

DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH) AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV): CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

 <https://doi.org/10.56238/arev7n3-249>

Data de submissão: 24/02/2025

Data de publicação: 24/03/2025

Roméria Soares Barbosa

Mestre em Geografia

Universidade Estadual de Montes Claros-MG

romeriasoaresbarbosa@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/3317807319757087>

<https://orcid.org/0009-0001-4861-4920>

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar características da política de habitação no Brasil, com a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH e o Programa Minha Casa Minha Viva – PMCMV. Os procedimentos metodológicos utilizados foram revisões bibliográficas e documentais. As pesquisas bibliográficas foram a partir de autores que discutem a política nacional de habitação, o capital financeiro e a produção de moradias populares. As pesquisas documentais foram realizadas a partir do acesso aos dados dos censos demográficos disponibilizados pelo site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, eles foram utilizados para confeccionar tabelas e gráficos. As informações sobre os investimentos federais foram obtidas no site Portal da Transparência. As metas do PMCMV explanadas em tabela foram extraídas do site do Ministério das Cidades. Os resultados demonstram que as políticas de habitação do Brasil, embora tivessem como objetivo principal reduzir o déficit habitacional da classe de menor renda, na prática, não foi isso que se observou. Tanto a política que criou o BNH em 1964, quanto à política vigente que instituiu o PMCMV em 2009, têm oferecido maior número de financiamentos para as outras classes de renda, desvirtuando seu foco principal.

Palavras-chave: Habitação Social. Urbanização. Cidades.

1 INTRODUÇÃO

Em meados do século XX o Brasil inicia-se seu processo de industrialização. As cidades passaram a atrair um número cada vez maior de pessoas. A população urbana brasileira começou a crescer e se igualar à rural, a diferença entre elas em 1960 era de 7.464.389 pessoas de um total de 70.070.457 habitantes. (IBGE, 1960).

O país sinalizava uma necessidade de abrigar a população que não tinha casa na zona urbana. As políticas de habitação se realçaram nesse período, quando o Estado assume a responsabilidade dessa promoção “[...] a habitação popular é eleita pelo governo federal, em 1964, como “problema fundamental.”” (BOLAFFI, 1982, p.42).

Para tanto, o governo federal lança em 1964 a política habitacional que cria o Banco Nacional da Habitação – BNH juntamente com o Sistema Financeiro de Habitação - SFH com foco principal de promover habitação para a classe de menor renda. A situação se agrava com o passar do tempo, a população urbana aumenta gradativamente, ultrapassa a rural na década de 1970 e a política de habitação não se sustenta. O BNH não atingiu seu foco principal, frente à demanda por habitação, os empreendimentos foram direcionados, em grande parte para a classe média. (ROYER, 2014). A população de baixa renda continuou desassistida, em sua maioria.

Após o fim do BNH em 1986, a política habitacional brasileira foi descentralizada, os estados da federação juntamente com os municípios se responsabilizaram por essa intervenção. Para Shimbo (2012) houve um recuo nos investimentos que refletiu, sobremaneira na Companhia de Habitação – COHAB dos Estados brasileiros.

Com o fim do regime militar no Brasil, na fase redemocratização (a partir de 1985), os governos que sucederam não apresentaram políticas habitacionais substanciais que mantivessem a questão da promoção de HIS com a mesma consistência do BNH. Embora criticado apresentou-se resultados ainda não visto na história da habitação do país, “no período de 1964 a 1986, segundo os PNADs e os censos realizados, 15,5 milhões de novas unidades habitacionais foram erguidas.” (ROYER, 2014, p. 67).

Foram anos perversos de recessão, “caracterizado pela crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH.” (SANTOS, 1999, p. 17). As tentativas de implantação de planos habitacionais foram frustradas. Muitos deles foram marcados por irregularidades, por práticas clientelistas que atrapalharam seu desenvolvimento, assim apresentaram fragilidade e não alcançaram o objetivo de amenizar a problemática da escassez da habitação no Brasil.

Em 2009, através da Lei 11.977 é lançado o programa federal que propunha marcar novos tempos na promoção de habitação no Brasil, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. O

PMCMV inicia-se com forte impacto na construção de empreendimentos habitacionais para diversos tipos de renda da população. Sobretudo, com o objetivo de minimizar a falta de moradia para a população de baixa renda, construindo em parceria com os estados e municípios empreendimentos como os conjuntos habitacionais.

O reflexo desse impacto exhibe-se nas novas morfologias, principalmente nas cidades que receberam essa política. O perímetro urbano tem-se modificado com seus limites alterados, novas áreas que impactam a urbanização das cidades. Torna-se imprescindível o investimento em infraestrutura para atender a demanda dos cidadãos, acesso ao transporte coletivo, a serviços de saúde e educação, e aos meios coletivos de consumo como supermercados, farmácias e outros que sejam próximos destas novas moradias.

Assegurar o direito do cidadão a ter uma casa juntamente com o acesso a infraestrutura adequada condiz com a ideia da Política Nacional de Habitação – PNH quando diz que o desenvolvimento urbano tem que ocorrer de forma integrada, a casa precisa estar localizada em áreas da cidade que ofertam infraestrutura, mobilidade, dentre outros, nisso consiste garantir o direito à cidade. (BRASIL, 2004).

O presente artigo tem por objetivo analisar características da política de habitação no Brasil, com a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH e o Programa Minha Casa Minha Viva – PMCMV.

2 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos utilizados foram revisões bibliográficas e documentais. As pesquisas bibliográficas foram a partir de autores que discutem a política nacional de habitação, o capital financeiro e a produção de moradias populares, destacam-se as contribuições de Bonduki (2011); Capel (2002); Carlos (2015); Corrêa (2014); Maricato (2014, 2009, 2006, 1998, 1982); Melazzo e Guimarães (2010); Royer (2014); Shimbo (2012). As pesquisas documentais foram realizadas a partir do acesso aos dados dos censos demográficos disponibilizados pelo site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, eles foram utilizados para confeccionar tabelas e gráficos. As informações sobre os investimentos federais em infraestrutura foram solicitadas no site Portal da Transparência e ilustradas em forma de gráfico. As metas do PMCMV explanadas em tabela foram localizadas no site do Ministério das Cidades.

