



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Kamila Alves de Sousa Cruz

**10 ANOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SEUS RESULTADOS
PARA O ENFRENTAMENTO DO *DÉFICIT* HABITACIONAL EM TERESINA**

Teresina

2022

Kamila Alves de Sousa Cruz

**10 ANOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SEUS RESULTADOS
PARA O ENFRENTAMENTO DO *DÉFICIT* HABITACIONAL EM TERESINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine.

Linha de Pesquisa: Estado e Sociedade: trabalho, educação, atores políticos e desigualdades sociais.

Teresina

2022

Kamila Alves de Sousa Cruz

**10 ANOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SEUS RESULTADOS
PARA O ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL EM TERESINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine.

Linha de Pesquisa: Estado e Sociedade: trabalho, educação, atores políticos e desigualdades sociais.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof^a D^a Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine - Orientadora

Prof^o Dr^o Gabriel Eidelwein Silveira - Examinador Interno

Prof^a Dr^a Bartira Araújo da Silva Viana - Examinadora Externa ao Programa

Prof^o Dr^o Samuel Pires Melo - Membro suplente

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

C957d Cruz, Kamila Alves de Sousa.
10 anos do Programa Minha Casa Minha Vida e seus resultados para o enfrentamento do *défit* habitacional em Teresina / Kamila Alves de Sousa Cruz. -- 2022.
117 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Teresina, 2022.
“Orientadora: Prof. Dr^a. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine”.

1. Política habitacional. 2. Direito à moradia. 3. Programa Minha Casa Minha Vida - Teresina. I. Seraine, Ana Beatriz Martins dos Santos. II. Título.

CDD 307.7

Bibliotecária: Milane Batista da Silva - CRB3/1005

Dedico este trabalho à minha mãe, pelo apoio e inspiração.

“A produção da moradia exige um pedaço de cidade e não da terra nua”

Ermínia Maricato

RESUMO

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) lançado em 2009 pelo Governo Federal significou um importante avanço no tratamento da questão habitacional no Brasil ao expandir as linhas de crédito e aumentar os subsídios para as famílias de baixa renda. Esta dissertação tem como objetivo geral apresentar os resultados de 10 anos do Programa Minha Casa Minha Vida para o combate ao *déficit* habitacional na cidade de Teresina, tendo como plano de fundo o Direito à Moradia. Para tanto, serão apresentados os instrumentos de institucionalização do Direito à Moradia no plano nacional e internacional, as políticas habitacionais brasileiras, a estrutura do *déficit* habitacional brasileiro e sua metodologia de mensuração, uma análise das estruturas elementares do Programa Minha Casa Minha Vida, focando em sua estrutura formal (teoria, prática e resultados) e, por fim, os resultados do programa em Teresina. Os dados foram obtidos a partir da pesquisa documental junto aos órgãos públicos, instituições de ensino e pesquisa, legislação relativa ao tema, etc. O trabalho apresentará o direito à moradia, bem como as políticas habitacionais brasileiras; um apanhado da estrutura do *déficit* habitacional brasileiro, a configuração do PMCMV, seus objetivos e atores; por fim, os resultados do programa com foco na modalidade urbana e, especificamente, nas produções habitacionais destinadas a Faixa 1 na capital do Piauí. Os resultados desta pesquisa evidenciam que o programa foi capaz de reduzir o *déficit* habitacional da cidade, no entanto as moradias fornecidas muitas vezes não atendem aos critérios de moradia adequada.

Palavras-chave: direito à moradia; política habitacional; Programa Minha Casa Minha Vida; Teresina.

ABSTRACT

The My House My Life Program (MHMLP) was created in 2009 by the Federal Government and represented an important improvement in dealing with the housing issue in Brazil by expanding credit lines and increasing subsidies for low-income families. This thesis's main objective is to present the results of 10 years of the My House My Life Program in dealing with the housing deficit in the city of Teresina, from a Right to Housing perspective. To do so, the instruments of institutionalization of the Right to Housing will be presented at the national and international levels, Brazilian housing policies, the structure of the Brazilian housing deficit and its method of measurement, and an analysis of the elementary structures of MHMLP will be presented, focusing on its formal structure (theory, practice, and results), and the results of the program in Teresina. The data were obtained from documentary research at public agencies, universities, and research institutions, legislation on the subject, etc. This work is organized as follows: definition of the right to housing; history of the National Housing Policy; structure of the Brazilian housing deficit; the structure of the MHMLP, its objectives, and actors; finally, the results of the program focused on the urban modality and, specifically, on housing productions made for Income Level 1 in the capital of Piauí. The results of this research show that the program was able to reduce the city's housing deficit however, the housing provided often does not meet the criteria for adequate housing.

Key-words: right to housing; housing policy; My House My Life Program; Teresina.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - Aspectos da moradia adequada presentes no General Comment nº 4 on the Right to Adequate Housing..... | 20 |
| Figura 2 - Mapa dos Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-PI da década de 1960 até 1980 | 39 |
| Figura 3 - Conjunto Parque Piauí, Teresina (1968)..... | 40 |
| Figura 4 - Componentes do <i>déficit</i> habitacional segundo a Fundação João Pinheiro | 54 |
| Figura 5 - Gráfico com a distribuição do <i>déficit</i> habitacional, por situação de domicílio, segundo as regiões geográficas. Brasil - 2008..... | 58 |
| Figura 6 - Mapa do <i>déficit</i> habitacional total, segundo unidades da federação. Brasil - 2008 | 59 |
| Figura 7 - Posicionamento do PMCMV na questão habitacional brasileira | 65 |
| Figura 8 - Visão geral sobre a constituição do PMCMV | 68 |
| Figura 9 - Atores envolvidos no Programa Minha Casa Minha Vida | 72 |
| Figura 10 - Densidade populacional por bairros de Teresina - 2000..... | 90 |
| Figura 11 - Densidade populacional por bairros de Teresina - 2010..... | 91 |
| Figura 12 - Mapa de Teresina com distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV | 98 |
| Figura 13 - Residencial Bosque Sul, localizado na região Sul de Teresina..... | 100 |
| Figura 14 - Residencial Edgar Gayoso, localizado na região Norte de Teresina | 103 |

QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Metodologia de Cálculo do <i>Déficit</i> Habitacional e da Inadequação de Domicílios 2008..... | 55 |
| Quadro 2 - Relação entre categorias da moradia adequada e notícias/pesquisas divulgadas sobre o PMCMV em Teresina | 101 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Casas e conjuntos construídos, por região, pela FCP até dezembro de 1960 | 33 |
| Tabela 2 - Casas e conjuntos construídos pela FCP nas maiores cidades do país até dezembro de 1960 | 34 |
| Tabela 3 - Casas e conjuntos construídos, por Estados, pela FCP até dezembro de 1960 | 35 |
| Tabela 4 - Unidades financiadas para o mercado popular e por diferentes períodos | 38 |
| Tabela 5 - Distribuição do <i>déficit</i> quantitativo por faixa de renda | 46 |
| Tabela 6 - <i>Déficit</i> habitacional em relação aos domicílios permanentes por situação do domicílio, segundo regiões geográficas. Brasil - 2008 | 58 |
| Tabela 7 - Participação dos componentes no <i>déficit</i> habitacional nas zonas urbanas por regiões geográficas e unidades da federação (2008) | 61 |
| Tabela 8 - Distribuição percentual do <i>déficit</i> habitacional urbano, por faixa de renda média familiar mensal, segundo regiões geográficas e unidades da federação. Brasil - 2008. | 63 |
| Tabela 9 Estrutura do PMCMV em faixas de renda em 2009 | 69 |
| Tabela 10 - Estrutura do PMCMV em faixas de renda em 2016 | 69 |
| Tabela 11 - Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a 2020, por faixas..... | 77 |
| Tabela 12 - Comparativo do <i>déficit</i> habitacional por regiões geográficas e <i>déficit</i> habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados. Brasil - 2008 e 2019 | 80 |
| Tabela 13 - <i>Déficit</i> habitacional urbano e rural por regiões do Brasil em 2019 | 81 |
| Tabela 14 - Distribuição do <i>déficit</i> habitacional por componentes e regiões - 2019.. | 82 |
| Tabela 15 - <i>Déficit</i> habitacional por faixas de renda e distribuição por regiões..... | 83 |
| Tabela 16 - Evolução do <i>Déficit</i> Habitacional Brasileiro 2000 - 2019 | 84 |
| Tabela 17 - Empreendimentos do PMCMV para a faixa 1 em Teresina - 2009 a 2019 | 95 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-----------|---|
| BB | - Banco do Brasil |
| BNH | - Banco Nacional de Habitação |
| CAPS | - Caixas de Aposentadorias e Pensões |
| CEF | - Caixa Econômica Federal |
| CF | - Constituição Federal |
| COFINS | - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| CSLL | - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido |
| EO | - Entidade Organizadora |
| IAPS | - Instituto de Aposentadorias e Pensões |
| IBGE | - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDACON | - Instituto de Desenvolvimento e Apoio a Construção |
| IRPJ | - Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica |
| FAR | - Fundo de Arrendamento Residencial |
| FCP | - Fundação Casa Popular |
| FGTS | - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FJP | - Fundação João Pinheiro |
| FNHIS | - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| HIS | - Habitação de Interesse Social |
| HMP | - Habitação de Mercado Popular |
| OEA | - Organização dos Estados Americanos |
| PAC | - Programa de Aceleração do Crescimento |
| PAIH | - Plano de Ação Imediata para a Habitação |
| PAR | - Programa de Arrendamento Residencial |
| PCR | - Plano de Comprometimento da Renda |
| PIDESC | - Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais |
| PIS/PASEP | - Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público |
| PlanHab | - Plano Nacional de Habitação |
| PMCMV | - Programa Minha Casa Minha Vida |
| PMT | - Prefeitura Municipal de Teresina |
| PNAD | - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNHR | - Programa Nacional de Habitação Rural |

| | |
|----------|---|
| PNHU | - Programa Nacional de habitação Urbana |
| SBPE | - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo |
| SDU | - Superintendência de Desenvolvimento Urbano |
| SEMDUH | - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação |
| SEMPPLAN | - Secretaria Municipal de Planejamento |
| SFH | - Sistema Financeiro de Habitação |
| SNH | - Sistema Nacional de Habitação |
| SNHIS | - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| TCU | - Tribunal de Contas da União |
| ZEIS | - Zonas Especiais de Interesse Social |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1. INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 DO DIREITO À MORADIA ÀS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS | 17 |
| 2.1 A positivação do Direito à Moradia | 18 |
| 2.2 Políticas Habitacionais Brasileiras | 27 |
| 2.2.1 República Velha | 28 |
| 2.2.2 Governos Populistas | 30 |
| 2.2.3 Governos Militares | 36 |
| 2.2.4 Governos Neoliberais | 41 |
| 2.2.5 O governo Lula | 45 |
| 2.2.6 O Programa Minha Casa Minha Vida após o governo Lula | 49 |
| 3 DO DÉFICIT HABITACIONAL E CRIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA | 51 |
| 3.1 Déficit Habitacional | 52 |
| 3.1.1 Componentes do <i>Déficit</i> Habitacional | 53 |
| 3.1.2 O <i>Déficit</i> Habitacional em 2008 | 57 |
| 3.2 O Programa | 64 |
| 3.2.1 Estrutura | 67 |
| 3.2.2 Atores | 72 |
| 3.2.3 Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida | 76 |
| 4 10 ANOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM TERESINA | 86 |
| 4.1 Situação habitacional em Teresina antes do PMCMV | 86 |
| 4.2 Os resultados do PMCMV em Teresina | 94 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 105 |
| REFERÊNCIAS | 109 |

1. INTRODUÇÃO

A habitação e o solo urbano são meios indispensáveis para a reprodução da vida humana nas cidades. No entanto, apesar de sua importância, a realidade não só da sociedade brasileira, mas em todo mundo, é que muitas pessoas não têm acesso à moradia adequada que permita a elas uma vida digna. No contexto internacional, o debate em torno das necessidades habitacionais ganhou força a partir de 1996 com a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e a constatação de que um terço da população mundial morava em favelas e assentamentos precários.

No Brasil, a questão habitacional apresenta-se como um impasse desde muito cedo: já no período colonial a população brasileira lidava com a escassez de moradias, a dificuldade de acesso à terra e a precariedade de algumas habitações, entre outros fatores que contribuem para que os altos índices do *déficit* habitacional sejam uma constante na história do país.

Ainda que no Brasil a questão habitacional seja alvo de medidas governamentais desde o início do século XX, é preciso destacar que as ações adotadas não foram capazes de promover reduções significativas no *déficit* habitacional brasileiro, seja por não terem produzido unidades habitacionais em número suficiente ou por não serem direcionadas para a parcela da população com maior concentração do *déficit* habitacional.

O processo de industrialização e a rápida expansão urbana que ocorreram no Brasil especialmente a partir de 1950, aliados à ausência de planejamento urbano, à carência de moradias nas cidades e ao aumento dos preços de imóveis pelos especuladores imobiliários levou uma parcela significativa da população brasileira a ocupar espaços desprovidos de infraestrutura e equipamentos urbanos, lugares que impossibilitaram não apenas o exercício do direito à moradia, mas também dos demais direitos fundamentais.

A relevância de se estudar temas relacionados à habitação está no impacto que esta tem sobre as cidades, na forma como os espaços são criados e segregados, compreender como e para quem as cidades são feitas. Ter uma casa na cidade moderna não é apenas “compra[r] um volume (mais ou menos) habitável [...]”. O comprador também adquire uma distância, a qual vincula sua habitação a outros lugares: os centros” (LEFEBVRE, 2016, p. 116).

Essa concepção conecta a localização de uma moradia à qualidade de vida que ela pode ofertar, e ambos os aspectos influenciarão também no seu preço. Assim, quanto maior a qualidade de vida determinado local pode proporcionar, maior será o seu preço. Essa visão da moradia enquanto mercadoria tem consequências na forma como as cidades são organizadas, resultando em cidades estruturadas a partir de interesses econômicos, que ignoram que o direito à moradia digna compreende mais do que a posse da casa.

Esta pesquisa pretende, a partir de um apanhado da produção habitacional feita pelo Programa Minha Casa Minha Vida, fazer um balanço dos resultados do programa em relação ao *déficit* habitacional em Teresina no período de 2009 a 2019, para isso, serão analisadas, especificamente, as produções habitacionais na cidade destinadas à faixa 1.

A execução deste trabalho no contexto da pandemia de Covid-19 tornou necessário que os objetivos e metodologias estabelecidos, ainda na fase de projeto e, portanto, anteriores ao período de quarentena, fossem adaptados para possibilitar sua execução e respeitar as medidas de segurança exigidas. Desse modo, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os resultados dos dez anos de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para o enfrentamento do *déficit* habitacional na cidade de Teresina. Para tanto, os objetivos específicos são:

- Demonstrar como o direito à moradia está estruturado e destacando seus componentes;
- Descrever a Política Habitacional brasileira para a compreensão das bases históricas do modelo de enfrentamento ao *déficit* habitacional.
- Apresentar o Programa Minha Casa Minha Vida através da sua estrutura institucional, metas e atores.
- Documentar a produção habitacional do PMCMV em Teresina para identificação dos seus resultados para o *déficit* habitacional da cidade.

Os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa foram levantamentos documentais e bibliográficos. Os documentos analisados foram adquiridos junto a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades, o IPEA, a Prefeitura de Teresina, a Fundação João Pinheiro, entre outros órgãos públicos e instituições de ensino.

A primeira etapa desta pesquisa consistiu-se em uma pesquisa bibliográfica, com o levantamento de informações acerca do direito à moradia, da Política Habitacional Nacional e do Programa Minha Casa Minha Vida. Após a leitura de livros, artigos, teses, dissertações e da legislação pertinente foi possível apresentar a forma como o direito à moradia está constituído, bem como retomar historicamente a Política Nacional de Habitação. Assim, foi possível concretizar os dois primeiros objetivos específicos desta pesquisa, formando então um quadro do que deve estar contido em uma política e aquilo que foi feito de fato em termos de política pública habitacional no Brasil.

Para a discussão acerca do desenho institucional do PMCMV, foi feita uma pesquisa documental acerca do programa e também das necessidades habitacionais brasileiras, especialmente no que se refere ao *déficit* habitacional. Isso possibilitou contrapor a demanda por habitação aos objetivos do programa e seus resultados. A pesquisa documental foi utilizada para o levantamento de dados acerca do *déficit* habitacional brasileiro de 2008 até 2020 e do PMCMV da sua criação em 2009 até 2019, período que corresponde à sua primeira década de existência.

Os dados acerca do *déficit* habitacional foram obtidos através dos relatórios “*Déficit Habitacional no Brasil*” divulgados anualmente pela Fundação João Pinheiro, que desde 1995 publica estudos sobre a questão habitacional brasileira e é reconhecida pela sua expertise no assunto. A FJP calcula seus índices baseada nos números com base nas informações fornecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados obtidos permitiram a formulação de um quadro geral da questão habitacional no Brasil, e especialmente em Teresina, ao longo do período escolhido.

Quanto ao PMCMV, os dados referentes ao programa em nível nacional foram obtidos através de relatórios divulgados pelo Ministério das Cidades, pelo Instituto Escolhas, Fundação Getúlio Vargas, Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Caixa Econômica Federal, entre outras instituições. A dificuldade de obtenção de dados diretamente das fontes (órgãos públicos) durante o período de quarentena fez com que o uso de diferentes fontes em estudos já divulgados fosse o único modo possível para a execução desta pesquisa.

Os dados relativos aos empreendimentos realizados em Teresina foram obtidos junto a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Prefeitura de Teresina, mas especialmente com as informações fornecidas pela primeira. A Prefeitura de Teresina,

aqui representada pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN), que detém os dados sobre a execução do programa na cidade, não foi capaz de fornecer todos os dados solicitados.

Desse modo, os dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH) foram comparados e complementados por aqueles fornecidos pela CEF para formar um quadro geral das produções do PMCMV em Teresina. Quando necessário e possível, foram utilizados dados presentes em pesquisas publicadas sobre a produção habitacional do programa na cidade, uma vez que aqueles fornecidos pelos órgãos públicos responsáveis não foram suficientes.

Ainda que o PMCMV tenha sido oficialmente encerrado e substituído pelo Programa Casa Verde Amarela, em janeiro de 2021, por meio da Lei 14.118 (BRASIL, 2021), o recorte temporal deste trabalho irá tratar apenas da primeira década de existência do PMCMV. Uma vez que serão utilizados dados obtidos através do Censo Demográfico do IBGE, relatórios do *déficit* habitacional da Fundação João Pinheiro e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, faz-se necessário um recorte que tenha marcos fixos e permitam a análise das informações oficiais.

Alguns obstáculos se apresentaram ao longo da pesquisa, como informações divergentes e até mesmo dificuldade de acesso às informações que estavam em posse de órgãos públicos. As informações conflitantes serão comparadas ao longo da pesquisa e dadas as suas possíveis explicações de modo que as devidas precauções foram tomadas para superar tais empecilhos e assegurar a validade e solidez das conclusões.

O trabalho está dividido da seguinte maneira: a primeira seção é esta introdução; a segunda seção é dedicada a uma abordagem do processo de institucionalização do direito à moradia nos planos nacional e internacional e uma revisão histórica da política habitacional brasileira; a terceira seção tratará de uma descrição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sua estrutura, atores e objetivos e apresentação da produção habitacional do PMCMV em âmbito nacional; a quarta seção apresentará os dados sobre a produção habitacional do programa em Teresina no período de 2009 a 2019 para identificar seus resultados para o enfrentamento do *déficit* habitacional na cidade. Por fim, a quinta seção é dedicada às considerações finais, onde serão feitas as devidas observações quanto aos avanços e limitações no programa.

2 DO DIREITO À MORADIA ÀS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS

O problema da escassez de moradias está presente ao longo de toda a história do Brasil: desde a vinda da família real portuguesa em 1808¹ ao intenso processo de urbanização do século XX, quando a falta de moradias e a precariedade das existentes tornou a questão habitacional um objeto das políticas públicas.

As origens do problema habitacional brasileiro remontam ao período colonial. Esse é um período marcado não apenas pela escassez de moradias, mas também pelo difícil acesso à propriedade. Entre os acontecimentos que determinaram o cenário habitacional do Brasil colônia, destacam-se o despejo das famílias cariocas para alocação da família real portuguesa e sua corte em 1808; a definição da propriedade como um direito individual presente na Constituição Imperial de 1824; e, mais tarde, em 1850, quando a Lei de Terras determinou que a única maneira de ter acesso a propriedade era através da compra, deslegitimando a posse e a ocupação da terra.

Entretanto, além do difícil acesso à propriedade, é preciso destacar também o impacto do rápido crescimento da população das cidades para o surgimento dos problemas habitacionais no Brasil. O final do século XIX e início do século XX são marcados no Brasil pelo intenso processo de urbanização e início da industrialização, ambos processos interligados. Mancini (2008, p. 37) explica que:

Para a instalação desse novo modo de produção, foi necessário desenvolver e instalar essa complexa relação no interior das fábricas [divisão social do trabalho]. Tal instalação da divisão social do trabalho implicou o aumento da taxa de urbanização, necessária ao desenvolvimento de um grande exército de reserva industrial formado pela população que procurava nos centros urbano-industriais novas perspectivas para suas vidas.

O direito à habitação adequada surge para satisfazer as necessidades da camada mais vulnerável da população, não apenas em termos econômicos, mas

¹ A população do Rio de Janeiro em 1808 era de aproximadamente 60 mil pessoas quando a Família Real portuguesa desembarcou na cidade acompanhada de aproximadamente 10 mil pessoas da nobreza. A chegada desses milhares de habitantes iniciou uma série de despejos na cidade e criou-se o sistema de “aposentadorias” no qual as casas solicitadas para uso da nobreza eram marcadas por PR (Príncipe Regente), que logo ficou conhecido como “Ponha-se na Rua” (GOMES, 2009).

também sociais e culturais. Ainda que o direito à moradia seja frequentemente reduzido ou até confundido com o direito à propriedade, trata-se de um direito muito mais amplo: ele visa que todos possam viver com segurança, paz e dignidade, mesmo que isso não esteja diretamente relacionado à posse de um imóvel. Ainda que um dos fundamentos do direito à moradia seja a “segurança na posse”, esta pode estar presente de outras maneiras, “incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais” (BRASIL, 2013, [s.p.]).

Este não é um direito de aplicabilidade imediata, sua efetivação só é possível através de políticas públicas e estas não devem ser restritas ao acesso à propriedade. O fornecimento de moradias desprovidas de uma infraestrutura mínima que sirva de suporte a uma vida digna não é suficiente para a efetivação do direito à moradia, dada a sua interdependência com os demais direitos humanos fundamentais.

Esta seção está dividida em duas subseções. A primeira é dedicada à caracterização do direito à Moradia nos planos interno e internacional a partir da apresentação dos dispositivos normativos que tratam da matéria. A segunda subseção apresentará as políticas públicas voltadas para a questão habitacional no Brasil, especialmente aquelas adotadas a partir do século XX. Percorrer-se-á a seguinte trajetória: a começar pelas intervenções feitas no período da República Velha (1889 - 1930); os governos populistas (1930 - 1963); em seguida os governos militares (1964 - 1985); os governos neoliberais (1986 - 2002); o governo Lula (2003 - 2009); por fim, um breve panorama da política habitacional após o Programa Minha Casa Minha Vida.

2.1 A positivação do direito à moradia

No plano internacional, o direito à habitação é tratado por diversos instrumentos jurídicos. Neste trabalho iremos tratar dos seguintes dispositivos: a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), que junto com o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) das Nações Unidas (1966) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas (1966) formam chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos; o *General Comment nº 4 on the Right to Adequate Housing* (1991); a Declaração de Istambul sobre

Assentamentos Humanos (Habitat II) e, por fim, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José, de 1969).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem faz referência ao direito à moradia no art. 12º, ao tratar de um importante aspecto do mesmo: o da inviolabilidade do lar.

Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques (ONU, 1948, [s.p.]).

No entanto, é no art. 11, § 1º do PIDESC que o direito à moradia adequada é citado diretamente:

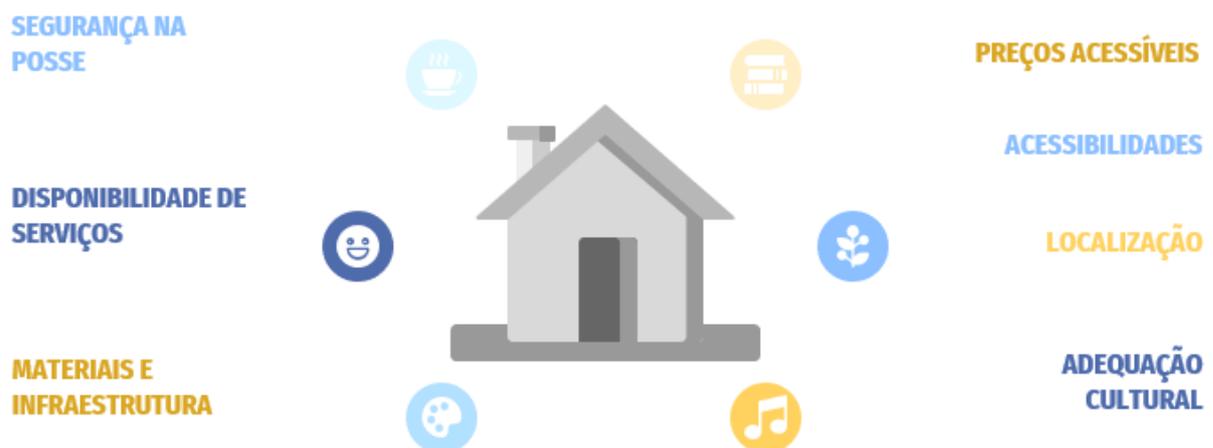
Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ONU, 1966, [s.p.]).

O *General Comment nº 4 on the Right to Adequate Housing*, adotado em 1991 na sexta sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, parte do reconhecimento do direito à moradia presente no Pacto para determinar os componentes fundamentais desse direito, que na visão do Comitê não deve estar limitado ao acesso a um teto, mas ao direito de viver em “segurança, paz e dignidade”, estando, portanto, ligado aos demais direitos humanos e devendo ser assegurado a todas as pessoas independente de suas condições econômicas (CDESC, 1991).

É importante destacar que o art. 11, § 1º do PIDESC não fala apenas de um direito à moradia, mas de moradia adequada, o que significa que sua interpretação deve ter em vista todos os demais direitos e princípios em que este Pacto se baseia. Assim, o Comitê estabelece os aspectos a serem considerados para determinar a adequação da habitação, são eles: segurança na posse, disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura, preços acessíveis, habitabilidade, acessibilidades, localização e adequação cultural (Figura 1).

[...] O direito à moradia adequada não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos contidos nos dois Pactos Internacionais e outros instrumentos internacionais aplicáveis. A este respeito, já foi feita referência ao conceito de dignidade humana e ao princípio da não discriminação. Além disso, o pleno gozo de outros direitos - como o direito à liberdade de expressão, o direito à liberdade de associação (como para inquilinos e outros grupos comunitários), o direito à liberdade de residência e o direito de participar em tomada de decisão pública - é indispensável para que o direito à moradia adequada seja realizado e mantido por todos os grupos da sociedade. Da mesma forma, o direito de não sofrer interferências arbitrárias ou ilícitas na vida privada, na família, no domicílio ou na correspondência constitui uma dimensão muito importante na definição do direito à moradia adequada (UN, 1991, tradução livre).²

Figura 1 Aspectos da moradia adequada presentes no *General Comment nº 4 on the Right to Adequate Housing*.



Fonte: A autora (2022).

Por sua vez, a 2ª Conferência para Assentamentos Humanos das Nações Unidas, que ocorreu em 1996 tinha como temas “Moradia Adequada para Todos” e “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em

² [...] The right to adequate housing cannot be viewed in isolation from other human rights contained in the two International Covenants and other applicable international instruments. Reference has already been made in this regard to the concept of human dignity and the principle of non-discrimination. In addition, the full enjoyment of other rights - such as the right to freedom of expression, the right to freedom of association (such as for tenants and other community-based groups), the right to freedom of residence and the right to participate in public decision-making - is indispensable if the right to adequate housing is to be realized and maintained by all groups in society. Similarly, the right not to be subjected to arbitrary or unlawful interference with one’s privacy, family, home or correspondence constitutes a very important dimension in defining the right to adequate housing (UN, 1991).

