



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DO MEIO AMBIENTE - DCMA**

**REVISITANDO O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA SOB A
PERSPECTIVA DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS**

Daiana da Silva Rodrigues

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Julianne Alvim Milward de Azevedo
CO-ORIENTADOR: Ms. Monica Cardoso Ambivero**

**TRÊS RIOS - RJ
DEZEMBRO – 2023**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DO MEIO AMBIENTE - DCMA**

**REVISITANDO O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA SOB A
PERSPECTIVA DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS**

Daiana da Silva Rodrigues

Monografia apresentada ao curso de Gestão Ambiental, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Gestão Ambiental da UFRRJ, Instituto Três Rios da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

**TRÊS RIOS - RJ
DEZEMBRO – 2023**

Rodrigues, Daiana da Silva, 2023-

Revisitando o Programa Minha Casa, Minha Vida sob a perspectiva de impactos socioambientais/ Daiana da Silva Rodrigues. - 2023. 48f. : graf., tabs.

Orientador: Julianne Alvim Milward de Azevedo

Monografia (bacharelado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios.

Bibliografia: f. 42-47.

1. Políticas Públicas Habitacionais – Programas Habitacionais – Brasil – Teses. 2. Urbanização – Impactos Socioambientais– Brasil – Teses. I. Rodrigues, Daiana da Silva. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto Três Rios. III. Revisitando o Programa Minha Casa, Minha Vida sob a perspectiva de impactos socioambientais



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DO MEIO AMBIENTE - DCMA

REVISITANDO O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA SOB A
PERSPECTIVA DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

DAIANA DA SILVA RODRIGUES

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Ambiental como pré-requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Gestão Ambiental da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Três Rios da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Banca examinadora:

Prof. Orientador – Dra. Julianne Alvim Milward de Azevedo

Prof. Coorientador – MsC. Monica Cardoso Ambivero

Prof. Dr. Alexandre Ferreira Lopes

Prof. Dr. Leonardo Mitrano Neves (suplente)

Prof. Dr. Fábio Cardoso de Freitas

Documento assinado digitalmente

ALEXANDRE FERREIRA LOPES

Data: 20/12/2023 15:34:13-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



TRÊS RIOS - RJ
DEZEMBRO – 2023

“Todo e qualquer esforço desde a sua partida será sempre em sua memória. Os meus passos serão guiados pelos seus ensinamentos. Então esse trabalho é dedicado ao meu pai que me deixou cedo demais. A Julianne Milward, minha orientadora que se tornou uma amiga e confidente aos longos dos anos.”

AGRADECIMENTO

Eu gostaria de agradecer a mim mesma por ter tido a capacidade de escrever esse trabalho no pior momento da minha vida. A perda da pessoa mais importante da minha vida teve impactos significativos na minha trajetória. Dito isso, quero agradecer ao meu pai, meu tio, meu herói Alencar Leão Machado (*in memoriam*) por ter me criado forte, o bastante, para entender que a vida é uma sucessão de altos e baixos. Tudo que sou e que irei me transformar ao longo da minha vida é por causa dele e de seus ensinamentos.

A minha orientadora, mentora, amiga Julianne Milward por toda confiança e empenho em não me deixar desistir. Julianne muito obrigada por acreditar em mim! A Mônica Ambivero por toda paciência e conversas, que tivemos ao longo da realização desse trabalho. Suas contribuições e visão de mundo mudaram muito a minha visão. Meus mais sinceros agradecimentos.

A minha terapeuta Silene Rocha por toda briga que tivemos nessa caminhada. A minha psicóloga e astróloga Rosângela por me dar a confiança de que tudo que eu estava a fazer, fazia parte da minha caminhada.

Aos meus amigos de vida e faculdade: Paulo Renato Ferreira por toda a ajuda em pesquisa, troca de informações e tempo de qualidade, que tivemos nesses anos de amizade e de confecção deste trabalho; Ana Carolina Borsato pela disponibilidade em ouvir minhas reclamações intermináveis e na indicação dos melhores livros lidos por ela, para os meus momentos de lazer; Gisely Salvado por ter me aturado a graduação inteira e ter me proporcionado horas de conversas, que levarei para a minha vida no hall do Instituto Três Rios.

A minha família por entender minhas ausências em momentos que todos estavam reunidos.

A Deus e aos Orixás por ter me dado discernimento e força para perseverar na minha jornada. Cada um aqui citado teve uma participação muito importante não só neste trabalho como na minha vida. Espero poder agradecê-los, em breve.

Pai, saudades que não cabe no peito. Te amo e até breve.

“Tudo que é sólido, se desmancha no ar.”
Marx e Engels

RESUMO

O presente trabalho teve por propósito realizar a revisão de literatura acerca dos impactos socioambientais urbanos frente às políticas habitacionais no Brasil. Especificamente, o Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ (PMCMV), lançado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva no ano de 2009. O estudo quanto aos fins foi exploratória e descritiva. Quanto aos meios para a sua concretização, sua investigação foi dada pelo uso das pesquisas documental e bibliográfica, além de se constituir em um estudo de caso. Foi verificado que a produção de pesquisas no país quanto a temática dada pelas políticas habitacionais no país encontra diversos autores de áreas de conhecimento distintas, em que se destacam: geografia, arquitetura, história e ciências sociais. Com visões distintas, a partir de seus paradigmas. Entretanto, essa profusão não é constatada quando se aprofunda quanto a problemática dos impactos socioambientais resultantes da implementação dessas políticas públicas habitacionais e, mais ainda, especificamente, quanto ao PMCMV. Essa é uma lacuna na produção de debates no país, tendo em vista a importância do acesso às cidades sob a perspectiva socioambiental, que traz consigo questões relevantes quanto a expansão urbana dada de forma desordenada revelando a exclusão social e impactos negativos quanto a qualidade de vida de seus moradores. O meio ambiente perpassa essas questões. Ainda mais, no contexto atual pós-pandêmico – COVID-19 –, que expressa com mais intensidade as mudanças climáticas e seus impactos no ambiente construído, especialmente frente a população mais carente. O estudo proporcionou constatar os desafios habitacionais e as condições inadequadas de moradia enfrentadas pela população de baixa renda resultantes do processo de rápida expansão urbana. Nesse sentido, a realização de investimentos nas cidades se apresenta como uma estratégia para a mitigação dos impactos socioambientais. Conclui-se que a grande parcela das unidades habitacionais construídas no PMCMV no país encontra-se em locais de difícil acesso, afastados da malha urbana consolidada e isolados em relação à cidade propriamente dita. Amplificando, assim, os impactos socioambientais, especialmente aprofundando a exclusão social.

Palavras-chave: Impactos Socioambientais, Políticas Públicas Habitacionais, Urbanização, Segregação Social, Brasil.

ABSTRACT

This study aimed to review the literature on the social and environmental impacts of urban housing policies in Brazil. Specifically, the 'Minha Casa, Minha Vida' Program (PMCMV), launched by President Luiz Inácio Lula da Silva in 2009. The study was exploratory and descriptive. As for the means for its implementation, its investigation was given by the use of documentary and bibliographic research, besides constituting a case study. It was verified that the production of researches in the country as the theme given by housing policies in the country finds several authors of different areas of knowledge, in which they stand out: geography, architecture, history and social sciences. With distinct visions, from their paradigms. However, this profusion is not observed when the problem of the socio-environmental impacts resulting from the implementation of these public housing policies is deepened and, even more, specifically, regarding the PMCMV. This is a gap in the production of debates in the country, given the importance of access to cities from the socio-environmental perspective, that brings with it relevant issues regarding urban expansion given in a disorderly way revealing social exclusion and negative impacts on the quality of life of its residents. The environment permeates these issues. Moreover, in the current post-pandemic context - COVID-19 -, which expresses climate change and its impacts on the built environment, especially in the face of the most needy population. The study showed the housing challenges and inadequate housing conditions faced by the low-income population resulting from the process of rapid urban expansion. In this sense, making investments in cities is presented as a strategy for the mitigation of social and environmental impacts. It is concluded that the large portion of housing units built in the PMCMV in the country is in places of difficult access, far from the consolidated urban fabric and isolated from the city itself. Thus amplifying socio-environmental impacts, especially deepening social exclusion.

Keywords: Socio-environmental Impacts, Public Housing Policies, Urbanization, Social Segregation, Brazil.

LISTA DE ABREVIACÕES E SÍMBOLOS

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

FNHIS- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

PNHR- Programa Nacional de Habitação Rural

PNH- Política Nacional de Habitação

SHIS - Subsistema de Habitação de Interesse Social

SHM- Subsistema de Habitação de Mercado

FGTS- Fundo de Garantia de Tempo de Serviço

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

FAR- Fundo de Arrendamento Residencial

PAR- Programa de Aceleração do Crescimento

SNH- Sistema Nacional de Habitação

FLHIS- Fundo Local de Habitação de Interesse Social

CGFHIS- Conselho Gestor do fundo

PLHIS- Fundo Local de Habitação de Interesse Social

PIB- Produto Interno Bruto

BNH- Banco Nacional da Habitação

OGU- Orçamento Geral da União

HIS- Habitações de Interesse Social

ONU- Organização das Nações Unidas

ATHIS - Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

CDESC - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. O Brasil dividido em regiões, segundo a regionalização do IBGE.....	19
Figura 2. Região Norte, segundo a regionalização do IBGE.....	20
Figura 3. Região Nordeste, segundo a regionalização do IBGE.....	21
Figura 4. Região Sul, segundo a regionalização do IBGE.....	22
Figura 5. Região Sudeste, segundo a regionalização do IBGE.....	23
Figura 6. Região Centro-Oeste, segundo a regionalização do IBGE.....	24

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
OBJETIVO GERAL	15
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
2.	15
2.1. ÁREA DE ESTUDO	16
2.2. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	18
2.3. JUSTIFICATIVA	19
3. REFERENCIAL TEÓRICO	19
3.1. PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL	19
3.2. IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL	21
3.3. - MORADIA E DIREITO À CIDADE.....	24
3.4. - IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS	27
4. DESENVOLVIMENTO	30
4.1. - CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO GOVERNO LULA: UMA NOVA ABORDAGEM (2003).....	30
4.2. - PROGRAMA HABITACIONAL ‘MINHA CASA, MINHA VIDA’, PERÍODO 2009 – 2018	33
4.3 TENDÊNCIAS E DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL	37
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
7. REFERÊNCIAS	41

1. INTRODUÇÃO

O processo de industrialização, inserido no contexto histórico do Brasil, desencadeou um considerável crescimento populacional nas cidades, agravando o problema habitacional preexistente. Conforme destacado por Rubin e Bolfe (2014), o aumento do desenvolvimento urbano resulta em uma crescente demanda por infraestrutura e equipamentos, complicando o funcionamento global da cidade e impactando a qualidade de vida da sua população. De acordo com Tavares (1978), o movimento de migração de áreas rurais para urbanas, protagonizado por populações desempregadas ou em busca de oportunidades, contribuiu para o crescimento dos centros urbanos, paralelamente ao aumento da população marginal.

