, como demonstrado no capítulo 4.

Sobre as patologias, o GT apontou que as principais se relacionavam à infiltração de água, em especial, da chuva pelo telhado, executado com um caimento abaixo do especificado pelo projeto. Os pontos de infiltração se associavam ao fato de as unidades permanecerem muito tempo fechadas, devido à falta de privacidade e segurança, impedindo a plena ventilação e levando ao aparecimento de mofo nas paredes, prejudicando, também, a saúde dos moradores (RELATÓRIO PROEXT, 2015).

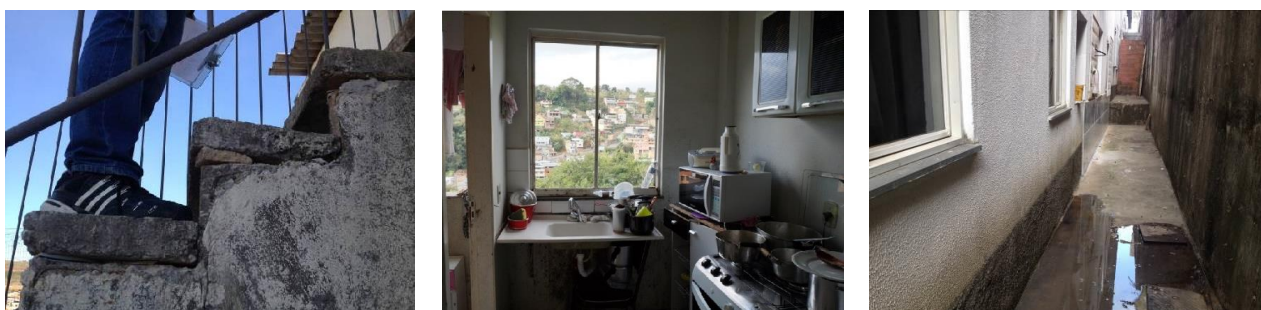
Outras insuficiências estavam relacionados à má execução, como a porta de entrada, que não oferecia proteção aos ocupantes por ter sido mal fixada à parede; as esquadrias, que não vedavam a água de chuva e enferrujavam com frequência; problemas elétricos que prejudicavam o desenvolvimento de atividades cotidianas, como interruptores e tomadas que não funcionavam e disjuntores que desarmavam com a utilização de equipamentos simultaneamente, graças a falhas no dimensionamento das instalações elétricas; e pia da cozinha e tanque mal ajustados à parede, demandando improvisações dos residentes.

⁹⁹ As observações a respeito do projeto arquitetônico foram melhor discutidas na dissertação de mestrado de Isabela C. Lopes, **Práticas Sociais e Percepção do Usuário como Parâmetros para Projetos de Arquitetura no Interior da Habitação de Interesse Social**: estudo de caso no Condomínio Vivendas Belo Vale, Juiz de Fora – MG, defendida em 2016.

Também não havia armários nas cozinhas e, apenas aqueles raros moradores que tinham condições financeiras, resolveram tal pendência.

Também foram identificados problemas construtivos nas áreas externas do conjunto: os blocos de concreto pré-moldado que pavimentava as ruas estavam se soltando, dificultando a passagem de pessoas e veículos, e as escadas de acesso aos segundos pavimentos tinham os degraus soltos, deixando o aço exposto, com risco de acidentes (RELATÓRIO PROEXT, 2015).

Figura 12 - Fotos de alguns exemplos de patologias (degraus soltando, desenho inadequado dos ambientes e vazamentos de esgoto, da esquerda para a direita)



Fonte: Relatório GTAAT (2015).

Tabela 14 - Principais patologias registradas

	Patologia	Nº de casos	% do total	% do total de ap. visitados	Origem (Projeto, Execução ou Uso)
1	Infiltração devido a problemas no revestimento externo	13	14,6%	52,0%	P, E
2	Problemas em instalações elétricas em geral	13	14,6%	52,0%	E
3	Descascamento e mofo em pintura interna	11	12,4%	44,0%	E, U
4	Infiltração de água de chuva pelo telhado	9	10,1%	36,0%	E
5	Esquadrias enferrujadas	8	9,0%	32,0%	U
6	Umidade em paredes vizinhas à áreas molháveis	7	7,9%	28,0%	E
7	Bancada da pia - problemas de fixação	6	6,7%	24,0%	E
8	Porta metálica de entrada - problemas de fixação à parede	6	6,7%	24,0%	E
9	Infiltração devido a áreas molháveis do apartamento acima	5	5,6%	20,0%	P, E
10	Esquadrias não vedam totalmente água de chuva	5	5,6%	20,0%	P
11	Porta do banheiro - deterioração da madeira	3	3,4%	12,0%	P, E, U
12	Afundamento no piso do box do banheiro	2	2,2%	8,0%	E
13	Registro do chuveiro - mal funcionamento	1	1,1%	4,0%	E

Fonte: Relatório GTAAT (2015).

Tais patologias surgem devido a fatores que podem ter se originado em alguma fase de execução da obra, como erro de projeto ou, ainda, mal uso da moradia. Durante a

pesquisa foram identificadas as suas origens e indicadas soluções na forma de relatórios – que foram encaminhados para a PJF e para o CMH –, a fim de informar aos responsáveis e buscar as correções. Surgiram debates acerca das responsabilidades sobre a obra, visto que a sua construtora abriu processo de falência e a CAIXA assumiu as correções. Por esse motivo, os documentos foram enviados aos entes públicos.

Os apontamentos desse GT indicam claramente a necessidade de maior definição das responsabilidades acerca das questões projetuais e de execução das obras. Tais lacunas surgem ainda na legislação do Programa, que não define as atribuições dos atores, a exemplo da vistoria técnica, que não é feita pelo órgão público responsável pela aprovação de projetos no município, mas pela CAIXA, sua gestora financeira. Isso tem implicações tanto na qualidade dos produtos, quanto nos rendimentos das construtoras.

O **GT Espaços Comuns e Interface Social (GTECIS)**, por meio de duas metodologias – Percurso comentado (THIBAUD, 2011) e Observação flutuante (PÉTONNET, 2009) – tinha como objetivo identificar se o condomínio e seu entorno atendiam às necessidades e aspirações dos seus moradores, a partir da análise dos espaços comuns internos, das adjacências do conjunto e dos percursos utilizados para a realização das atividades cotidianas. Para tanto, foram acompanhados os percursos de dez pessoas – selecionadas com a ajuda do principal interlocutor da pesquisa, um residente que representava o conjunto frente aos órgãos públicos¹⁰⁰ –, de modo a distribuir a amostra igualmente por sexo, faixa etária e rua de moradia.

Alguns impedimentos foram encontrados para aplicação do Percurso comentado e, por isso, ele precisou ser adaptado. Dentre eles estava a limitação de o morador pesquisado descrever o percurso durante a atividade, para o que foi necessário que o pesquisador o instigasse, o que não estava previsto, e, em alguns momentos, problemas por parte dos moradores em compreender as perguntas da entrevista, principalmente os de baixa escolaridade. Também se tentou aplicar a atividade de modo a atingir diferentes faixas etárias e gêneros; no entanto, houve dificuldades de aproximação com os jovens, especialmente os do sexo masculino (RELATÓRIO GTECIS, 2015).

Em um primeiro momento, não havia problemas de adesão dos moradores, mas, com o avançar da pesquisa, os selecionados começaram a desistir, o que, acredita-se, está

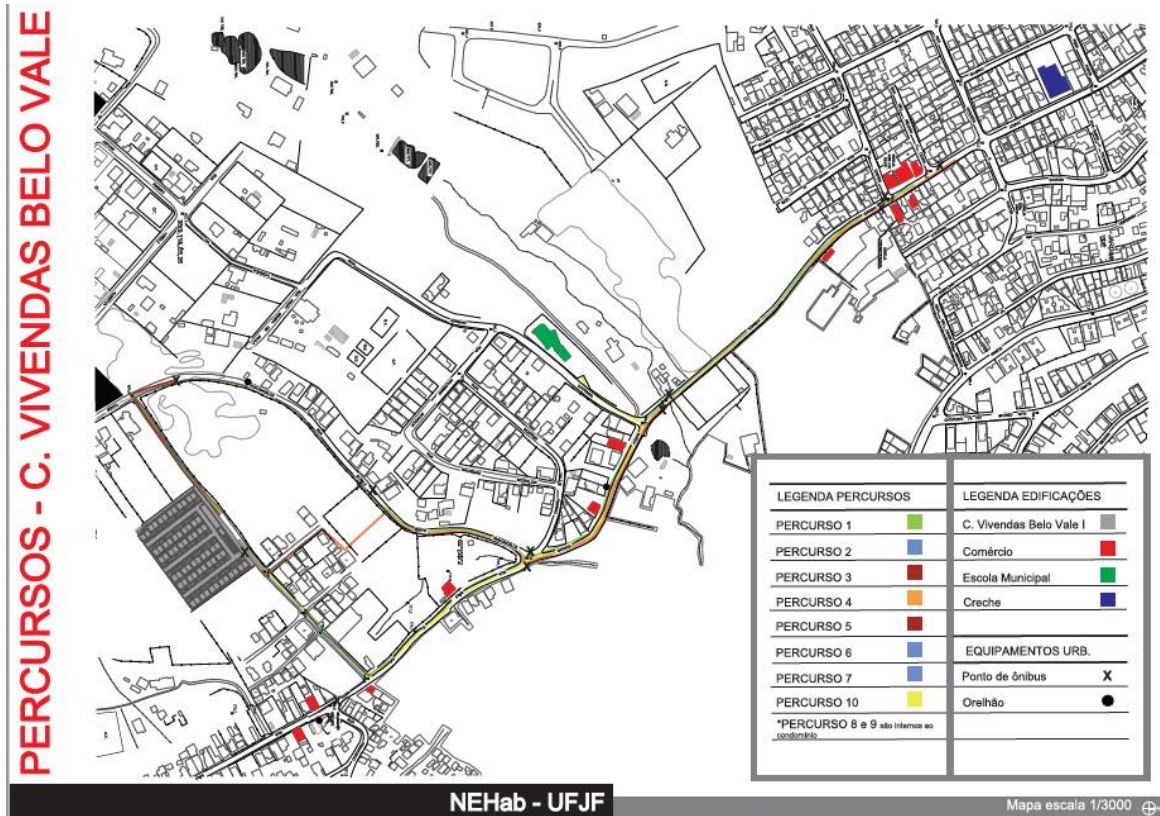
¹⁰⁰ Como explicado por Zambrano et al (2015).

relacionado à sensação de exposição frente aos outros moradores do condomínio. Notou-se também que eles se sentiam mais seguros para falar sobre o condomínio dentro de suas casas ou afastados do local. Por isso, o GT optou por encerrar a aplicação da metodologia com menos entrevistas que o previsto.

Na aplicação do método Observação Flutuante, no qual o planejamento era um membro da equipe frequentar o condomínio livremente para observar as práticas sociais no dia a dia, a dificuldade se demonstrou já na primeira visita, pois o pesquisador se sentiu inseguro por presenciar brigas e ameaças entre moradores. A partir disso, foi definido que ninguém mais iria sozinho ao condomínio e as atividades foram concentradas nos domingos. No entanto, essa alteração quebrava a naturalidade da pesquisa pela presença de elementos externos ao grupo que se pretendia analisar o que, conseqüentemente, prejudicou um pouco as abordagens (RELATÓRIO GTECIS, 2015).

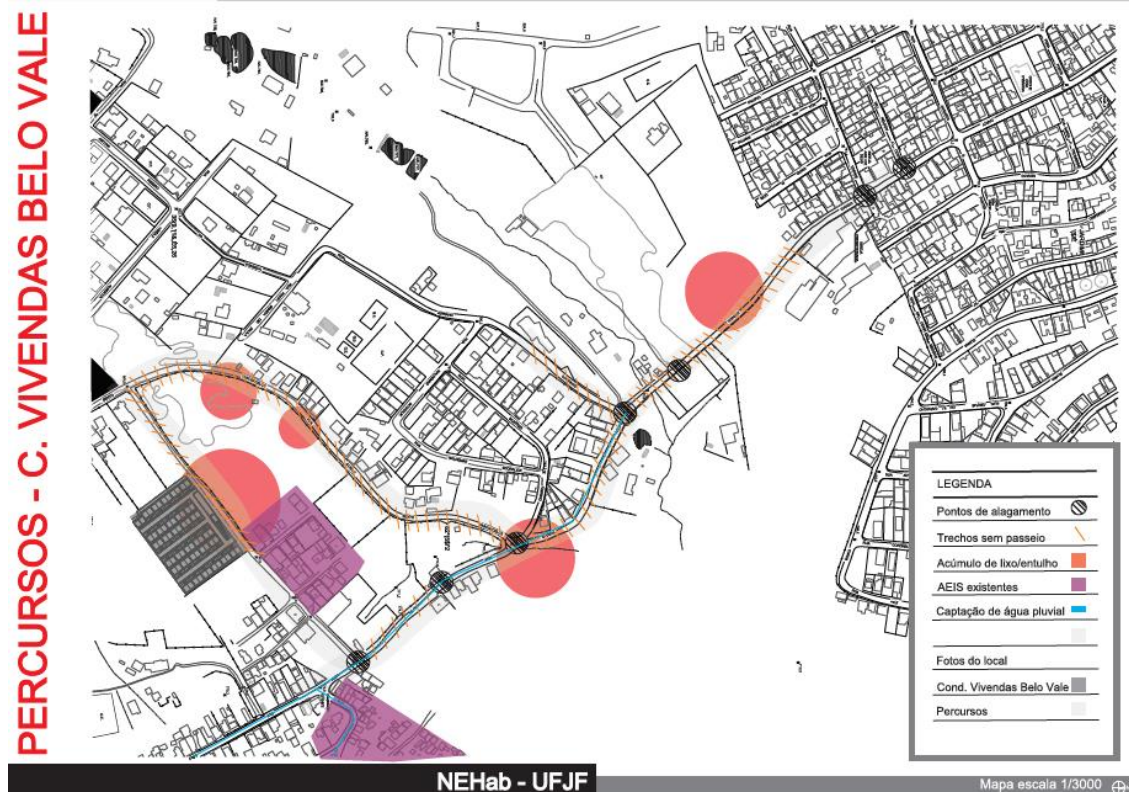
Todavia, cabe notar que, apesar das dificuldades, o GT realizou levantamentos significativos acerca das condições dos espaços externos às habitações e dos aspectos relacionados às necessidades de melhorias no condomínio e no bairro, com base nos relatos dos moradores entrevistados, de forma a favorecer uma melhor integração do condomínio com o entorno e a cidade. Os percursos realizados durante as entrevistas, assim como o mapeamento/levantamento fotográfico dos principais problemas relatados pode ser observado nas próximas imagens e mapas.

Mapa 11 - Percursos realizados durante as entrevistas



Fonte: Proext UFJF (2015).

