

## O desenvolvimento da habitação social no Brasil

### The development of social housing in Brazil

Graziela Rossatto Rubin<sup>1</sup>, Sandra Ana Bolfe<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Arquiteta e Urbanista, Mestre em Geografia, Passo Fundo - RS

<sup>2</sup>Doutora, Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Maria- UFSM, Santa Maria, Brasil

#### Resumo

*O presente artigo descreve o processo do desenvolvimento da habitação social no Brasil, apresenta os principais problemas decorrentes, desde o início da urbanização até os dias atuais e analisa as principais políticas públicas que foram executadas para minimizar os problemas, em especial o déficit da moradia popular. O processo de urbanização no contexto histórico e socioeconômico do país foi responsável pelo agravamento do problema habitacional refletindo na conformação atual das cidades brasileiras. O artigo está dividido em três partes: faz-se um resgate histórico da habitação social no Brasil, depois tratam-se dos principais agentes determinantes no problema da moradia no país e, finalmente, são abordados programas habitacionais realizados após a extinção do BNH e a reestruturação das cidades brasileiras. A partir da década de 1990, diversos programas foram implantados para enfrentar o déficit habitacional do país e atualmente, o maior exemplo é o Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009. Enfim, após analisar os programas implantados no Brasil, percebe-se que as políticas habitacionais implantadas apenas mascaram o problema e acabam beneficiando o setor privado e as classes mais influentes na geração de riquezas do país. Um processo que prevalece há muito tempo e que deve ser colocado de lado.*

**Palavras-chave:** habitação social, políticas habitacionais, BNH, segregação social.

#### Abstract

*This paper shows how the housing problems progressed in Brazil over the years from the beginning of urbanization to the present day, and which public policies implemented by the government to minimize this situation, especially for the popular housing deficit. The process of urbanization in the socioeconomic and historical context of the country was responsible for the deterioration of the housing problem reflecting the current conformation of Brazilian cities. The text is divided in three parts, it is a historical social housing in Brazil, after that treat about the main actors in determining the housing problem in the country and, finally, are covered housing programs conducted after the extinction of BNH and restructuring of Brazilian cities. From the 1990s, several programs were implemented to meet the housing deficit in the country and currently the largest example is the "Minha Casa Minha Vida" program, created in 2009. Finally, after analyzing the programs implemented in Brazil, it is noticed that housing policies implemented only mask the problem and end up benefiting the private sector and the most influential classes in wealth of the country. A process that prevails long and must be set aside.*

**Keywords:** Social housing, housing policies, BNH, social segregation.

## 1 Introdução

O crescimento urbano gera uma sobrecarga na necessidade de infraestrutura e equipamentos, afetando o funcionamento da cidade como um todo e comprometendo a qualidade de vida da população. O problema habitacional e as inadequadas condições de moradia da população de baixa renda também são problemas gerados pela acelerada urbanização. Assim, tornam-se necessários investimentos nas cidades, na tentativa de diminuir a problemática ocasionada pelo crescente aumento da urbanização.

O presente artigo descreve o processo do desenvolvimento da habitação social no Brasil, apresenta os principais problemas decorrentes, desde o início da urbanização até os dias atuais e analisa as principais políticas públicas que foram executadas para minimizar os problemas, em especial o déficit da moradia popular. O processo de urbanização no contexto histórico e socioeconômico do país foi responsável pelo agravamento do problema habitacional refletindo na conformação atual das cidades brasileiras.

## 2 Metodologia

O artigo constitui-se numa revisão bibliográfica/histórica do desenvolvimento da habitação social no Brasil e as políticas implantadas para que o problema habitacional fosse amenizado.

Assim, o artigo está dividido em três partes, onde na primeira faz-se um resgate histórico da habitação social no Brasil e se apresenta o processo histórico de desenvolvimento de práticas e políticas públicas sobre a habitação popular. Na segunda parte tratam-se dos principais agentes determinantes no problema da moradia no país, como os Institutos de Aposentadoria e Pensão, a Lei do Inquilinato, a Fundação da Casa Popular e finalmente, o Banco Nacional de Habitação, tão importante na tratativa do problema habitacional brasileiro e na última parte, são abordados programas habitacionais realizados após a extinção do BNH e a reestruturação das cidades brasileiras.

## 3 Processo histórico da habitação social no Brasil

Ao longo da história de colonização do Brasil, o território foi se organizando de maneira distinta e esparsa e, conforme Santos (2009, p. 19), “a ‘cidade’ era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante”. Assim, a urbanização brasileira se desenvolve de maneira mais expressiva a partir do século XVIII, amadurece no século XIX e apenas no século XX é que atinge as características da atual urbanização (SANTOS, 2009, p. 21).

Entre o fim do período colonial até o final do século XIX, o índice de urbanização pouco se alterou no Brasil, entre os anos de 1890 e 1920 cresceu aproximadamente 3% e foi somente no período entre 1920 e 1940 que o Brasil viu sua taxa de urbanização triplicar, chegando a 31,24% (SANTOS, 2009, p. 25).

Tanto o processo de substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho livre quanto o aumento da industrialização tiveram influência no aumento da população urbana. A partir desse momento o urbano passa a ter maior importância na formação socioeconômica brasileira. Essas transformações estiveram amplamente ligadas ao caráter de capitalismo dependente que a formação econômica e social brasileira adquiriu.

Para Villaça (2001, p. 226), “Um dos traços mais marcantes do processo de urbanização que se manifestou no Brasil a partir do final do século XIX foi o rápido crescimento das camadas populares urbanas”. No ano de 1901, existiam, aproximadamente, 50 mil operários no estado de São Paulo e a construção de habitações operárias salubres e baratas era realizada pelas indústrias, companhias ferroviárias, empresas de mineração.

No Rio de Janeiro, já no final do século XIX iniciou-se o processo de conformação da periferia pela classe de baixa renda, onde, segundo Villaça (2001, p. 231) “em 1890, a população suburbana era quase 18% da total”. Assim, o Brasil se urbanizava de maneira e intensidade diferente em cada cidade.

Segundo Maricato (2000),

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade (MARICATO, 2000, p. 22).

As moradias dos trabalhadores passaram a ser alteradas conforme ideais de higiene e economia e a elite brasileira passou a ter interesses em primar pela saúde e bem estar da população proletária, percebendo que as epidemias originadas nos aglomerados urbanos pobres se alastravam pela cidade como um todo. Assim, no final do século XIX, houve uma grande campanha de higienização e moralização das classes pobres. Esses problemas também se relacionavam com os cortiços, que eram construções amontoadas alugadas para a população de baixa renda. Esse tipo de habitação se espalhou devido à abolição da escravatura, o rápido aumento populacional e o alto custo dos aluguéis devido à falta de habitações populares adequadas.

