



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

SÍNTESE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL (1964 A 2010): AVANÇOS DE ANTIGAS PROPOSTAS E RETORNO A VELHAS PRÁTICAS.

**Eliana Santos Junqueira de Andrade** (Universidade Federal Fluminense) - elianaja@gmail.com

*Arquiteta, pos graduanda em arquitetura e urbanismo na UFF, consultora em habitação no IBAM, aposentada da CAIXA*

## **Síntese Histórica das Políticas Habitacionais no Brasil (1964 a 2010): Avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas.**

### **Habitação no período do BNH: 1964 a 1986**

Com a instalação do regime militar em 1964 a habitação alcançou importância estratégica (BOTELHO,2007,p.109), foram criados, nesta época, o Banco Nacional da Habitação (BNH), órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e de Saneamento (SFS) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Com a criação do SFH/BNH o governo procurou ao mesmo tempo conquistar o apoio das massas populares e criar uma fonte estável de financiamento para a construção civil (MCIDADES,2008), priorizando em termos de política urbana a questão habitacional (AZEVEDO,2007, p.7). Foram utilizadas basicamente duas fontes de recursos voltadas quase que exclusivamente para a produção de unidades prontas (MARICATO,2008, p.98): a poupança compulsória dos trabalhadores assalariados, proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a poupança voluntária da população, proveniente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O sistema habitacional estratificou o mercado em três faixas de atendimento: o segmento popular, o econômico e o médio. O segmento popular atendeu inicialmente as faixas de renda familiar de um a três salários mínimos, e mais tarde as faixas até cinco salários mínimos, utilizando recursos do FGTS e tendo por agente as COHABs. O segmento econômico voltou-se ao atendimento das famílias de três a cinco salários mínimos e posteriormente atendeu também famílias até 10 salários mínimos, utilizando recursos do FGTS e tendo as Cooperativas Habitacionais por agentes promotores. Após 1972, quando o BNH se tornou um banco de segunda linha, este segmento passou operar também com outros agentes financeiros, como Associações de Poupança e Empréstimo, e Caixas Econômicas. O segmento médio direcionou-se para famílias de renda superior a seis salários mínimos, tendo como agentes financeiros as Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo e Caixas Econômicas (BOTELHO,2007,p.111)

Foram produzidas, neste período 4,3 milhões de moradias, sendo 2,4 milhões através do FGTS (MCIDADES, 2008). No entanto, apenas 30% do total investido pelo BNH atenderam de fato as populações de renda mais baixa (ROLNIK, AKANO,2009.AZEVEDO,2007,p.7) e, para muitos autores o sistema priorizou o setor privado. A maioria das unidades produzidas, neste período, não contou com financiamento governamental e foi construída pela população com recursos próprios, pelo regime de autoconstrução, em muitos casos de forma irregular e em local inapropriado (AZEVEDO,2007,p.7). Desta forma, o sistema excluiu grande parte da população da política habitacional oficial (MARICATO,2008,p.44),

não atendendo as famílias de renda até três salários mínimos mensais, onde 90% do déficit estão concentrados (ROLNIK,NAKANO,2009). Ao mesmo tempo, as características da produção imobiliária que tinha por base a “ideologia da casa própria”, construída pelo sistema formal, deixou de apoiar outras formas de produção da moradia e de urbanização que incorporasse o esforço próprio e a capacidade organizativa das comunidades (MCIDADES, 2008, MARICATO,2008,ROLNIK,NAKANO,2009). O modelo do BNH, além de rígido e centralizado utilizou projetos padronizados e repetitivos, desarticulados do tecido urbano, distribuídos em grandes conjuntos habitacionais nas periferias da cidade. Além de a casa própria ter sido considerada a única forma de acesso à moradia, o sistema não utilizava recursos subsidiados para atender as populações mais pobres. Finalmente, apresentava acentuada fragmentação institucional e adotava o princípio da privatização (DRAIBE in CARDOSO,1996,p.12). Este modelo entra em crise nos anos 70, quando se assinalam várias mudanças.

### **A crise dos anos 1970 e a extinção do BNH**

Foi a partir dos anos 1970 que o processo de urbanização alcançou um novo patamar no Brasil, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo (SANTOS,2009,p.77). Ampliou-se a verticalização dos edifícios, o mercado fundiário tornou-se mais inacessível aos pobres e a construção de moradias para baixa renda concentrou-se em conjuntos habitacionais nas periferias, deixando grandes vazios urbanos nas cidades. (MARICATO,2008,p.20,21). A produção habitacional se estabeleceu em locais onde a terra era barata, desprovida de serviços de infraestrutura, carente de equipamentos comunitários, de sistema de transporte coletivo e sem oferta de trabalho (ROLNIK,NAKANO,2009). Para Milton Santos, existe um círculo vicioso, os vazios urbanos geram especulação e a especulação acentua a dificuldade de acesso à terra e à habitação e, juntamente com o déficit de moradias, acentua-se a tendência de periferação da população mais pobre na cidade (SANTOS,2009,p.106). Além disso, o mercado “por atacado” gera expectativas que, paralelamente à expansão da classe média e à migração de pobres para as cidades, contribui para a especulação da terra e para ampliação do perímetro urbano que prioriza a “cidade econômica” em detrimento da “cidade social” (SANTOS,2009,p.107). Assim, a falta de uma política urbana e fundiária e a desarticulação destas com a política habitacional fortaleceram ainda mais as críticas ao BNH, explicitadas nos diagnósticos dos dois relatórios técnicos que antecederam a sua extinção (ANDRADE,SILVA,2010).

A crise econômica nos anos 1970 repercutiu diretamente sobre o SFH, quando deixou de funcionar o seu tripé de sustentação, baseado na arrecadação do FGTS, na capacidade

de poupança e no retorno dos financiamentos (ANDRADE;SILVA, 2010.MARICATO,2008). Esses reflexos se fizeram sentir na redução dos investimentos e no aumento da inadimplência, ao mesmo tempo em que a malversação e os escândalos na aplicação de recursos impactavam na sua estrutura e credibilidade. Enquanto o crescimento econômico esteve acelerado o modelo funcionou, apesar de excluir grandes contingentes populacionais de seus benefícios (ANDRADE;SILVA, 2010.MARICATO,2008,p.21).

Aliado à conjuntura econômica, os movimentos sociais e da luta pela moradia, que deram base, nos anos 1980 ao planejamento participativo (SANTOS JUNIOR,1995,p.36), manifestavam sua insatisfação com o reajuste das prestações e pressionavam por reformas que valorizassem a descentralização, a transparência e participação nos processos decisórios (ANDRADE, SILVA, 2010. ROLNIK, 2008). Somavam-se, ainda, as críticas de técnicos e acadêmicos a respeito política habitacional; centralizadora, fragmentada que privatizava os investimentos e não pressupunha subsídios para os mais pobres, e tornava a terra inacessível para a maioria da população. (ANDRADE;SILVA, 2010.ROLNIK,2009.MARICATO,2008.CARDOSO,1996).

