



O HABITAR NO ESPAÇO GEOGRÁFICO: UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE O PERCURSO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS (1840 - 2019)

THE DWELL IN THE GEOGRAPHICAL SPACE: A BRIEF DISCUSSION ABOUT THE COURSE HISTORICAL OF BRAZILIAN HOUSING POLICIES (1840 - 2019)

Ana Karoline de Carvalho SILVA¹
Manuela Maria Pereira do NASCIMENTO²

Artigo recebido em 29/04/2019 e aceito em 01/07/2019

RESUMO

Palavras-chave:
*Espaço geográfico,
Habitação,
Políticas de
Habitação Social
Brasileiras.*

O habitar é uma ação inerente ao ser, e a partir disso, deve ser compreendido enquanto objeto e ação simultâneos na reprodução do espaço. No Brasil, a situação e o lugar onde se habita foram negligenciados, até o momento em que os governos, por caminhos controversos, e o Estado, compreenderam que o ato de habitar é uma das necessidades primárias da sociedade, sendo, portanto, reconhecido como um direito social por meio da constituição de 1988. Este artigo tem por finalidade uma discussão de como tem sido promovido o direito social do habitar no Brasil. Para tanto, foi observado o processo de habitar no espaço geográfico como elemento essencial para a reprodução do/no espaço, e aliado a isso, foram retomados os principais governos brasileiros e suas principais medidas relativas as políticas habitacionais do país, desde o período designado Segundo Reinado (1840-1888) até a atualidade (2019). Por fim, foram tecidas breves considerações acerca do cenário atual da habitação social brasileira.

ABSTRACT

Keywords:
*Geographical Space,
Habitation,
Brazilian social
housing policies.*

The dwell is an inherent action of being, and from that, it must be understood as a simultaneous object and action in the reproduction of space. In Brazil, the situation and the place where they live have been neglected until the moments that the governments, through controversial ways, and the State, have understood that the act of dwelling is one of the primary needs of society and is therefore recognized through of the constitution of 1988 as a social right. This article aims at a discussion of how it is promoted the social right of dwelling in Brazil. For that, the process of dwelling in geographic space was observed as an essential element for spatial reproduction, and allied to this, were taken up main Brazilian governments and their main measures regarding the housing policies of the country, from the period designated Segundo Reinado (1840-1888) until nowadays (2019). Finally, brief considerations were made about the current scenario of the Brazilian social habitation.

¹ Bacharela em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (2018). Discente do curso de Licenciatura em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (2019). Atualmente, é pesquisadora no Grupo Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU) e membra da Empresa Júnior do Departamento de Ciências Geográficas da UFPE, SIGAGEO Jr. E-mail: karolcarvalho869@gmail.com.

² Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA (UFPE). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU). E-mail: manuelanascimento@yahoo.com.br.

1 INTRODUÇÃO

O espaço preexiste a vida. Mas o homem, a partir de sua existência, além de se adaptar às intempéries encontradas no espaço, aprendeu a organizá-lo de maneira a servir como suporte para a resolução das suas necessidades e intencionalidades, seja por questões de sobrevivência, ou de domínio sobre o território, e conseqüentemente, sobre os outros seres.

Enquanto sobrevivência, é justificável que após o comer e o beber, o ato mais básico, natural, e necessário a vida, é o de habitar, que também é ligado ao domínio. Domínio da moradia em que se habita, do seu lugar, que se expande para o terreno da moradia e se choca com o domínio público do entorno, que ao mesmo tempo, é de todos os que ali habitam (e não habitam mas fazem uso de outras maneiras) e de ninguém em especial. Onde a esfera do individual esbarra com o coletivo, mas nem por isso, deixa de fazer parte do habitar de cada um que ali existe/sobrevive. O entorno também faz parte do Estado, mas muitas vezes deixa sua influência marcada na falta de ações, ao não conceder as mínimas condições para uma população se manter.

É com base nas controversas práticas associadas ao habitar, que este artigo se justifica, propondo em uma abordagem teórica, a partir da geografia, mostrar como a habitação é essencial para a construção das relações no espaço. Observou-se também, em que medida o Estado, os governos e a população, entendem essa importância e traçam caminhos, ao longo do tempo, que ora aproximam a sociedade da conquista de seu direito básico, ora afastam-na dele.

Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica em livros, artigos, periódicos e matérias *online* da imprensa brasileira sobre o entendimento do espaço geográfico e da questão habitacional no Brasil, que foram associados ao levantamento histórico de informações sobre as principais medidas políticas no âmbito habitacional do país. Dessa forma, este artigo parte primeiramente do processo que configura o habitar no espaço geográfico, para em seguida, analisar a relação temporal entre o Estado, os governos e os movimentos sociais, na efetivação do direito social de habitar no Brasil, bem como ele vem sendo promovido, elevando algumas considerações acerca do atual cenário brasileiro.

2 AS RELAÇÕES DO HABITAR NO ESPAÇO GEOGRÁFICO

O espaço geográfico é uma categoria que há muito tempo é discutida nas ciências humanas, especialmente na Geografia e sua concepção modificou-se consideravelmente no decorrer das diversas correntes de pensamento. Compreender o espaço é se deparar com a sua complexidade e totalidade, através das dinâmicas inseridas nele e realizadas a partir dele.

Ao seguir a linha de modificação desta categoria em relação às correntes de pensamento, tem-se o espaço, na Geografia Tradicional, como um receptáculo de coisas que não dependeria de nada para existir. Na corrente Crítica ou Radical, ele evolui para um conjunto de sistemas de objetos e ações

intrínsecos e contrastantes, que possibilitariam a reprodução das relações sociais de produção. Nas correntes seguintes, Geografia Humanista e Cultural, tem-se o destaque do espaço como o vivido, valorizado por crenças, e o estabelecimento de laços afetivos que configuram a diferenciação de suas partes. Ao final, compreende-se que o conceito evoluiu de receptáculo, único, comum e não real, para um sistema de objetos e ações que é base para reprodução das relações sociais, ao passo que é contraditório e torna-se, portanto, dotado dos mais diversos significados para cada realidade vivenciada no tempo e na história, seja pessoal ou coletiva (CORRÊA, 2014; SANTOS, 2006).

O espaço também pode ser questionado e formulado a partir da existência da vida. Numa abordagem entre o existencialismo e a fenomenologia, o filósofo Alemão Heidegger (1954) traz o ato e o significado do verbo habitar, por via de um remonte do ponto de vista linguístico, que contribui significativamente com a visão geográfica sobre a habitação, relacionando-a inclusive ao conceito de espaço.

O habitar (*wohnen*) para Heidegger é “ser e estar sobre a terra” (1964, n.p.) e deriva do gótico “*wunian*”, que se refere a permanecer de modo a estar em paz. Indo mais além, o autor busca o significado da palavra paz (*friede*) e livre (*freie*) que remontam à ideia de preservado de ameaça, resguardado.