Esse intenso processo de urbanização, desprovido de oportunidades de emprego, oferta adequada de moradias e infraestrutura urbana, resultou em uma ocupação desordenada do solo. Com o rápido crescimento das cidades, tornou-se evidente a insuficiência no número de habitações, bem como nos setores de transporte, abastecimento de água e coleta de esgoto, os quais passaram a não atender adequadamente à crescente demanda (BONDUKI, 1994). Conforme destacado por Villaça (2001, p. 226), *"um dos aspectos mais notáveis do processo de urbanização que ocorreu no Brasil a partir do final do século XIX foi o crescimento acelerado das camadas populares urbanas"*.

Como corroborado por Santos (2009), o processo de urbanização no Brasil apresenta um crescimento mais notório a partir do século XVIII, alcança um estágio mais consolidado no século XIX e somente no século XX adquire as características distintivas da urbanização contemporânea. As habitações dos trabalhadores foram modificadas para atender aos padrões de higiene e economia, enquanto a elite brasileira passou a se interessar pela saúde e bem-estar da população proletária, percebendo que as epidemias originárias dos aglomerados urbanos das classes menos abastadas, se disseminavam por toda a cidade.

No final do século XIX, uma extensa campanha de higienização e moralização das classes menos privilegiadas foi realizada.

De acordo com Ramos e Noia (2016), diante desse panorama, a população de baixa renda tem enfrentado limitadas alternativas no que diz respeito ao modelo de ocupação habitacional, devido aos reduzidos níveis de renda das famílias brasileiras e aos elevados custos das residências. Por tais razões, encontra-se praticamente compelidas a aderir ao mercado de habitação informal, muitas vezes localizado em áreas de risco, sujeitas a intempéries como deslizamentos e inundações, fenômenos cada vez mais frequentes atualmente.

O progresso histórico da política habitacional brasileira destaca marcos importantes. Iniciativas como o Serviço de Habitação e Urbanismo na década de 1930 e a criação do Banco Nacional de Habitação e do Sistema Financeiro de Habitação em 1964, representaram um crescimento significativo. A Constituição de 1988 reconheceu a habitação como um direito social e promoveu políticas mais inclusivas. Com isso, o Programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado em 2009 para suprir o déficit habitacional. Apesar dos progressos, subsistem desafios e é necessária uma abordagem abrangente para garantir uma habitação digna, o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social. Essa trajetória reflete a busca contínua do povo brasileiro por soluções para suas necessidades habitacionais.

OBJETIVO GERAL

O presente estudo tem por objetivo refletir sobre os principais impactos socioambientais causados pelo Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’, no período de 2009 a 2016.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Ilustrar brevemente o processo de urbanização e as políticas habitacionais no Brasil;
- Apresentar o programa habitacional ‘Minha Casa, Minha Vida’, nos períodos dos governos Lula (2009-2020).

2. METODOLOGIA DE PESQUISA: ABORDAGEM EXPLORATÓRIA E DESCRITIVA COM ENFOQUE DOCUMENTAL E BIBLIOGRÁFICO

Conforme a taxonomia utilizada por Vergara (2000) para o desenvolvimento de estudos, tem-se que a pesquisa, quanto aos fins, foi exploratória e descritiva. Exploratória devido ao pouco conhecimento acumulado e descritiva pela exposição das características do fenômeno estudado. Quanto aos meios para a concretização do estudo tem-se que a investigação foi dada pelo uso das pesquisas documental e bibliográfica, além de se constituir em um estudo de caso. A investigação documental foi realizada por meio da consulta e análise em documentos digitais disponíveis em sítios eletrônicos do governo federal e de instituições da administração pública, tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A metodologia adotada se refere a pesquisa bibliográfica, haja vista que utilizou como base os acervos de livros, teses, dissertações e artigos publicados em periódicos e em anais de eventos científicos de pesquisadores de áreas relacionadas ao planejamento territorial e urbano, bem como a política habitacional “Minha Casa, Minha Vida” e seus impactos socioambientais. Nesse passo, utilizamos os materiais eletrônicos em repositórios como *SciELO* e *Google Acadêmico* e Periódicos Capes para apresentar as reflexões adquiridas nas coletas de dados.

2.1. ÁREA DE ESTUDO

O foco deste trabalho está nos efeitos socioambientais decorrentes das políticas públicas habitacionais, com especial atenção ao Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’, que se estende por todas as regiões do país, vide figura 1.



Figura 1. O Brasil dividido em regiões, segundo a regionalização do IBGE. Fonte: Toda Matéria.

Devido a extensão territorial do país, cada região possui características peculiares. A região Norte do Brasil, em termos de extensão, é a maior do país, abrangendo aproximadamente 3.853.676,948 km², o que corresponde a cerca de 45% do território nacional. Composta por sete estados, essa região apresenta aspectos sociais notáveis, como uma população que ultrapassa os 18 milhões de habitantes, conforme dados do IBGE. Apesar do expressivo número

populacional, a extensão territorial resulta em uma baixa densidade demográfica, equivalente a 4,72 hab./km². Quanto aos aspectos econômicos, o Produto Interno Bruto (PIB) da região corresponde a aproximadamente 5,3% do PIB nacional, conforme dados do IBGE. A economia regional tem como base as indústrias de extrativismo mineral e vegetal, o setor agropecuário e o turismo.

A região Nordeste do Brasil é a terceira maior do país, abrangendo aproximadamente 1.544.291 km² e composta por nove estados, sendo, portanto, a região com o maior número de unidades federativas. No que se refere aos aspectos sociais, é a segunda região com o maior número de habitantes, ultrapassando 56 milhões de pessoas, conforme dados do IBGE, e apresentando uma densidade demográfica de 36,39 hab./km². Segundo Sousa, essa região enfrenta os menores indicadores sociais, sendo a mais desafiada por problemas de ordem social. No âmbito econômico, o Nordeste detém o terceiro maior PIB do país, representando cerca de 13,4% do PIB nacional. O turismo desempenha um papel crucial na economia nordestina, atraindo turistas ao longo de todo o ano devido às suas paisagens deslumbrantes.

A Região Sul do Brasil é a menor em extensão territorial, abrangendo cerca de 576.774 km², e destaca-se pela colonização predominantemente europeia. Composta por três estados, é a terceira região mais populosa do país, contando com mais de 29 milhões de habitantes, o que representa cerca de 14,3% da população brasileira, e apresenta uma densidade demográfica de 47,59 hab./km². Reconhecida pelos melhores indicadores sociais de saúde e educação, a Região Sul se diferencia nesses aspectos em comparação com outras regiões do país. Em termos econômicos, a Região Sul é a segunda em riqueza medida pelo PIB e a segunda mais industrializada do país. Sua economia baseia-se em atividades como o extrativismo vegetal, com ênfase em produtos como uva, feijão e milho, e a pecuária, voltada para a indústria de laticínios e criação de suínos.

A Região Sudeste, em termos de extensão territorial, é a segunda menor do país, ficando atrás apenas da região Sul. Abrangendo aproximadamente 924.620 km², é composta por quatro estados, sendo dois deles considerados os mais representativos do Brasil em termos de desenvolvimento: São Paulo e Rio de Janeiro. No aspecto social, é a região mais populosa do Brasil, contando com uma população que ultrapassa os 85 milhões de habitantes, correspondendo a aproximadamente 44% da população do país. Reconhecida como uma das regiões mais atrativas para migrantes, apresenta a maior densidade demográfica, atingindo 92,05 hab./km². Economicamente, é considerada a região mais desenvolvida do país, contribuindo com 55,2% do PIB nacional. Destaca-se como a principal região industrial,

comercial e financeira do Brasil. Com base no censo demográfico de 2010 do IBGE a região Sudeste concentra o maior número de domicílios nas favelas do Brasil, portanto, enfrenta desafios com a superpopulação em favelas, com ênfase em indústrias de automóveis, petrolíferas e siderúrgicas.

O Centro-Oeste é a segunda maior região do país, abrangendo uma área de aproximadamente 1.606.403 quilômetros quadrados e composta por três estados. Socialmente, a região é a menos populosa de todas as regiões, com pouco mais de 16 milhões de habitantes. Possui a segunda menor densidade populacional do país, depois da Região Norte, com 10,01 pessoas/km². Em termos econômicos, a região tem sua economia fundamentada, especialmente, nas atividades agropecuárias e no extrativismo. Sobressaem-se a produção de soja, milho, arroz, algodão, assim como a criação de gado, predominantemente na pecuária extensiva. O turismo em algumas áreas da região também impulsiona a economia, com a presença de exuberantes chapadas, destacando-se a Chapada dos Veadeiros e a Chapada dos Guimarães.

2.2. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo tem por objetivo realizar a revisão de literatura acerca dos impactos socioambientais da política habitacional 'Minha Casa, Minha Vida', política pública adotada no período de 2009 a 2018, nos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2009-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) no Brasil. Esta política foi uma iniciativa do governo federal destinada a proporcionar habitação acessível para a população de baixa renda, com foco na construção e financiamento de moradias.

A implementação do programa 'Minha Casa, Minha Vida' representou um marco na política habitacional do país, tendo como objetivo principal a redução do déficit habitacional e o melhoramento das condições de vida de milhões de brasileiros. No entanto, esse processo também gerou uma série de impactos socioambientais significativos, que precisam ser identificados, avaliados e compreendidos para garantir o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida das comunidades afetadas. Portanto, o estudo busca expor esses impactos em diversas dimensões, considerando fatores econômicos, sociais e ambientais, a fim de fornecer uma visão abrangente dos efeitos da política habitacional 'Minha Casa, Minha Vida' durante o período mencionado, por meio da visão de diversos pesquisadores.