A conjuntura política da época, em luta por eleições diretas para presidente e pela constituinte, associava o BNH ao combate à ditadura e criou um clima favorável ao acirramento das críticas (MCIDADES,2008,cap.6,p.350). Nesse contexto, a Presidência da Nova República recém instalada, instituiu um Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação - GTR-SFH<sup>i</sup>, com o objetivo de analisar os problemas do Sistema, a fim de apresentar “subsídios e sugestões para a reformulação da política habitacional, com vistas à melhor compatibilizá-la com as diretrizes governamentais no campo do desenvolvimento social e econômico” (GTR-SFH,1985,p.1) <sup>ii</sup>. Logo após a apresentação de seus resultados, a fim de ampliar a discussão com a sociedade, o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) organizou com o IAB um amplo debate, em todas as capitais do país ao mesmo tempo.

Os dois relatórios além dos breves diagnósticos traçados, apresentavam severas críticas à política adotada pelo BNH e avançavam sobre propostas progressistas voltadas para uma legislação de desenvolvimento urbano, redirecionadas à ocupação racional do território, e embasadas em antigas reivindicações sociais. O IAB pretendia que esse debate não fosse um evento isolado como aconteceu em 1963 no Seminário do Quitandinha, em Petrópolis (MDU-IAB, 1986, Apresentação). Naquela ocasião, enquanto se discutiam reformas de base e uma abordagem mais ampla sobre o tema habitacional, ocorre o golpe militar de 1964, com um corte dramático no processo de democratização (SILVA,2005). Essa agenda foi assim historicamente adiada.

O Governo com esse debate, ao menos aparentemente, pretendia ao mesmo tempo equacionar os problemas urbanos e descobrir uma saída para a crise do sistema habitacional profundamente desgastado. O BNH não atravessava uma crise, ele simbolizava a própria crise, envolvendo vários atores econômicos e sociais em graves conflitos de interesse. Esperava-se, assim, que em um ambiente politicamente favorável, o SFH e o BNH, com base nos estudos técnicos e acadêmicos voltados para o enfrentamento das questões habitacionais e à necessidade de democratização das políticas públicas (SILVA,2005,p.16.AZEVEDO,2007.PRATES,1991,p.17 in SANTOS,1995,p.36), sofressem uma profunda reestruturação e que fosse formulada uma nova política habitacional e urbana para o país (ANDRADE, SILVA,2010.MCIDADES,2008.)

Os dois documentos surpreenderam em seus diagnósticos e propostas, pois conseguiram ao mesmo tempo resgatar antigos ideais, adormecidos por 15 ou 20 anos, que vieram do movimento pela Reforma Urbana, anterior ao regime militar, e apresentar propostas que nortearam, com suas idéias que permaneceram latentes ao longo dos anos, importantes marcos legais, balizadores do processo de planejamento urbano e habitacional no nível nacional, com rebatimento no nível local. Suas proposições avançaram sobre um conceito mais abrangente para a moradia, que passa a ser entendido como um direito social, inserido no direito à cidade. Indicaram outras formas de acesso à moradia, que não apenas a casa nova e pronta, através da propriedade privada. Definiram a prioridade de atendimento, voltada às famílias de menor renda, mediante a concessão de subsídios. Inverteram a lógica do crédito, dos agentes promotores para os beneficiários. Apresentaram mecanismos facilitadores de acesso ao solo urbano ocioso. Sugeriram mudança no enfoque dos programas habitacionais, entendendo a habitação como um processo. Indicaram a necessidade de articulação do setor urbano e habitacional às demais políticas setoriais. Quanto à organização institucional, apregoaram princípios de descentralização e participação democrática nas políticas urbanas e habitacionais, com a criação de conselhos representativos da sociedade<sup>iii</sup> Embora os encaminhamentos sugeridos na época não tivessem a continuidade imaginada, o esforço não foi em vão. Os avanços referentes aos direitos sociais foram percebidos já em 1988 na Constituição Federal e se firmaram nas constituições estaduais, leis orgânicas municipais e dos planos diretores (SILVA,2005,p.38), e mais adiante no Estatuto da Cidade e na Política Habitacional a partir dos anos 1990. Santos Junior (1995), em sua análise, destaca que o período inicial da Nova República foi caracterizado pelo esforço concentrado nas reformas de base e o período seguinte pela fragmentação e descontinuidade que acabaram por não concretizar as reformas estruturantes. O que, no entanto, não significou o fim dessas propostas. Como veremos

adiante nos anos subsequentes verificam-se algumas conquistas, mas também retrocessos e frustrações na implantação de novas políticas e programas.

Apesar das críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, com o seu fim deixa de existir uma política nacional estruturada e o acesso à moradia tornou-se ainda mais difícil para a população mais pobre (MARICATO,2008,p.85), *“sua importância é indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação”*. (MCIDADES,2008,cap. 2,vol.6,p.348) Ao mesmo tempo, a centralização imprimida na condução da política habitacional durante o regime militar, desobrigou os estados e municípios a formularem suas próprias políticas, o que tornou ainda mais difícil a prática de políticas locais no pós-BNH. Somente no final dos anos 1980, alguns governos estaduais e municipais procuraram formular políticas próprias (Maricato,1994), como veremos mais adiante.

### **Habitação no período pós-BNH (1986 a 2002)**

Após a extinção do BNH *“não se definiu um novo conjunto articulado de ações na promoção pública de habitação popular”* e o SFH continuou como base do financiamento habitacional até a década de 1990 (BOTELHO, 2007,p.121). A Caixa Econômica Federal (CAIXA) ao absorver o BNH em 1986 assumiu precariamente as atribuições como Agente Financeiro e a regulamentação do crédito habitacional passou para o Conselho Monetário Nacional, como um instrumento de política monetária, dificultando e limitando a produção habitacional (MCIDADES,2008). Da extinção do BNH (1986) até a criação do Ministério das Cidades (2003), a gestão da política habitacional esteve subordinada a diversos ministérios e as ações desenvolvidas foram pontuais, descontínuas, muito aquém das necessidades (MCIDADES,2008). Segundo Maricato, o acesso à moradia tornou-se ainda mais difícil para a população mais pobre (Maricato,2008,p.85) e a privatização dos recursos do FGTS acentuou-se ainda mais em 1988, quando a CAIXA passa a transferir os recursos do FGTS, dos agentes públicos para as construtoras<sup>iv</sup> (CASTRO,1999,p.101,in BOTELHO,2007, p.121), em *“uma clara opção em direção à privatização da política habitacional para a população de baixa renda, com a conseqüente exclusão desse segmento populacional do acesso á moradia”* (BOTELHO,2007,p.121).