Mapa 12 - Principais problemas relatados



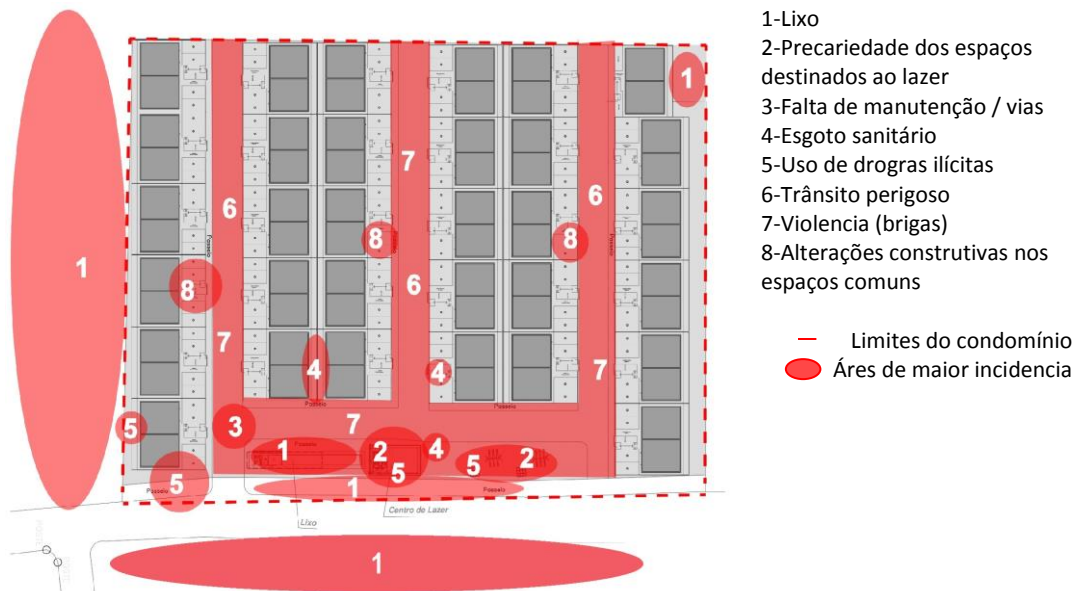
Fonte: Proext UFJF (2015).

Figura 13 - Fotos retratando alguns dos problemas relatados dentro do CVB (vazamento de esgoto, lixo espalhado e blocos da pavimentação soltando)



Fonte: Relatório GTECIS (2015).

Figura 14 - Mapeamento dos problemas internos ao CVBV



Fonte: Relatório GTECIS (2015).

Ao serem questionados sobre as demandas do condomínio e do bairro, os entrevistados apontaram diversas questões, sistematizadas nas categorias: (1) transporte; (2) lazer; (3) abastecimento de água potável; (4) iluminação pública; (5) condições das vias; (6) coleta de esgoto; (7) drenagem pluvial; (8) limpeza urbana; (9) presença de comércio; (10) existência de serviços; (11) segurança pública; e (12) organização condominial. Elas se referem a questões básicas, relacionadas à qualidade de vida, sendo todas consideradas como insuficientes, ou seja, não atendiam às necessidades de seus moradores (APRESENTAÇÃO GTECIS, 2014).

Parte dos problemas em algumas categorias se origina no fato de o CVBV ter sido construído na forma de condomínio, o que implica na contribuição, pelos residentes, de taxas para a sua manutenção. Entretanto, esse regime impõe direitos e deveres não cumpridos – como o pagamento da mensalidade –, o que tornou insustentável a sua administração e, como consequência, a qualidade dos serviços de segurança e limpeza, demandando uma organização interna do empreendimento. Destaca-se que, no decorrer do trabalho, alguns problemas mencionados pelos entrevistados foram solucionados, como a iluminação do trecho da rua do condomínio, o problema do esgoto, o prolongamento do trajeto do ônibus e a limpeza das pichações (RELATÓRIO GTECIS, 2015).

Colabora para a falta de organização, segundo o GT, a não familiaridade dos moradores com essa forma de habitar, visto que a maioria é proveniente de moradias unifamiliares, da mesma forma que o não conhecimento do perfil das famílias para a realização do projeto e da definição dos critérios de seleção do PMCMV. Isso gera adaptações no ambiente construído, como a criação de muros, o fechamento com gradis, a utilização de grades em portas e janelas e a não utilização dos espaços comuns. Sobre estes, vale destacar, observou-se uma clara divisão espacial em relação à sua apropriação, contribuindo para diversos conflitos no local, assim como o processo de seleção dos beneficiários e a interrupção do TTS.

Outra questão relevante foi a chegada, após o estabelecimento das primeiras famílias, de pessoas interessadas em habitar as unidades que ficaram vagas ou foram abandonadas, definindo uma hierarquia entre os moradores: os oficiais e os invasores. Tal fato também colaborou para as adaptações citadas, utilizada para repelir o outro, e na apropriação dos espaços comuns, impedindo a aproximação entre as pessoas, o que poderia beneficiar o conjunto (RELATÓRIO GTECIS, 2015).

A relação entre os moradores e os espaços comuns do empreendimento foi qualificada como ruim em função do seu pouco uso pelos habitantes, segundo os relatos, devido à depredação sofrida pelos locais. Disso se infere que muitos problemas do condomínio surgiram em função das práticas sociais naquelas áreas, ou ausência delas, como levantado pelo GT Oficinas de Aproximação. Também se ressalta a baixa qualidade do espaço da churrasqueira e o fato de ela ser aberta, gerando conflitos durante seu uso.

Foi apontada também a necessidade de haver uma administradora no local, um síndico e um porteiro, além da recuperação da estrutura física do condomínio por meio da

reconstrução do parque infantil, da limpeza das paredes pichadas, da construção de um muro nos limites do espaço e de um compartimento adequado para o armazenamento do lixo, o que começou a ser feito pelos próprios moradores, também de acordo com o GT Oficinas de Aproximação (RELATÓRIO GTECIS, 2015).

Além disso, foram levantadas as questões da carência de equipamentos públicos – especialmente de lazer, serviços e comércios –, a insuficiência da infraestrutura, com destaque para a pavimentação precária das calçadas e a distância do centro, além da intensificação de problemas, após a sua implantação, como a saturação do transporte público. Por outro lado, percebe-se que os moradores possuem uma boa relação com o bairro e o consideram um local tranquilo.

Apesar de se utilizar de instrumentos diferentes, os levantamentos desse GT se assemelham às observações realizadas pelo time do LabCidade da FAU-USP, que integrou a “Rede Cidade e Moradia” e elaborou um conjunto de “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV” (2014), sintetizado no capítulo 4.

Inicialmente, pretendia-se, nesta tese, explicitar as considerações sobre um conjunto do PMCMV em Juiz de Fora utilizando a mesma metodologia que a equipe. No entanto, após a análise dos documentos do EEI, considerei que as técnicas empregadas no CVBV explicitam satisfatoriamente as características do conjunto, de forma a possibilitar o julgamento de sua inserção urbana. Portanto, neste trabalho, elas estarão apenas relacionadas.

Ao se aproximar o trabalho do GT do Espaços Comuns e Interface Social à pesquisa de Rolnik et al (2014), enfatiza-se o fato de que a inserção do CVBV colaborou para o surgimento dos problemas apontados, assim como suas deficiências projetuais urbanas e arquitetônicas. Em uma análise na escala do empreendimento – com base nas orientações da pesquisa citada –, embora se perceba que a volumetria tem um contraste suave com a paisagem do bairro, ela é repetitiva, e a presença do muro fechando o conjunto altera a harmonia do entorno, o que fez o CVBV ser chamado de “Carandiru”. Além disso, o conjunto situa-se no limite com a zona rural do município, o que representa uma baixa porcentagem de “contato” com a cidade – um dos elementos observados naquela pesquisa.

Figura 15 - Vista do CVBV inserido no bairro São Geraldo



Fonte: Proext UFJF (2015).

Figura 16 - Implantação do conjunto – muros e limites rurais



Fonte: Livia Muchinelli (Elaborado por Jordana Leijôto) (2017).

A carência de calçadas e a presença de lixo espalhado no entorno, por sua vez, não estimulam uma relação com o espaço construído. Aproximando-se do desenho interno do CVBV, nota-se a insuficiência dos espaços públicos e problemas da infraestrutura, impedindo a definição de relações significativas com as edificações. A presença de um único acesso, que poderia contribuir para a segurança, possibilita, ao contrário, que cantos se tornem pontos de tráfico de drogas, limitando também a fruição do ambiente.

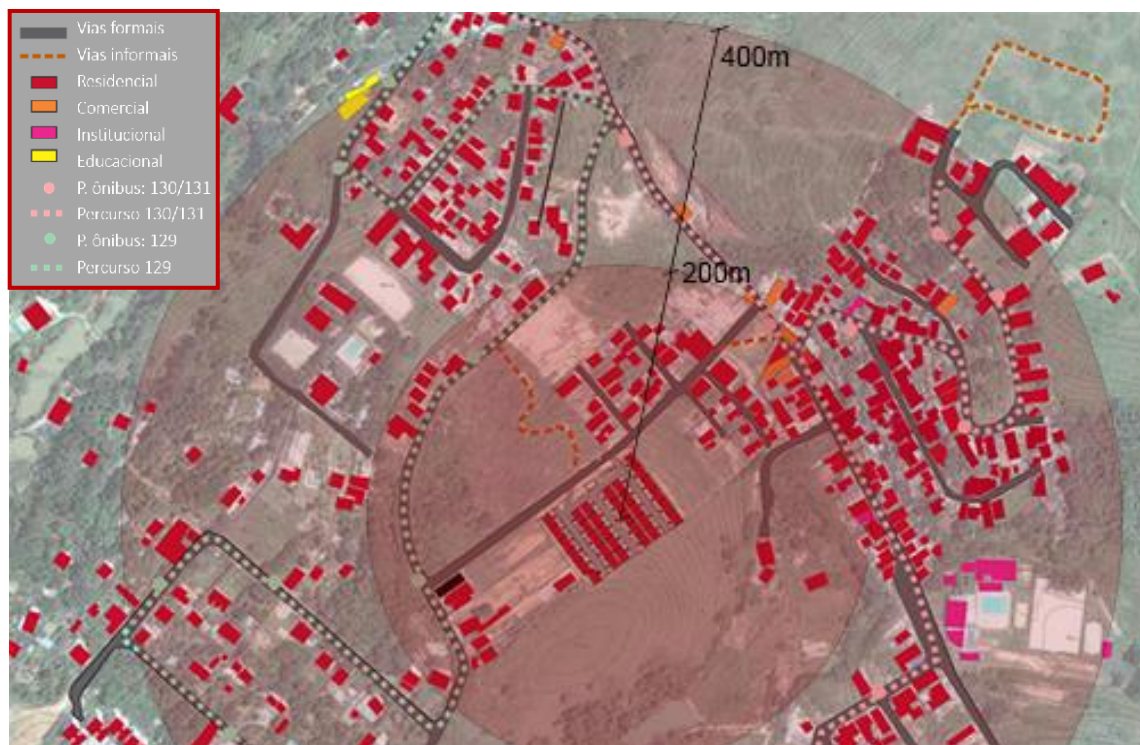
Figura 17 - Desenho urbano do conjunto – acesso e esconderijos



Fonte: Livia Muchinelli (Elaborado por Jordana Leijôto) (2017).

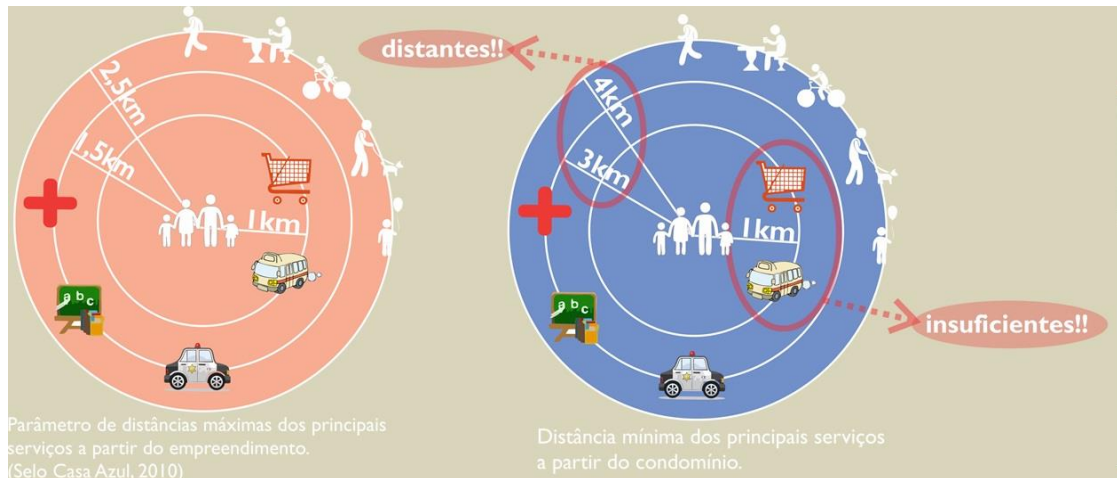
Para enfatizar a aproximação entre as duas metodologias – em especial as distâncias entre as habitações e os equipamentos urbanos e as formas de uso e ocupação do solo – as imagens a seguir são ilustrativas.

Mapa 13 - Uso e ocupação do solo



Fonte: Camacho (2014).

Figura 18 - Infográfico com as distâncias



Fonte: Proext UFJF (2015); Camacho (2013).

Tais imagens explicitam que o conjunto está situado de forma isolada de objetos de interesse urbanístico, portanto, seria mal avaliado nos critérios de inserção urbana propostos por Rolnik et al (2014). Para exemplificar, foi a estruturada a tabela abaixo:

Tabela 15 - Avaliação do CVBV

TEMA	INDICADOR E OBJETIVO	PARÂMETRO E DETALHAMENTO	QUALIFICAÇÃO
Transporte	Opções de Transporte	Acessar pontos de ônibus e/ou estações à pé (máximo 1 km)	ACEITÁVEL
	Frequência de Transporte	Intervalo de tempo entre um veículo e outro nos dias úteis - entrepicos (10h e 16h).	ACEITÁVEL*
Oferta de Equipamentos, Comércio e Serviços: existência e distâncias aceitáveis	Usos Cotidianos	Atividades precisam estar próximas da habitação, ter vagas disponíveis e acessíveis em 15 min de deslocamento a pé (1000 m)	INSUFICIENTE
	Usos Eventuais	Estar a 20 minutos de caminhada (1400 m) ou 30 min. Com transporte público/ ter vagas suficiente para atender a nova demanda.	INSUFICIENTE
	Usos Esporádicos	Estar a 1 hora do empreendimento por e ser capaz de absorver a nova demanda.	INSUFICIENTE
Desenho e Integração Urbana	Relação com o Entorno	Porcentagem do perímetro adjacente ao entorno urbano	ACEITÁVEL
	Tamanho de Quadras	Identificar passagens de acesso público através de um edifício ou quarteirão abertas pelo menos 15 h/dia.	INSUFICIENTE
	Aberturas para o Espaço Público	Número de acessos de pedestres para cada 100 metros de divisas entre as áreas privadas e públicas.	ACEITÁVEL
	Rede de Circulação de Pedestres	Identificar se os caminhos são completos e c/ dimensões aceitáveis; travessias seguras; abrigos e assentos nos pontos; iluminação e arborização.	INSUFICIENTE

Fonte: Livia Muchinelli (2017).

