

# O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: MUDANÇAS E DESCONTINUIDADES

## *THE PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO AND MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM: CHANGES AND DISCONTINUITIES*

José Eduardo GOMES<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo comparar duas iniciativas governamentais surgidas em um período bastante próximo e ligadas ao tema da habitação: o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Para isso, foram analisados documentos referentes às duas iniciativas. Os resultados demonstram que diversas alternativas propostas no PlanHab não foram incorporadas ao PMCMV, que entra na agenda governamental sem passar por discussões com a sociedade civil e com maior ênfase no objetivo de dinamizar a economia através de incentivos ao setor da construção civil, em um período de crise econômica mundial.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Habitação; Programa Minha Casa Minha Vida; Políticas de habitação.

### ABSTRACT

This study aims to compare two government initiatives arising in a period very close and connected to the topic of housing policies: the Plano Nacional de Habitação (PlanHab) and the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV). For this, documents relating to two initiatives were analyzed. The results show that several alternatives proposed in PlanHab were not incorporated in to the PMCMV, entering the government agenda without going through discussions with civil society and with greater emphasis in order to stimulate the economy by providing incentives for the construction industry, in a period of global economic crisis.

**Keywords:** National Plan for Housing; Minha Casa Minha Vida Program; Housing policies.

## 1. INTRODUÇÃO

O problema do déficit habitacional no Brasil prejudica milhões de cidadãos que, incapazes de arcar com os custos de um financiamento, acabam obrigados a pagar aluguéis que muitas vezes comprometem uma parte significativa de suas rendas ou, em outros casos, a morar em locais afastados dos seus empregos e/ou sem infraestrutura adequada. Esse déficit

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestrando em Sociologia pela mesma instituição. E-mail: [joze.gomes@ufrgs.br](mailto:joze.gomes@ufrgs.br).

habitacional, segundo o IBGE (2010), é de 6.490 milhões de unidades, o correspondente a 12,1% dos domicílios do país. Segundo a Fundação João Pinheiro (2013), que utiliza os dados do censo de 2010 (IBGE, 2010), categorizando de forma diferente deste os componentes do déficit, mais de 70% do déficit habitacional no Brasil são compostos pela coabitação familiar (43,1%) e pelo ônus excessivo com aluguel (30,6%). Domicílios precários, com 19,4%, e adensamento excessivo de domicílios alugados (6,9%) são os componentes menos expressivos do déficit.

O campo das políticas públicas de habitação experimenta, a partir dos anos 2000, no Brasil, diversas inovações e institucionalização de iniciativas e programas. Em 2001, é aprovado o Estatuto da Cidade, que, entre outras diretrizes, define os mecanismos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Em 2003, é criado o Ministério das Cidades, que tem como primeiro ministro Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre. A equipe técnica do Ministério é formada por pessoas ligadas ao Fórum Nacional da Reforma Urbana, articulação de entidades criada em 1986 com a intenção de propor políticas urbanas que reduzissem o quadro histórico de desigualdades sociais e urbanas (Cardoso e Aragão, 2013). É em 2003 que acontece, também, a primeira Conferência Nacional das Cidades, que aprova os princípios gerais da política urbana do governo e propõe a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades, instalado em 2004. Outra importante inovação é a criação, em 2005, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), através da Lei 11.124 (BRASIL, 2005). A mesma lei institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu fundo gestor, além de prever o PlanHab, o Plano Nacional de Habitação, sendo a finalidade deste último traçar as estratégias adequadas de execução dos objetivos previstos no SNHIS.

A criação desses órgãos foi acompanhada de um expressivo aumento de recursos financeiros destinados ao setor. Dias (2012) aponta para o fato de que entre 2003 e 2009 o investimento em habitação é multiplicado por nove, passando de R\$ 7,9 bilhões em 2003 para R\$ 69,9 bilhões em 2009. Os investimentos em moradia social, englobando o FGTS, o OGU (Orçamento Geral da União), o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) passaram de 5,7 bilhões em 2003 para R\$ 36,9 bilhões em 2009 (DIAS, 2012, p. 43).

Considerando o fato de que o período entre o fim do Banco Nacional de Habitação, em 1986, e o início do governo Lula, em 2003, é marcado por iniciativas esparsas e descontinuadas na área (MARICATO, 2006; IPEA, 2011; CARDOSO e outros, 2011), podemos afirmar que essas inovações caracterizam um momento de esperança no que tange ao enfrentamento mais incisivo dos graves problemas urbanos existentes no Brasil.

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), entretanto, acaba direcionando o foco, principalmente dos investimentos em políticas voltadas ao combate do

déficit habitacional, para esse programa. O PlanHab foi apresentado como representante da retomada do planejamento do setor habitacional. O PMCMV tem caráter mais 'imediatista', tendo como um dos seus principais objetivos manter o aquecimento da economia através de incentivos ao setor da construção civil. Segundo Krause, Balbin e Neto (2013), uma das principais mudanças operadas a partir do surgimento do PMCMV foi o esvaziamento do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o FNHIS, instrumento de efetivação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o SNHIS, citado acima como uma das inovações surgidas no campo da habitação a partir dos anos 2000. Em relação aos recursos do FNHIS, Loureiro e outros (2013) evidenciam tal mudança a partir de dados: os recursos passaram de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010. (LOUREIRO e outros, 2013, p. 17). Tal decréscimo estaria ligado, segundo os autores, ao deslocamento das prioridades do setor habitacional, que passaria, a partir da criação do PMCMV, a ter como principal finalidade dinamizar a economia em um momento de crise econômica.

Partindo deste contexto de mudanças no campo da habitação, o presente trabalho tem como tema duas iniciativas governamentais: o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), e o PMCMV. O objetivo é analisar se há descontinuidade entre um e outro, e a justificativa para tal objetivo reside, entre outros, no fato de tanto o PlanHab quanto o PMCMV terem sido lançados em um período bastante próximo – ambas são de 2009. Entretanto, como será demonstrado, o PlanHab passou, antes de seu lançamento, por uma série de discussões em diferentes níveis e instâncias, discussões essas que envolveram a participação de diversos setores da sociedade civil, de atores de mercado e de membros formais do governo.