Neste contexto Villaça (1986) afirma que

Para a classe dominante, evidentemente, era mais fácil conviver com as vilas operárias do que com os cortiços. A única restrição feita pela legislação era que as vilas não fossem construídas em locais nobres ou potencialmente nobres. As intenções segregacionistas que visavam mantê-las afastadas dos locais de interesse da burguesia ficam claras, por exemplo, no Código Sanitário do Estado de São Paulo de 1894. Apesar das vilas serem consideradas, na época modelos de “habitação higiênica”, esse Código determinava que elas “...seriam estabelecidas fora da aglomeração urbana”. A Lei Municipal nº 413 de 1901 isentava de impostos as vilas operárias construídas “...fora do perímetro central” (VILLAÇA, 1986, p. 17).

Com a proclamação da República (1889), ocorreram algumas políticas de expulsão das classes pobres das áreas centrais da cidade, com a justificativa de controle sanitário por parte dos médicos-higienistas, como meio de normatização da sociedade. Assim, empresas de iniciativa privada investiram na construção civil e no fornecimento de habitações, porém esses investimentos não se destinavam à população de baixa renda.

A política urbana adotada nessa época e ao longo da República Velha (1889 – 1930) visava o embelezamento das cidades para atrair investimentos estrangeiros na industrialização brasileira, além disso, o centro das cidades passou a abrigar o comércio e serviços, expulsando dali as residências. Assim, o valor dos terrenos próximos ao centro aumentou e somente as classes mais ricas conseguiam pagar por essa localização privilegiada. Desse modo, as mudanças ocorridas mostraram a divisão do espaço urbano entre centro e periferia. Como resultado, a população de baixa renda buscou suprir a crise de habitação ocupando terrenos vazios encontrados em subúrbios ou até em encostas de morros. No Rio de Janeiro, esse processo de expulsão da população de baixa renda já havia se efetivado na década de 1920 e em

São Paulo esse processo ocorreu um pouco mais tarde, pois até as décadas de 1930 e 1940 os cortiços eram a “habitação problema” (VILLAÇA, 2001, p. 229).

Na década de 1920, o discurso do poder público era que a construção de habitações higiênicas resolveria o problema habitacional. Estas substituíram os casebres e cortiços, habitações consideradas como sendo o início dos problemas habitacionais. Além disso, o investimento na ampliação das redes de água e esgoto foi bastante expressivo.

Nesse mesmo período, os preceitos do Movimento Moderno começam a se propagar no Brasil e seu marco inicial foi a Semana de Arte Moderna de 1922. No campo da Arquitetura e Urbanismo, as ideias dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), da Cidade Jardim e as experiências europeias no campo habitacional foram bastante difundidas nesse período. Essa difusão é de grande importância para entender a atuação do Estado na formulação de diretrizes para a habitação de baixa renda.

De início, houve uma restrição na adoção da Arquitetura Moderna no campo habitacional brasileiro. Isso ocorreu devido aos altos custos para aquisição de alguns materiais e a escassez de mão-de-obra especializada. Porém, as edificações construídas com ideias modernistas possuíam grande atratividade formal e funcional, contribuindo para a adoção desse estilo e posteriormente, por vários órgãos públicos no país.

As primeiras experiências modernas no campo da habitação são casas destinadas à classe média, construídas no início da década de 1920. Os arquitetos Gregori Warchavchik e Lúcio Costa são os responsáveis por um dos primeiros exemplos de moradia moderna para trabalhadores no país, o conjunto de operários da Gamboa (Figura 1), no Rio de Janeiro, projetado em 1932 (Site Vitruvius).

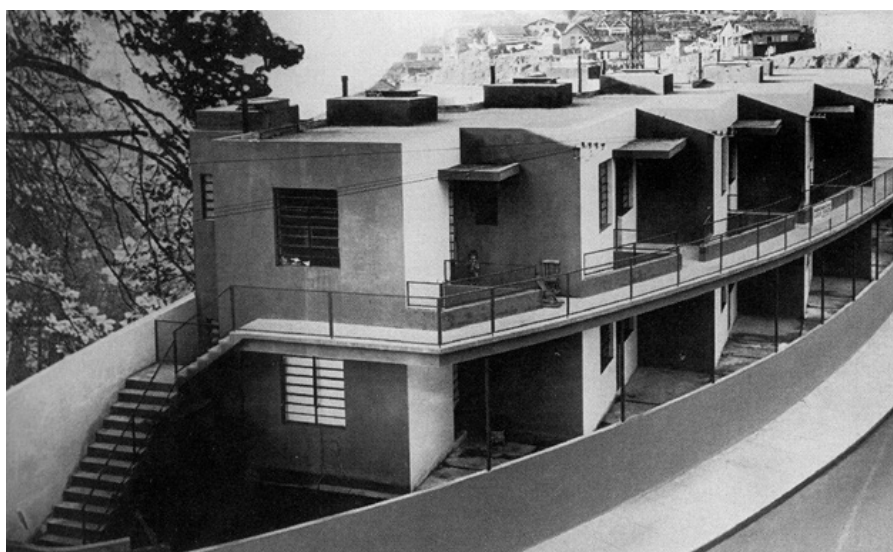


Figura 1 – Vila Operária da Gamboa, 1933 – Rio de Janeiro

Fonte: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/762>

Também passaram a serem formulados planos gerais para as principais cidades brasileiras, com o objetivo de viabilizar cidades modernas e salubres, com grandes áreas verdes. Porém, esses projetos não previam a solução do problema habitacional. Corroborando, Queiroz Ribeiro; Cardoso (1996) salientam que.

Nas representações das elites do Estado Novo, o desenvolvimento de políticas sociais no campo do consumo habitacional tinha, portanto, sentido estratégico, pois, ao mesmo tempo, aumentava a capacidade de trabalho e produzia a paz social pela preservação da família (QUEIROZ RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p.62).

Até a década de 1930, o Brasil continha traços de diferentes ciclos econômicos e sua população que era, na maioria, rural iniciou um processo de migração para as cidades e a parte interna do território brasileiro. Nessa época, o Brasil encontrava-se no auge do ciclo do café paulista, num período de dinamismo demográfico e econômico. Porém, a crise econômica mundial de 1930 afetou o processo de desenvolvimento brasileiro.

Para Maricato (2000),

[...] a industrialização que se afirma a partir de 1930 e vai até o fim da Segunda Guerra Mundial constituiu um caminho de avanço relativo de iniciativas endógenas e de fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade (MARICATO, 2000, p. 22).

