

# Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil

---

- Los impactos de la política de vivienda social y el derecho humano a la vivienda en Brasil
- Impacts of social housing policy and the human right to housing in Brazil

Simone da Silva Costa<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho objetiva refletir sobre o percurso da política habitacional de interesse social no Brasil à luz do direito à moradia, o qual ocorre a partir do direito à cidade e implica na integração da população mais pobre aos frutos do desenvolvimento econômico. Explica como o Estado tem sido ineficiente para a concretização do direito social à habitação adequada. A partir da revisão bibliográfica e consultas aos sites oficiais do governo, verificou-se que a demanda da classe trabalhadora por moradia digna e bem localizada, desde a década de 1940, até o presente momento, tem sido cooptada por políticas públicas anticíclicas e excludentes, tais como o Banco Nacional de Habitação, o Programa Aceleração do Crescimento e o Programa Minha Casa Minha Vida, que priorizam o crescimento econômico em detrimento da efetivação do direito à cidade para os mais pobres.

**Palavras-chave:** Política habitacional. Direito à moradia. Habitação social. Inclusão social.

**Resumen:** Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre el camino de la política de vivienda de interés social en Brasil a la luz del derecho a la vivienda, que se produce desde el derecho a la ciudad y consiste en la integración de los más pobres a los frutos del desarrollo económico de la

---

1 Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. mone\_win@hotmail.com

población. Explica cómo el Estado ha sido ineficaz para alcanzar el derecho social a una vivienda adecuada. A partir de la revisión de la literatura y de las consultas con los sitios web oficiales del gobierno, se constató que la demanda de la clase obrera por villa decente y bien situado desde la década de 1940, hasta ahora, ha sido cooptado por las políticas contracíclicas y excluyentes, tales como el Banco Nacional de la Vivienda, el Programa de Aceleración del crecimiento y Mi Casa Mi Vida, que priorice el crecimiento económico a expensas de la realización del derecho a la ciudad para los más pobres.

**Palabras clave:** Política de vivienda. Derecho a la vivienda. La vivienda social. La inclusión social.

**Abstract:** This paper aims to reflect on the path of social interest housing policy in Brazil in light of the right to housing, which occurs from the right to the city and involves the integration of the poorest to the fruits of economic development. Explains how the state has been ineffective in achieving the social right to adequate housing. From the literature review and consultations to official government websites, it was found that the demands of the working class for decent housing and well located, from the 1940s, to the present, has been coopted by countercyclical public policies and exclusionary, such as the National Housing Bank, the Growth Acceleration Program and 'Minha Casa Minha Vida' program, which prioritize economic growth at the expense of the realization of the right to the city for the poorest.

**Keywords:** Housing Policy. Right to housing. Social housing. Social inclusion.

## Introdução

Segundo Solis e Ribeiro (2003), a transição para o capitalismo no Brasil gerou cidades – e relações de cidadania – profundamente antidemocráticas e antipopulares em função de sua própria base estrutural. As cidades foram utilizadas como matéria prima para a valorização do capital, isto é, para a acumulação urbana. A passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado fez surgir, em particular, dois processos perversos: a degradação das condições de trabalho no interior das fábricas e as péssimas condições de moradia da população mais carente. A urbanização com baixos salários e a deficiência de planejamento urbano contribuiu para que grande parte da força de trabalho fosse excluída do direito à moradia e, portanto, do direito à cidade.

Segundo Lefebvre (2001, p. 4) a cidade, enquanto centro da vida social e política deve ser desfrutada por todas as classes sociais, pois além da sua capacidade de acumular riquezas, acumula também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos). Para o autor, a cidade é uma obra que possui valor de uso, mas o capitalismo a transformou num valor de troca, ou seja, numa mercadoria:

A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção

das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é valor de uso e o produto é valor de troca. O uso principal da cidade, isto é, das ruas, das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro) (LEFEBVRE, 2001, p. 4).