Processo de Urbanização” e pretendia reforçar as metas de garantia de moradia adequada e promoção de assentamentos humanos “[...] mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos” (ONU, 1996, [s.p.]).

A Conferência aconteceu em um momento em que os temas sociais ganhavam destaque na agenda internacional³, tendo sido precedida por outros eventos das Nações Unidas, o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) e Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992). Como resultado dessas duas conferências, o conceito de desenvolvimento sustentável é construído e solidificado. O que fez com que a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos - HABITAT II, desse um passo adiante ao relacionar o direito à moradia adequada ao desenvolvimento sustentável.

Nós reafirmamos nosso compromisso para melhorar os padrões de vida em maior liberdade para toda a humanidade. [...] As recentes conferências mundiais das Nações Unidas [...] ofereceram-nos uma agenda abrangente para o alcance equitativo da paz, justiça e democracia, baseada no desenvolvimento econômico e social e na proteção do meio ambiente como componentes interdependentes e de reforço mútuo do desenvolvimento sustentável. Nós procuramos integrar os resultados destas conferências a Agenda Habitat (ONU, 1996, [s.p.]).

O Pacto de San José (1969) é parte do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos⁴ da Organização dos Estados Americanos (OEA), entrou em vigor em 1978 (após conseguir o número mínimo de ratificações dos Estados-parte). A convenção instituiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, além de enumerar diversos direitos civis e políticos⁵. No entanto, quanto aos direitos sociais, menciona-se apenas o

³ O fim da Guerra Fria deixou aberto espaço para o debate de outros assuntos que não segurança e desarmamento nas organizações internacionais.

⁴ O Sistema de Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos é formado pela: Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de San José (1969); Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ou Protocolo de San Salvador (1988); Protocolo à Convenção Americana de Direitos Humanos para Abolição da Pena de Morte (1990); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); Convenção Interamericana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiências (1999) e a Convenção Interamericana sobre Desaparecimentos Forçados (1994).

⁵ O contexto político da América Latina no período de formulação desses acordos justifica a ênfase nos direitos civis e políticos, já que muitos países passaram por períodos ditatoriais nas décadas anteriores e alguns processos de redemocratização estavam em andamento.

comprometimento dos Estados para o seu desenvolvimento gradual. O capítulo III, artigo 26 da Convenção tem a seguinte redação:

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969, [s.p.]).

A Carta da Organização dos Estados Americanos, por sua vez, enumera em seu artigo nº 34 os direitos sociais e econômicos que devem ser assegurados pelos Estados e que demandam comprometimento e esforços para serem alcançados. Entre as metas a serem perseguidas para alcançar o objetivo último dos Estados de “eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda”, estão: “Habitação adequada para todos os setores da população; e, Condições urbanas que proporcionem oportunidades de vida sadia, produtiva e digna” (OEA, 1967, [s.p.]).

No Brasil, o direito à moradia foi inserido no Artigo 6º Constituição Federal de 1988 como um dos direitos fundamentais apenas em 2000, através de uma Emenda Constitucional (EMC). A EMC nº 26 alterou a redação do artigo 6º para "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 2000).

A Constituição Federal (CF) em vigor no Brasil é o marco do processo de redemocratização do país. Foi promulgada no momento de transição de um governo ditatorial para um governo democrático e fez importantes avanços quanto aos direitos fundamentais que abrange. Além de destacar a dignidade da pessoa humana em seu primeiro artigo como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil.

Apesar de só ter entrado expressamente para a CF em 2000, o direito à moradia já era um direito fundamental, uma vez que o Brasil é signatário de tratados internacionais que versam sobre o tema, especialmente o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Políticos e Sociais (promulgado através do Decreto nº 591, de 6

de julho de 1992) e a Declaração de Istambul, que por serem tratados de direitos humanos conferem esse *status* ao tema. Ainda, a inclusão da referida EMC nº 26 pode ser vista como resultado da adesão brasileira a esses tratados internacionais.

Um importante instrumento presente na CF é o capítulo dedicado à Política Urbana, que nos artigos 182 e 183, tratam da “função social da cidade e da propriedade urbana”. Esses princípios refletem uma preocupação com o bem estar social coletivo, uma tentativa de tornar o acesso do solo urbano mais democrático. Além disso, o direito à moradia é referenciado em outros artigos da CF:

Em outros dispositivos, a Constituição da República protege a moradia de forma indireta ou implícita. É o que ocorre quando determina que a competência para desenvolver políticas habitacionais é da União, estados e municípios - Artigo 23, IX - e ainda assegura aos trabalhadores o direito de receber um salário mínimo que possibilite custear sua moradia, uma necessidade básica - Artigo 7º, IV (SANTOS; DUARTE, 2011, p. 11).

Para regulamentar o capítulo sobre a Política Urbana preconizada pela Constituição, “o Senador Pompeu de Souza [...] cria um anteprojeto de lei nº 171/89, que é aprovado pelo Senado e encaminhado a Câmara de Deputados no Projeto de Lei nº 5788/90, intitulado de Estatuto da Cidade” (CARTY; COSTA, 2014, p. 7).

As negociações para a aprovação do Estatuto da Cidade demoraram 13 anos e sua validação “significou a instauração do imperativo dos instrumentos e espaços de participação direta da população na elaboração, implementação e gestão da política urbana” (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006, p.42). Entre as inovações presentes no Estatuto, estão:

[...] Desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, que torna a desapropriação de imóveis urbanos ociosos semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária; usucapião especial, que amplia a possibilidade de iniciativa para usucapião coletivo, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como favelas; Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), instrumento estratégico para garantir solo urbanizado para habitação de interesse social por meio da regulação urbanística; IPTU progressivo no tempo, entre outros (ANGYE, RAMOS, 2016, p. 81).

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e da Medida Provisória nº 2.220/01 (que regulamenta o artigo nº 183 da CF) são efeitos do movimento pela Reforma Urbana e importantes instrumentos para o reconhecimento

do direito à moradia como um direito humano, e também para a consolidação de um conceito deste que incluísse não só a habitação, mas também os equipamentos e infraestrutura urbana.

É importante destacar a influência do direito à cidade, concepção teórica de Henri Lefebvre, no movimento pela Reforma Urbana e na criação do Estatuto da Cidade. O direito à cidade é uma abordagem que permite não apenas a compreensão da cidade, mas também a sua transformação, é um chamado para a atuação persistente no que diz respeito à democratização dos meios de gestão do espaço urbano. “[...] O Direito à Cidade foi recepcionado no contexto acadêmico brasileiro como uma espécie de expansão do direito à moradia associado ao direito de usufruir das oportunidades, bens e serviços da cidade” (ROSSI, 2021, p. 16)

Em “O Direito à Cidade”, publicado pela primeira vez em 1968, o sociólogo francês Henri Lefebvre faz uma análise das relações de produção do espaço urbano, e como o título sugere, do direito à cidade, ou seja, direito à uma vida urbana digna, não apenas o acesso à habitação, a infraestrutura e aos serviços necessários a reprodução da vida, mas o direito a uma participação efetiva na gestão das cidades (LEFEBVRE, 2001). Para David Harvey (2008, p. 74):

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

As ideias de Lefebvre foram difundidas no Brasil a partir da década de 1970 e influenciaram especialmente os movimentos sociais de luta pela moradia, que organizaram suas demandas e as levaram às autoridades políticas em busca de legitimação para suas solicitações e assim foram capazes de lançar as bases daquilo que se tornaria mais tarde o Estatuto da Cidade.

Outro passo importante para o tema foi a criação do Ministério das Cidades em 2003 através da Lei Federal 10.683/03. Este ficou responsável pelas políticas urbana e habitacional do país, além da implementação do Sistema Nacional de Habitação, formulação do Plano Nacional de Habitação e estabelecer as regras gerais para o financiamento habitacional. Segundo Carty e Costa (2014, p.8):

O mais importante é destacar que o papel do Ministério da Cidade ia além de propostas de solução de questões urbanas, sua intenção era mais ampla, como mediadora entre órgãos e instâncias federais para que projetos relacionados ao desenvolvimento urbano e moradia fossem unificados e se tornassem aplicáveis.

A criação do Ministério das Cidades é um marco institucional para as questões urbana e habitacional e demonstra o empenho para viabilizar um novo tratamento para esses temas e novas políticas, que fossem mais integradas com os planejamentos dos demais entes federativos e apoiadas nos dispositivos definidos pelo Estatuto da Cidade:

O direito à moradia é um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 ampliando o conceito para além da edificação e incorporando o direito à infraestrutura e serviços urbanos, garantindo o direito pleno à cidade. O solo urbano infraestruturado é o insumo básico para a produção de moradias e, portanto, o planejamento e a legislação de parcelamento do solo pode e deve contribuir para viabilizar o acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda (BRASIL, 2006, p.47).

A lei nº 11.124 de 2005, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS. Entre os objetivos estabelecidos para o SNHIS, estão possibilitar moradia digna e sustentável para as populações de baixa renda. Nesse contexto, o FNHIS é criado para centralizar os recursos do orçamento do sistema e executar a política habitacional para essa população (BRASIL, 2005).

A lei determina que só terão acesso aos recursos do Orçamento Geral da União os entes da federação que se associarem ao SNHIS e ao FNHIS, além disso precisavam se comprometer em:

Assinar o Termo de Adesão, constituir o Fundo Habitacional (Estadual ou Municipal) de Interesse Social, criar o Conselho Gestor do Fundo e elaborar o Plano de Habitação de Interesse Social Estadual ou Municipal.

A partir de 2006, os estados e municípios estavam obrigados a priorizar a problemática da habitação de interesse social, tornando-se imprescindível o entendimento das questões habitacionais locais com o desenvolvimento de estudos e pesquisas que pudessem fundamentar os planos municipais de habitação para que esses, de fato, atingissem o objetivo de implementar as diretrizes da Política Nacional de Habitação (MANCINI, 2008, p. 42).

Essa lei estabelece ainda a criação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que foi elaborado em 2009 pelo Ministério das Cidades. O PlanHab é um planejamento de longo prazo, um acordo nacional pela moradia digna e abrange os seguintes temas: “[...] financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil; que estão articulados a fim de universalizar o acesso à moradia digna para a população Brasileira” (SOUZA FILHO, 2019).

Ante o exposto, fica claro que o esforço para a positivação do direito à moradia na legislação brasileira se deu sobretudo a partir dos anos 2000. Nesse momento o Brasil dava os primeiros passos em direção à uma estabilidade econômica e também política e social. Por influência de tratados internacionais, esse direito entra para o ordenamento jurídico interno com os mesmos contornos com que a matéria foi tratada em acordos internacionais.

Desse modo, assim como os dispositivos do direito internacional, a análise dos dispositivos que regulamentam o direito à moradia no Brasil mais uma vez evidencia que a problemática habitacional não está relacionada unicamente à provisão de moradias, seus desafios incluem questões como urbanização de áreas precárias, acesso à terra urbanizada, serviços para o fornecimento de água, energia elétrica e saneamento básico, etc. Costa (2013, [s.p.]), explica que:

O direito à moradia, previsto como um direito humano e também como um direito fundamental social é um direito de demandas muito específicas, que atingem o homem em diversos aspectos de sua personalidade: sua saúde, sua intimidade, sua individualidade e seu patrimônio. Além disso, é um direito que tem uma importância significativa sob o ponto de vista coletivo, uma vez que os agrupamentos habitacionais criam identidades e até mesmo afirmam culturas. Por outro lado, as lesões a este direito sempre afetarão as pessoas não só sob o ponto de vista individual, mas, por muitas vezes, sob o ponto de vista coletivo.

Essas são algumas das regras nacionais e internacionais que definem o direito à moradia e o regulamentam, sendo, portanto, fundamentais para a elaboração das políticas públicas habitacionais. Assim, é perceptível que apenas com a articulação entre o conceito de moradia digna/adequada, as políticas urbanas e habitacionais, o respeito aos demais direitos fundamentais e o planejamento territorial será possível a criação e execução de uma política habitacional que materialize o direito à moradia.

A habitação é considerada um recurso fundamental para a preservação da dignidade humana, sendo a sua negação uma violação da mesma. No entanto, a

provisão de moradias destituídas de uma infraestrutura mínima que sirva de suporte à uma vida digna, é uma violação direta não só do que configura o direito à moradia, mas também dos demais direitos a ele relacionados.

A pobreza e, por conseguinte, a negação do acesso aos recursos fundamentais/mínimos para a preservação da vida humana fere a dignidade da pessoa humana. No entanto, morar não envolve apenas teto e paredes, a habitação está relacionada às oportunidades que uma pessoa terá acesso ao longo de sua vida, suas possibilidades de emprego, seu acesso à educação e lazer, os índices de violência e discriminação aos quais será exposta e, até mesmo, as taxas de mortalidade e morbidades que enfrentará (SOUZA FILHO, 2019).

Conclui-se a partir disso, que a efetivação do direito à moradia, enquanto direito humano, não se dará apenas com o acesso a casa. A relação que este guarda com os demais, como direito à saúde, segurança, liberdade, etc., tornam este direito amplo e dependente não só de políticas habitacionais, mas também de saúde, ambientais, de segurança, saneamento, transporte, emprego e renda, urbanas e ambientais para que possa ser efetivado.

2. 2 Políticas Habitacionais Brasileiras

A retomada histórica da trajetória da política habitacional brasileira é fundamental para compreender a relação entre aquele que deve ser o objetivo primário de toda política habitacional (provisão de moradias dignas) e os aspectos específicos das medidas adotadas para lidar com os problemas relacionados à moradia. Para isso faz-se necessária uma abordagem que considere as dimensões demográfica, urbana, institucional, financeira e construtiva das medidas adotadas para a provisão de habitações.

Através da contextualização da história dessas políticas, pretende-se demonstrar que o *déficit* habitacional brasileiro não é resultado apenas do crescimento demográfico desordenado ou da inatividade do Estado em relação às questões habitacionais. A persistência dos elevados números do *déficit* habitacional pode ser atribuída sobretudo à incapacidade das políticas públicas adotadas até então de atenderem as camadas mais pobres da população e ao fato de a quantidade de unidades habitacionais produzidas estar sempre aquém do número necessário.

2. 2. 1 República Velha

A República Velha (1889 - 1930) é um período marcado pela vulnerabilidade financeira e institucional do governo federal e pela pouca importância dada às questões sociais. O afastamento do poder público do setor habitacional e o intenso processo de urbanização brasileiro foram determinantes para que diversas cidades brasileiras tivessem um aumento acentuado no número de assentamentos precários (RUBIO, 2014).

Durante esse período o Estado brasileiro fortemente influenciado por uma ideologia liberal, absteve-se de uma intervenção direta para a produção de moradias para as classes trabalhadoras ou mesmo na regulação do mercado de aluguéis. As suas interferências se deram apenas nos casos mais flagrantes de insalubridade, através de ações policiais ou legislação sanitária, e ainda com incentivos fiscais que só contribuíram para aumentar os lucros dos proprietários de imóveis de aluguel (BONDUKI, 1994).

A preocupação do Estado brasileiro era manter as habitações da classe operária longe dos centros urbanos e para isso cria os Códigos Sanitários e os de Posturas, que entendia a “[...] habitação popular como espaço patológico, a ser ‘tratado’ do ponto de vista da salubridade” (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006, p. 33). Sendo assim, as interferências do Estado brasileiro nas questões urbanas e de habitação se deram sob uma perspectiva sanitária, com o objetivo de exercer controle sobre doenças e epidemias.

Esse é um período marcado pela criminalização de favelas e assentamentos populares, com diversas ações de despejos e demolições, sobretudo no Rio de Janeiro e em São Paulo. Os ambientes de habitação coletivos passam a ser “combatidos”, são vistos como espaços de “licenciosidade, perversidade, promiscuidade e desvio moral” (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006, p. 34). Essa representação do “beneficiário” da política habitacional explica por que esses indivíduos não eram vistos como sujeitos capazes de influenciar na definição dessa política.

Além de um perigo à saúde pública, favelas, cortiços e bairros populares eram vistos também como núcleos de “[...] doenças sociais, como prostituição, marginalidade, criminalidade, entre outros” (SOUTO, 2016, p. 25). Com isso, a

iniciativa privada ficou responsável pelas diretrizes de ocupação do solo urbano. De acordo com Mancini (2008, p.37):

No início do séc. XX as primeiras ações do Estado em relação à problemática urbana aconteceram no Rio de Janeiro e em São Paulo, cidades que iniciaram o processo de industrialização no país. Tais ações conformaram mais uma política de controle, de exclusão e com interesses econômicos do que propriamente uma política preocupada com o caráter social para o desenvolvimento urbano das cidades no País.

Nessa conjuntura, a produção habitacional feita pela iniciativa privada era voltada para o aluguel, que era a principal forma de acesso à moradia. Estima-se que em 1920, 90% da população da cidade de São Paulo vivia em habitações alugadas, já que não havia possibilidade de financiamento para a casa própria. As soluções de moradia adotadas resultaram em diferentes tipos de habitação para diferentes faixas de renda, muitas dessas soluções eram pautadas na busca por economia de terreno e material de construção. Sendo elas:

[O] cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres, mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária (BONDUKI, 1994, p. 713).

Ainda que o aluguel tenha se tornado a principal forma de acesso à moradia, esse não era um mercado regulado. O período apresenta relativa estabilidade na oferta e procura por moradias, exceto nos períodos mais críticos da Primeira Guerra Mundial e da Revolução de 1924. O *status* privilegiado do direito à propriedade impedia qualquer tentativa de regular os preços de aluguéis; apenas no período de 1921 a 1927, em meio ao cenário de guerra e a grande elevação dos aluguéis, a lei do inquilinato foi capaz de congelar os preços, mas não pôde fazer nada contra a onda de despejos (BONDUKI, 1994).

Outra solução de moradia amplamente incentivada pelo poder público foram as vilas operárias. Os industriais viram nessas construções uma oportunidade de investimento, já que o mercado de aluguéis era tão lucrativo e o Estado considerava

essa uma forma de controlar o problema de insalubridade dos cortiços. Além disso, a construção dessas vilas permitiu aos empresários manter sua mão-de-obra cativa e perto das fábricas, exercendo ainda um controle político, ideológico e moral sobre os trabalhadores (BONDUKI, 1994).

2. 2. 2 Governos Populistas

É comum que governos populistas se dediquem às questões que têm maior impacto na vida dos trabalhadores, principalmente aquelas que afetam sua renda e possuem maiores chances de resultar em maior visibilidade para o regime em questão. Portanto, não é estranho que o Estado brasileiro tenha lidado com a questão habitacional com um problema social, ainda que suas intervenções tenham sido uma verdadeira “colcha de retalhos” (BONDUKI, 1994).

No Brasil, a partir da década de 1930 e ao longo de todo o período do chamado “Estado Novo”, temos as primeiras iniciativas estatais para o provimento de habitações populares, além do atendimento a outras demandas sociais e trabalhistas. O intenso processo de urbanização e o crescimento das áreas de moradias precárias originaram uma demanda social pela interferência estatal nas questões habitacionais que até então eram deixadas quase exclusivamente sob a gerência da iniciativa privada (RUBIO, 2014).

Por um lado, havia pressão dos setores sociais reclamando intervenção estatal para resolver a crise de habitação e os problemas de saúde pública, do outro lado havia o setor privado que precisava reduzir os custos da mão-de-obra e para isso precisava que os gastos do trabalhador com moradia também fossem reduzidos. Nesse contexto, a intervenção do Estado se deu não apenas para regular o mercado de aluguéis, mas também para assegurar habitações dignas para todos (SOUTO, 2016).

Para a produção de novas habitações, em 1930 o governo de Getúlio Vargas decidiu reestruturar o sistema de previdência social e criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) que substituíram as antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS). A partir daquele momento a filiação deixou de ser organizada por empresas e passou a ser por categorias profissionais (SILVA, 2021). Essa poupança nacional foi criada com duas finalidades: seguridade social plena dos

seus beneficiários e meio de capitalização dos recursos aplicados na previdência. Souto (2016, p.26-27) explica que:

O primeiro IAP criado foi o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em junho de 1933, seguido pelo instituto dos comerciários (IAPC), em maio de 1934, o dos bancários (IAPB), em julho de 1934, e dos Industriários (IAPI), em dezembro de 1936, e, por fim, o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), criado em fevereiro de 1938.

Os IAPS financiavam habitações populares para determinadas classes de trabalhadores formais e também funcionários públicos e tinham seus recursos administrados pelo governo federal, no entanto este não participou de forma direta do processo de produção das 125.000 unidades habitacionais que foram financiadas por esse fundo de pensão. Souto (2016, p. 27) discorre ainda que:

Havia uma preocupação por parte desses institutos com a racionalização e produção em larga escala de moradias para os trabalhadores e normatização de materiais a serem utilizados. No entanto, aqueles institutos operavam de forma fragmentada e sua atividade atingia apenas uma pequena parte dos seus associados.

Por outro lado, para regular o mercado de aluguéis, foi instituído o Decreto-lei do Inquilinato, de 1942, que não só normatizava a relação entre locadores e inquilinos como também instituiu o congelamento dos aluguéis. O objetivo dessa lei era estimular a aquisição da casa própria e inibir a acumulação de renda com o aluguel. No entanto, essa lei só foi capaz de beneficiar aqueles que tinham condições de arcar com seus aluguéis, as populações de baixa renda foram obrigadas a recorrer a autoconstrução e ocupação de favelas e áreas de risco (SOUTO, 2016).

Apesar de incorporar demandas sociais e econômicas de diversas classes sociais, o governo Vargas não se dedicou exclusivamente a nenhuma dessas classes. Essa falta de comprometimento explica a falta de regularidade e as contradições nas medidas que adotou para atender essas demandas, assim como a ausência de uma política nacional de habitação estruturada e coesa, com um órgão centralizador capaz de regular o mercado de aluguéis, a política fundiária e financiar habitações (BONDUKI, 1994).

Assim, em 1º de maio de 1946, o governo Dutra instituiu pelo Decreto-lei nº 9.218, a Fundação Casa Popular (FCP) com o objetivo de atender a população não

incluída nas IAPS, pois o contexto do pós-Segunda Guerra Mundial deu início a uma nova crise de moradia e evidenciou ainda mais a ausência de uma política habitacional (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; BONDUKI, 1994).

A criação da Fundação Casa Popular é a primeira articulação de um órgão nacional para a coordenação da política habitacional e significa o reconhecimento do papel estatal não apenas para a regulação do mercado, mas para o provimento de moradias dignas e infraestrutura (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

A princípio a fundação foi criada para prover moradia para as populações de baixa renda, entretanto com o Decreto-lei nº 9.777 de setembro de 1946, tem sua área de atuação ampliada e passa a "[...] financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios" (BONDUKI, 1994, p.717-718). O que significa que a fundação atuaria como financiadora, construtora e fiscalizadora.

Os objetivos almejados pela FCP eram ambiciosos e até mesmo irrealistas, já que órgão não possuía a expertise ou os recursos para alcançá-los. Os recursos para o financiamento de todos esses objetivos deveriam vir da União (que não repassou os recursos como devido) e dos governos estaduais (1% das arrecadações estaduais com transações imobiliárias que deveria ir para a fundação também não foram repassados).

Em seus 20 anos de existência, a FCP teve uma produção pouco expressiva: foram construídas 16.964 unidades habitacionais, apenas 10% de toda a produção habitacional brasileira no mesmo período. Ao analisarmos a distribuição espacial por regiões, há uma aparente conformidade entre a localização dos conjuntos habitacionais e a necessidade de habitações.

No entanto, é importante destacar que a Região Norte não recebeu nenhuma construção, enquanto a Região Sudeste recebeu 70% de todas as moradias construídas (Tabela 1). Ainda que isso possa ser em parte explicado pelo baixo índice de urbanização da primeira e a grande concentração populacional na segunda, uma análise da distribuição por estados e cidades demonstra que esses não são os únicos fatores explicativos.

Tabela 1 - Casas e conjuntos construídos, por região, pela FCP até dezembro de 1960

| Regiões | Números de casas | Números de conjuntos |
|--------------|------------------|----------------------|
| Norte | - | - |
| Nordeste | 2.317 | 31 |
| Centro-oeste | 1.860 | 10 |
| Sudeste | 11.837 | 84 |
| Sul | 950 | 18 |
| Total | 16.964 | 143 |

Fonte: Azevedo e Andrade (2011).

Os estados de Minas Gerais e da Guanabara receberam separadamente mais construções do que as Regiões Nordeste e Sul juntas. Além disso, São Paulo, o estado com maior número de cidades médias e grandes e que também concentrava a maior área urbanizada, ficou em 3º lugar e com uma diferença significativa em relação aos dois primeiros colocados. Para Azevedo e Andrade (2011, p. 18):

Enquanto o número de habitação populares no antigo Estado da Guanabara se explicava por se tratar da capital do país, aliada à sua condição de grande metrópole, em Minas o fato poderia ser imputado à vinculação da direção da Fundação da Casa Popular, em sua fase mais dinâmica, com as lideranças políticas regionais. Vale lembrar que, à época, a presidência da República era exercida por Juscelino Kubitschek.

Ao analisarmos os números de construções por cidades, a distribuição dos conjuntos está concentrada sobretudo em cidades pequenas e médias. Azevedo e Andrade (2001, p. 15-16) discorrem ainda que:

Poder-se-ia alegar que o maior número de conjuntos em tais cidades se explicaria em função do tamanho da demanda: com população pouco numerosa era de esperar que em média os conjuntos aí fossem menores que os construídos em grandes cidades. Embora esse argumento seja verdadeiro, não se pode desprezar a importância política que tem a atomização da oferta de casas populares. De uma

ótica distributivista é vantajoso atender ao maior número possível de clientes. Nesse sentido, quanto mais cidades fossem contempladas, maiores os dividendos políticos.

São Paulo, Salvador e Porto Alegre foram totalmente ignoradas, enquanto Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte receberam juntas 40% das construções da FCP (Tabela 2). Apesar de toda a importância política, econômica e social de São Paulo, sua falta de representação política dentro da fundação pode explicar por que a cidade não recebeu nenhum conjunto (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Tabela 2 - Casas e conjuntos construídos pela FCP nas maiores cidades do país até dezembro de 1960

| Cidades | Número de casas construídas | % total das construções da FCP | Número de conjuntos | % total dos conjuntos da FCP |
|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| Rio de Janeiro | 3.993 | 24,0 | 5 | 3,0 |
| Brasília | 1.520 | 9,0 | 4 | 3,0 |
| Belo Horizonte | 1.109 | 7,0 | 3 | 2,0 |
| Recife | 588 | 3,0 | 1 | 1,0 |
| Fortaleza | 456 | 3,0 | 1 | 1,0 |
| Salvador | - | - | - | - |
| São Paulo | - | - | - | - |
| Porto Alegre | - | - | - | - |
| Total | 7.666 | 46,0 | 14 | 10,0 |

Fonte: Azevedo e Andrade (2011).

No Nordeste, a desigualdade de tratamento é perceptível em relação à Bahia, que recebeu apenas 100 unidades habitacionais, enquanto Pernambuco recebeu 9 vezes mais. O Piauí também recebeu uma quantidade ínfima de unidades habitacionais, apenas 74 moradias construídas em dois conjuntos habitacionais (Tabela 3).