Em 1988, a Constituição Federal incorporou os conceitos da emenda constitucional de iniciativa popular da Reforma Urbana e consolidou novas práticas públicas no caminho da democratização e da valorização das políticas sociais (CARDOSO,2007), cujos desdobramentos para a política urbana se materializaram, mais tarde, no Estatuto da Cidade (2001). A Constituição estabeleceu, ainda, o dever comum dos entes federativos na

promoção de programas habitacionais e na melhoria das condições básicas da moradia e do saneamento (ANDRADE,SILVA,2010). Surgiram, nesta época, em alguns municípios, programas inovadores que adotaram pressupostos de desenvolvimento sustentável, diversidade tipológicas, estímulo a processos participativos e autogestionados, integrados e articulados à política urbana. Programas de urbanização de favela, regularização de loteamentos, construção de moradias por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais. <sup>v</sup> Ao mesmo tempo, entretanto, o elevado grau de endividamento das COHABs, entre alguns fatores, desestabilizou a política em muitos estados que deixaram de promover políticas habitacionais próprias. (ANDRADE,SILVA, 2010)

Na última década de existência do BNH a produção habitacional se retraiu bastante. Enquanto no período de 1980 a 1982 a média de produção anual com recursos do FGTS e do SBPE atingiu 250 mil unidades ao ano, em cada uma das linhas de financiamento, de 1983 a 1986, a produção ficou abaixo das 50 mil unidades ao ano, para cada uma das linhas (MCIDADES,2008). Nos anos seguintes à extinção do BNH, de 1987 a 1989, a produção habitacional aumentou e atingiu 100 mil unidades, tanto nas operações do FGTS quanto do SBPE. Nos anos 1990 e 1991, durante o governo Collor, a produção habitacional volta a crescer, principalmente no que se refere aos recursos do FGTS, cuja aplicação alcançou 150 mil unidades em 1990 e 350 mil unidades no ano seguinte (MCIDADES,2008).

No governo Collor (1990 a 1992), o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), destinado a famílias de renda até 3 salários mínimos, utilizou as construtoras como agentes promotores e as COHABs como assessoras, em projetos habitacionais que adotaram a unidade embrião em lotes urbanizados. Nesta época, os agentes públicos receberam 21% das verbas do FGTS enquanto o segmento privado, para rendas médias, recebeu cerca de 70% dos recursos, aprofundando a tendência de privatização da política habitacional intensificada no governo do Presidente Sarney, que beneficiou mais os grupos empresariais da construção civil do que a população (BOTELHO,2007,p.122). A concessão dos financiamentos também foi muito questionada e marcada por suspeitas de corrupção, com liberações de contrato acima das possibilidades do FGTS, o que gerou a paralisação na aplicação desses recursos de 1991 a 1995, inclusive no Governo de Itamar Franco (1992 a 1994), que teve também poucos recursos liberados do SBPE. (MCIDADES,2008,cap.2, vol.6, p.52).

No Governo Itamar Franco ocorreram importantes avanços, com a instituição do financiamento direto à pessoa física e ao produtor e a implantação dos conselhos de participação comunitária. Foram lançados, com recursos da União e contrapartida dos

governos locais, dois programas habitacionais que produziram aproximadamente 54 mil unidades habitacionais para famílias com renda mensal até três salários mínimos: o Programa Habitar-Brasil em cidades de porte médio e grandes, e o Morar-Município nos municípios menores. Esses programas serviram de base para a formulação da política habitacional no governo seguinte (BOTELHO,2007,p.122).

Na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), o Programa Habitar - Brasil foi aperfeiçoado. Passou a contar com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e inovou ao privilegiar o componente de desenvolvimento institucional (DI) e a elaboração do Plano Estratégico para Assentamentos Precários (PEMAS) nos municípios, como premissa para acesso aos recursos em ações de urbanização de assentamentos precários (UAS). No Seminário de encerramento do Programa<sup>vi</sup>, foi consenso entre os participantes que os municípios beneficiados pelo Programa Habitar-Brasil-BID ficaram mais capacitados para a gestão urbano/habitacional. Até hoje uma das grandes carências nos municípios no trato das questões habitacionais diz respeito à falta de capacidade de gestão. Na elaboração dos Planos de Habitação de Interesse Social que passaram a ser exigidos para acesso aos recursos do FNHIS em 2005, ficou claro nos debates e nas propostas a necessidade de fortalecimento do setor público.<sup>vii</sup> No entanto, não existem até hoje fontes de recursos significativas para esse atendimento, apenas o Programa Pró-Moradia e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) possuem linhas de financiamento, porém limitadas<sup>viii</sup>.

Em 1995, novas formas de acesso à moradia, como a urbanização de assentamentos e a concessão do crédito diretamente às famílias, foram incorporados aos programas do FGTS (MCIDADES,2008). Os novos programas guardavam relação com o tipo dos tomadores: o Pró-Moradia e Pró-Saneamento voltavam-se ao setor público, admitiam o subsídio ao beneficiário pelo poder local e presumiam a participação da população envolvida, mas as restrições ao endividamento público ao ignorar a quem os empréstimos se destinavam (Maricato,2008,p.10) inviabilizaram muitas dessas operações (MCIDADES,2008. CASTRO,1999,p.121 in BOTELHO,2007,p.123). Os Programas Carta de Crédito e o de Apoio à Produção voltavam-se ao mercado privado de renda média (BOTELHO,2007,p.123), invertendo a lógica na concessão dos financiamentos que antes eram dirigidos às construtoras e passaram a ser concedidos diretamente às pessoas físicas. Esses programas permaneceram no governo Lula. Além disso, ao mesmo tempo em que eram implantados os novos programas do FGTS, o governo Fernando Henrique promoveu a reformulação do SFH e a segregação das contas do FGTS<sup>ix</sup>, de forma a permitir uma maior transparência na gestão dos recursos.