A sociedade capitalista traz no germe do seu interior a contradição entre o capital e o trabalho. A má distribuição entre lucros e salários, fruto da exploração da classe burguesa sobre a classe trabalhadora, gera uma profunda desigualdade social. Esta desigualdade é o motivo que impulsiona e encoraja as classes oprimidas a lutar por seus direitos e interesses (SAPOSATI, 1998). Assim, à semelhança do que ocorre no processo produtivo, onde se verifica a luta de classes pela repartição do produto do trabalho, no urbano também se verifica os conflitos entre os poderosos e os explorados. Estes, não se atemorizam com sua fragilidade, mas lutam pelo direito de participar e cooperar para a beleza da obra: “no contexto urbano, as lutas de facções, de grupos, de classes, reforçam o direito de pertencer [...], têm a Cidade por local, por arena” (LEFEBVRE, 2001, p. 6).

Para Lefebvre, portanto, o direito à cidade é um movimento em direção à constituição de uma democracia concreta, onde se constitui ou reconstitui uma unidade espaço-temporal. Na verdade, o direito à cidade sugere e aplica o conhecimento da produção do espaço não fragmentado, no qual é imprescindível o conhecimento da vida cotidiana, pois é nesta que se desenvolve a práxis social. Excluir classes, grupos ou indivíduos da urbe, implica excluí-los dos frutos do desenvolvimento urbano. Portanto, a exclusão territorial, além de ser a expressão da desigualdade social, constitui-se no agente responsável pela reprodução dessa desigualdade.

Assim sendo, à medida que o capitalismo se consolidava nas cidades brasileiras, o processo de exclusão territorial tornava-se cada vez mais visível. Os diversos problemas sociais e urbanos relacionados com a pobreza, o desemprego e a segregação urbana, empurravam para os bairros periféricos as classes menos favorecidas que, inicialmente, se alojava em mocambos, cortiços, casas de cômodos e outras formas precárias de moradia. Com o aumento da especulação imobiliária, os elevados aluguéis e a pressão do poder público, estas formas de moradias foram paulatinamente sendo substituídas por habitações clandestinas e subumanas, tais como as favelas. Este processo resultou no fenômeno da periferização e da segregação urbana (VILLAÇA, 2001).

O processo de segregação urbana diz respeito à concentração da população de baixa renda em regiões desvalorizadas e periféricas, onde não se verifica a presença de uma infraestrutura adequada às necessidades da população como atividades de comércio, serviços e equipamentos culturais. Enfim, o que caracteriza a periferia é a ausência das condições básicas de urbanidade e de inserção efetiva à cidade. É um processo, portanto, que viola o direito à moradia segundo consta no art. 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948):

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habi-

tação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

De fato, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, marcado pela elevada concentração da renda e da riqueza, resultou em condições habitacionais extremamente precárias. Enquanto o mercado de trabalho relegava parte da população ao desemprego, aos baixos salários, enfim à pobreza; o mercado imobiliário negava “aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar. Surge uma demanda economicamente inviável, mas socialmente inegável. Desta contradição se origina a habitação social” (BONDUKI, 1998, p. 8).

Não obstante o aumento populacional disseminado em áreas periféricas, o direito à moradia e à cidade não era alvo de debates ou discussões por parte do poder público ou da elite brasileira. Inversamente, a moradia popular era vista como um contra movimento presente na cidade que desafiava a ordem imposta pela classe burguesa. Para esta, as favelas, os cortiços, nada mais eram do que a negação da ordem e do progresso (BONDUKI, 1998).