3 RESULTADOS

3.1 O TEMPO DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH

Entre as décadas de 1940 a 1960 a população rural era maior que a urbana. Essa realidade vai ser alterada a partir da década de 1970, quando a população urbana vai crescer consideravelmente até 2022. No censo demográfico de 2022 a diferença entre a população urbana e rural no Brasil é de 151.936.075 pessoas, sendo que aproximadamente 87,4% do total da população brasileira reside nas cidades.

Esse crescimento populacional impõe uma atuação mais efetiva do governo. É na política, após o golpe militar de 1964, que ocorreu uma maior iniciativa governamental para subsidiar o processo de urbanização das cidades, visto que os números apontam a diferença entre a evolução da população urbana e o decréscimo da rural a partir da década de 1970.

Retomar o contexto habitacional brasileiro desde a década de 1940 faz-se importante para uma breve análise comparativa entre as políticas de habitação da década de 1940, onde o governo brasileiro procurou regulamentar a situação entre os inquilinos e os donos dos imóveis alugados através do Decreto-Lei 4.598/1942, juntamente com a Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964 que instituiu o BNH, com o objetivo de promover o acesso à casa própria através do financiamento. Ambas as legislações procuraram disseminar a ideia da casa própria para a classe trabalhadora.

A população urbana exigiu que o governo atuasse para legitimar a questão das habitações alugadas, visto que era essa a demanda daquela conjuntura. Em 1940 existia um número maior de pessoas na zona rural, aproximadamente 69%. Na zona urbana crescia a problemática da escassez de moradia, havia um maior número de imóveis habitados por famílias que não lhes pertenciam, 56,32% dos moradores residiam em imóveis que eram alugados ou em outras situações, não sendo proprietários. (Tabela 1)

Tabela 1 – Características de domicílios particulares por condições de ocupações em 1940.

Descrição	Valor absoluto	Valor relativo
Ocupados por proprietários	3.450.109	43,68%
Ocupados por locatários	1.647.961	20,87%
Ocupações em outras condições	2.799.699	35,45%
Total	7.897.769	100%

Fonte: Recenseamento Geral do Brasil 1940. **Org.:** BARBOSA, R. S. 2025.

O Estado, através da Lei do Inquilinato, congelou os valores dos aluguéis desestimulando os proprietários de imóveis alugarem e, até, propondo novas formas de adquirir renda como a venda das residências. Sobre isso Bonduki (2011, p. 258) aborda:

Esta alternativa mostra que a Lei do Inquilinato, além de reduzir a rentabilidade dos investidores que viviam da renda imobiliária, estimulava a difusão da pequena propriedade urbana e da casa própria. [...] Certamente, o preço de venda de um imóvel, ocupado por um inquilino que desfrutava de aluguel congelado era bem menor do que o de um imóvel desocupado, facilitando sua venda e a ampliação do número de proprietários. [...] Mesmo assim, muitos inquilinos não tinham poupança, renda ou financiamento para adquirir um imóvel pronto e se transformar em proprietários.

Nesse contexto, se tornou mais difícil alugar um imóvel residencial, o que reforçou a ação do Estado para promover o acesso à casa própria. A principal proposta com a criação do BNH era promover novas habitações, sobretudo, para aqueles que não podiam ter seu imóvel próprio a preço de mercado sem a ajuda de um financiamento em longo prazo, proposto pelo Estado.

Na década de 1970, a população urbana passa a ser maior do que a rural. O problema da escassez de habitações nas cidades vai se agravando; muitas famílias foram despejadas, e, sem ter teto para morar, buscaram alternativas em áreas de risco e ilegais. (BONDUKI, 2011)

Torna-se pertinente, para a reflexão sobre o acesso à casa própria no Brasil, elucidar que, já naquela conjuntura, havia uma diferença considerável entre o número da população residente, seja ela urbana ou rural, e a parcela dessa população proprietária de imóveis. (Tabela 2).

Tabela 2 – Descrição da população e a relação com o imóvel em 1940.

Descrição	Valor absoluto	Descrição	Valor absoluto	Valor relativo
População urbana	9.189.735	Proprietários de imóveis na área urbana	1.306.447	14,22%
População Rural	28.356.133	Proprietários de imóveis na área Rural	3.044.250	10,74%

Fonte: Recenseamento Geral do Brasil – IBGE, 1940. **Org.:** BARBOSA, R. S. 2025.

Os números apresentados ilustraram a necessidade da intervenção do Estado para com a questão habitacional naquele momento, uma vez que apenas 14,22% das pessoas que moravam na área urbana eram proprietárias de imóvel. Aproximadamente 85,78% dessa população não tinham casa própria, conseqüentemente, moravam de aluguel ou de favor.

Conforme Bonduki (2011, p. 209) nesse momento houve a intervenção do Instituto de Aposentadoria e Pensões - IAP e a Fundação da Casa Popular- FCP:

A década de 1940 é, portanto, crucial no que se refere à ação do Estado no setor habitacional, quando ocorrem as principais intervenções do governo federal – congelamento dos aluguéis, produção em massa de moradias por intermédio dos IAPs e criação da Fundação da Casa Popular. Além disso, no mesmo período consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura. Este processo ocorreu numa conjuntura dinâmica de transformações políticas, urbanização, crescimento econômico, mobilização popular e redesenho urbano.

Nesse contexto, avançou a situação problemática da habitação nas cidades brasileiras. A população locatária que não podia pagar a parcela do aluguel, e sem opção de moradia, construía sua residência em alguma área ilegal. Essa ação da população foi impactante para os centros urbanos, uma vez que impulsionou a autoconstrução, bem como o surgimento das aglomerações com condições precárias de habitações, já mencionada por Rodrigues (2015) e Bonduki (2011).