A metodologia utilizada é a análise documental, que será aqui utilizada de forma comparativa, ou seja, comparar-se-ão documentos relativos às políticas analisadas. A justificativa para tal abordagem reside na existência de documentos relativos a ambas as políticas e que, haja vista seu denso conteúdo (o documento de apresentação do PlanHab possui mais de 200 páginas), permitem e tornam interessante um debruçamento mais detalhado sobre os mesmos. Tal metodologia será apresentada com maiores detalhes em seção posterior.

Com isso, este trabalho contribui no sentido de apresentar análise pormenorizada dos principais documentos referentes aos dois programas, evidenciando possíveis mudanças de rumo adotadas no campo das políticas públicas de habitação no cenário recente e abrindo espaço para investigações mais amplas, que utilizem outras fontes de dados e técnicas de análise.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Apresentamos, nesta seção, conceitos mobilizados por diferentes autores, que não necessariamente se debruçaram sobre o PlanHab ou sobre o PMCMV especificamente, mas que auxiliarão, posteriormente, na interpretação dos resultados obtidos a partir da análise documental aqui elaborada.

Algumas discontinuidades entre os objetivos presentes no PMCMV e os traçados durante a elaboração do PlanHab são evidenciadas por autores como Loureiro e outros (2013, p. 22-3). Sobre a participação da sociedade civil, afirmam:

Com relação aos grupos organizados na sociedade, pode-se afirmar que se os empresários da construção civil tiveram participação nas negociações em torno do desenho do programa, o mesmo não ocorreu com os segmentos populares. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação dessa política [...] (LOUREIRO *et al.*, 2013, p. 22-3).

Para Bonduki (2009, p.1),

O PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias; já o Minha Casa Minha Vida fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, mais ao gosto da construção civil (BONDUKI, 2009, p.1).

Essa mudança na forma de tratar uma área de política pública (da prioridade social passa-se para a econômica) já foi criticada por diversos autores, haja vista o fato de os interesses de empresários e do setor privado, em geral, entrarem em choque com interesses públicos. Gabriel Bolaffi afirma, em 1976, que o fato de o Banco Nacional de Habitação (BNH) deixar decisões a respeito da construção e da localização das habitações nas mãos da iniciativa privada gerou uma “cadeia de negociatas inescrupulosas”, tais como a utilização de terrenos inadequados e mal localizados e a construção de edificações imprestáveis (BOLAFFI, 1976, p. 75).

Para falar sobre a influência do setor privado nos rumos da cidade, com os empresários interessados em utilizá-la para obter lucros através da negociação de espaços adequados para o seu benefício, Vainer (2013) utiliza o termo democracia direta da burguesia. Entre as condições necessárias para que um Plano Estratégico com forte presença do setor privado seja implementado, o autor cita que deve haver uma sensação de crise, uma percepção de que as

coisas não vão bem. Esse seria, ao lado de um sentimento de patriotismo, o elemento político ideológico necessário para a legitimação do “empresariamento” das cidades. Nesse sentido, podemos deslocar sua análise para o PMCMV, buscando compreender de quais mecanismos os defensores do Programa lançaram mão na sua legitimação, haja vista o fato de ser um programa com forte presença do setor privado, como afirmam Cardoso e Aragão (2013, p.41).

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana que, na ocasião, foram avaliadas pelos órgãos representativos do setor empresarial como aquelas mais adequadas para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p.41).

O elemento político ideológico citado por Vainer, qual seja, a crise, é citado, não nesses termos, por (LOUREIRO e outros, 2013, p.17) como um dos fatores que colaboraram para o surgimento do PMCMV, que agradaria tanto a empresários quanto ao governo:

A crise financeira de 2008 ampliou a capacidade ociosa das empresas do setor da construção civil que, em função do *boom* imobiliário dos anos anteriores, haviam realizado grandes investimentos, lançado ações na bolsa e aumentado seus estoques de terrenos. Assim, um novo programa habitacional, a ser priorizado pelo governo, era visto de forma muito favorável pelo empresariado da construção civil que nele encontraria meios de escoar as unidades já em produção e garantir o retorno aos investimentos. Do lado do governo, o setor da construção civil teria importante papel na dinamização da economia e na geração de emprego.

Rufino (2015) salienta que o PMCMV trouxe o reforço da lógica da conurbação, devido à construção de empreendimentos em zonas distantes dos núcleos das metrópoles, “assegurando maiores ganhos ao setor privado pela apropriação de terras mais baratas” (RUFINO, 2015, p.60). Na investigação em que a autora trabalhou ao lado de outros pesquisadores e que abrangeu municípios de seis estados brasileiros<sup>2</sup>, foi possível constatar que, embora a concentração do déficit habitacional estivesse significativamente localizada em municípios polos, “a produção do Programa na Faixa 1 foi mais expressiva nos municípios periféricos” (RUFINO, 2015, p.59). Outra crítica apontada pelos autores e que está relacionada a essa busca por terras mais baratas reside na tendência à intensificação da monofuncionalidade, que é a característica de locais que concentram apenas um tipo de atividade, sendo no caso do PMCMV o uso habitacional.

---

<sup>2</sup> O estudo abrange região metropolitana do Rio de Janeiro, Baixada Santista, Osasco e região central de São Paulo (São Paulo), Fortaleza, região metropolitana de Belo Horizonte, região metropolitana de Natal, região metropolitana de Belém e sudeste do Pará.

Apesar de, na realidade atual, as periferias serem territórios muito mais dinâmicos e mais bem equipados [...] esses espaços ainda carecem de atividades econômicas e, principalmente, de empregos, pois permanecem sendo caracterizados pelo predomínio do uso habitacional. É essa tendência à monofuncionalidade que tende a ser reforçada com a concentração de empreendimentos do PMCMV (RUFINO, 2015, p.65).