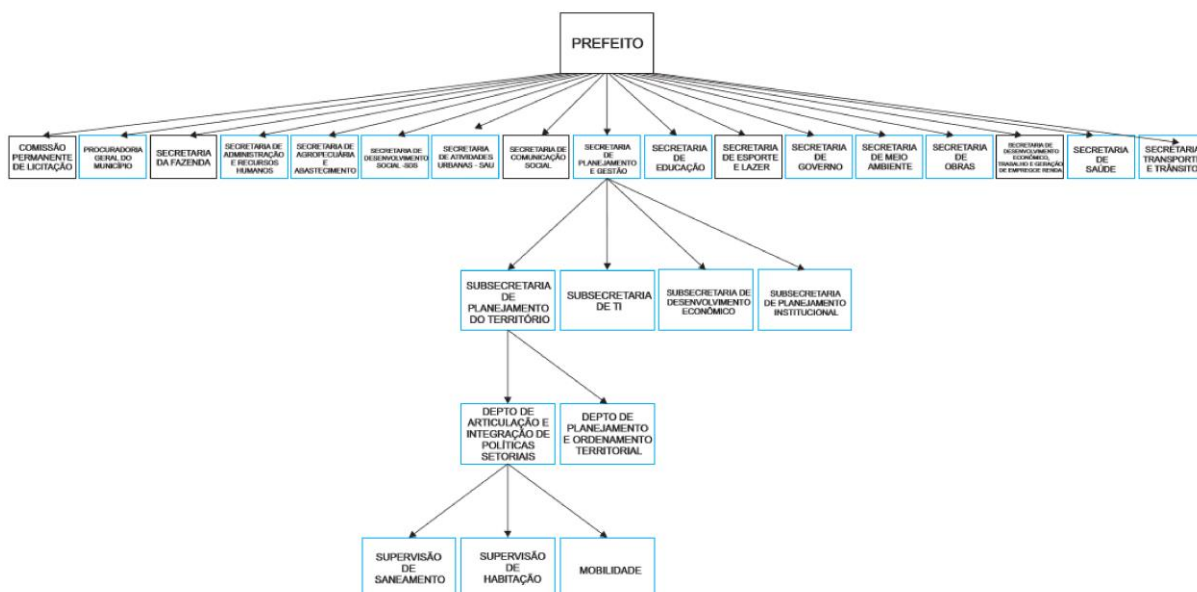
Tabela 16 - Quadro Síntese (Proext)

TEMA	PROBLEMAS IDENTIFICADOS	SOLUÇÕES GERAIS	AÇÕES PONTUAIS		OBSERVAÇÕES DOS MORADORES*
INFRA-ESTRUTURA	Água	Interrupção do fornecimento no Condomínio por conta de falta de pagamento: problema causado por inadimplência de parte dos moradores. Sendo a medição coletiva, o corte atinge a todos.	Negociação com a CESAMA e CAIXA para individualização dos hidrômetros e para sanar a dívida retroativa. Isto requer a aprovação legal do Instrumento de Servidão Administrativa no condomínio.	-----	Foi apontado pelos moradores como o primeiro problema a ser solucionado.
	Esgoto	Entupimentos em caixas de visita localizadas externamente às edificações. Buraco e tampa de caixa de visita quebrada em frente ao CVBV.	Solicitação de desentupimento à CESAMA, o que requer a aprovação legal do Instrumento de Servidão Administrativa no condomínio. Obra de correção da tampa.	Um morador realizou o desentupimento	Vários alertas dos moradores para entupimentos em caixas de esgoto no condomínio.
	Energia (Rede Pública)	-----	-----	-----	-----
	Telefonia	No condomínio há somente 3 caixas com 20 pontos cada, limitando o serviço de telefone a 60 usuários.	Aumentar o número de pontos de telefonia para atender a todo o conjunto, já que há rede no bairro para isso.	-----	-----
	Lixo	Presença de lixo acumulado nas ruas do bairro em vários pontos: lixo comum, entulhos de obras, mobílias em geral e restos de podas.	Colocação de caçambas em pontos estratégicos do bairro para depósito de lixo, entulho de obra e podas.	-----	Há problemas de precariedade na coleta/ armazenamento interno ao CVBV; acúmulo irregular de lixo nos terrenos baldios vizinhos ao condomínio; acúmulo de entulho em frente do condomínio - que não é recolhido pelo DEMLURB.
	Transporte	Observam-se que os pontos de ônibus estão mal conservados, enferrujados, e não possuem assento para espera.	Melhoria da infraestrutura dos pontos de ônibus existentes e criação da mesma em pontos que não a possuem.	-----	O ônibus deveria subir a ladeira até o CVBV; problemas com frequência e horários; ônibus cheios.
2. CONDIÇÕES AMBIENTAIS	Áreas Verdes	As áreas verdes presentes no local são terrenos vazios que no longo prazo podem vir a ser ocupados por construções. Algumas áreas verdes estão mapeadas no PMH como áreas para novas AEIS, com vistas a atender a demanda da região.	Recomenda-se, nos terrenos vazios existentes, a definição de áreas de reserva, inclusive nos terrenos destinados para novas AEIS. Um morro na localidade se apresenta com uma potencial área de reserva verde, a ser demarcada e reflorestada. A faixa margina de proteção ao longo do córrego presente na localidade é também apresenta um potencial para recuperação.	-----	-----
	Fatores de Risco	Presença de barrancos, beiras de córrego sem proteção ao longo da Rua Clóvis Serôa; bocas de lobo por onde pode cair uma criança; terrenos baldios onde estão presentes animais que podem transmitir doenças	Criação e melhoria de infraestrutura nos locais e risco.	-----	Riscos de vetores animais podendo causar doenças (cobra, rato, aranha etc)
3. ACESSIBILIDADE	Pavimentação (Veículos e Pedestres)	Faltam calçadas ao longo de diversos trechos por todas as ruas. Há diversos pontos de alagamentos nas ruas.	Deveria ser assumido pela prefeitura a confecção de calçadas por todo o bairro como uma estratégia de qualificação urbana. Nestes locais não se deveria deixar a cargo dos proprietários dos imóveis que não possuem recursos para tal. Correções na pavimentação para resolver pontos de alagamentos, coordenadas com a drenagem.	-----	Tem mato nas calçadas; faltam calçadas em trechos; calçamento deteriorado; falhas na pavimentação interna do condomínio.
	Iluminação	-----	-----	-----	Tem trechos sem iluminação na rua do condomínio.
	Drenagem	Caixas de visitas de águas pluviais quebradas, no interior do condomínio. As ladeiras, não tendo drenagem, acabam direcionando grande volume de água nas ruas em dias de chuva.	-----	-----	Pontos de alagamento; tampas de caixas de visita quebrados causando riscos de acidentes no interior do condomínio.
4. ESPAÇOS PÚBLICOS COLETIVOS	Lazer e Cultura	Não há equipamentos de lazer e cultura. O único equipamento de lazer observado é uma quadra de esporte e uma pracinha de brinquedos infantis, próxima ao CVBV.	Implantação de espaços de lazer para suprir esta demanda.	-----	Houve um projeto da PJF para uma praça e não foi efetivado; falta espaço de lazer
	Serviços e Comércio	A unidade de atendimento à saúde está localizada distante da área, a mais de 200m de distancia do CVBV.	Verificar o atendimento da UBS ao bairro, depois da implantação dos recentes empreendimentos habitacionais no local.	-----	Preços praticados no comercio local são mais caros; não tem de "tudo" no comércio local; moradores reclamam da dificuldade de atendimento na UBS que atende ao bairro.

A fim de sintetizar os problemas de infraestrutura urbana do conjunto, outro grupo de trabalho, o **GT Planejamento Urbano e Políticas Intersectoriais (GTPUPI)**, pesquisou sobre as questões da insuficiência da infraestrutura, de modo a indicar os órgãos responsáveis pela sua solução. A referência utilizada pelo GT foi a metodologia dos PUL's – conforme documentos em anexo – e resultou em tabulações dos principais problemas percebidos, como mostrado na página anterior.

Além disso, esse GT trabalhou com a verificação dos documentos sobre planos e programas habitacionais existentes no município, da mesma forma que na organização institucional (conforme figura 17) que a cidade apresenta para o setor. Ele também foi responsável pela realização de entrevistas com os gestores locais, voltadas tanto para a elaboração da política urbana e habitacional, quanto pela implementação dos conjuntos na cidade.

Figura 19 - Organograma PJF



Fonte: Proext UFJF (2015); Camacho (2013).

Uma das entrevistas foi com o diretor da empresa responsável pela execução das ações referentes à política municipal de habitação, a EMCASA, na qual se percebeu que a desarticulação entre a PMH e o PMCMV tem início antes da construção do condomínio. Segundo ele, a empresa tem a competência de fazer o Programa acontecer, ou seja, quando um empreendedor está interessado em construir um projeto na cidade, ele apresenta a área para a PJF, que verifica a viabilidade da implantação no local, e, depois, a leva para avaliação

do CTI, que analisa a existência de equipamentos comunitários e infraestrutura no entorno. No entanto, para isso, não se consideram os locais de maior demanda ou inadequação habitacional.

A EMCASA verifica apenas a questão da adequação da proposta à legislação urbanística municipal e atua na aprovação do projeto, articulando-o com os atores envolvidos. Depois de aprovado, também acelera a liberação da certidão do Habite-se e convida os futuros moradores para o sorteio das unidades. O órgão também não interfere na definição das tipologias, apesar de, pela sua experiência, se mostrar interessado em seguir projetos que mesclam diferentes tipos de edificações. Além disso, não obriga o empreendedor a construir equipamentos sociais, mesmo nos dois empreendimentos para os quais a prefeitura doou os terrenos (MUCHINELLI, 2015).

Outro órgão entrevistado foi a Subsecretaria do Planejamento do Território, através de seu subsecretário. Segundo ele, o PMCMV surgiu como um rolo compressor, preocupado com a quantidade e não com a qualidade dos conjuntos habitacionais, e desarticulado da PMH, pois não relacionava a demanda das AEIS para localização dos empreendimentos. Isso é enfatizado pela autonomia que o próprio Programa dá às construtoras – que resulta nos problemas já expostos – enquanto a prefeitura se restringe um papel meramente administrativo.

Esse gestor falou da regionalização do sorteio, definido pelo CMH, enfatizando que o maior problema não está na questão da heterogeneidade dos beneficiados, mas no projeto, que diminui a qualidade com o intuito de reduzir os custos. Informou, ainda, que ele precisa de um projeto urbano, que, em alguns casos, inclui a criação de condomínios, o que pode enfatizar a segregação da população lá residente. Diz que no Programa, que é de cunho social, as prefeituras deveriam participar mais ativamente e que os residentes deveriam escolher o padrão de suas casas (MUCHINELLI, 2015).

Uma outra funcionária da prefeitura entrevistada lembrou que os municípios que aderissem ao sistema nacional tinham de ter um plano, um fundo e um conselho de habitação, entretanto, quando o PMCMV começou, mesmo nos locais em que havia estoque de terrenos, sua implantação desconsiderou tal fato, como em Juiz de Fora, que já tinha todos esses itens. Citou, também, que foram feitas reuniões com as secretarias municipais a fim de discutir o impacto dos equipamentos nas regiões onde os conjuntos seriam construídos e da chegada de novos moradores.

Na cidade, segundo ela, a lei de uso e ocupação do solo, que é de 1986, permite a construção de empreendimentos de grande porte; no entanto, o PDDU, que passava por uma revisão na época da entrevista, teria que atualizá-las, assim como a revisão das AEIS e dos planos existentes, negligenciados na implantação do PMCMV. Enfatizou que o município seguia somente o que o Programa recomendava em relação ao cadastro e à seleção de beneficiários, com base nos critérios nacionais e locais, e, da PMH, apenas a demanda por novas unidades indicadas (MUCHINELLI, 2015).

Esse Grupo de Trabalho ressaltou que a revisão do PDDU deveria definir instrumentos para a utilização das áreas centrais e infraestruturadas na cidade – como previsto no Estatuto da Cidade (EC) – para viabilizar a implantação de HIS, reduzindo a segregação socioespacial presente atualmente. Da mesma maneira, a PMH, em uma revisão complementar ao Plano Diretor, teria que atualizar os programas e as ações que apresentava, para que o enfrentamento do déficit habitacional pudesse se dar de maneira diferente, inclusive pela regularização fundiária e requalificação de áreas de ocupação informal ou incentivo à construção autônoma, em oposição à alternativa única do PMCMV de dirigir os recursos para a construção de novos empreendimentos.

Além disso, deveriam ser detalhados os meios da efetivação dessas alternativas e definidos os canais de participação popular, de modo a atender às necessidades reais dos futuros moradores – diferentemente do que ocorria naquele momento, quando os residentes dos conjuntos se viam desamparados para viabilizar as soluções dos problemas que enfrentavam –, além da melhoria do TTS; o aprimoramento dos critérios de seleção – que focasse nos moradores de AEIS próximas aos futuros empreendimentos, como no caso do CVBV que tem essas áreas ao redor, mas não contemplou os seus moradores; a realização de um trabalho com os antigos moradores do bairro onde fosse implantado o conjunto; e o oferecimento de meios para os novos habitantes se organizarem e gerirem o espaço, fosse ele fechado ou não (MUCHINELLI, 2015).

O CTI deveria ser subsidiado para atuar de forma mais decisiva na indicação da localização e na aprovação dos empreendimentos. Da mesma maneira, o CMH deveria ser fortalecido e reconhecido como instância deliberativa (gestor do Fundo Municipal de Habitação) e, assim, poderia forçar o atendimento das reais demandas da população (RELATÓRIO GTPUPI, 2015).

As entrevistas ao GT demonstraram, também, que, na implementação do PMCMV, tudo aconteceu conforme orientava sua legislação, por isso, houve lacunas de responsabilidades em determinados momentos do processo, como a falta de uma vistoria técnica, por parte dos órgãos públicos de aprovação de projetos, na etapa de construção, que acontece apenas para o cumprimento de etapa de liberação de pagamento e é feita pela CAIXA. Também foram destacadas a ausência da definição das atribuições das partes do Programa, o que permitiria maior controle dos procedimentos e da qualidade dos conjuntos, assim como uma localização mais acertada.

O GT identificou a necessidade do fortalecimento do setor habitacional em Juiz de Fora, uma vez que os atores envolvidos com o tema se restringiam a viabilizar o Programa. É fundamental, como se percebeu, uma mudança na sua abordagem por parte daqueles ligados a ele, visando enfrentar sua expansão na cidade (RELATÓRIO GTPUPI, 2015). Com a revisão do PDDU, seria interessante a fixação de um órgão de habitação, inserido na área de planejamento, para integrá-los às outras políticas setoriais no âmbito urbano.

Os três entrevistados destacaram que a prefeitura enxerga o Programa não só como uma iniciativa habitacional, mas de inclusão social, porque possibilitava que pessoas que moravam em áreas carentes ou irregulares tivessem acesso à cidade legal (MUCHINELLI, 2015). No entanto, tal afirmação é questionável, pois o Direito à Cidade envolve o direito à moradia, sendo esta mais do que apenas a casa, mas o acesso aos serviços públicos e aos equipamentos sociais. Entretanto, ao se considerar somente o déficit habitacional do município levantado na PMH, não se ponderou sobre a localização dos conjuntos, intensificando até mesmo os problemas existentes nos locais com a chegada de novos moradores, deixando, logicamente, em risco a garantia daquele direito.

O Grupo de Trabalho ressaltou que a maioria dos problemas seria eliminada se tivessem sido consideradas as intenções da PNH e os planos locais de cada município na implantação do PMCMV (RELATÓRIO GTPUPI, 2015). No caso de Juiz de Fora, seria necessário, apenas, rever o diagnóstico da situação habitacional existente, de modo a se projetar conjuntos mais eficazes economicamente e integrados aos bairros, por meio da proposição de bons projetos e equipamentos sociais.