Resguardar não é simplesmente não fazer nada com aquilo que se resguarda. Resguardar é, em sentido próprio, algo positivo e acontece quando deixamos alguma coisa entregue de antemão ao seu vigor de essência, quando devolvemos, de maneira própria, alguma coisa ao abrigo de sua essência, seguindo a correspondência com a palavra libertar (*freien*): libertar para a paz de um abrigo. Habitar, ser trazido à paz de um abrigo, diz: permanecer pacificado na liberdade de um pertencimento, resguardar cada coisa em sua essência. O traço fundamental do habitar é esse resguardo. O resguardo perpassa o habitar em toda a sua amplitude. Mostra-se tão logo nos dispomos a pensar que ser homem consiste em habitar e, isso, no sentido de um de-morar-se dos mortais sobre essa terra. (HEIDEGGER, 1954, p. 03)

Ao relacionar a ideia de habitar a construir, Heidegger (1954) procura as origens da palavra construir no alto-alemão e faz um paralelo, que excede o plano do entendimento de que construir é apenas edificar, e que edificar uma casa, seja a única relação com o habitar. “*Bauen*” significava construir no sentido de edificar e, concomitantemente, proteger e cultivar. Dessa forma, tem-se a compreensão de que edificar seria produzir, gerar um ‘produto final’, e além disso, proteger (resguardar) e cultivar, que correspondem a “cultivar o campo, cultivar a vinha. [...] cuidar do crescimento que, por si mesmo, dá tempo aos seus frutos” (HEIDEGGER, 1954, n.p.). Nessa concepção, ocorre um ciclo em contínuo crescimento, que nunca acaba enquanto um produto final, mas sim, evolui e começa novamente. Uma palavra com duas ideias opostas, que, no entanto, se complementam.

Considera-se que esse entendimento de Heidegger (1954), sobre o habitar e a habitação no espaço, assemelha-se ao conceito de espaço adotado pela geografia crítica, em que “ não é nem ponto de partida (espaço absoluto), nem ponto de chegada (espaço como produto social)” (CORRÊA, 2014), mas está numa constante relação entre si e os objetos, transformando-se sem haver um fim prescrito.

A abordagem da geografia crítica defende que o espaço apenas pode ser analisado por suas próprias categorias, que segundo Santos (1985) são chamadas de forma, função, estrutura e processo. Abaixo segue uma tentativa de aplicar estas categorias espaciais de maneira simples e concisa para a análise, por exemplo, das habitações operárias construídas por ordem dos proprietários das fábricas (durante o século XIX), com a finalidade de “atender” as demandas por moradia dos trabalhadores, e aumentarem a produtividade sem precisar investir nos salários:

- a) a forma seria o aspecto exterior de um ou mais objetos localizados numa área, configurando um padrão, como casas de vila operária, por exemplo. Com uma pequena sala, um quarto, um banheiro e uma cozinha;
- b) a função refere-se ao que o objeto seria atribuído, ou seja, qual a sua serventia para a forma. Em relação à casa, seria a habitação de operários de uma fábrica ou indústria, de forma que desse suporte às condições básicas como se alimentar, dormir, e satisfazer outras necessidades físicas. Apenas resguardar (ainda que de maneira incipiente e até insalubre) os corpos físicos;
- c) a estrutura é a maneira na qual a forma e a função do objeto estão inter-relacionadas. A forma e a função são assim devido ao espaço-tempo em que estão inseridas. No caso das casas de vilas operárias, a sua única função era a de funcionários habitarem próximo às indústrias, de modo a otimizarem o seu tempo de trabalho em relação ao deslocamento tanto para casa, quanto para instituições sociais que moldavam a sociedade e os seus valores daquele tempo (igrejas, escolas), comércio e demandas sociais e familiares. Com isso, é possível perceber que a estrutura não apenas determina, como também limita o meio e a classe social aos quais os trabalhadores são pertencentes;
- d) o processo é a ação que sempre é realizada e que pretende algum resultado, indicando transformação no decorrer do tempo. O processo está em contínua mudança. Hoje, quase não mais existem as vilas operárias com as mesmas formas, funções e estruturas de antigamente. E com a diversidade e inovação de serviços (formais e informais), gerados pela demanda de mercado, existem pessoas que fazem da sua moradia o seu local de trabalho, o que por si só, quebraria com o posto de ter a única função de atender as demandas físicas do corpo.

Com isso, é necessário ter cuidado com o emprego dessas categorias, pois deverão ser utilizadas em seu conjunto, como uma totalidade para compreender melhor a complexidade da realidade. Caso contrário, segundo Corrêa (2014), a autonomia dada às análises isoladas, incidirá em observações parciais da realidade.

De volta à ideia sobre o que representa o construir (*bauen*), o ser humano alcança parte do sentido da palavra habitar, ao entender que “o homem é à medida que *habita*” (HEIDEGGER, 1954). Ainda que uma ponte, uma rodovia, um navio, ou um espaço público sejam produtos finais de um

construir (edificar), não deixam de fazer parte do nosso habitar. Mesmo que não sejam parte de uma residência, pela simples lógica de estarem inseridos no cotidiano (habitual), esses produtos são orientados para o conjunto das diversas atividades do homem ao possibilitar que este faça uso relacionado, ao existir e estar sobre a Terra (HEIDEGGER, 1954; BAUTISTA, 2015). A partir disso, compreende-se que a questão habitacional não se limita ao produto físico de uma casa, “mas envolve também as condições coletivas e privadas, físicas, psicológicas, sociais e culturais da produção social da moradia.” (CAMPOS, 2013, p. 53), configurando, assim, as condições necessárias para se habitar, a tão falada “habitabilidade”. Essas condições são estabelecidas principalmente, a partir do acesso e qualidade dos serviços urbanos, e da inclusão social da população no território, fatores determinantes para a qualidade de vida da população.

Com a transformação semântica de “*bauen*” para o atual “*buan*” (palavra do alto-alemão usada para dizer “construir”, mas ainda relacionada ao significado de habitar), os significados “proteger e cultivar” foram perdidos, e com eles também a capacidade de se pensar sobre esta outra dimensão do construir por trás de um habitar, a que seria o “traço fundamental do ser-homem” (HEIDEGGER, 1954). Um construir e habitar que envolviam simbolismos, crenças, noção de pertencimento, respeito e harmonia, alinhando e constituindo uma organização espacial (que considerava a importância do lugar no espaço). A partir daqui, percebe-se com clareza a aproximação direta com o espaço da geografia humanística e cultural, principalmente pela importância do lugar no espaço, até o ponto de Heidegger (1954, n.p) afirmar que “os espaços recebem sua essência dos lugares e não ‘do’ espaço”.

Embora o lugar, para Heidegger (1954), exerça uma grande influência sobre o habitar no espaço, esta compreensão que parte do indivíduo, da sua morada para o mundo, deriva tanto da apropriação do espaço feita por este indivíduo/ator, quanto por um coletivo (atores).

Para Raffestin (1993), a apropriação do espaço, seja este concreto ou abstrato (representativo), acontece por meio das mais diversas relações de poder que resultam na formação de um território. Esse, por sua vez, deve ser pensado enquanto um produto, uma consequência complexa, entre a relação do homem com o ambiente ao qual está inserido. Essa consequência, possui diversas dimensões que se configuram como reflexos da soma entre as intenções e os projetos de múltiplos atores, que muitas vezes são antagônicos, o que potencializa o desenvolvimento de lutas e conflitos territoriais.

Carlos (2007, p. 111) corrobora com a ideia de apropriação, ao escrever que “O ato de ‘habitar’ está na base da construção do sentido da vida, que acontece por meio dos modos de apropriação dos lugares da cidade a partir da casa, constituindo a vida cotidiana enquanto prática socioespacial.”. Dessa forma, as relações pessoais, o cotidiano, as crenças, a essência dos lugares, são produtos da vivência, experiência e percepção constituídas pela apropriação humana sobre o espaço.

As intenções e projetos, enquanto práticas sociais debruçadas sobre o espaço, originam as diversas territorialidades praticadas pelos sujeitos. Quando postas em contato, as diferenças tornam-

se evidentes, e por mais que sejam encontrados laços de identidade que tentem homogeneizá-las em relação ao território, a existência de uma fronteira de alteridade (relação com o que lhe é externo) entre estas identidades territoriais e territorialidades será contínua (SERPA, 2009).