Seu recorte encontra-se na revisão bibliográfica do que foi desenvolvido sobre o tema e nos documentos do programa habitacional. Não serão abordadas questões inerentes às ações políticas dos agentes envolvidos na política pública habitacional, apesar da apresentação da

contextualização quanto a implementação do Programa. O estudo visa manter o foco nos impactos socioambientais da política habitacional 'Minha Casa, Minha Vida' durante o período estabelecido, especificamente quanto a sua revisão de literatura.

2.3. JUSTIFICATIVA

A justificativa deste trabalho é a necessidade de compreender e analisar os impactos socioambientais do programa Minha Casa, Minha Vida, uma das maiores iniciativas habitacionais do país. A importância deste estudo é apresentar que uma grande parcela da população sofre em não ter condições financeiras para comprar sua casa própria, pois colidimos com interesses e dificuldades diversos, como por exemplo a especulação imobiliária que afeta nas localidades da aplicação dos domicílios, que são remanejados cada vez mais para longe dos grandes centros. Com isso, impacta ao acesso às cidades, tornando as áreas mais desvalorizadas. Além disso, a justificativa para este estudo baseia-se na literatura sobre os impactos socioambientais específicos dos programas MCMV e na necessidade de fornecer subsídios para melhorar as políticas públicas de habitação, visando promover práticas de política habitacional mais sustentáveis e equitativas.

Dessa forma, uma apresentação do desenvolvimento do programa MCMV e dos impactos socioambientais do programa pode ajudar a desenvolver estratégias e diretrizes mais eficazes no contexto da gestão ambiental e do planejamento urbano, visando o bem-estar das pessoas e o desenvolvimento urbano, junto à sustentabilidade das intervenções habitacionais. Portanto, é necessário identificar que tipos de contexto social influenciam este programa habitacional e exacerbam ou mitigam as suas externalidades durante a implementação. Com a ajuda de uma revisão bibliográfica de múltiplos repositórios, será possível revelar esses fatores através do olhar de outros autores.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Os primeiros centros urbanos se formaram no litoral nordestino, em decorrência da plantação de açúcar que teve seu apogeu durante os séculos XVI e XVII. Nos séculos XVII e XVIII, a descoberta do ouro no interior da colônia, sobretudo na região das Minas Gerais, teve

sua importância na criação de vários núcleos na área urbana no interior do país. No século XIX, com o ciclo do café, que lançou as bases para o processo de industrialização, que teve grande impacto na formação das cidades e na animação dela por conta dos bens e serviços produzidos Santos (1993).

Desde o período colonial, o Brasil já apresentava cidades de grande porte, entretanto, foi a partir da virada do século XIX que o processo de urbanização da sociedade brasileira começa realmente a se consolidar. Essa urbanização foi impulsionada por vários fatores, dentre eles: a libertação dos escravos, em 1888; a Proclamação da República, em 1889; e, a expansão da indústria, que, ainda incipiente, se desenrolava na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno, conforme exposto por Maricato (2001).

O processo de urbanização no Brasil se expandiu significativamente, resultando em uma série de desafios vividos nos dias atuais. Entre esses desafios, destacam-se: a disputa conflituosa entre as diferentes classes sociais pelo uso e ocupação do espaço urbano; a degradação do meio ambiente; a especulação imobiliária; e, o aumento expressivo da construção vertical, que tem contribuído para mudanças contínuas na configuração da paisagem urbana Santos (2008).

Maricato (2001) em sua obra 'Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana' destacou que as cidades brasileiras foram apresentadas a algumas reformas urbanas, resultando na expansão de sua população urbana e lançando base de um urbanismo moderno, somente a partir do final do século XIX e início do século XX, em um processo muito vagaroso.

Realizavam-se obras de saneamento básico para a 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. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial nesse período Maricato (2001).

Como podemos perceber no trabalho de Silva et al. (2009) quando eles observam que a industrialização que se afirmou, a partir de 1930 e irá até o fim da Segunda Guerra Mundial representa um fator de avanço para a urbanização da sociedade brasileira. Esse período será marcado pelo fortalecimento da economia interna, com grande desenvolvimento das forças produtivas e a modernização da sociedade. Segundo Santos (1993), nesse período, a urbanização brasileira se generaliza e o turbilhão demográfico e a terceirização da economia são fatos notáveis. No entanto, é a partir de 1940 que se verifica uma verdadeira inversão da população rural em urbana.

Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia Santos (1996).

Todavia, o objetivo do processo de urbanização é totalmente diferente do esperado. Em sua grande maioria esse sistema se dá a partir de um planejamento inadequado ocasionando um crescimento desordenado, acompanhado da falta da infraestrutura capaz de garantir a mínima qualidade ambiental.

Souza (2005) observa que o crescimento das cidades frequentemente se expande em direção a áreas onde os novos tipos de habitação surgem rapidamente, mas são cada vez mais afastados, o que induz a população a se deslocar para locais com menos oportunidades de emprego e acesso a serviços como saúde, educação, saneamento básico e lazer.

Santos (1993) examina o processo de urbanização do país a partir de uma perspectiva materialista-histórica, em que destaca a modernização agrícola na década de 70, século XX, juntamente com a implementação de um projeto de desenvolvimento que levou a um êxodo significativo da população rural para as áreas urbanas, com o processo de urbanização cada vez mais concentrada nas periferias urbanas.

A cidade visualizada como mercadoria é tratada por Vainer (2000) e Maricato (2013). Segundo Vainer (2000), a cidade mercadoria seria um produto a ser comercializado num mercado altamente competitivo, onde várias cidades também estão à venda. Isso leva ao surgimento do marketing urbano como um componente crucial do processo de planejamento e gestão urbana. Maricato (2013) enfatiza a cidade como um empreendimento lucrativo, especialmente para os capitais que obtêm lucros, juros e rendas com sua produção e exploração.

Dessarte, a lógica do pensamento de Maricato (2013) corrobora que a cidade representa um vasto patrimônio construído historicamente e socialmente, porém sua apropriação é desigual, e o termo utilizado para esse empreendimento é renda imobiliária ou valor da localização, já que a cidade possui atributos que lhe conferem um preço. Isso também está ligado à disputa pelos recursos públicos e sua distribuição no espaço.

3.2. IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Desde os primeiros aglomerados até as estruturas de concreto das metrópoles contemporâneas do século XXI, a cidade tem exercido um fascínio e, ao mesmo tempo, uma

aversão. Ela reúne e concentra uma variedade de pessoas que circulam, trabalham, vivem e sobrevivem de maneira tanto individual quanto coletiva, Rolnik (2012). Trata-se de uma cidade ambientalmente complexa, onde a supremacia do automóvel e a agitação da vida humana têm dominado a realidade do espaço urbano, muitas vezes impedindo uma vida mais saudável e digna de bem-estar socioambiental Mumford (1998).

É essencial ressaltar que, na interação entre as dinâmicas sociais e naturais, quando a natureza é impactada pelas intervenções humanas, surgem consequências que frequentemente afetam negativamente o contexto social, resultando em problemas ambientais. Nesse sentido, é importante destacar dois aspectos. Primeiramente, é a atuação dos processos sociais que, ao incidirem e modificar a natureza, são responsáveis pela geração de problemas ambientais. Em segundo lugar, os impactos decorrentes da degradação do sistema natural afetam de maneira desigual os diversos segmentos da sociedade, prejudicando especialmente as parcelas de menor renda da população urbana Braga *et al.* (2006).

O termo "Impacto Ambiental" refere-se a qualquer alteração nas propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas, que afetam direta ou indiretamente a saúde, segurança e bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, e a qualidade dos recursos ambientais de acordo com CONAMA n. 001 (1986).

Souza (2019) discorre que partindo do pressuposto de que o impacto é um efeito diretamente atribuível a uma ação, ou a consequência de um esforço específico para alcançar um objetivo estabelecido, no contexto de programas, projetos ou investimentos sociais, o impacto consiste simplesmente nas mudanças geradas pela intervenção. Por sua vez, Vasconcelos e Coriolano (2008) apontam que o termo impacto socioambiental diz respeito àquilo que é resultante de “*grandes mudanças que ocorrem na natureza e na sociedade*”. Sendo assim, tem-se a percepção de que toda e qualquer mudança no meio em que habitamos, está de alguma forma gerando um impacto, como é o caso da construção de conjuntos habitacionais.

Conforme expresso por Rolnik (2012), a cidade materializa sua própria história. Dessa forma, as formas de ocupação ao longo do tempo deixam marcas no espaço, sendo uma expressão concreta das relações sociais e da interação entre o homem e a natureza. Portanto, a cidade contemporânea se apresenta como um espaço geográfico heterogêneo, formado por objetos e ações do passado e do presente, tornando-se assim trans temporal. Ela é marcada por muros e segregações, onde forças centrípetas e centrífugas atuam, revelando uma tendência que

é simultaneamente contrastante e convergente por Santos (2006). A cidade atrai e congrega pessoas para esses locais, mas ao mesmo tempo repele e não oferece as mesmas oportunidades para todos.

Destarte, percebe-se na cidade a sobreposição do uso e ocupação do solo incompatível com a manutenção da qualidade de vida urbana e a preservação da capacidade de resiliência dos recursos naturais. Essa situação é agravada pela ausência de planejamento e pela fragilidade na gestão urbana. Compreende-se que a exclusão social resulta em exclusão espacial, gerando desequilíbrios e insustentabilidade ambiental como consequência Pinto (2006). Em outras palavras, a exclusão abrange diversas facetas, deixando marcas no espaço, especialmente nas áreas urbanas, onde os problemas decorrentes dela se tornam mais evidentes.

A cidade, de acordo com a visão de Rogers (2008), está se tornando progressivamente difusa, dispersa e segregada, distanciando-se da idealização de uma cidade sustentável, compacta e multifuncional. Essa realidade se manifesta através do acesso desigual e injusto aos equipamentos e serviços urbanos, dos investimentos públicos e privados concentrados em determinadas áreas em detrimento de outras, e das políticas públicas por vezes frágeis. Esses fatores podem contribuir significativamente para a degradação ambiental, social e econômica, comprometendo, conseqüentemente, a qualidade de vida por Araújo e Cândido (2014).