Nessa época, o tipo de moradia predominante era a casa de aluguel. A produção habitacional estava ligada à iniciativa privada, o Estado não possuía grande participação no setor habitacional até a era Vargas (1930-1945), quando ocorreram transformações no país e o Estado precisou intervir. O que ocorria naquele momento era um surto urbano e industrial que acabou modificando a estrutura de muitas cidades brasileiras.

Diferente do que ocorreu na República Velha (1889-1930), a necessidade de construção de um modelo de habitação operária deixou de ser ideologia sem estratégias concretas. Para que as novas propostas fossem viáveis, houve um grande empenho do poder público para resolver a situação, já que a crise do modelo rentista era definitiva e a necessidade de soluções para a questão habitacional era cada vez mais urgente. Os empresários queriam implantar políticas realistas, que reduzissem o valor gasto pelos trabalhadores com moradia, permitindo a redução do custo de mão-de-obra.

No período Vargas (1930-1945), o problema passou a ser encarado de outra maneira. O consenso geral era de que a iniciativa privada não era capaz de enfrentar o problema e a intervenção do Estado se fazia necessária. Assim, o setor rentista ficou marginalizado, pois, desde o início da República, o setor recebia regalias fiscais e suas relações com os inquilinos não eram regulamentadas.

A intervenção pública no setor habitacional foi bem aceita por vários setores sociais. Desse modo, criou-se a ideia de que o Estado deveria garantir condições dignas de moradia e para isso, era necessário investir em recursos públicos e fundos sociais.

A questão habitacional adquiriu papel fundamental nos planos e realizações do Estado Novo. Passou a ser símbolo da valorização do trabalhador e afirmação de que a política de auxílio aos brasileiros dava resultados efetivos. A aquisição da casa própria e as alternativas de torná-la acessível eram questões comuns. O objetivo era viabilizar a casa própria para o trabalhador de baixa renda. Além disso, a crise de moradia atingiu também a classe média e houve a necessidade de novas soluções para os problemas habitacionais já existentes.

Segundo Bonduki (2004),

[...] o objetivo dos governos desenvolvimentistas era estimular a criação de uma solução habitacional de baixo custo na periferia, visto ser ela conveniente para o modelo de capitalismo que se implantou no país a partir de 1930, por manter baixos os custos de reprodução da força de trabalho e viabilizar o investimento na industrialização do país (BONDUKI, 2004, p.12).

Isso torna bem visível a situação no país, onde as populações de baixa renda são inseridas diretamente na periferia das cidades, devido a uma condição histórica e não a partir da visualização das reais necessidades dessa população.

Em 1931, foi realizado o I Congresso de Habitação em São Paulo, onde se tratou da importância de redução dos custos da moradia, garantindo o acesso da população mais carente. Assim, pensou-se em mudanças nas legislações como o Código de Obras. Foi discutida, então, a questão do crescimento horizontal das cidades, que gera altos custos de urbanização e manutenção de serviços para os cofres públicos, e foram pensadas medidas para combater a especulação e reduzir custos, facilitando o acesso da população carente a terra.

São datados dessa época os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPS), para solucionar a questão habitacional da classe de trabalhadores ligados à indústria e ao comércio. Houve preocupação com a racionalização, produção em larga escala de moradias e normatização dos materiais.

## **4 Agentes determinantes do problema da moradia no Brasil**

### **4.1 Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPS)**

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPS) foram as primeiras instituições públicas que investiram na questão habitacional, mas sua principal finalidade era



Figura 2: Conjunto Pedregulho – Rio de Janeiro

Fonte: [http://planhabdauufes.blogspot.com.br/2009/12/modelos-e-solucoes-de-conjuntos\\_13.html](http://planhabdauufes.blogspot.com.br/2009/12/modelos-e-solucoes-de-conjuntos_13.html)

proporcionar benefícios previdenciários e assistência médica aos seus associados. Os Institutos foram muito importantes para a viabilização das incorporações imobiliárias, possibilitando o processo de verticalização e especulação imobiliária.

Bonduki (2004) salienta que os investimentos em habitação apareceram como instrumentos de capitalização desprovidos de interesse social. Entre 1933 e 1938 foram criados seis IAPS, que eram regulamentados por leis específicas de cada IAP. Essa disparidade foi obstáculo para unificação e racionalização, dificultando a implantação de uma política habitacional consistente a partir dos fundos previdenciários. Em 1937, os IAPS passaram a atuar no campo habitacional, onde poderiam investir até 50% de suas reservas para o financiamento habitacional. Além da atuação no setor de habitações, os IAPS também investiram seus recursos em projetos estratégicos como a Companhia Siderúrgica Nacional, a construção de Brasília, entre outros.

Sobre os conjuntos habitacionais produzidos pelos IAPS, Bonduki (2004) acredita que,

[...] o nascimento da habitação como uma questão social também significou a formulação de uma nova proposta não apenas de arquitetura e urbanismo, mas também de produção, incorporando os pressupostos do movimento moderno que propunham a edificação em série, com padronização e pré-fabricação, como instrumentos para atender às grandes demandas existentes nas cidades contemporâneas, marcadas pela presença do operariado (BONDUKI, 2004, p.15).

Um dos exemplos desses investimentos é o conjunto residencial Pedregulho (Figura 2), projetado pelo arquiteto Affonso Eduardo Reidy, e foi o que mais se destacou entre as obras realizadas pelos IAPS. Porém, não foi uma obra isolada, já que surgiu junto a diversos outros projetos, elaborados entre 30 e 50, “que abordavam o problema da habitação social de maneira criativa e inovadora” (Bonduki, 2004, p.134). O Conjunto, que foi projetado para abrigar funcionários públicos, está localizado no bairro São Cristóvão, Rio de Janeiro.

O Edifício Japurá-SP (Figura 3), 1940, do arquiteto Eduardo Knesse de Mello foi construído em local antes ocupado pelo maior conjunto de cortiços da região central de São Paulo, e onde foram empregados de forma pioneira no Brasil os princípios da “*unité d’habitation*” de Le Corbusier, como modelo para a habitação vertical de interesse social. Esse edifício se destacou como uma proposta modernista pioneira de ocupação e habitação vertical em São Paulo, no âmbito do processo de modernização da cidade e do país na segunda metade do século XX.

O conceito de “*unité d’habitation*” surgiu na década de 1940, quando Le Corbusier pensava “um novo sistema de alojamento de emergência em série” (BENEVOLO, 1994, P. 682) na reconstrução do segundo pós-guerra da França. A ideia era construir edifícios com 400 habitações, em média, e todos os serviços necessários para os moradores, tendo o ideal de formar um edifício autossuficiente. Esse conjunto foi considerado fundamental para a cidade moderna, já que simplificava as redes viárias e a circulação das pessoas (BENEVOLO, 1994).