Além disso, apontou que é necessário que a legislação do Programa defina os papéis dos seus principais atores. Um dos maiores desafios para isso é flexibilizar a atuação da CAIXA, tornando-a mais acessível nas negociações. Outro é regularizar a atuação das

construtoras, evitando problemas construtivos e imprimindo elementos para os projetos se tornarem participativos, só possíveis com uma reformulação da sua própria regulamentação (MUCHINELLI, 2015).

Por fim, concluiu que se deve discutir política urbana de forma integrada, uma vez que não se reflete sobre o problema da habitação sem resolver os outros empecilhos a ela adjacentes. Além disso, todas as ações se relacionam à gestão do solo, portanto, é fundamental pensar em alternativas de parcelamento e de redução do preço da terra para que a própria população consiga acessar, independente da faixa de renda. Da mesma forma, devem ser realizados estudos de viabilidade econômica, criando a possibilidade de se construírem empreendimentos menores, a fim de evitar a modalidade condomínios.

5.3.2 Reflexões advindas do trabalho do EEI

A equipe do EEI, desde os primeiros momentos de atuação no CVBV, operou como facilitadora das relações entre os moradores e o poder público – tanto pelas atividades em geral quanto por reuniões que fizeram para discutir os problemas internos – e os relatos dos residentes indicam a importância da ação do grupo para que se iniciasse a resolução de suas dificuldades. Com isso, percebeu-se que os moradores começaram a vislumbrar um potencial de transformação da sua realidade.

Essa mediação obteve resultados positivos frente aos órgãos públicos, em especial, o CMH, visto que conseguiu solucionar problemas do conjunto. No órgão se deu a participação espontânea de diversos habitantes (inclusive em situação irregular) que, a partir da primeira reunião com os conselheiros, começaram a se mobilizar pela recuperação do parquinho e pintura das paredes, da mesma forma que formalizaram um pedido de regularização da sua situação no local. Também se percebeu uma melhora na integração dos moradores do conjunto com as lideranças comunitárias do bairro, que, por sua vez, passaram a somar na atuação pelas melhorias para o conjunto junto aos órgãos públicos (RELATÓRIO PROEXT, 2015).

Percebe-se, também, que algumas atividades se deram no sentido de viabilizar a ação pública no interior do conjunto, o que, a priori, caberia à administração interna – que não existia –, como o envio de ofícios relatando os problemas para os órgãos governamentais. A exemplo disso, após a oficina para confecção de lixeiras, foram solicitadas à empresa de

limpeza urbana novos contêineres de lixo, com a mediação da equipe, e a efetivação da servidão administrativa, para permitir o acesso dos serviços públicos ao interior do condomínio. Esses pontos eram demandas urgentes do conjunto, portanto o foco da atuação do EEI foi modificado para o encaminhamento dos documentos aos setores responsáveis.

O Relatório do PROEXT (2015, p. 19) elenca, ainda, uma série de recomendações para a expansão do PMCMV no município, como a modificação na forma de alocação das famílias para os conjuntos – já que o sorteio tem sido desastroso. Segundo o documento, “critérios de territorialidade são desejáveis e possíveis desde que a implantação de novos empreendimentos siga um planejamento (...) quanto aos locais de concentração de demanda. Desta forma, o sorteio poderá prever (...) critérios de priorização”, como o local de residência do beneficiário ou a escolha do sítio de destino.

Também é necessário, segundo as conclusões dos pesquisadores, rever o fluxo do PMCMV no âmbito local, no sentido de se controlar a qualidade dos projetos, e evitar conjuntos muito grandes – que causam impactos catastróficos –, criando-se, assim, estímulos para empreendimentos menores, além de revisar as tipologias arquitetônicas a serem construídas (RELATÓRIO PROEXT, 2015).

Algumas dessas modificações se dariam com a revisão do PDDU, como uma atualização da PMH e a elaboração de uma nova proposta de tratamento das AEIS, ao mesmo tempo que a legislação de uso e ocupação do solo para elas fosse reformulada. Entretanto, na data de finalização dos relatórios do Proext, essa atualização ainda não tinha sido concluída¹⁰¹ (APRESENTAÇÃO GTPUPI, 2014).

Da mesma forma, uma valorização da atuação dos conselhos municipais, sobretudo o CMH, e uma revisão da estrutura organizacional para adequar a quem os conselhos estavam vinculados era desejada. Além disso, a potencialização dos instrumentos elencados no PDDU para a garantia do direito à moradia estava programada, com a mudança das diretrizes ligadas à habitação, de forma a facilitar a execução de conjuntos menores e de projetos pulverizados pela cidade. Assim, se esperava reafirmar, mesmo que minimamente, de

¹⁰¹ O processo de revisão do PDDU – chamado agora de Plano Diretor Participativo – teve início em novembro de 2013, com a promulgação da Portaria nº 8615, que criou o Grupo de Trabalho Executivo (GT Executivo) para acompanhá-la. Essa modernização foi finalizada no segundo semestre de 2016, ano de conclusão desta tese, quando foi enviado para a Câmara de Vereadores do município um Projeto de Lei dispendo sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e a revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, entre outras providências.

acordo com o EC, os instrumentos que visam ao cumprimento da função social da propriedade em relação à habitação (APRESENTAÇÃO GTPUPI, 2014).

O Relatório do PROEXT (2015) demonstrou a análise do EEI, destacando que a habitação não se reduz à moradia, como foi constatado ao longo do projeto, pois um dos problemas do CVBV é o acesso à infraestrutura e aos serviços. É preciso, portanto, que essa questão seja apontada no Plano Diretor, de modo a traçar metas para atender ao território de forma menos desigual, propiciando o Direito à Cidade a todos os cidadãos.

5.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Com base no exposto neste capítulo, conclui-se que o PMCMV, em sua aplicação em Juiz de Fora, se afasta do planejamento habitacional e urbano existente no município. Além disso, a solução do problema da habitação na cidade se reduz à oferta de moradias – negligenciando os planos –, o que amplia questões latentes e diminui as possibilidades de acesso ao Direito à Cidade dos moradores.

A produção de unidades habitacionais na cidade conta apenas com o déficit e, além de abrir mão dos aspectos de planejamento, não considera feições sociais e culturais, nem as necessidades reais das populações, que deveriam ser conhecidas por meios de participação cidadã para definir os requisitos fundamentais a serem acolhidos em tais empreendimentos, como o tamanho das famílias. O Trabalho Técnico Social, por exemplo, auxiliaria na aproximação dos beneficiários com os antigos moradores do bairro do novo conjunto e entre si, mas tal ação foi interrompida. O fato de não atender a esses aspectos essenciais não garante a fixação dos habitantes às novas unidades (ZAMBRANO, 2014).

Com a abolição dos planos locais, também se intensificaram os problemas relacionados à localização equivocada dos conjuntos, o que ocorre porque a legislação do Programa não obriga a seleção dos terrenos em consonância com o planejamento, apenas a recomenda. A escolha, portanto, fica a cargo das construtoras – que priorizam os terrenos que as beneficiam – ou da prefeitura – que doa os lotes. Ao serem implantadas em terrenos que abandonam os planos, as moradias ficam desarticuladas do tecido urbano, submetendo seus moradores a longas distâncias do centro da cidade, conforme visto nos mapas apresentados. Por outro lado, mesmo se instalados a uma distância um pouco menor das centralidades locais – o que se dá na minoria dos empreendimentos –, sobrecarregam a

infraestrutura e os equipamentos existentes, resultando em diversos problemas de cunho social.¹⁰²

Tais constatações comprovam que, ainda que a proposta do PMCMV visasse beneficiar as classes mais pobres, quem é favorecido são as construtoras, que entende seus futuros habitantes como consumidores de um produto. Essas empresas, por sua vez, como visto no condomínio objeto de pesquisa do EEI, desenvolvem projetos arquitetônicos e urbanos ruins, repletos de irregularidades – tanto na execução da obra quanto na baixa qualidade dos materiais utilizados – a fim de maximizarem seus ganhos.

O beneficiamento das construtoras conta com o apoio dos órgãos públicos locais – que desempenham o papel de facilitadores – já que eles, além de não terem uma função especificada pela legislação do Programa, colaboram com a implantação, a partir da doação de terrenos e agilização da tramitação da sua parte burocrática.

A prefeitura municipal não fortaleceu sua estrutura organizacional nem os órgãos que já tinha para a gestão habitacional para gerir o Programa – como apregoado pela PNH –, entretanto desenvolveu mecanismos para tal. Também não recebeu insumos para a continuidade da gestão dos equipamentos que precisou implantar após a ocupação dos conjuntos.¹⁰³ Da mesma forma, as ações do CMH e do CTI foram insuficientes para acompanhar a aplicação do PMCMV e forçar uma relação deste com o planejamento, desconsiderando os avanços no estabelecimento de canais de participação popular que se deram ao longo dos últimos anos.

Esses problemas são intensificados pelo papel que tem a CAIXA¹⁰⁴ no PMCMV, que não define mecanismos de regulação da atuação das construtoras, assim como não impõe critérios que relacionem os novos empreendimentos ao planejamento municipal – como a obrigatoriedade da localização próxima às AEIS –, de modo a contribuir para a formulação de conjuntos mais eficazes economicamente e relacionados aos bairros existentes. O banco ainda analisa os projetos e fiscaliza as obras, não sendo, no entanto, o tipo de instituição para exercer tais atribuições, direcionando as construções para uma visão econômica, não social.

¹⁰² Conforme demonstrado por Murat (2015) em sua dissertação de mestrado.

¹⁰³ Informação verbal de José Augusto, da EMCASA.

¹⁰⁴ idem 29.

Em relação às questões formais, percebe-se que arranjos espaciais e programas das unidades desconsideram as condicionantes bioclimáticas, sociais e culturais locais e, igualmente, os elementos urbanísticos, o que tem resultado em uma implantação ruim dos edifícios e na falta de qualidade das áreas públicas, impossibilitando a integração dos empreendimentos com o tecido urbano, seja pela existência de muros ou de acesso único.

Além disso, muitos deles têm o condomínio como forma de organização e sua implantação tem contribuído para a periferização e segregação da cidade, sem usos comerciais ou serviços implantados e articulação com o entorno. Em alguns casos, por isso, está ocorrendo o abandono das unidades, favorecendo o seu controle por ocupantes irregulares, como traficantes, deixando vulneráveis à violência seus moradores. Além disso, não está havendo uma enfática participação social, a não ser pelas intervenções do CMH.

A maior parte dos moradores se demonstrou insatisfeita com o empreendimento, devido a fatores como insegurança e falta de identidade com o local e com a vizinhança. Desse modo, percebe-se que o PMCMV não funciona para incluí-los socialmente – como apregoado pelos funcionários da prefeitura –, visto que não contempla os direitos adjacentes à moradia para garantir o Direito à Cidade, já que os conjuntos, como o CVBV, foram edificados sem contar com esse tipo de benfeitoria ou sobrecarregaram os aparelhos existentes, com a chegada de novos moradores (ZAMBRANO, 2015).

Conclui-se, por conseguinte, que os principais problemas seriam eliminados com a consideração das recomendações da PNH e do planejamento habitacional e urbano locais: o atendimento aos estudos populacionais, a indicação das melhores localizações para os novos conjuntos – relacionando as decisões ao Plano Diretor, conforme recomenda também o EC – e o fortalecimento dos canais de participação social e das instâncias públicas municipais de gestão das políticas habitacionais, beneficiando as classes mais carentes, não as empresas.

Essas propostas seriam implementadas com o andamento do Programa e pela sua avaliação pelas prefeituras e, no caso de Juiz de Fora, também pela revisão do seu Plano Diretor. Isso porque a política habitacional deve ser discutida de forma integrada com a política urbana, a fim de se debater os entraves da gestão do solo e possibilitar a construção de conjuntos em áreas da cidade mais bem relacionadas com o centro, ocupando vazios urbanos.

Cabe destacar que a revisão do PDDU começou em 2013 e culminou com a entrega à Câmara Municipal, em agosto de 2016, de um Projeto de Lei (PL), contendo o Plano Diretor

Participativo (PDP) de Juiz de Fora, com a política de desenvolvimento urbano e territorial e um sistema municipal de planejamento do território. Essa atualização propõe uma definição das políticas setoriais, sendo uma delas a de Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) – que se entende como a revisão da PMH – realinhando-a com a PNH, o PlaNHab e o EC.

Esse PL determina a demarcação de Áreas de Diretrizes Especiais (ADE), inclusive de habitação, que são porções do território que contém uma ou mais Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS, modificando o termo AEIS), para as quais deverá ser elaborado um Plano Específico de Requalificação Urbana (PES) individual. Os PES serão contemplados na PHIS e terão um formato semelhante ao que eram os PUL's, abarcando intervenções que vão além da simples produção de novas moradias, como a regularização fundiária, elaboradas com a participação da população a quem visam beneficiar¹⁰⁵ (Anexo 5 - ZEIS propostas).

O processo do PDP não contemplou a revisão das leis urbanísticas municipais; no entanto, o PL traz as diretrizes para que isso ocorra e, da mesma forma, elenca os instrumentos de política urbana a serem utilizados na cidade – adentrando a discussão da política fundiária –, porém sem muito detalhá-las. A PHIS, por sua vez, deverá se valer desses instrumentos, visando à compatibilização das ações com a política de desenvolvimento urbano e territorial e equilibrando a distribuição de novos conjuntos com a capacidade do território, mas não obriga a conexão de novos empreendimentos às ZEIS.

O PDP também define as estratégias de gestão do planejamento do território, que se dará por meio de um sistema articulador dos meios institucionais e estruturais – que, como apurado, demandam alguma forma de potencialização –, como os órgãos da prefeitura; e jurídico-legais e instrumentais, como as leis e planos, com as ferramentas tecnológicas e operacionais – avançando no que existia até então. Delibera que o órgão de planejamento do território municipal deverá ser reestruturado de forma a coordenar as políticas de gestão do uso e ocupação do solo, habitação, saneamento e mobilidade urbana, fortalecendo-o perante a ampliação das políticas habitacionais, como o PMCMV.

Determina, ainda, a criação de comitês técnicos por áreas de desenvolvimento territorial – como o CTI, já existente – e, por fim, a garantia da participação da sociedade nas metodologias adotadas (na atuação tanto dos conselhos, quanto pela ocorrência periódica

¹⁰⁵ Uma diferença entre os PUL's e os PES é que os primeiros eram focados em cada AEIS, enquanto o segundo, os agrupa, visando, em tese, maior efetividade da intervenção. Informação verbal de Leticia Zambrano da UFJF.

das conferências municipais), com a capacitação dos profissionais locais para a realização do TTS – articulando as ações e facilitando o controle social.

Contudo, fica em aberto o acatamento das proposições do PDP pelo poder público, que demonstrou ao longo da implantação do Programa uma resistência ao acompanhamento de planos – que visam ações coletivas – em detrimento de atitudes que favorecem interesses individuais. Mesmo que isso não tenha sido explicitado, fica subentendida a pressão das construtoras para o desenrolar do PMCMV em Juiz de Fora, que se mostrou uma cidade conservadora ao longo da sua história.