Outra crítica presente no mesmo trabalho faz referência à falta de diversidade tipológica dos empreendimentos, que desconsideram, de forma geral, as especificidades bioclimáticas, sociais e culturais das regiões, municípios e bairros, que sucumbem diante da necessidade da produção em escala industrial almejada pelas grandes empresas (RUFINO, 2015, p.62).

Balbim, Krause e Neto (2015) chegam à conclusão, nessa mesma linha, de que “o fator localização é um empecilho para a efetiva aderência do programa àquela que se entende ser uma das reivindicações básicas das famílias, morar mais próximo às centralidades” (BALBIM, KRAUSE e NETO, 2015). Os autores apresentam quatro tópicos que poderiam orientar revisões no âmbito do PMCMV, no sentido de torná-lo mais eficiente na redução do déficit habitacional, quais sejam: em primeiro lugar, a produção de habitação de interesse social tem baixa aderência à localização do déficit habitacional municipal (BALBIM, KRAUSE e NETO, p.11, 2015).

Quando se examina a distribuição das unidades habitacionais produzidas pelo MCMV nos municípios, constata-se a baixa aderência ao déficit habitacional municipal, tendo em conta, respectivamente, o FAR [Fundo de Arrendamento Residencial, principal financiador da Faixa 1 do programa] e o déficit na faixa de renda de até três salários mínimos (SM's) mostrando o valor de correlação igual a 0,395, para o Brasil como um todo<sup>3</sup>.

Em segundo lugar, os autores destacam que o atendimento aos componentes do déficit<sup>4</sup> não é equânime, possibilitando o estudo a constatação de que principalmente o ônus excessivo com aluguel necessitaria de uma política específica, não sendo necessária a construção de uma nova unidade habitacional para cada caso, por exemplo. Em terceiro lugar, a política habitacional não mira (apenas) o déficit habitacional (BALBIM, KRAUSE e NETO, p.16, 2015). Aqui não reside uma crítica, mas antes uma citação ao fato de que o foco da política pode estar

---

<sup>3</sup> Valor do R – quadrado ajustado: déficit calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2011) e unidades habitacionais contratadas pelo FAR até 12 de junho de 2012, em 776 municípios (recorte definido pela Caixa) (BALBIM, KRAUSE e NETO, 2015).

<sup>4</sup> Os autores utilizam o conceito amplo de déficit habitacional, conforme desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2014), que incorpora quatro componentes: *i*) domicílios precários; *ii*) coabitação de mais de uma família em um mesmo domicílio; *iii*) ônus excessivo com locação para famílias com renda domiciliar de até 3 salários mínimos em imóveis urbanos; e *iv*) domicílios alugados com adensamento excessivo, ou seja, mais de três moradores por cômodo usado como dormitório (BALBIM, KRAUSE e NETO, 2015).

impreciso, no sentido de não priorizar o déficit, mas sim a demanda habitacional (no sentido de abarcar famílias que podem arcar com financiamento). Em quarto e último lugar, os autores afirmam que “soluções massificadas de habitação de interesse social vão contra diversidades urbanas, organizacionais e familiares” (BALBIM, KRAUSE e NETO, p.16, 2015), e apresentam dados que evidenciam um problema decorrente da racionalização do processo produtivo praticado através da construção da tipologia apartamento, visando uma utilização mais intensa dos terrenos: o fato de as famílias que moram nesse tipo de empreendimento comprometerem uma parte maior de sua renda com despesas de habitação (BALBIM, KRAUSE e NETO, p.17, 2015).

Simmel (2005), ao falar sobre a vida nas grandes cidades, abordou de forma bastante interessante a questão da ascensão do que seria a racionalização de aspectos subjetivos da vida dos habitantes da recém-unificada Alemanha do final do século XIX. O autor ressaltou mudanças como a adoção de relógios, o que resultou num aproveitamento mais “racional” do tempo, uso de balanças para pesar mercadorias (gerando diminuição de trocas de cunho mais subjetivo), entre outras. A citação de Simmel nesse ensaio explica-se devido à hipótese aqui levantada de que o PMCMV pode ser mais uma prova de que interesses privados anunciados e vendidos como mais “racionais” estejam, cada vez com mais força, moldando políticas públicas de acordo com seus interesses, deixando em segundo plano aquilo que deveria ser prioritário: o bem comum.

Outros importantes autores abordam de forma crítica essa preponderância do setor privado diante de interesses públicos quando se trata dos rumos das cidades. Lefebvre (1979) apresenta dois conceitos antagônicos que representam os conflitos espaciais oriundos do capitalismo:

- Espaço abstrato: Homogêneo, fragmentado e hierárquico. Exteriorização de práticas econômicas e políticas que se originam com a classe capitalista e o Estado;
- Espaço social: Espaço de valores de uso produzidos pela complexa interação de todas as classes na vivência diária (LEFEBVRE, 1979, p.290).

A produção desses espaços abstratos é bastante criticada por Lefebvre, que afirma que o urbanismo e o Estado são mecanismos que acabam auxiliando o capital na manipulação e transformação dos espaços sociais da cidade. Para o autor, esse espaço abstrato busca a eliminação de diferenças e particularidades existentes, negando-as. Trata-se de um espaço instrumental, manipulado por toda espécie de “autoridades”.

David Harvey é outro importante autor que pode ser mobilizado na análise, especificamente espacial, do PMCMV. Harvey faz uso da teoria marxiana para construir uma teoria da relação sociedade-espço. Para o autor, os dois principais agentes que atuam no nosso tempo na produção do que ele denomina geografia da segunda natureza, ou seja, espaços já

alterados pela presença humana, são o Estado e o capital. O principal impulso para atuação do agente denominado capital é, para Harvey, a acumulação de riqueza, estando as necessidades das pessoas em segundo plano.

O significado mais profundo que as pessoas atribuem a sua relação com a terra, lugar, casa e práticas da habitação está perpetuamente em desacordo com os comercialismos crassos dos mercados de terras e propriedades (HARVEY, 2011, p.157).

