



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Nascimento Neto, Paulo; Moreira, Tomás Antonio; das Graças Lucena Schussel, Zulma  
CONCEITOS DIVERGENTES PARA POLÍTICAS CONVERGENTES. Descompassos  
entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida  
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 14, núm. 1, mayo, 2012, pp. 85-  
98

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951685006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# CONCEITOS DIVERGENTES PARA POLÍTICAS CONVERGENTES

DESCOMPASSOS ENTRE A POLÍTICA NACIONAL DE  
HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA<sup>1</sup>

PAULO NASCIMENTO NETO  
TOMÁS ANTONIO MOREIRA  
ZULMA DAS GRAÇAS LUCENA SCHUSSEL

**1** O presente trabalho foi realizado com o apoio da CAPES.

**RESUMO** *A última década evidenciou uma série de avanços no campo da habitação social no Brasil. Com a formatação da Política Nacional de Habitação (2004), do Sistema Nacional de Habitação (2005), e do Plano Nacional de Habitação (2008), foi construído um modelo consistente de enfrentamento do déficit habitacional brasileiro. A articulação das ações e recursos das diversas esferas de governo e de agentes privados obteve seu ápice com a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado com a meta de construir um milhão de casas. Partindo do contexto delineado, este artigo busca avaliar o grau de aderência entre a Política Nacional de Habitação e o PMCMV, a fim de discutir suas implicações sobre o panorama habitacional no país. A partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, evidencia-se o descompasso teórico-conceitual entre as duas políticas, permitindo especular sobre a prevalência do componente econômico sobre o social.*

**PALAVRAS - CHAVE** *Política habitacional; Minha Casa, Minha Vida; déficit habitacional; habitação social.*

## INTRODUÇÃO

A problemática habitacional nas cidades brasileiras tem sido objeto de um número significativo de estudos. Como pano de fundo, identifica-se uma profunda evolução nos princípios e formas de efetivação das políticas habitacionais no Brasil desde a década de 1970 que, de um modelo padronizado isento de preocupações urbanísticas e sociais no período do BNH, passando por um processo de implosão durante a década de 1980 e reconstrução conceitual na década de 1990, se estrutura em bases conceituais inovadoras a partir dos anos 2000.

Neste contexto, o início do século XXI representa um período de significativos avanços para a política urbana no Brasil. A aprovação da Lei nº 10.257/2001, conhecida por Estatuto da Cidade, definiu as diretrizes e os mecanismos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade, balizados na participação popular e viabilizados a partir de uma série de instrumentos urbanísticos (Brasil, 2001). Conjuntamente, criou-se em 2003 um órgão de coordenação da política de desenvolvimento urbano no país, o Ministério das Cidades, integrando as políticas setoriais relacionadas ao tema (MCidades, 2011).

Adotou-se o Plano Diretor Participativo (PDP) como instrumento básico da política urbana, cujo conteúdo seria responsável por estabelecer estratégias para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, definindo os instrumentos urbanísticos para que a mesma fosse alcançada. Com vistas a garantir sua efetivação, o Ministério das Cidades desenvolveu ações voltadas ao apoio financeiro aos municípios e à capacitação de gestores públicos e sociedade civil sobre sua nova concepção, seu escopo e a importância da participação popular nos PDPs (Rolnik, Nakano e Cymbalista, 2008)<sup>2</sup>.

Paralelamente ao fomento dos Planos Diretores Participativos, o Ministério das Cidades vem atuando com vistas a desenvolver uma estratégia diferenciada no setor habitacional. Com a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004 (definindo as diretrizes e instrumentos), do Sistema Nacional de Habitação em 2005 (estruturado a partir de um subsistema para habitação de interesse social e outro de mercado), e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2008 (delineando estratégias de equacionamento das necessidades habitacionais até 2023), foi construído um modelo consistente de enfrentamento da questão habitacional no país.

Este conjunto de instrumentos estabeleceu um novo arcabouço institucional, fortalecendo a articulação das ações e recursos das diversas esferas de governo e dos agentes comprometidos em enfrentar o problema habitacional no Brasil. Em nível local, os municípios foram impelidos a elaborar seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), construindo de forma democrática propostas para reverter o quadro habitacional associado à irregularidade fundiária e urbanística, precariedade na qualidade habitacional e carência de novas unidades (Nascimento Neto, Moreira, 2010).

Como resultado desta conjuntura, ocorre, a partir de 2005, uma elevação dos investimentos em programas habitacionais oriundos de recursos do Sistema Nacional de Habitação, tanto no que se refere ao subsistema de habitação de mercado como de interesse social. A priorização da questão pelo governo federal conjuntamente à melhoria do cenário macroeconômico permitiu a instalação de um panorama extremamente favorável que, consubstanciado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), alavancou um número significativo de programas e projetos habitacionais que permitem delinear um cenário otimista para os próximos anos (Bonduki, 2008).

Para Rolnik, Nakano e Cymbalista (2008), a abundância de créditos e subsídios – que permitem alcançar os estratos populacionais de menor renda – e o processo sociopolítico estabelecido finalmente tornam possível se falar em política de acesso ao solo urbano no Brasil. Concomitantemente, observa-se o incremento no volume de recursos destinados à produção habitacional de interesse social, fomentado pelo PAC e pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (Freitas, Pequeno, 2011).