De acordo com Reschilian (2005), os padrões de consumo estabelecidos, embora inatingíveis para a maioria da população, mobilizam a sociedade em direção a um consumo predatório. Esses padrões contribuem para a construção de uma imagem simbólica da cidade, muitas vezes negando a importância do espaço público ou comunitário. Tal dinâmica induz processos de degradação em áreas de mananciais e na ocupação de regiões inadequadas para moradias.

Reschilian (*op. cit.*) complementa que a questão da terra, do trabalho e da renda transformou-se em elementos fundamentais para a estruturação da sociedade brasileira, especialmente no que diz respeito à maneira como o território é ocupado, apropriado e controlado.

Sanches e Machado (2009), observam que indubitavelmente, o comprometimento das condições ambientais urbanas e paisagísticas, bem como sua distribuição espacial, está intrinsecamente ligado ao processo de desvalorização do espaço. Isso, por sua vez, está diretamente relacionado à dinâmica de segregação espacial decorrente das relações de produção e reprodução de bens de consumo, que moldam estruturas de classes e causam perturbações no arranjo espacial. Nesse contexto, é desafiador encontrar classes sociais com alto poder

aquisitivo ocupando áreas de topografia irregular, encostas suscetíveis a movimentos de massa e zonas sujeitas a inundações e enchentes. Geralmente, essas áreas, menos valorizadas pelos setores imobiliários, são ocupadas por classes de baixa renda, muitas vezes em desacordo com a legislação ambiental vigente.

Braga (2001) destaca que o Plano Diretor se configura como um instrumento fundamental da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, com a finalidade de orientar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar de seus habitantes. Esse instrumento, dentre suas diversas funções e responsabilidades, estabelece diretrizes para o planejamento e a gestão territorial urbana, abrangendo o controle do uso, ocupação, parcelamento e expansão do solo urbano. Além disso, o Plano Diretor também define orientações relacionadas à habitação, saneamento, sistema viário e transportes.

Dessa forma Sanches e Machado (2009), complementam expondo que sendo, a criação desses aglomerados populacionais de baixa renda, frequentemente excluídos total ou parcialmente dos principais benefícios sociais e de infraestrutura básica, como moradias adequadas, saneamento, transporte e áreas de lazer, não apenas compromete a qualidade de vida de seus moradores, submetendo-os a condições de exclusão social, mas também impacta adversamente as questões ambientais. Isso ocorre devido ao descaso ou à falta de atenção por parte das autoridades públicas em aspectos fundamentais do ponto de vista social, permitindo a proliferação de ocupações irregulares em áreas ambientalmente sensíveis à interferência humana. O resultado desse cenário é evidenciado nos padrões existentes de favelização em encostas e ao longo de rios, córregos e outros corpos d'água. Isso acarreta a acumulação de resíduos, resultando na disseminação de agentes transmissores de doenças e, em alguns casos, na ocorrência de ataques por serpentes, aranhas, escorpiões e outros animais peçonhentos.

Vasconcelos e Coriolano (2008) observa, ainda, que dentro do prisma da urbanização as repercussões desse rápido crescimento populacional na cidade podem ser analisadas por várias perspectivas, abrangendo desde questões relacionadas à escassez de moradias, deficiências no sistema de transporte coletivo, falta de oportunidades de emprego para a população economicamente ativa até diversas formas de degradação ambiental.

3.3. - MORADIA E DIREITO À CIDADE

A habitação representa uma necessidade fundamental para todo indivíduo, sendo o alicerce de sua existência. Pode ser considerada como o local da sobrevivência, um ponto de descanso físico, uma área de proteção contra influências externas ou o centro das atividades

familiares. Também pode servir como um simples santuário para meditação, criação intelectual ou até mesmo reprodução. Portanto, é crucial priorizar o reconhecimento, garantia e efetivação desse direito fundamental tão especial Silva e Piccolo (2012).

O conceito de moradia vai além da figura singular e, por vezes, utópica do "sonho da casa própria". Ele engloba também a noção de posse, detenção ou ocupação, bem como o conceito material de casa simplesmente como um imóvel delimitado por um endereço e qualificado por sua extensão métrica ou número de cômodos. Além disso, o conceito se estende a outros critérios relacionados ao acesso a serviços públicos essenciais, como abastecimento de água e energia, boa rede sanitária, e outros serviços ligados à ideia de "habitar", incluindo os desdobramentos em redes de transporte, segurança e suporte de facilidades públicas, sempre abertas à aceitação de novos conceitos jurídicos por Guerra (2008).

Gomes (2005) contribui singularmente, destacando que habitação, casa, domicílio, residência, assentamento, moradia, lar e abrigo são termos que compartilham o fato de representarem o local onde alguém vive. Todos esses termos abrangem um conjunto de interesses e necessidades básicas voltadas para a proteção, segurança e bem-estar do morador. Assim, a moradia compreende o espaço onde é possível exercer o direito de viver com segurança, paz e dignidade, sendo um elemento essencial para o ser humano.

Silva e Piccolo (2012) compreendem ainda que, a habitação, entendida como moradia, configura-se como um direito fundamental do ser humano, assegurando a realização de sua dignidade como pessoa - direito garantido pela constituição federal de 1988, em seu artigo 6º - por essa razão, classifica-se como um direito social, de natureza coletiva prestacional, mas que pode ser exercido tanto na esfera individual quanto no familiar. Considerando-se a moradia nesses termos, a responsabilidade do Poder Público na sua efetivação implica a necessidade de implementar políticas que garantam um acesso abrangente à realização adequada da moradia na construção social do espaço urbano.

No entanto, na prática cotidiana das cidades brasileiras, observa-se a abordagem da moradia como um produto. A concretização desse direito social fica sujeita às vicissitudes da nossa estrutura socioeconômica, assumindo mais a natureza de um bem de consumo do que um direito social fundamental à dignidade de qualquer cidadão por Andrade e Breviglieri (2016). A expressão "gentrificação"¹ é considerada um conceito fundamental para a análise das

¹ O geógrafo Neil Smith, professor catedrático de geografia e antropologia em Nova York, foi responsável por introduzir a expressão "gentrificação" sob uma perspectiva crítica, aplicando-a ao contexto das relações entre a valorização imobiliária e a expulsão dos moradores originais durante os processos de renovação de áreas centrais. Esse fenômeno tornou-se frequente no final dos anos 1970, em diversas cidades ao redor do mundo, no contexto dos processos de globalização e da transformação na gestão das cidades na era neoliberal.

transformações vivenciadas pelas cidades na contemporaneidade, sendo amplamente adotada por estudiosos de diversas áreas para explicar os fluxos da vida urbana nos tempos atuais. A palavra tem origem no substantivo inglês "gentry," que se refere a indivíduos ou grupos de "origem nobre" e "bem-nascidos," indicando um processo de elitização de espaços urbanos antes caracterizados como predominantemente populares.

Harvey (2012) lança mão do conceito apresentado por Henri Lefebvre que escreveu *The Urban Revolution* (1970), expondo a importância do direito à cidade, que é um conceito fundamental que aborda a noção de que todos os habitantes de um espaço urbano têm o direito de usufruir igualmente dos benefícios e recursos que a cidade oferece. Esse conceito transcende a ideia de simplesmente possuir um lugar para viver, envolvendo aspectos como acesso à moradia adequada, serviços básicos, espaços públicos de qualidade, mobilidade e participação ativa na tomada de decisões que afetam o desenvolvimento urbano.

A busca pelo direito à cidade envolve enfrentar desafios complexos, como o crescimento desordenado das áreas urbanas, gentrificação, desigualdades sociais e falta de infraestrutura. A garantia desse direito exige políticas urbanas inclusivas que priorizem o bem-estar de todos os cidadãos, independentemente de sua renda ou origem. Além disso, a participação dos moradores na definição do planejamento urbano é crucial para criar cidades mais justas e sustentáveis, onde a diversidade cultural seja respeitada e os espaços públicos sejam acessíveis e seguros para todos, segundo Guerra (2008); Gomes (2005); Rolnik (1988); Silva e Piccolo (2012).

O campo das políticas públicas de habitação passa por diversas inovações e institucionalizações de iniciativas e programas a partir dos anos 2000 no Brasil. Em 2001, é aprovado o Estatuto da Cidade, que, dentre outras diretrizes, estabelece os mecanismos para cumprir a função social da cidade e da propriedade. No ano de 2003, é instituído o Ministério das Cidades, sendo Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre, o primeiro-ministro a ocupar o cargo. A equipe técnica do Ministério é composta por profissionais ligados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana, uma coalizão de entidades criada em 1986 com o propósito de propor políticas urbanas que visam reduzir o histórico cenário de desigualdades sociais e urbanas por Cardoso e Aragão (2013).

Cardoso e Aragão, (*op. cit.*) ainda destacam que em 2003, ocorre a primeira Conferência Nacional das Cidades, na qual são aprovados os princípios gerais da política urbana do governo, resultando na proposta para a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades, que é estabelecido em 2004. Considerando que o período entre o encerramento do Banco Nacional

de Habitação, em 1986, e o início do governo Lula, em 2003, foi marcado por iniciativas esporádicas e descontínuas na área, de acordo Maricato (2006), podemos afirmar que essas inovações representam um momento de esperança em relação ao enfrentamento mais efetivo dos sérios problemas urbanos presentes no Brasil.

3.4. - IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

Ao adotar o paradigma mencionado anteriormente como central, busca-se uma abordagem estratégica da questão urbana no Brasil e reflexões sobre a Política Nacional de Habitação implementada pelo Ministério das Cidades. Partimos da premissa de que a dificuldade de acesso à moradia legalizada é um dos elementos centrais da desordem urbana, identificada especialmente na ocupação irregular do solo e na segregação territorial. Apesar de identificar raízes profundas dessa cultura patrimonialista, entendemos que propostas transformadoras podem ser formuladas, considerando a realidade e os valores sociais historicamente construídos. A desconstrução desses valores é fundamental para a Política Nacional de Habitação e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, destacando a importância da formação de agentes sociais que assumam novas identidades por Maricato (2006).