Essa feição foi discutida por outros pesquisadores nos casos da realização de operações urbanas consorciadas¹⁰⁶ e também na verticalização da área central do município¹⁰⁷, quando legislações urbanas foram alteradas a fim de proporcionar a implantação de elementos urbanos que favoreceram as empresas, independentemente dos malefícios que traziam para o entorno urbano. Logo, fica evidente que é necessário, ao se formular um discurso progressista – como o do PDP –, que se tente algum argumento que a classe empresarial aceite; caso contrário, sua efetividade cairia no vazio.

Em relação ao PMCMV como um todo e, mais especificamente, às avaliações que foram feitas desde o lançamento, pode-se dizer que não tinham sido consideradas por inteiro no lançamento da sua terceira etapa – em especial as apresentadas no capítulo anterior – e, como relatado naquele capítulo, seu destino ainda é incerto.

Nas considerações finais desta tese, indicadas a seguir, espero que as ideias apresentadas possam ser utilizadas na remodelação do Programa, pelo menos localmente – aproveitando-se dos avanços propostos pelo PDP de Juiz de Fora – ou em um outro programa habitacional no futuro.

¹⁰⁶ Como é o caso da OUC “Ladeira Alexandre Leonel” (Lei nº 10.240/02) e da OUC Monte Sinai (Lei nº 10.885/05), como consta no documento **Relatório Técnico de Pesquisa: Juiz de Fora – Rumo à Cidade Global**, de 2005.

¹⁰⁷ Como demonstrou Cardoso, em sua dissertação de mestrado **100 anos de verticalização em Juiz de Fora: edifícios de apartamentos na avenida Barão do Rio Branco**, de 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar ao final deste estudo, acredito ter alcançado seu principal objetivo: comprovar o afastamento da Política Nacional de Habitação (PNH) e, por conseguinte, do Plano Nacional de Habitação (PlaNHab) nas cidades brasileiras, que ocorreu devido à priorização do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Além disso, busquei apontar as perdas geradas pelo abandono do planejamento habitacional e urbano onde o Programa foi aplicado, em especial, no município de Juiz de Fora, em Minas Gerais.

A abdicação da estrutura de planejamento habitacional e urbano que constava na PNH e no PlanHab a partir da aplicação do PMCMV faz questionar, em primeiro lugar, a validade desses planos e, da mesma forma, repensar a estrutura e articulação proposta por eles entre os diferentes atores governamentais. Também remete a uma avaliação da sua capacidade em solucionar a crise econômica, ao invés de incidir sobre a qualidade de vida das populações beneficiadas – como se buscava inicialmente com a confecção daquelas políticas. Cabe ressaltar que tal renúncia dos planos é resguardada pela legislação do Programa em análise, que favorece as empresas. Além disso, há uma clara repetição de erros históricos, confirmando, então, as hipóteses deste trabalho.

Após analisar os resultados das principais pesquisas realizadas no país e em Juiz de Fora a respeito do PMCMV, assim como interpretar o papel dos diferentes atores no município, é possível elencar os prejuízos fundamentais trazidos com a opção deliberada pelo Programa. Esses danos se originam no favorecimento da iniciativa privada, que tem autonomia assegurada na sua legislação, gerando um impacto diferente do previsto por aqueles planos e enfatizando o processo excludente de urbanização brasileiro, que sempre privilegiou o setor da economia ligado à Indústria da Construção Civil (ICC), com a minimização dos mecanismos de gestão do Estado. Isso ocorreu nas diferentes iniciativas formuladas para a habitação no país, em especial, no Banco Nacional de Habitação (BNH), de quem ele também carrega outras similaridades.

O Estado sempre esteve sujeito à influência política do setor privado, com a predominância dos interesses individuais sobre os coletivos – explicitando o caráter conservador da elite –, inclusive na formulação de propostas de Habitação de Interesse Social (HIS), como o citado Banco, que beneficiaram as construtoras. No BNH, sobressaiu seu objetivo político – a provisão de residências à população de menor renda –, que não era

suficiente para enfrentar o problema da moradia e, com ele, destacou-se o clientelismo na seleção da demanda e escolha do local dos conjuntos, repetido também nos programas contemporâneos. Além disso, acabou se concentrando nas faixas de renda mais altas, sem uma política de subsídios, pois a obrigação da rentabilidade o fez buscar clientes para arcar com as dívidas devido ao descompasso entre os rendimentos da clientela e os financiamentos, o que gerou inadimplência e, conseqüentemente, o seu fracasso.

As ações daquele Banco beneficiaram a ICC pela desarticulação da política urbana, com a localização dos empreendimentos na periferia – afastada dos principais locais de trabalho e carente de serviços urbanos –, intensificando problemas como a especulação e a mobilidade e, ainda, desperdiçando recursos públicos para estender redes de infraestrutura, não priorizando a urbanização de assentamentos precários e a construção em áreas centrais ou vazios urbanos, a fim de limitar o crescimento horizontal.

A administração centralizada do BNH impedia a participação popular e teve a utilização da casa própria como única forma de acesso à moradia. Os projetos eram de baixa qualidade arquitetônica e padronizados, desconsideravam o meio físico e a diversidade regional do país e não permitiam estratégias para incorporar processos alternativos de produção da moradia (como autoconstrução, autogestão ou mutirão) ou para apoiá-los tecnicamente, assimilando a capacidade organizativa das comunidades.

Esse caso revelou a simbiose ente os empresários e o Estado, o que remete às colocações de Bolaffi (1982) sobre a instituição financeira – que também se encaixam no caso PMCMV, apesar das diferenças conjunturais. Segundo o autor, os problemas têm uma natureza política, ou seja, há uma distância entre a realidade e o que a sociedade diz que são problemas, do mesmo modo que a forma como os grupos políticos a manipulam para tirar vantagem. Para resolver tais problemas, é essencial a vontade política, não percebida na aplicação do Programa.

No caso do BNH, a habitação popular foi eleita pelo governo federal como “problema fundamental”, para o qual se teve apoio das massas. Com ele, se deu o enfrentamento da questão econômica, mas não a solução da questão habitacional, o que teria ocorrido se viesse acompanhada da distribuição da renda. Por isso, é considerado um falso problema. Fato é que seus efeitos no âmbito urbano foram altos, com um Estado que apenas contribuía para a acumulação capitalista. O Banco transmitiu para a iniciativa privada a autonomia dos

projetos, permitindo a drenagem de recursos pelas empresas, e enfatizou o favelamento e a especulação, espelhando a demanda por uma política fundiária.

Com o fim do BNH e a expansão de tendências neoliberais, se deu o apoio do governo à reestruturação do sistema bancário, as políticas sociais foram colocadas em segundo plano e a gestão dos programas habitacionais passada à CAIXA (na época, CEF). Porém, mesmo depois da aprovação da Constituição Federal, em 1988, do Estatuto as Cidades (EC), 13 anos depois, e da definição da PNH e do PlaNHab, a política habitacional continua como resposta a uma situação, e não a uma visão que abarca o problema urbano, privilegiando o aspecto habitação e só gradualmente anexando itens de planejamento. Com o PMCMV, nota-se que se repetem os enganos do BNH, em especial, o isolamento dos conjuntos e o foco nas questões econômicas. Apesar do subsídio para a classe de baixa renda, as construtoras são as únicas favorecidas.

O impacto sobre o emprego e a capacidade anticíclica da ICC – que o Programa também apresenta – são mitos, uma vez que a atividade construtiva tem papel secundário nos lucros, enquanto a compra de terrenos e a gestão do empreendimento são mais vantajosas, resultando, com isso, na renda da terra de acordo com sua localização. Tal setor, importante apontar, interagiu pouco com as outras seções da economia, não gerando um efeito em cadeia durante o milagre brasileiro, como mostrou Maricato em sua tese. Ao compartilhar essa justificativa, o PMCMV mascara o problema e abandona o planejamento habitacional e urbano que se amparava nos recém elaborados PNH e PlaNHab.

As semelhanças também se dão pelo estímulo à renda fundiária, ampliada pelo baixo custo dos terrenos e sua especulação, por se levarem investimentos públicos até eles; pela falta de conexão dos empreendimentos com a cidade e ausência de equipamento urbanos, permanecendo o padrão de segregação; pela má qualidade dos espaços construídos e materiais utilizados; e pela repetição de tipologias, que independe da conformação das famílias, das condições locais ou dos parâmetros urbanísticos.

Foi construída uma vasta quantidade de empreendimentos, com uma grande escala de UH's, com moradores sem experiências de gestão de condomínios – piorado pela falta de pertencimento e identidade com o novo local de morada –, resultando em impactos para o espaço urbano e seus habitantes. Vale destacar que toda essa desconsideração com o planejamento habitacional e urbano daquelas localidades – e, conseqüentemente, com a PNH e com o PlaNHab – continuou a ser percebida nas outras edições do Programa.

O que é facilitado pela lei do PMCMV, que não define a atuação dos três níveis de governo, portanto, favorece os municípios a uma postura de privilégio à atuação das construtoras – mais evidente pelo fato de que ele foi formulado com a influência dessas empresas – e volta-se, primordialmente, para o objetivo de recuperação da economia. Tal condição facilita a seleção dos terrenos que mais favoreçam às construtoras – mais baratos, em geral, que os mais centrais, e mal servidos de infraestrutura, independente do planejamento dos municípios. Com isso, maximizam seus lucros proporcionalmente à expansão da malha urbana e ao surgimento de problemas sociais e urbanos, em especial a segregação espacial e a privação do Direito à Cidade.

Dessa forma, o Programa representa retrocessos na política habitacional e urbana, como a desconsideração de processos participativos e conquistas recentes na área, assim como o fortalecimento das administrações municipais no sentido da Reforma Urbana – indicados pela PNH e pelo PlaNHab. O PMCMV vem concentrando suas ações na classe média uma vez que não direciona uma quantia satisfatória de UH's para a faixa de renda mais necessitada. Da mesma maneira, não consegue sanar o déficit local, já que a aplicação de recursos influencia o mercado imobiliário e contribui para diminuir o acesso à terra, com o deslocamento das populações pobres para áreas cada vez mais distantes dos centros – expandindo a informalidade.

Mesmo com a evolução das políticas habitacionais e urbanas dos últimos 30 anos e a estruturação de planos nos municípios, como Juiz de Fora, com a construção de um empreendimento, tudo isso é desconsiderado. De acordo com Maricato (2011), ainda que os investimentos em habitação tenham sido retomados pelo governo federal, não houve mudança no rumo das ações ou controle do solo. Além disso, quando o executivo federal podia impor alguma regulação, não o fez, especialmente pela carência de políticas sociais e setoriais como determinava a PNH – atropelada pelo PMCMV.

A política foi reduzida ao discurso financeiro, mais uma vez, com a criação de um ambiente de negócios seguro e favorável à acumulação de capital. Por isso, não se pode esperar o protagonismo do mercado para a solução do problema habitacional. Ainda segundo Maricato, as políticas sociais avançaram; todavia, aspectos ligados ao poder do atraso – como o não incremento dos salários, o que facilitaria o acesso à terra – ficaram intocados ou sacrificados em nome da política de alianças, perdendo-se, com isso, a possibilidade de uma proposta inovadora para as cidades,

O Programa direcionou mais recursos para a construção de novas unidades habitacionais (UH's) que qualquer outra atividade; contudo, não se articulou a outros programas, nem interpretou as distintas realidades sociais que demandavam tipologias habitacionais diversificadas – como apregoava a PNH (urbanização de favelas, ocupação de edifícios abandonados, entre outros). Também desconsiderou a participação popular, que, amparada pelos conselhos, ajudaria a potencializar programas existentes e a aproximar as propostas da realidade local de cada cidade.

É importante destacar, ainda, que houve falhas no Trabalho Técnico Social (TTS), primordial para o desenvolvimento do PMCMV tanto para auxiliar na seleção de moradores e equilibrar a demanda com a origem, quanto familiarizar os beneficiários com as novas habitações e encaminhá-los para projetos.

Não se modificou também a forma como se projeta as HIS, resultando em ônus sociais, que se iniciam na gestão do condomínio (pelo não pagamento de taxas) e na não ocupação das unidades, abrindo espaço para invasões. Mesmo com a satisfação pela propriedade da casa, não há garantia do Direito à Cidade. Resta a esperança de que os movimentos progressistas, pela mobilização social, com o auxílio de grupos que estudam o problema, especialmente, por meio de trabalhos acadêmicos como o que ora foi realizado, façam valer a estrutura montada pela PNH e PlaNHab – especialmente nesse momento de crise vivido pelo país, com a perda constante de direitos.

Pela análise exposta no capítulo 5, percebe-se que Juiz de Fora reflete as contradições da aplicação do Programa no país, pois a cidade também tem como foco a quantidade de habitações, favorecendo o setor da construção civil, desconsiderando outras alternativas habitacionais que se adequem ao seu contexto, como as sugeridas pela PNH.

Os conjuntos estão deslocados da malha urbana, graças ao anseio das construtoras pelo barateamento dos custos, em terrenos carentes de infraestrutura e serviços públicos, e desconsideram a proximidade das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) – o local da demanda por habitações – como indicavam os planos, enquanto deveriam ser incremento à qualidade de vida da população, coesa com o sítio e o contexto social.

As práticas do governo local dão autonomia aos agentes privados, influenciam a especulação e a valorização da terra e não ponderam sobre a interferência nas questões sociais geradas pelas novas moradias. Essas ações têm resultado em projetos ruins, que não

permitem adaptações nas casas, não atendem a critérios de sustentabilidade e têm arranjos padrão que não se relacionam às práticas sociais dos ocupantes ou composições familiares.

Os conjuntos agrupam grupos heterogêneos, já que o seu processo de seleção não considera a origem das pessoas, nem tem um controle pelo TTS, gerando diversificados problemas de convivência. Para completar, a responsabilidade da fiscalização da obra e do financiamento da construção é da CAIXA, o que deixa em aberto as atribuições a respeito do empreendimento, confunde os moradores e sobrecarrega a prefeitura, de acordo com a fala de um funcionário do órgão.

Pela aplicação do PMCMV em Juiz de Fora, conclui-se que a questão habitacional não foi resolvida no município. Seus beneficiários têm a propriedade da casa, mas não o Direito à Cidade, devido aos problemas sociais e urbanos já destacados. Diante disso, é urgente a adoção de medidas que alterem a estrutura do Programa – não só localmente, mas no Brasil como um todo –, de modo a retomar o planejamento contido na PNH e, assim, enfrentar o verdadeiro problema habitacional, compreendendo a moradia em sua complexidade, com base nas experiências passadas.

Portanto, é necessária, inicialmente, a revisão das características de planejamento do PMCMV, dentro da sua própria legislação, de modo a condicioná-lo à PNH e ao PlaNHab e a diminuir a má distribuição espacial dos conjuntos. Ao mesmo tempo, fundamental se faz efetivar medidas de política urbana contra a retenção de terrenos, com controle do uso do solo e programas populares de financiamento de lotes para garantir o acesso à terra, valorizando o EC, como apregoam alguns autores e, dessa maneira, implementar mudanças no estatuto da terra. O palco para elas deve ser o município, que precisa elaborar um banco de terras – com a quantificação para HIS e as demandas de regularização fundiária – e definir em seus planos locais de habitação as medidas administrativas para delas dispor.

Para isso, é fundamental fortalecer a gestão municipal na implementação dos conjuntos, de maneira a proporcionar a qualificação dos empreendimentos e aproximar as decisões dos empresários de seu público alvo, além de definir o papel dos outros entes governamentais e dos principais órgãos – como a CAIXA –, limitando o papel das construtoras. Com isso, o Programa se tornaria um instrumento de desenvolvimento social. Concomitantemente, processos de seleção devem ser revistos – configurando-se estratégias para auxiliar o poder público –, condicionando-os à origem dos futuros residentes, mantendo seus vínculos sociais anteriores.