A categoria em epígrafe, mantém uma relação contraditória com espaço dominado. Se a apropriação segue a lógica de usar e ocupar, a normatização da dominação estabelece por vezes quais usos e quais ocupações podem e devem ser feitas. O poder de quem domina, na maioria das vezes não está em consonância com a população como um todo, mas sim com alguns grupos seletos da sociedade. Esse fato faz da produção do espaço urbano o resultado de uma mistura e disputa de interesses públicos e privados (este último se sobressai), que são visíveis no nosso entorno, por meio da instalação e desenvolvimento de empreendimentos e atividades que impactam, direta e indiretamente, o modo de vida das pessoas que habitam ou convivem no local ou próximo.

Dessa forma, a Carlos (2001) justifica que a produção do espaço é marcada pela dominação política, pela acumulação do capital e, por fim, pela realização da vida humana. A primeira se refere as ações do poder da administração municipal e das elites que produzem os espaços públicos, privados e indefinidos, como resposta tanto aos interesses públicos quanto aos privados. A acumulação do capital se dá através da reprodução e circulação deste, mediante a especulação e produção imobiliária, que incita a compra e o consumo de formas e conteúdos modernos em detrimento de outras “obsoletas”. E em último nível, mas não menos importante, encontra-se a realização da vida humana que se traduz nas práticas cotidianas, relacionadas ao lazer, consumo e circulação. Com isso:

O sentido de utilidade invade a vida, redefinindo-a com imensas perdas, pois os homens tornam-se instrumentos no processo de reprodução espacial, e suas casas se tornam mercadorias passíveis de serem trocadas ou derrubadas (em função das necessidades do crescimento econômico, que tem na reprodução do espaço urbano condição essencial da acumulação hoje). (CARLOS, 2007, p. 111)

Sobarzo (2006) afirma que a dominação política da elite dominante pode ser efetuada mediante a um duplo poder sobre o espaço, primeiramente através da propriedade privada do solo e depois, pelo poder municipal, que reafirma e legitima os seus interesses na medida em que intervém no município, corroborando com a hierarquia de lugares e surgimento de novas centralidades. Logo, a relação entre o poder municipal, o espaço urbano e a dominação política, é analisada tanto na perspectiva do poder *no* espaço, quanto do poder *do* espaço. O poder municipal é exercitado para controle do espaço (poder no espaço) por meio da definição e modificação de regulamentos acerca de “uso e ocupação do solo, as definições sobre a política tributária, a implementação de infraestrutura, serviços e investimentos (SOBARZO, 2006, p. 97)”. Porém, é o poder do espaço, enquanto consequência das desigualdades e contradições, que facilita ou dificulta o meio em que a dominação política (através do controle da sociedade) será dada.

A solução para a influência do poder municipal (enquanto Estado na sua instância local) e da elite no acirramento das desigualdades e contradições inerentes ao capitalismo, encontra-se na

apropriação dos espaços públicos e na pressão exercida, pelas classes desfavorecidas sobre o Estado, para a conquista e acessibilidade de seus direitos. Garantindo não só a acessibilidade de bens e serviços essenciais, mas também a construção e reafirmação de sua cidadania (SANTOS, 2012).

Essa apropriação deve ocorrer por intermédio dos seus sentidos corporais em relação aos lugares da cidade, ao entorno e no cotidiano das pessoas, de forma a conquistar primeiramente o lugar para que possa conquistar o espaço. Ou seja, a apropriação espacial deve partir do lugar (casa, bairro, praça, rua), enquanto escala local do espaço (micro-espaço do corpo), para poder fazer articulações com outros locais e assim transformar o global (macro-espaço da globalização) (SOBARZO, 2006; HARVEY, 1998; CARLOS, 2007). É aí que Heidegger (1954, n.p), em sua reflexão sobre o espaço receber a sua essência dos lugares, estabelece um sentido geográfico e apoia não só a apropriação do lugar para compreensão e ação sobre o espaço, mas também para a construção do homem na medida em que habita no espaço.

É a partir dessa primeira apropriação, originária do lugar e do entorno (bairro, rua, praça) no cotidiano das pessoas, que são desenvolvidas as experiências e as noções de pertencimento e reconhecimento do lugar e do homem a ser construído. A partir daí, também se reconhecem as diferenças, percebidas como injustiças sociais, que acabam por produzir os conflitos materializados no espaço urbano. Terreno fértil para o desenvolvimento de mobilizações sociais, que possuem a superação dessas injustiças como principal objetivo, e então, do conflito, trazendo a possibilidade de transformar a realidade (injusta e desigual) a qual está inserida (SOBARZO, 2006).

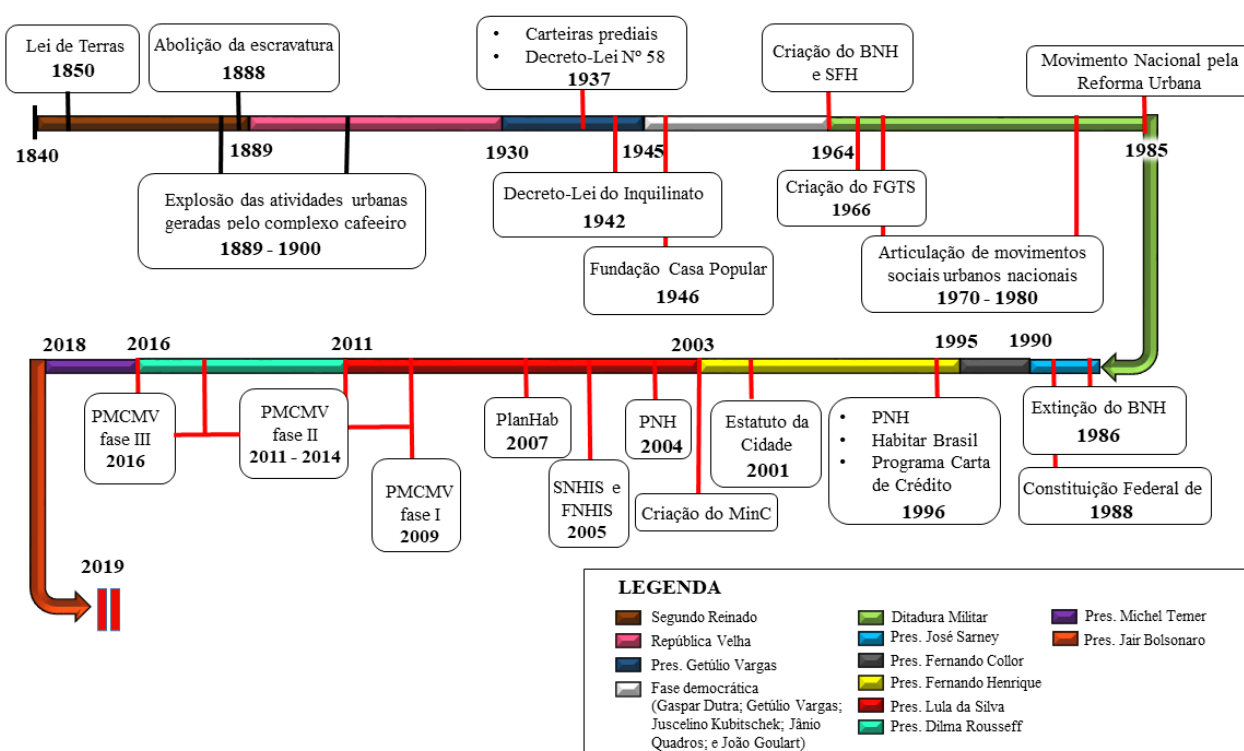
3 TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: LEGISLAÇÃO, GOVERNOS E MOVIMENTOS SOCIAIS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE HABITAR

Desde o início da formação das cidades brasileiras, as injustiças e desigualdades sociais no planejamento urbano se fizeram presentes. Isso pode ser comprovado através do levante histórico sobre como a dominação e a apropriação da propriedade da terra se desenvolveu sobre a perspectiva habitacional. Segundo Nascimento (2014, p. 24), ao se considerar o “(...) comportamento do processo de ocupação em seu aspecto temporal, têm-se evidências de como a cidade surgiu, desenvolveu-se e quais os possíveis rumos que ela terá”.