A situação começou a receber um novo olhar a partir de 1930, quando o Estado deu início a uma intervenção mais direta na economia. Sua preocupação, no entanto, não consistia na busca por melhores condições de vida da população, mas formar uma mão de obra produtiva e ativa. Neste período, além dos direitos trabalhistas concedidos a fim de regulamentar as relações entre o trabalho e capital, difundiu a ideologia da casa própria para o trabalhador com caráter de forte controle social. É uma ideologia, pois, trata-se de um ideal da classe dominante transformado em ideal de todas as classes sociais a fim de estimular a construção civil e, portanto, o crescimento industrial no intuito da produção massiva de moradias com fins de propriedade (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Entre as décadas de 1940 e 1960 foram criados vários órgãos governamentais encarregados de investir na habitação popular, quais sejam: os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), a Fundação da Casa Popular (FCP). Essas experiências esboçavam o germe de políticas habitacionais voltadas para regular o mercado de habitação social até então provido pela iniciativa privada. Somente em 1964, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), é que o governo atuou de forma mais direta na construção de habitações de interesse social e no financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (BONDUKI, 1998).

Mesmo após a criação do BNH, o debate sobre o direito humano à moradia digna no Brasil, ainda não fazia parte da agenda pública. Para os agentes sociais da época, a cidade possuía apenas a função de dar suporte ao processo de acumulação de capital. Esta situação começou a mudar a partir da década de 1970, pois à medida que o processo de urbanização se acelerava, os conflitos entre as classes tornavam-se inevitáveis, vindo a resultar na crise social e urbana dos anos 80. Nesta década, surgiram vários movimentos a favor da democracia e da efetivação dos direitos sociais, tais como a educação, o trabalho, a moradia e o lazer.

## A política habitacional do BNH e os reflexos sobre a efetivação do direito humano à moradia

Os anos de 1980 foram marcados por uma profunda crise econômica que se manifestava sob a forma de queda nos investimentos produtivos e nos níveis de emprego, inflação ascendente, especulação financeira, entre outros problemas econômicos e sociais. As implicações desta conjuntura para o setor habitacional foram bastantes negativas dado à estagnação dos recursos provenientes do SFH, isto é, da caderneta de poupança, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do retorno dos financiamentos até então concedidos (prestações da casa própria) que culminou no fechamento do BNH em 1986 (VALENÇA, 2001).

O fato é que o SFH não fugia a lógica especulativa que rege os empreendimentos privados, em outras palavras, a moradia era tratada, não como um direito fundamental à dignidade da pessoa humana, mas como uma mercadoria qualquer, sujeita às volubilidades do mercado financeiro. Este, por sua vez, dependia da estabilidade da economia e da expansão do crédito. Deflagrado o período recessivo, por conseguinte, não havia mais como obter retornos dos investimentos realizados na produção dos conjuntos habitacionais. A contração na capacidade de pagamento da população elevou o nível de inadimplência, afetando de forma direta o equilíbrio financeiro do BNH.

Nos anos de 1960, 1970 e 1980, a despeito da intervenção do BNH na produção da moradia popular, expandiram-se várias periferias nas cidades brasileiras. Realmente, com o modelo adotado pelo Banco, o “sonho da casa própria” não se realizava para as classes populares, mas apenas para as classes de maior poder aquisitivo. Conforme mostra o quadro 01, das unidades financiadas com recursos do SFH (dez/80), somente 35% destinaram-se formalmente a população que auferia rendimentos mensais abaixo de cinco salários mínimos. As classes médias e altas foram contempladas com 65%.

**Quadro 01 – Financiamentos habitacionais através do SFH (dez/80)**

<b>Mercado</b>	<b>Unidades Financiadas</b>	<b>%</b>
Popular	1.004.884	35,0
Econômico	627.824	21,8
Médio	1.241.175	43,2
Total	2.873.883	100,00

**Fonte:** AZEVEDO; ANDRADE (1982, p. 100). Adaptado pela autora

Neste contexto, com o fechamento do BNH, ficou cada vez mais difícil para a população de baixa renda ter acesso à moradia digna. Se por um lado, a recessão dos anos 80 e 90 destruíram os postos de trabalho, a ausência da ação estatal no campo da habitação reduziu ainda mais as possibilidades dos pobres urbanos de realizarem “o sonho da casa própria”.