Figura 3: Edifício Japurá – São Paulo  
Fonte: [http://planhabdauufes.blogspot.com.br/2009/12/modelos-e-solucoes-de-conjuntos\\_13.html](http://planhabdauufes.blogspot.com.br/2009/12/modelos-e-solucoes-de-conjuntos_13.html)

Outro exemplo de projeto elaborado com recursos dos IAPS é a Vila do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) (Figura 4) em Porto Alegre, que foi construída entre as décadas de 1940 a 1950 para abrigar trabalhadores da indústria. A Vila do IAPI foi planejada conforme a concepção urbanística de cidade jardim, tendo sido o primeiro conjunto residencial do país. O seu projeto previa 2.500 moradias, lojas comerciais, praças e jardins, escola, entre outros serviços. Foi inaugurada no ano de 1953, pelo então presidente da República, Getúlio Vargas.



Figura 4: Vila do IAPI – Porto Alegre, RS.  
Fonte: <http://wp.clicrbs.com.br/almanaquegaucho/2012/06/20/a-vila-dos-industriarios/>

No final do Estado Novo, o país estava conseguindo consolidar uma política habitacional forte, que não estava baseada no predomínio de interesses econômicos ou corporativos, como o fortalecimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS) nos governos seguintes. (Bonduki, 2004)

Para Chaffun (1997),

O período 1945/1980 caracterizou-se por grandes transformações de sua base produtiva com fortes impactos na urbanização. A Segunda Guerra Mundial provocou a aceleração da atividade industrial, promovendo a modernização do processo produtivo e das relações de trabalho, aumentando o emprego e alimentando a continuação da migração para as cidades, particularmente do Centro-Sul. No pós-guerra, a política de industrialização via substituição de importações criou novas oportunidades de emprego no setor industrial, de comércio e serviços (CHAFFUN, 1997, p. 19).

As experiências europeias, no campo habitacional, embasaram os Estados brasileiros na implementação de diretrizes legais que fossem capazes de normatizar as relações entre inquilinos e proprietários e as questões ligadas à propriedade. E assim, deveriam ser reduzidos os custos das residências populares e a ação da especulação imobiliária e das vantagens obtidas pelos rentistas, que favoreciam os proprietários que controlavam o mercado.

Desse modo, o governo achou conveniente regulamentar a relação entre inquilino e proprietário, através de leis restritivas e fixação de valores, surgindo a Lei do Inquilinato. Além disso, foi necessária a criação e fortalecimento de órgãos governamentais, os quais deveriam produzir ou financiar habitações populares.

#### 4.2 Lei do Inquilinato X Casa Própria

A Lei do Inquilinato teve grande importância no contexto da política habitacional brasileira, já que desestimulou o aluguel por parte dos trabalhadores, estimulou a iniciativa da casa própria, dando ao governo mais responsabilidade em tratar do problema das habitações de interesse social.

A partir de 1942, ano de congelamento dos aluguéis pela Lei do Inquilinato, a produção rentista foi desestimulada e o Estado e os trabalhadores foram encarregados de produzir suas moradias. Isso ocorreu durante uma das mais graves crises de moradia da história brasileira.

Com relação à Lei do Inquilinato, Bonduki (2004) descreve:

O congelamento dos aluguéis, determinado em 1942 por este regulamento de Getúlio Vargas, teria desestimulado a produção de moradia para locação pelo setor privado e com isto levado os trabalhadores a buscar os loteamentos de periferia, até então pouco ocupados (BONDUKI, 2004, p.12).

A partir da Lei do Inquilinato, houve a diminuição da atração que a produção das moradias de aluguel tinha sobre os investimentos, visando reduzir o custo da força de trabalho e os salários, difundindo a ideia da pequena propriedade entre os trabalhadores.

Nos anos de 1940, a produção de unidades habitacionais coletivas começou a ser classificada como solução

para alguns problemas habitacionais, como a insalubridade. Nessa época, passou-se a perceber a influência do movimento moderno internacional.

Para Bonduki (2004),

A década de 40 é, portanto, crucial no que se refere à ação do Estado no setor habitacional, quando ocorrem as principais intervenções do governo federal – congelamento dos aluguéis, produção em massa de moradias por intermédio dos IAPS e criação da Fundação da Casa Popular. Além disso, no mesmo período consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura. Este processo ocorreu numa conjuntura dinâmica de transformações políticas, urbanização, crescimento econômico, mobilização popular e redesenho urbano (BONDUKI, 2004, p. 209).

### 4.3 Fundação da Casa Popular (FCP) e a política habitacional

A Fundação da Casa Popular apresenta relevância ao trabalho na medida em que foi o primeiro órgão federal no Brasil que teve por objetivo principal centralizar a política habitacional do país.

Entre as décadas de 1940 e 1960, a política de habitação consistia na oferta de crédito imobiliário pelas Caixas Econômicas e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) ou por bancos incorporadores imobiliários. A organização de um órgão que centralizasse a política habitacional ocorreu em 1946, quando é criada a Fundação da Casa Popular (Bottega, 2007). Desse modo, o Estado e os trabalhadores passaram a custear as moradias.

Para Villaça (1986)

A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão em escala nacional criado com a finalidade de oferecer habitação popular ao povo em geral. Propunha-se a financiar não apenas casas, mas também infraestrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas etc. Tais finalidades parecem indicar que houve avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão (VILLAÇA, 1986, p.25).

O projeto da Fundação da Casa Popular fracassou porque os grupos que seriam mais beneficiados encontravam-se desorganizados ou desinteressados em ser interlocutores do governo na formulação de uma política social. Além disso, a Fundação quase não contava com recursos de origem orçamentária, fragilizando ainda mais sua atuação. Desde seu início, a FCP foi utilizada com fins políticos.

Para Bonduki (2004), a FCP foi “considerada um símbolo da ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público” (BONDUKI, 2004, p. 125).

Para Valladares (1983), a crise do setor imobiliário dessa época se traduzia na crescente diminuição de investimentos do setor, resultando no aumento do *déficit* habitacional. No centro da crise estava a inflação, que desestimulava os investimentos e provocava maior especulação nos grandes centros e a desarticulação do setor imobiliário. A indústria de material de construção reduziu suas atividades a um mínimo indispensável e a construção de novas unidades habitacionais viu-se também reduzida. Para a formação desse quadro as diferentes leis do inquilinato instituídas entre 1946 e 1964 desempenharam papel decisivo atuando como fator limitante dos investimentos nesse setor.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), na década de 1950, cresceu a população urbana no Brasil e também se agravaram os problemas de habitação, principalmente para a população de baixa renda.