Além da análise temporal do processo de ocupação, outra condição importante a ser considerada, é como o Estado, enquanto agente de controle e provisão habitacional, se posicionou e se posiciona frente às demandas relativas ao solo urbano, infraestrutura e serviços e finalmente as moradias em si. Pretendendo, assim, reconhecer as tomadas de decisões que contribuíram tanto para a diminuição das injustiças e desigualdades quanto para o acirramento entre elas na sociedade, estimulando direta e indiretamente o surgimento de movimentos sociais populares que lutaram e lutam em prol dos direitos sociais, concernentes à temática de uma vida urbana mais justa.

A partir dessa pretensão, remontaremos os principais governos do Brasil e suas principais medidas relativas as políticas habitacionais do país, iniciando do período designado Segundo Reinado (1840-1888) até a atualidade (2019). Comentando suas medidas e relacionando-as aos acontecimentos posteriores, para então adentrarmos na complexidade em que o tema habitacional está inserido ao permear as esferas da sociedade, do Estado e do mercado, enquanto atores com diferentes projetos e intenções sobre a utilização do espaço. Para tanto, montou-se uma linha do tempo (Figura 1) a fim de nortear a discussão de maneira linear, fazendo suas correlações com outros períodos quando possível.

Figura 1. Linha do tempo dos governos brasileiros e suas principais medidas no âmbito das políticas habitacionais do país.



Elaboração: Ana Karoline de Carvalho Silva, 2019.

O primeiro fato importante a ser considerado na trajetória habitacional do Brasil inicia-se no Segundo Reinado, quando houve a outorga da Lei de Terras em 1850, que possuía o propósito de regular tanto as terras devolutas, quanto as aquisições de outras. Segundo esta lei, a única maneira de se adquirir qualquer propriedade de terras era mediante a sua aquisição financeira, desconsiderando assim, qualquer forma de apropriação, seja por uso ou por ocupação. Após 38 anos desta lei, a abolição da escravatura entrou em voga, fato que incidiu no crescimento “informal” e periférico das cidades. O crescimento foi dado pela busca de emprego nos núcleos urbanos pelos antigos escravos, os quais se

assentaram precariamente nos seus perímetros, devido à impossibilidade financeira de adquirir terrenos nas áreas centrais (HOLZ e MONTEIRO, 2008).

Somado a esse acontecimento, durante o mesmo período da abolição, aconteceu a primeira explosão demográfica devido às atividades urbanas (indústrias têxteis, comércio, serviços e sistema bancário) impulsionadas pela expansão do mercado de trabalho gerado através do complexo cafeeiro, entre os anos de 1886 e 1900. O aumento dessas atividades urbanas estabeleceu a necessidade de habitações próxima a elas. O que incidiu em uma crescente demanda por aluguéis de baixo custo (cortiços, vilas operárias e correr de casas), por conseguinte insalubres, que possuíam como origem a autoconstrução, ou então, a produção sob responsabilidade do setor privado³. É neste período, que é marcada a primeira intervenção estatal sobre as condições de moradias. Intervenção esta, autoritária e de caráter higienista, que buscou normatizar e homogeneizar tanto os espaços públicos, quanto o comportamento da sociedade por via do controle sanitário das habitações, da legislação e de códigos de postura. (BONDUKI, 2004).

Apenas no governo Vargas (1930-1945) é que o Estado começa a intervir nacionalmente no setor habitacional por artifício das Carteiras Prediais (1937), que tinham como objetivo principal reorganizar o setor previdenciário e oferecer assistência médica, e em segundo plano tratar da questão habitacional. Logo depois, em paralelo, outra intervenção se fez necessária. Devido ao projeto nacional-desenvolvimentista, o governo enxergou a habitação popular como peça central para se legitimar e continuar no comando nos anos posteriores.

Primeiro, a habitação vista como condição básica de reprodução de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica do “homem novo” e do trabalhador padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política. (BONDUKI, 2004, p. 73)

A outra intervenção se deu face a dois problemas: a regulação do livre mercado imobiliário e de aluguéis, que ditava os preços e formas das habitações como resposta ao poder delegado e falta de interesse dos governos anteriores; e as autoconstruções precárias em loteamentos irregulares nas periferias em consolidação, ocasionadas pelo baixo preço das terras em detrimento dos altos preços no centro urbano. Dessa forma, o Estado criou como instrumentos para resolução dessas questões, o Decreto-Lei Nº 58, regulamentando as vendas e prestações dos lotes urbanos, e o Decreto-Lei do Inquilinato, que visava congelar os preços dos aluguéis, que foram aplicados ainda sob a continuidade das Carteiras Prediais (BONDUKI, 2004; BEZERRA, 2014; NASCIMENTO, 2014).

A seguinte intervenção estatal a ocorrer foi a criação da Fundação Casa Popular – FCP (1946), após o período do Estado Novo. Embora tivesse sido planejada como política redistributiva, ao ser aplicada, transformou-se em clientelismo político, e no fim, os Institutos de Aposentadorias e Pensões

³ A primeira produção habitacional pública foi construída em 1906 no Rio de Janeiro (ainda Distrito Federal naquele tempo) como resultado de uma resposta política as críticas recebidas pelo governo de Pereira Passos, que despejou milhares de pessoas para a construção da Avenida Central (BONDUKI, 1994; 2004).

– IAP (construídos a partir das Carteiras Prediais), acabaram por produzir mais moradias que a FCP (BEZERRA, 2014).

Durante o Regime Militar (1964-1985) foi criada uma estrutura nacional que substituiu tanto os IAP, quanto a FCP. Ela era composta pelo Banco Nacional da Habitação – BNH (enquanto órgão financiador da estrutura), Sistema Financeiro de Habitação - SFH, e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Tais instituições assumiram papéis importantes na configuração da primeira política nacional de habitação popular em 1966, que era predeterminada para famílias com renda de até três salários mínimos. Porém, até o final do período, 70% das unidades que tinham sido construídas foram encaminhadas a grupos familiares com rendas mensais superiores a cinco salários mínimos. Os pequenos poupadores de caderneta de poupança, e os assalariados que participaram através do FGTS, acabaram financiando essa política, que redistribuiu a renda para os grupos mais abastados da sociedade (REIS, 2013; NASCIMENTO, 2014; BEZERRA, 2014). Dentre as principais críticas ao BNH estiveram o abandono da questão social, a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana, as construções em terrenos com níveis irregulares e em áreas afastadas do centro urbano, padronização excessiva e a desconsideração das peculiaridades regionais. Tais queixas levaram à extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986. (MELCHIORS, 2016).

Durante esse mesmo período, entre os anos de 1970 e 1980, começaram a se rearticular nacionalmente alguns movimentos sociais urbanos, compostos por militantes derivados de diversas instâncias civis e públicas, desde moradores representando seus bairros, a acadêmicos e técnicos que tratavam da temática urbana. Tomados pela finalidade de reverter o quadro de desigualdade social em que o país se encontrava, suas reivindicações tornaram-se cada vez mais visíveis ao passo que acontecia uma abertura política lenta e gradual (JÚNIOR e UZZO, 2010).