A moradia é uma necessidade básica de qualquer pessoa, sendo um elemento essencial para sua existência. Por isso, é fundamental zelar pelo reconhecimento, garantia e efetivação desse direito fundamental especial. Além disso, devemos considerar outros critérios, relacionados ao acesso a serviços públicos essenciais, como abastecimento de água, energia, boa rede sanitária, além dos desdobramentos em redes de transporte, segurança e suporte de facilidades públicas por Silva e Piccolo (2012).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 permite correlacionar o direito social à moradia com muitos dos princípios fundamentais da República, como o princípio da dignidade da pessoa humana e os objetivos de construir uma sociedade livre, justa, solidária, erradicar a pobreza e marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) também aborda explicitamente o direito à moradia, estabelecendo princípios voltados à sustentabilidade desse direito no espaço urbano.

Ao abordar a influência do setor privado na orientação da cidade, com empresários interessados em utilizá-la para obter lucros por meio da negociação de espaços adequados aos

seus interesses, Vainer (2013) emprega o termo "democracia direta da burguesia" e destaca que, para implementar um Plano Estratégico com forte participação do setor privado, é necessário criar uma sensação de crise e uma percepção de que as coisas não vão bem. Esse seria, ao lado de um sentimento de patriotismo, o elemento político ideológico necessário para legitimar o "empresariamento" das cidades.

Maria Beatriz Rufino, em "*Minha casa... E a Cidade?*" (2015), ressalta que a lógica da conurbação, construindo empreendimentos em áreas distantes dos núcleos das metrópoles para assegurar maiores ganhos ao setor privado pela apropriação de terras mais baratas. Em sua pesquisa, que abrangeu municípios de seis estados brasileiros, Rufino constatou que, embora o déficit habitacional estivesse concentrado em municípios polos, a produção do Programa na Faixa 1, dados esses que estão em anexos, foi mais expressiva nos municípios periféricos. Outra crítica apontada está relacionada à busca por terras mais baratas, tendo como consequência a intensificação da monofuncionalidade, característica de locais que concentram apenas um tipo de atividade.

David Harvey, teórico da Geografia, baseando-se na teoria marxiana, constrói uma teoria da relação sociedade-espço. O autor destaca que o impulso principal para a atuação do agente denominado capital é a acumulação de riqueza, colocando as necessidades das pessoas em segundo plano. Por sua vez, destaca a importância da compreensão da produção do espaço urbano sob a lógica do capitalismo, analisando os processos de acumulação e especulação imobiliária.

Outrossim é fundamental considerar como as políticas habitacionais implementadas ao longo dos anos contribuíram de alguma forma para a reprodução dessa lógica e quais os impactos socioambientais desencadearam decorrentes desses processos.

Para compreender os impactos socioambientais das políticas habitacionais especificamente, faz-se necessário o adequado embasamento teórico. Para tanto, recorreu-se a diversos nomes relevantes da literatura acadêmica, como Ermínia Maricato, renomada pesquisadora e estudiosa das políticas urbanas no Brasil. Maricato em seu livro *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana*, de 2001; assim como, *Para Entender a Crise Urbana*, de 2015 aponta para a necessidade de políticas habitacionais que não apenas promovam a construção de moradias, mas também considerem aspectos socioeconômicos e ambientais, como a localização das unidades habitacionais, o acesso aos serviços públicos e a preservação dos recursos naturais.

Milton Santos em livros *Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia*, datado de 1988; assim como, em seu outro livro *A Natureza do*

Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção, de 1996, traz importantes reflexões sobre a urbanização e a produção do espaço urbano, ressaltando a importância de políticas habitacionais que levem em consideração a justiça social e territorial, evitando a segregação espacial e promovendo a inclusão social das populações de baixa renda.

Raquel Rolnik urbanista, arquiteta e professora, oferece valiosas contribuições para o entendimento das questões habitacionais no Brasil, para a questão de direito a cidade, para as transformações que surgem nas cidades. Em sua obra de 2015 “Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças” e “O que é Cidade” de 1988, tal qual inúmeras outras obras de sua autoria, que possuem grande valor teórico, são temas mencionados anteriormente. Sua atuação, não fica apenas em sala de aula ou em pesquisas. Sua atuação como relatora especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, contribuiu para a promoção desse direito em escala global. Sua análise crítica das políticas habitacionais e urbanas no Brasil é fundamental para debates sobre equidade e justiça social.

Outro autor de referência é Carlos Vainer que discute as implicações das políticas habitacionais na produção do espaço urbano. Vainer em sua obra Cidade do pensamento único: Desmanchando consensos de 2000, em colaboração com outros autores, aponta para a necessidade de se repensar o papel do Estado na promoção do acesso à moradia, considerando não apenas a dimensão quantitativa, mas também a qualidade dos empreendimentos, a inserção nos tecidos urbanos existentes e a valorização da diversidade cultural.

Danielle Klintowitz autora do livro "Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?" de 2016. No presente trabalho, analisou-se a trajetória do principal programa habitacional desenvolvido na época (MCMV), discutindo suas implicações para o direito à moradia e o papel dos atores do setor habitacional neste contexto. No período de gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal, configurou-se uma dupla agenda para a política habitacional: a primeira ligada à plataforma de reforma urbana, com previsão de descentralização e gestão participativa, e a segunda consubstanciada na premissa de reestruturação do setor imobiliário, estruturada em uma política exclusiva de provisão habitacional com promoção privada e financiamento público. Esse modelo de governança garantiu a distribuição de benefícios a ambas as coalizões que representavam essas agendas, além de ter legitimado a política habitacional na agenda pública.

Alexandre José Romagnoli, autor da dissertação intitulada “O Programa Minha Casa, Minha Vida na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos” de 2012. Continuou no caminho acadêmico, porém sem dar um maior enfoque para a área habitacional

ou urbana. De acordo com pesquisas em sítios eletrônicos tais como escavador suas maiores contribuições são para a área das ciências sociais.

Angye Cássia Noia Doutora em Ciências Sociais, responsável pelo artigo usado como referencial teórico neste trabalho, A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida de 2015. Suas linhas de pesquisas permeiam pelo Desenvolvimento Local e Regional, Políticas Públicas e Turismo. O outro autor desse mesmo artigo é seu aluno Jefferson da Silva Ramos, que segundo pesquisas pela internet não teve, mas nenhum trabalho publicado sobre o tema.

Adauto Lucio Cardoso, responsável pela organização do livro “O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais”, 2013. Juntamente com outros autores e alunos essa cartilha possui diretrizes importantes sobre o programa. Sua linha de pesquisa é Política Habitacional, Instrumentos de Regulação do Uso do Solo Urbano, por isso sua contribuição para o tema é bem ampla.

Ao considerar as contribuições de Ermínia Maricato, Milton Santos, David Harvey, Raquel Rolnik, Carlos Bernardo Vainer entre outros, torna-se evidente a complexidade e a importância de uma abordagem crítica e integrada das políticas públicas habitacionais. Essa abordagem deve levar em consideração não apenas a dimensão quantitativa, mas também a qualidade, a localização adequada das moradias, o acesso aos serviços básicos, a participação social e a preservação ambiental, visando a promoção de uma política habitacional mais inclusiva, sustentável e justa.

4. DESENVOLVIMENTO

4.1. - CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO GOVERNO LULA: UMA NOVA ABORDAGEM (2003)

Uma das primeiras ações do governo Lula (2003-2010) foi a instituição do Ministério das Cidades (2003), unificando conforme proposto pelo Projeto Moradia, as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial. De acordo com Bonduki (2008), a criação do Ministério das Cidades é um marco histórico não apenas por ser o órgão nacional mais importante responsável pela questão habitacional desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), mas também por pressupor uma abordagem integrada do problema urbano, representando um avanço em relação à fragmentação tradicional que era predominante na gestão pública. O Ministério das Cidades, foi estabelecido como um órgão gestor e formulador

da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com a missão de articular e fortalecer os diferentes agentes federativos na elaboração de uma estratégia nacional para solucionar os problemas urbanos das cidades brasileiras.

Assim como no Projeto Moradia, as iniciativas do Ministério das Cidades contavam com a participação da sociedade. Um exemplo disso foi a realização da Conferência Nacional das Cidades em 2003, na qual 2.510 representantes de todo o país se reuniram para estabelecer diretrizes e linhas gerais para a política nacional de desenvolvimento urbano, abrangendo todas as áreas do ministério. Conforme destacado por Bonduki (2008) "As conferências possibilitaram o início da construção de uma verdadeira política nacional para as cidades, ou seja, uma política que não se limitava às ações do governo federal, mas era capaz de envolver o conjunto de instituições públicas e privadas relacionadas à questão urbana".

No entanto, apesar do avanço representado pela criação do Ministério das Cidades, suas ações enfrentaram entraves, segundo Maricato (2006) "A restrição orçamentária dada pela política fiscal – pagamento da dívida externa inflada por altas taxas de juros; 4,25% de superávit primário – constitui um evidente obstáculo para uma política social abrangente", especialmente em termos financeiros devido à vinculação da Caixa Econômica Federal, como agente operador da política de habitação e principal instituição financeira dos recursos do FGTS, com o Ministério da Fazenda.

A criação do Ministério das Cidades trouxe consigo a proposta de uma nova Política Nacional de Habitação. Elaborada com uma abordagem de desenvolvimento urbano integrado, essa política tornou-se o principal instrumento orientador das estratégias e ações a serem implementadas pelo Governo Federal. Seu objetivo central era assegurar o direito à moradia digna para a população, especialmente aquela de baixa renda, com rendimentos de até cinco salários-mínimos. Ela também implementou SNH que desempenha um papel fundamental na PNH e tem como propósito integrar as ações dos três níveis de governo - federal, estadual e municipal - juntamente com agentes públicos e privados.

A Política Nacional de Habitação dividiu a assistência habitacional em dois subsistemas por meio do SNH engloba o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado, a fim de destinar recursos específicos a cada um deles de Souza *et al.* (2009).

O SHIS, resultante de um Projeto de Lei de iniciativa popular, tem como objetivo viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda. Além disso, busca implementar políticas e programas de investimentos e

subsídios que facilitem o acesso à moradia para a população de baixa renda, promover a articulação, compatibilização e acompanhamento das instituições envolvidas no setor habitacional.