Somente a partir de 1999, surgiu a modalidade do “leasing” como alternativa de acesso à habitação em programa oficial. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi lançado com o objetivo de atender as famílias com renda máxima até 4 ou 6 salários mínimos, dependendo da região do país, utilizando um mix de recursos onerosos e não onerosos, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que viabilizava o arrendamento a um baixo valor de mensal para as famílias. Mesmo assim, somente famílias com renda mínima comprovada eram atendidas, e o programa muitas vezes deixava de fora quem ganhava menos de dois salários mínimos. Esta modalidade foi considerada “inovadora” (MCIDADES,2008), apesar de constar de todas as antigas reivindicações sociais, inclusive dos relatórios que apresentaram sugestões para a reformulação do SFH/BNH, em 1986. A partir do lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, os recursos do FAR se direcionaram ao novo programa e o “leasing” deixou de ser uma opção disponível, o que pode ser considerado um retrocesso. Segundo Maricato (2009,p.131) é muito importante que sejam consideradas outras formas de acesso à moradia que não somente a aquisição, pois, na dinâmica mais ampla do mercado, existe uma interligação entre as várias modalidades de provisão habitacional. Segundo técnicos da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro entrevistados<sup>x</sup>, o aluguel ou o “leasing” seriam alternativas bem mais interessantes que a aquisição nas áreas centrais da cidade, onde se deseja garantir a permanência de populações em áreas mais valorizadas ou em processo de valorização.

Os avanços obtidos com a Constituição de 1988 levaram a um intenso debate sobre o papel dos cidadãos na gestão das cidades nos anos 1990. Ao mesmo tempo, os efeitos de reformas macroeconômicas do regime liberal se fizeram sentir, com o contingenciamento no acesso aos recursos, e com uma alta dose de continuidade no processo de redemocratização e descentralização política. Assim, a combinação desses elementos, com a lógica de gestão do território restrita a grupos privilegiados, vem ditando “*as marchas e contra-marchas da agenda da Reforma Urbana no país*” (ROLNIK,2009,p.3) .

Em 2001, houve um enorme avanço no sentido de facilitar a gestão urbano/habitacional com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC). Os princípios constitucionais referentes ao direito à moradia digna, redução das desigualdades sociais e ao combate à marginalização, função social da propriedade, regularização de áreas ocupadas, necessidade de atuação planejada e participação social nas decisões (ANDRADE,SILVA,2010) se instrumentalizaram e se materializaram posteriormente na elaboração dos Planos Diretores participativos a partir de 2003<sup>xi</sup>.

## **A política habitacional do primeiro governo Lula (2003 a 2006)**

No governo Lula, a política habitacional foi estruturada a partir do Projeto Moradia<sup>xii</sup>, quando foram aprovadas leis importantes e criado o Ministério das Cidades (MCidades) (BONDUKI,2010,p.7.MARICATO,2007). A nova política resgatava reivindicações dos movimentos pela moradia e reforma urbana, como a criação do Sistema Nacional de Habitação<sup>xiii</sup>(2005), cuja lei tramitava no Congresso desde 1992, o Conselho Nacional das Cidades (2004), uma política de subsídios habitacionais e instrumentos que facilitassem o acesso à terra e combatessem a especulação, dentre outras (BONDUKI,2010, p.7). As propostas de políticas regulatórias elaboradas pelo MCidades contaram com a participação de relevantes atores sociais e lideranças organizadas (AZEVEDO,2007,p.10,11). Para quem atuava no movimento social pela Reforma Urbana<sup>xiv</sup>, a criação do Ministério representou a possibilidade de avançar na gestão urbana, ampliando os espaços de democracia participativa no nível nacional. (ROLNIK,2009). O MCidades<sup>xv</sup> veio ocupar um vazio institucional que havia retirado o Governo Federal da discussão sobre a política urbana (MCIDADES,2008) e junto com o EC criou um ambiente institucional e legal favorável à implementação das reformas urbano/habitacionais. No primeiro ano do governo Lula, buscou-se o entrelaçamento entre a política urbana, habitacional, de transportes e de saneamento, nas três esferas de governo, e houve importantes avanços no marco regulatório ministerial (AZEVEDO,2007,p.10). O MCidades coordenou a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades<sup>xvi</sup> (AZEVEDO,2007,p.10) e a Política Nacional de Saneamento, de Trânsito, de Mobilidade e Transporte Urbano, o Programa Nacional de Regularização Fundiária e a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos (MCIDADES,2008). A PNH avançou sobre *“outros pontos centrais da agenda de reforma urbana – como direito à moradia”* (ROLNIK,2009,p.6), a habitação como política de estado buscou universalizar o acesso à moradia; promover a urbanização e a regularização de favelas; fortalecer o papel do estado na gestão e na regulação dos agentes privados; democratizar o acesso à terra urbanizada; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional e incentivar a geração de emprego e renda para dinamizar a economia, seguindo princípios preconizados no movimento pela reforma urbana e apontados nos dois relatórios que precederam a extinção do BNH. Suas diretrizes voltaram-se ao desenvolvimento institucional; à mobilização de recursos, à identificação da demanda e gestão de subsídios; à qualidade da produtividade da produção da habitação; ao sistema de informação; a avaliação e monitoramento da habitação e à urbanização de assentamentos precários e produção da habitação para as faixas de menor renda.

Quanto ao Sistema Nacional de Habitação (SNH), este foi subdividido em Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), similar ao de mercado médio da época do BNH e no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), para populações de baixa renda, com subsídios diretos e indiretos, entendendo as necessidades habitacionais tanto no que se refere à produção de novas moradias quanto para oferecer condições de habitabilidade aos domicílios inadequados (AZEVEDO,2007,p.11,12). A Lei 11.124 /2005 que criou o SNHIS, também criou o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de centralizar e gerenciar os recursos dos programas e o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), para auxiliar no controle da aplicação dos recursos.

Em 2004 foi introduzida a política de subsídio, como um instrumento importantíssimo, capaz de viabilizar, de fato, o atendimento da população de menor renda. Inicialmente, foram concedidos sob a forma de “descontos” em operações do FGTS, por intermédio de estados e municípios e em 2005, com a aprovação do FNHIS, passam a vir diretamente do Orçamento Geral da União (OGU). Entretanto, apesar de todos os diagnósticos e recomendações, o subsídio à moradia, uma das condições básicas para se promover uma política habitacional de cunho social, permaneceu por mais de 20 anos sem solução estruturada (ANDRADE;SILVA,2010). A entrada de recursos não onerosos no FNHIS, da ordem de um bilhão de reais ao ano pode ser considerada um marco e uma grande conquista social. Todas as agendas nacionais e internacionais indicavam essa medida como indispensável para efetivamente privilegiar a população que não podia arcar com os altos custos de um financiamento e inverter a lógica de direcionamento do crédito para a classe média. O modelo de “descontos” do FGTS atingiu cerca de R\$ 4,4 bilhões em subsídios entre 2005 e 2007, mas em muitos casos a localização dos empreendimentos e a forma de concessão foram consideradas discutíveis (MCIDADES,2008,vol.2,cap.6). Outros programas subsidiados, de menor impacto sobre a demanda, foram lançados pelo Governo: o Programa de Subsidio Habitacional e o Crédito Solidário, apoiados por contrapartidas estaduais e municipais (MCIDADES, 2008. ANDRADE, SILVA,2010).