O caráter clientelista da Fundação Casa Popular fica evidente quando identificamos a relação entre a distribuição das construções de habitações e a força política das cidades onde essas novas moradias se concentraram. Os critérios de localização espacial das unidades habitacionais não estavam realmente em acordo com as necessidades habitacionais do país, já que a FCP deixou de fora algumas das maiores cidades do país e uma região inteira (Região Norte) para beneficiar as cidades com maior peso na representação política junto à Fundação (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Tabela 3 - Casas e conjuntos construídos, por Estados, pela FCP até dezembro de 1960

| Estados | Número de casa construídas | % das casas construídas | Número de conjuntos | % dos conjuntos construídos |
|---|----------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------|
| Rio Grande do Norte | 240 | 1,5 | 7 | 5,0 |
| Rio Grande do Sul | 613 | 3,5 | 13 | 10,0 |
| Minas Gerais | 4.248 | 25,0 | 46 | 32,0 |
| Bahia | 100 | 0,5 | 4 | 3,0 |
| Sergipe | 65 | 0,5 | 1 | 1,0 |
| Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara) | 3.993 | 24,0 | 5 | 3,0 |
| São Paulo | 2.959 | 17,0 | 24 | 17,0 |
| Distrito Federal | 1.520 | 9,0 | 4 | 3,0 |
| Espírito Santo | 294 | 2,0 | 2 | 1,0 |
| Pernambuco | 982 | 6,0 | 7 | 5,0 |
| Mato Grosso | 160 | 0,5 | 2 | 1,0 |
| Paraná | 141 | 1,0 | 2 | 1,0 |
| Paraíba | 228 | 1,0 | 6 | 4,0 |

| | | | | |
|--------------------------|---------------|--------------|------------|--------------|
| Ceará | 526 | 3,0 | 2 | 1,0 |
| Goiás | 180 | 1,0 | 4 | 3,0 |
| Santa Catarina | 196 | 1,0 | 3 | 2,0 |
| Piauí | 74 | 0,5 | 2 | 1,0 |
| Maranhão | 50 | 0,5 | 1 | 1,0 |
| Alagoas | 52 | 0,5 | 1 | 1,0 |
| Ex-Rio de Janeiro | 343 | 2,0 | 7 | 5,0 |
| Total | 16.964 | 100,0 | 143 | 100,0 |

Fonte: Azevedo e Andrade (2011).

2. 2. 3 Governos Militares

O golpe militar de 31 de março de 1964 inaugurou uma nova abordagem para o problema habitacional brasileiro, com um plano definido para apaziguar as tensões sociais e conseguir apoio para o novo regime. Atesta isso, a promulgação da Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 que cria o Plano Nacional de Habitação, o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (MANCINI, 2008).

Durante os governos militares a política habitacional passou a ser um instrumento de legitimação do governo vigente. Os vultosos investimentos feitos em habitação e urbanização tinham como objetivo provar que o governo ditatorial seria capaz de lidar com os problemas sociais, e proporcionar uma organização espacial das cidades que atendesse às exigências do mercado. “Uma linha de solução empresarial tomaria o lugar do velho clientelismo que dominara até então” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 38).

Mais do que um meio de combate a grave crise de moradia que o país atravessava naquele momento, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a estruturação de uma Política Nacional de habitação ancorada na aquisição da casa própria, objetivavam impedir o avanço de ideias comunistas e progressistas bem como

atender aos interesses capitalistas, especialmente o setor da construção civil (BONDUKI, 2008; MANCINI, 2008).

Apesar de seu viés ideológico, foi o desempenho econômico desta política que a tornou um dos mais importantes instrumentos de sustentação do governo militar, pois ela “dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil” (BONDUKI, 2008, p.72).

Ainda que o BNH tenha instituído um sistema falho e diversas críticas possam ser tecidas sobre seu funcionamento e execução, é importante destacar que o período de sua existência (1964 a 1986) é a primeira experiência de uma Política Nacional de Habitação que seja estável e abrangente. Ainda segundo esse autor:

Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis permanente e independentes de oscilações políticas (BONDUKI, 2008, p. 73).

Assim, temos a implementação de uma política de habitação gerenciada por um banco, focada no direito à propriedade e com a priorização da produção e aquisição da casa própria, não deixando espaço para o atendimento de outras necessidades, como a melhoria ou compra e venda de imóveis usados e a urbanização das favelas (MARGUTI, 2018).

Os arranjos políticos, econômicos e institucionais feitos nesse período permitiram que pela primeira vez a elaboração e execução de uma Política Nacional de Habitação: as estruturas criadas nesse período são responsáveis pela construção de aproximadamente 4,3 milhões de residências com a utilização de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Sendo 2,4 milhões de moradias destinadas ao setor popular e 1,9 milhão para a classe média (MARGUTI, 2018; BONDUKI, 2008).

Tabela 4 - Unidades financiadas para o mercado popular e por diferentes períodos

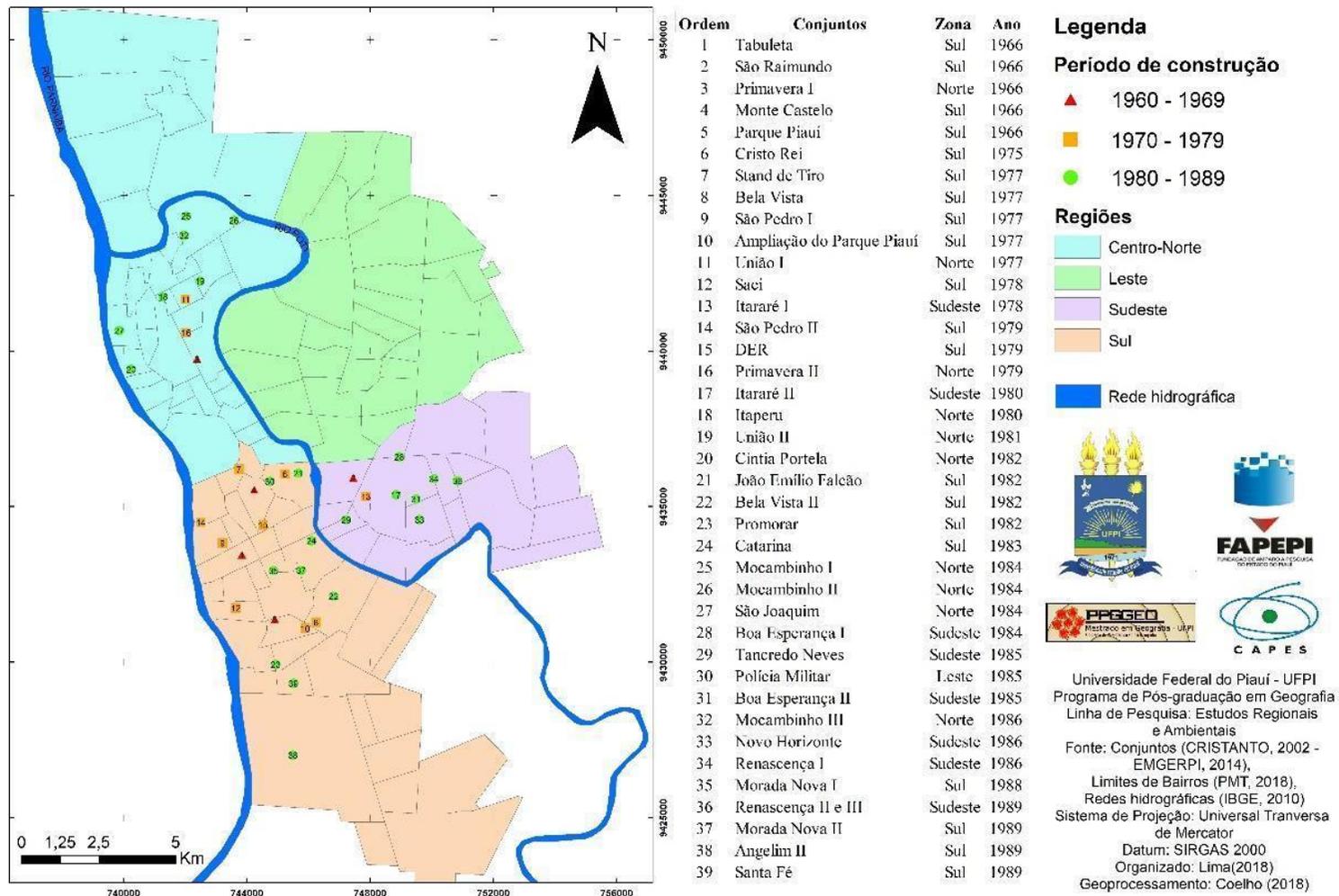
| Anos | Unidades | % |
|------------------|------------------|---------------|
| 1964-1969 | 178.227 | 17,7 |
| 1970-1974 | 76.746 | 7,7 |
| 1975-1980 | 749.911 | 74,6 |
| Total | 1.004.884 | 100,00 |

Fonte: Azevedo e Andrade (2011).

Durante seu período de 22 anos de existência (1964 a 1986), o BNH financiou aproximadamente 25% das novas residências erguidas no Brasil. Ainda que este percentual seja significativo, permanece insuficiente para atender as demandas por habitação do país, sobretudo quando analisados em conjunto com os índices de crescimento populacional urbano brasileiro na segunda metade do século XX, que passou de 11 milhões para 125 milhões de pessoas no intervalo de 1950 - 2000 (BONDUKI, 2008).

Em Teresina o BNH foi responsável pela construção de aproximadamente 33.850 unidades habitacionais no período de 1966 a 1989 (Figura 2), sendo determinante para a expansão territorial da cidade, já que essas moradias foram distribuídas entre 40 conjuntos habitacionais (ampliados ou criados naquele momento), e a maioria das moradias foram concentradas na região Sul da cidade (LIMA; VIANA, 2019).

Figura 2 - Mapa dos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-PI da década de 1960 até 1980



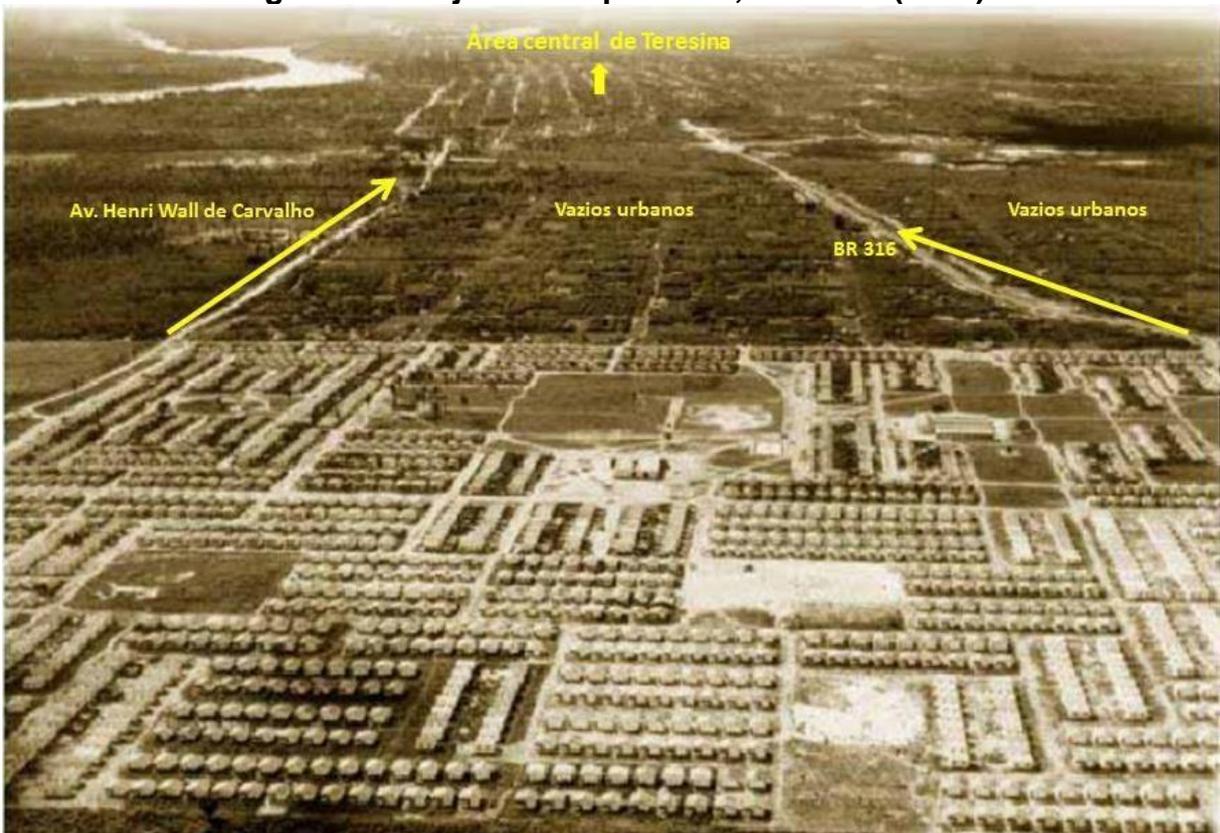
Fonte: Crisanto (2002) e EMGERPI (2014). Organização Vânia Vieira Lima (2018). Geoprocessamento: Michel Francisco Coelho (2018). In: LIMA; VIANA (2019).

Uma característica marcante da produção habitacional impulsionada pelo BNH é a localização de seus empreendimentos, muitas vezes implantados na periferia das grandes cidades, longe das áreas urbanizadas, agravando as desigualdades sociais por meio da exclusão territorial e restringindo o acesso à infraestrutura urbana e o direito à cidade (MARGUTI, 2018).

É importante ressaltar que em Teresina essa lógica se repetiu. As construções do programa concentraram-se em regiões afastadas do centro e carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, o que contribuiu para o surgimento de espaços vazios entre o centro e esses conjuntos habitacionais. Tais espaços foram beneficiados pela rede de infraestrutura urbana criada para atender a esses conjuntos e se tornaram alvo do capital especulativo (LIMA; VIANA, 2019).

O Conjunto habitacional Parque do Piauí (Figura 3), localizado na região Sul da cidade, foi construído ainda na década de 1960 e concentrou 2.294 unidades habitacionais. Na imagem é possível perceber a localização do conjunto, a área vazia entre o mesmo e a área central da cidade (FAÇANHA, 2003).

Figura 3 - Conjunto Parque Piauí, Teresina (1968)



Fonte: SEPLAM/PMT. Adaptação Vânia Vieira (2016). In: Viera e Façanha (2016).

O processo de periferização ficou ainda mais intenso, as grandes cidades brasileiras começaram a crescer para além dos marcos da cidade legal, os trabalhadores foram obrigados a adquirir ou ocupar terrenos irregulares em áreas remotas, de risco ou proteção ambiental devido à falta de oferta de moradias subsidiadas em números suficientes para as demandas da classe. O BNH não foi capaz de atender as demandas das camadas populares, mas sua extinção fez com que os recursos públicos fossem destinados ao setor privado, o que deixou a política habitacional a cargo de agentes privados na década de 1990 (LIMA; VIANA, 2019; MARGUTI, 2018).

2. 2. 4 Governos Neoliberais

O final dos anos 1980 e início dos anos 1990 é um período marcado pelo processo de redemocratização do país, que culminou com a adoção da constituição de 1988, criada com a participação de diversos movimentos sociais, que surgiram e se consolidaram ao longo dos anos de 1970 e 1980. Nesse contexto, os movimentos sociais, universidades, sindicatos e organizações profissionais se reorganizaram e trouxeram a questão da reforma urbana para a Emenda Popular pela Reforma Urbana.

Cabe destacar aqui o papel do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU)⁶, que foi capaz de influenciar na redação do capítulo sobre Políticas Urbanas da Constituição Federal (CF). Em 1987 o MNRU foi incumbido pela Assembleia Constituinte da elaboração da Emenda Popular de Reforma Urbana, cujo texto final tinha 23 artigos e 5 tópicos que tratavam dos mais variados temas:

Direito urbano na proteção do meio ambiente, do patrimônio e da cultura; propriedade imobiliária urbana com instrumento para regularização de áreas ocupadas; política habitacional com finalidade social e uma Agência nacional e descentralizada de gestão política; transporte e serviços públicos, no qual não haveria lucro sobre serviços públicos, com reajuste nas tarifas seguindo os reajustes salariais; e a gestão democrática da cidade (CARTY; COSTA, 2014).

⁶ O Movimento Nacional por Reforma Urbana (MNRU) é uma iniciativa da Comissão da Pastoral da Terra (CPT), surgiu na Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) no ano de 1979, no Rio de Janeiro, e reuniu outros grupos. Foi um ator de destaque nas reivindicações sociais no momento da redemocratização brasileira e capaz de influenciar o texto final da Assembleia Constituinte de 1987 para que atendesse suas solicitações (CARTY; COSTA, 2014).

Com o vigor da constituição de 1988, os governos locais tornam-se responsáveis pela política de desenvolvimento urbano que visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar da população. No que se refere à divisão de competências quanto a política habitacional entre os entes da federação, a Carta de 88 estabelece que o governo federal é responsável pela elaboração e implementação dos planos nacionais e regionais de ordenamento territorial e desenvolvimento socioeconômico, além disso deve estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento e transporte urbano. As responsabilidades em comum aos três entes são a promoção de projetos habitacionais e a melhoria da habitação e saneamento básico (SOUTO, 2016). Conforme Marguti (2008, p. 120):

Ainda que alguns programas tenham sido criados, a primeira metade da década de 1990 foi marcada pela falta de uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional, lacuna que passou a ser preenchida de forma descentralizada e fragmentada por estados e municípios empenhados em minimizar a enorme dívida social e urbana.

Na década de 1990 foram postas em prática várias experiências alternativas impulsionadas por gestões municipais, como a urbanização de assentamentos precários e a construção de moradias por meio mutirão e autogestão, no entanto, essas práticas permaneceram desarticuladas devido à falta de uma política habitacional nacional (MARGUTI, 2018).

Nesse novo modelo a União assume o papel normativo e de fomento das políticas urbanas e dos programas a ela vinculados. Os estados assumem a regulação e o controle dos serviços prestados. Já os agentes privados e os municípios se encarregam da função de executar os programas. Mancini (2008, p. 38) discorre ainda que:

Assim, percebe-se que a Política Urbana desenvolvida na década de 1990 pouco seguiu o que preconizava a Carta de 1988, consolidando-se apenas àquelas diretrizes que possibilitavam a legitimação da política econômica neoliberal desenvolvida nesse período.

Os modelos de programas habitacionais criados pelos municípios como alternativas ao modelo do BNH, adotam uma abordagem mais social, levando em conta os conhecimentos e costumes tradicionais da produção de moradia das

populações de baixa renda, como os mutirões. Em algumas cidades, essa nova perspectiva resultou em uma melhoria na inserção urbana (BONDUKI, 2008).

Durante o governo Fernando Collor, no início da década de 1990, as políticas públicas brasileiras tornaram-se amplamente influenciadas pelo pensamento neoliberal. Isso levou a um agravamento da crise de moradias. O Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), pretendia construir de forma célere 245 mil casas com o capital imobiliário privado, mas não obteve os recursos necessários mesmo após o reajuste de sua meta para 210 mil casas. Cabe destacar que o bloqueio dos recursos da poupança contribuiu também para a redução dos rendimentos do FGTS, principal recurso do Sistema Nacional de Habitação (SNH). Assim o programa foi um fracasso e em meio à severa crise econômica que o país atravessava no período, o Brasil chegou a marca de 60 milhões de pessoas em situação de rua (SOUTO, 2016).

Itamar Franco assumiu a presidência após o impedimento do presidente Collor. Durante seu governo, Itamar aumentou o controle social e a transparência dos programas habitacionais brasileiros, dando a devida importância à problemática habitacional. Martins (2015, p. 45) relata que:

Os programas foram redesenhados com modificações no SFH e na CEF, e passaram para o controle do Ministério do Bem-Estar Social. Ampliou-se igualmente a participação popular através dos Conselhos gestores estaduais da política pública de habitação. Assim foram incorporadas as participações comunitárias dos governos locais com uma contrapartida financeira destes últimos nos investimentos da União.

Em seu governo aconteceram mudanças no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), como por exemplo “[...] a criação de um plano de amortização baseado no comprometimento da renda em substituição ao plano de equivalência salarial”⁷ (SOUTO, 2016, p.33). Isso possibilitou maior equilíbrio nos financiamentos de modo que os programas pudessem atender as classes com menor renda utilizando recursos do Orçamento Geral da União.

Em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência, ficou mais claro o processo de “ajuste brasileiro” iniciado na década de 1990 com o governo

⁷ Isso quer dizer que a forma como a dívida é parcelada e sua relação com a parcela e o montante de juros passaram a ser calculados de acordo com o Plano de Comprometimento da Renda (PCR), pelo qual as parcelas são reajustadas mensalmente até no máximo 30% da renda familiar, as taxas de juros são limitadas a 12% ao ano e o prazo de financiamento é de até 30 anos (BEZERRA, 2019).

Collor, bem como suas consequências econômicas e sociais. Nesse período o FGTS voltou a ser fonte de financiamento para as obras de habitação e saneamento. A Secretaria de Política Urbana criou a nova Política Nacional de Habitação, que por sua vez elaborou novos programas habitacionais como o Pró-Moradia, destinado a financiamentos para o setor público e com o objetivo de urbanizar áreas precárias; e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado a produção de novas unidades habitacionais para arrendamento que utilizava recursos de origem fiscal e do FGTS (BONDUKI, 2008; MANCINI, 2008; SOUTO, 2016). De acordo com Mancini (2008, p. 38):

Nessa época o estado brasileiro passou por um desmonte, principalmente no que diz respeito ao financiamento das políticas sociais, contribuindo para o agravamento da distribuição desigual de renda e aumento da pobreza, dificultando o acesso dos pobres aos serviços básicos de suprimento de água, esgoto sanitário, coleta de lixo, saúde e educação.

Os programas do governo federal construíram cerca de 450 mil unidades habitacionais nesse período. Entre os anos de 1995 e 1998 foram investidos R\$2,162 milhões, que beneficiaram mais de 722 mil famílias através dos programas da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil (MARGUTI, 2018).

O programa Morar Melhor criado em 2000 era centrado nas famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos e tinha como objetivo principal melhorar as condições de saúde e qualidade de vida dessa parte da população, dando prioridade ao atendimento das famílias lideradas por mulheres, com moradias precárias ou localizadas em áreas de risco. O programa construiu 110 mil moradias, sendo quase 60% localizadas na região Nordeste (MARGUTI, 2008).

As políticas adotadas tiveram efeitos danosos tanto da perspectiva social, quanto econômica e urbana. Os 42% dos recursos destinados à compra de imóveis usados não geraram empregos nem atividade econômica. Os empréstimos para compra de materiais de construção beneficiaram 567 mil famílias, mas incentivaram a produção informal de habitações e o valor do financiamento não era suficiente para contratação de técnicos que auxiliassem na construção das casas (BONDUKI, 2008).

Em 2001, Teresina se tornou a cidade piloto do PAR, foram investidos R\$43 milhões em 29 empreendimentos habitacionais. Foram construídos 21 conjuntos

habitacionais que beneficiaram 2.529 famílias. Em 2003, a CEF para agilizar as construções, gerar mais renda e diminuir os gastos, passou a colaborar com diversos entes, como o Governo do Piauí, COHAB-PI, a Prefeitura de Teresina, o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Piauí e o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil (SILVA; SILVA; VIEIRA, 2017).

A década de 1990 e o início dos anos 2000 são marcados pela falta de articulação entre as políticas fundiária, urbana e habitacional. “A terra urbana, provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornou-se cada vez mais cara, levando os que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes, precários e perigosos e à ocupação irregular” (BONDUKI, 2008, p.87).

A Política Urbana preconizada na Constituição de 1988 foi regulamentada apenas com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, após mais de uma década de negociações. O Estatuto é um instrumento que contém os princípios e orientações para o planejamento e gestão das cidades nos âmbitos federal, estadual e municipal, inclusive para uma gestão mais democrática e a efetivação da função social da propriedade (INSTITUTO PÓLIS, 2005). Depieri (2016, p. 94-95) explica que:

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 é a norma geral sobre o Direito urbanístico de competência da União. Além de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, prezando também o equilíbrio ambiental, reafirma que a propriedade urbana tem que cumprir sua função social, ou seja, atender as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

É importante salientar o papel atribuído ao poder municipal tanto pela Constituição de 1988 quanto pelo Estatuto da Cidade. O art. 30 da CF atribui aos municípios o ordenamento territorial, através do controle e planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo. Enquanto o Estatuto da Cidade encarrega o poder municipal da elaboração de leis específicas para o planejamento e gestão urbana (DEPIERI, 2016).

2. 2. 5 O governo Lula

Na primeira década dos anos 2000 a gravidade da “situação urbana” brasileira se torna evidente com o aumento do número de favelas e da quantidade de pessoas

morando em assentamentos precários e áreas de risco. O rápido crescimento das cidades sem planejamento para a ocupação do solo e a dificuldade de acesso à terra contribuíram para o agravamento da crise habitacional brasileira.

O desafio da questão habitacional deixado para a nova gestão está em prover as moradias necessárias no momento e também as que resultarão do crescimento populacional, repor as moradias deterioradas e suprir as necessidades qualitativas das moradias precárias. Em 2000, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou que nos 15 anos seguintes a necessidade de novas moradias seria de 600 mil por ano (BONDUKI, 2008).

No início do século XX, o Censo 2000 elaborou um diagnóstico do *déficit* habitacional brasileiro: o *déficit* quantitativo brasileiro era de 6,6 milhões de moradias, sendo a maior concentração desse *déficit* nas áreas urbanas (5,4 milhões), as regiões Sudeste e Nordeste concentrando os índices mais altos (41% e 32%, respectivamente) e as famílias com renda de até 3 salários mínimos representando a maior parcela desse *déficit* (83,2%).

Tabela 5 - Distribuição do *déficit* quantitativo por faixa de renda

| Faixas de renda (em salários mínimos) | <i>Déficit</i> em milhões de unidades | % |
|--|--|---------------|
| Até 3 Sal. Mín. | 4.490 | 83,2% |
| De 3 a 5 Sal. Mín. | 450 | 8,4% |
| De 5 a 10 Sal. Mín. | 290 | 5,4% |
| Acima de 10 Sal. Mín. | 110 | 2,0% |
| Total | 5.400 | 100,0% |

Fonte: Bonduki (2008).

No entanto, além do *déficit* quantitativo, os números do *déficit* qualitativo também chamam atenção. A Fundação João Pinheiro (FJP) estimou em 10,2 milhões o número de moradias com algum tipo de carência. Entram nesse número as

habitações com adensamento excessivo, inadequação por depreciação, carência de infraestrutura, ausência de unidade sanitária e inadequação fundiária.

Levando em conta esses dados, é possível perceber que a solução para o problema habitacional demanda outras medidas além da provisão de novas moradias. As questões urbanas, fundiárias e de saneamento também estão relacionadas ao *déficit* habitacional, já que comprometem um número significativo de moradias do país.

Para lidar com o desafio da questão habitacional, o Instituto Cidadania⁸ em parceria com a Fundação Djalma Guimarães, criou o Projeto Moradia⁹, “[...] não se tratava de um programa de governo para a campanha presidencial, mas da montagem de uma estratégia geral” (BONDUKI, 2008, p. 90), que contou com a participação de diversos setores da sociedade para fazer um diagnóstico e definição do modo de enfrentamento da questão habitacional.

Após ouvir ONGs, universidades, movimentos sociais, técnicos do governo, entre outros, foram identificadas as necessidades habitacionais presentes e futuras e os recursos disponíveis, além de determinado o prazo de quinze anos para solucionar os problemas de moradia no Brasil. O objetivo por trás da criação do projeto era “congregar os esforços dos três níveis de governo, criando um sistema articulado do ponto de vista institucional e financeiro, o Sistema Nacional de Habitação que articularia todos os órgãos públicos voltados para habitação” (BONDUKI, 2008, p. 93).

Ainda segundo esse autor, além disso, propunha a criação de um Ministério das Cidades, que seria responsável pela articulação das políticas habitacional e urbana, unindo sob sua gestão as pautas de moradia, saneamento, transportes

⁸ “A origem do Instituto [Cidadania] foi a experiência do chamado Governo Paralelo, que se estruturou sob a liderança de Lula após a derrota de 1989, entre 1990 e 1992, para apresentar propostas alternativas de políticas públicas [...]. Desde 1999, o Instituto Cidadania intensificou suas atividades. Além de debates e seminários passou a trabalhar com extensos projetos temáticos que resultam em diagnósticos mais apurados e propostas abrangentes de políticas públicas. Os projetos envolvem a interlocução com os diversos atores políticos e especialistas de cada área, em ambiente suprapartidário. Entre os temas já abordados estão a moradia, a energia elétrica, a segurança pública, a reforma política, a segurança alimentar e a juventude [...]. Ao término do segundo mandato de Lula, o Instituto da Cidadania [...] deu lugar ao Instituto Lula” (INSTITUTO LULA, 2022).