Sobre esse desacordo apontado por Harvey entre a população e proprietários de terras, Cardoso, Mello e Jaenisch (2015, p.95) apontam para o mesmo fato em relação ao PMCMV, ao afirmarem que “o descompasso entre o produto ofertado pelo Programa e as demandas dos moradores certamente vem resultando em problemas gerados por intervenções ou ampliações inadequadas nos imóveis”. As ampliações ou modificações nas unidades habitacionais construídas na forma de prédios são inerentemente inadequadas, haja vista o modelo de construção ser do tipo autoportante, que inviabiliza qualquer tipo de modificação estrutural na unidade.

Apresentados alguns dos trabalhos que vêm se dedicando à análise empírica do PMCMV e também autores que abordam o papel e as consequências do setor privado em políticas de habitação, na seção seguinte, abordaremos o método de pesquisa aqui utilizado.

### **3. MÉTODO DE PESQUISA**

A metodologia utilizada é a análise documental, definida aqui enquanto “procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (SÁ SILVA et al., 2009, p.5) Foram analisados documentos referentes ao PlanHab, sendo um como principal referência: a versão para debates, lançada pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria Nacional de Habitação, do Plano Nacional de Habitação (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010). A escolha deste documento se dá devido ao fato de apresentar uma ampla e detalhada estratégia de redução do déficit habitacional, prevista no SNHIS e baseada em quatro eixos: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil, detalhando cada um desses aspectos. Em relação ao PMCMV, foram examinadas leis, decretos, portarias e resoluções que fazem referência ao programa, sendo uma das principais leis a que deu origem ao Programa: a Lei nº11. 977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009).

Embora cientes dos limites inerentes à utilização da análise documental enquanto técnica de pesquisa, optamos pelo seu uso devido à possibilidade de aprofundamento da leitura dos documentos, haja vista o fato de ambos os programas aqui analisados terem produzido documentos que permitem, dado seu detalhamento e importância, a realização de trabalhos com foco exclusivo nos mesmos. Obviamente, isso não inviabiliza, em outros momentos, a utilização de fontes e técnicas de análise variadas em outras pesquisas. Acreditamos que a análise aprofundada e detalhada possa acrescentar conhecimento sobre o tema aqui analisado. Para estabelecer, nos resultados, um comparativo entre o PlanHab e o PMCMV, apresenta-se a seguir um detalhamento dos dois programas.

#### **4. DESCRIÇÃO DO PLANHAB E PMCMV**

##### ***4.1 O Plano Nacional de Habitação (PlanHab)***

Nesta seção, serão apresentados os principais objetivos do PlanHab, além dos métodos que o Programa apresenta como sendo ideais no que tange ao enfrentamento do problema do déficit habitacional brasileiro. O principal documento utilizado na análise aqui empreendida é a versão para debates do Plano, lançada no início de 2010.

O PlanHab já era previsto na Lei 11.124 de 2005 (BRASIL, 2005), que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Segundo a cartilha de apresentação do Programa:

Com ele, se pretende implantar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo do PNH [Plano Nacional de Habitação]: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 16).

Um dos aspectos que devem ser apresentados em relação ao PlanHab é o de que ele leva em consideração e classifica as diferentes características regionais do Brasil. Durante a elaboração do PlanHab, foram realizados diversos seminários regionais, nas cinco regiões do país. A razão para tal classificação seria a não adequação, para análise da questão da moradia, da divisão administrativa dos estados e das regiões brasileiras. O objetivo de tal tipologia é adaptar os programas habitacionais às especificidades de cada grupo de cidades (ver quadro 1).

**Quadro 1** - Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab.

<b>Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes</b>	A	<b>Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo</b> Metrópoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	B	<b>Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul</b> Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades polo em suas respectivas regiões.
	C	<b>Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste</b> Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
	D	<b>Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul</b> Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	E	<b>Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste</b> Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades polo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
<b>Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes</b>	F	<b>Centros urbanos em espaços rurais prósperos</b> Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
	G	<b>Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo</b> Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	H	<b>Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza</b> Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.
<b>Municípios com população com menos de 20 mil habitantes</b>	I	<b>Pequenas cidades em espaços rurais prósperos</b>
	J	<b>Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente</b>
	K	<b>Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica</b>

Fonte: Plano Nacional de Habitação (2010).

Em relação aos critérios para classificação dos beneficiários, o PlanHab procura acrescentar critérios à simples dimensão econômica. As dimensões consideradas são: renda familiar e per capita, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada como *funding* adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios (Plano Nacional de Habitação, 2010). Importante ressaltar que o Plano prevê o não pagamento de financiamento por parte daqueles que não têm renda ou têm renda muito baixa (Grupo 1).

**Quadro 2** - Grupos de atendimento, segundo PlanHab.

Grupo 1	Famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento).
Grupo 2	Famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento.
Grupo 3	Famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros.
Grupo 4	Famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos.
Grupo 5	Famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

**Fonte:** Plano Nacional de Habitação (2010).

Em relação à participação da sociedade em sua formulação, o PlanHab buscou oportunizar a participação de diversos segmentos da sociedade durante seu processo de elaboração. Ao mesmo tempo, reservou espaço destacado para três canais formais de participação social: Conselho das Cidades (ConCidades), o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS).

Segundo sua carta de apresentação:

Observando que as instâncias institucionalizadas de participação não substituem as organizações da sociedade civil como associações, movimentos sociais, fóruns, redes, sindicatos, federações, entidades empresariais, ONGs, Oscips, universidades e entidades profissionais e que são diversas entre si e, às vezes, conflitantes e com interesses antagônicos, a metodologia participativa do PlanHab abriu outros fóruns de debate público, para incluir atividades em todas as regiões, segmentos sociais e grupos de interesses, de modo a explicitar conflitos, compreendidos e mediados na perspectiva do interesse público. A complexidade e a gravidade dos problemas habitacionais impõem a necessidade de incorporar uma pluralidade de avaliações, pontos de vista, perspectivas analíticas e capacidades propositivas (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 21).

Outro importante dado apresentado pelo Plano se refere ao déficit habitacional. Os dados são bastante contundentes. Segundo o documento, em 2006, 92% do déficit urbano estava concentrado em famílias com renda de até R\$ 1.200,00, conforme tabela abaixo.