Assim, iniciaram-se os projetos e construções dos grandes conjuntos habitacionais, unidades coletivas produzidas em série, seguindo os preceitos da Arquitetura Moderna, com equipamentos públicos e serviços próximos as moradias.

Na década de 1960, a pré-fabricação entra em cena, juntamente com o estímulo crescente da industrialização da construção, como solução para o problema habitacional brasileiro, porém não foi o suficiente para extinguir com o problema.

Para Serra; Ferreira; Pigozzo (2005).

No início da atuação do Banco Nacional de Habitação – BNH, a utilização do pré-fabricado no setor habitacional era desestimulada, pois pretendia empregar o maior número de pessoas. Porém, muitos empresários lutaram pela industrialização da construção e aos poucos o BNH foi adotando novas diretrizes para o setor habitacional e estimulou a introdução de elementos pré-fabricados de concreto (SERRA, FERREIRA, PIGOZZO, 2005, p.6).

Segundo Santos (2009), o golpe de Estado de 1964 aparece como um marco, pois o movimento militar criou condições para uma rápida integração do Brasil a um movimento de internacionalização em escala mundial. A economia se desenvolve, seja para atender o mercado consumidor em expansão ou para responder à demanda exterior.

Conforme Chaffun (1997)

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovida pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, um marco histórico para a evolução do pensamento sobre a questão urbana brasileira, recomenda uma mudança radical na

política urbana e habitacional do país. Aproveitando as propostas então formuladas, o Governo Castelo Branco, primeiro governo de revolução militar de 1964, criou o Banco Nacional de Habitação – BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – Serfhu e o Sistema Financeiro de Habitação – SFH. A proposta visava oferecer à massa dos trabalhadores o acesso à casa própria, estabelecendo-se assim um forte compromisso social com a retomada do desenvolvimento, segundo a perspectiva ideológica da revolução (CHAFFUN, 1997, p. 26).

Quando os militares tomam o poder, o Brasil enfrenta muitas transformações de ordem política e administrativa e a questão habitacional passa a ser tratada de forma intensa e efetiva.

#### **4.4 Banco Nacional de Habitação (BNH) / Sistema Financeiro de Habitação (SFH)**

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foi criado pela Lei 4380/64 que instituiu “a correção monetária e o Banco Nacional da Habitação (BNH), que se tornou o órgão central orientando e disciplinando a habitação no País” (LEI 4380/64). Nessa época os conjuntos habitacionais podiam ser financiados através do BNH e por grandes indústrias. Para Villaça (1986, p. 26), “A criação do BNH ocorreu cinco meses apenas, após o golpe de 64. É um típico produto da ditadura que então se instalou, dadas as características econômicas, políticas e ideológicas de sua atuação”.

A partir de 1965, o crescimento demográfico intenso e a modernização dos setores produtivos fizeram com que o movimento migratório aumentasse. Isso foi facilitado pelos fortes investimentos na melhoria de infraestrutura, especialmente dos sistemas de transporte e comunicação. Ao longo desse processo de urbanização, reduziu-se significativamente a importância da população rural (Chaffun, 1997).

Entre as décadas de 1960 e 1980, período de implementação da política habitacional gerenciada pelo BNH, a característica predominante da produção habitacional era a busca da eficácia voltada para a produção em série e em grande escala, tentando solucionar o déficit habitacional mesmo sem atender as necessidades dos usuários (Bonduki, 2004).

Para Gambim (2007), o BNH destaca o espaço urbano como centro da política de desenvolvimento no país e permite mudanças na imagem das cidades, seu processo de produção e no mercado imobiliário.

Dessa maneira, foram priorizados os investimentos na construção intensiva de casas para venda, estimulando a construção civil e amenizando o desemprego, já que era capaz de absorver mão-de-obra qualificada nos grandes centros.

Para Carlos (1994), no período de 1968 a 1974, o Brasil é marcado por um período de expansão da sua economia, e a partir de 1970, há aumento das taxas de

investimento e expansão do setor industrial, bens de capital e exportações. Porém, o processo de acumulação ocorreu de forma extremamente concentrada, espacial e socialmente. A época do milagre econômico é marcada pela contenção do piso salarial.

Para Bonduki (2008), o BNH, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta de o governo militar à forte crise habitacional presente no país que se urbanizava aceleradamente. O Banco buscava adquirir o apoio das massas populares urbanas e criar uma política permanente de financiamento, que estruturasse o setor da construção civil habitacional.

O BNH se estruturava com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e tornou-se uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição mundial voltada para o problema habitacional. Ainda, para a intervenção na questão habitacional havia uma estrutura institucional de abrangência nacional formada pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros capazes de viabilizar a implementação das ações necessárias na área habitacional (Bonduki, 2008).

Segundo Chaffun (1997),

O êxito dos mecanismos de captação de recursos, sob gestão do BNH como órgão central do Sistema, foi surpreendente, ultrapassando todas as expectativas. Em 1985, o BNH controlava 1/3 de todos os haveres não monetários do país (CHAFFUN, 1997, P. 26).

Para Botega (2007), o BNH teria totais condições de ser um impulsionador da superação do déficit habitacional brasileiro durante a ditadura, mas não conseguiu acabar com o problema. Apesar das críticas ao BNH e ao sistema por ele implantado, sua importância é indiscutível, já que o período entre 1964 e 1986 foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação.

O BNH, durante sua vigência, financiou 4,8 milhões de habitações, em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986. As habitações financiadas se destinaram a todas as faixas de renda, pela promoção privada das Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária. Porém, a população de baixa renda é responsável por apenas 20% dos financiamentos. Além das habitações, foram financiadas obras de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, vinculados aos empreendimentos habitacionais.

As Companhias Estaduais de Habitação (COHA-B) eram as principais responsáveis pelo atendimento das demandas do BNH e, quando o Banco entrou em declínio, as Companhias tiveram seus financiamentos restringidos pelo governo central, a fim de diminuir o endividamento dos estados e municípios com a União. Desse modo, elas passaram de agentes promotores e executores de obras para órgãos assessores, diminuindo a capacidade de atuação dos estados e municípios na questão habitacional (Botega, 2007).





Figura 5: Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães – Guarulhos, SP  
 Fonte: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/207>

O Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães – Guarulhos (Figura 5) é um exemplo de produção de habitação social financiado com recursos do BNH. Foi projetado em 1967, pela Companhia Estadual de Casas para o Povo (CECAP), para funcionar como modelo de política estadual no Estado de São Paulo. O Conjunto foi projetado pelos arquitetos João Batista Vilanova Artigas, Fábio Penteadó e Paulo Mendes da Rocha. A obra foi encomendada para funcionar como modelo de política estadual e planejado para uma população de 55 mil habitantes em 130 hectares de área e contando com infraestrutura urbana. O projeto retomou as experiências de habitação popular que foram elaboradas no Brasil entre os anos de 1930 e 1950, contou com a participação de arquitetos modernos e foi construído com elementos pré-fabricados de concreto.