⁹ “Organizado em parceria com a Fundação Djalma Guimarães, o Projeto Moradia foi concluído em maio de 2000 e apresentou soluções concretas para o problema do *déficit* habitacional no Brasil, a partir do conceito inovador de ‘moradia digna’. [...] A coordenação geral do projeto foi da arquiteta e ex-deputada estadual Clara Ant. Junto a ela, participaram da coordenação do projeto André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco.” (INSTITUTO LULA, 2011).

urbanos e organização territorial. O novo ministério ficaria encarregado da execução do Sistema Nacional de Habitação e da formulação do Plano Nacional de Habitação.

Os obstáculos para a execução do Projeto Moradia eram, principalmente, a continuidade de uma política econômica herdada do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a manutenção das altas taxas de juros e impedimento do uso de fontes fiscais. Essas medidas impediam que fosse criado um subsídio capaz de atender as populações mais pobres (BONDUKI, 2008).

O Estatuto da Cidade foi o guia para a política habitacional do governo Lula, que baseou sua estratégia em uma abordagem ampliada do direito à moradia, uma concepção que inclui não apenas a casa, mas também os equipamentos e infraestrutura urbanas. Entre as medidas tomadas pelo governo, estão a criação do Ministério das Cidades¹⁰, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (LIMA, 2018).

A criação do Ministério das Cidades (MiC) é por si só um marco para a questão habitacional e urbana, pois sua alçada engloba as políticas habitacionais, de saneamento, transportes públicos e ordenamento da ocupação territorial, além disso, o corpo técnico capacitado e alinhado aos ideais da Reforma Urbana foi nomeado para colocar em prática políticas alternativas às que eram feitas até aquele momento (BONDUKI, 2008). Ainda que o MiC seja principalmente um órgão de gestão e coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano¹¹, a sua criação em 2003 é o que permite a inserção da questão habitacional entre as prioridades do Estado brasileiro. Cardoso (2011, p. 64-55), explica que:

Efetivamente, a criação do Ministério das Cidades representou importante avanço, tanto para a organização do marco institucional como para a alocação de recursos e estruturação da política urbana. Um elemento a ser ressaltado diz respeito à relação entre a política nacional de habitação e os planos diretores.

Com as mudanças do cenário macroeconômico a partir de 2005, houve um aumento nos recursos para sistema de financiamento habitacional, tanto para o subsistema de habitação de mercado quanto o de interesse social. O governo tomou

¹⁰ Em 2019 o Ministério das Cidades foi combinado com o Ministério da Integração Nacional para formar o Ministério do Desenvolvimento Regional.

¹¹ A Caixa Econômica Federal (CEF) é o principal agente financeiro dessa política e, por sua vez, está subordinada ao Ministério da Fazenda.

medidas para responder às demandas dos movimentos sociais e do setor empresarial por mais investimentos nas políticas sociais. Os investimentos destinados à produção habitacional para a população de baixa renda já vinham aumentando desde 2004 e no biênio 2006-2007, FGTS (principal financiador do Fundo Nacional de Habitação) obteve R\$1,8 bilhão de renda anuais, o que possibilitou que ainda mais recursos fossem destinados a menor faixa de renda, que historicamente engloba a maior parte do *déficit* habitacional (BONDUKI, 2008).

Em 2007, após a reeleição do presidente Lula, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), planejado a princípio para durar 4 anos, ele inclui uma série de medidas econômicas que pretendiam acelerar o crescimento brasileiro, “[...] destacando o modelo de desenvolvimento com estabilidade, o crescimento do emprego e do salário, a diminuição da pobreza e a melhoria da distribuição de renda” (FGV, s.d.; s.p.). O programa previa o investimento em setores como energia, rodovias, portos, saneamento e habitação, sendo que os dois últimos receberam atenção especial - inclusive com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que será detalhado na seção 3 deste trabalho.

2. 2. 6 O Programa Minha Casa Minha Vida após o governo Lula

O objeto de estudo deste trabalho é o Programa Minha Casa Minha Vida, especificamente a sua primeira década de existência (2009 - 2019). Lançado em 2009, durante o segundo mandato do presidente Lula e como parte do Programa de Aceleração do Crescimento, o PMCMV só foi oficialmente encerrado em 2021, durante o governo Bolsonaro (BRASIL, 2021). Isso significa que o programa se manteve durante as administrações de quatro presidentes da república.

Após o encerramento do governo Lula, Dilma Rousseff (também ligada ao Partido dos Trabalhadores), assumiu a presidência com a promessa de manter e expandir as metas do PMCMV. O que de fato ocorreu, com o ajuste da meta da terceira fase do programa para 2 milhões de unidades habitacionais. No entanto, com a crise financeira de 2013, bem como a crise política que culminou no impedimento da presidenta Dilma, o programa passou por alguns reajustes.

Com o afastamento de Dilma em 2016, a presidência da república foi assumida pelo seu então vice-presidente, Michel Temer. Durante o governo Temer os

investimentos em programas/planos/projetos/políticas sociais foram cortados e/ou limitados, estando o PMCMV entre os programas que sofreram cortes orçamentários. O governo Temer chegou a suspender as contratações de projetos destinados à faixa 1 do programa em 2018.

Em 2019, o governo Bolsonaro reduziu os investimentos do PMCMV de R\$1,37 bilhão para R\$27 milhões, um corte de 98% do orçamento do programa. Isso resultou na paralisação de diversas obras que estavam em andamento por todo o país. A redução tão significativa dos recursos do programa tornou sua execução inviável e deixava claro o objetivo de acabar com o programa (GIOVANAZ, 2021).

Com a pandemia de COVID-19 e a quarentena que se seguiu, as obras do programa foram retomadas gradativamente e estima-se que até 2023 todas as unidades que foram contratadas pelo programa e ainda se encontram em fase de construção sejam entregues. Em 2021 a Lei 14.118 (BRASIL, 2021) encerrou oficialmente o PMCMV e instituiu o Programa Casa Verde Amarela, que tem pretende combater o *déficit* habitacional através da “[...] produção de moradias subsidiadas e do financiamento habitacional, a iniciativa também tem como pilares a regulação fundiária, a melhoria habitacional e a locação social” (BRASIL, 2021).

Este trabalho não pretende se debruçar sobre as mudanças de rumo da Política Habitacional que o novo programa representa, no entanto vale destacar que ainda que seu enfoque seja a regularização fundiária e a melhorias dos domicílios inadequados, o Programa Casa Verde Amarela mantém a tradição de aliar a Política Habitacional ao desenvolvimento econômico e geração de renda e empregos.

3 DO DÉFICIT HABITACIONAL E CRIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O pesquisador Geraldo Di Giovanni (2009) com sua abordagem das “estruturas elementares” desenvolveu um tratamento que permite identificar os elementos constantes em todas as políticas públicas, assim como estabelecer a relação entre esses elementos, de modo a “olhar” tais políticas em sua totalidade. O autor irá chamar esses “elementos invariantes” de estruturas elementares: a estrutura formal, a estrutura substantiva, a estrutura material e a estrutura simbólica.

A estrutura formal diz respeito ao desenho da política, está ligado a uma visão administrativa e ao modo de gestão da mesma, seus elementos são a teorias, as práticas e os objetivos da política. A estrutura substantiva é a dimensão sociopolítica, seus elementos são os atores, interesses e regras. A estrutura material diz respeito aos fundamentos econômicos das políticas, é formada pelo financiamento, suportes e custos da mesma. Por último, a estrutura simbólica, uma dimensão cultural da política, composta pelos seus valores, saberes e linguagens (DI GIOVANNI, 2009).

O autor argumenta que a compreensão de uma política pública não consiste apenas em unir as informações referentes às suas estruturas, mas em identificar como elas se relacionam e quais as consequências dessas interações. O enfoque em apenas uma dessas estruturas limita as possibilidades de compreensão acerca do objeto de estudo. No entanto, para esta pesquisa o foco será a estrutura formal do Programa Minha Casa Minha Vida, com sua teoria, prática e objetivos.

A análise da forma significa um passo importante para a compreensão (no sentido weberiano) da realidade. A “teoria” pode condensar um grande rol de informações sobre os conteúdos técnico, político, cultural e ideológico tanto da intervenção, quanto da situação social na qual busca intervir. As práticas, por sua vez, revelam a natureza prática da política; em outras palavras, quais e quantas medidas e ferramentas foram selecionadas vis-à-vis o terceiro elemento estrutural que são os resultados, ou almejados, ou efetivamente alcançados (DI GIOVANNI, 2009, p. 13)

Sendo assim, esta seção está dividida em duas subseções principais. A primeira é dedicada ao *déficit* habitacional brasileiro (ou seja, a “teoria”, a situação a qual o programa se propõe intervir) e apresenta o conceito, os índices do ano de 2008

e uma breve análise da estrutura desse *déficit*. A segunda subseção apresentará o Programa Minha Casa Minha Vida (a “prática”, o curso de ação escolhido pelos tomadores de decisão), com sua estrutura institucional, os atores envolvidos e, por fim, os “resultados” (objetivos quantificáveis) alcançados pelo programa, sempre que possível chamando atenção para os números referentes ao Piauí, e especificamente a cidade de Teresina.

3. 1 *Déficit* Habitacional

Os índices de *déficit* habitacional brasileiro apresentam divergências ao longo do tempo que podem ser explicadas por dois fatores principais: as diferentes metodologias utilizadas para o seu cálculo e a influência de partes interessadas “na liberação de recursos públicos para a construção de moradias novas” (CYMBALISTA; MOREIRA, 2016, p. 32). No entanto, a análise feita neste trabalho levará em conta o conceito e os índices de *déficit* habitacional apresentados pela Fundação João Pinheiro, uma instituição reconhecida pela sua expertise nas pesquisas relacionadas à questão habitacional.

A partir de uma apresentação de como é feito o cálculo do *déficit* habitacional, seu conceito, componentes e de sua distribuição por faixas de renda, regiões do país e unidades da federação, pretende-se identificar as necessidades habitacionais brasileiras e sua relação com a estruturação do Programa Minha Casa Minha Vida.

No âmbito federal, o conceito de *déficit* vem sendo construído a partir da atuação da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Ministério das Cidades. A FJP desenvolveu, a partir de meados de 1990, metodologia que se utiliza de dados secundários da PNAD. Desde então, a metodologia desenvolvida pela FJP para calcular o *déficit* habitacional e a inadequação domiciliar vem sendo atualizada e revisada de forma a melhor utilizar os dados secundários disponíveis, ora provenientes dos Censos Demográficos, ora das PNADs (IPEA, 2013a, p. 3, grifos nossos).

O relatório “*Déficit* Habitacional no Brasil” da Fundação João Pinheiro (FJP) é divulgado desde 1991. A metodologia de cálculo da FJP foi oficialmente adotada pelo governo federal. Seus métodos são aperfeiçoados sempre que necessário para melhor retratar a realidade da questão habitacional brasileira. O relatório apresenta os números referentes às necessidades habitacionais do Brasil, os estados brasileiros e

algumas regiões metropolitanas. A fundação classifica essas necessidades em dois segmentos: o *déficit* habitacional e a inadequação de domicílios. Para fazer o cálculo destes índices, utiliza os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), um levantamento feito pelo IBGE.

Como *déficit* habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. Por outro lado, o conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes (BRASIL, 2009, p.15).

Uma vez que este trabalho tem como objeto de análise o Programa Minha Casa Minha Vida e este, por sua vez, é voltado para a redução do *déficit* habitacional quantitativo através da construção de novas moradias, a próxima subseção é dedicada a descrição dos componentes do *déficit* habitacional e a metodologia de cálculo do mesmo, segundo a Fundação João Pinheiro.

3. 1. 1 Componentes do *Déficit* Habitacional

Neste trabalho faremos um recorte no conceito de *déficit* habitacional, uma vez que as moradias inadequadas não pressupõem a construção de novas moradias e sim políticas complementares que melhorem as habitações já existentes. Portanto, serão apresentados a seguir as categorias que compõem esse *déficit* e que são utilizadas pela Fundação João Pinheiro no diagnóstico da questão habitacional no Brasil.

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

entendido, portanto, como *déficit* por reposição de estoque e *déficit* por incremento de estoque (FJP, 2011, p. 18).

O *déficit* habitacional significa então a necessidade de construção de novas moradias e seu cálculo leva em consideração 4 variáveis: habitações precárias; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel; e, adensamento excessivo em domicílios locados (Figura 4).

Figura 4 - Componentes do *déficit* habitacional segundo a Fundação João Pinheiro



Fonte: Dados FJP (2011). Elaboração da autora (2022).

As habitações precárias são os domicílios rústicos e os domicílios improvisados, estes englobam os imóveis usados como moradia, mas que não possuem finalidade residencial (salas comerciais, áreas embaixo de pontes e viadutos, etc.). A coabitação familiar diz respeito às famílias vivendo em cômodos ou famílias que vivem no mesmo domicílio com intenção de se mudar. O ônus excessivo com aluguel inclui as famílias que recebem até 3 salários mínimos e pagam um valor de locação igual ou superior a 30% da renda domiciliar. Já o adensamento excessivo engloba domicílios locados com mais de 3 habitantes por cômodo utilizado como dormitório (FJP, 2011).

Quadro 1 - Metodologia de Cálculo do Déficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios 2008

| ESPECIFICAÇÃO | COMPONENTES | DETALHAMENTO |
|----------------------------------|---|--|
| DÉFICIT HABITACIONAL | a) Habitações precárias - Domicílios rústicos - Domicílios improvisados b) Coabitação familiar - Cômodos alugados, cedidos e próprios - Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo c) Ônus excessivo com aluguel d) Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados | <ul style="list-style-type: none"> ● Cálculo para áreas: <ul style="list-style-type: none"> > Urbana - Total - Aglomerado rural de extensão urbana > Rural (à exceção do componente c) > Aglomerados subnormais ● Cálculo por faixas de renda familiar em salários mínimos para áreas urbanas |
| INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS | a) Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios b) Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) c) Inadequação fundiária urbana d) Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e) Cobertura inadequada | <ul style="list-style-type: none"> ● Cálculo para áreas: <ul style="list-style-type: none"> > Urbana - Total - Aglomerado rural de extensão urbana > Aglomerados subnormais ● Cálculo por faixas de renda familiar em salários mínimos para áreas urbanas |

Fonte: FJP (2011).

Além das quatro variáveis que compõem o *déficit* habitacional, a metodologia da FJP leva em consideração alguns pressupostos metodológicos na elaboração da sua pesquisa. O conhecimento de tais pressupostos contribuirá para a compreensão e análise do modelo proposto e também permitirá a verificação das premissas adotadas pela instituição.

O primeiro deles é que “[...] em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira, não se deve padronizar as necessidades de moradia para todos os estratos de renda” (FJP, 2008, p. 11). A justificativa para este pressuposto é que um levantamento que não leve em consideração as profundas desigualdades de uma sociedade como a brasileira não poderiam servir de lastro para a tomada de decisões do poder público, já que deixaria de fora uma condição que tem ligação direta com tantos outros aspectos da vida dos cidadãos.

O segundo pressuposto diz respeito a uma abordagem multisetorial do problema habitacional e está ligado ao primeiro pressuposto, pois em um contexto como o descrito anteriormente, fica evidente a ligação das questões de moradia com outras problemáticas sociais e econômicas.

Frente a um contexto desse tipo, não é por acaso que, nas grandes metrópoles brasileiras, tanto os programas de regularização fundiária como os de urbanização de assentamentos precários são instrumentos de políticas públicas – vinculados à questão da habitação popular – extremamente importantes nas lutas de muitas associações de moradores de favelas e de bairros clandestinos em busca da integração socioeconômica.

Em suma, ao se analisar a questão habitacional, a relação com outras políticas urbanas é um dos aspectos a ser considerado. Em função da interdependência da moradia com outras esferas, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação é a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Isso porque esses programas podem ser inviabilizados caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água (FJP, 2011, p. 13).

O reconhecimento de que as desigualdades não existem apenas na esfera econômica, que elas perpassam outras dimensões da vida dos cidadãos e acumulam-se em diversas camadas para constituir uma pluralidade de desigualdades é fundamental para compreender como a sociedade brasileira está estruturada (COSTA, 2019).

Essa “abordagem multissetorial” da questão habitacional brasileira pode ser explicada com base no conceito de “desigualdades entrelaçadas”. Em seu texto “Desigualdades, interdependências e políticas sociais no Brasil”, o pesquisador Sérgio Costa (2019, p.62) nos apresenta o conceito:

A abordagem das desigualdades entrelaçadas [...] insiste na constituição histórica e no caráter interseccional das desigualdades sociais e ampliam, assim, o escopo da pesquisa sobre desigualdade para muito além dos indicadores econômicos, a fim de captar o impacto das desigualdades estruturais no cotidiano das pessoas. [...] As interações cotidianas são tanto espaços de construção da desigualdade e de reprodução de estruturas sociais como arenas nas quais as hierarquias sociais são negociadas e transformadas

O que chama atenção neste conceito é a ideia de que a desigualdade não existe em apenas na esfera econômica, ela perpassa outras dimensões da vida dos

cidadãos, acumula-se em diversas camadas e constitui uma pluralidade de desigualdades que “impõe barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou tradicionalmente excluídos” (PIRES, 2019, p.16).

Percebe-se então como a falta de moradia não deve ser tratada como um fator isolado e o acesso à posse da casa não será suficiente para a resolução de problemas persistentes da sociedade, que muitas vezes são estruturais e multifacetados. A população mais vulnerável afetada pelo *déficit* habitacional não é apenas economicamente vulnerável, está também sujeita a outras formas de exclusão que não serão extintas apenas com o acesso a moradia, é necessário que o combate às desigualdades aconteça em diversas arenas, assim como essas exclusões que se produzem e reproduzem em todos os setores da vida social.

3. 1. 2 O *Déficit* Habitacional em 2008

A seguir serão apresentados os dados referentes ao *déficit* habitacional do ano de 2008, de modo a detalhar o cenário habitacional do Brasil antes do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. Para formular um quadro mais detalhado da situação habitacional, o *déficit* não pode ser visto como apenas um número, é preciso conhecer suas especificidades, tais como distribuição por regiões e estados brasileiros, como afeta as diferentes faixas de renda e como se divide entre as categorias que o compõem.

Em 2008 a Fundação João Pinheiro estimou o *déficit* habitacional brasileiro em 5.546.310 milhões de domicílios. Esse número significa uma redução do *déficit* em relação ao ano de 2007, pois o relatório do ano anterior apontava um total de 5.989.064 moradias necessárias, ou seja, houve uma redução de 442.754 unidades.

Quanto à distribuição do *déficit* habitacional entre as zonas rurais e urbanas, temos 83,5% (4.629 milhões) deste concentrado em áreas urbanas. As regiões com os maiores índices de *déficit* são: Sudeste (36,9%) e Nordeste (35,1%). No entanto, ainda que seus índices sejam parecidos, o *déficit* habitacional das duas regiões é dividido de forma diferente. No Sudeste, a necessidade de moradias nas áreas urbanas é de 1.969 milhão e nas áreas rurais são necessárias 76 mil moradias. Enquanto nas zonas urbanas do Nordeste a demanda por novas moradias é de 1.305

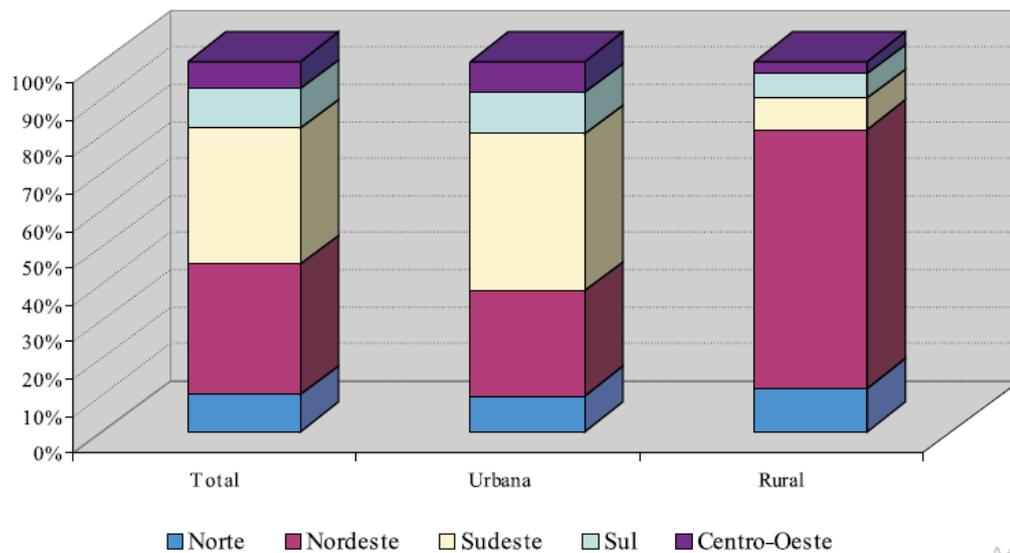
milhão e nas áreas rurais a deficiência é de 641 mil moradias (Figuras 5 e 6; Tabela 6).

Tabela 6 - Déficit habitacional em relação aos domicílios permanentes por situação do domicílio, segundo regiões geográficas. Brasil - 2008

| Especificações | Déficit habitacional em valores absolutos | | | Percentual em relação aos domicílios particulares permanentes | | |
|---------------------|---|-----------|---------|---|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Norte | 555.130 | 448.072 | 107.058 | 13,8% | 14,2% | 12,4% |
| Nordeste | 1.946.735 | 1.305.628 | 641.107 | 13,0% | 11,7% | 16,8% |
| Sudeste | 2.046.312 | 1.969.124 | 76.888 | 8,1% | 8,3% | 4,5% |
| Sul | 580.893 | 519.080 | 61.813 | 6,5% | 6,9% | 4,2% |
| Centro-oeste | 417.240 | 387.628 | 29.612 | 9,8 | 10,4 | 5,6 |

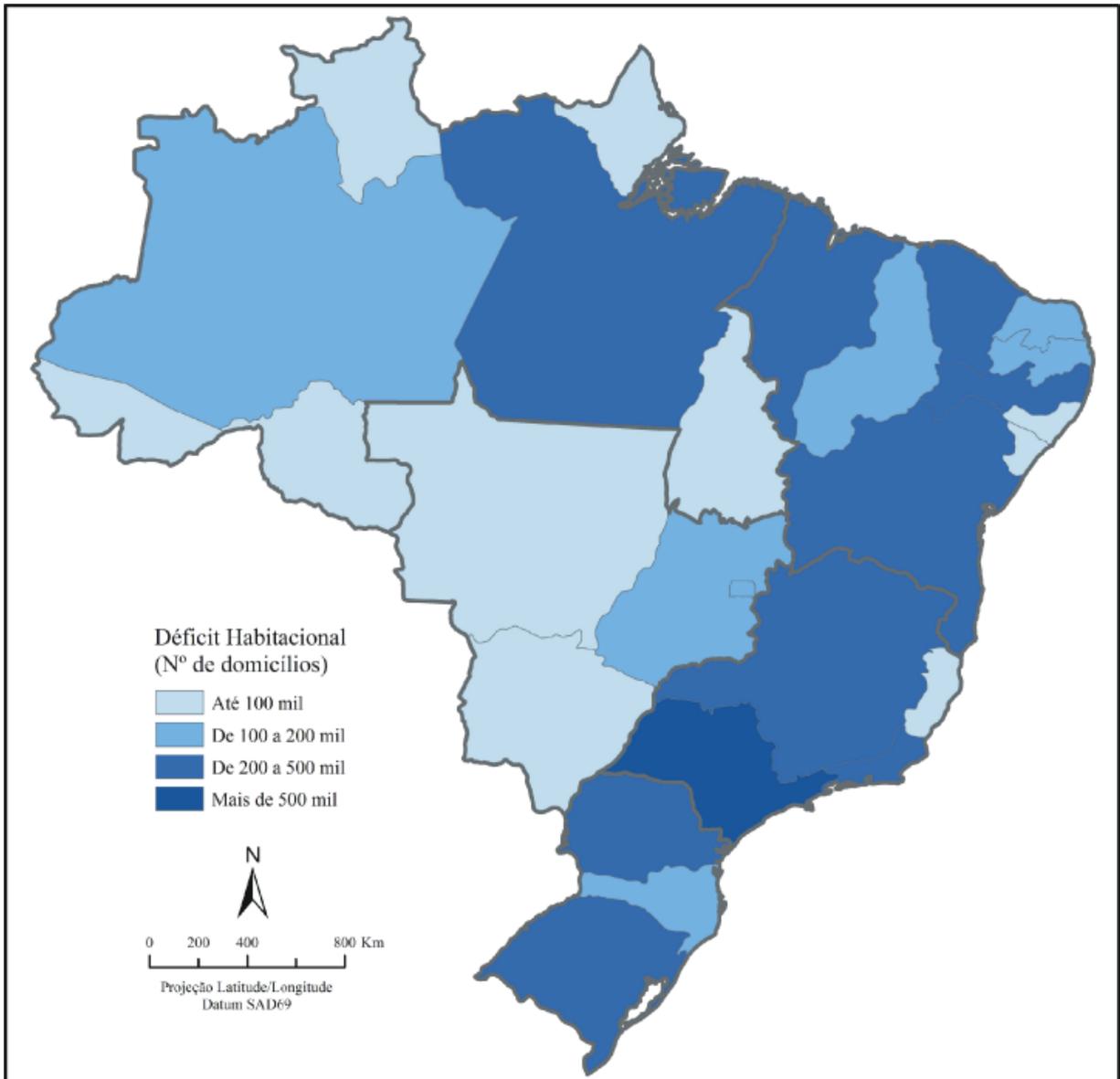
Fonte: FJP (2011). Organização: A autora (2022)

Figura 5 - Gráfico com a distribuição do déficit habitacional, por situação de domicílio, segundo as regiões geográficas. Brasil - 2008.



Fonte: FJP (2011).

Figura 6 - Mapa do *déficit* habitacional total, segundo unidades da federação. Brasil - 2008



Fonte: FJP (2011).

Em 2008, o Piauí apresentava um *déficit* habitacional de 124.045 unidades. Esse número estava dividido de forma relativamente equilibrada entre as áreas urbanas e rurais do estado. Sendo que 57,5% (71.358 unidades) encontrava-se na zona urbana, enquanto os outros 42,3% (52.689 unidades) encontravam-se na zona rural. Quando analisado o percentual do *déficit* habitacional em relação ao número de domicílios particulares permanentes, o *déficit* habitacional urbano piauiense é de 12,8% e o rural 16,5% (FJP, 2011).

A metodologia da FJP é ajustada quando necessário para fornecer um diagnóstico mais preciso da realidade brasileira. Sendo assim, algumas mudanças foram incluídas nos questionários aplicados pelo PNAD em 2007 e influenciaram nos dados do relatório de 2008. As mudanças dizem respeito a investigação das categorias coabitação familiar e adensamento excessivo. Foram acrescentadas 2 questões que possibilitaram uma identificação mais precisa em relação à coabitação familiar e a partir dos dados obtidos foi possível identificar o percentual das famílias que desejam constituir domicílio exclusivo. Em relação ao adensamento excessivo, as moradias alugadas e com adensamento excessivo eram consideradas moradias inadequadas, no entanto, a partir de 2007 passaram a ser consideradas parte do *déficit* habitacional (FJP, 2011).

Assim, foi possível identificar como o *déficit* habitacional brasileiro estava distribuído entre as categorias de forma mais precisa. Coabitação familiar e Ônus excessivo são as categorias com predominância, já que abrangem, respectivamente, 41% e 40,8% do *déficit*, seguidas por habitação precária, com 11,1%, e adensamento excessivo, com 7,1%.