Por sua vez, o SHM tem a finalidade de reorganizar o mercado privado da habitação. Isso envolve ampliar as formas de captação de recursos e estimular a inclusão de novos agentes, a fim de facilitar o desenvolvimento imobiliário. Esses subsistemas atuam de forma complementar, buscando alcançar a universalidade no atendimento, levando em consideração os dados obtidos nas diversas regiões do Brasil de Souza *et al.* (2009).

Com a reestruturação proposta pela nova Política Nacional de Habitação, foi estabelecido o PlanHab como o principal instrumento orientador das ações do Governo Federal. Lançado em 2009, o programa, previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o SNHIS, apresentou um plano de ação para solucionar os problemas habitacionais do país, direcionando de forma eficiente os recursos existentes e a serem mobilizados ao longo de um período de 15 anos, com o objetivo de serem alcançados até o ano de 2023.

O PlanHab propõe estratégias nos quatro eixos fundamentais da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio, política urbana e fundiária, arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Segundo o documento do Plano Nacional de Habitação (2010), é o meio pelo qual se busca "implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro".

Diferentemente dos programas lançados anteriormente, o PlanHab buscou promover a participação de diversos segmentos da sociedade durante o processo de elaboração, levando em consideração as diferentes características regionais do Brasil. O objetivo foi adaptar os programas habitacionais às especificidades de cada grupo de cidades, visando proporcionar soluções mais adequadas e efetivas.

Por conseguinte, adota critérios para a classificação dos beneficiários, levando em consideração a renda familiar e per capita, análise da cesta de consumo e tipologia dos municípios, bem como simulações elaboradas para a construção do modelo de financiamento e subsídios. Além disso, o programa classifica os grupos de atendimento. O documento também destaca a questão da localização das moradias construídas por meio de programas públicos de habitação. Historicamente, essas habitações são erguidas em áreas periféricas, distantes do centro, geralmente carentes de infraestrutura básica, como saneamento e transporte público.

Desde a criação do Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, a disponibilidade de crédito a juros subsidiados para a produção de imóveis novos criou as condições para

que o mercado imobiliário pudesse constituir novos bairros e centralidades nas grandes cidades, destinado à classe média e alta. Para os setores de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional, ambos localizados na periferia, consagrou-se como o modelo hegemônico, justificado pelo impacto dos preços dos terrenos serem mais baixos na franja externa das cidades, processo que força a localização centrífuga da população de baixa renda. (Almeida et al. 2010).

A falta de ocupação de imóveis localizados em áreas centrais que possuem infraestrutura é também uma preocupação. Essas construções vazias causam, de acordo com o Plano Nacional de Habitação (2010), "uma desintegração socio territorial entre os bairros e as áreas centrais da cidade, dificultando as conexões entre eles e aumentando os custos de implementação da infraestrutura urbana", tornando-se um aspecto negativo para a cidade. Além disso, além disso critica o papel desempenhado pelos governos estaduais e municipais na política habitacional, enfatizando a necessidade de maior participação. Para isso, foram criadas medidas de incentivo à criação de órgãos estaduais e municipais na área da habitação, como o Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), o Conselho Gestor do fundo (CGFHIS) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) por Plano Nacional de Habitação (2010).

Além de buscar a universalização da moradia digna, de acordo com De Souza et al. (2009), a PNH tem como objetivo alcançar, levando em consideração os critérios estabelecidos pelo PlanHab e pelo SFH, metas como: garantir a disponibilidade de recursos e capacidade produtiva do setor da construção; promover a urbanização e regularizar a integração de assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado para uma administração mais eficaz da PNH; estabelecer a questão habitacional como uma prioridade nacional, promovendo a articulação entre os governos federal, estaduais, municipais e outros agentes, a fim de potencializar os investimentos e garantir a sustentabilidade da PNH; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; aumentar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; incentivar a geração de empregos e renda, impulsionando a economia por meio do setor da construção civil e evitando importações, priorizando o uso de produtos nacionais para contribuir efetivamente com o PIB.

4.2. - PROGRAMA HABITACIONAL ‘MINHA CASA, MINHA VIDA’, PERÍODO 2009 – 2018

Nos primeiros anos do século XXI, foi promulgada a Lei Federal 10.257 conhecida como Estatuto das Cidades a qual reafirma a importância do planejamento urbano ao fornecer um arcabouço jurídico mais sólido. Seu principal objetivo é garantir a função social da propriedade, promover o planejamento participativo nas políticas urbanas e assegurar o acesso

universal à cidade. No que diz respeito à questão habitacional, o Estatuto fortaleceu os instrumentos que visam garantir a função social da propriedade e a regularização fundiária. Entre esses instrumentos destacam-se o imposto sobre propriedade imobiliária urbana progressivo, a desapropriação com títulos da dívida pública, a usucapião urbana, a concessão especial para fins de moradia, a demarcação de zonas especiais de interesse social, entre outros, conforme apontado por Motta (2014).

De acordo com Bonduki (2008), o período entre o fim do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003) foi marcado pelo esvaziamento da política nacional de habitação. Isso ocorreu devido à subordinação do setor federal responsável pela gestão da política habitacional a sete ministérios diferentes e estruturas administrativas distintas, resultando na falta de estratégias nacionais para enfrentar o problema habitacional. Como resultado, os estados e municípios passaram a atuar de forma independente na política habitacional, lançando programas de habitação financiados com recursos orçamentários e adotando princípios diferentes dos anteriores.

Esse período foi identificado como uma nova fase na política habitacional brasileira, denominada de pós-BNH. Caracterizada como um período de transição, essa fase marcou o momento em que não mais existia uma estratégia nacional para enfrentar a questão habitacional Bonduki (2008). Consequentemente, ocorreu uma transferência progressiva de atribuições para os estados e municípios, principalmente devido à Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo Bonduki (2008).

Durante o mesmo período, o Instituto Cidadania, uma organização não governamental liderada por Lula, elaborou o Projeto Moradia, que se tornou a base do programa eleitoral do futuro presidente na área de habitação e desenvolvimento urbano. Ao longo de 12 anos (1990-2002), especialistas de diversas áreas reuniram-se para desenvolver uma série de propostas para o país. Esse projeto buscou ouvir diferentes segmentos da sociedade envolvidos na questão habitacional, como movimentos populares, entidades empresariais, profissionais, universidades e centrais sindicais. Ele sintetizou um vasto conjunto de propostas e elaborou uma estratégia para enfrentar o problema habitacional de milhões de famílias que viviam em condições precárias, como favelas e cortiços. O Projeto Moradia tornou-se a base do programa eleitoral do futuro presidente para a área de habitação e desenvolvimento urbano por Bonduki (2008).

O resultado atual dessa abordagem política é um déficit habitacional de aproximadamente 5,8 milhões de moradias, que juntamente com a ineficiência das políticas,

desencadeia diversas lutas sociais não apenas em relação ao acesso à moradia, mas também ao direito à cidade.

Com o encerramento das atividades dos BNHs em 1986, o Brasil enfrentou um vácuo nas políticas públicas de moradia que persistiu até 2009, ano de lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. Após um intervalo de vinte e três anos, o programa, que contratou quase 4 milhões de moradias até 2015, surgiu como uma resposta anticíclica à crise global de 2008. Essa crise teve início com a explosão da bolha imobiliária nos Estados Unidos, representando a pior crise já enfrentada por esse setor na história norte-americana Andrade e Breviglieri (2016).

O programa "Minha Casa, Minha Vida", instituído em 2009 por meio da Medida Provisória n 459 de 29 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei 11.977, de julho de 2009 por BRASIL (2009), representa uma política pública direcionada à redução do déficit habitacional no Brasil. No contexto do Programa Nacional de Habitação Rural, o programa atende famílias de acordo com sua renda bruta anual e utiliza recursos do OGU e do FGTS (Campanhoni, 2019). Para Krause et al. (2013) desde 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida tem sido responsável pela maior parte da produção habitacional no Brasil, tanto para as HIS quanto para o segmento econômico.

Com recursos provenientes do orçamento da União, do FGTS, de financiamentos para infraestrutura e do BNDES, o programa tinha como objetivo a construção de um milhão de unidades habitacionais, ao mesmo tempo em que buscava promover a geração de empregos através da mobilização de outros setores, como a indústria extrativista de materiais, a indústria de serviços, a indústria de móveis e eletrodomésticos, a indústria da construção e outros por Meylan (2019).

Nessa perspectiva, o programa visava reduzir o déficit habitacional em 14%, o que representava, na época, 7,2 milhões de moradias, sendo que 90% desse déficit estava concentrado em faixas de renda inferiores a três salários-mínimos, e 70% dessas necessidades habitacionais estavam nas regiões Sudeste e Nordeste. De acordo com Amore et al. (2015), o "Minha Casa Minha Vida" é, antes de tudo, uma "marca" que engloba uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipos de habitação, agentes operacionais e formas de acesso à propriedade.

Conseqüentemente, o programa passou por ajustes sistemáticos nos níveis de financiamento para cada fundo utilizado, realizando mudanças, como a produção em municípios com menos de 50 mil habitantes - o que não estava inicialmente previsto. Além

disso, foram estabelecidas especificações mínimas para os projetos e construções, estabelecendo parâmetros para o trabalho social, definindo metas e estipulando critérios de aprovação, incluindo a implantação de equipamentos públicos que deveriam acompanhar os empreendimentos. Trata-se de um programa em constante evolução, que passa por diferentes fases de desenvolvimento.

Após o cumprimento da meta inicial de um milhão de moradias construídas entre 2009 e 2011, teve início a segunda fase do programa, que se estendeu até o final de 2014. Nessa fase, previu-se a contratação de mais dois milhões de habitações e estabeleceu-se como objetivo a revisão dos limites de cada faixa de renda, aumentando os custos máximos das unidades e incorporando especificações mínimas, como a garantia de acessibilidade universal, ampliação das dimensões dos ambientes e estabelecimento de padrões mínimos de acabamento. Além disso, o programa passou a produzir novas habitações no contexto das urbanizações de favelas, realizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), segundo Amore et al. (2015).