A CECAP utilizava recursos do BNH, que se afirmava como agente promotor e financeiro. O BNH, através das COHABS, definia as normas reguladoras das operações de repasse para a produção, financiamento ao mutuário e retorno de créditos. Assim, o BNH também gerenciava o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP).

Já na década de 1980, quando é findado o período da Ditadura Militar, o Brasil desacelerou seu processo de metropolização. A crise econômica foi responsável pela desaceleração das atividades industriais e econômicas e isso contribuiu para uma desconcentração demográfica. Além disso, auxiliou nesse processo o fato de muitas pessoas passarem a residir ou trabalhar fora das grandes cidades. A crise teve impacto significativo na redução do movimento migratório para as grandes cidades e gerou uma imobilidade no deslocamento da população.

Segundo Chaffun (1997),

As implicações do processo de urbanização na ocupação do território levaram ao reconhecimento da importância estratégica da dimensão espacial do desenvolvimento nacional. Assim, os Planos Nacionais do Desenvolvimento, já na década de 70, passaram a tratar mais amplamente da questão mediante propostas de política urbana (CHAFFUN, 1997, p. 20).

A partir da crise econômica mundial de 1979, o Brasil passou por um período de altas taxas de inflação, recessão e desemprego. O SFH/BNH não resistiu a essa crise vivenciada, principalmente, nos anos de 1981 e 1982. Isso trouxe para a classe média, público alvo das políticas habitacionais, uma queda no poder de compra. Fato que marcou os anos 80 com o Movimento dos Mutuários da casa própria, que buscavam renegociar suas dívidas.

No período entre os anos de 1974 – 1984, as políticas urbanas propostas tiveram a finalidade de solucionar problemas interurbanos e atender objetivos de ordenação do território. Em 1988, no período de redemocratização do Brasil, a Constituição Federal dá competência à União para formular planos nacionais e regionais de ordenação do território. Durante os anos seguintes, a urbanização brasileira encontrou-se dependente dos resultados dos processos econômicos globais para a estrutura e espacialização da economia local (Chaffun, 1997).

No início da Nova República (1985) a situação habitacional no Brasil apresentava “baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários” (CARDOSO, 2007, p.15).

A reivindicação dos mutuários foi atendida e o primeiro ano da administração do presidente José Sarney (1985) foi marcado pelo “fim das mobilizações e dos movimentos regionais e nacionais de mutuários” (CARDOSO, 2007, p.15). Porém, ao conceder subsídio aos mutuários sem outra medida compensatória, agravou-se ainda mais o *déficit* do SFH.

O Governo do Presidente José Sarney adotou diversas medidas que indicavam profundas mudanças, discutia-se desde a descentralização do BNH até mudanças no sistema de financiamento. Dada à complexidade da questão e falta de consenso sobre a reforma, o BNH foi extinto pelo governo. Isso ocorreu devido à fragilidade encontrada diante das “flutuações macroeconômicas dos anos 80” (BOTEGA, 2007, p.69).

A partir da segunda metade dos anos de 1980, iniciou-se uma nova etapa para as políticas urbana e habitacional

brasileira, pois a desarticulação do BNH agravou os problemas existentes e a questão urbana e habitacional passou a depender de instituições onde esses assuntos não eram os objetivos principais. Também, por parte da Caixa Econômica, tornou-se difícil dinamizar programas alternativos para os setores de menor renda. Foi uma fase de constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais.

Mesmo tendo feito diversas mudanças ministeriais, a Caixa Econômica Federal foi o “carro-chefe da política habitacional vinculada ao Sistema Financeiro da Habitação” (CARDOSO, 2007, p.17).

O BNH foi extinto em 1986, e suas funções e encargos foram transferidos para a Caixa Econômica Federal. Com isso, ocorreram várias mudanças no quadro institucional do governo que auxiliou na desarticulação da política urbana e habitacional existente no país.

A extinção do BNH trouxe consequências como os programas alternativos, como o Programa Nacional de Mutirões, o enfraquecimento das Companhias Estaduais de Habitação (COHABS) e o desmembramento do Sistema Financeiro Nacional.

Chaffun acredita que

A ausência de identificação de um interlocutor para dar continuidade aos debates visando à reformulação da política habitacional desorientou os esforços em curso e desorganizaram os movimentos populares pró-moradia e dos mutuários (CHAFFUN, 1997, p.27).

No final dos anos 80, muitos problemas surgiram a partir da transformação da COHAB em simples órgão assessor e da obrigatoriedade dos mutuários assumirem os custos de terreno e urbanização. Houve a diminuição do poder das companhias habitacionais, a desaceleração de programas alternativos e os programas tradicionais se voltaram para famílias com maior poder aquisitivo.

## 5 Políticas Habitacionais Pós – BNH e a reestruturação das cidades brasileiras

Após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), o Brasil encontrava-se em uma situação complicada, pois o número de inadimplentes era elevado e o déficit habitacional ainda não havia sido solucionado. A questão habitacional continuava sendo problema e, dessa maneira, alternativas foram sendo elaboradas para diminuir a intensidade dos problemas urbanos.

No ano de 1988, a Constituição Federal tornou obrigatório o Plano Diretor para os Municípios com mais de 20 mil habitantes. O Plano foi definido como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Assim, a problemática fundiária urbana passou a ser regida pelo disposto na Constituição. Os municípios, através das Leis Orgânicas Municipais, ficaram responsáveis por criar ou reforçar diretrizes de

planejamento dando novo conteúdo ao Plano Diretor.

Sob o comando do presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, a crise habitacional se agravou ainda mais e, os programas de habitação, como o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), voltam a ser direcionados ao capital imobiliário privado. Nessa época o Brasil chegou a ter 60 milhões de cidadãos de rua (IBGE, 1991).

A partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, uma nova postura adotada pelos municípios diante do problema habitacional serviu de referência nacional. Ocorre, então, a retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Novos referenciais como flexibilidade, descentralização e diversidade foram adotados, rejeitando programas convencionais que tinham como base a construção de grandes conjuntos habitacionais.

A Secretaria de Política Urbana, responsável pelo setor habitacional, em 1996, apresentou a Política Nacional de Habitação. Esse documento continha novos programas, onde o financiamento à produção não era um privilégio.