[...] Os vinte e um anos de ditadura e seus programas governamentais tradicionais direcionaram os profissionais envolvidos com a questão para exercerem sua cidadania em parceria com os movimentos populares, sobretudo os urbanos. Arquitetos e urbanistas e suas entidades sindicais, comprometidas com a socialização da profissão, fazem parte expressiva dessas iniciativas que, aos poucos, se projetam junto às camadas populares carentes de habitação, infraestrutura e terra para construir seus *habitat* (BORGES *et al.*, 2010, p. 415 - 416).

Em 1985, foi retomado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, composto por esses diversos atores da sociedade, que se encarregaram de desenvolver uma proposta de lei para a Assembleia Nacional Constituinte. A proposta deveria contribuir para a resolução do perfil excludente das cidades, indo de encontro aos pilares da questão urbana – Saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, de maneira a conceber o acesso à cidade como um direito a todos os seus habitantes. Para tanto, foi-se articulada a participação popular brasileira como forma de atender as reais demandas do povo (JÚNIOR e UZZO, 2010).

Em 1988 foi promulgada uma nova Constituição Federal do Brasil - CF, que tornou o acesso à moradia um direito social e estabeleceu a função social da propriedade como principal ponto a ser trabalhado por uma política de desenvolvimento urbano a ser criada (BRASIL, 1998), conquistas engendradas graças as contribuições do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que foram convertidas nos artigos 182 – que determina a função social da propriedade, e 183 – que configura o usucapião urbano.

Porém, apesar desses avanços, as temáticas relativas a direitos sociais que se encontram na Constituição apenas são possíveis de serem resolvidas considerando a cobrança e construção de políticas públicas pelo legislador constituído, e isso não seria diferente na questão dos direitos sociais relativos a habitação. Segundo o especialista em direito constitucional, José Afonso da Silva (2012), os referidos direitos sociais estão inseridos constitucionalmente como normas de eficácia limitada (fraca), de princípio programático. Ou seja, as quais o constituinte aponta os princípios a serem seguidos pelos órgãos legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos. Entretanto, essas normas não têm caráter de eficácia total, nem imediata, por dependerem “de uma ação legislativa infraconstitucional, ou de ação de adequação para seu integral cumprimento (SILVA, 2012, p. 121)”, ou seja, formulação de leis complementares à CF (estando hierarquicamente abaixo da Constituição). Por isso é tão necessária a Política Nacional de Habitação, e com ela, a sua revisão conforme períodos de governos decorridos.

Nesta mesma década de 80, após a promulgação da CF, houve uma descentralização administrativa (municipalização) das políticas urbanas, e mais especificamente das habitacionais, que agravaram o caso dos municípios que não possuíam estrutura administrativa e nem quadro técnico para viabilizar a construção de habitações, o que acarretou numa diminuição no volume de construções (REIS, 2013; MELCHORS, 2016). Nesta situação, o governo brasileiro em acordo com a Caixa Econômica Federal - CEF criou programas como o PRÓ-MORADIA e PRÓ-SANEAMENTO, mas que não possuíram o sucesso e abrangência esperados (NASCIMENTO, 2014; MELCHORS, 2016). Então, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi implantada a Política Nacional de Habitação – PNH.

Criada em um contexto das lutas sociais⁴, a PNH propôs a integração da habitação à produção da cidade preconizando como fundamental não apenas o acesso à infraestrutura, mas o reconhecimento da função social da terra e a necessidade de criar mecanismos que estimulassem a participação coletiva nos processos decisórios (CAMPOS; MENDONÇA, 2013 apud MELCHORS, 2016, p. 204).

É a partir dessa política que foram criados novos programas como o Habitar-Brasil (único programa financiado com o Orçamento Geral da União), Pró-Moradia (voltado para a recuperação de áreas degradadas e de pobreza extrema), Programa Carta de Crédito (concedia financiamento direto a

⁴ “[...] paralelamente à implantação da PNH, o Instituto Cidadania desenvolveu o Projeto Moradia, que acabou influenciando nacionalmente o desenvolvimento da questão habitacional.” (MELCHORS, 2016). Luiz Inácio Lula da Silva coordenou esta instituição não governamental enquanto candidato à presidência em 2000.

famílias através de recursos do FGTS) e o Programa de Arrendamento Residencial – PAR (que também possuía o FGTS enquanto financiador, mas possuía a novidade de ter o arrendamento como opção de compra), que embora visassem o foco do problema habitacional, que eram as classes baixas, direcionaram apenas 10% do volume dos recursos para programas que lidavam com essa expressiva parcela da sociedade. Apresentou como principal falha, a exclusão de municípios que não possuíam estrutura técnica e institucional suficiente para os critérios designados nesses programas (pois eram critérios únicos para municípios de regiões metropolitanas, municípios de médio e pequeno portes e exteriores a esta), outro fator que condicionou esta exclusão foram os métodos burocráticos adotados pelo Estado e CEF, para aprovar e liberar as verbas aos municípios, provocando a disputa entre eles enquanto privilegiava outros (REIS, 2013; NASCIMENTO, 2014; MELCHORS, 2016).

Em 2001, por intermédio do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), foram estabelecidas as diretrizes gerais para a política urbana brasileira, que possuíam como finalidade a execução por parte de todos os municípios brasileiros acima de 20 mil habitantes por intermédio de um Plano Diretor Municipal. É através do Estatuto que cada município também se torna responsável pelas determinações face ao uso e à ocupação do solo, apresentando dentre os vários instrumentos para a efetivação do planejamento municipal, a instituição de áreas destinadas às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e o recolhimento de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU (BRASIL, 2001).

Em 2003, no governo de Lula, foi criado o Ministério das Cidades - MinC, como órgão coordenador, gestor e formulador da política tanto urbana quanto habitacional, que trabalhando em cima da tríade habitação-saneamento-transporte, instituiu secretarias nacionais e programas relativos a cada elemento da tríade. A criação o MinC surge como reflexo também das lutas de movimentos sociais, que aliados a técnicos urbanos e acadêmicos participaram do Fórum Nacional da reforma Urbana como maneira de criar um espaço urbano mais justo e menos desigual para a população (AKAISHI, 2011; BEZERRA, 2014; NASCIMENTO, 2014; MELCHORS, 2016). No mesmo ano, o MinC instalou o Conselho Nacional das Cidades, através da Conferência Nacional das Cidades, que objetivou assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução de uma nova política urbana nacional. E é a partir dessas diretrizes, que foi desenvolvida e aprovada a mais recente Política Nacional de Habitação - PNH, em 2004 (BRASIL, 2004; AKAISHI, 2011), e foram criados tanto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, quanto o Fundo Nacional de Interesse Social - FNHIS.

Em 2007, o governo lança, em paralelo, o Plano Nacional de Habitação – PlanHab e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O primeiro (PlanHab), objetivou estabelecer um planejamento de médio a longo prazo das ações públicas e privadas por meio do levantamento do perfil do déficit por moradia, a demanda futura e a diversidade do território nacional (SNH, 2007); enquanto o PAC foi uma estratégia para incentivar o crescimento econômico do país ao passo que “liberava recursos para ações vinculadas a melhorias de infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, planejamento urbano e

de transporte (rodovias, ferrovias e portos)” (MELCHORS, 2016, p. 207). Com a crise econômica mundial de 2008, o governo expandiu o crédito dos bancos como forma de continuar o investimento sobre o PAC. Esta ação visou a criação de emprego e renda para movimentar a economia, ameaçada pela crise, além de investir na diminuição do problema habitacional na medida em que introduzia o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, em 2009, mediante a uma parceria com a CEF (agente operadora e financiadora do programa).