Esses dados, ora apresentados, denotam a situação da crise da habitação, que, já naquela conjuntura, sinalizava a ausência no Brasil de uma política para resolver a problemática da moradia que emergia nas cidades. Esse problema urbano emergiu com grande força e através do Movimento Nacional pela Reforma Urbana houve cobrança para que Estado tivesse uma maior atuação na promoção de habitação popular. O problema da escassez de casas, com a finalidade de abrigar às pessoas que habitam as cidades, sobretudo, a população de menor renda, é retratado por Bolaffi (1982) como de ordem prioritária para o governo brasileiro em 1964.

Assim, em 1964 é instituída a Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964 que criou o BNH. Percebe-se com essa lei, uma atuação do Estado na promoção de moradias populares, até então não vista no país. A criação do BNH foi um marco da política habitacional brasileira, sobretudo no que se refere à produção de casas financiadas, para um maior número da população, como aponta Shimbo (2012, p. 32):

Uma das características da primeira política habitacional brasileira de grande peso, formal e institucionalmente explicitada enquanto tal, centralizada pelo BNH (1964-1985), era a segmentação do mercado segundo os níveis de renda familiar, cada qual sob a responsabilidade de um agente promotor específico e regulado por legislação própria.

Quanto ao objetivo dessa instituição bancária, Bolaffi (1982, p. 50) descreve:

O Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação foram criados pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, com a missão de “promover a construção e a aquisição da casa própria”, especialmente pelas “classes de menor renda”. O mesmo ato criaria também o instituto da correção monetária nos contratos imobiliários. O banco foi constituído com um capital de 1 bilhão de cruzeiros antigos, cujo crescimento estava assegurado pela arrecadação compulsória de 1 por cento da folha dos salários à CLT do país.

A atuação do Estado na promoção de moradias esteve atrelada ao financiamento da casa própria, onde o Sistema Financeiro de Habitação – SFH financiou milhões de residências novas no Brasil. Nessa perspectiva, através do financiamento da casa própria, o governo buscou promover aos brasileiros a oportunidade de adquirir uma residência em parcelas longas e possíveis de serem quitadas. Todos que tivessem condições de assumir uma prestação mensal, e, fossem enquadrados nos critérios da financeira, poderiam ter acesso a essa mercadoria.

Royer (2014, p. 51) descreve essa política e os órgãos criados que a ajudaram estruturá-la:

O Sistema Financeiro de Habitação, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço foram marcos fundamentais para o desenvolvimento do crédito habitacional e imobiliário no Brasil. A lei que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu também o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com grande inovação da correção monetária nos contratos imobiliários, além das Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), as Letras Imobiliárias (LI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O BNH era o órgão central, normativo e financiador do SFH e do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS).

Esta situação apontou que o Brasil vivenciava uma significativa mudança, com um crescimento vertiginoso na promoção da habitação. A forma financiada que o governo encontrou de parceria, para sanar os problemas com a carência de moradias no país foi importante, embora se reconheça o caráter capitalístico dessa política.

A Tabela 3 demonstra o crescimento da população do Brasil entre os anos de 1960 a 1991, concomitantemente com o crescimento das famílias e dos seus domicílios.

Tabela 3 – Crescimento da População, das famílias e dos domicílios particulares permanentes ocupados – Brasil 1960 – 1991.

Ano	População*	Famílias**	Domicílios ***
1960	70.070.457	13.532.142	13.497.823
1970	93.139.037	18.554.426	17.628.699
1980	119.002.706	26.806.748	25.210.639
1991	146.825.475	37.502.520	34.743.432

Fonte: Séries Estatísticas & Séries Históricas Conceitos e definições - pesquisas sociais. IBGE, 2016.

Notas:

* De acordo com o Censo Demográfico o quantitativo da população são o total de homens e mulheres, áreas urbanas e rurais.

** O Censo Demográfico definiu como famílias o conjunto de pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência que morem no mesmo domicílio.

*** Domicílio é a moradia estruturalmente independente, constituída por um ou mais cômodos, com entrada privativa. Por extensão, edifícios em construção, embarcações, veículos, barracas, tendas, grutas e outros locais que estiverem, na data do Censo, servindo de moradia, também são considerados domicílios.

Org.: BARBOSA, R. S., 2025.

Nota-se que, entre as décadas de 1960, quatro anos antes da criação do BNH, e a década de 1970 houve um crescimento de aproximadamente 24,77% da população, 27,07% das famílias e 23,43% de domicílios. O BNH foi extinto em 1986, através do Decreto-Lei 2.291/96. Percebe-se que nesses anos de vigência do banco houve aumento da população, das famílias e dos domicílios, com destaque para a década de 1970 (quatro anos após a criação do BNH) até 1991 (cinco anos após a extinção do banco supracitado). A população cresceu em torno de 36,56%, as famílias aumentaram aproximadamente 50,52% e os domicílios tiveram um crescimento de 49,26%.

Com esses dados, constata-se que as famílias cresceram mais que a população e os domicílios. Permite-se compreender nesse cenário, que houve uma intervenção do Estado na promoção de moradias pelo BNH. Embora, para Royer (2014), a maior parte das habitações construídas beneficiou

a classe média, em detrimento da baixa, esse resultado aponta que o objetivo do BNH não foi cumprido de forma eficaz.