Ao contrário, em decorrência da falta de emprego e salários dignos, parcelas consideráveis da população de baixa renda, como estratégia de sobrevivência, foram residir em assentamentos precários nas periferias, isentos de um padrão mínimo de habitabilidade, comprometendo tanto a qualidade de vida quanto a qualidade urbana e ambiental do conjunto nas grandes cidades brasileiras (BRASIL, 2010).

Essa precariedade caracteriza-se por vários aspectos: pela irregularidade fundiária e/ou urbanística; pela deficiência da infraestrutura; pela ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; pelos altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; pelas enormes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde (BRASIL, 2010, p. 11).

Por conseguinte, a cidade ilegal, ou seja, a quantidade de moradias construídas fora dos padrões exigidos pela legislação foi se revelando por meio do crescente número de assentamentos populares informais (APIs), notadamente favelas, loteamentos irregulares e clandestinos nas periferias, excluídos de regularização fundiária e da oferta de serviços públicos. Este processo foi denominado por Abramo como a lógica da necessidade:

Foi a lógica da necessidade que moveu, e continua a mover, um conjunto de ações individuais e coletivas que promoveram a produção das “cidades populares” com o seu habitual ciclo ocupação/autoconstrução/auto-urbanização e, por fim, o processo de consolidação dos assentamentos populares informais (APIs) (ABRAMO, 2007, p. 26).

Enfim, excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, a população que reside nos assentamentos precários convive constantemente com o perigo do desabamento, pois a maior parte destes localiza-se em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a moradia digna (ABRAMO, 2007).

Diante da dimensão dos problemas sociais e urbanos bastante visíveis na década de 1980, começaram a surgir vários movimentos reivindicatórios em prol de uma reforma urbana e da formulação de leis e políticas mais equitativas, bem como da redemocratização brasileira. Como fruto da luta, em 1988 entrou em vigor a nova Constituição Federal que restaurou a democracia e esboçou o embrião de projeto inspirado no Estado de Bem-Estar Social. Sua essência “jaz nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização), da seguridade (seguro) e dos direitos sociais (assistencialismo)” (FAGNANI, 2011, p. 2).

A Carta Magna introduziu o capítulo da Política Urbana que delega ao município a competência pela política de desenvolvimento urbano a fim de construir nas cidades brasileiras uma nova ética, na qual o pensar e o interesse coletivo se sobreponham ao interesse privado, individual ou de determinadas classes. Nela determina-se que a cidade como um todo e cada uma de suas propriedades devem cumprir sua função social.

O art. 182 da CF/88 instituiu o Plano Diretor como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. O Plano, de iniciativa do Executivo Municipal, deve ser debatido e aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. De tal modo, segundo o §2, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (FAGANANI, 2005).

Em 2001, entrou em vigor o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) procurando disciplinar o referido art. 182. Como resultado, introduz o direito à moradia como um direito humano complexo que não se resume apenas ao acesso à casa própria, mas estabelece que a moradia seja um dos elementos indispensáveis para o entendimento do “direito à cidade sustentável e que à propriedade urbana deve ser assegurada as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Ramos, 2011, p. 40). Dar efetividade, entretanto, para essas previsões normativas no século XXI, ainda é um longo caminho a ser percorrido pelas políticas de habitação social no país.

## **Políticas habitacionais recentes e as perspectivas para a efetivação do direito à moradia no Brasil**

Ao assumir o governo em 2003, o Presidente Luís Inácio “Lula” da Silva deparou-se com diversos problemas econômicos: déficit no balanço de pagamentos, elevada dívida externa e interna, baixo crescimento do PIB e elevada inflação. Decide, então, cortar os gastos considerados “não essenciais”. Trata-se de uma medida impopular que retarda a adoção de qualquer política habitacional e a materialização do direito humano à moradia. Para Fagnani (2011), o período entre 2003 e 2005 foi marcado pela imprecisão entre a mudança e a continuidade da política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, dificultando assim a efetivação dos direitos sociais através das políticas públicas.