O governo de Fernando Henrique Cardoso criou programas como o Pró- Moradia, voltado à urbanização de áreas precárias e em 2001, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para a produção de novas unidades para arrendamento, utilizando recursos do FGTS e de origem fiscal.

Após uma avaliação das necessidades de moradia no país e as fontes de financiamento existentes, estabeleceu-se um tempo de quinze anos para solucionar os problemas, garantindo acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (Bonduki, 2008). Desse modo, o Projeto Moradia, concebido em 1999/2000, foi proposto para solucionar a questão habitacional no Brasil.

O programa habitacional procurava evitar os problemas do passado. As famílias seriam beneficiadas com recursos do FGTS e deveriam ter renda de até três salários. Seu principal produto financiado deixou de ser a casa pronta, produzida por empreiteira. Os municípios e os Estados teriam maior flexibilidade na definição das alternativas a serem adotadas, conforme as prioridades e peculiaridades locais. O Pró-Moradia deveria delegar a colegiados estaduais, integrado por representantes do governo e da sociedade, a deliberação quanto aos programas e projetos a serem financiados (Chaffun, 1997). Para a gestão do programa foi proposta a criação do Ministério das Cidades, onde estariam reunidas as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial.

A partir de 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, com a criação do Ministério das Cidades, a política habitacional brasileira passou por um novo arranjo institucional. Seu principal foco de atuação é a inclusão dos setores excluídos do direito à cidade, já que a habitação e o acesso aos serviços básicos são fundamentais para a cidadania.

A Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, propõe a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), sendo o planejamento habitacional um dos componentes mais importantes. Assim, formulou-se uma estratégia para diminuir o problema habitacional no país, elaborando planos habitacionais nacional, estaduais e municipais, dimensionando o déficit habitacional, as metas a serem atingidas e o necessário para alcançá-las.

Desde 2004, percebe-se uma elevação dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda. Os recursos do FGTS crescem assim como os recursos de origem orçamentária (Bonduki, 2008).

A partir de 2005, elevaram-se os investimentos para o financiamento habitacional, o foco se direcionou para a população de baixa renda. Essas mudanças foram uma resposta às reivindicações de vários setores que lutavam pela priorização de investimentos nas políticas sociais. Em 2007, foi anunciada pelo Governo Federal a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que traz investimentos em várias áreas como a infraestrutura, os setores de habitação e saneamento e a urbanização de assentamentos precários.

No ano de 2009, o governo Lula lançou o programa Minha Casa, Minha Vida, cuja intenção era construir um milhão de moradias. Pretendia-se com o programa promover o crescimento econômico do país. Porém o programa recebeu diversas críticas devido à sua forma de operação e por estar fora do Sistema/ Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/ FNHIS), que promove o controle e participação social (Valença; Bonates, 2010).

Segundo a Caixa (2014)

Em geral, o Programa acontece em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos. Na primeira fase foram contratadas mais de 1 milhão de moradias. Após esse sucesso, o Programa Minha Casa Minha Vida pretende construir na segunda fase, 2 milhões de casas e apartamentos até 2014 (SITE CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014).

Já no Governo Dilma, iniciado em 2011, o Programa que, inicialmente, foi criticado, continuou atuando fortemente para a resolução do problema habitacional brasileiro e a meta é atingir 2 milhões de casas e apartamentos até 2014. Segundo dados do Governo Federal, o objetivo do programa é “subsidiar a aquisição da casa própria para famílias com renda até R\$ 1.600,00 e facilitar as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda até R\$ 5 mil”. O programa acontece em parceria com Estado, Município e empresas e entidades sem fins lucrativos. Os beneficiários são selecionados pelas prefeituras, assim os interessados devem se cadastrar na sede administrativa de seu município. As famílias interessadas devem ter renda de até R\$ 5 mil mensais e não possuir casa própria ou financiamento, nem ter

recebido nenhum benefício habitacional do Governo anteriormente.

Para Bonduki (1997)

Quem vive e observa as condições de vida no Brasil urbano defronta-se com uma infinidade de problemas de difícil solução: miséria, violência, degradação ambiental, precariedade habitacional, inexistência de saneamento, carência de transporte coletivo, trânsito infernal e inseguro. Alguns desses problemas são gerados por razões de ordem estrutural e são insolúveis enquanto perdurar uma política econômica excludente, implementada pelo governo federal, que gera altos índices de desemprego, desigualdade social alarmante e desestímulo ao investimento produtivo (BONDUKI, 1997, p. 9).

De fato, programas de excelente relação custo/benefício, que atendam a população de baixa renda, estão localizados nas periferias das cidades e são realizados ou em parceria ou com a participação dos usuários e dificilmente ganham espaço nos meios de comunicação. Permanecem ocultos aos olhos dos assim chamados formadores de opinião perdidos no tecido “labiríntico” da cidade real e seus resultados, embora significativos para a população diretamente atendida. Muitas vezes desaparecem em longo prazo, em decorrência da troca da administração que o formulou. Isso ocorre porque, muitas vezes, os novos mandatários se esforçam para obscurecer qualquer vestígio dos seus antecessores, ação que é facilitada pelo desconhecimento das práticas pela maioria da população e dos formadores de opinião (Bonduki, 1997).

A problemática urbana é tratada por diversos autores que consideram a situação de difícil solução. O espaço urbano brasileiro é ocupado de forma desequilibrada, onde a especulação imobiliária prevalece sobre a função social do solo urbano e da cidade como um todo.

Para Chaffun (1997),

A descontinuidade das ações do governo, a redução dos investimentos habitacionais, a fragilidade ou ausência das políticas urbanas, fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo necessário ao aprimoramento dos instrumentos de intervenção urbana têm contribuído para a manutenção de um quadro urbano marcado por conflitos entre modernização, exclusão e desigualdade (CHAFFUN, 1997, p.23).

Ou seja, ainda não existem tentativas reais de resolver o problema urbano, já que são tratados como estratégias políticas dos nossos governantes.

Maricato (1997) confirma essa situação de descaso,

De um lado estão os Planos Diretores, cuja eficácia se restringe às áreas do mercado imobiliário privado. Alguns urbanistas já admitem que a detalhada legislação de zoneamento contribua decisivamente para a carência

habitacional e para a segregação urbana, na medida em que alimentou a relação de monopólio do capital imobiliário sobre localizações valorizadas. A convivência da regularização detalhista com vastas regiões ocupadas ilegalmente por favelas, loteamentos irregulares e cortiços, numa mesma cidade, como acontece em todas as capitais brasileiras, não é fruto do acaso. Por outro lado, os investimentos públicos obedecem à lógica secular dos interesses privados. Foi assim com o Banco Nacional da Habitação, entre 1964 e 1986. É assim com a grande maioria dos orçamentos municipais que priorizam, há décadas, o sistema viário destinado à circulação do automóvel (MARICATO, 1997, p. 39).