Paralelamente, é preciso rever o financiamento, estabelecendo valores que variem conforme o tamanho das residências, possibilitando um aumento da área mínima, maior controle da margem de lucro das empresas e consequente ganho na qualidade, assim como estimular a gestão direta da obra pelos favorecidos, como se dá na modalidade “Entidades”. Por outro lado, deve ocorrer a institucionalização da autoconstrução das periferias e programas de urbanização, incorporando as lutas da classe trabalhadora e aplicando a função social da propriedade, além de se efetivarem as outras linhas programáticas do PlanHab – como também orientava a PNH.

Com essas medidas, espera-se gerar projetos de maior qualidade, adotando-se tipologias adequadas à realidade da demanda e aos locais dos empreendimentos, da mesma forma que agregar a participação popular em cada município, também em conformidade com os planos habitacionais já existentes.

A qualidade do território, de acordo com as pesquisas analisadas, é influenciada pela forma como os edifícios se relacionam com o espaço público. Portanto, pretende-se entusiasmar propostas que equalizem a proporção de áreas livres de gestão pública e condominiais e prevejam condomínios com poucas unidades habitacionais, o que significa aproximar a política habitacional da urbana, buscando contemplar, como indicado, o Direito à Cidade.

Alguns avanços foram propostos na terceira fase do Programa; contudo, eles não são suficientes para gerar mudanças significativas na forma como se estruturam as cidades brasileiras. Além do que foi falado, conforme a auditoria do Tribunal de Contas da União (2014), falta ser sistematizada uma agenda de encontros com gestores e técnicos dos estados, municípios e do Distrito Federal, de modo a promover uma troca de experiências, a ser coordenada pelo Ministério das Cidades; prever o custeio de atividades destinadas ao TTS, com o monitoramento da execução dos convênios pelos município e capacitação de síndicos; e recomendar à CAIXA a adoção de procedimentos mais rigorosos para aferição da qualidade dos materiais e serviços executados, de acordo com o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQC-H), para mapear e corrigir os vícios construtivos, e fortalecer esse órgão ante as suas dificuldades internas.

Em Juiz de Fora, com as mudanças na estrutura do Programa, espera-se possibilitar a participação comunitária, aproximando os projetos das realidades dos bairros onde serão

construídos, assim como gerar impactos, como a modernização do cadastro dos mutuários e incrementar o fundo municipal de habitação, para que ele possa servir de apoio.

Por outro lado, é imperativo potencializar os instrumentos que a cidade já apresenta – como o Comitê Técnico Intersetorial (CTI) (que deveria analisar os empreendimentos também para as faixas de renda maior, a fim de mesclarem empreendimentos para diferentes faixas de renda), o que poderia ser repetido em outras cidades – e os diagnósticos já elaborados (como na Política Municipal de Habitação, produto “D” do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais - PEMAS), a fim de construir empreendimentos menores, mais pulverizados na malha urbana e condizentes com os locais de implantação.

Além disso, considerando o Plano Diretor Participativo (PDP) recém formulado na cidade, é necessário buscar um equilíbrio entre os interesses das construtoras e a formatação de uma política urbana e habitacional – na realidade, o objetivo do planejamento habitacional e urbano – que possibilite a conversão de contrapartidas para privilegiar os empreendimentos de HIS, com base nos instrumentos que ele mesmo aponta – a exemplo das Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Esses instrumentos devem ser detalhados no PDP e regulamentados em seguida.

Espero, assim, ter contribuído, com a elaboração desta tese, para o aprimoramento do Programa Minha Casa Minha Vida e, conseqüentemente, para a conformação de cidades mais justas no país, que congreguem os diferentes interesses de maneira igualitária para o bem coletivo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eliana S. J. de. **Passos e descompassos da política habitacional no Brasil**: Uma análise crítica da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro (2009 a 2011). 2011. 261 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

ANDRADE, Luciana da S. É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 165-194.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública da FGV**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luís A. G. de. **Habitação e poder**: Da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. 116 p. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

AUGUSTO, José. Entrevista a Nádia Camacho e Raquel Hellich. **EEI**, 11 de julho de 2014, Juiz de Fora. BARROS, Luís T. A trajetória da política nacional de habitação pós-BNH e o problema do lugar dos estados. **Revista Pensar: Engenharia - Faculdades Kennedy**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3. Disponível em: <http://revistapensar.com.br/engenharia/pasta_upload/artigos/a101.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982. p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. Urbanização no Brasil pós-golpe de 1964. **Communicare** - Revista de Pesquisa da Faculdade Cásper Libero, São Paulo, v. 4, n. 2, 2. sem. 2004.

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

_____. **Os Pioneiros da Habitação Social**. São Paulo: Editora Unesp, Edições Sesc, 2014.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, ed. 82, maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-Programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BOTEGA, Leonardo da R. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). **Revela - Periódico de Divulgação Científica da Faculdade do Litoral Sul (FALS)**, Praia Grande, Ano I, n. 02, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.fals.com.br/revela5/politicahabitacional.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2014.

BOULOS, Guilherme. Minha Casa, Minha Vida: Impasse e Alternativa. **Portal Outras Palavras**, 08 jan. 2015. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/posts/minha-casa-minha-vida-impasse-e-alternativa/>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2010. 96 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avancos.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2016.

_____. Banco Central do Brasil. Resolução nº 3.706, de 23 de março de 2009. Dispõe sobre a concessão de financiamentos imobiliários, o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores e altera a Resolução nº 2.828, de 2001. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2009&numero=3706>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades: Desenvolvimento Urbano** 4, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

_____. CAIXA. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. 2009. Disponível em: <www.caixa.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. **Cartilha Programa Minha Casa, Minha Vida _ Banco do Brasil**. Novembro, 2012. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/cartilhapmcmv.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2014.

_____. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Resolução nº 93 de 28 de abril de 2004. Cria o Programa Crédito Solidário.

BRASIL. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Resolução nº 102, de 2005. Altera a Resolução nº 93 do CCFDS, de 28 de abril de 2004, que criou o Programa de Crédito Solidário.

_____. Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução nº. 1.446, de 1988. Regula a captação de recursos para poupanças.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social.

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

_____. Decreto-lei nº 9.777, de 1946. Estabeleceu as bases financeiras para a Fundação da Casa Popular (FCP) e deu outras providências.

_____. Decreto nº 5.796 de 2006. Regulamenta a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que 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.

_____. Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009. Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 – que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – e dá outras providências.

_____. Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 7.795 de 24 de agosto de 2012. Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

_____. Decreto nº 7.825, de 11 de outubro de 2012. Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

_____. Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação. Resolução nº 1 de 30 de janeiro de 1973. Diretrizes básicas do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) e Fundos Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAP). In: **Diário das Leis**. s/d. <<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/205713-aprova-as-diretrizes-basicas-do-plano-nacional-da-habitacao-popular-planhap-institui-o-sistema-financeiro-da-habitacao-popular-sifhap-e-autoriza-a-criacao-de-fundos-estaduais-de-habitacao-popular.html>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera o art. 6º da Constituição Federal.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e dá outras providências.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.221, de 2001. Instituiu o patrimônio de afetação.

_____. Medida Provisória nº 292, de 2006. Trata da regularização fundiária de baixa renda em propriedades do governo federal.

_____. Medida Provisória nº 459, de 2009. Dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dava outras providências.

_____. Ministério das Cidades. **Habitar Brasil / BID**. s/d. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/Programa-habitar-brasil-bid-ministerio-das-cidades-bid.html>>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **MCidades promove avaliação do Programa Habitar Brasil**. Novembro de 2008. Disponível em: <<http://noticias.gov.br/noticias/pesquisa.xhtml?f=null&b=&j=10&q=0&o=0&dp=null&e=0&editorial=null&p=23394>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação (PlanHab – 2009 – 2023) – Publicação do PlanHab**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2014.

_____. Lei nº 1473, de 1951. Dispunha sobre recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular e alterava a Lei do Sêlo e dava outras providências.

_____. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

_____. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Criou o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

_____. Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974. Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e dá outras providências.

_____. Lei nº 6.766, de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

_____. Lei 8.668, de 1993. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Implementa o Plano Plurianual 1996/1999.

_____. Lei nº 9.514, de 1997. Cria o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da constitucional federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário.

_____. Lei nº 11.107, em 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e Conselho Gestor do FNHIS.

_____. Lei 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.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.274, de 26 de abril de 2016. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para dispor sobre operações de financiamento habitacional com desconto ao beneficiário concedido pelo FGTS para aquisição de imóveis no âmbito do PMCMV construídos com recursos do FAR.

_____. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Resolução nº 460 de 14 de dezembro de 2004. **Portal Legis Web**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=100614>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

_____. Portaria nº 69, de 1952. Estatutos da Fundação da Casa Popular.

_____. Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010. Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

_____. Portaria nº 610 de 2011. Revoga a Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010 e dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

BRASIL. Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do PMCMV.

_____. Portaria nº 21, de 2014. Aprova o manual de instruções do Trabalho Social nos Programas e ações do Ministérios das Cidades.

_____. Projeto de Lei nº 2710, de 1992. Previa a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e do Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP) (Transformado na Lei Ordinária 11124/2005).

_____. Projeto de Lei nº 3.057/2000 (Lei de Responsabilidade Territorial de 2001). Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 no tocante a regularização fundiária de loteamentos de baixa renda.

_____. Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavida.gov.br/>>. Acesso em: 18/11/2016.

_____. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 285, de 2008 [PEC da Moradia ou PEC da Habitação]. Visa acrescentar um artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social.

CAMACHO, Nádía de O. **Na Prática a Teoria é Outra: A Política Habitacional no Brasil e seus Reflexos na Cidade de Juiz de Fora – MG.** 2014. 18 f. Trabalho de conclusão da disciplina Projeto e Gestão de Processos de Habitação de Interesse Social (Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014.

_____. **A utilização da Lei nº 11.888/2008 - Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita - no Programa Minha Casa Minha Vida:** limites e possibilidades na pós-ocupação das unidades habitacionais. 2016. 113 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

CAMACHO, Nádía et al. **Apresentação Grupo de Trabalho Planejamento Urbano e Políticas Intersetoriais (PUPI) do EEI.** 2014.

_____. **Relatório do Grupo de Trabalho Planejamento Urbano e Políticas Intersetoriais (GTPUPI) do EEI.** 2015.

CÂMARA Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Disponível em: <<http://www.cbicdados.com.br/>>. Acesso em: 18/11/2016.

CARDOSO, Adauto. L.; ARAGÃO, Thêmis H.; ARAÚJO, Flávia de S. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos Sobre a Construção do Espaço Metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR (ENANPUR), 14., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011. p. 21.

CARDOSO, Adauto. L.; ARAGÃO, Thêmis H. Reestruturação do setor imobiliário e o papel do Programa Minha Casa Minha Vida. In: SEMINÁRIO DA REDE IBEROAMERICANA DE PESQUISADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO (RII), 12., Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <www.rii.sei.ba.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2016.

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

CARDOSO, Adauto. L et al. Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zone Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto L. (org). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013c. p. 143-160.

CARDOSO, Adauto. L.; LAGO, Luciana C. do. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. in CARDOSO, Adauto L. (org). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013b. p. 7-16.

CARDOSO, Adauto. L.; MELLO, Irene de Q. e; JAENISCH, Samuel T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73-102.

CARDOSO, Carina F. **100 anos de verticalização em Juiz de Fora**: edifícios de apartamentos na avenida Barão do Rio Branco. 2015. 198 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

CARDOSO, Patrícia; ROMEIRO, Paulo. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social à Luz do Novo Marco Legal Urbanístico**: Subsídios para Implementação nos Estados e Municípios: Lei Federal nº 11.124/05. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. 64p.

CASSAB, Clarice; PINTO, Marina B. O Lugar dos Pobres na Cidade de Juiz de Fora: O Programa MCMV e os novos padrões de espacialização da pobreza em JF. **Revista Geografia**, Juiz de Fora, v. 3, n.1, p. 1-7, 2013. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/revistageografia/files/2014/02/Artigo-1-Revista-Geografia-Jan2014.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Política Nacional de Habitação: o Atual Cenário das Políticas do Setor Habitacional e suas Implicações para os Municípios Brasileiros. **Estudos Técnicos CNM**, Brasília (DF), p. 139-152, 2009. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/ET%20Vol%203%20-%2013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2016.

_____. **Habitação: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/13.%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20-%20Po%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

COSTA, Simone da S. A Trajetória Recente da Política de Habitação Social no Brasil. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas (RP3)**, Brasília, n. 03, ago. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11773>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. 242 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DOCA, Geralda. Com déficit, governo acabará com subsídios à baixa renda no Minha Casa. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 28 jun. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/com-deficit-governo-acabara-com-subsidios-baixa-renda-no-minha-casa-19389336>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

ELOY, Claudia M. de M.; COSTA, Fernanda de C. C.; ROSSETTO, Rossella. **Subsídios na Política Habitacional Brasileira: Do BNH ao PMCMV**. In: XV ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR, 15., Recife. **Anais...** Recife, 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4528>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Globo, 1989.

FÁVERO, Bruno; TUROLLO JR, Reynaldo. Ministro revoga construção de 11.250 unidades do Minha Casa, Minha Vida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 maio 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1772207-ministro-revoga-construcao-de-11250-unidades-do-minha-casa-minha-vida.shtml>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed. São Paulo: Global, 2009.

_____. **A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERREIRA, João S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, Bauru. **Anais...** UNESP, SESC, 2005. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html>. Acesso em: 27 ago. 2016.

FERREIRA, João S. W. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Notas sobre a visão marxista da produção do Espaço urbano e a Questão da “Renda da Terra”**. Texto de estudo para a disciplina Desenho do Ambiente Urbano (Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Correio da Cidadania**, 30 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

FRANZINI, Marina; ONGARO, Daniella F. Z. **Apresentação Grupo de Trabalho Espaços Comuns e Interface Social (ECIS) do EEI**. 2014.

FRANZINI, Marina; ONGARO, Daniella F. Z.; PEDRO, Franklin. **Relatório do Grupo de Trabalho Espaços Comuns e Interface Social (GTECIS) do EEI**. 2015.

FRAZÃO, Fernando. Caixa é desautorizada a usar recursos do FGTS no Minha Casa, Minha Vida. **Agência Brasil**, 26 set. 2016. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/financas/fgts/2016-09-26/fgts-minha-casa-minha-vida-caixa.html>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

FOLHA de São Paulo. Governo sobe valor máximo do Minha Casa, Minha Vida. São Paulo, 02 fev. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2011/02/869572-governo-sobe-valor-maximo-do-minha-casa-minha-vida.shtml>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 19/11/2016.

GALEANO, Eduardo H. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução de: Sérgio Franco. Porto Alegre: L&PM, 2016. 392p.

GERALDO, Cecília. Entrevista a Nádia Camacho e Raquel Hellich. **EEI**, 11 de julho de 2014. Juiz de Fora.

GIANINNI, Álvaro. Entrevista a Nádia Camacho e Raquel Hellich. **EEI**, 25 de setembro de 2014, Juiz de Fora.