3.1 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV) ENQUANTO ATUALIDADE NA HABITAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

O PMCMV possui duas categorias como subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), e quatro modalidades de negócio que variam de acordo com os parceiros e a renda dos beneficiários: Oferta pública, Entidades, Empresarial/FAR e Empresarial/FGTS. Em relação a PNHU, na fase inicial (a partir de 2009), o programa construiu 1 milhão de moradias produzidas apenas pelo mercado imobiliário, sendo que 600 mil destas foram direcionadas à modalidade FGTS. Essa modalidade atendia à faixa de renda do tipo 2 e 3, sendo apenas 40% dos recursos, direcionados à faixa 1 pela empresarial/FAR (AKAISHI, 2011; MELCHORS, 2016) (TABELA 1).

Tabela 1. Metas das fases do Programa Minha Casa, Minha Vida.

FASE 1		
FAIXAS	Salários Mínimos	Unidades Previstas
1	Até 3 (R\$ 1.395 na época)	400.000
2	3-6 (R\$ 2.790 na época)	400.000
3	6-10 (R\$ 4.650 na época)	200.000
TOTAL	Até 10	1.000.000
FASE 2		
FAIXAS	Renda (R\$)	Unidades Previstas
1	Até 1.600	1.200.000
2	1.600 a 3.100	600.000
3	3.100 a 5.000	200.000
TOTAL		2.000.000
FASE 3		
FAIXAS	Renda (R\$)	Unidades Previstas
1	Até 1.800	500.000
1,5	1.800 a 2.350	500.000
2	2.350 a 3.600	800.000
3	3.600 a 6.500	200.000
TOTAL		2.000.000

Fonte: CEF. Elaboração: FGV. Adaptado por: Ana Karoline de Carvalho Silva, 2019.

Na segunda fase (a partir de 2011) o programa foi ajustado para atender a maior demanda, que é a da faixa 1. A quantidade de Unidades Habitacionais - UH pretendidas foi de 2 milhões para os dois subprogramas, das quais apenas 60 mil eram destinadas ao PNHR e o restante ao PNHU. Como resultado dessa segunda etapa, a faixa 1 recebeu mais que 58% dos investimentos e construções em UH. Tornando o programa ainda mais inovador, devido ao histórico político de medidas anteriores que não conseguiram atender expressivamente a demanda populacional de baixa renda (AKAISHI, 2011; MELCHORS, 2016).

Porém, apesar do perfil inovador, o programa apresentou algumas pontas soltas no quesito final, o de realização tanto nos projetos quanto nas construções. Em 2014 foram divulgados os resultados de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU (2014), solicitada pelo Congresso Nacional, após a veiculação de matérias do Correio Brasiliense que apontavam irregularidades em empreendimentos do PMCMV (Faixa 1, modalidade FAR) no Distrito Federal.

Como diagnóstico, em virtude da auditoria, foram encontrados os seguintes problemas: a) defeitos ou vícios construtivos; b) inadequações nas dimensões, instalações e materiais empregados na residência e indisponibilidade de equipamentos de lazer/uso comum; c) deficiências quanto à pavimentação asfáltica, calçamento, drenagem urbana e sistema de esgoto sanitário ou pluvial; d) ausência ou insuficiência dos dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; e) deficiência no projeto executivo; e f) ausência de equipamentos comunitários nas proximidades do empreendimento.

Esses problemas eram apontados desde a primeira fase do programa (2009), e tornaram-se frequentes na fase posterior (a partir de 2011). Embora não seja uma situação generalizada em todas as obras do programa no Brasil, as maiores irregularidades são recorrentes e concentraram-se na Faixa 1 – FAR (que atendia a população com renda até R\$ 1.600,00 na época). Em relação a carência de equipamentos e serviços, os moradores dos empreendimentos investigados apontaram como principais déficits as áreas de lazer e recreação (79,8%), os equipamentos de Educação básica (73,4%), equipamentos de saúde (70,2%), comércio local (68,1%) e transporte público (46,8%). Equipamentos e serviços essenciais para o suporte e a manutenção da vida e das relações sociais no espaço, configurando assim as condições necessárias de habitabilidade para essa população.

As recomendações do TCU foram direcionadas principalmente a gestores municipais, e a Caixa Econômica Federal. Desde medidas visando a “eliminação de fatores fundiários, jurídicos, técnicos e financeiros que limitam a contratação de empreendimentos em municípios com atendimento abaixo do esperado em relação ao déficit habitacional (TCU, 2014, n.p.)” até questões como a disposição de equipamentos comunitários no entorno de empreendimentos em que ainda são inexistentes, garantia de que os projetos serão adequados às normas de acessibilidade, incentivo à oferta de terrenos pelos municípios e por fim, que a Caixa identifique os vícios construtivos graves ou a utilização de métodos

que não estão previstos nas normas técnicas para as construções, de forma a corrigir os eventuais problemas relacionados a funcionalidade e vida útil das moradias, e na segurança delas e dos moradores.

Em 2016, no segundo Governo de Dilma Rousseff, foi lançada a terceira fase do programa, que teve por meta a entrega de 2 milhões de moradias até 2018. Nessa nova etapa, foi adicionada uma outra faixa de financiamento (Faixa 1,5) destinada a famílias com renda até R\$ 2.350,00, e houve aumentos nos limites de renda das faixas restantes e no valor máximo dos imóveis (BRASIL, 2016; MATOSO, 2016). Previu-se, naquele ano, investimentos de R\$ 210,6 bilhões ao longo de 3 anos. Medidas foram adotadas em relação as falhas anteriormente apontadas. Por exemplo, os aumentos nos valores máximos dos imóveis cobriram as novas especificações mínimas estabelecidas para o programa, como o aumento da metragem mínima de imóveis, que passou de 39 para 41 metros quadrados, projetos realizados em forma de loteamento, arborizados, com ruas e calçadas obedecendo a larguras mínimas de forma a comportar os fluxos e diferentes meios de locomoção, conexão com o entorno e etc. Essas medidas vieram como resposta a algumas das críticas direcionadas a inserção “segregada” dos empreendimentos às localidades, mas também, relacionadas as reais necessidades dos beneficiários do programa, desde o interior da unidade habitacional até os espaços públicos dentro do empreendimento e no seu entorno, e ainda o acesso à equipamentos e serviços públicos como escolas, creches, unidades básicas de saúde, e etc.

Após o controverso processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer assumiu o governo, e entre os anos de 2016 e 2017 foram entregues apenas 1,17 milhões de moradias. Em 2017, Temer apenas cumpriu 13,5% da meta na entrega de moradias para famílias inseridas na faixa 1, que era de 170 mil. A meta geral para o ano, 610 mil, também não foi atingida, sendo entregues apenas 434.405 mil moradias. Como justificativa para o não cumprimento das metas, estiveram na pauta tanto as mudanças em relação a seleção de empreendimentos, quanto os sucessivos cortes no Orçamento federal (GADELHA & ALVES, 2018). Em 2018, a meta de contratação do governo foi de 630 mil moradias, das quais, 130 mil para a faixa 1; 70 mil para a faixa 1,5; 400 mil para a faixa 2; e 50 mil para a faixa 3 (ISTO É, 2018). Em novembro de 2018, a Caixa interrompeu o financiamento para faixa 1,5, como justificativa, a CEF informou que havia acabado o recurso.