**Tabela 1** - Déficit habitacional, por faixa de renda, segundo o PlanHab.

Tipologias de municípios		Faixas de Renda (em R\$)				TOTAL 2006
		Até 600	600 a 1.200	1.200 a 2.000	1.200 a 2.000	
URBANO	A	631.765	402.107	65.231	42.219	<b>1.141.323</b>
	B	500.646	269.055	54.512	32.718	<b>856.931</b>
	C	500.372	100.551	14.530	10.817	<b>626.270</b>
	D	467.926	261.660	54.918	32.277	<b>816.782</b>
	E	425.783	89.836	16.810	12.177	<b>544.606</b>
	F	179.815	113.236	22.092	12.569	<b>327.712</b>
	G	264.77	103.248	20.748	12.810	<b>401.581</b>
	H	298.052	68.406	11.465	8.400	<b>386.324</b>
	I	161.716	-	20.338	11.224	<b>288.870</b>
	J	396.785	129.343	24.492	15.166	<b>565.786</b>
	K	459.838	115.562	20.579	14.868	<b>610.846</b>
<b>Subtotal Urbano</b>		4.287.472	1.748.598	325.715	205.245	<b>6.567.030</b>
<b>Subtotal Rural</b>		1.014.303	269.218	50.076	34.091	<b>1.367.689</b>
					<b>TOTAL</b>	<b>7.934.719</b>

**Fonte:** PlanHab (BRASIL, 2010). Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir de dados da FJP, 2006.

A tabela que apresenta os dados foi elaborada especificamente para o PlanHab, que a encomendou de um consórcio para nela basear seus planos de ação. Os dados apresentados evidenciam que grande parte do déficit habitacional concentra-se na população com renda de até R\$ 1.200,00. Menos de 10% do déficit, segundo a tabela de classificação, encontra-se entre a faixa de renda acima de R\$ 1.200,00. Importante ressaltar que essa renda é familiar.

Outro fator mencionado no documento de apresentação do PlanHab é que historicamente as moradias construídas através de programas públicos localizam-se nas “franjas” das cidades, muitas vezes sem infraestrutura básica, como saneamento e transporte público. Mais adiante, será apresentada uma medida que tem como objetivo fazer com que o Plano não repita essa lógica.

Outro problema citado é a vacância de imóveis localizados em áreas centrais, abastecidas com os serviços necessários, como saneamento e transporte. Esses imóveis vagos são negativos do ponto de vista urbano, pois atuam “provocando uma desintegração socioterritorial entre os bairros e as áreas centrais da cidade, dificultando as ligações entre bairros e elevando os custos de implantação da infraestrutura urbana” (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010). Os dados apresentados pelo PlanHab são dos censos demográficos de 1991

e de 2000 (IBGE, 1991, 2000) e mostram um número expressivo de domicílios vagos que, somando-se urbanos e rurais, chega, no ano de 2000, a seis milhões de unidades (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010), número próximo ao do déficit habitacional total do país no ano de 2010, como foi citado no início do artigo.

Acerca dos objetivos e estratégias, o Plano considera a questão habitacional bastante complexa, sendo necessária uma estratégia igualmente complexa, que foi dividida em quatro eixos: financiamento e subsídios, arranjos institucionais, estratégias urbanas e fundiárias e cadeia produtiva da construção civil.

No que tange aos arranjos institucionais, os principais objetivos apresentados são a consolidação de uma política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social. O Conselho das Cidades é considerado um interlocutor essencial do PlanHab, junto com os conselhos das principais fontes de recursos do sistema: o Conselho Curador do FGTS e Conselho Gestor do FNHIS. Sobre esses dois conselhos, afirma-se: “Os Conselhos do FNHIS e do FGTS são corresponsáveis na implementação dos objetivos do PlanHab, pois deliberam sobre a alocação de recursos das principais fontes da política de HIS”. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 114).

Quando o documento aborda o tema das estratégias urbano-fundiárias, a maior crítica apresentada é a que se refere ao modo como historicamente as leis brasileiras têm destinado um grande percentual do território para os produtos imobiliários de alta e média renda, em detrimento da habitação popular. Buscando evitar que as cidades brasileiras se transformem em “glebas segregadas”, o PlanHab prevê a concessão de subsídios para que habitações de interesse social possam ser construídas ou revitalizadas em áreas centrais, históricas e consolidadas. Segundo o documento:

O Subsídio Localização, que pode ser utilizado para a produção ou reabilitação de HIS, é indispensável para uma adequada articulação entre a política habitação e as demais políticas urbano-territoriais. Além de garantir uma necessária mistura de usos e classes sociais, aspecto relevante para impedir que as cidades brasileiras se transformem em glebas segregadas, a localização da habitação em áreas providas ou próximas às regiões concentradoras de empregos é estratégico para garantir as condições de mobilidade, um dos maiores problemas urbanos contemporâneos, que se manifesta como crítico no período recente no Brasil. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 133).

Buscamos, nesta seção, apresentar, abrangendo o mais amplamente possível, os aspectos relevantes do documento de apresentação do PlanHab. Na próxima seção, será feita uma apresentação, nos mesmos moldes, do PMCMV, para, a seguir, expormos uma comparação entre os dois.

#### **4.2 O Programa Minha Casa Minha Vida: objetivos e estratégias**

O Programa Minha Casa Minha Vida é lançado através da Medida Provisória nº 459, de 29 de março de 2009 (BRASIL, 2009), posteriormente convertida na Lei 11.977, de julho de 2009 (BRASIL, 2009a). O Decreto Federal nº 6.819, de 13 de abril de 2009, sanciona o programa, que tem como finalidade “criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda limitada a dez salários mínimos” (BRASIL, 2009b). Na exposição de motivos da Medida Provisória, estão descritos os objetivos do Programa, sendo a criação de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais por famílias com renda de até dez salários mínimos o objetivo principal, além da geração de emprego e renda, dado o cenário de crise internacional.