Com o advento da lei do SNHIS, regulamentada em 2006<sup>xvii</sup>, estabeleceu-se um novo modelo de gestão, descentralizado, democrático e participativo, estimulando a implantação de conselhos locais e pressupondo planejamento das ações com a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A Lei do SNHIS teve importância histórica, resultando de uma grande mobilização social que incorporou diversas reivindicações do movimento pela moradia (BONDUKI,2010. MCIDADES,2008. MARICATO,2017), permitindo acreditar na possibilidade de um incremento quantitativo e qualitativo das políticas municipais de habitação popular (AZEVEDO,2007,p.15) quando articuladas com estratégias

urbanas definidas pelo Estatuto da Cidade (ROLNIK,NAKANO,2009). Na nova PNH, o Governo Federal voltou a estimular a produção habitacional no país que desde o final do BNH viveu anos de escassez de recursos e de baixa produção, repercutindo no agravamento da precariedade urbana (BONDUKI,2010). O quadro abaixo apresenta a evolução dos recursos aplicados em habitação, no período de 2003 a 2008.

RECURSOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
FGTS	2.104.706.622	2.227.322.702	3.935.258.094	5.217.328.412	5.346.817.831	10.342.144.979	29.173.578.640
FAR	773.821.662	608.551.554	870.351.742	986.877.491	561.947.777	437.883.669	4.239.433.895
FDS			18.887.696	57.721.186	84.384.382	183.632.807	344.626.071
OGU	269.341.848	534.157.661	406.924.568	1.162.038.548	144.639.467	422.942.482	3.899.149.371
CAIXA	533.786.490	834.788.624	1.582.826.581	3.789.562.001	5.550.022.654	9.028.362.999	21.319.349.349
FAT	114.266.242	50.716.295	54.731.300	40.563.730	7.810.893	2.453.519	270.541.979
<b>TOTAL</b>	<b>3.795.922.864</b>	<b>4.255.536.836</b>	<b>6.868.979.981</b>	<b>11.254.091.368</b>	<b>11.695.623.004</b>	<b>20.417.420.453</b>	<b>59.246.679.304</b>

Fonte: MCidades, 2010, in Bonduki,2010

Percebe-se claramente, no quadro acima, o incremento dos investimentos em habitação no governo Lula. Em 2005 os recursos praticamente dobram em relação ao ano de 2002, e em 2006 novamente dobram em relação a 2005, estabilizando-se em 2006, quando outra vez voltam a praticamente dobrar em 2007. Já em 2008, o volume de recursos investidos chega a representar três vezes mais o aplicado no ano anterior, que já era considerado inédito. Salienta-se que em 2007 e 2008, os investimentos na verdade incorporam os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início do segundo mandato do governo Lula (2007). Assim, de 2002 a 2008, em cinco anos apenas, os investimentos em habitação tornam-se cinco vezes maiores.

Se por um lado a nova política habitacional conseguiu “emplacar” conceitos há muito reivindicados pelo movimento pela reforma urbana, e dar prioridade a investimentos e subsídios ao setor habitacional, por outro foram esquecidas questões voltadas ao apoio à capacitação para gestão do setor público, à democratização da terra urbanizada e à qualidade da produção habitacional. Nos programas estratégicos do segundo governo Lula, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007) e PMCMV (2009), em especial neste último, a integração com a política urbana foi relegada, fazendo com que os empreendimentos sejam localizados nas periferias das cidades, ao mesmo tempo em que são questionadas a qualidade e a padronização generalizada dos projetos (ROLNIK,NAKANO,2009. ROLNIK,2010. BONDUKI,2010. VERÍSSIMO,2010). Seria, entretanto, importantíssimo que todos os recursos habitacionais fossem utilizados por

intermédio do SNHIS em articulação com instrumentos da política urbanas, uma vez que “*construir moradias é construir cidades*” (ROLNIK,NAKANO,2009).

### **A política habitacional do segundo governo Lula (2007 a 2010)**

No segundo governo Lula, ao mesmo tempo em que se elaborava o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) (2008), o governo voltou-se para ações concretas, nas áreas de habitação e saneamento (AZEVEDO,2007, p.15). No campo do planejamento, o PlanHab partiu do pressuposto de que as necessidades habitacionais no país deveriam ser enfrentadas pela sociedade como um todo, com diferentes processos de produção e de financiamento (MCIDADES,2008). O PlanHab considerava a diversidade das áreas urbanas e rurais, as diferentes características sociais e econômicas da população, a capacidade institucional do poder público, a necessidade de fontes de financiamento e subsídio, a articulação com a questão fundiária e urbana e a necessidade de estruturação da cadeia produtiva da construção civil, e reservava ao Estado o papel de articulador e coordenador do processo (MCIDADES,2008). Com esse importante instrumento o governo reafirmava sua posição de encarar a habitação dentro da perspectiva de participação, diversidade, interdisciplinaridade e complementaridade. Preocupado com o crescimento dos assentamentos precários, e para que estes pudessem ser “gradativamente transformados” em bairros, com níveis adequados de urbanização e regularização, o PlanHab, considerou necessário viabilizar ao mesmo tempo a produção massiva de novas unidades habitacionais, para reduzir o déficit acumulado e suprir a demanda futura, tendo identificado a necessidade de construção de 31 milhões de moradias, em 15 anos. E apontou a necessidade de uma modelagem de subsídio e financiamento que garantisse coerência entre o perfil da demanda e as fontes de recursos. (MCIDADES,2008). Ao mesmo tempo em que o PlanHab estava em elaboração, haviam mobilizações, estimuladas pelo MCidades, para a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com treinamentos e capacitações para o planejamento das ações, como indispensável ao acesso aos recursos do FNHIS.

Paralelamente, como ação concreta, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com atributos de um plano estratégico, destinado a promover e estimular o crescimento econômico, com a intenção de beneficiar 3.960.000 famílias (MCIDADES,2008). Para AZEVEDO (2007,p.5), no nível local, os municípios passam a enfrentar um duplo desafio: por um lado precisam desenvolver ações indutoras de caráter estratégico no mundo globalizado, e por outro necessitam melhorar as condições precárias

de vida da população de baixa renda. Com vultosos recursos, o PAC se impôs, mobilizando estados e municípios a apresentarem projetos, de forma a garantir os recursos.