A manutenção da ortodoxia econômica teve consequências nos rumos tensionados da política social. Além disso, conviviam no seio do próprio governo forças defensoras do Estado Mínimo – aglutinadas, sobretudo, na área econômica – e setores que defendiam os direitos universais. A estratégia social de Lula permaneceu indefinida (FAGNANI, 2011, p. 3).

Todavia, apesar da conjuntura desfavorável, o governo federal, em 2003, instituiu um novo marco político-institucional para o setor habitacional de forma a articular a área

de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercado, ação importante para a formulação de políticas urbanas mais equânimes, bem como para a efetivação do direito à moradia e à cidade.

Na visão de Ramos (2001), para a efetivação desses direitos, todas as classes sociais devem se empenhar na busca da igualdade material, na eliminação de todo tipo de discriminação racial, na garantia da proteção legal contra despejos forçados, cobrar dos governos a construção de moradias populares, onde haja a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, além da garantia de acessibilidade para os grupos mais vulneráveis, tais como os idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais e pessoas com HIV. Logo, a construção de uma política habitacional mais justa deve ter como foco todos estes princípios. Com relação à integração urbana é necessário que se construa políticas e leis que visem à garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico. É essencial, também, a formulação de estratégias de combate à pobreza (BRASIL, 2008).

Para tanto, em 2004, foi aprovada nova Política Nacional de Habitação – PNH, tendo como um de seus principais objetivos: a melhoria nas condições de vida e de moradia das classes populares. Segundo Bonduki et. al. (2009), a PNH é gerida pelos princípios de (I) Direito à moradia; (II) Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; (III) Função social da propriedade urbana; (IV) Questão habitacional como uma política de Estado; (V) Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade e (VI) Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

No Brasil, o direito à moradia digna no âmbito legislativo nacional é bastante recente. Em 2005, após aprovação da PNH, foi instituída a lei 11.124/05, a qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS que trata a moradia digna como direito e vetor de inclusão social (art. 4º, I, b). Esta lei também cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e estabelece o Conselho Gestor do FNHIS, cujos objetivos estão dispostos em seu art. 2º:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Os recursos do FNHIS, se bem aplicados na provisão habitacional para a população de baixa renda, podem contribuir para a efetivação do direito à moradia conforme os Convênios e Tratados Internacionais. De fato, depois de duas décadas de planos econômicos recessivos (1980 e 1990), elevado desemprego e baixos salários, os pobres continuaram sem condições de realizar o “sonho da casa própria”. Adicionado a este fato, a escassez de transportes públicos entre os centros urbanos e as áreas periféricas, por outro lado, os remete a um exílio forçado em sua própria cidade (FERREIRA, 2012).

De acordo o Art. 11 da Lei 11.124/05, os recursos que compõem o FNHIS serão destinados a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem um dos seguintes itens:

I - Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II - Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III - Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV - Implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V - Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI - Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII - Outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

O quadro 02 apresenta a evolução das transferências dos gastos do governo federal nos anos compreendidos entre 2005 e 2013, para a habitação de interesse social (HIS). Conforme é possível verificar, houve um expressivo crescimento nos investimentos durante o período 2005 e 2009. Mas, entre 2010 e 2013, os investimentos começaram a declinar em virtude do corte nos gastos públicos efetuados pelo governo no referido período. Todavia, é importante ressaltar que o acesso aos recursos do FNHIS pelos estados, Distrito Federal e municípios está condicionado à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Para os municípios com menos de 20 mil habitantes a elaboração do PLHIS deve ocorrer de forma simplificada (DENALDI, 2013).

**Quadro 02 – Transferência de Recursos Federais para HIS (2005 – 2013)**

<b>Ano</b>	<b>R\$</b>
2005	29.051.656,08
2006	46.045.301,89
2007	85.882.295,94
2008	149.577.413,70
2009	242.251.790,24
2010	140.523.977,59
2011	106.133.469,97
2012	86.135.276,34
2013	31.013.290,51

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2014.