No início de 2019, no governo de Jair Bolsonaro, ocorreram fusões de pastas ministeriais do governo. O Ministério das Cidades foi fundido ao Ministério da Integração Nacional, sendo formado então o Ministério do Desenvolvimento Regional. Segundo o governo, o objetivo dessa fusão é de integrar o desenvolvimento regional ao urbano, alinhando-os a um desenvolvimento produtivo. Com isso, apesar das notórias especificidades do programa no contexto da habitação social e popular, mercado imobiliário e transformações, positivas ou repensáveis, dos espaços de moradia brasileiros, o PMCMV passa a fazer parte da mesma pasta que o projetos de outra natureza, como o de transposição

do Rio São Francisco, e já iniciou o ano sob declarações de limitações orçamentárias, alegando-se que são necessárias revisões e avaliações mais profundas sobre o programa (VALENTE, 2019).

Pouco tempo depois, Gustavo Canuto, o ministro do Desenvolvimento Regional, suspendeu as contratações do “Minha Casa, Minha Vida” que tinham sido autorizadas nos últimos dias do governo Temer em 2018. Eram 17,4 mil unidades habitacionais destinadas a população de baixa renda distribuídas entre 12 estados, com expectativa de entrega em até 3 anos. Entre os destinos específicos, estavam o Complexo de favelas do Alemão, no Rio de Janeiro, e a favela do Sururu do Capote, em Alagoas (LIMA, 2019). Novas contratações também estão suspensas até segunda ordem, em qualquer faixa e modalidade, a espera desse período de análise do governo.

As alterações nas pastas ministeriais e a desvinculação de secretarias a um ministério para a vinculação a outro, justamente em período de transições de governo, é comum no cenário governamental brasileiro. O problema é que mudanças como essas, comprometem o desenvolvimento dos programas e projetos federais, que são em grande parte de médio a longo prazo. Eles acabam por ficar em situação de “espera” até que a nova estrutura do governo seja finalizada e os ministérios e suas secretarias, estejam todos a par da situação em que os referidos programas e projetos estavam inseridos. Acarretando, dessa forma, como reflexo, períodos de instabilidade na construção de políticas efetivas em nível federal. Fato semelhante ao que ocorreu entre 1985 até 2003, anos em que a política de habitação perpassa por ministérios como o do Interior; Desenvolvimento Urbano; Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano; Habitação e Bem-estar Social; Interior, novamente; Ação Social/Bem-estar Social; Planejamento e orçamento; Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU); e por fim Secretaria Nacional da Habitação, subordinada ao Ministério das Cidades (CYMBALISTA e MOREIRA, 2006). Este período também apresentou sérias dificuldades no desenvolvimento de programas e esquemas financeiros que precisavam de um caráter contínuo para progredir.

De volta a situação atual, o governo é pressionado tanto por gestores municipais, quanto por parlamentares e setores da construção civil, contrariados com a suspensão de novas contratações do programa. A Câmara Brasileira da Indústria e da Construção (CBIC, 2019) já aponta que o setor da construção civil começa a se alvoroçar por se sentirem prejudicados desde a suspensão de financiamentos da faixa 1,5 por parte de Caixa Econômica Federal, em novembro de 2018. O setor, em algumas cidades, já começou a desmobilizar canteiros de obras e dispensar uma estimativa de 20 a 30 mil funcionários entre os meses de janeiro e fevereiro de 2019.

Diante de tantas pressões, o Ministro da Economia liberou R\$700 milhões para a pasta ministerial do Desenvolvimento Regional, para custear as parcelas atrasadas e garantir as despesas do programa até o final do primeiro trimestre de 2019, porém, sem nenhuma informação sobre as novas contratações. Além da pressão política (prefeitos e parlamentares), e do Mercado (construtoras e

imobiliárias), a pressão da sociedade mantém-se firme, principalmente na indignação, apesar de não ser amplamente divulgada nos veículos midiáticos tradicionais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS PADRÕES OBSERVADOS NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Em termos gerais, desde que o Estado passou a se ocupar com as questões relacionadas ao bem-estar social, as políticas governamentais apresentadas como redistributivas, na maioria das vezes, não conseguiram desvincular-se do clientelismo. Essa situação tornou-se mais evidente após o governo Vargas. Suas ações direcionadas ao bem-estar social estavam diretamente relacionadas a uma consciência de atar os laços do trabalhador com o Estado, para que este não apresentasse resistência ao governo, ao passo que era o público-alvo na garantia de manutenção da elite e do Governo Vargas no poder.

No Regime Militar, a quebra democrática, associada a alta burocracia estatal, mais uma vez refletiu em políticas sociais de viés clientelistas. Nos períodos posteriores, principalmente na década de 90, os movimentos sociais e sindicatos passaram a ter maior poder de participação e, de fato, as políticas passaram a ser mais direcionadas à camada populacional mais vulnerável. Porém, também foi o período em que houve maior apoio do mercado e do setor privado, que por um lado, ao contribuir com o Estado para desburocratizar algumas partes, acabou por adquirir grande relevância no cenário político.

Nos governos do Partido dos Trabalhadores, as parcerias voltadas principalmente na área da habitação popular de mercado, juntamente com a forte institucionalização da habitação de interesse social, atuaram como forças retardatárias a desembocadura de uma crise econômica no Brasil, iniciada no exterior. Com o PMCMV, ao passo em que se impulsionou a geração de emprego e renda, o déficit habitacional foi atacado de maneira mais incisiva do que em planos e programas anteriores. Porém o setor privado (incorporadoras e construtoras) ao assumir o papel de parceiro, obteve carta branca relacionada a construção dos projetos e elaboração dos empreendimentos, o que favoreceu o desenvolvimento de um modelo de produção mais rentável (baixo custo e alto lucro) para esse setor, nas faixas mais baixas do programa (1 e 1,5). O mesmo modelo também favoreceu a compra de terrenos acidentados, distantes de equipamentos públicos e serviços básicos, além disso, a produção em massa de empreendimentos uniformizados, não atendendo às especificidades das famílias e nem dos locais.

Outra questão relevante é que nos últimos anos (2016-2018) as metas não foram cumpridas, principalmente as relativas a faixa 1, onde está concentrada a maior demanda. Também é nessa faixa onde o governo mais investe recursos do Orçamento Geral da União (aproximadamente 90% do valor das unidades habitacionais), sendo, portanto, a faixa mais afetada quando se trata de cortes

orçamentários do governo, já que as demais, possuem financiamento por parte do Fundo de Garantia por Tempo e Serviço (FGTS).

Com a mudança de governo em 2019 e sua afinidade com a política de contenção de gastos (derivada do período Temer e acentuada após o advento do governo Bolsonaro) é necessário atentar para o risco de descontinuidade das políticas habitacionais, que já se vê atacada por três vias: a primeira, direto na produção das moradias para a população que mais demanda, por receber recursos diretos do OGU; a segunda, em relação às condições de habitabilidade, ao considerar que os serviços públicos de saúde e de educação terão manutenção e expansão precária, após a Emenda Constitucional nº 95 que instituiu o Teto dos Gastos Públicos durante 20 anos contados a partir de 2018; e por fim, o *mix* de políticas, planos e programas importantes e que foram agregados a uma única pasta ministerial (Ministério do Desenvolvimento Regional) que dividirão importância de maneira desigual, aumentando a perturbação no cenário da habitação social que manteve-se em evolução positiva por aproximadamente 18 anos (entre os Governos de Fernando Henrique, Luiz Inácio Lula da Silva e primeiro mandato de Dilma Rousseff).

Por fim, ao confrontar-se a história das políticas habitacionais do país aos níveis de produção do espaço geográfico, comprova-se que os interesses privados foram sobrepostos continuamente em relação às demandas sociais e públicas ao longo do tempo. E nos últimos anos, o seu uso para o enfrentamento de crises econômicas acarretou um protagonismo do setor privado de construção civil, não se devendo, obviamente, deixar de lado os avanços em relação ao acesso à moradia para as populações sem rendimentos ou faixas de renda mais baixas.