Os projetos vinculados ao PAC foram distribuídos em três eixos estratégicos, prevendo investimentos da ordem de 503,9 bilhões de reais, no período de 2007 a 2010, incluindo um programa de caráter social destinado à urbanização de assentamentos precários (MCIDADES,2010). Até 2010, foram desenvolvidas 3.556 ações em habitação em todos os Estados e em 1.974 municípios, envolvendo recursos da ordem de 13,4 bilhões, sendo R\$ 10,1 bilhões do OGU, beneficiando cerca de 940 mil famílias e mais R\$ 3,3 bilhões em financiamento para 310 mil de famílias (CAIXA,2010).

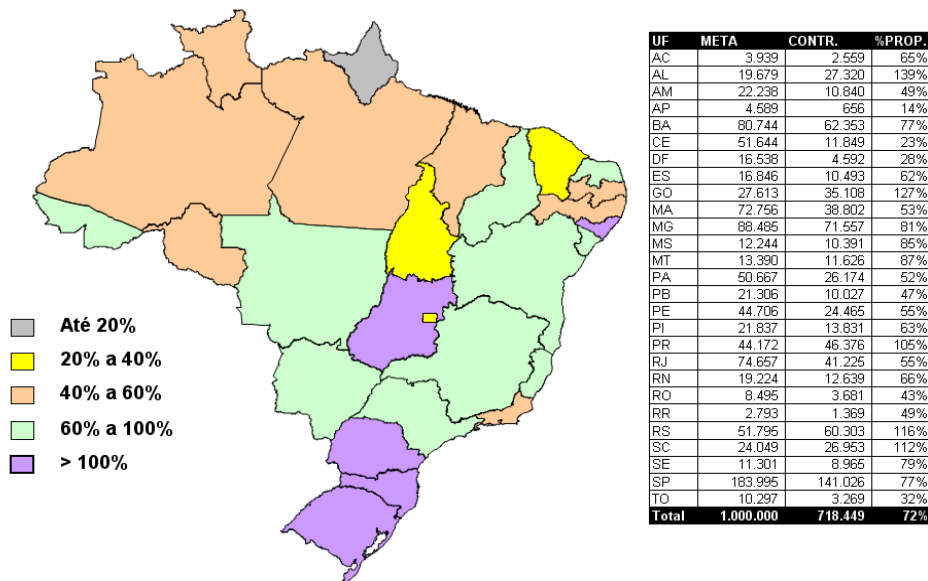
Em 25 de março de 2009, também como estratégia para impulsionar a economia brasileira em momento de crise internacional (ROLNIK,NAKANO,2009), foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)<sup>xviii</sup> voltado para o financiamento da moradia pronta através do mercado imobiliário, em parceria com o setor público no caso de habitações populares<sup>xix</sup>, envolvendo na primeira fase recursos da ordem de 34 bilhões de reais de 2009 a 2011(MCIDADES,2010). O Programa tinha por finalidade incentivar a produção e aquisição de unidades habitacionais por famílias com renda até dez salários mínimos. *“A mobilização de investimentos públicos, notadamente em setores de uso intensivo e mobilização rápida de mão de obra, como é o caso da construção civil, tem sido uma das clássicas soluções keynesianas para momentos de crise.”* (ROLNIK,NAKANO,2009). O programa tinha por meta construir um milhão de moradias no país até 2010 e mais um milhão na segunda fase, de 2011 a 2014. Se o volume de recursos envolvidos no PAC e no PMCMV pode ser considerado pouco para as necessidades atuais, *“é suficiente para recolocar na ordem do dia velhas questões trazidas pelo movimento moderno, que orientou as origens da produção de habitação social brasileira e, de modo equivocado, a massivas realizações do BNH”* (BONDUKI,2010,p.2).

Enquanto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social precisou de 13 anos para ser aprovado no Congresso e os recursos do Orçamento Geral da União para o FNHIS montavam um bilhão de reais ao ano, o PAC e o PMCMV foram lançados em patamar orçamentário bastante diverso, com um volume de recursos muito superior, sem se submeter a todos os mecanismos de planejamento, participação e controle que a lei do SNHIS imprimiu, mas condizente com as características de um programa de caráter estratégico, no qual o volume de recursos empregados, a execução e o tempo se impõem.

O Programa subdivide-se em duas linhas de financiamento para construção da casa própria por intermédio das construtoras. Uma para atender famílias com renda bruta até 10 salários mínimos, através do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), envolvendo um mix de recursos onerosos do FGTS e não oneroso da União, cujo percentual de subsídio depende do nível de renda familiar, e uma segunda linha com recursos do FAR, destinado às famílias com renda até três salários mínimos, indicadas pelos governos locais (CAIXA, 2010). O Programa conta ainda com um Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) que dispensa o seguro habitacional, dá cobertura ao imóvel e ao responsável pelo financiamento.

Se a prioridade dada à produção da habitação, com alto volume de investimento e subsídios nunca antes vistos para o setor, é desejável para combater o déficit habitacional acumulado, ao mesmo tempo torna-se preocupante a forma de sua implementação, ao delegar ao mercado imobiliário o papel de protagonista dessas operações. Nesse sentido, mais uma vez se impõe a “lógica privada do fazer”, tornando desnecessário que as operações se submetam aos instrumentos de planejamento e controle, ficando as mesmas à margem do sistema oficial – SNHIS, desprezando os Planos e os Conselhos locais constituídos, privilegiando a agilidade em detrimento da qualidade.

Para Bonduki, o governo “*ao publicizar o novo programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que representava uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social.*”(BONDUKI,2010,p.5). No mesmo sentido, Milton Santos ressaltava, no início dos anos 90, ser um erro o planejamento urbano voltado ao chamado desenvolvimento econômico enquanto o que se necessita é de um planejamento sociopolítico, preocupado com a distribuição dos recursos sociais e com os instrumentos de controle social, capazes de assegurar cidadania plena, uma vez que os problemas urbanos não podem ser resolvidos sem uma solução para os problemas sociais (SANTOS,2009,p.125). A Política Nacional de Habitação passa, assim, a ser pressionada tanto pela nova agenda governamental quanto pelos interesses do setor da construção civil que, de modo pragmático, está mais preocupada com a quantidade de moradias produzidas e com o atendimento às metas do que com a qualidade urbanística e arquitetônica dos projetos (BONDUKI,2010,p.5).



Fonte: MCidades,2010.

Em novembro de 2010, conforme quadro acima, a meta nacional estabelecida para o programa atingia 72%, sendo que em alguns estados, como Paraná, Goiás, Alagoas, e Rio Grande do Sul foram inclusive superadas.