Ainda sobre a distribuição do *déficit* por categorias entre as diferentes regiões do país, percebe-se uma maior concentração de habitações precárias no Norte (21,4%), Sul (19,4%) e Nordeste (19,4%). Já os índices de coabitação familiar são maiores no Norte (55,5%), Nordeste (47%) e Centro-Oeste (41,7%). Os percentuais de ônus excessivo com aluguel afetam mais as regiões Sudeste (50,4%), Centro-Oeste (46,7%) e Sul (42,0%). Por fim, o adensamento excessivo ocupa o último lugar em termos absolutos em todas as regiões, sendo o mais alto índice no Sudeste (9,8%), Centro-Oeste (5,9%) e Norte (5,9%) (Tabela 7).

Tabela 7 - Participação dos componentes no *déficit* habitacional nas zonas urbanas por regiões geográficas e unidades da federação (2008)

| ESPECIFICAÇÃO | URBANA | | | | |
|---------------------|--------------------|---------------------|----------------------------|-----------------------|--------------|
| | habitação precária | coabitação familiar | ônus excessivo com aluguel | adensamento excessivo | total |
| Norte | 21,4 | 55,5 | 17,2 | 5,9 | 100,0 |
| Rondônia | 26,0 | 22,3 | 40,8 | 10,9 | 100,0 |
| Acre | 15,3 | 56,5 | 18,8 | 9,4 | 100,0 |
| Amazonas | 26,7 | 55,2 | 13,4 | 4,8 | 100,0 |
| Roraima | 31,2 | 28,6 | 22,1 | 18,2 | 100,0 |
| Pará | 16,9 | 63,8 | 13,8 | 5,6 | 100,0 |
| Amapá | 31,6 | 36,8 | 23,7 | 7,9 | 100,0 |
| Tocantins | 21,0 | 46,3 | 25,3 | 7,4 | 100,0 |
| Nordeste | 16,2 | 47,0 | 32,2 | 4,6 | 100,0 |
| Maranhão | 41,6 | 38,6 | 15,9 | 3,9 | 100,0 |
| Piauí | 32,3 | 56,2 | 9,2 | 2,3 | 100,0 |
| Ceará | 17,1 | 43,8 | 31,8 | 7,3 | 100,0 |
| Rio Grande do Norte | 1,8 | 57,8 | 34,9 | 5,4 | 100,0 |
| Paraíba | 14,8 | 42,6 | 38,1 | 4,5 | 100,0 |
| Pernambuco | 8,0 | 45,6 | 41,9 | 4,5 | 100,0 |
| Alagoas | 11,5 | 35,4 | 45,1 | 8,0 | 100,0 |
| Sergipe | 2,9 | 51,4 | 41,7 | 4,0 | 100,0 |
| Bahia | 8,9 | 52,8 | 34,8 | 3,5 | 100,0 |
| Sudeste | 4,4 | 35,5 | 50,4 | 9,8 | 100,0 |
| Minas Gerais | 2,7 | 40,1 | 50,4 | 6,8 | 100,0 |
| Espírito Santo | 16,6 | 24,5 | 51,5 | 7,4 | 100,0 |
| Rio de Janeiro | 5,1 | 33,7 | 54,2 | 7,0 | 100,0 |
| São Paulo | 3,9 | 35,1 | 48,7 | 12,3 | 100,0 |
| Sul | 19,4 | 34,0 | 42,0 | 4,5 | 100,0 |
| Paraná | 18,3 | 30,2 | 47,3 | 4,2 | 100,0 |
| Santa Catarina | 16,9 | 36,0 | 42,9 | 4,2 | 100,0 |

| | | | | | |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|
| Rio Grande do Sul | 22,1 | 36,3 | 36,6 | 5,0 | 100,0 |
| Centro-Oeste | 5,7 | 41,7 | 46,7 | 5,9 | 100,0 |
| Mato Grosso do Sul | 6,6 | 47,4 | 37,1 | 8,9 | 100,0 |
| Mato Grosso | 5,1 | 50,0 | 39,7 | 5,1 | 100,0 |
| Goiás | 4,5 | 40,5 | 48,8 | 6,2 | 100,0 |
| Distrito Federal | 7,5 | 35,1 | 53,7 | 3,7 | 100,0 |
| Brasil | 11,1 | 41,0 | 40,8 | 7,1 | 100,0 |

Fonte: FJP, 2011. Organização: A autora (2022).

É preciso destacar que o Piauí não segue a tendência nacional quanto a distribuição do *déficit* entre suas categorias. A coabitação familiar é a categoria com maior concentração (56,2%), mas em segundo lugar temos as habitações precárias, que correspondem a 32,3% (um valor muito acima da média nacional), só então temos ônus excessivo com aluguel (9,2%) e adensamento excessivo (2,3%) (Tabela 7).

Outro dado fundamental para compreender a problemática habitacional no Brasil é conhecer as condições socioeconômicas das pessoas que são afetadas pela falta de moradia. Para fazer essa análise, a fundação apresenta o *déficit* dividido em 4 faixas de renda: até 3 salários mínimos; mais de 3 até 5 salários mínimos; mais de 5 até 10 salários mínimos; e, mais de 10 salários mínimos.

A problemática habitacional reproduz a realidade socioeconômica da sociedade em que se encontra. Em uma sociedade tão profundamente marcada pelas desigualdades sociais e econômicas como a brasileira, não causa estranhamento que as necessidades habitacionais atinjam as diferentes faixas de renda também de modo desigual. A concentração de 89,6% do *déficit* habitacional na faixa de renda da população com até três salários mínimos é um reflexo dessa desigualdade e o padrão se mantém mesmo ao analisar os números por regiões geográficas.

Quando analisamos a distribuição do *déficit* por faixa de renda nas regiões geográficas, observamos que a concentração do *déficit* na primeira faixa de renda é ainda mais acentuada, sendo a média regional do Nordeste 95,6%. No Piauí, os números seguem esse padrão, com 91,5% de *déficit* na faixa 1; 5,4% na faixa 2 e a faixa 3 com 3,1% do total (Tabela 8).

Tabela 8 - Distribuição percentual do *déficit* habitacional urbano, por faixa de renda média familiar mensal, segundo regiões geográficas e unidades da federação. Brasil - 2008.

| ESPECIFICAÇÃO | FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS MÍNIMOS) | | | | |
|---------------------|---|---------------|----------------|------------|--------------|
| | até 3 | mais de 3 a 5 | mais de 5 a 10 | mais de 10 | Total |
| Norte | 88,6 | 7,8 | 3,0 | 0,6 | 100,0 |
| Rondônia | 87,3 | 8,5 | 4,2 | - | 100,0 |
| Acre | 91,8 | 4,7 | 2,3 | 1,2 | 100,0 |
| Amazonas | 84,3 | 11,5 | 3,0 | 1,2 | 100,0 |
| Roraima | 92,0 | 5,3 | 1,3 | 1,3 | 100,0 |
| Pará | 90,8 | 6,1 | 2,9 | 0,3 | 100,0 |
| Amapá | 78,4 | 16,2 | 5,4 | - | 100,0 |
| Tocantins | 91,4 | 4,3 | 3,1 | 1,2 | 100,0 |
| Nordeste | 95,6 | 2,8 | 1,2 | 0,4 | 100,0 |
| Maranhão | 95,3 | 3,4 | 1,3 | - | 100,0 |
| Piauí | 91,5 | 5,4 | 3,1 | - | 100,0 |
| Ceará | 95,6 | 2,6 | 1,4 | 0,4 | 100,0 |
| Rio Grande do Norte | 91,0 | 3,6 | 4,2 | 1,2 | 100,0 |
| Paraíba | 97,7 | 1,1 | 0,6 | 0,6 | 100,0 |
| Pernambuco | 97,5 | 2,0 | 0,4 | 0,1 | 100,0 |
| Alagoas | 98,2 | 0,9 | - | 0,9 | 100,0 |
| Sergipe | 98,3 | 0,6 | 1,2 | - | 100,0 |
| Bahia | 94,9 | 3,5 | 1,0 | 0,5 | 100,0 |
| Sudeste | 87,5 | 8,7 | 3,2 | 0,6 | 100,0 |
| Minas Gerais | 92,5 | 5,2 | 1,9 | 0,3 | 100,0 |
| Espírito Santo | 90,1 | 7,4 | 1,9 | 0,6 | 100,0 |
| Rio de Janeiro | 88,9 | 6,6 | 3,6 | 0,8 | 100,0 |
| São Paulo | 84,5 | 11,1 | 3,7 | 0,6 | 100,0 |
| Sul | 83,4 | 11,4 | 4,5 | 0,7 | 100,0 |
| Paraná | 87,0 | 8,3 | 4,0 | 0,7 | 100,0 |
| Santa Catarina | 76,6 | 16,5 | 6,4 | 0,5 | 100,0 |

| | | | | | |
|---------------------|-------------|------------|------------|------------|--------------|
| Rio Grande do Sul | 84,2 | 11,3 | 3,8 | 0,8 | 100,0 |
| Centro-Oeste | 89,9 | 5,3 | 3,3 | 1,4 | 100,0 |
| Mato Grosso do Sul | 93,0 | 5,6 | 1,4 | - | 100,0 |
| Mato Grosso | 88,4 | 7,7 | 2,6 | 1,3 | 100,0 |
| Goiás | 91,7 | 4,5 | 2,9 | 0,9 | 100,0 |
| Distrito Federal | 86,0 | 5,1 | 5,5 | 3,3 | 100,0 |
| Brasil | 89,6 | 7,0 | 2,8 | 0,6 | 100,0 |

Fonte: FJP (2011). Organização: A autora (2022).

Assim, é possível formar um quadro geral da distribuição do *déficit* habitacional brasileiro. Isso afeta principalmente as zonas urbanas, com aproximadamente 97% do total concentrado na faixa de renda de até 5 salários mínimos, ainda que esteja em maior número nas grandes cidades do Sudeste e Nordeste, é a região Norte mais atingida se considerarmos os percentuais em relação ao total de domicílios.

3. 2 O Programa

A crise econômica de 2008 fez com que o governo brasileiro elaborasse um plano de ação que permitisse não só a continuidade do crescimento econômico que o país passava naquele momento, como também acelerar esse crescimento. A alteração na condução da Política Nacional de Habitação foi motivada pela necessidade de apoiar o setor privado, impedir o aumento do desemprego e ao mesmo tempo incentivar a produção de moradias e facilitar o seu acesso à população. Nesse contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) “[...] constitui ao mesmo tempo, uma política habitacional e um pacote anticíclico” (LIMA, 2018, p. 260).

O PMCMV, lançado em 2009, é parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que por sua vez é um planejamento para a “[...] execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país”, com vistas a agilizar um crescimento sustentável para o país (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2021). O PMCMV, nesse contexto, apresentou-se como um meio para garantir o acesso à moradia para as populações de baixa renda e também para

suavizar os efeitos da crise econômica de 2008 através da geração de empregos. Segundo o Ministério das Cidades (2009), o referido programa tem como objetivo:

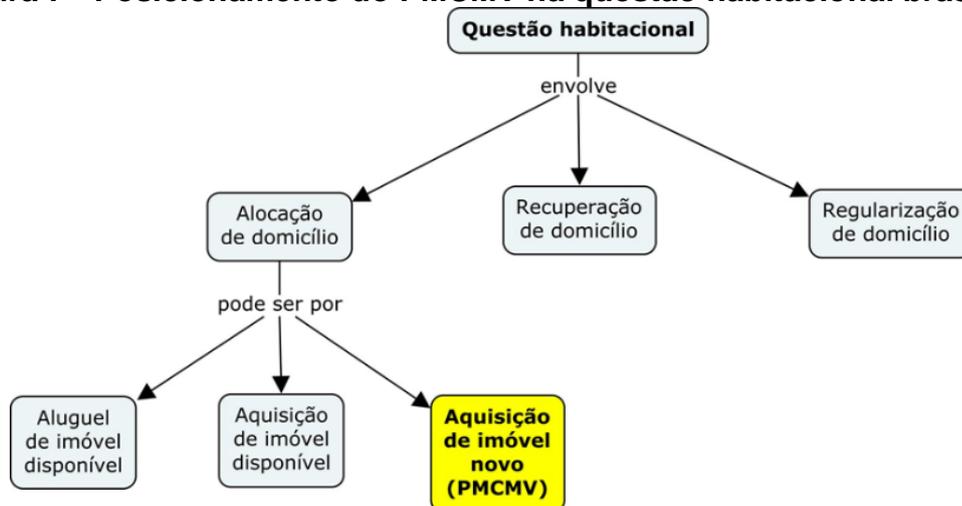
Atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade. O Programa funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, [s.p.]).

O PMCMV foi criado em 25 de março de 2009 através da Medida Provisória Nº 459, depois transformada em Lei Ordinária Nº 11.977 de 7 de julho do mesmo ano pelo então presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva. A lei previa explicitamente mecanismos para facilitar a produção e aquisição de unidades habitacionais pelas famílias de renda de até dez salários mínimos em todo o território nacional. O propósito do programa foi definido no 1º artigo da referida lei (BRASIL, 2009, [s.p.]).

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

- I – o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)
- II – o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)

Figura 7 - Posicionamento do PMCMV na questão habitacional brasileira



Fonte: Câmara dos Deputados (2017).

A solução para as necessidades habitacionais pode envolver três abordagens distintas: a recuperação de domicílio, regularização de domicílio ou a alocação de domicílio. Enquanto as duas primeiras dizem respeito ao *déficit* qualitativo (inadequação de moradias), a última diz respeito ao *déficit* quantitativo e, por sua vez, abrange três opções: o aluguel de imóvel disponível, aquisição de imóvel disponível e a aquisição de imóvel novo (Figura 7).

O PMCMV foi formulado dentro do Ministério da Fazenda e do Ministério da Casa Civil, coordenados pelos ministros Guido Mantega e Dilma Rousseff, respectivamente. O programa é criado não apenas para proporcionar moradias, mas também como uma política anticíclica. Desse modo, a opção por uma política baseada na aquisição de um imóvel novo serviria ao propósito de articular sua dupla finalidade de proporcionar moradias para as populações mais vulneráveis e promover o desenvolvimento econômico, uma vez que a produção de novas moradias movimentaria toda a cadeia produtiva (gera empregos na construção civil, na indústria de materiais de construção, entre outros).

Sendo assim, ainda que o PMCMV seja criado tendo em vista a efetivação de um direito social, a sua vinculação às políticas econômicas e o objetivo de conciliar a provisão de habitações, geração de empregos e apoio à construção civil tornam-se obstáculos que irão comprometer o cumprimento do que deveria ser o seu objetivo principal: a universalização do direito à moradia. De acordo com Santos e Duarte (2011, p. 16):

Na cartilha sobre o programa apresentada pelo Ministério das Cidades, estão apresentados seus principais objetivos: a) implementação do Plano Nacional de Habitação, construindo um milhão de moradias; b) aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria; e, c) geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil.

Ao longo da história do Brasil, percebemos como o direito à moradia está ligado à ideia de posse da casa própria, ainda que essa propriedade seja irregular ou em áreas precárias. A propriedade da casa é algo vantajoso, não importando a falta de documentação, o acesso aos equipamentos e serviços públicos ou mesmo que seja apenas temporário. O fato é que mesmo uma área irregular e precária ainda significa

um lugar para morar para as populações de baixa renda, o que os leva a acreditar terem conquistado o direito à moradia (ALVES, 2018).

De acordo com Araújo (2008), esse “sonho da casa própria” foi muitas vezes fomentado pelas ações populistas do Estado brasileiro. Tais ações foram motivadas pelos interesses de momento e para criar a imagem de um governo preocupado com as demandas das populações mais vulneráveis. O que permitiu ao Estado reduzir o direito à moradia à posse da casa (mercadoria) e ao mesmo tempo apaziguar o descontentamento da classe trabalhadora.

3. 2. 1 Estrutura

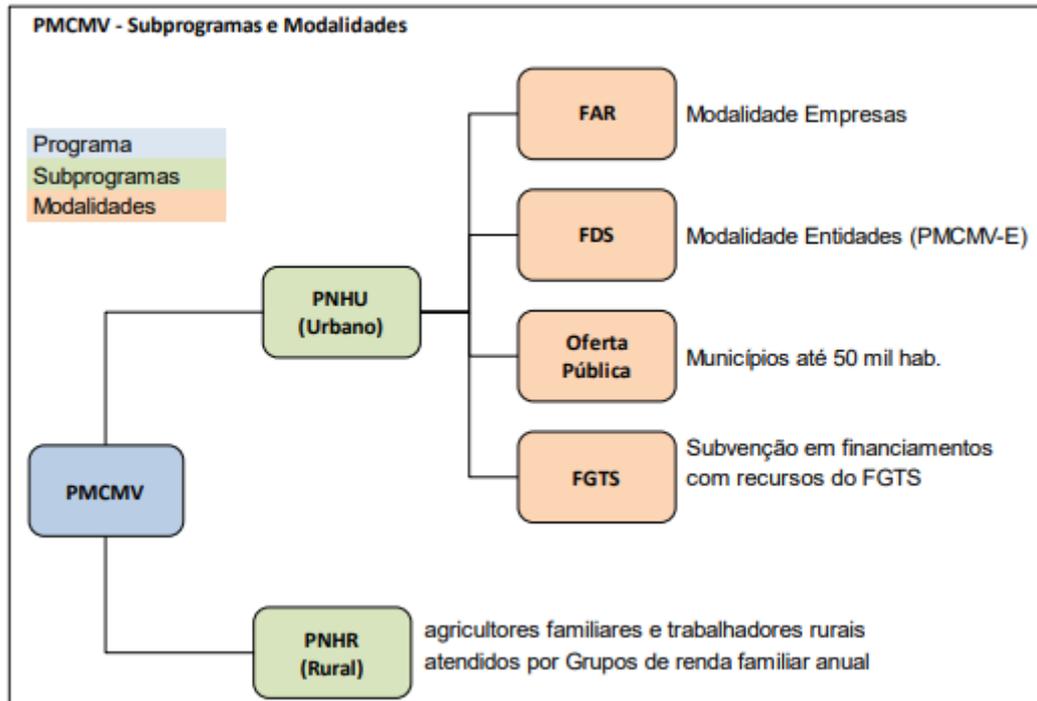
O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) abrange dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), cada um configurado em diferentes modalidades de subsídio e/ou financiamento para as diferentes faixas de renda (Figura 8) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

O PNHR está dividido em grupos de renda. O Grupo 1 engloba agricultores familiares¹² e trabalhadores rurais que possuem renda anual menor que R\$17 mil, esta faixa utiliza recursos do Orçamento Geral da União que podem ser destinados para a produção ou reforma de imóveis. O Grupo 2 abrange a faixa de renda entre R\$17 mil e R\$33 mil, enquanto o Grupo 3 engloba a faixa de renda de R\$33 mil a R\$78 mil. Ambos os grupos utilizam recursos do FGTS e seus beneficiários contratam financiamento direto na Caixa Econômica Federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

O PNHU está configurado nas seguintes modalidades: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para atender famílias de baixa renda através da contratação de empresas para construção de moradias; Entidades, para famílias organizadas em Entidades Organizadoras (EO) habilitadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); Oferta Pública, para municípios com até 50 mil habitantes - modalidade foi descontinuada; Financiamento (ou FGTS), para fornecer financiamento subsidiado a famílias de renda maior, principalmente com recursos do FGTS (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

¹² São considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades quilombolas (IPEA, 2020).

Figura 8 - Visão geral sobre a constituição do PMCMV



Fonte: Câmara dos Deputados (2017).

Os beneficiários do PNHU são ainda divididos em faixas de renda. A faixa 1 é a renda mais baixa e as pessoas nessa faixa são elegíveis para as modalidades FAR, Entidades e Oferta Pública. As faixas 1,5, 2 e 3 são elegíveis para diferentes níveis de subsídios dentro da modalidade FGTS. As Tabelas 9 e 10 detalham a estrutura do programa em 2009 quando foi criado e em 2016 quando foi acrescentada uma faixa de renda.

Tabela 9 Estrutura do PMCMV em faixas de renda em 2009

| Faixa | Renda | Características |
|--------------|-----------------------------------|---|
| 1 | Até R\$ 1.600,00 | UH podem custar entre R\$51.000,00 e R\$65.000,00 Subsídios de até R\$23.000,00; Beneficiários contribuem com 5% da renda mensal ou parcelas mínimas de R\$25,00. |
| 2 | entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.275,00 | UH pode custar até R\$190.000,00; Juros de 6% ao ano |
| 3 | entre R\$ 3.275,00 e R\$ 5.400,00 | UH pode custar até R\$190.000,00; Não são oferecidos subsídios; Juros de 8,16 % ao ano. |

Fonte: Oliveira (2017).

Tabela 10 - Estrutura do PMCMV em faixas de renda em 2016

| Faixa | Renda | Características |
|--------------|-----------------|---|
| 1 | Até R\$1.800,00 | Até 90% de subsídio do valor do imóvel, em até 120 prestações mensais de até R\$270,00 sem juros. |
| 1,5 | Até \$2.350,00 | Até R\$45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano |
| 2 | Até R\$3.600,00 | Até R\$27.500,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano. |
| 3 | Até R\$6.500,00 | 8,16% de juros ao ano. |

Fonte: Congresso Nacional (2017).

A primeira fase do PMCMV foi focada na produção de novas unidades habitacionais e tinha como meta a construção de um milhão de habitações; na segunda fase (no governo Dilma) a meta foi ampliada para dois milhões e suas ações estão voltadas também para a urbanização de favelas; na terceira fase foram contratadas mais três milhões de habitações a serem construídas até 2018.

O PMCMV atua em dois segmentos: a habitação de interesse social (HIS), destinada às famílias de baixa renda, faixa 1 do programa; e a habitação de mercado popular (HMP), destinada às famílias de classe média baixa, faixas 2 e 3. A princípio foi dividido em três modalidades, no entanto, em 2016 foi reestruturado em quatro modalidades de financiamento, como está demonstrado nas Tabelas 9 e 10. A inclusão da faixa 1,5 tinha como objetivo aumentar a participação dos beneficiários com renda intermediária entre as faixas 1 e 2 do programa.

Para tornar a produção dessas habitações mais atraente para o setor privado, o valor do pagamento do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), passou de 6% para 1% do valor da receita mensal obtida da venda dos imóveis construídos através do PMCMV. Em relação à aquisição das unidades habitacionais, os principais incentivos se deram através do subsídio direto e redução das taxas de juros para o financiamento habitacional.

O desenho institucional do programa apresenta apenas uma exigência quanto à localização dos empreendimentos: os conjuntos devem ser construídos dentro da malha urbana ou em área de expansão urbana. No entanto, é possível que a administração municipal altere o perímetro urbano com a aprovação da câmara municipal (algo que veremos que aconteceu em várias cidades do país, inclusive Teresina).

Quanto à infraestrutura e equipamentos públicos e sociais, várias alterações foram feitas durante a existência do programa. A princípio, a Portaria Nº 93 de 2010 determinava a obrigação de existência de uma rede de fornecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e vias de acesso ao transporte público. O Art. 6º, do Decreto 7.499, de 16 de junho de 2011 (BRASIL, 2011) dispõe que os requisitos a serem respeitados para a implantação dos empreendimentos do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) são:

Infraestrutura básica que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica e que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais; e a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços

relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público (BRASIL, 2011, [s.p.]).

Além disso, define-se um raio de 2.500m para que esses equipamentos públicos sejam considerados. Os serviços de educação deverão estar localizados em um raio de 2Km e os projetos com mais de 300 unidades habitacionais passam a exigir um relatório de viabilidade. A partir de 2013 acrescentam-se novas exigências, como a avaliação da Secretaria Nacional de Habitação para empreendimentos como mais de 1.500 unidades habitacionais, a limitação a 5.000 unidades por projeto e a exigência clara do atendimento da demanda por equipamentos que seja gerada pelos projetos que tenham 500 unidades ou mais, antes essa exigência era feita apenas para projetos com mais de 1.000 unidades habitacionais (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

Em resumo, a análise institucional do programa revela uma grande preocupação com o grau de focalização do mesmo. Há também uma grande preocupação com a formalização do terreno e com os parâmetros construtivos. Essa preocupação não se repete em relação ao fornecimento de infraestrutura e à localização do conjunto habitacional. Observando a maneira como o programa foi institucionalizado, notamos que há uma margem considerável para que esses fatores sejam ignorados sem que se responsabilize os atores chave da implementação da política (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019, p. 7).

A constatação de que o desenho institucional do programa apresenta uma preocupação maior com os detalhes construtivos dos projetos do que com a infraestrutura em torno dos mesmos é possível ao observar o grau de detalhamento exigido para a aprovação dos projetos, especificações como quantidade de cômodos, piso, revestimentos, pinturas, materiais de cobertura, altura do pé direito, etc. Vale ressaltar que tais exigências sofrem pouca ou nenhuma alteração, independente das características específicas dos locais de implantação dos empreendimentos (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

Ainda que os padrões construtivos mínimos sejam uma exigência razoável e possam influenciar na qualidade de vida dos moradores, a falta de adaptação às diferentes realidades regionais do país e flexibilização das normas de infraestrutura parecem contradizer esta possível preocupação com as condições de vida dos beneficiários.

3. 2. 2 Atores

Os esforços para a execução do programa envolveram atores públicos e privados: a União, estados e municípios, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), as construtoras e as entidades organizadoras. O Tribunal de Contas da União (TCU), listou em um relatório de 2011 todos os atores envolvidos e suas respectivas atribuições (TCU, 2011).

O relatório deixa de fora do rol de atores os beneficiários do programa, já que estes não têm poder decisório quanto à operacionalização do mesmo, no entanto, ainda que não possam influenciar na execução do programa, sua participação deve ser investigada, já que serão aqueles mais afetados pelo PMCMV (Figura 9).



Fonte: Organização da autora (2022)

A União, através do Ministério das Cidades, é responsável pela definição das diretrizes técnicas do programa, bem como pelo acompanhamento e avaliação de seu desempenho. Além disso, resolve junto ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹³ a atualização anual do valor da renda dos

¹³ O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi criado no governo de João Goulart em 1962 e extinto em 2019 no governo de Jair Bolsonaro.

beneficiários e a recompensa a ser paga a CEF e ao BB pelo serviço prestado ao programa (TCU, 2011).

O Ministério das Cidades ficou a cargo da administração do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e os estados e municípios deveriam aderir ao sistema para terem acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A participação dos estados e municípios no SNHIS e FNHIS garantiu os recursos aos entes federados ao mesmo tempo em que permitiu à União execução de uma política habitacional nacional (SANTOS; DUARTE, 2011).

Aos estados, municípios e ao Distrito Federal cabe firmar o contrato de adesão ao PMCMV junto a CEF, tornando-se responsável pela seleção de beneficiários do Programa e a realização de trabalhos sociais com esses beneficiários “sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis necessários à realização das obras e serviços” (TCU, 2011, p. 12).

No poder executivo subnacional, os estados, municípios e Distrito Federal são responsáveis pelo cadastro no Ministério das Cidades para concorrerem ao recurso, por meio da assinatura do Termo de Adesão ao programa junto à CEF. Também é de sua responsabilidade o cadastro dos candidatos ao benefício, a seleção e a realização do trabalho técnico social junto aos beneficiários. Os municípios também aprovam regulações de desoneração tributária para as empresas e facilitam os processos de aprovação e licenciamento urbanístico dos empreendimentos. Finalmente, estados e municípios podem realizar contribuições economicamente mensuráveis para o desenvolvimento de projetos, seja em dinheiro, seja em terra ou em redes e infraestruturas necessárias para fechar financeiramente os projetos (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019, p. 73).

A CEF, como agente financeira, é responsável pela avaliação e contratação dos projetos habitacionais, além de acompanhar a execução dos projetos até a sua entrega para os beneficiários, bem como avaliar os cadastros dos candidatos a beneficiários e liberar recursos financeiros para o programa. O BB, em menor proporção, também é responsável pelas mesmas atividades que a CEF desempenha junto aos beneficiários, mas não tem nenhum papel na contratação ou execução dos projetos (TCU, 2011; INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

A Caixa Econômica Federal (CEF), empresa controlada pelo governo federal, é a instituição financeira responsável pelo fornecimento e administração do crédito. No caso do Faixa 1 a CEF é quem aprova a obra que, portanto, acaba sendo semelhante a uma contratação direta

pelo setor público. Para a CEF, quanto maior o número de unidades, maior o orçamento sob seu controle. Como o valor por unidade está dado e o risco de crédito é absorvido integralmente pela CEF, para a construtora quanto maior o número de unidades maior o lucro (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019, p. 5).