Ao considerar esses números, permite-se compreender que, a moradia financiada se tornou um bem muito caro, e, continua sendo privilégio para poucos. Durante a vigência do BNH foram várias as construções de imóveis no Brasil, mas em grande parte foram direcionadas para uma população de classe média a alta. O BNH recebeu outras críticas sobre a sua atuação. Como instituição que visava à construção de habitações populares, o banco se desvirtuou ao longo de sua vigência e passou a subsidiar outras construções no país, como infraestruturas urbanas (estradas, pontes, dentre outros) e financiamento para construções de alto padrão, que beneficiava a classe média e alta. Bolaffi (1982, p. 49-50) descreve esse momento:

No Brasil, aliás, a habitação popular jamais recebeu qualquer prioridade além daquela que lhe pareciam dar os discursos eleitorais. [...] Se isso não ocorreu é precisamente porque, desde as suas origens, a necessidade de melhorar as condições habitacionais das populações urbanas de baixa renda foi formulada como falso problema que realmente é. [...] O BNH não só jamais tomou qualquer medida eficiente no sentido de organizar a indústria da construção civil e aumentar sua produtividade, como na realidade desempenhou funções totalmente alheias aos seus objetivos.

Na abordagem do autor permite-se fazer uma análise, ainda que primária, sobre as reais intenções da política habitacional brasileira que instituiu o BNH como o banco responsável pela execução de moradias populares no país. Configurou-se mais como uma ação estatal para acelerar a economia de um país que sofria uma recessão.

Villaça (1986) faz uma análise crítica do BNH como provedor de moradias populares, ressalta a incoerência entre a legislação de 1964 e a ementa proposta em 1969, que deu nova interpretação aos objetivos dessa lei. Ainda na visão do autor, essa legislação não deixava claro o objetivo de ofertar moradia, sobretudo, para a classe de menor renda do país, mas de usar esse pretexto da ideologia da casa própria para promover a acumulação de capital de uma pequena classe econômica, e com objetivos de sanar os problemas políticos e econômicos daquela conjuntura brasileira.

Assim, essa lei permitiu o crescimento da indústria da construção civil, com o aumento do emprego para uma classe de trabalhadores pouco qualificada, tornando-se possível uma maior circulação do dinheiro no país. O que o governo não previu, era que o déficit habitacional no Brasil, não teve reduções satisfatórias.

De acordo com Bolaffi (1982, p. 53), os números apontados mostram a ineficiência do BNH tendo em vista sua proposta inicial:

Segundo o relatório anual do BNH de 1971 “os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24 por cento da demanda populacional”

(urbana). Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda sua contribuição para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar consistiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76 por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento percentual teria sido de 25,3 por cento e, embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8 por cento do incremento das necessidades.

A partir das considerações do autor, permite-se entender que, embora o BNH tenha sido uma criação do governo, com propostas de minimizar o problema da habitação para uma classe de menor renda no país, isso não aconteceu satisfatoriamente. Maricato (1982, p. 85) também fez essa avaliação quando diz que:

Após os primeiros anos de experiências malsucedidas com a habitação de baixo custo, o Banco Nacional da Habitação reorienta seus investimentos para os mercados de maior poder aquisitivo, mais claramente a partir de 1969. Podemos fixar em cinco salários-mínimos a renda limite abaixo da qual a população não tem se beneficiado dos financiamentos do BNH e que excluiu, portanto, a maioria das famílias que habitam as grandes cidades, como se pode constatar pelo espectro de distribuição de rendado país, documentado pelo IBGE.

Esse contexto sinaliza a ineficiência do BNH na provisão de habitações populares. Azevedo (1988, p.112) reitera: “Apesar de todos os esforços realizados, o BNH não conseguiu atingir satisfatoriamente os setores de renda mais baixa através dos programas tradicionais.” Perante essa circunstância, houve o agravamento da situação habitacional no país e a extinção desse banco em 1986.

A dissolução do BNH refletiu no cenário habitacional brasileiro. O financiamento para a aquisição da casa própria ficou mais distante da população trabalhadora, que viu seu poder de compra enxugar em uma dificuldade econômica que atravessava o Brasil. Foram momentos difíceis, os créditos foram reduzidos para os pobres.

Com a extinção do BNH as chances de financiar a casa própria foram limitadas, outras agências bancárias não fomentavam esse crédito com baixos juros e condições plausíveis de valor das parcelas, o acesso foi dificultado. A literatura especializada é farta em demonstrar que os programas voltados para a habitação popular, demonstraram a fragilidade dessa conjuntura política e econômica que ocorreu no Brasil, principalmente a retração no setor de produção de habitação econômica para a classe de menor renda no país.

As fases de atuação do BNH, de 1964 a 1986, vinte e dois anos de ação, foram enfraquecidas progressivamente até sua prevista extinção. Os resultados negativos dos números das residências populares foram fatores indiscutíveis nesse processo (Valladares, 1983). Esse saldo foi negativo no tocante a produção de moradias populares. Os números não apresentavam a eficiência do sistema proposto pelo governo, para promoção da aquisição da casa própria pela população de baixa renda

(Santos, 1999). Com base na fala do autor e com os números expostos, permite-se compreender que o principal objetivo dessa política de habitação não foi alcançado.

3.2 DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO – BNH AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV

Os anos que sucederam o fim do BNH foi um período de pouca expressão da atuação do governo federal no âmbito da provisão de habitações populares. (Santos, 1999). Destaca-se nesse período, descrito pelo autor, um momento de renovação da política brasileira, a redemocratização do país. Nisso consiste pensar que, várias instituições seriam analisadas, quem sabe extintas, para livrar-se do estereótipo do antigo regime ditador.

Foi uma época de mudanças, da criação de planos econômicos, onde a população clamou por direitos sociais, que culminou em 1988 na elaboração da carta magna do país, a Constituição Federal Brasileira – CFB. Contudo, percebe-se que as tentativas, os novos planos, programas e instituições voltadas para a habitação eram tímidos e incipientes, aprofundando a crise já existente desse setor.

A recessão no país atingiu todos os setores da economia. Na década de 1990, na gestão democrática de Fernando Collor de Mello, foram criados programas voltados para a habitação social geridos pelo então criado Ministério da Ação Social (Royer, 2014). Ainda, conforme a autora, as omissões apontadas na utilização do FGTS como fonte para sustentar os programas habitacionais da era Collor levaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI. Esta apurou várias irregularidades: “após e escandaloso episódio do governo Collor com o FGTS nos anos de 1990 e 1991”. (ROYER, 2014, p. 73).