HIRATA, Francini. Minha Casa, Minha Vida: Política Habitacional de Geração de Emprego ou Aprofundamento da Segregação Urbana? **Revista Aurora**, Ano III, n. 4, jul. 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202/1070>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

HOLANDA, Sérgio B. de. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. 155 p.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2016.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. 2000. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF>. Acesso em: 02 ser. 2016.

JORGE, Wilson E. **A política nacional de saneamento pós-64**. 1987. 259 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

_____. **Políticas Urbanas no Brasil** (Notas de aula). s/d.

JUIZ DE FORA. Decreto n.º 10.608, de 03 de janeiro de 2011. Aprova o Regulamento sobre os Critérios e Hierarquização do Sorteio do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=6816>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Decreto nº 11.460, de 21 de dezembro de 2012. Aprova o Regulamento que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Sorteio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – 2. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=21048>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Decreto nº 11.586, de 05 de junho de 2013. Altera o Decreto nº 11.460, de 21 de dezembro de 2012, que regulamenta os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Sorteio do Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000029955>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Decreto nº 11.970, de 16 de maio de 2014. Acrescenta critérios de escolha dos sorteados e altera a preferência no cadastro de reserva do Programa Minha Casa Minha Vida – 2. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000037498>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Decreto n.º 12.427, de 03 de setembro de 2015. Declara de Utilidade Pública, para fins de servidão administrativa, área que menciona, situada no Residencial Vivendas Belo Vale, no Bairro São Geraldo, nesta cidade e dá outras providências. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=41290>. Acesso em: 18 nov. 2016.

JUIZ DE FORA. Empresa Regional de Habitação (EMCASA). Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/emcasa>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

JUIZ DE FORA. Lei nº 09811, de 27 de junho de 2000. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)**. 2000.

_____. Lei nº 10.000, de 08 de maio de 2001. Dispõe sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências (Reforma Administrativa do município). Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023819>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Lei nº 12.613 - de 05 de julho de 2012. Altera a redação da Lei nº 8.948, de 31 de outubro de 1996 e indica casos de interesse social e autoriza o Executivo a doar área Municipal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000035256>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Lei nº 13.397, de 29 de junho de 2016. Fixa como critério para seleção de famílias beneficiadas pelos Programas habitacionais no Município, a proximidade entre o local de moradia destas e o empreendimento imobiliário a ser implantado. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000039870>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. **Matriz do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais**. 2005.

_____. **Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais**. Juiz de Fora, 2007.

_____. Minha Casa, Minha Vida - Futuros moradores do Condomínio Vivendas Belo Vale escolhem apartamentos. **Portal de notícias da PJF**, 16 jun. 2011. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia=29587>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Portaria nº 8461, de 29 de junho de 2013. Cria o Comitê Técnico Intersectorial de Diretrizes da Execução da Política Habitacional (CTI). Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000036560>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Projeto de Lei Complementar s/nº, de 22 de agosto de 2016. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e a revisão do Plano Diretor Participativo (PDP) de Juiz de Fora conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/mensagem_plano_diretor_participativo.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. **Programa Minha Casa Minha Vida**: Relato da visita da Comissão Temporária de Fiscalização. CD. Maio/2011.

JUIZ DE FORA. **Termo de Referência do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS)**. 2005.

KRAUSE, Cleandro H.; BALBIM, Renato N.; LIMA NETO, Vicente C. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a Política Habitacional?** In: ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR (ENANPUR), 15., Recife. **Anais...** Recife, 2013. Disponível em: <<http://unuhoopedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4521/4390>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAKATOS, E. M., MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEFÉBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LISBOA, Vinícius. Indústria da construção cresceu 10,2% de 2011 para 2012, divulga IBGE. **Agência Brasil**, 4 set. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-09/industria-da-construcao-cresceu-102-de-2011-para-2012-divulga-ibge>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

LOPES, Isabela, C. **Práticas Sociais e Percepção do Usuário como Parâmetros para Projetos de Arquitetura no Interior da Habitação de Interesse Social**: estudo de caso no Condomínio Vivendas Belo Vale, Juiz de Fora – MG. 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

LOPES, Isabela C. et al. **Relatório do Grupo de Trabalho Avaliação Arquitetônica e Técnica (GTAAT) do EEI**. 2015.

MAGALHÃES, Inês. **Referências para Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) - Contextualização**: Política Nacional de Habitação (PNH), Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Encontro de Municípios do Estado de São Paulo. São Paulo, 9 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br>>. Acesso em: 22 set. 2015.

MARICATO, Ermínia T. M. Política Urbana e de Habitação Social: Um assunto pouco importante para o governo FHC. **Blog da Ermínia Maricato**. 1998. Disponível em: <<https://erminiamaricato.net/capitulos-e-artigos-academicos/>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, 27 maio 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

MARICATO, Ermínia T. M. A Política Urbana do Partido dos Trabalhadores no Brasil: Da Utopia ao Impasse. **Centro Ecumênico de Serviços à Evangelização e Educação Popular**.

2014. Disponível em: <<http://novo.ceseep.org.br/wp-content/uploads/2014/05/A-POL%C3%8DTICA-URBANA-DO-PT-NO-BRASIL.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. **Cidades no Brasil: neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório.** (Texto para discussão para II Lehmann Dialogues – Harvard 2012). Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/erminia-brasil_cidades-_paper_h._2012-_2013-1.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2013.

_____. **Enfrentando desafios: a Política da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992.** 1997. Tese (Livre Docência em 1997) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. **Habitação e Desenvolvimento Urbano: O Desafio da Próxima Década.** Set. 1999. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_habitacaodesafiodecada.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. O Impasse da Política Urbana no Brasil. In: _____. **O Impasse da Política Urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011. p. 15-88.

_____. **Indústria da construção civil e política habitacional.** 1984. 209 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo, 1995. Disponível em: <http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Política habitacional no regime militar – do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. A Terra é um Nó na Sociedade Brasileira... Também nas Cidades. **Revista Cultura,** Petrópolis: Ed. Vozes, v. 93 n. 6, p. 7-22, 1999. Disponível em: <www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/index.html>. Acesso em: 14 fev. 2015.

MARTINS, Bruno X. O Programa Minha Casa, Minha Vida: a dinâmica imobiliária no Brasil no contexto da financeirização do capital e do sentimento de urgência. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR (ENANPUR), 16., Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=506>. Acesso em: 18 nov. 2016.

MARTINS, José de S. **O Cativo da Terra.** 9. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

MEDEIROS, Sara R. F. Q de. BNH: outras perspectivas. In: I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 1., Natal. **Anais...** Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) / Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, 2010. Disponível em:

<<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20pespectiva.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

MONTEIRO, Fábio. Teto do Minha Casa, Minha Vida sobe para R\$ 225 mil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 out. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/10/1699346-teto-do-minha-casa-minha-vida-sobre-para-r-225-mil.shtml>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

MOURA, Gerusa G., FERREIRA, L de F. Plano Nacional de Habilitação: Atual Cenário do Programa Minha Casa Minha Vida. **Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas do Núcleo de Análises Urbanas, do Instituto de Ciências Humanas e da Informação da Universidade Federal do Rio Grande (CaderNAU)**, Rio Grande do Norte, v. 7, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/cnau/issue/view/464>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

MUCHINELLI, Livia R. A. VIEIRA, Ana Carolina N.; RODRIGUES, Raphael B. Planos Urbanísticos Locais. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM ARQUITETURA E URBANISMO (CICAU), 7., Florianópolis. **Anais...**, Florianópolis, 2007.

MUCHINELLI, Livia R. A. FONSECA, Fábio Luiz da; MAYA-MONTEIRO, Patrícia M; ZAMBRANO, Letícia Maria de A. Moradias de interesse social em 2010? Mais do mesmo? Periferia e Monotonia na Paisagem Habitacional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

MUCHINELLI, Livia R. A.; PEDROSO, E. S. R.; NOVAIS, Bárbara S. Urbanização de favelas e conjuntos habitacionais para populações de baixa renda: estudos em habitação de interesse social - Uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora. In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UFJF, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora, 2013.

MUCHINELLI, Livia R. A.; BASILIO, C. S.; DIAS, D. S. ; LAWALL, J. S. Experiências do EMAU RUA em condomínio do PMCMV em Juiz de Fora/MG: desafios da integração, da participação e do desenvolvimento social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (CHIS), 3., Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2014.

MUCHINELLI, Livia R. A.; HELICH, Raquel F. F.; CAMACHO, Nádia de O. Analysis of Intelocution Between Housing Politics of Juiz de For a and “Programa Minha Casa, Minha Vida”. In: IAHS WORLD CONGRESS. Sustainability and Innovation for the Future, 41., Albufeira-Algarve (Portugal). **Anais ...**, Albufeira-Algarve (Portugal), 2016.

MUCHINELLI, Livia R. A; BASÍLIO, Carolina; FRITZ, Marcela. **Relatório do Grupo de Trabalho Oficinas de Aproximação (GTOA) do EEI**. 2015.

MUCHINELLI, Livia R. A. Habitação de interesse social e a construção da cidade: dois casos característicos da atual política habitacional implantada em Juiz de Fora. In: CONGRESSO DE SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2., Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2012.

_____. O Direito à Cidade em Conjuntos de Interesse Social. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO (EANPARQ) - Arquitetura, Cidade e Projeto: uma construção coletiva, 3., São Paulo. **Anais...** São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014.

_____. Análise da Interlocação entre a Política Habitacional de Juiz de Fora e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: FÓRUM HABITAR, 2., Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, Instituto Metodista Izabela Hendrix, 2015.

_____. **O Direito à Cidade em Áreas de Especial Interesse Social: O caso de Dom Bosco em Juiz de Fora, MG.** 2010. 113-133 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Centro de Letras e Artes, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2010.

_____. **O Programa Minha Casa Minha Vida e suas contribuições para a Política Nacional de Habitação.** 2014. 12 f. Trabalho de conclusão da disciplina Políticas Urbanas no Brasil e na América Latina (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2014.

MURAT, Melissa G. **O Impacto no Entorno das Habitações de Interesse Social do Programa Minha Casa, Minha Vida em Juiz de Fora, Minas Gerais.** 2015. 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

NAMUR, Marly. A questão da localização no processo de produção pública habitacional da CDHU no espaço urbano. **Revista da Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 55-66, jan./mar. 2004. p. 55-66.

NASCIMENTO, Denise M; TOSTES, Simone P. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Vitruvius: ArquiteXtos**, ano 3, n. 133, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Desafios para a política habitacional: 2ª etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Portal Observatório das Metrópoles**, 22 jun. 2011. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695&catid=43&Itemid=88&lang=pt#>. Acesso em: 18 nov. 2016.

O GLOBO. Prestações do 'Minha casa, Minha vida' subirão até 237% em julho. **O GLOBO**, s/d. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/prestacoes-do-minha-casa-minha-vida-subirao-ate-237-em-julho-19267099>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista – O Ornitorrinco.** 3. reimp.. Petrópolis: Vozes, 2011.

PENNA, A. C. M. et al. Avaliação Pós-Ocupação (APO) em Edificações da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). In: CASTRO, Jorge; LACERDA, Leonardo; PENNA, Ana C. (Orgs.). **Avaliação Pós-Ocupação (APO):** saúde nas edificações da FIOCRUZ. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2004.

PERRIN, Fernanda. Caixa amplia financiamento para imóveis destinados aos mais ricos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 jul. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1793047-caixa-amplia-financiamento-para-imoveis-destinados-aos-mais-ricos.shtml?mobile>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

PETONNET, C. PETONNET, C. L'observation flottante: L'exemple d'un cimetière parisien. L'Homme. In: _____. Tradução: Soraya Simões. Observação flutuante: o exemplo de um cemitério parisiense, **Antropolítica**, Niterói, n. 25, p. 99-111, 2. sem. 2008.

PREFEITURAS MUNICIPAIS DE DUQUE DE CAXIAS (RJ), QUEIMADOS (RJ), ITAGUAÍ (RJ), LINHARES (ES). **Carta dos Municípios aos Dirigentes do Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação; Dirigentes do Ministério do Planejamento e Gestão; Dirigentes da Caixa Econômica Federal.** Posicionamento sobre a Oficina de Seleção e Demanda, Trabalho Social e Gestão Condominial nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Novembro de 2014.

REDE CIDADE E MORADIA. Nota Pública: Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado. **Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade)**. 2014. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/nota.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. À Guisa de Conclusão: Nota Pública da Rede Cidade e Moradia. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 417-420.

RJ CONSTRUTORA. Disponível em: <<http://www.rjconstrutora.com.br/home.php>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. **Blog da Raquel Rolnik**. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Aumento do teto do financiamento do Minha Casa, Minha Vida: evidência preocupante da explosão dos preços dos imóveis. **Blog da Raquel Rolnik**, 03 fev. 2011. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/02/03/aumento-do-teto-do-financiamento-do-minha-casa-minha-vida-evidencia-preocupante-da-explosao-dos-precos-dos-imoveis-no-brasil/>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

ROLNIK, Raquel. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País - Avanços e Desafios. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - Revista Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, n. 12, p. 199-210, 2006. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2016.

_____. Alteração no Minha Casa, Minha Vida prejudica população carente. Entrevista. **Jornal da USP**, São Paulo, 06 out. 2016. Disponível em: <<http://jornal.usp.br/atualidades/alteracao-no-minha-casa-minha-vida-prejudica-populacao-carente>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. "O Minha Casa, Minha Vida não tem Arquitetura". Entrevista a Adilson Melendez. **Portal Arcoweb**, Projeto Design, edição 429, mar. 2016. <<https://arcoweb.com.br/projetodesign/entrevista/entrevista-raquel-rolnik>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Democracia no Fio da Navalha: Limites e Possibilidades para a Implementação de uma Agenda de Reforma Urbana no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

ROLNIK, Raquel (Org). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa minha casa minha vida? implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010. 132 p.

ROLNIK, Raquel et al. Disponibilidade de Solo Urbano para Habitação de Interesse Social e Regulação Urbanística: Conflitos e Desafios. In: Encontro Nacional da ANPUR (ENANPUR), 14., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2840>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

ROLNIK, Raquel (Coord). Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, 2014.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kasuo. As Armadilhas do Pacote Habitacional. **Le Monde – Diplomatique**. São Paulo, 05 mar. 2009. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em: 23 set. 2015.

ROLNIK, Raquel et al. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 391-416.

ROSSINI, Patrícia. Programa Minha Casa Minha Vida tem início com 360 lotes em JF. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 24 abr. 2009. Disponível em: <http://www.acesa.com/cidade/arquivo/jfhoje/2009/04/24-pjf_casas/>. Acesso em 18 nov. 2016.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. 194 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2009.

RUFINO, Maria Beatriz C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51-72.

SANTO AMORE, Caio. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-28.

SANTOS, Cláudio H. M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - Texto para Discussão nº 654**, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2016.

SANTOS, Mauricleia S. dos. **Atual Política Nacional de Habitação: Garantia de direitos**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., São Luís-MA. **Anais...** São Luís, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), 23 a 26 de agosto 2005.

SCHWARTZ, Roberto. As ideias fora do lugar. In: SCHWARTZ, Roberto. **Ao Vencedor As Batatas**. 4. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1992.

SÍGOLO, Letícia M. **O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial**. 2014. 317 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2014.