Segundo informações da própria CEF, em 2012 a instituição contava com uma rede de 58 unidades espalhadas pelas capitais e regiões metropolitanas, dedicadas a contratar e acompanhar as obras e empreendimentos de habitação, saneamento e infraestrutura, formadas por profissionais das mais diversas áreas como arquitetos, engenheiros, técnicos e analistas sociais (CAIXA, 2012).

Às empresas da construção civil cabe a apresentação dos projetos de habitação, bem como a execução das propostas aprovadas e a tutela desses imóveis por até 60 dias após a sua conclusão e legalização (TCU, 2011).

As entidades organizadoras (EO) são associações da sociedade civil sem fins lucrativos (como cooperativas habitacionais, associações, sindicatos e afins) encarregadas de formular e apresentar os projetos passíveis de financiamento e da gestão do empreendimento junto aos beneficiários. Visto que o programa atua em duas áreas diferentes, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), as entidades organizadoras e as construtoras terão atividades distintas a depender da modalidade a que se destinam.

No caso do PNHR, a entidade organizadora deve assinar um Termo de Cooperação e Parceria com a Caixa Econômica, em seguida deve elaborar um projeto de intervenção habitacional e um estudo de viabilidade do mesmo. Logo depois, a Caixa deve analisar os riscos da entidade e os aspectos técnicos e legais do projeto apresentado. Uma vez que a CEF aprova o projeto, a Entidade Organizadora indicará os beneficiários para serem analisados pela CEF, que fará a verificação quanto ao ajuste dos mesmos aos critérios do programa (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

Já o Programa Nacional de Habitação Urbana, a modalidade Entidades é dedicada exclusivamente ao atendimento das famílias na Faixa 1 associadas por meio de entidades organizadoras. Neste caso, a EO cria o projeto habitacional e gerencia a execução da obra, além de selecionar os beneficiários e ser a encarregada da gestão dos recursos. As entidades podem ainda optar entre diferentes tipos de construção, como a autoconstrução, mutirão, contratação direta de empresas ou profissionais, etc. (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

O relatório elaborado pelo TCU não inclui os beneficiários do programa entre o rol de atores, uma vez que o órgão considerou apenas aqueles envolvidos diretamente na operação do programa, ou seja, aqueles com poder de decisão. No entanto, não é possível falar de uma política pública que gera impacto para tantas pessoas sem mencionar quem são aqueles a quem ela se destina diretamente. Portanto, são destacados a seguir os critérios definidos na Lei 11.977/09 (responsável pela instituição do PMCMV) para a escolha dos beneficiários do programa. O Artigo 3ª trata desses requisitos (BRASIL, 2009, [s.p.]):

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);

II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;

III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero;

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e

V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II – a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;

III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

§ 2º (VETADO)

Além dos critérios para a escolha dos beneficiários mencionados anteriormente, o programa prevê ainda vedações a pessoas que tenham sido beneficiadas anteriormente por algum programa habitacional com recursos orçamentários da União, do Fundo de Arrendamento Residencial, do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ou outros incentivos com recursos do FGTS, “excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção e subvenções relacionadas a reassentamentos e para atendimento de calamidade pública” (BRASIL, 2020, p. 26).

A incapacidade dos beneficiários do programa de interferirem diretamente na operacionalização do mesmo reduz esses indivíduos a mera condição de usuário, comprador e a casa é restrita à condição de mercadoria. Isso significa dizer que a moradia perde seu sentido enquanto local de habitação, de produção e reprodução da vida, voltando a suas funções mais básicas e utilitárias de abrigo e proteção.

3. 2. 3 Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida

Em 2019 o PMCMV completou 10 anos de existência. Ao longo desta década ele já entregou mais de 5 milhões de imóveis e beneficiou mais de 10 milhões de pessoas em todos os estados brasileiros. Nesta seção do trabalho serão apresentados os resultados em números alcançados pelo programa até 2019.

Para tanto, esta seção do trabalho é dedicada à exposição dos resultados do programa, apresentando os números referentes à quantidade de unidades habitacionais construídas, sua distribuição por regiões geográficas, bem como as faixas de renda a que se destinaram essas moradias. Em seguida esses dados serão confrontados com *déficit* habitacional (sua distribuição por localização e faixas de renda) no ano de 2019 para a verificação dos resultados do programa sobre o indicador.

O *déficit* habitacional brasileiro estava distribuído de forma desigual não apenas entre as regiões geográficas, mas também nas diferentes faixas de renda. É presumível, portanto, que um programa habitacional como o Minha Casa Minha Vida fosse estruturado de modo a atender as demandas por moradia de forma proporcional, de modo que pudesse concretizar seu objetivo de universalização do acesso ao direito à moradia.

No entanto, como é possível observar na Tabela 11, ainda que a primeira faixa de renda (0 a 3 salários mínimos) englobasse 89,6% do *déficit* habitacional, essa faixa recebeu apenas 31,4% das contratações do programa e se considerarmos apenas as unidades entregues, o percentual das unidades habitacionais totais do programa que foram destinadas a faixa 1 cai para 29,2%.

Enquanto isso, a faixa 2 do programa (com renda de 3 a 5 salários mínimos), que concentrava apenas 7,0% do *déficit* habitacional foi a que recebeu a maior parte dos investimentos do programa, R\$361,4 bilhões (aproximadamente 65,3% do total

de investimentos). Essa faixa recebeu 3.130.805 unidades habitacionais, o que significa 51,5% das unidades contratadas e 60,6% das unidades entregues.

Tabela 11 - Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a 2020, por faixas

| | Unidades contratadas | Unidades entregues | Valor contratado (em Bilhões R\$) |
|--------------------|----------------------|--------------------|-----------------------------------|
| Faixa 1* | 1.910.503 | 1.507.363 | R\$97,4 |
| Faixa 1,5 | 156.626 | 156.626 | R\$19,2 |
| Faixa 2 | 3.130.805 | 3.130.805 | R\$361,4 |
| Faixa 3 | 367.611 | 367.611 | R\$58,1 |
| Em produção | 519.159** | 0 | R\$15,1 |
| Total | 6.075.704 | 5.162.407 | R\$552,8 |

*As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas no Faixa 1 (cerca de 215 mil unidades contratadas).

** Unidades da modalidade FGTS que serão alocadas em uma faixa apenas quando o financiamento imobiliário for contratado

Fonte: SisHab. Elaboração: SECAP/ME. In: Brasil (2020).

Apesar das boas perspectivas, o PMCMV esteve destinado à chamada “nova classe média” desde sua origem. Seu desafio desde o princípio era não concentrar os mais pobres nas franjas urbanas (onde as terras são mais baratas) e atender prioritariamente as pessoas situadas na faixa de renda até 3 salários mínimos. O programa não foi capaz de priorizar a faixa de renda com maior concentração do *déficit* habitacional e estudos mostram que a falta de ordenamento das soluções habitacionais direcionadas para os mais pobres tem gerado problemas urbanos e ambientais em muitas cidades brasileiras. Lima e Viana (2020, p. 80) destacam que:

Apesar do avanço no trato da questão habitacional, o programa continuou a exercer estruturas de atuação das políticas anteriores, visto que privilegiou a população com renda superior a três salários mínimos. Além do mais, as moradias para a faixa 1 são comumente localizadas nas periferias das cidades, com oferta precária de infraestrutura urbana.

Em 2019, o Instituto Escolhas em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), publicou o Relatório Morar Longe, com uma análise dos impactos do PMCMV no crescimento das grandes metrópoles brasileiras. Entre outras coisas, o estudo chegou à conclusão de que o programa manteve ou piorou a situação locacional das famílias de baixa renda e em muitos casos dificultou o acesso à infraestrutura urbana para essas famílias. Além disso, o relatório trata da relação entre o tamanho dos empreendimentos, sua localização e condições de vida dos beneficiários.

A escala dos empreendimentos habitacionais tem impactos relevantes na vida e moradia dos beneficiários. A escala influencia as condições de habitabilidade, administração, cuidado do empreendimento e segurança; questões fundamentais na satisfação com a moradia. [...] Mas, a escala também é definitiva na escolha da localização. Quanto maior a exigência de tamanho do terreno, menor chance de proximidade com a cidade e seus benefícios (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019, p. 17).

Neste trabalho foram apresentados os atores e a estrutura do programa e, a partir disso, pode-se perceber que os beneficiários do programa têm pouca ou nenhuma influência na escolha dos projetos e sua localização. O poder de decisão sobre o tamanho e localização dos empreendimentos fica a cargo das administrações municipais, da Caixa Econômica Federal e das construtoras.

Apesar de o Estatuto da Cidade fornecer instrumentos legais que permitem uma gestão mais democrática das cidades através da participação dos cidadãos na formulação da política urbana no plano municipal, o programa ignora tais instrumentos, deixando os beneficiários totalmente a parte do processo decisório, relegando os mesmos a condição de meros compradores da mercadoria habitação.

A crítica mais frequentemente feita ao programa diz respeito à localização dos empreendimentos. Muitos estudos (CARDOSO; LAGO, 2013; MARQUES; RODRIGUES, 2013; LIMA NETO, KRAUSE; FURTADO, 2015; FERREIRA, 2012) apontam o mesmo padrão em relação ao lugar onde são instalados os projetos do programa, que são frequentemente construídos longe dos centros urbanos, na periferia das grandes cidades. As consequências são a dificuldade de acesso a serviços básicos de saúde, educação, transporte público, segurança, etc. Para o Instituto Escolhas (2019, p. 120):

O PMCMV não aproveita os espaços vazios dentro da área urbana, os

quais já são servidos de instalações públicas, transporte público, serviços de saúde, escolas e serviços em geral. A retenção de espaços vazios e ociosos em áreas com infraestrutura agrava o cenário de expansão, impondo custos ainda maiores ao acesso de terrenos urbanos.

Cardoso (2013) constatou que os empreendimentos da faixa 1 foram em sua maioria construídos em terrenos de baixo custo que já pertenciam ao poder público ou agentes privados, normalmente localizados em áreas periféricas, seja no próprio município-núcleo de uma Região Metropolitana ou nos demais municípios. Nota-se então a repetição das políticas habitacionais implementadas anteriormente (como o BNH) com a produção habitacional concentrada em áreas carentes de infraestrutura urbana.

Em relação a sua distribuição por regiões geográficas, o Sudeste permanece com a maior concentração do *déficit* habitacional, com uma necessidade de 2,287 milhões de moradias; seguido do Nordeste com 1.778 milhões, Norte com *déficit* de 719 mil, Sul com uma carência de 618 mil unidades e, por fim, Centro-Oeste, com um *déficit* de 472 mil unidades (Tabela 12).

Ainda de acordo com a Tabela 12, em termos relativos ao estoque de domicílios permanentes e improvisados, o Norte ocupa o primeiro lugar, com um percentual de 12,9% em relação ao seu total de domicílios, o Nordeste tem uma porcentagem de 9,2%, o Centro-Oeste de 8,4%, o Sudeste, apesar de ter o maior número absoluto, em termos relativos isso significa um percentual de 7,2% do seu total de domicílios e, por último, a região Sul, que tem uma taxa de 5,6% em relação ao seu estoque de moradias.

Ao compararmos a situação do *déficit* habitacional em 2008, antes do Programa Minha Casa Minha Vida, e em 2019, após uma década de existência do programa, algumas mudanças na estrutura desse *déficit* chamam atenção. No que diz respeito a região Sudeste, que historicamente acumula a maior necessidade habitacional do país em termos absolutos, já que concentra também a maior parcela da população e os maiores centros urbanos, percebe-se um aumento do *déficit* habitacional em números totais, mas uma redução do mesmo em termos relativos ao percentual de domicílios permanentes e improvisados.

Tabela 12 - Comparativo do déficit habitacional por regiões geográficas e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados. Brasil - 2008 e 2019

| Região | <i>Déficit</i> habitacional | | Percentual relativo ao estoque de domicílios permanentes e improvisados | |
|---------------------|-----------------------------|---------------|---|------|
| | 2008 | 2019 | 2008 | 2019 |
| Sudeste | 2.046 milhões | 2.287 milhões | 8,1 | 7,2 |
| Nordeste | 1.946 milhões | 1.778 milhões | 13,0 | 9,2 |
| Norte | 555 mil | 719 mil | 13,8 | 12,9 |
| Sul | 580 mil | 618 mil | 6,5 | 5,6 |
| Centro-Oeste | 417 mil | 472 mil | 9,8 | 8,4 |

Fonte: Dados FJP. Vários anos. Organização: A autora (2022)

Quanto a distribuição do *déficit* habitacional por zonas rurais e urbanas (Tabela 13), as áreas urbanas do país mantiveram a maior concentração, especialmente no Sudeste (96%), Sul (92%) e Centro-Oeste (91%), enquanto o Norte (73%) e Nordeste (74%) mantiveram a concentração do *déficit* nas áreas urbanas, mas com índices significativos também nas zonas rurais (FJP, 2021a).

A comparação desses índices com os do ano de 2008 permitem identificar que apesar de a região Nordeste ter apresentado uma redução do valor total do seu *déficit*, essa diminuição é observada de fato na zona rural, que passou de uma defasagem de 640.107 unidades habitacionais para 460.639 unidades, enquanto o *déficit* na área urbana teve um ligeiro aumento, passando de 1.305.628 para 1.318.326 moradias (FJP, vários anos).

Tabela 13 - Déficit habitacional urbano e rural por regiões do Brasil em 2019

| | Urbano | Percentual | Rural | Percentual |
|---------------------|-----------|------------|---------|------------|
| Norte | 522.599 | 73% | 197.039 | 27% |
| Nordeste | 1.318.326 | 74% | 460.639 | 26% |
| Sudeste | 2.202.023 | 96% | 85.098 | 4% |
| Sul | 571.291 | 92% | 47.582 | 8% |
| Centro-Oeste | 430.084 | 91% | 42.018 | 9% |

Fonte: FJP, 2021a. Organização: A autora (2022).

Desde 2015 o IBGE deixou de disponibilizar algumas informações sobre famílias conviventes e ônus excessivo com aluguel, indicadores com grande participação no cálculo do *déficit* habitacional nacional. Isso levou a Fundação João Pinheiro a desenvolver uma nova metodologia para calcular a defasagem de moradias, que passa a ser definida em três indicadores: habitações precárias, coabitação e ônus excessivo com aluguel urbano, deixando de fora o componente “adensamento excessivo em domicílios alugados”¹⁴.

Nesse sentido, a nova metodologia da FJP propõe o seguinte: os domicílios em que são identificados os núcleos secundários e que possuam mais de dois moradores por cômodo servindo permanentemente de dormitório devem ser classificados como *déficit* habitacional. A definição desse número também está relacionada ao fato de se considerar uma unidade doméstica específica “a composição de pelo menos duas pessoas” (FJP, 2021b, p. 42).

Desse modo, o *déficit* habitacional brasileiro em 2019 está distribuído entre ônus excessivo com aluguel urbano (51,7%), seguido de habitações precárias (25,2%) e coabitação familiar (23,1%). O ônus excessivo com o aluguel urbano é o principal componente do *déficit* em quatro regiões brasileiras, sendo que apenas a região Norte tem o fator habitação precária com o maior percentual. No Nordeste o ônus tem o

¹⁴ Em relatório de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas divulgado em 2020, o governo federal utilizou de dados do IBGE e uma metodologia própria para calcular o déficit habitacional com os 4 componentes (habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios alugados). Os índices de déficit habitacional divulgados no referido relatório não foram utilizados neste trabalho para manter certa coerência entre os dados e metodologias.

maior peso para o *déficit*, no entanto, o índice de habitações precárias é apenas ligeiramente menor a ele (Tabela 14).

Tabela 14 - Distribuição do *déficit* habitacional por componentes e regiões - 2019

| Região | Componentes | | | |
|---------------------|--------------------|------------|----------------------------|-----------|
| | Habitação precária | Coabitação | Ônus excessivo com aluguel | Total |
| Norte | 310.312 | 258.206 | 151.120 | 719.638 |
| Nordeste | 634.070 | 449.418 | 695.477 | 1.778.964 |
| Sudeste | 280.267 | 461.144 | 1.545.710 | 2.287.121 |
| Sul | 160.423 | 95.150 | 363.299 | 618.873 |
| Centro-Oeste | 97.514 | 94.456 | 280.132 | 472.102 |
| Brasil | 1.482.585 | 1.358.374 | 3.035.739 | 5.876.699 |

Fonte: FJP, 2021a. Organização: A autora (2022).

Alguns fatores são determinantes para o aumento do índice “ônus excessivo com aluguel”, como a desvalorização dos salários, o desemprego e o próprio aumento dos preços de aluguéis em função da especulação imobiliária. Estes fatores fazem com que muitas famílias não tenham condições de manter um imóvel alugado, levando-se em conta a quantidade de famílias que já fazem parte do *déficit* na faixa de renda 1, fica evidente o peso que tais fatores têm para a questão habitacional no país.

Uma comparação entre a distribuição dos componentes do *déficit* habitacional nos anos de 2008 e 2019 precisa levar em consideração que a mudança de metodologia excluiu o componente adensamento excessivo de imóvel alugado, tornando impossível uma comparação direta de todos os componentes e tornando distorcida uma que leve em conta apenas dos três elementos em comum. Ainda que para a FJP (2021b) o “adensamento excessivo de domicílios alugados” esteja relacionado ao “ônus excessivo com aluguel”, não há uma como fazer a equivalência dos dois indicadores para comparar os marcos temporais.

Outro aspecto a ser levado em consideração é a distribuição do *déficit* habitacional por faixas de renda (Tabela 15). As famílias com renda até 3 salários mínimos continuam concentrando a maioria absoluta das demandas habitacionais. No Nordeste essa faixa de renda engloba 92% do valor total, no Sudeste esse percentual é de 87%, no Centro-Oeste 86%, no Norte 85% e no Sul, 85%.

Tabela 15 - Déficit habitacional por faixas de renda e distribuição por regiões

| Regiões | Faixas de renda | |
|---------------------|------------------------|----------------------------|
| | até 3 salários mínimos | mais de 3 salários mínimos |
| Norte | 614.650 - 85% | 104.989 - 15% |
| Nordeste | 1.638.480 - 92% | 140.484 - 8% |
| Sudeste | 1.999.811 - 87% | 287.311 - 13% |
| Sul | 516.950 - 84% | 101.922 - 16% |
| Centro-Oeste | 406.236 - 86% | 65.866 - 14% |
| Brasil | 5.176.126 - 88% | 700.572 - 12% |

Fonte: FJP, 2021a. Organização: A autora (2022).

Estes percentuais são números muito próximos ou até mesmo iguais aos registrados em 2008, o que reforça a ideia de que a política habitacional posta em prática durante o período analisado teve pouco ou nenhum efeito sobre o *déficit* que atinge as menores faixas de renda do país. Ainda que o Programa Minha Casa Minha Vida tenha entregue mais de 1,5 milhão de unidades habitacionais destinadas a essa faixa ao longo do período analisado, seu efeito parece ser apenas a estabilização do *déficit*, mas não uma redução significativa.

A partir da análise feita, percebe-se uma tendência para o aumento do *déficit* habitacional brasileiro (Tabela 16), especialmente nos componentes habitação precária e ônus excessivo com aluguel. Além disso, esse crescimento deve continuar concentrando-se nas faixas de renda mais baixas, levando em conta o que já se sabe sobre o fim do PMCMV e o seu substituto, Programa Casa Verde Amarela¹⁵.

¹⁵ “O Programa Casa Verde e Amarela, por sua vez, que veio a substituir e incorporar o PCMV, apresentou algumas alterações de foco, passando a abranger ações diretamente relacionadas não só à produção habitacional, mas também almejando a melhoria do estoque existente, principalmente por meio de regularização fundiária e de melhoria habitacional” (BRASIL, 2020, p.4).

Tabela 16 - Evolução do Déficit Habitacional Brasileiro 2000 - 2019

| Ano | Unidades | Varição |
|-------------|-----------------|----------------|
| 2000 | 7.222.645 | * |
| 2007 | 5.989.064 | - 1.233.581 |
| 2008 | 5.546.310 | - 442.754 |
| 2009 | 5.998.909 | 452.599 |
| 2010 | 6.940.691 | 941.782 |
| 2011 | 5.889.357 | - 1.051.334 |
| 2012 | 5.792.508 | - 96.849 |
| 2013 | 5.846.040 | 53.532 |
| 2014 | 6.068.061 | 222.021 |
| 2015 | 6.355.743 | 287.682 |
| 2016 | 5.657.249 | - 698.494 |
| 2017 | 5.970.663 | 313.414 |
| 2018 | 5.870.041 | - 100.622 |
| 2019 | 5.876.699 | 6.658 |

Fonte: Dados FJP. Vários anos. Organização: A autora (2022)

Ainda que o PMCMV seja de fato o maior programa habitacional da história brasileira, que tenha construído mais de 6 milhões de moradias em um espaço de tempo tão curto e isso possa parecer um compromisso com a diminuição do *déficit* habitacional, os indicadores do mesmo mostram relativa estabilidade durante o período analisado, o que pode indicar que o programa não obteve êxito em seu objetivo de contribuir para a diminuição do *déficit* habitacional no Brasil.

Em suma, a população com renda até 3 salários mínimos continua englobando a maioria absoluta do *déficit* habitacional. As zonas urbanas apresentam números crescentes de defasagem habitacional, cresce o índice de famílias afetadas pelo “ônus excessivo com aluguel”, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste. Enquanto no Norte e Nordeste do país, o indicador que se destaca é habitação precária, que permanece como o maior responsável pelo *déficit* nessas regiões.

4 10 ANOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM TERESINA

A contribuição do programa para o combate ao *déficit* habitacional não pode ser avaliada apenas em termos de quantas unidades foram construídas. É necessário fazer as devidas considerações quanto à efetividade do seu desenho institucional, à localização dos seus empreendimentos e às famílias atendidas pelo programa. A partir disso, será possível formar um quadro geral com os resultados do programa para o enfrentamento do *déficit* habitacional na cidade de Teresina.

Para isso, nesta seção serão apresentados dados sobre a situação habitacional de Teresina, com os antecedentes das políticas habitacionais na cidade. Também serão verificados os resultados do programa em Teresina por meio da apresentação dos empreendimentos realizados na cidade para a faixa 1, a quantidade de unidades habitacionais construídas e sua localização, bem como dados acerca do *déficit* habitacional nos dois anos de marco temporal do trabalho (2009 e 2019).

4. 1 Situação habitacional em Teresina antes do PMCMV

A cidade de Teresina foi fundada em 1852, quando deixou de ser a Vila Nova do Poti e passou a ser classificada como cidade e no mesmo ano tornou-se a capital do estado. Atualmente o seu território é de 1.391,98 km² e uma população estimada em 864.845 habitantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA, 2020).

A cidade começou seu processo de urbanização na década de 1960. O crescimento econômico da capital do Piauí se deu sobretudo com o desenvolvimento dos setores de serviços, com atividades ligadas ao comércio e burocracia estatal. A intensificação do fluxo migratório para a cidade deu-se a partir da expansão do setor terciário. Apesar de ser tida como a primeira capital planejada do país, o seu crescimento em todas as direções aconteceu ora de forma desordenada ora com orientação dos agentes públicos (SILVA, 2017).

Teresina foi construída dentro de um plano com formato de um tabuleiro de xadrez e desenvolveu-se no entorno do centro administrativo com um forte caráter funcional voltado para a centralização de atividades comerciais e de serviços. Nesse sentido, a sua expansão inicial foi compacta e lenta e seguiu o padrão xadrez. Somente a partir de 1889,

quando a cidade começou a receber em grande quantidade a população que vinha do interior, que o crescimento urbano tendeu a ir do Centro em direção ao Norte e depois para o Sul, haja vista o incremento demográfico (SILVA, 2017, p.40-41).

A organização espacial de Teresina sofreu mudanças significativas da segunda metade do século XX até a primeira década do século XXI. A população da cidade cresceu de forma significativa, passando de 142.691 habitantes em 1960, para 814.230 habitantes em 2010. Além disso o percentual da população vivendo na zona urbana passou de 68,91% (1960) para 94,26% (2010) (LIMA, 2018). De acordo com Vieira e Façanha (2016, p.4):

Sabe-se que o crescimento populacional em conjunto com outros fatores, provoca mudanças territoriais de diversas naturezas, sobretudo, questões relacionadas ao acesso à moradia formal. Frente a este cenário, verifica-se que as formas de apropriação do espaço urbano ganham maior complexidade.

Ao final da década de 1960, com as construções dos conjuntos habitacionais feitas pelo BNH, a criação do Distrito Industrial de Teresina (localizado na mesma área que os conjuntos habitacionais, na região Sul da cidade) e a migração das famílias mais abastadas do centro para a região leste, surgiu a necessidade de coordenar a ocupação do solo urbano, o que resultou no Plano Diretor Local Integrado (PDLI) de 1969. No entanto, este só foi capaz de implementar as diretrizes para o sistema viário radiocêntrico e anel rodoviário (FAÇANHA, 2003).

Na década de 1970 a construção de vias e pontes ligando todas as zonas da cidade permitiu seu crescimento em todas as direções. O poder público municipal incentivou essa expansão “[...] com a promoção de assentamentos, estímulo a ocupações pelo movimento dos sem-teto, e, mais recentemente, construção de grandes conjuntos habitacionais” (LIMA, 2018, p. 261).

Nesse período foram construídas 7.043 unidades habitacionais divididas entre 11 conjuntos nas zonas Norte, Sul e Leste da cidade. Esse processo de descentralização espacial evidenciou as contradições da cidade e motivou a criação do I Plano Estrutural de Teresina (1977) com as diretrizes de uso e ocupação do solo urbano (VIEIRA; FAÇANHA, 2016). Conforme Nascimento (2009, p. 6-7):

Na década de 1970, Teresina encontra-se entre as capitais brasileiras com elevadas taxas de crescimento populacional, em um cenário

urbano recheado de problemas, contradições e desigualdades de ordem econômica e social. Pode-se listar entre as questões mais graves a falta de moradia ou a moradia em condições inadequadas, com casas construídas às margens da estrada de ferro que cortava a cidade, às margens dos rios Poti e Parnaíba, no leito de ruas.

Em 1977, a resposta do governo municipal para lidar com o processo de descentralização espacial e o declínio das condições de vida na cidade, é o lançamento do I Plano Estrutural de Teresina (I PET), um instrumento para regulamentar o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano da cidade através de dispositivos que determinavam a densidade das regiões da cidade e o perímetro urbano (FAÇANHA, 2003).

A década de 1980 é caracterizada por três processos que influenciaram diretamente a organização espacial teresinense, tornando-a mais complexa. O primeiro sendo a descentralização do comércio, com o surgimento de corredores comerciais em grandes avenidas em áreas afastadas do centro; o segundo é o crescimento industrial, com destaque para os setores da construção civil e de confecções; o terceiro é o processo de favelização. Ainda de acordo com Façanha (2003, p. 6)

[...] Em meados da década, resultado das inundações ocorridas na cidade, em especial na zona Norte, surgiram as ocupações de terras, realizadas de forma organizada por grupos sociais excluídos, atuando de forma articulada com os movimentos sociais urbanos (Organizações não governamentais, associações de moradores, lideranças políticas etc.) principalmente com a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC) e a Federação de Associação de Moradores do Estado do Piauí (FAMEPI). Esse contexto cristalizou os movimentos de luta em defesa da moradia.

Assim, em 1988 é instituído o II Plano Estrutural de Teresina (II PET), para coordenar a ocupação do solo urbano e tentar resolver os problemas que começavam a se agravar naquele momento, especialmente o processo de favelização. Quando as diretrizes para a ocupação do solo, o II PET incentiva uma expansão da cidade para a região Leste, tendo como justificativa os pontos de alagação na região Norte e a topografia irregular da região Sul, além da necessidade de proteção ambiental para os mananciais de água da mesma (FAÇANHA, 2003).