Desse modo, confirma-se que o problema habitacional brasileiro é de difícil solução, pois as políticas adotadas apenas mascaram o problema e acabam beneficiando o setor privado e as classes mais influentes na geração de riquezas do país. Esse processo de valorização dos interesses de uma minoria prevalece há muito tempo e só poderemos contar com uma solução para os problemas urbanos das classes menos favorecidas quando essas ideias forem colocadas de lado.

## 6 Considerações Finais

A questão da moradia no Brasil sempre esteve atrelada à dependência de políticas públicas, as quais negligenciaram ao atendimento da totalidade de problemáticas que envolvem o *déficit* habitacional e à infraestrutura, em termos de viabilização de aspectos sociais e econômicos da sociedade carente.

Hoje, o Estatuto da Cidade apresenta normas a respeito do cumprimento das carências habitacionais, mas se visualizam Planos Diretores e práticas que não contemplam as necessidades mínimas da moradia como os aspectos do saneamento básico, da acessibilidade e mobilidade, da adaptabilidade sociocultural e ambiental, entre outros.

Para que o problema habitacional brasileiro seja amenizado, juntamente com os instrumentos existentes, é necessário fazer um balanço dos prós e contras de modelos anteriormente implantados e, também analisar bons exemplos implementados em outros países.

Os IAPS podem ser considerados bons exemplos, pois foram incorporados com ideais modernistas, onde estavam presentes nos conjuntos habitacionais, além das residências, espaços comunitários, de lazer e serviços. Ainda, esses conjuntos se destacam pela sua implantação em áreas consolidadas e não na periferia urbana.

Quando o BNH iniciou suas atividades no setor habitacional, o problema da moradia já estava bastante agravado no país e, assim, as principais críticas à sua atuação são de conjuntos habitacionais construídos sem qualidade urbanística e/ou arquitetônica, apenas para resolver o problema habitacional em números e não em eficiência e qualidade. Essas críticas são bastante

semelhantes às do programa Minha Casa, Minha Vida, que tem como slogan “construir dois milhões de moradias”, sem dar muita ênfase nas reais necessidades dos moradores.

Nesse sentido, a experiência empírica demonstra que a moradia popular não poderia ser realizada sem a devida adequação dos moradores ao espaço de vida. Desse modo surgem os problemas de acesso e mobilidade ao trabalho e da racionalidade imposta às relações sociais e de produção da própria vida. No contexto, a racionalidade imposta desses planos de habitação contribui ao processo de segregação sócio espacial pela moradia, favorecendo os agentes imobiliários mais abastados. Desse fato resulta a luta pela moradia dado aos movimentos sociais, sendo na maioria das vezes ligados a áreas desprovidas de mínimas condições de vida para essas populações.

A problemática para resolver a situação gira em torno de mudanças radicais relacionadas ao modo de produção capitalista que desencadeia relações sócias espaciais desiguais e contraditórias na sociedade. Portanto, longe de resolução dos problemas da moradia relacionam-se a eles outros, os quais dizem respeito a emprego e renda, educação de qualidade, lazer, entre outros.

## Referências

- BENEVOLO, Leonardo. História da arquitetura moderna. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1994.
- BLOG HISTÓRIA E CIDADE. **Edifício Japurá – SP, Conjunto Pedregulho – RJ**. Disponível em: <[http://planhabdauufes.blogspot.com.br/2009/12/modelos-e-solucoes-de-conjuntos\\_13.html](http://planhabdauufes.blogspot.com.br/2009/12/modelos-e-solucoes-de-conjuntos_13.html)>. Acesso em: 24 jan. 2014.
- BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Revista Espaço Plural**. Ano VIII nº 17, p. 65 -72 2º semestre 2007.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BRASIL. Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no**

- governo Lula.** Revista Eletrônica de Arquitetura, 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2013.
- \_\_\_\_\_. Habitat e qualidade de vida: as práticas bem sucedidas em cidades brasileiras. In: BONDUKI, Nabil. **Habitat. As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo, Studio Nobel, 1997.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Minha Casa Minha Vida.** Disponível em: <<http://mcmv.caixa.gov.br/>>. Acesso em: 29 jan. 2014.
- CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras.** Uma Avaliação das Políticas Habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re) produção do espaço urbano.** São Paulo: EDUSP, 1994.
- CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil. **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo, Studio Nobel, 1997. P. 18
- CLIC RBS. **IAPI – Porto Alegre.** Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/almanaquegaucho/2012/06/20/a-vila-dos-industriarios/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- GAMBIM, Paula Silva. **A influência de atributos espaciais na interação entre grupos heterogêneos em ambientes residenciais.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- MARCHIORI, José Newton Cardoso; MACHADO, Paulo Fernando dos Santos; NOAL FILHO, Valter Antonio. **Do céu de Santa Maria.** Santa Maria: Prefeitura Municipal de Santa Maria, 2008.
- MARICATO, Ermínia. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: BONDUKI, Nabil. **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo, Studio Nobel, 1997. P. 39
- \_\_\_\_\_. Urbanismo na periferia do mundo globalizado. **Perspectiva,** São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400004&script=sci_arttext)>. Acesso em 24 jan. 2014.
- QUEIROZ RIBEIRO, Luis César de; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Da cidade à nação – gênese e evolução do urbanismo no Brasil.** In: QUEIROZ RIBEIRO, Luis César de; PECHMAN, Roberto (org.). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, pp. 53-78.
- SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** 5ª Edição. 2ª Reimpressão. São Paulo, Edusp, 2009.
- SERRA, Sheyla Mara Baptista; FERREIRA, Marcelo de Araújo; PIGOZZO, Bruno. **Evolução dos Pré-fabricados de Concreto.** 1º Encontro Nacional de Pesquisa- Projeto- Produção em concreto pré-moldado. São Carlos, 2005. Disponível em: <[http://www.set.eesc.usp.br/1enpppcpm/cd/conteudo/trab\\_pdf/164.pdf](http://www.set.eesc.usp.br/1enpppcpm/cd/conteudo/trab_pdf/164.pdf)>. Acesso em 20 jan. 2014.
- VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. **The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities.** Habitat Internacional, v. 34, p. 165-173, 2010.
- VALLADARES, Lícia do Prado. **Repensando a habitação no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Espaço interurbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.
- VITRUVIUS. **Vila Operária da Gamboa.** Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/762>>. Acesso em: 25 set. 2013.
- VITRUVIUS. **Conjunto Zezinho Magalhães.** Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/207>>. Acesso em: 25 set. 2013.