O objetivo do PLHIS é planejar as ações do setor habitacional, de forma articulada com a política urbana e com os demais níveis de governo. Logo, por intermédio do diagnóstico e do planejamento acerca das necessidades habitacionais de cada localidade, será possível minimizar o crescente déficit habitacional quantitativo e qualitativo, considerando-o um problema relacionado, não somente à produção de novas habitações, mas também às condições de habitabilidade. Ou seja, através do planejamento tornar-se-á possível identificar as moradias inadequadas caracterizadas pelos altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações, combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; pelas grandes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho associadas a um frágil sistema de transportes; além da insuficiência dos diversos direitos sociais, principalmente os de educação e saúde.

A demarcação e a priorização de investimentos em habitação de interesse social, por outro lado, precisa acontecer, na escala local e com participação da sociedade, da União e dos demais entes federados que façam adesão ao PLHIS. Na realidade, ao menos na conformidade legal, o planejamento participativo passou a ter um papel fundamental na definição da política habitacional de interesse social, em detrimento da gestão centralizada e tecnocrática predominante no período BNH.

Dados da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades – SNH apresentados por Denaldi (2013), até maio de 2012, 641 Planos Locais de Habitação de Interesse Social haviam sido concluídos em municípios brasileiros, dentre os 1.686 contratos estabelecidos para elaboração de planos junto ao Ministério das Cidades. Até este mesmo período, 554 PLHIS simplificados foram concluídos, de um universo de 3.798 municípios (DENALDI, 2013).

Para Cardoso e Aragão (2013), a elaboração do PLHIS é condição necessária, mas não suficiente para melhorar minimizar o crescimento da cidade ilegal, pois existe no país um problema de articulação administrativa, isto é, nem todos os municípios possuem recursos

e aparatos administrativos bem consolidados e competentes. A capacidade institucional e administrativa dos pequenos municípios, cujas “gramáticas políticas” concentram-se no clientelismo aliado aos problemas de questão fundiária dificulta a eficácia e a efetividade das políticas públicas. Existe, ainda, a desarticulação da política habitacional com o quadro normativo, na medida em que a provisão habitacional, historicamente, não vem utilizando os instrumentos previstos no Plano Diretor Municipal.

## **Crise financeira internacional e o retrocesso na efetivação do direito à moradia**

A partir de 2006, e principalmente, durante o segundo governo Lula (2007-2010), os resultados macroeconômicos da economia brasileira apresentaram dados mais positivos em termos do crescimento do PIB, fortalecimento de grandes empresas nacionais (estatais e privadas), distribuição de renda e redução da pobreza. No ano seguinte, constatou-se uma menor vulnerabilidade externa do país. Ante o novo cenário, o desenvolvimento econômico voltou a ter destaque na agenda governamental. Assim, em 2007, o governo brasileiro lança o Programa Aceleração do Crescimento (PAC) com o intuito de promover o crescimento acelerado da economia por meio de diversos investimentos setoriais em infraestrutura energética, logística e urbana (FAGNANI, 2011).

No entanto, a apropriação de parcelas significativas do FNHIS para as obras do PAC tem contribuído para minimizar as possibilidades da adoção de uma efetiva política habitacional de interesse social. De fato, o PAC tem se apropriado de parcelas dos recursos do Estado que estavam destinados às políticas habitacional inseridas no marco do SNHIS e, por isso, dificultado os instrumentos que são indispensáveis à efetivação do direito à moradia e à cidade. De acordo com “o Relatório de Gestão de 2009, do FNHIS, informa a destinação de R\$ 550,26 milhões – aproximadamente 42% dos recursos do FNHIS – para complementação de obras inseridas no PAC” (KRAUSE, et. al., 2013, p. 12).

Com o PAC, políticas que estavam em desenvolvimento no âmbito do Ministério das Cidades – entre outras, através de Secretarias Nacionais como de Habitação e Saneamento, acabaram sendo atropeladas pela nova lógica de financiamento imposta. Por exemplo, a Política Nacional de Habitação e seu Plano Nacional, que já estava praticamente finalizado, acabaram sendo emperradas pela supremacia do Programa Minha Casa, Minha Vida (também associado ao PAC), assim como aconteceu aos recursos vinculados ao FNHIS. Na área de saneamento, impactos semelhantes também puderem ser notados (CHRISTOVÃO; MATTIOLLI, 2013, p. 3).