Foram muitas dissonâncias que culminaram em resultados negativos na produção de habitações populares no país. Entretanto, é importante destacar que foi no governo Collor que a utilização do FGTS, como fonte de recursos para viabilizar as construções de moradias populares, teve tamanha significância desde o fim do BNH em 1986. (GONÇALVES, 1997). Como apresentado pelo autor, a corrupção do governo Collor ocasionou situações deficitárias no setor, deixou um legado negativo na promoção de habitação social no país. O caráter de ilegalidade no processo descrito não permitiu um desenvolvimento coerente com os números apresentados, nem mesmo atendendo o objetivo da produção das unidades residenciais.

Após o impeachment do mandato de Collor em 1992, assume a presidência do Brasil o vice-presidente Itamar Franco. Na sua gestão, ele transformou o Ministério da Ação Social em Ministério do Bem-Estar Social, de acordo a Lei 8.490 de novembro de 1992. Com esse novo Ministério, o governo procurou estabelecer relações com as outras esferas administrativas públicas, visando

descentralizar as ações do governo federal como gestor da habitação no país, bem como delegar ações que possibilitassem uma maior inspeção social nos municípios.

Para tanto, foram criados conselhos que objetivaram a participação da comunidade nas gestões locais (ROYER, 2014). Mesmo com a mudança de Ministério, o governo não apresentou resultados relevantes nos números de habitações populares no país, embora tenha apresentado programas de habitação para normatizar o funcionamento do Ministério. Destaca-se nesse período a criação dos programas de habitação: “Habitar-Brasil e Morar-Município, o primeiro para cidades de porte médio e grande, e o último para pequenos municípios.” (ROYER, 2014, p. 73).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), dois programas de habitação foram expressivos. Santos (1999) ressalta o Habitar-Brasil, criado no governo anterior e o Pró-Moradia, ambos vinculados à Secretaria de Política Urbana – SEPURB. Os recursos para sustentar o financiamento desses programas foram o FGTS para o Pró-Moradia e o Orçamento Geral da União – OGU para o Habitar-Brasil.

Dessa forma, Santos (1999) afirma que o Pró-Moradia exigia reposição financeira por parte dos estados e municípios, o que dificultou a aprovação dos recursos para os projetos. Já o Habitar-Brasil, como utilizava recursos da OGU, exerceu com maior eficácia seu objetivo. Isso pode ser visto nos números apresentados pela SEPURB entre os anos 1995 a 1998, onde o Pró-Moradia beneficiou 285.000 famílias em 630 municípios, enquanto o Habitar-Brasil favoreceu 437.524 em 2.546 cidades brasileiras.

Mesmo com esses números apresentados pelos programas, Royer (2014) critica a atuação do governo perante as fontes de recursos, diante de uma contratação menos expressiva dos estados e municípios. De acordo com Santos (1999), esses programas eram voltados para melhorias das condições das habitações das populações carentes, não se cobrava nenhum valor dos beneficiados para que fosse realizada a melhoria nas residências. Se esses programas não contribuíram para a construção de novas unidades habitacionais, como será que ficou a situação daqueles que não tinham onde morar, e que, com uma renda insuficiente não puderam financiar a casa própria?

Ressalta-se que na vigência do governo de FHC a política de habitação adotada no Brasil favoreceu as classes sociais que puderam financiar residências a partir do Programa Carta de Crédito. “O Programa Carta de Crédito, apesar de procurar atender, originalmente, faixas de renda mais baixas, acabou sendo o principal instrumento de financiamento para os setores de renda média, entre os anos de 1990 até o presente momento.” (SHIMBO, 2012, p. 37). De fato, os números demonstram a mercantilização da política habitacional que favorecia a população da classe econômica média em detrimento da classe baixa, que sem recurso suficiente para financiar a residência, tão custosa,

dependiam largamente de subsídios do Estado: “Com essa matriz financeira não é de se estranhar que o governo FHC tenha feito tão pouco pela população de baixa renda.” (MARICATO, 1998, p. 7).

Nesse horizonte de ações descentralizadas, que se encontrava a política habitacional brasileira desde o fim do BNH, em que o governo federal repassou a gestão da habitação para os municípios, o que ocorreu foi um impacto negativo no desenvolvimento do setor na promoção de habitação social. “Ao final do período, estava claramente em curso um processo de municipalização da política habitacional, que viria a ser reconhecido e institucionalizado, após 2003 com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 24).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS foi criado a partir das mudanças no cenário político da reforma urbana, com ênfase para a criação do Ministério das Cidades em 2003, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Esse governo propôs a participação da sociedade, que já a reivindicava na gestão do país. (MARICATO, 2014).

A criação do Ministério das Cidades foi o começo de uma renovação no âmbito de interesses de reformas e políticas voltadas para o urbano. Nesse contexto, percebe-se que houve reformas institucionais, com o objetivo de resolver as demandas da população. A reforma urbana era algo que necessitava de revisão e investimentos. A promoção da habitação social emergiu com maior vigor. O FGTS precisava ser aplicado de forma mais adequada, como recurso provedor de moradias populares, assim sua gestão sofreu modificações. (ROYER, 2014).

As propostas de mudanças foram muitas, e a criação do Ministério das Cidades foi um marco nesse contexto. Dois anos após sua criação, foram instituídos organismos que instrumentalizaram o Estado para melhor gerir a questão da habitação social no país. Através da Lei 11.124 de junho de 2005 foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Dentro do SNHIS foram concebidos o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS. (BRASIL, 2005).

Nessa conjuntura, o Estado se aparelhou para operacionalizar legalmente uma política, na perspectiva de solucionar o problema da habitação para a classe de menor renda no país, conforme os objetivos dispostos no Art. 2º da nova lei:

I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II - implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III - articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (BRASIL, 2015).