### Considerações finais

A ampliação do crédito e dos subsídios de forma substancial, associada à desoneração na indústria da construção civil, com incentivos fiscais e garantias de agilidade na tramitação dos processos junto às municipalidades, na verdade não se fez acompanhar de nenhuma estratégia urbanística ou fundiária. As avaliações das políticas habitacionais na época do BNH já indicavam que ao dinamizar o mercado imobiliário, sem uma estratégia urbanística e fundiária, provocam aumento no preço dos terrenos, podendo-se antever que os impactos urbanísticos serão muito semelhantes aos daquela época (ROLNIK,NAKANO,2009). Para Milton Santos (2009,p.123), a lógica dominante da urbanização corporativa e da cidade corporativa, faz com que o próprio poder público estimule a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades, empurrando a população para as periferias, empobrecendo mais os pobres, forçando-os a pagar mais por meios de transportes e por serviços essenciais. Milton Santos (2009,p.124) cita, ainda, a política do BNH que pretendia ser o instrumento de melhoria das condições de moradia e tornou-se a instituição financeira estatal destinada a preparar a cidade para o capital monopolista que a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos, contribuiu para estimular o espraiamento das cidades e a especulação imobiliária. Para Azevedo (2007), nem sempre o incremento de moradias pode ser a solução habitacional mais indicada em



função da interdependência da moradia com outras esferas complementares. A implementação de programas habitacionais pode ser inviabilizada sem a articulação com outras políticas urbanas como as de transportes e infraestrutura e *“em certas ocasiões, mudanças em outros setores – como maior investimento em saneamento básico, incremento do nível de emprego, aumento do salário mínimo, regularização fundiária, entre outras- podem ter um impacto muito maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda”* (AZEVEDO,2007,p.8).

Verifica-se como ponto comum nos projetos até agora contratados pelo PMCMV, a mesma tendência de localização periférica, onde os terrenos são baratos e distantes do trabalho, com deficiência de transportes e de equipamentos sociais (VERÍSSIMO,2010). O porte do empreendimento e a contigüidade entre eles também está gerando conjuntos semelhantes aos do BNH. A padronização é justificada para viabilizar os custos, mas segundo Bonduki (2010) a tendência é que o subsídio seja apropriado pela especulação imobiliária e não garanta a redução do custo de produção que a construção em escala deveria proporcionar. Após o lançamento do Programa o preço da terra também foi fortemente afetado. Ao mesmo tempo, a oferta de moradias não inclui outras formas de acesso a moradia além da aquisição, como o aluguel, já discutido neste documento.

Por outro lado, de 2004 a 2009, os recursos do SFH, no país, cresceram 900%, (BONDUKI,2010), principalmente a partir de 2005, quando a oferta de subsídios se amplia para as famílias mais pobres, diferentemente do que historicamente acontecia (ROLNIK, NAKANO,2009). Os programas do FNHIS e do PMCMV, com fortes subsídios de fato passam a atender as famílias antes excluídas dos financiamentos tradicionais. Da mesma forma, o Programa ao articular fontes de recursos, onerosas e não onerosas, numa escala de benefícios proporcional as rendas familiares, consegue diversificar o atendimento. Deve-se, no entanto, ressaltar que a distribuição dos recursos não seguiu a mesma proporção do déficit habitacional e essas regras precisam ser alteradas (BONDUKI,2010). Enquanto, 90% do déficit habitacional estão concentrados nas faixas de renda de até três salários (FJP,2007), o atendimento previsto para esta população é de 40%, na primeira fase do programa. Aquém das necessidades, mas muito superior ao que era produzido anteriormente.

Para Bonduki (2010), o PMCMV não deve ser visto nem com entusiasmo nem como desastre, como algumas críticas têm enfatizado. Por um lado, a produção de um milhão de casas corre o risco de reproduzir moradias precárias, em localizações inadequadas e com baixa aderência ao perfil do déficit. Por outro, o programa aumentou muito o patamar dos recursos orçamentários em habitação, como a muitos anos os que lutam por moradia digna

reivindicavam. *“Resta saber se esses investimentos chegarão a quem mais precisa e se serão perenes, para garantir a continuidade de uma política realmente social de habitação”* (BONDUKI,2010,p.6). O Governo também poderia ter aproveitado essa oportunidade sem se deixar seduzir apenas pelos números, incorporando os eixos institucional, urbano e fundiário, pois a construção de mais de um milhão de moradias é desejável se houver preocupação com o onde, como e para quem (ROLNIK,NAKANO,2009)

Se na época do BNH o país construiu uma política habitacional estruturada, mas ao privilegiar o capital privado com uma produção em escala perdeu a oportunidade de construir cidades mais justas para todos. Com o fim do BNH, o acesso a moradia se tornou ainda mais difícil para os pobres e as políticas formuladas não foram capazes de interferir na lógica capitalista do mercado, para diminuir a distância entre aqueles que têm ou não acesso à terra, à moradia e à cidade. A luta por maior igualdade de oportunidades habitacionais obteve no Governo Lula importantes avanços sociais e legais. Apesar disso, “o fazer” dos planos estratégicos, amparados por uma política anticíclica (ROLNIK,NAKANO,2009.BONDUKI,2010), se impôs aos programas habitacionais. De um lado, ampliando significativamente os recursos e subsídios que proporcionaram beneficiar os mais pobres, e, de outro, desprezando a integração entre a política habitacional e as políticas urbanas, fundiárias, remetendo às velhas práticas e suscitando antigas críticas.

## **Bibliografia**

- ANDRADE, Eliana Santos Junqueira de, SILVA, Maria Laís Pereira da. Aspectos Históricos da Política Habitacional no Brasil: A Atualidade dos Relatórios do Grupo de Trabalho para a Reformulação do SFH (GTR-SFH) e do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), 1986. XI SHCU. Vitória, ES. 05 a 08 de outubro de 2010
- AZEVEDO, Sérgio. A questão da habitação Popular no Federalismo Brasileiro. IBAM. Revista de Administração Municipal. Municípios. Habitação. Rio de Janeiro. Abril, maio, junho de 2007, ano 52. Nº 262.
- AZEVEDO, Sergio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Organizador. CARDOSO, Adauto Lucio. Porto Alegre, Antac. 2007. (Coleção Habitare)
- BONDUKI, Nabil. Planos Municipais de Habitação. A Construção de Cidades Democráticas. Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião. Direito à Moradia na Cidade do Rio de Janeiro. No. 1. Março de 2010.
- BONDUKI, Nabil. O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana. Simpósio Temático: Industrialização e planejamento: a produção e a distribuição social da arquitetura contemporânea. 1ºENANPARQ. Rio de Janeiro. 2010.
- BOTELHO, Adriano. O Urbanismo em Fragmentos: A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007. 316p. ISBN 978-85-7419-745-6.