Andrade e Breviglieri (2016) destacam que frequentemente a lógica de exclusão e segregação é promovida pelo próprio Poder Público, seja por meio de políticas habitacionais que estabelecem conjuntos populares para financiamento de moradias em áreas urbanas distantes, desprovidas da infraestrutura necessária para garantir a adequação tanto geográfica quanto estrutural da habitação. Reflete-se nas condições precárias de acesso e permanência espacial, assim como na distância dos bens essenciais oferecidos pela cidade, como emprego, saúde, educação e lazer, resultando na institucionalização da segregação social do espaço. Outra prática comum é a criação de programas que visam a valorização imobiliária de determinadas áreas, por sua vez, acarreta a expulsão dos moradores originais para regiões mais precárias da cidade.

Diante desses desafios, é crucial que um programa habitacional voltado para reverter o problema do déficit habitacional no Brasil, equacionando as necessidades habitacionais nacionais em um período razoável, não adote a lógica especulativa que historicamente tem orientado a produção do espaço urbano. Pelo contrário, deve conceber a moradia como um direito fundamental social indispensável ao respeito pela dignidade da pessoa humana e à efetivação de outros direitos fundamentais sociais.

O PMCMV tem sido alvo de críticas, apontando para a preocupante influência de interesses políticos e econômicos na sua execução. Estas críticas destacam que este impacto prejudicou o objetivo fundamental da política habitacional do programa, que é resolver o déficit

habitacional do país. Ao priorizar questões políticas e econômicas em detrimento de soluções eficazes para o problema habitacional, o PMCMV enfrenta questionamentos sobre sua eficácia e capacidade de atender às necessidades prementes da população. O afastamento das políticas para resolver a escassez de habitação é particularmente alarmante quando observamos impactos significativos nas populações de baixos rendimentos, os principais beneficiários pretendidos do programa. A consequência levou à negligência na criação de uma política habitacional sólida, conforme proposto pelo SNHIS, FNHIS e PlanHab.

Apesar do grande número de unidades habitacionais construídas, o programa não conseguiu consolidar a política pretendida. De acordo Plano Nacional de Habitação (2010), com dados apresentados pelo Ministério das Cidades em 2010, a meta nacional estabelecida para o PMCMV foi alcançada em 72%; no entanto, houve divergências entre os estados. Estados como Paraná, Goiás, Alagoas e Rio Grande do Sul a meta foi superada. Por outro lado, em estados como Amapá, Ceará, Distrito Federal, Tocantins, Roraima e Paraíba a meta ficou abaixo do esperado, não atingindo sequer 50% do total para os estados.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), as principais críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida referem-se, principalmente, ao planejamento urbano e ao uso e ocupação do solo. De tal forma que a construção de casas para famílias carentes, em sua maioria, ocorre em locais distantes e de difícil acesso, muitas vezes sem infraestrutura básica, o que vai contra as ações voltadas para a luta pela reforma urbana. Nesse contexto, a produção das habitações a serem financiadas foi repassada ao setor privado, tratando-as como mercadorias. Essa abordagem resultou na predominância da classe média como beneficiária das políticas habitacionais, destacando a incompatibilidade entre a finalidade social dessas políticas e o caráter empresarial da produção habitacional Motta (2014).

4.3 TENDÊNCIAS E DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

A divulgação do PMCMV surgiu como uma medida de reestruturação do setor produtivo brasileiro em resposta à crise hipotecária de 2007. O contexto de elaboração do Programa tinha como preocupação principal o crescimento econômico e a manutenção da estabilidade do setor da construção civil por Klintowitz (2016). Cardoso (2013) afirmou que o programa surgiu em um momento específico, no qual era necessário combater os efeitos desaceleradores da crise global e lidar com um problema antigo: o déficit habitacional.

De acordo com Klintowitz (2016), o déficit habitacional é um problema social persistente no Brasil e se tornou uma questão estrutural grave, que só pode ser minimizada por meio dos esforços governamentais no desenvolvimento socioeconômico. Ramos e Noia (2015) destacam que a questão habitacional é um dos elementos mais significativos do quadro de exclusão social no Brasil.

De acordo com Rolnik et al. (2015), o programa foi projetado para atender a três faixas de renda distintas, cada uma com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes. Os empreendimentos da Faixa 1 são demandados pelos governos locais, e a construtora é remunerada pela execução do projeto por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sem estar sujeita ao risco de inadimplência e sem exercer qualquer atribuição relacionada à comercialização dos imóveis. As famílias beneficiadas assumem a responsabilidade de efetuar pagamentos mensais ao longo de um período de dez anos.

Conforme mencionado por Rolnik et al. (2015), as condições dos empreendimentos destinados às faixas 2 e 3, que fazem parte do mercado popular, diferem-se da primeira faixa: nessas situações é a construtora que fica encarregada da comercialização das unidades. Os beneficiários celebram contratos de compra e venda diretamente com a construtora, recebendo financiamento para a aquisição das unidades. Esse financiamento é concedido pela CAIXA, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). No caso da faixa 2, os beneficiários contam com um desconto na entrada, enquanto esse benefício não se aplica à faixa 3. As faixas 2 e 3 incluem um seguro de crédito fornecido pela CAIXA, que oferece condições mais favoráveis do que as do mercado, desde que sejam garantidas por um fundo público. No entanto, é importante destacar que a subvenção concedida a essas faixas é significativamente menor do que aquela destinada à faixa 1.

Conforme mencionado por Cardoso (2013) o governo adotou medidas para beneficiar as famílias, mas também incentivando as empresas da construção civil a investirem no mercado. Esses estímulos incluíram incentivos financeiros, como linhas de crédito corporativo para financiamento com recursos do BNDES, taxas e prazos atrativos, e a possibilidade de financiamento de até 100% do empreendimento. Para que isso seja viabilizado, a CAIXA realiza uma análise jurídica e de risco de crédito da empresa, além de uma análise de engenharia, para que o crédito seja liberado de acordo com o cronograma da obra até a sua conclusão.

Rolnik e Nakano (2009), refletem que apesar dos esforços das políticas habitacionais e da significativa produção do PMCMV, o acesso a moradias dignas para famílias de baixa renda permanece desafiador. Isso se deve não apenas à dificuldade de obtenção de financiamento,

mas também à qualidade inferior das edificações, que geralmente não atendem aos requisitos do programa. Do total proposto inicialmente de um milhão de moradias, apenas 40% desse número (400 mil) são designadas para famílias com renda de até três salários-mínimos. Contudo, é importante destacar que essas famílias representam 90% do déficit habitacional.

Quando foi realizado o lançamento do PMCMV, o Governo Federal delegou ao setor privado a responsabilidade pela construção dos empreendimentos habitacionais, fornecendo crédito às construtoras e subsídios e créditos aos beneficiários. Essa abordagem possibilitou a construção de moradias em larga escala. A única exigência do Governo Federal em relação à localização dos conjuntos residenciais do PMCMV limitou-se à sua inserção em áreas adjacentes à malha urbana. A atuação da CAIXA restringe-se à análise da viabilidade dos empreendimentos e à verificação dos projetos em conformidade com os critérios estabelecidos.

Desde a sua criação, o PMCMV se tornou a principal iniciativa do governo federal brasileiro para enfrentar as lacunas sociais decorrentes do histórico problema das más condições de moradia no país. Conseqüentemente, observa-se que o Programa abrangeu quase todos os municípios do país, estando presente, em maior ou menor proporção, em 5.530 dos 5.570 municípios do Brasil por Plano Nacional de Habitação (2010).

Conseqüentemente, os municípios não desempenharam um papel ativo no processo decisório sobre a localização dessas unidades habitacionais. Pois, não cabe ao Poder Público local decidir onde investir, determinar as características dos projetos e realizar a licitação da obra. Os novos conjuntos habitacionais ocupam uma posição mais periférica, menos integrada à malha urbana, o que dificulta o acesso dos moradores a serviços urbanos essenciais, como infraestrutura, saneamento, transporte público, segurança pública, entre outros, contribuindo assim para a continuidade da exclusão social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se reconhecer que com o processo acelerado de urbanização no Brasil trouxe consigo uma série de desafios, notadamente no que diz respeito à habitação e às condições precárias de moradia, especialmente para a população de baixa renda. A preocupação com a questão habitacional no Brasil remonta ao período imperial, e ao longo dos anos, diversas políticas foram implementadas com o intuito de reduzir o déficit habitacional. No entanto, a escassez de moradias em condições mínimas de habitabilidade persiste como um significativo problema social, agravando a pobreza e resultando em condições insuficientes de saúde e

higiene. Essa realidade reflete em níveis educacionais reduzidos e contribui para o aumento da criminalidade.

A questão habitacional no Brasil historicamente dependeu de políticas públicas que, infelizmente, não abordaram de maneira abrangente as diversas problemáticas relacionadas ao déficit habitacional e à infraestrutura necessária para promover aspectos sociais e econômicos em comunidades carentes. Atualmente, embora o Estatuto da Cidade estabeleça diretrizes para abordar as carências habitacionais, observa-se que os Planos Diretores e práticas em vigor frequentemente não abrangem as necessidades essenciais da moradia, como questões de saneamento básico, acessibilidade, mobilidade e adaptabilidade sociocultural e ambiental, entre outras.

São vários os desafios habitacionais e as condições inadequadas de moradia enfrentadas pela população de baixa renda resultantes do processo de rápida expansão urbana no país. Nesse sentido, a realização de investimentos nas cidades se apresenta como uma estratégia para a mitigação dos impactos socioambientais. Também se faz imperativo avaliar, juntamente com os instrumentos já existentes, tanto os aspectos positivos quanto as falhas de modelos previamente implementados. Além disso, uma análise de boas práticas adotadas em outros países pode oferecer *insights* valiosos para orientar soluções mais eficazes.

No decorrer deste estudo, notou-se que o PMCMV diverge dos princípios da reforma urbana, uma vez que a maioria das unidades habitacionais é construída em locais de difícil acesso, afastados da malha urbana consolidada e isolados em relação à cidade propriamente dita. Isso resulta em implicações significativas relacionadas ao transporte, à infraestrutura e à qualidade de vida para a população que reside nessas localidades, contrariando o princípio da moradia digna com acesso à cidade para todos, preconizado pela reforma urbana. Infelizmente, nem todos têm o direito à cidade, especialmente os pobres, que constituem a maioria. A falta de acesso a terras urbanizadas, ou seja, terras com água, esgoto, saneamento, transporte, escolas, energia, entre outros, é uma realidade que perpetua a exclusão social.