O Brasil vivenciava graves problemas, sobretudo, a questão deficitária da habitação social, com a carência de habitações para a população de baixa renda. Faziam-se necessárias ações efetivas

do governo para atender essa classe desabrigada, conforme o relato do Ministro de Estado do Ministério das Cidades o Olívio Dutra:

Atualmente cerca de 80% da população do país mora em área urbana e, em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo. Com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, iniciamos nossa gestão frente ao Ministério das Cidades ampliando, de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit habitacional e infraestrutura urbana que é maior junto a população de baixa renda. (BRASIL, 2004, p. 3).

Ademais, o Ministério das Cidades foi o marco inicial da reforma urbana, principalmente no que se refere às mudanças no setor da habitação com a moradia popular no país. Isso por que, desde a extinção do BNH em 1986, a política de habitação no Brasil deixou lacunas, e a classe mais atingida, nessa conjuntura, foi a de baixa renda.

Nesse horizonte de ações governamentais, ressalta-se a criação do Conselho Nacional das Cidades, foi uma proposta participativa da sociedade no conjunto de sugestões para solucionar problemas urbanos no Brasil, dentre eles, o da moradia. O Estado, a partir desse novo modelo de atuação na gestão urbana, propôs mudanças no cenário da habitação.

Destarte, a população ensejava um desempenho efetivo e garantido por lei para que o Estado construísse novas habitações populares. Emergiu assim, da união dos agentes que lutavam por habitações no país, o movimento denominado Campanha Nacional pela Moradia Digna – uma prioridade social que objetivava a aprovação da PEC 285-A/2008.

Conforme Amore (2015, p. 16), a proposta dessa PEC é que “[...] vinculasse 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos estados, Distrito Federal e municípios aos seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, lastreando permanentemente a política nacional de produção habitacional.” Essa medida foi importante para que o país legitimasse a questão da habitação, uma vez que essa problemática já reincidia e necessitava de ações convincentes, sobretudo para não acontecer como em outras épocas da história do país, de planos e políticas habitacionais fragilizados.

Assim, havia a conveniência de implantar uma legislação federal que contribuísse para o desenvolvimento do Brasil, que abrangesse aspectos sociais e econômicos, como o incentivo a geração de novos empregos, para que o país não sofresse com a crise que começou nos EUA e que alcançou outros países naquele ano.

Em 2007, o mundo vivenciou uma crise imobiliária nos EUA conhecida como *subprime*, que atingiu outros campos da economia norte-americana. Essa crise afetou outros países do planeta a partir de 2008. No Brasil, o governo tentou reagir para que o país não fosse profundamente afetado por esse

colapso econômico. Dentre outras medidas tomadas, foi lançado em 22 de janeiro de 2007 o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, o maior dos investimentos do governo no desenvolvimento do país. A expectativa de alguns economistas e dos brasileiros era de grande mudança no cenário da economia, aumento na taxa de empregos, redução do déficit habitacional, dentre outras conquistas. De acordo com Maricato (2014), o PAC fomentou a retomada do crescimento da economia brasileira desde 1980. Um dos aspectos mais importantes desse plano foi o investimento no setor da habitação de R\$ 106,3 bilhões. Isso demonstra a grandiosidade desse plano, que além dos recursos destinados à habitação, propunha ainda investimentos nas áreas de energia, infraestrutura e logística. Não há dúvidas de que foi na habitação que as ações do PAC tiveram maior repercussão, sobretudo, com o lançamento do PMCMV, criado pela Lei 11.977 de julho de 2009, que de acordo com o Art. 1º tem como finalidade:

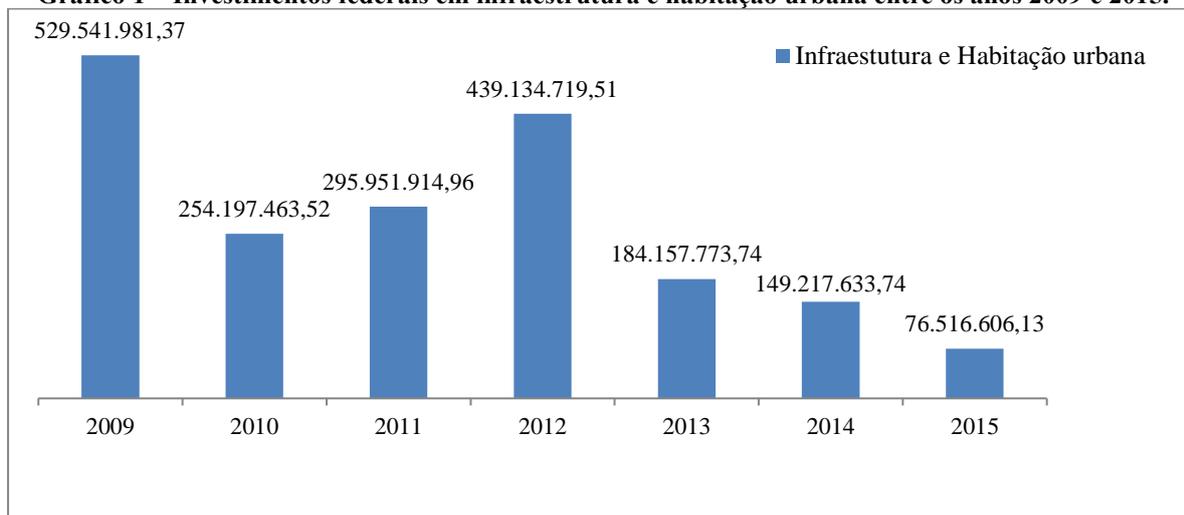
O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I- o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. (BRASIL, 2009).