A proposta de moradia digna defendida pelo governo Lula sofreu, deste modo, uma inversão em 2007, ao direcionar parte dos recursos para o investimento privado via construção civil. Após a crise internacional de 2008, novas inversões foram realizadas neste

setor com a implementação, no ano de 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (Lei 12.424/2011). Após um ano de atividade, o programa atingiu a meta inicial de um milhão de contratações. Atualmente, o PMCMV, encontra-se na sua segunda fase (2011-2014) com a meta de construir dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% estão destinadas a produção de moradias para famílias de baixa renda .

Não se quer aqui questionar a relevância das ações desenvolvidas pelo PMCMV, pois o programa tem conseguido atingir a meta de reduzir o déficit quantitativo de moradia no Brasil após décadas de ausência de política habitacional. No entanto, é importante ressaltar que o direito à moradia e à cidade vai muito além do simples incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. É preciso que a construção dos empreendimentos para as classes populares, em especial, obedeça ao Plano Diretor, bem como às leis de uso e ocupação do solo, tais como o zoneamento.

Para a efetivação do direito à moradia, os empreendimentos do PMCMV para a população que auferir entre 0 e 3 salários mínimos, deveriam se edificar em áreas urbanizadas e bem localizadas ou pelo menos nos terrenos já demarcados, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Entretanto, diversos estudos já revelam que os empreendimentos para as classes populares do PMCMV estão localizados em áreas inadequadas, carente de serviços públicos, infraestrutura e distantes dos mercados de trabalho.

As ZEIS são áreas separadas na cidade para viabilização da moradia para as camadas populares, seja para a regularização fundiária de áreas já ocupadas ou para a construção de novos empreendimentos em terrenos vazios. Pioneiramente, essas áreas foram demarcadas na década de 1980, em cidades como Belo Horizonte e Recife. Uma das principais características dessas zonas especiais é a adoção de exigências urbanísticas e jurídicas mais brandas no que tange ao uso e ocupação do solo urbano, quando comparadas a outras áreas da cidade (SOARES, 2012, p. 2).

A instituição das ZEIS traz para o poder público a oportunidade de incluir a população mais carente na cidade formal e legal. Sua constituição é importante na medida em que limita a ação especulativa do capital imobiliário e cria as possibilidades de uso e aproveitamento do solo urbano de uma forma mais justa e equitativa. Infelizmente, com a implementação do PMCMV, o debate sobre o direito humano à moradia foi praticamente abandonado.

Nos municípios de Ceará Mirim e Macaíba, ambos localizados na Região Metropolitana de Natal, por exemplo, os empreendimentos do PMCMV, para a população que ganha até três salários mínimos, foram construídos em áreas periféricas, apresentando problemas que vão desde a qualidade e o design das unidades habitacionais até deficiência de fiscalização na pós – ocupação; carência de transportes e serviços públicos, falta de segurança, impactando diretamente no cotidiano dos moradores, os quais terão – por algum

tempo – dificuldades de conceber suas práticas e relações sociais nesse espaço quase que sem vizinhança. (Ver figura 01 e 02.).

**Figura 01 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) Ceará Mirim - RN**



Fonte: acervo da autora

**Figura 02 – Empreendimento do PMCMV (faixa 01) Macaíba - RN**



Fonte: acervo da autora

## Considerações finais

Conforme verificado no decorrer da análise, a efetivação do direito humano à moradia ocorre a partir do direito à cidade e implica na integração das classes sociais excluídas e marginalizadas da sociedade aos frutos do crescimento econômico. No entanto, a demanda da classe trabalhadora por moradia digna e bem localizada, desde a implantação do modo de produção capitalista no Brasil até o presente momento, tem sido cooptada por políticas habitacionais anticíclicas e pouco inclusivas, que priorizam o aumento do PIB, da renda e do emprego em detrimento da construção da cidade legal e formal.