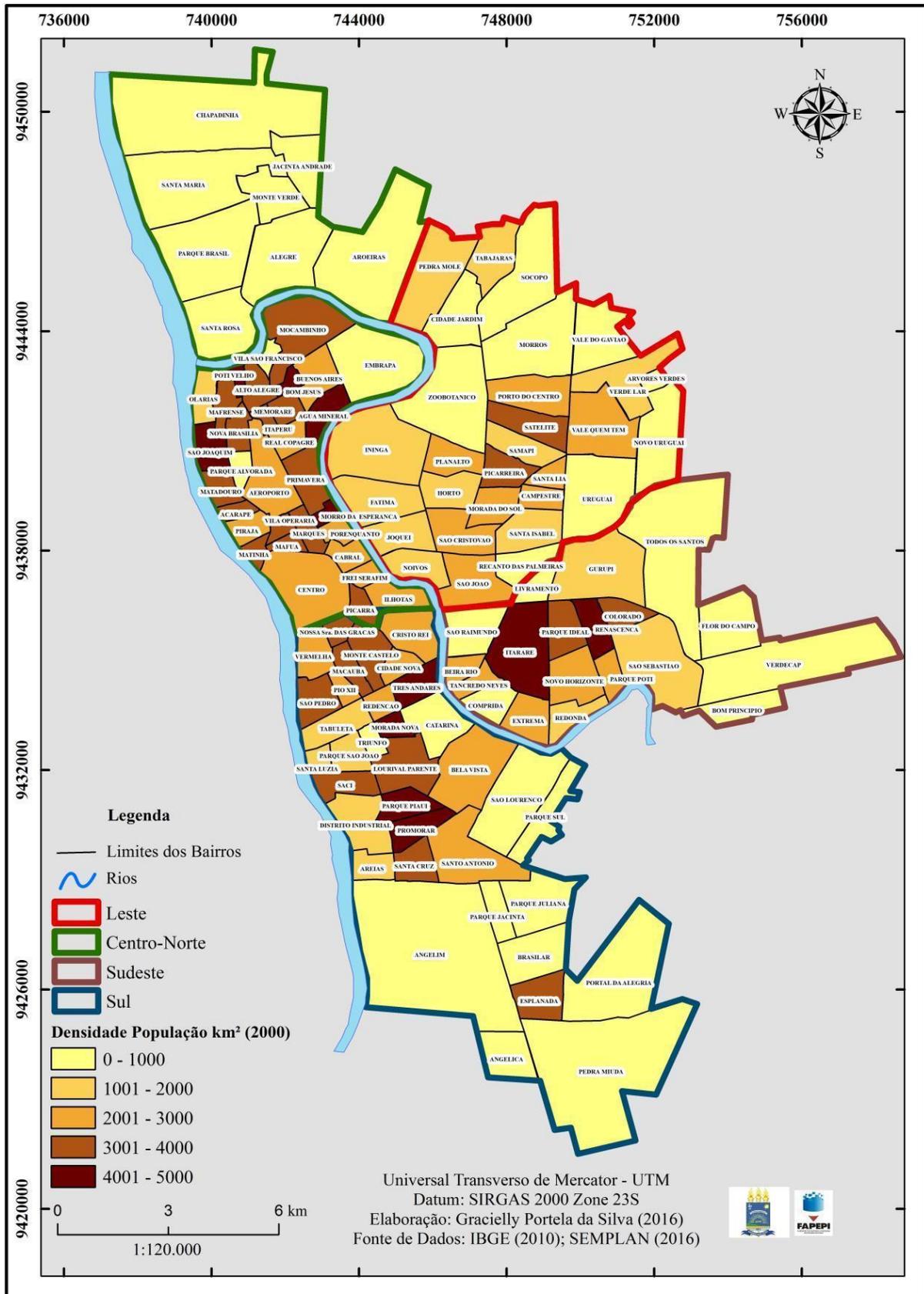
A Figura 2 deste trabalho apresenta o mapa com a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais construídos na cidade até a década de 1980. Após esse

período, os investimentos do governo federal no setor habitacional foram drasticamente reduzidos, sendo retomados em menor escala na segunda metade da década de 1990, quando manteve-se o padrão de localização dos conjuntos habitacionais concentrados sobretudo na zona sul da cidade. Ao todo foram construídas 4.079 unidades habitacionais em Teresina durante os anos de 1990 (LIMA; VIANA, 2019).

Durante a década de 1990, Façanha (2003) afirma que houve um certo “congelamento espacial” da cidade no que diz respeito aos núcleos do setor industrial da cidade, ficando o desenvolvimento da economia local a cargo dos setores de serviços e comércio, além do aumento do número de construtoras e imobiliárias. Nesse período o poder municipal promulgou diversas leis para ordenar a ocupação da cidade: códigos de obras sobre edificações, lei com alterações do perímetro urbano, inclusão e fusão de bairros, entre outros.

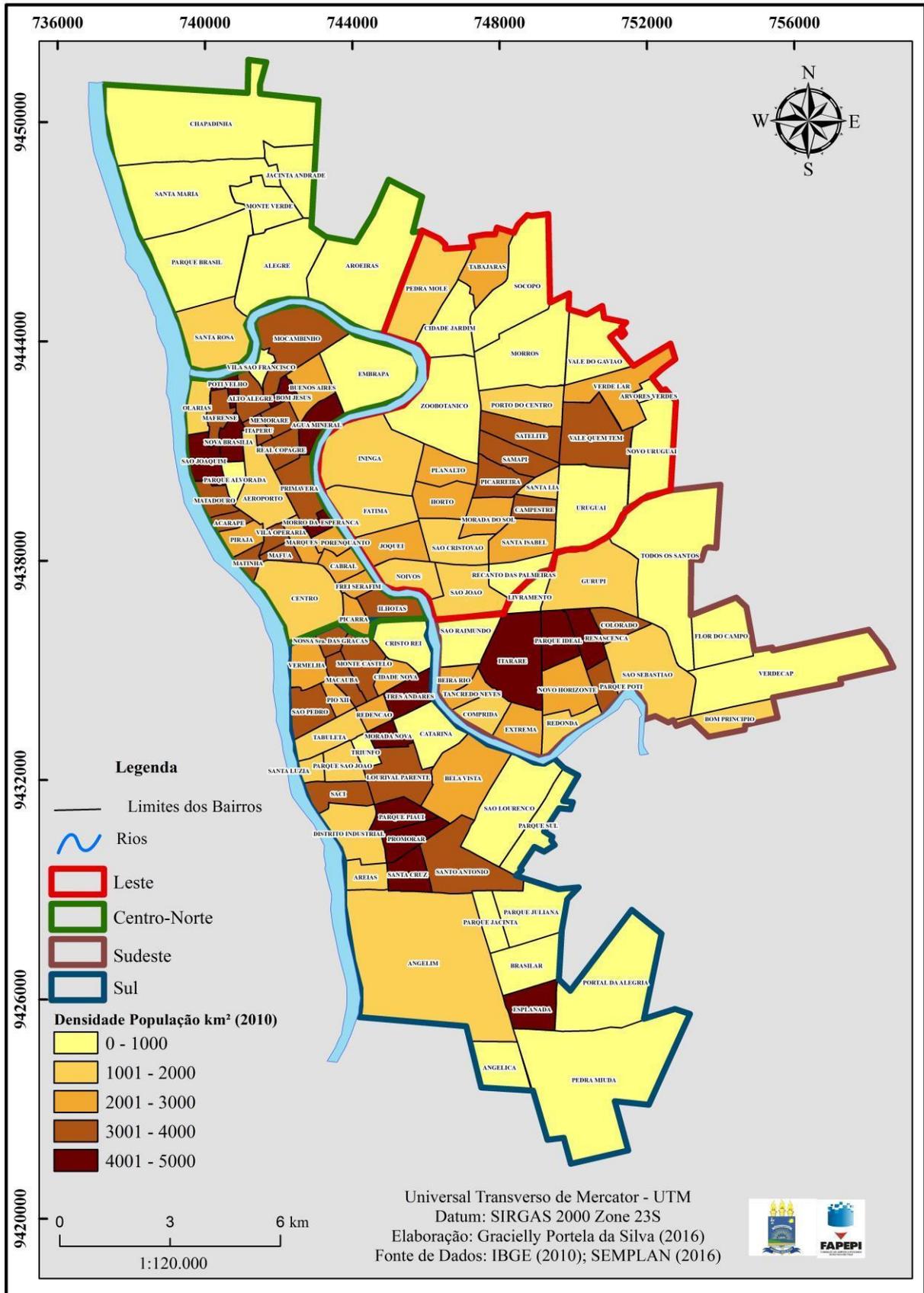
Nos anos 2000 a produção de novas moradias foi retomada com mais afinco, sendo que “entre os anos de 2004 e 2007 foram construídas 3.546 unidades habitacionais pela COHAB-PI em diferentes bairros da cidade” (LIMA; VIANA, 2019, p. 16). Desse modo, em 2010 a população da cidade estava distribuída da seguinte maneira: 15,5% no centro; 21,8% na região leste; 23,3% na região norte; 17,5% na região sudeste; e, 21,9% na região sul. Se compararmos essa configuração com a distribuição espacial da população nos anos 2000, é possível notar um esvaziamento do centro - que antes abrigava 18,7% da população - e um aumento da população residente na região sul da cidade, que antes era de 20,2% (LIMA, 2018) (Figuras 10 e 11).

Figura 10 - Densidade populacional por bairros de Teresina - 2000



Fonte: Dados IBGE (2010); SEMPLAN (2016). In: SILVA (2017).

Figura 11 - Densidade populacional por bairros de Teresina - 2010.



Fonte: Dados IBGE (2010); SEMPLAN (2016). In: SILVA (2017).

O crescimento populacional urbano de Teresina tem acarretado uma necessidade de aumento do limite urbano, levando a cidade a ampliar os limites de uma periferia “[...] que tende ser expansiva e com frequência ultrapassa os limites administrativos” (SILVA, 2017, p. 46). De acordo com Lima, Lopes e Façanha (2019, p. 13):

[...] Em Teresina, a delimitação do perímetro urbano está mais relacionada às ocupações espontâneas e à implantação de conjuntos habitacionais e condomínios fechados, ou seja, à necessidade de terras e moradias, pressionada por questões sociais ou incorporações imobiliárias, do que por critérios técnicos de densidade, condições de suporte do meio ou presença de infraestrutura.

No entanto, os processos de urbanização e crescimento populacional da capital não foram apoiados por políticas habitacionais capazes de lidar com os problemas fundiários e imobiliários resultantes desses processos. Isso levou as populações mais vulneráveis a ocupar terrenos públicos e privados de forma irregular, que muitas vezes são não apenas irregulares, mas também inadequados, o que gera problemas urbanísticos e ambientais. Segundo Pinto (2006, [s.p.]):

Dentre outros transtornos causados pela ocupação irregular do solo urbano, destacam-se os seguintes: desarticulação do sistema viário, dificultando o acesso de ônibus, ambulâncias, viaturas policiais e caminhões de coleta de lixo; formação de bairros sujeitos a erosão e alagamentos, assoreamento dos rios, lagos e mares; ausência de espaços públicos para implantação de equipamentos de saúde, educação, lazer e segurança; comprometimento dos mananciais de abastecimento de água e do lençol freático; ligações clandestinas de energia elétrica, resultando em riscos de acidentes e incêndios; expansão horizontal excessiva da malha urbana, ocasionando elevados ônus para o orçamento público.

A solução adotada pelo poder público municipal para lidar com o rápido crescimento da cidade foi a criação das Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs), para descentralizar as ações de prestação dos serviços mais básicos, como controle de obras, urbanismo, habitação, etc., estando orientadas pelo planejamento urbano da cidade.

Outro marco importante para a questão urbana foi o lançamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Teresina em 2001. O nome do documento (carta de intenções) pode estar em consonância com os tratados sobre

moradia e sustentabilidade que se articulavam no sistema internacional ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, mas era na verdade um documento articulado entre a administração municipal e os agentes econômicos, com a exclusão de setores da sociedade civil e ignorando os preceitos consolidados no Estatuto da Cidade para promover a mercantilização da cidade (FAÇANHA, 2003).

No contexto da dispersão populacional, o poder municipal continuou tomando novas medidas para alterar o perímetro urbano da cidade:

No ano de 2001, através da Lei de nº 3029 de 04 de Julho criou-se o bairro Chapadinha, já no ano de 2008, a Lei de nº 3789 de 18 de Julho altera o perímetro urbano de Teresina na região Leste através da criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a implantação de loteamento direcionada a população de baixa renda, com recursos vindos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Em 2009, novamente o perímetro urbano de Teresina é modificado, a Lei de nº 3906 de 31 de Agosto, em função da implantação de um novo loteamento para atender a população de baixa renda, mediante ao financiamento do OGU e do BNDES, acrescenta no espaço urbano o bairro Flor do Campo, na região de Todos os Santos (SILVA, 2017, p. 52)

O crescimento espacial de Teresina tem estado diretamente ligado à localização dos conjuntos habitacionais, instalados sobretudo na periferia da cidade, e que são resultantes das políticas habitacionais do Governo Federal. Como efeito, temos uma notável diminuição do adensamento habitacional na área central e seu aumento nos bairros periféricos, principalmente naqueles que receberam conjuntos habitacionais e os que reúnem muitos aglomerados subnormais.

De acordo com Cruz, Espindola e Carneiro (2016), desde a fundação da cidade de Teresina, a ocupação do espaço urbano é caracterizada pela instalação de parte da população nas áreas mais afastadas do centro. A ocupação dessas áreas se deu por incentivo governamental ou ocupação irregular, no entanto permaneceram sem acesso aos equipamentos urbanos necessários. Ainda segundo os autores (2016, [s.p.]):

De forma geral, os fatores que dificultam o acesso à moradia das famílias de baixa renda são o próprio mercado imobiliário da cidade, o baixo poder aquisitivo destas populações, a desarticulação das esferas de governo, e a descontinuidade das políticas públicas voltadas para a habitação. Ou seja, o atual modelo de expansão horizontal dificulta a implantação de infraestrutura, penalizando a população mais pobre e indiretamente beneficiando a especulação imobiliária pela valorização

de lotes vazios em áreas centrais e com boa qualidade de infraestrutura.

Assim, têm-se um panorama geral do crescimento urbano de Teresina, como a cidade cresceu e como este foi “controlado”. Percebe-se a influência de atores privados e sua relação com a administração pública municipal no processo de implementação das políticas habitacionais, especialmente com as constantes mudanças da lei de perímetro urbano para incluir os conjuntos habitacionais que a princípio não estariam em solo urbanizado. Além disso, fica evidente a pouca ou nenhuma influência das camadas populares neste processo, ficando a população atendida por essas políticas relegadas à condição de “compradores”.

4. 2 Os resultados do PMCMV em Teresina

Ao longo dos seus dez anos de existência o PMCMV construiu 19.350 unidades habitacionais. Entre os beneficiários do programa estão famílias que viviam em áreas de risco, irregulares ou simplesmente não possuíam moradia. Ainda segundo a Prefeitura de Teresina (2019), mais do que casas e apartamentos, os projetos executados pelo PMCMV também incluem a implementação de equipamentos públicos e ações de infraestrutura.

Em 2010, o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou a população de Teresina em 814.230 de habitantes, enquanto o relatório Estimativas do *Déficit* Habitacional Brasileiro (2007 - 2011), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), calculou o *déficit* habitacional de Teresina em 59.140 unidade, distribuído entre habitações precárias (32.125), coabitações (22.129), excedente de aluguel (5.135) e adensamento excessivo (2.314). Em termos proporcionais, isso significa um *déficit* de 18,9% em relação ao número total de domicílios (312.472) (IPEA, 2013b).

A Fundação João Pinheiro (FJP, 2021a), estimou o *déficit* habitacional de Teresina em 2019 em 35.538 unidades habitacionais. Esse número é formado majoritariamente por habitações precárias (48,5%), seguido de coabitação familiar (36,3%) e ônus excessivo com aluguel (15,1%). Ainda que o índice total do *déficit* habitacional tenha de fato diminuído em 23.602 unidades habitacionais, é preciso destacar a mudança na metodologia para o cálculo do *déficit* habitacional.

O índice de referência utilizado para o ano de 2009 tem como base os dados do Censo 2010, elaborados e divulgados em uma nota técnica pelo IPEA (seguindo os conceitos da Fundação João Pinheiro). Já os índices referentes ao ano de 2019 utilizados foram divulgados pela própria FJP, no entanto a metodologia de cálculo foi alterada e o adensamento excessivo de domicílio alugado já não é mais (expressamente) um componente do *déficit*.

É preciso destacar ainda que o PMCMV pode não ter sido a única causa da redução do *déficit* habitacional no município, outros fatores como crescimento econômico e migrações podem ter contribuído para esta diminuição. No entanto, é inegável que o PMCMV de fato atendeu muitas famílias na cidade, beneficiando especialmente as famílias de baixa renda.

A Tabela 17 apresenta os 29 empreendimentos construídos em Teresina no período de 2009 a 2019 para a faixa 1 do programa na modalidade FAR. Estes projetos estão distribuídos em três regiões da cidade, sendo que a região sul recebeu a maior parte das moradias construídas no período (13.962 unidades habitacionais), a região leste em segundo lugar, com 2.839 moradias e, por fim, a região norte, com 2.549 unidades.

Tabela 17 - Empreendimentos do PMCMV para a faixa 1 em Teresina - 2009 a 2019

| Empreendimento | Região | Nº Uni. Hab. | Tipologia |
|-----------------------------------|--------|--------------|-----------------|
| Residencial Nova Alegria II | Sul | 500 | Casa/Loteamento |
| Residencial Portal da Alegria III | Sul | 450 | Casa/Loteamento |
| Residencial Portal da Alegria IV | Sul | 540 | Casa/Loteamento |
| Residencial Inglaterra | Norte | 350 | Casa/Loteamento |
| Residencial Sigefredo Pachêco I | Leste | 500 | Casa/Loteamento |
| Residencial Sigefredo Pachêco II | Leste | 500 | Casa/Loteamento |
| Residencial Wilson Martins Filho | Leste | 455 | Casa/Loteamento |
| Residencial Teresina Sul I | Sul | 500 | Casa/Loteamento |

| | | | |
|-------------------------------------|-------|-------|------------------|
| Residencial Teresina Sul II | Sul | 500 | Casa/Loteamento |
| Residencial Tabajaras | Leste | 149 | Casa/Loteamento |
| Residencial Paulo de Tarso | Norte | 263 | Casa/Loteamento |
| Residencial Vila Nova | Norte | 487 | Casa/Loteamento |
| Residencial Bem Viver | Sul | 400 | Casa/Loteamento |
| Residencial Cidade Sul | Sul | 250 | Casa/Loteamento |
| Residencial Mirian Pacheco | Leste | 219 | Casa/Loteamento |
| Residencial Portal da Alegria VI-A | Sul | 1.344 | Misto/Loteamento |
| Residencial Portal da Alegria VI-B | Sul | 1.354 | Misto/Loteamento |
| Residencial Angicos | Sul | 1.296 | Apartamento |
| Residencial Bosque Sul | Sul | 1.316 | Apartamento |
| Residencial Edgar Gayoso | Norte | 459 | Casa/Loteamento |
| Residencial Francisco das Chagas | Sul | 400 | Apartamento |
| Residencial Jardim dos Caneleiros A | Sul | 720 | Apartamento |
| Residencial Jardim dos Caneleiros B | Sul | 572 | Apartamento |
| Residencial Jardim dos Ipês | Sul | 720 | Apartamento |
| Residencial Judite Nunes | Sul | 804 | Apartamento |
| Residencial Orgulho do Piauí | Sul | 1.368 | Apartamento |
| Residencial Prof. Wall Ferraz | Sul | 928 | Apartamento |
| Residencial Sigefredo Pachêco III | Leste | 1.016 | Apartamento |
| Residencial Parque Brasil | Norte | 990 | Misto/Loteamento |

| | |
|-------|--------|
| Total | 19.350 |
|-------|--------|

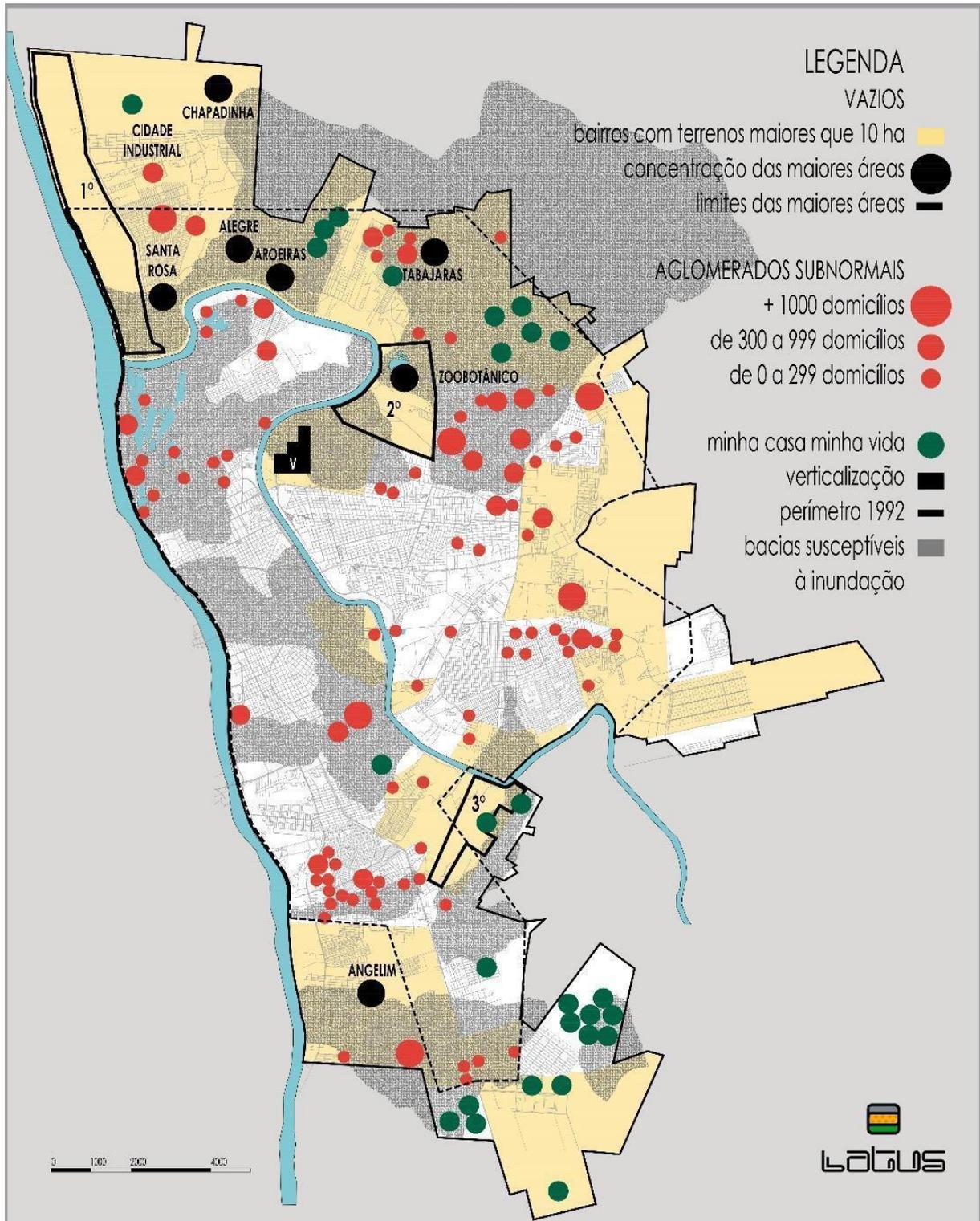
Fonte: Dados Caixa Econômica Federal (2022); Prefeitura de Teresina (2021). Organização: A autora (2022).

Ainda que o PMCMV tenha privilegiado o atendimento às famílias de baixa renda na capital, é preciso verificar seus resultados para além dos indicadores estatísticos. O enfrentamento do *déficit* habitacional não pode se dar apenas através da provisão de moradias, as políticas habitacionais devem estar em sincronia com as demais dimensões relacionadas à habitação, pois a complexidade do tema exige políticas de suporte capazes de possibilitar o acesso à casa e a efetivação do direito à moradia.

A Figura 13 apresenta um mapa da cidade de Teresina divulgado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação em 2022 apresentando a localização dos empreendimentos no programa na cidade. Sua observação deixa evidente a concentração dos conjuntos habitacionais próximos aos limites do perímetro urbano, sobretudo na região Sul da cidade, onde concentram-se não apenas em maior quantidade, mas também os empreendimentos com maior número de unidades habitacionais.

Em décadas anteriores, a necessidade de construção de conjunto habitacionais para a população de baixa renda já havia resultado na expansão horizontal da cidade e segregação dos mais pobres para as áreas mais afastadas do centro e essa lógica faz-se mais uma vez presente no PMCMV.

Figura 122 - Mapa de Teresina com distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV



Fonte: Prefeitura de Teresina (2022).

Estudos feitos sobre a implementação do programa em Teresina (LIMA, 2018; LIMA; VIANA, 2019; LIMA; VIANA, 2020; SILVA, 2017) apontam que o programa

seguiu o mesmo parâmetro de grandes cidades do país, onde as obras destinadas a faixa de renda 1 foram construídas nos limites do perímetro urbano ou até mesmo fora dele. Segundo Lima e Viana (2020, p. 90):

O padrão periférico do programa para a população de baixa renda, verificado nas cidades brasileiras, materializa-se em Teresina, pois a maioria dos empreendimentos foram construídos na franja urbana da cidade e em alguns casos fora do perímetro urbano, como é o caso de 8 empreendimentos [...] dos 18 localizados na região Sul, sendo que esses foram integrados ao perímetro urbano após alterações na legislação municipal, ocorridas em 2015.

A falta de articulação entre o programa e o planejamento urbano, bem como a liberdade das construtoras para decidirem acerca da localização dos conjuntos tem contribuído para a periferização e segregação espacial em Teresina, pois sem a intervenção do poder público para determinar a localização dos empreendimentos, as construtoras optam por mantê-los onde as terras são mais baratas, de modo a maximizar o próprio lucro. E os terrenos são mais baratos nas periferias da cidade, onde faltam infraestrutura e os equipamentos urbanos.

Em Teresina, o padrão de instalação de conjuntos habitacionais populares na região sul da capital já estava presente nas construções BNH e foi mantido pelo PMCMV. Além da localização periférica desses empreendimentos, outro parâmetro reproduzido é a “[...] fragmentação dos empreendimentos habitacionais construídos em várias etapas, formando grandes conjuntos” (LIMA; VIANA, 2019, p. 18).

Essa fragmentação dos empreendimentos é feita como um modo de burlar as regras do programa que preveem arranjos estruturais específicos a depender da quantidade de unidades habitacionais a serem construídas, com a instalação de infraestrutura capaz de atender as demandas por equipamentos urbanos que surgiram a partir da construção do empreendimento.

Figura 13 - Residencial Bosque Sul, localizado na região Sul de Teresina



Fonte: AcessePiauí (2016).

O exercício do direito à moradia exige mais do que a propriedade da casa, ao contrário do que as políticas habitacionais brasileiras têm propagado e incentivado ao longo das últimas décadas. A casa e o solo urbanizado são os “bens” essenciais à reprodução da vida, para o direito de viver a cidade e mudá-la. Portanto, as categorias que definem a moradia adequada servirão de parâmetro para verificação das condições dos conjuntos habitacionais do programa em Teresina.

Através de notícias e pesquisas anteriores feitas acerca da produção habitacional do PMCMV na cidade, foi feita uma relação desta com os aspectos da moradia adequada definidos em tratados internacionais (Quadro 2). A partir disso foi possível identificar como tais aspectos foram materializados nos empreendimentos do programa em Teresina.