O PMCMV foi assentado na premissa de promoção de novos números da economia brasileira. Impulsionou o setor da indústria da construção civil, das construtoras imobiliárias, bem como alavancou o índice do emprego formal no país. Os impactos, tanto na economia como na promoção social do cidadão brasileiro, merecem destaque. Maricato (2014, p. 65-66) descreve o efeito do programa na queda da taxa de desemprego:

Em 25 de março de 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destinado a impulsionar a construção de moradias como forma de reagir à anunciada crise internacional que eclodiu em outubro de 2008. Os números do IBGE apontaram o forte impacto da crise sobre o emprego que acusou queda sensível no final daquele ano.

O efeito maior do PMCMV se deu nas construções de habitações no país, através dos recursos e dos subsídios destinados ao investimento em habitação desde o ano de 2003 (FGTS, FAR, FDS, OGU, CAIXA, FAT, SBPE). Estas fontes foram indispensáveis para o avanço no volume financeiro destinado ao setor da habitação. Foram muitas as aplicações destinadas ao setor da habitação entre os anos de criação do Ministério das Cidades (2003) até o lançamento do PMCMV (2009). É notório na história do país esse crescimento no desenvolvimento das cidades brasileiras, com muitos recursos destinados a reforma urbana. Em 2009, ano que inicia o PMCMV até 2015, houve muitos investimentos em habitação e melhorias nos centros urbanos. (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Investimentos federais em infraestrutura e habitação urbana entre os anos 2009 e 2015.



Fonte: Controladoria Geral da União – Portal da Transparência, 2015. **Org.:** BARBOSA, R. S., 2025.

Percebe-se que nos sete anos de atuação do governo com o PMCMV os investimentos em infraestrutura e habitação urbana totalizaram R\$1.928.718.029,97. Em 2009, ano do lançamento do programa, o investimento foi de R\$529.541.981,37, enquanto no ano 2015 gastou-se R\$76.516.606,13. Houve, portanto, uma redução de investimentos em torno de 85,55% nesse período. É evidente o quanto os investimentos cresceram no setor da habitação a partir da criação do Ministério das Cidades, sobretudo, a alteração da gestão do FGTS. Daí o elevado número em 2009, ano de implantação do PMCMV. Isso reflete, ademais, na promoção de construções dos empreendimentos para habitação social, estes apresentaram o maior índice de aprovação do programa, uma vez que essa demanda era de urgência no país, onde “82,5% do déficit habitacional urbano concentra-se abaixo dos 03 salários-mínimos.” (ARANTES; FIX, 2009, p. 4).

Esse aumento pode ser também justificado pela criação do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHAB, que deu credibilidade ao processo de compra e venda. Conseqüentemente, os agentes financeiros não seriam prejudicados em caso de inadimplência do comprador, conforme descrito no Art. 20 dessa lei:

[...] Fica a União autorizada a participar, até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), de Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHAB, que terá por finalidades: I - garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); e II - assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel para mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). (BRASIL, 2009).

Ainda que de forma financiada, como nomeia Shimbo (2012) habitação social de mercado, com longos prazos para a quitação das parcelas, foi a forma que o governo propôs à população de baixa renda para realizar o sonho da casa própria. O subsídio federal para a faixa 1 (de 0 a 3 salários-mínimos), juntamente com o valor das prestações permitiram o acesso a uma residência.

O PMCMV incentiva a construção de casas populares, de acordo os moldes de produção de mercado. Para tanto, classificou as rendas da população de acordo com o déficit de cada uma, para melhor gerir o processo do financiamento. Isso pode ser percebido nos critérios adotados para a escolha das famílias beneficiadas no programa, de acordo com o Art.3 dessa lei, principalmente quando prioriza as famílias que habitam em áreas de riscos ou se encontram sem abrigo:

[...] Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscientos e cinqüenta reais); II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações; III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência. (BRASIL, 2009).

É notório o avanço da política habitacional brasileira na fase 1(um) do PMCMV de abril de 2009 a junho de 2011. O programa foi também adotado no próximo governo do Brasil, da presidenta Dilma Rousseff eleita em 2010, com início da segunda fase no período de junho de 2011 a dezembro de 2014.

O PMCMV 2 foi instituído pela Lei 12.424 de junho de 2011, a fim de dar continuidade ao lançado em 2009 com algumas mudanças na legislação, principalmente no reajuste dos valores das operações e das faixas de renda para equiparar com a economia vigente. Ademais, ocorreram alterações, quanto à arquitetura das unidades residenciais. A nova meta do PMCMV 2 foi descrita por Amore (2015, p. 19):

Depois de dois anos de funcionamento (de 2009 a 2011), cumprida a meta quantitativa de 1 milhão de unidades contratadas, a Fase 2 do programa foi lançada com o objetivo de contratação de mais 2 milhões de unidades, incluindo uma revisão dos limites de cada faixa de renda, com aumento dos custos máximos das unidades e com a incorporação de especificações mínimas que incluíram a exigência de acessibilidade universal, aumentando as dimensões dos ambientes, e de padrões mínimos de acabamento.

Tabela 4 – Metas quantitativas por faixas de renda das fases 1 e 2 do PMCMV.

Fase do Programa	Período de funcionamento	Faixa 1*	Faixa 2**	Faixa 3***	Total de investimentos
Fase 1	Abril de 2009/ Junho de 2011	40%	40%	20%	28 bilhões de reais
Fase 2	Junho de 2011/ Dezembro de 2014	60%	30%	10%	125 bilhões de reais

* Renda da Faixa 1 na Fase 1 era de até R\$ 1.395,00 e na Fase 2 era de até R\$ 1.600,00.

** Renda da Faixa 2 na Fase 1 era de R\$ 1.395,01 a R\$ 2.790,00 e na Fase 2 era de R\$ 1.600,01 a R\$ 3.100,00.

*** Renda da Faixa 3 na Fase 1 era de R\$ 2.790,01 a R\$ 4.650,00 e na Fase 2 era de R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000,00.

Fonte: Ministério das Cidades, 2016. Amore, 2015. **Org.:** BARBOSA, R. S. 2025.