Apesar do avanço legislativo voltado para orientar e regularizar as situações de ilegalidade quanto ao uso e a ocupação do solo nos municípios brasileiros, tais como previstos na CF/88, no Estatuto da Cidade, no SNHIS, na PNH e nos planos de habitação de interesse social, o crescimento dos assentamentos irregulares ainda é bastante elevado, e revela a falta de efetividade do poder público no cumprimento das normas legais que promovam a inclusão socioespacial, bem como a gestão democrática das cidades.

O PAC e o PMCMV, ao se apropriar de parcelas significativas dos recursos públicos outrora destinados às políticas habitacionais inseridas no marco do SNHIS e do FNHIS, contribuíram para aumentar as barreiras no percurso em prol da execução do direito à cidade, conforme exemplos mostrados na Região Metropolitana de Natal. Ao contrário, os referidos programas vêm sendo utilizados pelo governo federal como um instrumento voltado para a acumulação urbana. De fato, enquanto as políticas habitacionais voltadas para HIS forem utilizadas como mecanismos facilitadores para a reprodução do capital, não será possível a efetivação do direito humano à moradia no país.

## Referências bibliográficas

ABRAMO, Pedro. A Cidade COMFUSA. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, 25-54, nov. 2007.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. *Habitação e poder - da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. *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. Publicada no DOU de 17.6.2005.

\_\_\_\_\_. *Política habitacional e a integração de urbanização de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2008. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 9 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC* – Ministério das Cidades, Secretaria

Nacional de Habitação. – Brasília, 2010. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>. Acesso em: 9 mai. 2014.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_. *Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida*. Teoria e debate, ano 22, n. 82 – maio/junho 2009.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amarin; ARAÚJO, Flávia de Souza. *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, maio/2011.

CHRISTOVÃO, Ana Carolina; MATIOLLI, Thiago Oliveira Lima. *Desenvolvimento e exceção: as intervenções do PAC no contexto da Região metropolitana do Rio de Janeiro*. Anais: XV Encontros Nacional da ANPUR, Recife, 2013. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/index>>. Acesso em: 9 mai. 2014.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/pndh/sis\\_int/onu/convencoes/Declaracao%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos-%201948.pdf](http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/pndh/sis_int/onu/convencoes/Declaracao%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos-%201948.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2014.

DENALDI, Rosana. *Panorama da política habitacional no Brasil a partir de uma leitura regionalizada dos recentes Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) elaborados no país*. Anais: XV Encontros Nacional da ANPUR, Recife, 2013. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/index>>. Acesso em: 3 mai. 2014.

FAGNANI, Eduardo. *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese de Doutorado - Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP - Instituto de Economia – IE, Campinas, 2005.

\_\_\_\_\_. *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 192, junho 2011.

FERREIRA, João Sette Whitaker Ferreira (Coord.). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

KRAUSE, Cláudio; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013.*

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

RAMOS, Leonardo Serrat de Oliveira. *MORADIA DIGNA: Plurissignificação Necessária para a Compreensão do Mínimo Existencial*. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Federal do Rio Grande do Sul– UFRGS, Porto Alegre, 2011.

SAPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria. *Os direitos (dos*

*desassistidos) sociais*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SOARES, Isabelle Oliveira. *(Des)articulação entre a política urbana e política habitacional: “Programa Minha Casa Minha Vida” e ZEIS nas cidades médias de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2012.

SOLIS, Sydney Sérgio F; RIBEIRO, Marcus Venicio. T. *O Rio onde o sol não brilha: acumulação e pobreza na transição para o capitalismo*. Revista Rio de Janeiro, n. 9 jan./abr, 2003.

VALENÇA, Márcio Moraes. *Habitação no contexto da reestruturação produtiva*. Análise Social, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.