É pertinente salientar que o PMCMV não representou um avanço diante do déficit habitacional no Brasil, uma vez que a função social da propriedade não foi efetivamente cumprida, como exposto por Maricato (2011). O Estado não exerce a devida regulação do uso e ocupação do solo, negligenciando seu papel essencial de planejamento territorial e agravando os já insustentáveis problemas urbanos e sociais nas cidades brasileiras. Conclui-se que a grande parcela das unidades habitacionais construídas nesse Programa encontra-se em locais de difícil acesso, afastados da malha urbana consolidada e isolados em relação à cidade propriamente

dita. Amplificando, assim, os impactos socioambientais, especialmente aprofundando a exclusão social.

A escassez de produção de estudos que tratam da problemática das políticas públicas habitacionais sob a perspectiva de seus impactos socioambientais se faz presente no Brasil. E, especialmente, quanto ao PMCMV. Portanto, constata-se uma lacuna na produção de debates no país, tendo em vista a importância do acesso às cidades sob a perspectiva socioambiental, que traz consigo questões relevantes quanto a expansão urbana dada de forma desordenada revelando a exclusão social e impactos negativos quanto a qualidade de vida de seus moradores. O meio ambiente perpassa essas questões. Ainda mais, no contexto atual pós-pandêmico – COVID-19 –, que expressa com mais intensidade as mudanças climáticas e seus impactos no ambiente construído, especialmente frente a população mais carente.

Abre-se aí novas possibilidades de frentes de estudos, com vista ao preenchimento dessa lacuna de debate, possibilitando ao profissional gestor ambiental ampliar suas ações na sociedade, tendo por finalidade o bem-estar da população com sustentabilidade. Princípio norteador de sua formação.

Por fim, espera-se que esse estudo inicial possa se desdobrar mais adiante, em outro, com maior nível de aprofundamento. Isso com o propósito de dar continuidade a rota de aprendizagem e capacitação profissional, com impactos positivos na sociedade.

7. REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. Pensando a cidade no Brasil do passado. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). Brasil: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDRADE, Francisco Alcicley Vasconcelos. (In) Sustentabilidade Urbana E Impactos Socioambientais: Uma Abordagem Acerca Da Ocupação Humana Desordenada No Espaço Urbano. Contribuciones a las Ciencias Sociales, n. 2013-06, 2013.

ANDRADE, Leandro Teodoro; BREVIGLIERI, Zulaiê Loncarcci. Direito a moradia e gentrificação: a política de aluguel em foco. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 2, n. 1, p. 116-136, 2016.

ARAÚJO, Maria Cristina Cavalcanti; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Qualidade de vida e sustentabilidade urbana. Holos, v. 1, p. 3-19, 2014.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? Texto para Discussão, 2015.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria, 1998. São Paulo: Estação Liberdade.

BRAGA, Benedito, et al. Introdução à Engenharia Ambiental: o desafio do desenvolvimento sustentável. Editora Pearson Prentice Hall. 2.ed. São Paulo, 2006.

BRAGA, R. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, P. F.; BRAGA, R. Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 95-109.

BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias. Rio Claro: LPM-UNESP, v. 15, n. 0, p. 17-33, 2001.

BRASIL, Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Planalto, Brasília, 24 de dezembro de 2008. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111888.htm. Acessado em 11 de outubro de 2023.

_____. Plano Nacional de Habitação, dezembro de 2009. Ministério das Cidades (MCID). Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, dezembro de 2009. Disponível: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/285>. Acessado em 20 de outubro de 2023.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, n. 1, p. 70-104, 2008 Tradução. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html. Acesso em: 21 nov. 2023.

_____. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Planalto, Brasília, 10 de julho de 2001. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acessado em 11 de outubro de 2023.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Planalto, Brasília, 16 de junho de 2005.

Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acessado em 13 de outubro de 2023.

CAMPANHONI, Andiará. Análise comparada entre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB): contexto econômico do lançamento do programa e seus impactos na execução da política habitacional. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasil, p. 37, maio. 2019.

CARDOSO, Adauto Lucio (Ed.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra capital, p. 17-65, 2013.

CASTRO et. al. (orgs.). Brasil: questões atuais da reorganização do território.

CONAMA, Resolução Nº 001. de 23 de janeiro de 1986. Dispões sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

DA SILVA RAMOS, Jefferson; NOIA, Angye Cássia. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. Desenvolvimento em questão, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016.

DA SILVA, Rogério Luiz Nery; PICCOLO, Thuany Klososki. O DIREITO SOCIAL À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL. In: Unoesc International Legal Seminar. 2012. p. 175-190.

DAMASCENA, J. A. GOMES, Paulo César da Costa. Geografia e modernidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v. 19, n. 2, p. 169–173, 2011. DOI: 10.5216/bgg.v19i2.15375. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/15375>. Acesso em: 6 nov. 2023.

DE SOUZA, A. G. et al. Política Governamental De Habitação No Brasil: Desafios E Perspectivas. Revista Para Onde!?, Rio Grande do Sul, v. 3, n. 2, 2009. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/22103>>. Acesso em: 21 de novembro de 2023.

Espaço interurbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

Evandro André de Souza e Thiago Juliano Sayão. História do Brasil colonial Indaial: UNIASSELVI, 2011.

GOMES, Francisco Donizete. Direito fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. 2005. 148 f. Dissertação (PPGD – URGs), Porto Alegre.

GOMES, José Eduardo. O Plano Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: mudanças e discontinuidades. 2014.

GUERRA, Mariana Couto. Os direitos fundamentais e sua eficácia horizontal: enfoque no princípio constitucional da moradia. *Pórtico Jurídico*, v. II, ano V, p. 1 – 35. 2008.

HARVEY, D. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, [S. l.], n. 29, p. 73–89, 2012. DOI: 10.23925/ls.v0i29.18497. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>. Acesso em: 21 nov. 2023.

KLINTOWITZ, D. "Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?" *Cadernos Metrópole* 18.35 (2016): 165-190.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. São Paulo. Vozes, 2001.

_____. (2006). *O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano* (Vol. 12). Brasília: IPEA.

MARQUES, Vinícius. *Regiões do Brasil e suas características (com mapa)*. Toda Matéria, [s.d.]. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/regioes-brasileiras/>. Acesso em: 25 nov. 2023

MEYLAN, Arleide. A política de habitação social no Brasil: as inflexões da política habitacional pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 5, n. 8, p. 77–97, 2019. DOI: 10.55663/rbdu.v5i8.622. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/622>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História - suas origens, transformações e perspectivas*. Tradução de Neil R. da Silva. Martins Fontes Editora, São Paulo, 1998

PINTO, José Vandério Cirqueira. *Expansão urbana desordenada em Aparecida de Goiânia e Impactos Socioambientais na Serra das Areias*. XIV Encontro Nacional de Geógrafos. 16 a 21 de julho de 2006. Rio Branco-AC. 2006.

RAMOS, J. da S.; NOIA, A. C. A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. *Desenvolvimento em Questão*, [S. l.], v. 14, n. 33, p. 65–105, 2015. DOI: 10.21527/2237-6453.2016.33.65-105. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3194>. Acesso em: 30 nov. 2023.

RESCHILIAN, P. R. Dinâmica urbana e pobreza: a favela como expressão da inclusão precária. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. v.1, n. 1, p.52-70, jan-abr, 2005.

RIBEIRO, L. C. Q. PECHMAN, R. M. *O que é questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

ROGERS, Richard. Cidades para um pequeno planeta. Tradução Anita Regina Di Marco. Editorial Gustavo Gili, SL. Barcelona, Espanha, 2008.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. Cadernos MetrÓpole, v. 17, p. 127-154, 2015.

_____. O que é cidade. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. Para morar e para criar. Entrevista a Efêmero concreto. Mar. De 2012.

_____; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. Le monde diplomatique Brasil, v. 2, n. 20, p. 5, 2009.

ROMAGNOLI, Alexandre José. O Programa Minha Casa, Minha Vida na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos. 2012. 156f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. Ciência e Natura, v. 36, n. 2, p. 201-2013, 2014.

SANCHES, Fabio; MACHADO, Luiz Roberto M. Segregação espacial e impactos socioambientais: possíveis manifestações da degradação em novas paisagens urbanas. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 5, n. 3, 2009.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. São Paulo-SP, Editora HUCITEC Ltda, 1993.

_____. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos. -4. ed. 2. reimpressão. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Coleção Milton Santos.

_____. A Urbanização Brasileira. 5ª Edição. 2ª Reimpressão. São Paulo, Edusp, 2009.

SMITH, N. GENTRIFICAÇÃO, A FRONTEIRA E A REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO. GEOUSP Espaço e Tempo (Online), [S. l.], v. 11, n. 1, p. 15-31, 2007. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2007.74046. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74046>. Acesso em: 21 nov. 2023.

SOUSA, Juciara Oliveira; MARTINS FILHO, Jorge. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS EM TIMON-MA: UMA ANÁLISE DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS PADRE DELFINO E JULIA ALMEIDA. Revista Equador, v. 8, n. 1, p. 133-151, 2019.

SOUSA, Rafaela. REGIÕES DO BRASIL: As regiões do Brasil são, hoje, definidas pelo IBGE. O Brasil possui cinco regiões: Norte, Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, todas repletas de particularidades. Escola kids. Disponível em: <https://escolakids.uol.com.br/geografia/regioes-do-brasil.htm>. Acesso em: 18 nov. 2023.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 263p.

VASCONCELOS, Fábio Perdigão; CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. Impactos socioambientais no litoral: um foco no turismo e na gestão integrada da zona costeira no estado do Ceará/Brasil. Revista de Gestão Costeira Integrada-Journal of Integrated Coastal Zone Management, v. 8, n. 2, p. 259-275, 2008.

ANEXOS

Quadro 01 - Faixas de renda do PMCMV por fases

FASE	FAIXA	RENDA FAMILIAR MENSAL
FASE 01	Faixa 1	Até R\$ 1.395,00
	Faixa 2	De R\$ 1.395,01 a R\$ 2.790,00
	Faixa 3	De R\$ 2.790,01 a R\$ 4.650,00
FASE 02	Faixa 1	Até R\$ 1.600,00
	Faixa 2	De R\$ 1.600,01 a 3.100,00
	Faixa 3	De R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000,00

Fonte: Plano Nacional de Habitação (2010).