Certifica-se o crescimento dos investimentos nas promoções de habitações para faixa 1 do programa que, abrange a população de menor renda no país. Como se vê, portanto, o crescimento nessa faixa subiu de 40% dos investimentos na fase 1 para 60% na fase 2, nas faixas 2 e 3 houve redução de 40% para 30% e de 20% para 10%, respectivamente.

Uma das consequências dessa oferta de habitações sociais pode ser percebida, sobretudo na expansão dos empreendimentos na modalidade de conjuntos habitacionais nas cidades brasileiras atendidas pelo programa. O governo federal lançou em março de 2016 a fase 3 do PMCMV, com a proposta de investir 210,06 bilhões de reais até o final de 2018. Uma das novidades dessa fase trata-se da criação de uma nova faixa de renda, a 1,5 (entre as faixas 1 e 2). (BRASIL, 2016). Os empreendimentos na modalidade de conjuntos habitacionais nas cidades brasileiras atendidas pelo programa. O governo federal lançou em março de 2016 a fase 3 do PMCMV, com a proposta de investir 210,06 bilhões de reais até o final de 2018. Uma das novidades dessa fase trata-se da criação de uma nova faixa de renda, a 1,5 (entre as faixas 1 e 2). (BRASIL, 2016).

Em 2025 houve o lançamento de nova versão do Programa Minha Casa Minha Vida que tem se afirmado como um longo programa habitacional brasileiro. Todavia, os efeitos dessa nova versão do PMCMV só poderão ser avaliados daqui a alguns anos.

4 CONCLUSÃO

As transformações ocorridas no Brasil urbano, em meados do século XX, foram decisivas para o Estado inserir a política habitacional como um setor relevante às ações estatais, necessárias à vivência sustentável nas cidades. Nesse contexto, essa pesquisa apresentou breve histórico das políticas voltadas para a habitação no Brasil, aqui representadas pelas que instituíram o BNH e o PMCMV, direcionadas para a redução do déficit habitacional do país; mesmo considerando o caráter meramente quantitativo da política.

As políticas de habitação do Brasil, embora tivessem como objetivo principal reduzir o déficit habitacional da classe de menor renda, na prática, não foi isso que se observou. Tanto a política que

criou o BNH em 1964, quanto à política vigente que instituiu o PMCMV em 2009, têm oferecido maior número de financiamentos para as outras classes de renda, desvirtuando seu objetivo principal.

Essa crítica revela a consonância dessas políticas habitacionais, o financiamento e a mercantilização da habitação. Trata-se de políticas de crescimento econômico, não apenas de promoção de habitação. Todavia, destaca-se que a forma técnica, convergente de aplicação dessas políticas foi relevante pela quantidade de unidades habitacionais de HIS construídas no Brasil. A força da centralização no desenvolvimento da política de habitação social no Brasil é corroborada com o PMCMV que tem promovido, em poucos anos, um número expressivo de HIS no país.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. As características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2004.

AMORE, C. S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). Minha Casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o Pacote Habitacional Minha Casa, Minha Vida. Correio Cidadania, [S.l.], 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br>. Acesso em: jan. 2016.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1-20, 1988.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 6. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: fev. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: fev. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras providências. Brasília, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação - BNH e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm. Acesso em: fev. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm. Acesso em: fev. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. 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. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: dez. 2015.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm. Acesso em: fev. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em vazios urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Manual de regularização fundiária plena. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades, n. 4. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Relação dos empreendimentos aprovados pelo PMCMV entre 2009 e 2015 em Montes Claros/MG. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2007. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa, Minha Vida: cartilha. [S.l.]: Caixa Econômica Federal, [s.d.]. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br>. Acesso em: maio 2015.

CAPEL, H. La morfología de las ciudades: I. Sociedad, cultura y paisaje urbano. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARLOS, A. F. A. Crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015.

CARVALHO, D. F. A crise financeira dos EUA e suas prováveis repercussões na economia global e na América Latina: uma abordagem pós-kinskyana. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 3., 2010, Porto Alegre. Anais.... Porto Alegre: UFRGS, 2010. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/05.pdf>. Acesso em: jan. 2016.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2014.

GONÇALVES, J. P. Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência brasileira recente. Santiago: CEPAL, 1997. (Série Financiamento del Desarrollo, n. 62).

HIRATA, F. “Minha Casa Minha Vida”: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? Aurora, Marília, v. 3, n. 4, jul. 2009. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/aurora>. Acesso em: jan. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. As características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv3124.pdf>. Acesso em: jan. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo demográfico 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: maio 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo demográfico: população e habitação. Rio de Janeiro: IBGE, 1950.

JUNIOR, N. S.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. [S.l.: s.n.], 2009. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: fev. 2016.

MARICATO, E. Habitação e cidade. 2. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, E. É preciso pensar o modelo. *Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, [s.n.], 2009.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano / Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, Brasília, IPEA, 2006.

MARICATO, E. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. *Revista Praga*, São Paulo, v. 1, n. 6, 1998.

MELAZZO, E. S.; GUIMARÃES, R. B. (org.). *Exclusão social em cidades brasileiras: um desafio para as políticas públicas*. São Paulo: UNESP, 2010.

RECENSEAMENTO GERAL DO BRASIL. Censo demográfico: população e habitação. Série Nacional, v. 2. Rio de Janeiro: IBGE, 1940. Disponível em: <https://archive.org/stream/censo1940vol2nac#page/n207/mode/2up>. Acesso em: jan. 2016.

RODRIGUES, A. M. *Moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto: EDUSP, 2015.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, v. 2, n. 20, mar. 2009.

ROYER, L. O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2014.

SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 654).

SHIMBO, L. Z. *Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

VALLADARES, L. P. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, L. P. (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VALLADARES, L. P.; FIGUEIREDO, A. *Habitação no Brasil: uma introdução à literatura recente*. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc...gid. Acesso em: jan. 2016.

VILLAÇA, F. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global Editora, 1986.