De fato, diante do cenário de crise financeira mundial, com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do país, é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclica no curto prazo, principalmente, aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica (BRASIL, 2009).

Em relação à participação da sociedade durante o processo de formulação do PMCMV, a Lei 11.977 (BRASIL, 2009a) prevê a instituição do Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida (CAPMCMV), “com a finalidade de acompanhar e avaliar as atividades do programa” (BRASIL, 2009a). A composição do Comitê é a seguinte:

- I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;
- II - Ministério da Fazenda;
- III - Ministério das Cidades (BRASIL, 2009a).

O Poder Executivo define os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do PMCMV e a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar estabelecidos nesta Lei, não sendo citado qualquer tipo de consulta à população (BRASIL, 2009a).

No que tange ao que poderíamos classificar como estratégias urbanas e fundiárias, a Lei 12.424 (BRASIL, 2011) incluiu também itens a serem observados para implementação dos empreendimentos no âmbito do PNHU:

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

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

IV - existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (BRASIL, 2011).

É importante salientar que são itens a serem observados, mas que não são obrigatórios para que os empreendimentos sejam financiados, o que pode denotar a prioridade dada pelo Programa à dinamização econômica. Os valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município, são apresentados na Tabela 2. Há uma diferença muito pequena entre os valores pagos para os diferentes tipos de municípios.

**Tabela 2** - Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município. Renda de 0 a 3 salários mínimos.

UF	Localidade	Valor Máximo De Aquisição Da Unidade Habitacional	
		Apartamento	Casa
SP/DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de SP, Municípios de Jundiaí/ SP, São José dos Campos/ SP, Jacareí/ SP e DF	R\$ 52.000,00	R\$ 48.000,00
	Demais Municípios	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
RJ	Capital	R\$ 51.000,00	R\$ 47.000,00
	Municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	R\$ 49.000,00	R\$ 45.000,00
	Demais Municípios	R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
MG	Capital e respectiva Região Metropolitana	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
	Demais Municípios	R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
BA	Capital e respectiva Região Metropolitana	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
	Demais Municípios	R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
PE/ CE	Capital e respectiva Região Metropolitana	R\$ 45.000,00	R\$ 41.000,00
	Demais Municípios	R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
RS/ PR/ SC	Capital e respectiva região metropolitana e demais municípios	R\$ 45.000,00	R\$ 41.000,00
AC/ AM/ AP/PA/ RO/ RR		R\$ 43.000,00	R\$ 39.000,00
TO		R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
ES/ MT/ MS/ GO		R\$ 42.000,00	R\$ 39.000,00
AL/ RN/ PB/ SE/ MA		R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00

**Fonte:** Cardoso e Aragão (2013).

A maior distância entre os valores é de R\$ 15.000,00, o que deixa evidente uma menor preocupação com estratégias urbanas e fundiárias ligadas à localização dos empreendimentos. A tipologia das cidades, caracterizada por capitais, regiões metropolitanas e outros tipos de municípios, parece não dar conta das diferenças regionais.

A distribuição de recursos do PNHU, do PNHR e do FAR, subprogramas que fazem parte do PMCMV, aos entes federativos, é baseada na estimativa do déficit habitacional segundo a

Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNDAD) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao ano de 2007 e suas atualizações (BRASIL, 2009a).

O PMCMV prevê a exigência de participação financeira dos beneficiários sob a forma de prestações mensais de, no mínimo, R\$ 50,00, conforme Lei nº 12.424, de 2011 (BRASIL, 2011)<sup>5</sup>.

Após a exposição das principais propostas e objetivos tanto do PlanHab quanto do PMCMV, apresentamos, a seguir, um quadro com as principais distinções entre eles, além de analisarmos tal quadro com base nos conceitos apresentados na revisão teórica.

### ***4.3 Apresentação e discussão dos resultados***

A comparação entre os objetivos presentes nos documentos do Plano Nacional de Habitação e os do Programa Minha Casa, Minha Vida permite que se observem diferenças relevantes entre o que visavam os dois instrumentos governamentais de política de habitação popular. Elaboramos um quadro com as principais distinções entre eles (Quadro 3).

---

<sup>5</sup>Segundo essa lei, pode haver dispensa de pagamento dos beneficiários somente em: “operações realizadas com recursos transferidos ao FAR quando estas operações forem vinculadas a intervenções de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas que demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, desde que tais intervenções: I - sejam executadas por meio de transferência obrigatória de recursos de que trata o art. 1º da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007; ou II - sejam financiadas por meio de operações de crédito ao setor público, conforme hipóteses definidas no regulamento”. (BRASIL, 2011).

**Quadro 3** - Quadro comparativo entre PlanHab e PMCMV.

<b>Dimensão</b>	<b>PMCMV</b>	<b>PLANHAB</b>
Objetivo	O PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais.	O PlanHab propõe estudos sobre utilização de imóveis vagos, atualização de dados referentes a imóveis pertencentes à União para possível repasse para habitação social, entre outros.
Distribuição de recursos	A distribuição de recursos do PNHU, do PNHR e do FAR, subprogramas que fazem parte do PMCMV, aos entes federativos, seria baseada na estimativa do déficit habitacional segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNDAD – e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, referentes ao ano de 2007 e suas atualizações.	Encomendou pesquisa com órgãos distintos para mensurar déficit habitacional, que conclui que mais de 90% do déficit está em famílias com renda de até R\$ 1.200. Além disso, buscou classificar os municípios de acordo com realidade local (distingue 11 diferentes tipos de municípios).
Participação da sociedade na elaboração dos programas	O PMCMV prevê a instituição do Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida – CAPMCMV, “ <i>com a finalidade de acompanhar e avaliar as atividades do programa</i> ”. A composição do Comitê é I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; II - Ministério da Fazenda; III - Ministério das Cidades.	O PlanHab passou um período significativo dialogando com diversos setores da sociedade. Houve também a realização de cinco seminários regionais, debates com segmentos sociais como ONGs, academia, entidades sindicais, oficinas técnicas, entre outras atividades. Além disso, o Plano enfatiza que a descentralização é essencial para consolidação dos seus objetivos.
Critérios para classificação dos beneficiários	Para a definição dos beneficiários do PMCMV, devem ser respeitadas, além das faixas de renda vigentes na data da solicitação dos benefícios, as políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional, priorizando-se, entre os critérios adotados, o tempo de residência ou de trabalho do candidato no Município e a adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados.	O PlanHab também definiu Grupos de Atendimento buscando superar a utilização da renda familiar como único referencial e parâmetro de corte para o acesso das famílias ao financiamento habitacional.
Critério localização	Em relação a incentivos para que a construção das unidades seja em locais consolidados, como zonas centrais, por exemplo, o Programa estabelece valores pouquíssimo diferentes a partir do critério da localização.	Uma das estratégias previstas é a criação do subsídio localização, considerado indispensável para uma adequada articulação entre a política de habitação e as demais políticas urbano-territoriais.