Devem ser avaliados, criteriosamente, efeitos territoriais e sociais do programa de um ponto de vista específico para os locais de intervenção, agregando aspectos qualitativos aos dados gerais financeiros ou numéricos, observando-se fatores tais como: a compra de terrenos irregulares e distantes dos centros das cidades, a instalação das moradias e empreendimentos residenciais, a disposição de equipamentos e serviços públicos (por parte do setor de construção e da administração municipal), ou seja, os reflexos dos interesses do capital da construção civil e imobiliário privados que incidiram sobre a realização do habitar e da vida da população, sobretudo em relação à mais pobre.

Entretanto, são esses mesmos interesses que influenciam na reação defensiva dessa classe necessitada, fazendo com que esta aproprie-se do espaço pelas formas que lhe restam (ocupando-os e cobrando o seu protagonismo nas decisões do governo sobre planos, planejamentos e ações federais, regionais e municipais), a fim de reproduzirem seus projetos e intenções com os instrumentos que lhes sobrevivem (leis) e/ou por meio da articulação e mobilização que possuem, exercendo assim, seu poder sobre, e a partir do espaço.

REFERÊNCIAS

- AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. *RISCO: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, São Carlos, v. 14, p. 41-50, Julho 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/45504>>. Acesso em: 19 fev. 2018.
- BAUTISTA, D. C. G. *Impactos ambientais do PROMETRÓPOLE em duas localidades da bacia hidrográfica do rio Beberibe: Contribuições para a sustentabilidade da vida humana*. Dissertação de Mestrado. PRODEMA. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, p. 165. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14966>. Acesso em: mai. 2018.
- BEZERRA, N. P. T. *O subsídio no Programa Minha Casa, Minha Vida: Um estudo de caso no município de Igarassu/RMR/PE*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, p. 127. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13293>. Acesso em: mai. 2018.
- BONDUKI, N. *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Leido Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344 p.
- BORGES, A. H. et al. A moradia, os movimentos sociais urbanos e os movimentos sociais do campo. In: LEAL, S.; LACERDA, N. *Novos Padrões de Acumulação Urbana na produção do Habitat: Olhares Cruzados Brasil-França*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010. p. 415-434.
- BRASIL. *Com nova fase, Minha Casa Minha Vida vai alcançar 4,6 milhões de casas construídas*. Portal Brasil, Brasília, 30 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018#wrapper>> Acesso em: 10 fev. 2019.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 5 out 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018. Promulgada em 5 de outubro de 1998.
- BRASIL. *Lei Nº 10.257, de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, Brasília, DF, 10 jul 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.
- BRASIL. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: [s.n.], 2004. 46 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2018.
- CAMPOS, D. J. S. L. *Ordenamento Territorial em Recife - PE: As transformações espaciais da realocação de famílias pobres através do projeto via Mangue*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, p. 187. 2013.
- CARLOS, A. F. A. *Espaço-Tempo na Metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: contexto, 2001.
- CARLOS, A. F. A. *O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade*. 1ª. ed. São Paulo: Labur Edições, 2007. 123 p.
- CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção. *Construtores aguardam retomada da faixa 1,5 do Minha Casa Minha Vida*. 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://cbic.org.br/industriaimobiliaria/2019/01/25/construtores-aguardam-retomada-da-faixa-15-do-minha-casa-minha-vida-2/>> Acesso em 18 mar. 2019
- CORRÊA, R. L. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I. E. D.; GOMES, P. C. D. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: Conceitos e Temas*. 16ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. p. 352.
- CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, *Participação Popular nas Políticas Públicas*, 2006, p. 31-48. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2019
- GADELHA, Igor; ALVES, Murilo Rodrigues Alves. *Governo cumpre só 13,5% da meta do Minha Casa para mais pobres*. ESTADÃO, São Paulo, 14 jan. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-cumpre-so-13-5-da-meta-do-minha-casa-para-mais-pobres,70002149698>> Acesso em: 14 fev. 2019
- HARVEY, D. *Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 7. ed. São Paulo: Loyola, 1998. 216 p.
- HEIDEGGER, M. *Construir, Habitar, Pensar*. Vortäge und Aufsätze, Pfullingen, p. 10, 1954. Disponível em: <http://www.proureb.fau.ufrj.br/jkos/p2/heidegger_construir,%20habitar,%20pensar.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2018.
- HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. D. A. *Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil*. X Coloquio Internacional de Geocrítica : Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008, Barcelona, p. 15, mai 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

- ISTO É. *Meta do Minha Casa Minha Vida em 2018 é contratar 650 mil unidades*. 08 fev. 2019. Disponível em: < <https://istoe.com.br/meta-do-minha-casa-minha-vida-em-2018-e-contratar-650-mil-unidades/> > Acesso em: 18 mar. 2019
- JÚNIOR, N. S.; UZZO, K. A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVEL, C. *Cidades para Todos: Propostas e Experiências pelo Direito À Cidade*. 1. ed. Santiago: Chile - Habitat International Coalition, v. 1, 2010. p. 257-271. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2018.
- LIMA, Daniela. *Governo Bolsonaro suspende obras do Minha Casa, Minha Vida autorizadas no fim da gestão Temer*. Folha de S. Paulo, 7 fev. 2019. Disponível em: < <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/02/07/governo-bolsonaro-suspende-obras-do-minha-casa-minha-vida-autorizadas-no-fim-da-gestao-temer/> > Acesso em 18 mar. 2019
- MATOSO, Filipe. *Governo lança terceira fase do programa Minha Casa, Minha Vida*. G1, Brasília, 30 mar. 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.html> > Acesso em: 10 fev. 2019.
- MELCHIORI, L. C. Como anda a habitação social no Brasil? Reflexões sobre a trajetória das políticas habitacionais da Década de 1960 à atualidade. *Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, Goiânia, v. 2, p. 199-218, jul/dez 2016.
- NASCIMENTO, M. M. P. D. *Habitação "popular" de mercado: Relações com o ambiente urbano na região metropolitana de Aracaju (SE)*. Dissertação de Mestrado. PRODEMA. Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, p. 163. 2014. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/4142>. Acesso em: jun. 2018.
- RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática S.A., 1993. 269 p.
- REIS, F. N. S. C. *Programa "Minha Casa, Minha Vida": Estrutura lógica, focalização e percepção dos beneficiários*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, p. 166. 2013. Disponível em: <http://locus.ufv.br/handle/123456789/1983>. Acesso em: jun. 2018.
- RODRIGUES, Eduardo. *Governo vai liberar R\$ 700 milhões para o Minha Casa*. ESTADÃO, São Paulo, 2 mar. 2019. Disponível em: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/em-estrategia-de-fatiamento-da-abril-exame-de-avaliar-com-o-btg,70002766527> > Acesso em 18 mar. 2019
- SANTOS, M. *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. 4. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. 261 p.
- SANTOS, M. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. 176 p.
- SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Plano Nacional de Habitação*. 212. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- SERPA, A. *O espaço público na cidade contemporânea*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2009.
- SILVA, J. A. D. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 319 p.
- SOBARZO, O. A produção do espaço público: da dominação à apropriação. *GEOUSP: Espaço e Tempo* (Online), São Paulo, p. 93-111, 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/73992>>. Acesso em: 23 out. 2018.
- TCU – Tribunal de Contas da União. *Auditoria Operacional no Programa Minha Casa Minha Vida*. 2014. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm> > Acesso em: 10 fev. 2019.
- VALENTE, Jonas. *Canuto diz que integrar estruturas e revisar programas é prioridade*. Agência Brasil, Brasília, 03 jan. 2019. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-01/canuto-diz-que-integrar-estruturas-e-revisar-programas-e-prioridade> > Acesso em 18 mar. 2019