SILVA, Renata G. S. **Coordenação entre os entes federados nas políticas públicas de habitação: uma análise do SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social)**. 2011. 26 f. Trabalho de conclusão de disciplina (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

SHIMBO, Lucia Z. Os Mercados da Habitação Social no Brasil: Articulando Política Habitacional, Setor Imobiliário e Construção Civil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR (ENANPUR), 15., Recife. **Anais...** Recife, 2013. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/anaisAbrir/107/1/anais-do-xv-ena>>. Acesso em: 02/09/2016.

SHIMBO, Lucia Z. **Habitação social, habitação de mercado: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. 361 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

_____. Métodos e Escalas de Análise. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 29-50.

SHIMBO, Lucia Z; LOPES, João Marcos de A. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 229-254.

THIBAUD, JP. La méthode des parcours commentés. In: GROSJEAN, M.; THIBAUD, J.P. (Orgs.). **L'Espaço Urbano em Métodos**. Marseille: Éditions Parenthèses, 2001 [Collection Eupalinos – série Architecture et Urbanisme].

TRIBUNAL de Contas da União (TCU). **Relatório de Auditoria Operacional PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Centro de Pesquisas Sociais. Instituto de Ciências Humanas. Faculdade de Engenharia. **Carta de Juiz de Fora**. 2012.

_____. Núcleo de Pesquisa Geografia Espaço e Ação (NuGea). **Programa Habitar Brasil / BID**. 2012. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/nugea/files/2012/10/Programa-Habitar-Brasil1.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. **Plano de Investimento e alocação de Recursos para o Fortalecimento do Fundo Municipal de Habitação (Produto 'F' do PEMAS)**. 2007.

_____. Pró-Reitora de Pesquisa. SOUZA, M.J. Nunes (Coord). **Relatório Técnico de Pesquisa: Juiz de Fora – Rumo à Cidade Global**. Juiz de Fora, 2005.

_____. **Projeto Executivo do Termo de Referência para a Regulamentação Urbanística das Áreas de Especial Interesse Social do Município de Juiz de Fora/MG**. 2006.

_____. **Proposta de Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora (Produto 'E' do PEMAS)**. 2007.

_____. **Relatório de Estudo da Legislação Urbanística de Juiz de Fora, voltado à elaboração de proposta de Plano Municipal de Habitação (Produto 'D' do PEMAS)**. 2007.

VALLADARES, Lícia do P. **Passa-se uma casa – análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

VALLADARES, Lícia do P.; FIGUEIREDO, Ademir. Habitação no Brasil: Uma Introdução à Literatura Recente. **Boletim informativo e bibliografia das Ciências Sociais**, Cidade, n. 11, 1981.

ZAMBRANO, Letícia. M. A. **Proposta do “Escritório Escola Itinerante: avaliação e assessoria técnica pelo curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora em empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora/ MG” (EEI).** Programa de Extensão Universitária. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Engenharia, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2013.

_____. **Relatório do projeto de extensão “Escritório Escola Itinerante: avaliação e assessoria técnica pelo curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora em empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora/ MG.** Programa de Extensão Universitária. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Engenharia, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2015.

ZAMBRANO, Letícia et al. A produção habitacional de interesse social do PMCMV em Juiz de Fora/MG: entraves para a sustentabilidade do ambiente construído. In: FÓRUM HABITAR - Habitação e Desenvolvimento Sustentável, 1., Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2014, v. 1.

_____. Governança e requalificação de espaços comuns construindo a sustentabilidade social: Avaliação e proposta para Programa Minha Casa Minha Vida na Cidade de Juiz de Fora/ Minas Gerais. Brasil. In: EURO ELECS 2015 - European and Latin-American Conference on Sustainable Buildings and Communities, 3. Guimarães (Portugal). **Anais...** Guimarães (Portugal), p. 1767-1776, 2015.

_____. **A Contribuição da Pesquisa Extensionista no Enfrentamento de Problemas Vivenciados em Empreendimentos do PMCMV: Caso do Condomínio Vivendas Belo Vale em Juiz de Fora/MG.** In: FÓRUM HABITAR - Habitação e Desenvolvimento Sustentável, 2., Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2015, v. 1.

_____. **Avaliação Socioambiental de Edificações do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora: Pesquisa de Campo no Condomínio Vivendas Belo Vale - Metodologia, resultados e análises dos questionários aplicados em campo.** Apresentação de projetos de Iniciação Científica. Universidade Federal de Juiz de Fora, Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

ANEXO 1: USOS OBRIGATÓRIOS E COMPLEMENTARES

Indicador 3 – Usos cotidianos

USOS OBRIGATÓRIOS

- Creche pública
- Escola pública de Ensino Infantil
- Área livre para lazer e recreação
- Mercadinho ou quitanda ou hortifrúti ou feira-livre (alimentos frescos).

USOS COMPLEMENTARES

- Açougue
- Padaria
- Farmácia
- Assistência técnica e reparação (eletroeletrônicos, veículos, bicicletas, etc..)
- Salão de beleza
- Academia
- Lotérica ou caixa eletrônico
- Restaurante (pizzaria, lanchonete, etc)
- Material de construção, ferragem, vidraçaria etc

Indicador 4 – Usos eventuais

USOS OBRIGATÓRIOS

- Escola pública de Ensino Fundamental
- Escola pública de Ensino Médio e/ou Técnico
- UBS/Pronto Socorro
- Farmácia
- Área para práticas esportivas
- Supermercado
- Lotérica ou caixa eletrônico

USOS COMPLEMENTARES

- Instituição de Ensino Superior
- Escola de línguas, de informática, etc (formação complementar)
- Biblioteca pública
- Delegacia
- Centro médico ou clínicas especializadas
- Correios
- Loja de vestuários, de calçados, etc...
- Loja de eletroeletrônicos, utensílios domésticos, mobiliário, etc..
- Restaurante
- Banco
- Escritório ou consultório
- Livraria ou papelaria
- Assistência técnica e reparação (eletroeletrônicos, veículos, bicicletas, etc...)
- CRAS

Indicador 5 - Usos esporádico

USOS OBRIGATÓRIOS

1. Hospital público
2. Centro público administrativo (INSS, subprefeitura ou prefeitura, Poupatempo, etc)
3. Instituto de Ensino Superior
4. Banco

USOS COMPLEMENTARES

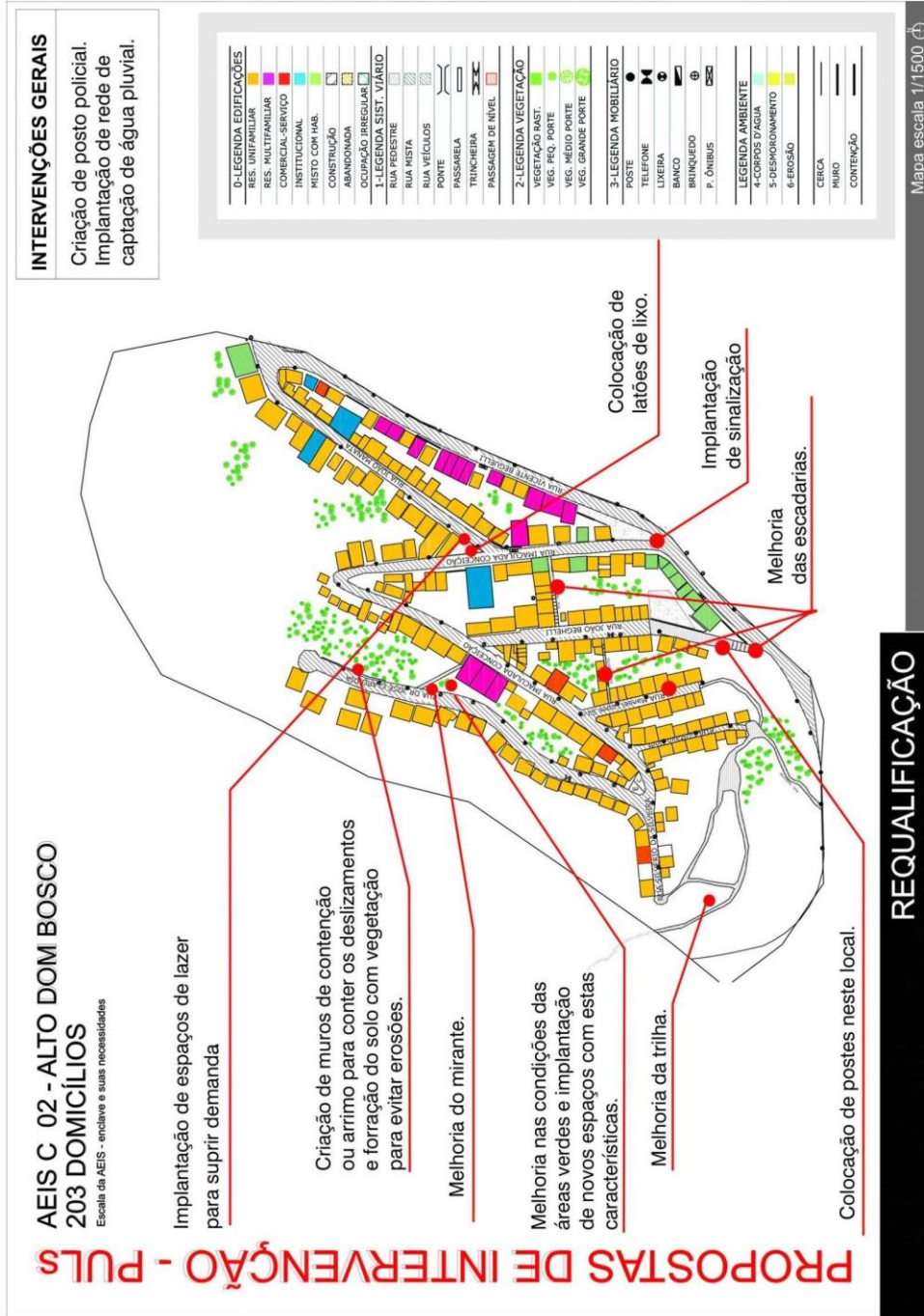
1. Cinemas
2. Parque urbano, ginásio esportivo, estádio, etc...
3. Teatro
4. Museu ou centro cultural
5. Hipermercado
6. Carrião

ANEXO 2: QUADRO I – ALTO DOM BOSCO

TEMA		PROBLEMAS IDENTIFICADOS	SOLUÇÕES GERAIS	AÇÕES PONTUAIS	OBSERVAÇÕES DOS MORADORES
1. INFRA-ESTRUTURA	Água	-----	-----	-----	Algumas casas não possuem rede de água tornando necessária a ampliação da rede neste local.
	Esgoto	-----	-----	-----	Algumas casas não possuem rede de esgoto tornando necessária a ampliação da rede neste local. Desviar os dutos de esgoto que descem das ruas Manuel Lopes Silva e Gustavo Dodt passando no terreno de moradores para a via.
	Energia (Rede Pública)	-----	-----	-----	Algumas casas não possuem rede de energia tornando necessária a ampliação da rede neste local.
	Telefonia	-----	-----	-----	-----
	Lixo	Observamos a presença de lixo e entulho nos terrenos baldios, encostas e escadarias.	Ampliação do horário da coleta para evitar acúmulo de lixo nas ruas, assim como a colocação de latões para depósito de lixo, apesar de haver em algumas ruas.	Retirada do lixo das escadarias e terrenos vazios.	Os moradores sugeriram o retorno de um Programa de troca de lixo por leite.
2. CONDIÇÕES AMBIENTAIS	Áreas Verdes	Não existe arborização nas ruas devido à falta de espaço.	Sugerimos a criação de áreas verdes para suprir esta demanda.	Melhoria das áreas de estar para tal fim.	Sugestão de arborizações de partes da Rua João Baguelli, a esquina da Rua imaculada Conceição e melhoria do escadão onde há uma Santa.
	Fatores de Risco	Ocupação de áreas não edificantes relativas a encostas acentuadas e deslizamentos na Rua Dr. José Claro Dia.	-----	Criação de muros de contenção ou arrimo para conter os deslizamentos encontrados nos trechos da rua Dr. José Claro Dia.	O trecho da rua Dr. José Claro Dia já está sendo recuperado. Implantação de sinalização de trânsito na Rua Vicente Baguelli.
3. ACESSIBILIDADE	Pavimentação (Veículos e Pedestres)	A maioria das vias não possui calçadas.	Implantação de calçadas nestes trechos sem calçamento.	-----	Melhoria das escadarias, com colocação de corrimãos e construção de novas.
	Iluminação	Não há iluminação em algumas das escadarias.	-----	Implantação de poste de iluminação nestes locais.	Melhoria da trilha que liga a Universidade à Rua Silvério da Silveira.
	Drenagem	A maioria das vias não possui solução de drenagem. Desce água da chuva pelas escadas.	-----	Implantação de rede de captação de águas pluviais nestes locais.	Desce esgoto nas escadarias e na rua João Baguelli algumas vezes por dia e os moradores reivindicam melhoria das soluções de drenagem por conta disso. Assim como a melhoria e construção de novas bocas de lobo.
4. ESPAÇOS PÚBLICOS COLETIVOS	Lazer e Cultura	Não há equipamentos de lazer e cultura.	Implantação de espaços de lazer para suprir esta demanda.	-----	Solicitação de melhoria no terreno em frente a igreja.
	Serviços e Comércio	Há equipamentos de serviço.	-----	-----	Implantação de posto policial

Fonte: CPS (2007)

ANEXO 3: MAPA DE INTENÇÕES - ALTO DOM BOSCO



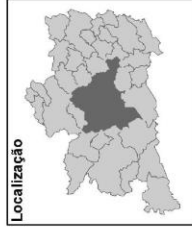
ANEXO 4: PARÂMETROS URBANÍSTICOS – ALTO DOM BOSCO

Logadouros	Classif.	Gabarito Nº pavimentos	Tx. Ocup.	Alinhamento	Coef. Aprov.	Usos (categ.)
Rua José Claro Dia	Secundária	Predominância de 2 pavimentos	75%	Alinhados		
Silvério da Silveira	Secundária	Predominância de 1 pavimento	50%	Alinhados		
Imaculada Conceição	Secundária	Predominância de 2 pavimentos	100%	Alinhados		
Gustavo Dóth	Secundária	Predominância de 1 pavimento	75%	Alinhados		
Manoel Lopes da Silva	Secundária	Predominância de 1 pavimento	75%	Alinhados		
João Baghelli	Secundária	Predominância de 1 pavimento	75%	Alinhados		
João Manata	Secundária	Predominância de 2 pavimentos	100%	Alinhados		
Estrada do Dom Bosco (Vicente Baguelli)	Principal	Predominância de 2 pavimentos	100%	Alinhados		

ANEXO 5: ZEIS PROPOSTAS PDP JF

Anexo N° 11
Lei Complementar N° _____/2015
Plano Diretor Participativo
Juiz de Fora
ÁREAS DE DIRETRIZES ESPECIAIS
ADES HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

- LEGENDA**
- ADEs Habitação de Interesse Social
 - Convenções Cartográficas**
 - Arruamento e Estradas Vicinais
 - - - - Perímetro Urbano
 - Limite do Município de Juiz de Fora
 - Área dos Municípios de Minas Gerais



Escala: 1:76.380
 0 1 2 4 Km

PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR
 Datum SAD-1969 Zona 23 Sul



Fonte: Base Cartográfica Municipal de Juiz de Fora.
 EXECUÇÃO: Equipe Geoprocessamento da SEPLAG/SSPLAT
 NOME DO ARQUIVO: PDP_JF_2015_ADE-Habitação de Interesse Social.WXD
 DATA: Outubro, 2015.