**Fonte:** Elaboração do autor.

A mensuração do déficit, de acordo com parâmetros do PlanHab, não é levada em consideração pelo PMCMV, que utiliza dados oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE.

A participação da sociedade civil no Programa Minha Casa Minha Vida é nitidamente menor. O conteúdo das leis referentes ao Programa evidencia que a preocupação com possíveis quedas nos índices econômicos do país, devido principalmente à crise de 2008, colocou a

questão do estímulo ao crescimento da economia como propulsora do PMCMV. A criação de um Conselho Gestor que exclui aqueles que mais eram incentivados pelo PlanHab a participarem do processo de elaboração e monitoramento das políticas de habitação (Conselhos Municipais, Conselho Gestor do FGTS e Conselho gestor do SNHIS) evidencia um caráter mais centralizador das decisões no PMCMV.

Importante também salientar que, em 2005, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação estabeleciam que estados e municípios que quisessem aderir ao sistema deveriam criar um fundo de habitação gerido por um conselho com participação popular, além de elaborar Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (Cardoso e Aragão, 2013).

Em relação aos critérios adotados para elegibilidade dos beneficiários, ambos os Programas buscam incluir critérios extra-econômicos. O PMCMV inclui, além da renda, os seguintes critérios: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; etc.; c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Além disso, outros critérios podem ser acrescentados por Estados, municípios e Distrito Federal, após aprovação nos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo Federal (BRASIL, 2011). Entretanto, somente o PlanHab prevê o não pagamento de mensalidades por famílias consideradas sem condições de arcar com tais custos, além de critérios como renda familiar e per capita, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada como *funding* adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios.

Outro ponto que merece ser destacado é que o PlanHab mostrou uma preocupação que parece não estar presente (ao menos com a mesma intensidade) no PMCMV: trata-se da criação do subsídio localização. A criação de tal mecanismo é considerada indispensável pelo PlanHab. Os aspectos levantados para a defesa de tal estratégia são: incentivo à mistura de usos e classes sociais, necessária para se evitar a formação de glebas segregadas; localização da habitação próxima aos locais de trabalho (o que consequentemente colaboraria para melhoria da mobilidade); e o fato de as zonas centrais de grandes metrópoles estarem mostrando crescimento populacional negativo, enquanto zonas periféricas e com infraestrutura inadequada crescem. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010).

A crise econômica de 2008, que afetou boa parte da economia capitalista em termos globais, parece ter tido influência significativa na dinâmica da área habitacional no Brasil (Krause *et al.*, 2013). O PMCMV surge de forma rápida, sem ter passado pelo “crivo” da sociedade civil em geral, diferentemente do PlanHab, que passou por uma série de diálogos com grupos

diversificados de atores sociais. Há uma descontinuidade em relação às propostas elaboradas ao longo do processo de formulação da Política Nacional de Habitação. Obviamente, não se pode inferir, a partir de tal análise, que o PMCMV atende somente aos interesses econômicos dos governistas preocupados em se manter no poder. O que se busca mostrar é que o Programa de certa forma “ignorou” propostas que foram debatidas por um período considerável de tempo, muitas delas embasadas em estudos encomendados por órgãos especializados na temática da habitação.

Proposições contidas no PlanHab, como estudo de viabilidade de utilização de imóveis vagos construídos em áreas com infraestrutura básica, participação dos poderes e conselhos locais na tomada de decisões, descentralização, adoção de tipologia de cidades específica, considerando realidades socioculturais específicas, atualização dos dados referentes a imóveis pertencentes à União, entre outras, não tiveram a oportunidade, dentro do PMCMV, de serem colocadas em prática.

O PMCMV, como mostrou a literatura aqui apresentada, reserva papel importante para o setor privado (LOUREIRO *et al.*, 2013; CARDOSO e ARAGÃO, 2013), e as conclusões do presente trabalho permitem afirmar que este papel encontra paralelo nos documentos analisados, principalmente no que tange à dimensão da participação da sociedade civil, que deixa de fazer parte, como era previsto no PlanHab, de qualquer espaço decisório, que passa a ser ocupado exclusivamente por membros do governo. Essa preponderância do setor privado acaba, como também aponta a literatura, trazendo consequências negativas do ponto de vista urbanístico. Nesse sentido, o comportamento racional, por parte das empresas, de buscar lucro através da procura de terrenos mais baratos, acaba surtindo efeito bastante diferente daquele apresentado por Simmel na Alemanha do final do século XIX: no lugar da agilidade, entra a continuidade do processo histórico de periferação das habitações de interesse social, desta vez, no âmbito do PMCMV. Tal ambivalência em relação aos efeitos da modernidade e da crescente racionalização de aspectos subjetivos da vida vai de encontro aos escritos do autor.

A homogeneidade dada pelo setor privado aos empreendimentos (apartamentos destinados a famílias compostas por um casal e dois filhos, no máximo) nos remete ao espaço abstrato lefebvriano, e trouxe consequências negativas para os beneficiários do PMCMV. O espaço abstrato lefebvriano busca a eliminação de diferenças e de especificidades, o que no caso do Brasil, país de dimensões continentais, inviabiliza soluções mais compatíveis com as distintas realidades regionais existentes. A análise documental comparada nos permite afirmar que muitas dessas consequências poderiam ter sido minimizadas caso algumas premissas contidas no PlanHab tivessem sido adotadas.