- BRASIL, Presidência da República. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. Reformulação: Relatório Final. GTR/SFH. Rio de Janeiro. Janeiro de 1986. 94 p.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Organização do Instituto de Arquitetos do Brasil. A reformulação do Sistema Financeiro da Habitação e a nova Política Urbana. Fundamentos Proposições. Debate Nacional. São Paulo. Junho de 1986. 127 p.
- BRASIL. MCidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2007 / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Projeto PNUD-BRA-00/019 - Habitar Brasil – BID - Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Brasília. 2009.
- BRASIL. Resolução FGTS nº 460 de 14/12/2004, alterada pela Resolução FGTS nº 524 de 13/03/07. Brasília.
- BRASIL. MCidades - PLANHAB - Contrato nº 47000391, Ref. BID Nr: 4000007130, BRA/00/019, Habitar – BID, no Item 5, do Anexo II, Termo de Referência. Brasília. 2008.
- BRASIL. MCidades. Cadernos MCidades Habitação. Política Nacional de Habitação. Volume 4. Brasília. 2006.
- BRASIL L. MCidades. Apresentação no Seminário de Capacitação dos Municípios Goianos para elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social. IBAM, Secretaria de Habitação do Governo de Goiás. Dezembro de 2010.
- BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10 de junho de 2001.
- BRASIL. Lei Federal nº. 11.124, de 16 de junho de 2005.
- CAIXA, Apresentação no Seminário de Capacitação dos Municípios Goianos para elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social. IBAM, Secretaria de Habitação do Governo de Goiás. Dezembro de 2010.
- CARDOSO, Adauto Lucio, AZEVEDO, Organizador. Apresentação. Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre, Antac. 2007. (Coleção Habitare)
- CARDOSO, A. L. e RIBEIRO, L. C. Q. – A Municipalização das Políticas Habitacionais – Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996).
- CARDOSO, A. L. e RIBEIRO, L. C. Q. – “Da Cidade à Nação: Gênese e Evolução do Urbanismo no Brasil” - pg. 53 e 71: In: RIBEIRO, L. C. Q. e PECHMAN, R. – Organizadores - Cidade povo e nação - Gênese do Urbanismo Moderno.1996
- Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações – Déficit habitacional no Brasil / Brasília. 2006. 120p.
- Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Déficit habitacional no Brasil: Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas / Brasília, 2006. 111p.
- MARICATO, Ermínia. “Metrópole Periférica, Desigualdade Social e Meio Ambiente” - p 227 - In: VIANA,G.;SILVA,M.;DINIZ,N. O desafio da sustentabilidade. Um debate sócio - ambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- MARICATO, Ermínia. As Idéias Fora do Lugar e Lugar Fora das Idéias – Planejamento Urbano no Brasil. (p. 121) “A Cidade do Pensamento Único” - Desmanchando consensos - Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato-Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e possibilidades. Uma trajetória Incompleta - pag. 309- Globalização Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise. – Organizadores: Ribeiro, L.C.Q. e Santos Jr., O. A.- Civilização Brasileira - 1994.
- MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades. Alternativas para a Crise Urbana. 3.ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

- MARICATO, Ermínia. Um mundo dominado pelas favelas. Resenha do Livro: DAVIS, Mike. Planeta Favela. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo, Boitempo, 2006. ISBN: 85-7559-087-1, 2007.
- ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kasuo. As armadilhas do pacote habitacional. São Paulo. maio de 2009
- ROLNIK, Raquel. La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. Revista Eure, Vol. XXXV, Sección ARTÍCULOS. Nº 104, abril 2009.
- SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. 5ª. Edição, 2ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 176 p. ISBN 978-85-314-0860-1.
- SILVA, Maria Laís Pereira da – Favelas Cariocas, 1930-1964. Rio de Janeiro. Contraponto, 2005.
- VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Habitação, Emprego e Mobilidade: subsídios para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, 2010.

#### Entrevistas especiais

- COELHO, Laís Lobo. Gerente de Gestão Habitacional na Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 11 de novembro de 2010.
- VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Gerente de Programas Habitacionais na Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2010.

<sup>i</sup> Instituído pelo Decreto da Presidência da República nº. 91.531 de 15-8-1985.

<sup>ii</sup> O Grupo era formado por acadêmicos, empresários, funcionários públicos, associações e entidades de classe.

<sup>iii</sup> vide ANDRADE, SILVA. Aspectos Históricos da Política Habitacional no Brasil: A Atualidade dos Relatórios do Grupo de Trabalho para a Reformulação do SFH (GTR-SFH) e do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), 1986. 2010.

<sup>iv</sup> Circular Normativa n. 58, de 13 de abril de 1988.

<sup>v</sup> Programa Favela Bairro, Programa de Regularização de Loteamentos e Programa Novas Alternativas na Cidade do Rio de Janeiro (1997).

<sup>vi</sup> Seminário de encerramento do Programa promovido pelo MCidades, Brasília, em dezembro de 2008.

<sup>vii</sup> IBAM, PMHS de Mogi das Cruzes (2007), PMH de Boa Vista (2006), PMHS de Alagoas (2010), PH de Maceió (2004)

<sup>viii</sup> O Pro-Moradia, nos financiamentos para Desenvolvimento Institucional, pressupõe endividamento do setor público e utiliza recursos do FGTS. O FNHS concede recursos do OGU para a elaboração dos PLHS.

<sup>ix</sup> Resolução Nº 204, de 12 dezembro de 1995. Aprova a segregação das operações entre o Agente Financeiro CEF e o Agente Operador do FGTS.

<sup>x</sup> Em especial entrevista realizada com Laís Lobo Coelho, e Antônio Augusto Veríssimo, Gerentes na Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em novembro de 2010.

<sup>xi</sup> Obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes.

<sup>xii</sup> O Projeto Moradia foi iniciado em 1999 e serviu de base para as propostas do Governo Lula em 2002.

<sup>xiii</sup> Lei Federal n.11 124 de 16 de junho de 2005

<sup>xiv</sup> O movimento pela reforma urbana reúne entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa, ONGs, funcionários públicos, além das entidades nacionais que lutam pela moradia.

<sup>xv</sup> O Ministério das Cidades tem caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas.

<sup>xvi</sup> Conselho Nacional das Cidades, parte integrante da estrutura do MCidades, elemento central na formulação e negociação de políticas, onde os três níveis de governo e a sociedade civil estão representados (Rolnik, 2009:4).

<sup>xvii</sup> Decreto nº 5.796 de 6/06/2006 e Resolução do Conselho Gestor FNHS de 24/08/06

<sup>xviii</sup> MPV 459- Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana e dá outras providências. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

<sup>xix</sup> Ver, Manual de orientação do PMCMV. CAIXA, 2009