Quadro 2 - Relação entre categorias da moradia adequada e notícias/pesquisas divulgadas sobre o PMCMV em Teresina

| Categorias da moradia adequada | O que as notícias e pesquisas dizem |
|--|--|
| Segurança na posse | “14. CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE – Decorrido o prazo de que trata o item 13, sem purgação da mora, a propriedade do imóvel será consolidada em nome do FAR mediante o pagamento de tributos devidos pela transmissão. 14.1 Consolidada a propriedade em nome do FAR, o(s) DEVEDOR(ES) lhe entregará(ão) o imóvel, livre e desimpedido, sob pena de pagamento à CAIXA, a título de taxa de ocupação do imóvel, por mês ou fração, o valor correspondente a 1% (um por cento) do valor do imóvel, atualizado na forma definida neste contrato” (CEF, 2015, p. 5). |
| Disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura | “O Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) Noé Cerqueira Fortes, situado no Portal da Alegria, zona Sul de Teresina, não iniciou as aulas presenciais e permanece de forma remota. Segundo informações repassadas ao O DIA, a creche não tem estrutura para dar início ao período letivo. A denúncia dá conta de que faltam cadeiras escolares, livros e, até mesmo, funcionários” (ALVES, 2022). |
| Preços acessíveis | “Moradores do Residencial Bosque Sul, localizado na BR 316, formado por apartamentos populares para pessoas de baixa renda, reclamam do valor cobrado, R\$ 176,00, por uma empresa (Grupo AJR) que está administrando o local e faz o serviço de “condomínio fechado”. Além dessa taxa, os moradores ainda pagam o apartamento no valor de R\$ 83,00” (PINTO, 2017). |
| Habitabilidade | “Moradores dos residenciais Bosque Sul e Orgulho do Piauí, na Zona Sul de Teresina, reclamam do serviço de abastecimento de água. De acordo com eles, a água que sai das torneiras tem cheiro podre e para beber ou cozinhar é necessário ferver. Alguns deles relatam terem tido problemas de saúde ocasionados por isso” (MORADORES, 2019). |
| Acessibilidades | “O residencial Edgar Gayoso existe há seis anos e é formado por 459 famílias. Desde o seu surgimento que os moradores enfrentam problemas relacionados ao transporte público. Durante a pandemia da Covid-19, a situação (sic) agravou. Agora, a parada de ônibus mais próxima para os moradores do Edgar Gayoso é a mais de um quilômetro de distância. São 20 minutos de caminhada” (MORADORES, 2022). |
| Localização | “O padrão periférico do programa para a população de baixa renda, verificado nas cidades brasileiras, materializa-se em Teresina, pois a maioria dos empreendimentos foram construídos na franja urbana da cidade e em alguns casos fora do perímetro urbano, como é o caso de 8 empreendimentos (Res. Portal da Alegria III, Res. Portal da Alegria IV, Res. Portal da Alegria VI-A, Res. Portal da Alegria VI-B, Res. Jardins dos Ipês, Res. do Caneleiro A, Res. do Caneleiro B e Res. Angicos) dos 18 localizados na região Sul, sendo que esses que foram integrados ao perímetro urbano após alterações na legislação municipal, ocorridas em 2015” (LIMA, VIANA, 2020, p.90). |
| Adequação cultural | “Ainda neste bairro [Portal da Alegria], foi verificada a importação de modelos arquitetônicos que não levam em consideração as características locais. Assim, nessas casas, são instalados equipamentos de aquecimento de água, alimentados por energia solar. Portanto, o equipamento instalado em um projeto de habitação popular situado em Teresina, cujas máximas de temperatura chegam aos 40° C em alguns períodos do ano, indicam que as habitações construídas são parte de um modelo “importado” de outras regiões onde as características climáticas tornariam tal equipamento necessário. [...]” (LIMA, VIANA, 2020, p. 89-90). |

Fonte: Organização a autora (2022).

A segurança na posse pode ser identificada no contrato de compra e venda celebrado entre o beneficiário e a CEF. Esta condição de posse está sujeita a revogação caso não sejam feitos os pagamentos das prestações do imóvel. O contrato prevê a perda do direito ao imóvel adquirido caso haja atraso de duas ou mais prestações, entre outras infrações que podem acarretar na quebra do contrato e perda da posse (CEF, 2015).

Quanto à disponibilidade de materiais, serviços e infraestrutura, uma busca rápida em sites de notícias revelam muitas reclamações de moradores dos conjuntos habitacionais do programa, especialmente no que diz respeito a falta de escolas, segurança e transporte público, o que está diretamente relacionado à localização dos empreendimentos, muitas vezes situados nas franjas urbanas ou mesmo fora do perímetro urbano.

Em relação a categoria preços acessíveis, aspecto indispensável para garantir que aqueles mais vulneráveis e que representam a maior parcela do *déficit* habitacional consigam manter suas casas, as reclamações são em relação ao preço do condomínio, uma vez que este valor é muitas vezes superior ao valor da prestação pago pela casa. É preciso lembrar que o ônus excessivo com aluguel é a categoria mais abrangente no *déficit* nacional, ou seja, aquela população que já não tinha condições de arcar com um aluguel, agora vê-se obrigada a arcar com a parcela da casa e do condomínio.

A habitabilidade, como podemos ver no Quadro 2, em dois empreendimentos que concentram mais de 1300 unidades habitacionais cada, é comprometida pela falta de abastecimento de água ou água de má qualidade, quando há abastecimento. A precariedade gerada pela má prestação de um serviço tão essencial quanto o fornecimento de água é suficiente para o comprometimento da dignidade dos moradores afetados.

Ao analisarmos a acessibilidade, um aspecto que diz respeito ao direito de todos de ir e vir, independentemente de suas necessidades específicas, percebe-se que mais uma vez, a localização dos conjuntos, desta vez aliada a falta de transporte público, é mais um aspecto da moradia adequada que não é efetuado. Em uma cidade como Teresina, em que a precariedade do serviço de transporte público nas áreas centrais é notícia quase diária, esse é um problema ainda mais acentuado quando se trata das áreas afastadas das regiões centrais.

A Figura 15 é uma imagem do Residencial Jardim dos Ipês, localizado na região Norte da cidade com 459 unidades habitacionais. A distância entre o empreendimento e o centro da cidade é de aproximadamente 18 quilômetros e os moradores reclamam da falta de transporte público no local, pois os ônibus não circulam dentro do residencial e o ponto de ônibus mais próximo fica há 30 minutos de caminhada (MORADORES [...], 2022).

Figura 14 - Residencial Edgar Gayoso, localizado na região Norte de Teresina



Fonte: 180GRAUS (2017).

Em relação a adequação cultural, apesar de preocupar-se com os padrões construtivos em sua estrutura institucional, não levou em conta as necessidades e hábitos específicos da população a ser atendida. Isso resultou em conjuntos habitacionais padronizados por todo o país. Os programas e projetos habitacionais precisam atentar-se para conhecer as populações que pretendem atender, identificar os seus hábitos e necessidades, as especificidades de suas condições para que os projetos e programas atendam de fato a essas populações.

As observações feitas aqui não podem ser generalizadas e aplicadas para todos os conjuntos do programa entregues em Teresina, pois conclusões mais acertadas quanto às condições de moradia de cada um só podem ser feitas a partir estudos mais aprofundados, que leve em conta os indicadores estatísticos, mas que também escutem os moradores.

O que pode ser concluído a partir disso é que em Teresina o Programa Minha Casa Minha Vida foi essencial para garantir um teto para as famílias de baixa renda e teve papel determinante para a expansão territorial da cidade na última década. No entanto, o mesmo não foi capaz de ir além da posse da casa e assegurar o direito à moradia, cumprindo os compromissos assumidos pelo Brasil junto aos órgãos internacionais e reafirmados através da legislação interna.

Os instrumentos legais presentes na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade que poderiam ter sido utilizados pelo programa para regulamentar a ocupação do solo e permitir maior participação da sociedade civil nos processos de formulação e operação desta política habitacional foram ignorados na formulação do programa, deixando mais uma vez as decisões dos rumos da política habitacional nas mãos de um banco (Caixa Econômica Federal) e das construtoras.

Sendo assim, ao invés de inclusão social e urbana das famílias de baixa renda, o resultado desta política foi a construção de moradias populares em bairros afastados das áreas centrais, com pouco ou nenhum acesso aos serviços públicos ao mesmo tempo em que cria mais vazios urbanos e áreas de especulação imobiliária que irão beneficiar os especuladores e tornar a cidade cada vez mais segregada e desigual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à moradia significa a satisfação das necessidades mais básicas do ser humano, as necessidades de abrigo e proteção. No entanto, nas cidades modernas, a moradia significa muito mais do que um teto e paredes. A casa é o lugar de produção e reprodução da vida, o espaço que ela ocupa pode acarretar melhores condições de vida, mais oportunidades de desenvolvimento e uma vida digna em todos os sentidos ou pode significar exatamente o oposto disso.

A problemática habitacional deve ser entendida/analísada dentro da dinâmica social e econômica em que está inserida, não apenas com números e índices de construção de moradias, mas toda a complexidade da questão. A importância de se questionar os resultados de uma política pública de habitação, de investigar que tipo de moradia ela está oferecendo àqueles a que se destina - especialmente aos mais vulneráveis - nos permite compreender a cidade, a produção do espaço e as lutas que nele se desenvolvem, além de pensar possíveis intervenções que contribuam para a melhoria das condições de vida na cidade como um todo.

O direito à moradia adequada, enquanto direito humano não pode ser efetivado apenas com a posse da unidade habitacional, é preciso que sejam feitas as devidas mudanças estruturais que satisfaçam os demais aspectos desse direito. Percebe-se, então, que uma política/programa habitacional ancorado unicamente na aquisição da casa própria não será capaz de efetivar o direito à habitação.

Através da retomada do histórico da política habitacional brasileira foi possível formar um quadro geral das complexidades e contradições que permeiam a questão da moradia no país. A política habitacional foi constantemente subordinada a outras agendas e afastada do que deveria ser seu principal objetivo, a provisão de moradias para as camadas populares.

Percebe-se, assim, que o *déficit* habitacional brasileiro não é resultado de apenas uma ou duas décadas de crescimento desordenado ou descaso de um único governo. Seus índices e estruturação foram historicamente construídos. O padrão de desigualdades que marca a sociedade brasileira se repete na forma como o *déficit* está distribuído entre as regiões geográficas e faixas de renda, mas mais do que isso, essa desigualdade se perpetua e reproduz em outros aspectos da vida dos cidadãos.

A análise do PMCMV sob uma perspectiva do direito à moradia, que determina que a habitação requer não apenas a posse de uma habitação, mas também a infraestrutura e equipamentos urbanos necessários para uma vida digna, deixa explícito a ineficácia do programa enquanto promotor deste direito. O programa fracassa não apenas em garantir que seus empreendimentos sejam instalados em “pedaço de solo urbanizado”, mas também ao não abrir espaço para uma gestão mais democrática do mesmo.

As pessoas afetadas pelas políticas e programas habitacionais devem ser consultadas e devem ser capazes de interferir, participar ativamente do desenvolvimento e implementação de políticas e programas destinados a elas. No entanto, a análise do desenho institucional do programa mostra como o mesmo abre mão dos instrumentos jurídicos presentes no Estatuto da Cidade e que poderiam tornar sua gestão mais democrática, deixando os beneficiários à margem do processo, sem qualquer poder de participação.

Além disso, o Programa Minha Casa Minha Vida tem mantido a tradição da política habitacional brasileira de conciliar provisão de moradias a geração de empregos e apoio à construção civil. O fato de ter sido desde a sua criação voltado para atender as demandas do mercado, fez como que a articulação do Programa Minha Casa Minha Vida com a Política Nacional de Habitação, bem como com as questões urbanísticas e fundiárias acabassem esquecidas, o que contribuiu para que o programa perpetuasse velhos padrões de segregação espacial do período do SFH e BNH.

A escolha por priorizar as agendas econômicas e satisfazer demandas de determinados setores da sociedade está presente em toda a história das políticas habitacionais brasileiras e continua sendo um fator de impedimento para que o *déficit* habitacional brasileiro tenha reduções significativas. A mesma lógica está presente na execução do PMCMV: a primazia dos interesses empresariais no processo de implementação da política habitacional promovida pelo programa o tornou ineficiente enquanto política pública capaz de priorizar os mais pobres e isso fica claro na incapacidade do programa de atender proporcionalmente as faixas de renda do *déficit*.

A pesquisa demonstrou como o programa foi incapaz de atender de forma equilibrada as diferentes faixas de renda do *déficit* habitacional no nível nacional e limitou-se a promover uma política habitacional baseada na posse da casa sem assegurar as demais dimensões do direito à moradia, resultando na segregação dos

mais pobres às regiões mais afastadas dos centros urbanos e, por conseguinte, da infraestrutura presente nesses centros.

Ainda que o PMCMV inclua os municípios em seu desenho institucional e estes possam participar da implementação do programa, o que acontece na prática é que geralmente os municípios brasileiros não possuem capacidade ou mesmo interesse de participar do programa além da escolha dos beneficiários. Nesse sentido, o município acaba por não interferir diretamente na localização das obras, o que pode explicar o elevado número de empreendimentos construídos sem a infraestrutura urbana necessária.

O Programa Minha Casa Minha Vida já passava por um processo de desmonte através de sucessivos cortes orçamentários desde 2015, no entanto somente foi encerrado em 2021 e substituído pelo Programa Casa Verde Amarela (PCVA), quando este se tornou lei (foi lançado como uma medida provisória nº 996 em 2020). O PCVA é uma mudança de rumo da política habitacional brasileira, não por seus objetivos de “aumentar o estoque de moradia” e “modernizar a o setor da construção civil”, mas por demonstrar desde o início uma inclinação a priorizar as faixas de renda mais abastadas.

É inegável que o Programa Minha Casa Minha Vida foi o maior programa voltado para construção de habitações da história brasileira, sua cobertura por todo o território nacional, a quantidade de unidades habitacionais construídas em um curto espaço de tempo, sua estrutura que permitiu a agilidade de contratações e execuções das propostas, além da facilidade de financiamento imobiliário para as faixas de renda mais baixas são pontos que merecem destaque na sua execução.

Como resultado de 10 anos do PMCMV em Teresina tem-se então uma significativa redução do *déficit* habitacional da cidade, que hoje é estimado em cerca de 35 mil unidades habitacionais. No entanto, a produção habitacional do programa tem causado efeitos perversos para a população atendida, uma vez que não foi capaz de fornecer a essas populações uma moradia que fosse de fato adequada às suas necessidades e que permitisse a essas pessoas condições dignas de viver.

Entende-se que mesmo que em Teresina o programa tenha contribuído ativamente para a redução do *déficit* habitacional através do significativo número de unidades habitacionais construídas, é preciso destacar que o combate ao *déficit* não é possível sem a devida atenção às demandas sociais que dizem respeito à habitação. Uma política habitacional duradoura e eficaz deverá estar em acordo com políticas

fundiárias e urbanas que promovam mudanças estruturais e não apenas com a posse da moradia.

Percebe-se assim que o desafio para o enfrentamento da crise de moradia permanece o mesmo: proporcionar moradia adequada não apenas em termos construtivos, mas também com infraestrutura urbana capaz de efetivar o direito à cidade e à moradia. Além disso, a necessidade de um programa habitacional que priorize de fato a questão da moradia e atenda proporcionalmente as faixas de renda que concentram a maior parte do déficit habitacional, ao invés de priorizar a satisfação das demandas do mercado.

REFERÊNCIAS

- 180GRAUS. Residenciais Edgar Gayoso e Buenos Aires recebem reforço na limpeza. **180Graus**, Teresina, Set. 2017. Disponível em: <https://180graus.com/noticias/residenciais-edgar-gayoso-e-buenos-aires-recebem-reforco-na-limpeza/>. Acesso em 10 ago. 2022.
- ACESSEPIAUI. Minha Casa Minha Vida garante moradia para mais 1.316 famílias em Teresina. **AcessePiauí** [online], Teresina, 2016. Disponível em: <https://www.acessepiaui.com.br/noticia/8883/Minha-Casa-Minha-Vida-garante-moradia-para-mais-1.316-familias-em-Teresina>. Acesso em: 07 ago. 2022.
- ALVES, E. Teresina: sem cadeiras e funcionários, creche do Portal da Alegria não inicia ano letivo. **Portal O Dia**, Teresina, Fev. 2022. Disponível em: <https://portalodia.com/noticias/teresina/teresina-sem-cadeiras-e-funcionarios,-creche-do-portal-da-alegria-nao-inicia-ano-letivo-390810.html>. Acesso em: 05 ago. 2022.
- ALVES, G. da A. As centralidades periféricas: da segregação socioespacial ao direito à cidade. *In*: CARLOS, Ana Fani A.; SANTOS, César Simoni; ALVAREZ, Isabel Pinto (org.). **Geografia urbana e crítica: teoria e método**. São Paulo: Contexto, 2018. p. 109-123.
- ANGYE, C. N.; RAMOS, J. da S. A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em Questão**. Rio Grande do Sul, v. 14, n. 33, p. 65-105, jan./mar. 2016, Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75243198004>. Acesso em 08 ago. 2022.
- ARAÚJO, A. C. da S. A casa [própria] alugada: questões da política pública habitacional. **Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo**, n. 7, p.165-176, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i7p165-176> Acesso em 08 Ago. 2022.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BEZERRA, F. L. O. **Técnicas de Conciliação em Sistema Financeiro de Habitação**, 2019. Disponível em: http://arquivos.trf5.jus.br/TRF5/Conciliacao_Diversos/2019/01/01/20190101Tecnicas_de_Conciliacao_em_Sistema_Financeiro.PDF. Acesso em: 21 jun. 2022.
- BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, São Paulo, v. 24, n.127, p. 711-732, 1994 (3º).
- BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. Urb - Revista Eletrônica de Arquitetura**

e **Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7499.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

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

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 18 jun. 2022

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: MCidades, 2006. (Cadernos MCidades Habitação, v. 4.).

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida Ciclo**, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2000; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília: MCidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Sobre o PAC**, Brasília: Ministério do Planejamento, 2007. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Por uma cultura de direitos humanos: Direito à moradia adequada**, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **O Programa Casa Verde e Amarela**, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/programa-casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 07 ago. 2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: Caixa, 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. **Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR**. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Modelo_contrato_compra_venda.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasília). MACEDO, M. de R.; BIJOS, P. R. S.; SANTOS, R. de C. L. F. dos. Outubro, 2017. **Programa Minha Casa Minha Vida: Subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública**, Brasília, Out. 2017. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf. Acesso em: 11 jul. 2022.

CARDOSO, A. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L. Direito à moradia e o direito à cidade. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (org.). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. do. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. *In*: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 7-15.

CARTY, C. G.; COSTA, L. A. M. **Dos Movimentos Sociais ao Estatuto da Cidade: breve histórico do processo de fomentação de uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil**. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3.. 2014. São Paulo, **Anais** [...]. São Paulo, 2014.

CDESC. **General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**, 1969. Disponível em http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

COSTA, M. A. da. **Direito à Moradia na Constituição da República: considerações a respeito de sua positivação e fundamentação**. 2013. (Apresentação de Trabalho/Congresso).

COSTA, S. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. *In*: PIRES, Roberto R. C. (org.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 53- 77.

CRISANTO, N. de. M. S. **A política habitacional para a população de baixa renda**. 2002. 76 f. Monografia (Especialização em Educação em Direitos Humanos) - Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2002.

CRUZ, I. C. de S.; ESPINDOLA, G. M. de; CARNEIRO E. L. N. da C. Três décadas de expansão urbana e concentração populacional em Teresina, Piauí, Brasil. **Revista ESPACIOS**. v. 37, n. 24, 2016.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. *In*: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.). **Participação Popular nas Políticas Públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2016. p. 31-48.

DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas: NEPP/Unicamp, 2009. (Caderno de Pesquisa, n. 82).

DEPIERI, M. Á. de L. **O Programa Minha Casa Minha Vida**: política habitacional dos governos Lula e Dilma no período de 2009 a 2014. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

FAÇANHA, Antônio Cardoso. A evolução urbana de Teresina: passado, presente e. **Carta Cepro**, v. 22, n. 1, p. 59-69, 2003.

FERREIRA, J. S. W. Segmento econômico e Programa Minha Casa Minha Vida: Regras do jogo, agentes envolvidos e impactos decorrentes *In*: **Produzir casas ou construir cidades?** Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente – FUPAM; LABHAB, 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**, [s. d.]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>. Acesso em 21 jun. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit Habitacional municipal no Brasil 2010**. Centro de estatística e informações. Belo Horizonte: FJP, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**: resultados preliminares. Belo Horizonte: FJP, 2014. (Nota Técnica, n. 1).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2016 - 2019**. Diretoria de Estatísticas e informações - Belo Horizonte: FJP, 2021a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Metodologia do déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil 2016 - 2019**. Diretoria de Estatísticas e informações. Belo Horizonte: FJP, 2021b.

GIOVANAZ, D. Triste Fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. **Brasil de Fato**, São Paulo, fev. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde>. Acesso em: 07 ago. 2022.

GOMES, L. **1808**: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. 3. ed. São Paulo: Planeta do Brasil, 2009.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2008.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Morar Longe**: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. BIDERMAN, Ciro (coord.). São Paulo, 2019.

INSTITUTO LULA. **Projeto Moradia (1999-2000)**. Disponível em: <https://institutolula.org/projeto-moradia/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

INSTITUTO LULA. **História**. [2022?]. Disponível em: <https://institutolula.org/historia>. Acesso em 18 jun. 2022.

INSTITUTO PÓLIS. Laboratório de Desenvolvimento Local. **Estatuto da cidade**: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. 3.ed. Brasília, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. LIMA NETO; FURTADO e KRAUSE (org.). Brasil, 2013a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. LIMA NETO; FURTADO e KRAUSE (org.). Brasil, 2013b.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. **Espaço e Política**: o direito à cidade II. Tradução: Margarida Maria de Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

LIMA, A. J. de. O Programa Minha Casa Minha Vida, a segregação urbana e a reprodução de velhas práticas. **Argum**, Vitória, v. 10, n. 3, p. 257-271, set./dez. 2018.

LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. (2019). Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. **Revista**

Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20190037. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180037>. Acesso em: 7 ago. 2022.

LIMA NETO, V. C.; KARUSE, C.; FURTADO, B. A. **O Déficit Habitacional Intrametropolitano e a Localização de Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. (Texto para Discussão, 2014).

LIMA, V. V; VIANA, B. A. S. A dinâmica da política habitacional brasileira em Teresina-PI. **Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**. Grajaú/MA, v. 5, n.17, p. 01-22, maio/ago. 2019.

LIMA, V. V; VIANA, B. A. S. A produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina: uma análise da infraestrutura urbana no Residencial Orgulho do Piauí. *In*: FAÇANHA, A. C.; SILVA, C. C.; DIAS, O. L. C. (org.). **Teresina e as cidades na região**. Goiânia: C&A Alfa Comunicação, 2020.

MANCINI, E. L. A. R. O percurso das políticas urbanas e habitacional brasileiras e seus “novos” rumos. **Rev. Pol. Públ.**, São Luís, v. 12, n. 2, p. 35-43, jul./dez. 2008.

MARGUTI, B. O. Políticas de Habitação. *In*: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para sua construção e desafios à sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. Cap. 8. ISBN 978-85-7811-325-4.

MARQUES, E.; RODRIGUES, L. O Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole Paulistana: Atendimento Habitacional e Padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.15, n. 2, p.159-177, 2013.

MARTINS. A. R. **Programa Minha Casa Minha Vida: uma análise da política habitacional para a população de baixa renda no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015.

MORADORES da Zona Sul de Teresina relatam problemas de saúde por conta da água. **G1 Piauí**, Teresina, Out. 2019. Disponível em:
<https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/10/24/moradores-da-zona-sul-de-teresina-relatam-problemas-de-saude-por-conta-da-qualidade-da-agua.ghtml>. Acesso em: 09 ago. 2022.

MORADORES de residencial em Teresina protestam com bolo a falta de transporte público. **Pensar Piauí**, Teresina, Fev. 2022. Disponível em:
<https://pensarpiaui.com/noticia/moradores-de-residencial-em-teresina-protestam-com-bolo-a-falta-de-transporte-publico.html>. Acesso em: 09 ago. 2022.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R; EUCLYDES, F. M. Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair? *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 4., 2017. João Pessoa/PB, **Anais [...]**. João Pessoa/PB, 2017.

NASCIMENTO, F. A do. Sonhos e pesadelos dos moradores da periferia de Teresina nas décadas de 1960 e 1970. SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009. Fortaleza, CE. **Anais** [...]. Fortaleza, CE, 2009

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, 1967. Disponível em http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

OLIVEIRA, G. H. J. de. O Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2014) e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais: impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. Direito, instituições e políticas públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado. **Quartier Latin**, São Paulo, p. 918, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração de Istambul para Assentamentos Humanos**, 1996. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos/view>. Acesso em: 10 jun. 2022.

PINTO, F. Empresa cobra taxa e gera revolta em moradores do Bosque Sul. **45GRAUS**, Teresina, Jun. 2017. Disponível em: <https://www.45graus.com.br/geral/empresa-cobra-taxa-e-gera-revolta-em-moradores-do-residencial-bosque-sul#:~:text=Moradores%20do%20Residencial%20Bosque%20Sul,servi%C3%A7o%20de%20E2%80%9Ccondom%C3%ADnio%20fechado%20E2%80%9D>. Acesso em: 09 ago. 2022.

PINTO, V. C. Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal. **JUS.COM.BR**, 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8781/ocupacao-irregular-do-solo-urbano#ixzz1xxAUpcEI>. Acesso em: 10 ago. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA - PMT. **Programas de habitação em Teresina beneficiam mais de 50 mil famílias**. PMT, [s.d.]. Disponível em: <https://pmt.pi.gov.br/2019/08/21/programas-de-habitacao-em-teresina-beneficiaram-mais-50-mil-familias/>. Acesso em: 02 out. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA - PMT. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Programa Minha Casa Minha Vida [Relatório]**. Teresina: PMT, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA - PMT. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Teresina: Panorama municipal**, 2020. Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2020/07/Teresina-Panorama-Municipal-junho-2020.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA - PMT. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **A cidade que temos**, 2022. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2018/07/THE-Participativa-A-Cidade-que-Temos.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2022.

PIRES, R. R. C. Introdução. *In*: PIRES, Roberto R. C. (org.): **Implementando Desigualdades**: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 13- 50.

ROSSI, R. A. **A política habitacional brasileira e a reprodução da cidade como mercadoria**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Humanas e Sociais Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021.

RUBIO, V. M. Política habitacional brasileira: um caminho para reprodução da desigualdade. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3.,. 2014, São Paulo e Campinas. **Anais** [...]. São Paulo e Campinas: Universidade Presbiteriana Mackenzie e Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2014. p. 1-16.

SENADO FEDERAL. **As novas possibilidades para o programa Minha casa, Minha Vida**, [s.d.]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/as-novas-possibilidades-para-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 02. out. 2019.

SANTOS, A. M. S. P; DUARTE, S. M. Política Habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n.10, p. 1-29, 2011.

SILVA, G. P. **Expansão do espaço urbano recente em Teresina (PI): uma análise do setor habitacional**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

SILVA, K. A. C. da. **O direito à cidade à moradia das mulheres beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 no município de Curitiba**. 2021. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

SILVA, E. O; SILVA, G. R.; VIEIRA, N. R. C. Expansão urbana da cidade de Teresina e suas transformações socioespaciais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA REDE OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Regimes urbanos e governança metropolitana. 2017, Natal/RN. **Anais** [...]. Natal/RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

SOUTO, I. A. **A Política Habitacional no Brasil: O caso do Programa Minha Casa Minha Vida**. 2016. Monografia (Bacharel em Gestão Pública) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SOUZA FILHO, L. S. O direito fundamental à moradia digna e a política pública habitacional no Brasil. **DireitoNet**, 2019. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11046/O-direito-fundamental-a-moradia-digna-e-a-politica-publica-habitacional-no-Brasil>. Acesso em: 6 jun. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento no Programa Minha Casa Minha Vida**, 2011. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D8D5AA6014D8D8217BE5BC6>. Acesso em: 14 out. 2021.

VIEIRA, A. O; FAÇANHA, A. C. A produção do espaço urbano e a moradia popular em Teresina (PI). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 2016. São Luís, MA. **Anais** [...]. São Luís, MA, 2016.