A conurbação e a monofuncionalidade, verificadas empírica e recentemente por pesquisadores aqui citados como consequências do PMCMV, poderiam ser reduzidas ou evitadas com a adoção do subsídio localização, citado no PlanHab como incentivo para construção de habitações em localidades centrais das cidades, mais próximas de vagas de empregos e atendendo a uma reivindicação dos beneficiários da política.

Outra estratégia prevista no PlanHab e que também poderia reduzir um dos problemas apresentados na literatura sobre o PMCMV é a classificação dos municípios brasileiros de forma a considerar suas especificidades, o que resultou na criação de 11 tipos de municípios, que deveriam ser alvo de diferentes alternativas de redução do déficit habitacional. A padronização das construções de forma a garantir mais lucro para o setor privado acabou gerando críticas à rigidez dos projetos, dissonantes da complexidade dos arranjos familiares modernos e também dos diferentes climas e realidades sociais brasileiras, que não encontram representação no critério adotado pelo PMCMV para repasse diferente de recursos em relação à localização do empreendimento, qual seja, apenas o fato de ser ou não região metropolitana, de acordo com o IBGE.

Evidenciou-se, a partir da comparação entre o PlanHab e o PMCMV, que o último ignorou propostas que estavam sendo debatidas e que superavam a mera preocupação com o crescimento econômico, propostas essas que poderiam ter minimizado os efeitos negativos anteriormente apontados, oriundos de diferentes pesquisas e que, em geral, apontam para uma excessiva preponderância dos interesses do setor privado e entram em choque com a busca pela superação das históricas más condições de infraestrutura que a população com menor renda enfrenta nas cidades brasileiras. A partir da literatura aqui utilizada e das conclusões permitidas a partir da análise documental comparativa, nossa hipótese para a explicação da mudança no rumo da política de habitação é a de que o governo passou, a partir da crise econômica de 2008, a enxergar tal política como passível de ser utilizada com o objetivo de dinamizar a economia. O apoio do setor empresarial, beneficiário direto de tal escolha, pode ter potencializado tal decisão. Entretanto, haja vista os limites da presente análise, tais hipóteses, para serem corroboradas, devem ser aprofundadas em trabalhos posteriores.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise documental evidenciou que houve uma mudança significativa no rumo da política habitacional brasileira com a adoção do PMCMV, e essa mudança passou pela não adoção de medidas previstas documentalmente no PlanHab. O incentivo à produção massificada

de novas unidades habitacionais como forma de alavancar a economia acabou trazendo consequências negativas para as cidades brasileiras, e impediu/ interrompeu a adoção de medidas que estavam sendo gestadas com a intenção de modificar a lógica de construção de habitações de interesse social nas franjas da cidade. A busca do setor privado por terras baratas, a fim de maximização dos lucros, gerou, entre outros, a periferização dos empreendimentos construídos no âmbito do PMCMV e baixa aderência entre déficit habitacional e produção de moradias. Obviamente, a presente análise não objetivou encerrar a discussão sobre o tema, e sim contribuir para o debate sobre as políticas de habitação brasileiras.

## 6. REFERÊNCIAS

- BOLLAFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *Cadernos*. Universidade de São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1976.
- BONDUKI, Nabil. Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e debate*, n. 82, 2009.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. Ed. Estação Liberdade. São Paulo, 1998.
- BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis de nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001,; 6.015, de 31 de dezembro de 1973,; 6.766, de 19 de dezembro de 1979,; 4.591, de 16 de dezembro de 1964,; 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2011.
- BRASIL. Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009. Regulamenta as Seções II, III e IV do Capítulo I da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. 2009b.
- BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005
- BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005.
- BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2009a.
- BRASIL. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. 2009.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, cap. 2, p. 17-65.

- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. L.; ARAUJO, F. de S. *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. XIV Encontro Nacional da Anpur, Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetroplitanes.net/download/adauto\\_cardoso.pdf](http://www.observatoriodasmetroplitanes.net/download/adauto_cardoso.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2016.
- CARDOSO, Adauto L. *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Adauto Lucio Cardoso (org.). Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013.
- CARDOSO, Adauto L.; MELLO, Irene de Q. e; JAENISCH, Samuel T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: *Minha Casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Org. Amore, C. S.; Shimbo, L. Z.; Rufino, M. B. C. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2015.
- DIAS, Edney C. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida*. Negócios, votos e as reformas da habitação. São Paulo, 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013.
- HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo. Ed. Boitempo. 2011.
- IBGE. Censo demográfico 1991.
- IBGE. Censo demográfico 2000.
- IBGE. *Censo demográfico 2010: resultados gerais da amostra*. Rio de Janeiro, 2012.
- IPEA. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. *Comunicados do IPEA*. nº 118, 35p., 2011.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V.C. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão 1853*, IPEA, Rio de Janeiro, 2013.
- LEFEBVRE, H. Space: social product and use value. In: J. Freiberg (ed.) 1979. *Critical sociology: European perspective*. New York: Irvington Publishers. 1979.
- LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Texto para discussão 1886, IPEA, Rio de Janeiro, 2013.
- MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Políticas Sociais – Acompanhamento e análise*, nº 12, p. 211-220. IPEA, 2006.
- PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Versão para debates*. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. 2010.
- RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: *Minha Casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Org. Amore, C. S.; Shimbo, L. Z.; Rufino, M. B. C. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2015.
- SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.de.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*. Ano I, nº 1, 2009.
- SIMMEL, Georg. As grandes cidades e a vida do espírito (1903). *Mana*. v. 11, nº 2, p. 577-591, 2005.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Arantes, Otília; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia. (orgs.). Petrópolis: Vozes, 2013. cap. 2, p. 75-105.

Artigo recebido em: 01/11/2016

Aceito em: 05/12/2016