Entretanto, apesar dos avanços, estudos recentes evidenciam uma série de limitações à política habitacional brasileira, nos quais é recorrente a deficitária integração entre as políticas habitacional e fundiária. A histórica dificuldade dos municípios em controlar o uso e ocupação do solo e “produzir cidades ex-ante”, constitui um dos principais desafios dos gestores públicos, a partir do qual a PNH arrisca incorrer em erros semelhantes aos ocorridos no modelo BNH, produzindo e reproduzindo um modelo caracterizado pela segregação socioterritorial e pela precariedade urbana e ambiental (Bonduki, 2008; Rolnik, Nakano, Cymbalista, 2008; Rolnik, Klink, 2011).

O aumento no volume de obras ainda acarretou em um *boom* imobiliário que, conjuntamente à precária regulação do mercado de terras, tende a reduzir a produção habitacional, sobretudo para a população mais carente (Bonduki, 2008). Conforme apon-

<sup>2</sup> Em tese, o alcance dos Planos Diretores era amplo. Porém, após dez anos do Estatuto da Cidade evidencia-se uma série de limitações, das quais se destacam a precariedade na implantação dos instrumentos urbanísticos, a sujeição do solo urbano ao lobby imobiliário e a utilização da participação popular enquanto forma de legitimação de práticas engendradas por setores hegemônicos da sociedade. No campo da política habitacional, a expectativa de ampliação do acesso à moradia a partir da compatibilização das políticas fundiária e de habitação não se concretizou em plenitude (Rainer, 2007; Rolnik e Klink, 2011; Santos Jr. e Montandon, 2001).

tam Rolnik e Klink (2011), a expressiva injeção de recursos a partir do PMCMV gerou um superaquecimento no mercado imobiliário, que encontra dificuldades para implantar novas unidades devido ao elevado custo dos terrenos e à falta de infraestrutura implantada. Paralelamente, verifica-se a baixa capacidade administrativa dos municípios que, no ímpeto de captar parte do significativo volume de investimentos, incorre no risco de gastá-los de forma inadequada ou utilizá-los para financiar projetos fundamentados sob o modelo de urbanização excludente hegemônico no Brasil.

Neste contexto, se impõe a seguinte questão-problema para este trabalho: há uma articulação conceitual entre a PNH e sua principal forma de efetivação, o PMCMV? Ou o conflito de interesses econômicos, políticos e sociais conduziu ao estabelecimento de políticas públicas divergentes entre si? Alinhado aos objetivos da pesquisa e a questão-problema proposta, parte-se da hipótese que as estratégias de efetivação do PMCMV não encontram pontos de aderência adequados aos princípios estabelecidos na PNH e, por conseguinte, ao Plano Nacional de Habitação, gerando distorções no processo de intervenção sobre a problemática habitacional no Brasil.

Este artigo está organizado dentro de duas grandes seções: inicialmente é realizada uma análise da PNH e do PMCMV, tendo por objetivo fundamental compreender seu processo de formulação, sua forma de implementação, bem como suas principais diretrizes. Em seguida, discutem-se as convergências e contradições entre os referidos instrumentos de efetivação da política pública habitacional no Brasil. Apoiando-se no *policy cycle*<sup>3</sup> ou ciclo das políticas descrito por Frey (2000) e discutido por Trevisan e Van Bellen (2008), este artigo concentra-se na análise da segunda fase do ciclo da política (implementação), abordando ainda de forma menos profunda a primeira (formulação) e terceira fase (controle dos impactos).

**3** Conforme expõe Frey (2000), o agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas – formulação, implementação e controle dos impactos – os quais conformam o ciclo das políticas, importante elemento na análise de políticas públicas.

## A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Criada em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) constituiu o marco inicial da priorização da questão habitacional engendrada pelo governo Lula<sup>4</sup>, tendo por objetivo central retomar o processo de planejamento do setor e garantir condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda (MCidades, 2011). Seu processo de elaboração foi capitaneado pelo Conselho das Cidades e calçou-se em um extenso processo participativo, a partir de uma série de seminários, culminando na versão definitiva da PNH, aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades, em dezembro de 2004 (MCidades, 2004).

Resgatando antigas reivindicações dos movimentos pela moradia e reforma urbana, a PNH trouxe avanços significativos no campo da habitação, promovendo a urbanização, regularização e integração urbana de assentamentos precários, a melhoria da qualidade habitacional e a provisão de novas unidades (Andrade, 2011; Rolnik, 2009), considerando “fundamental para atingir seus objetivos a *integração* entre a *política habitacional* e a *política de desenvolvimento urbano*” (MCidades, 2004, p. 29, [grifos dos autores]).

A fim de viabilizar sua implementação, foram delineados um conjunto de instrumentos, dos quais se destacam o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o PlanHab.

O SNH estabelece as bases do desenho institucional da PNH, prevendo a integração entre os três níveis de governo e entre os agentes públicos e privados, definindo regras para a articulação financeira necessária à efetivação dos objetivos da referida política. Sua

**4** A questão habitacional foi tomada como uma das principais bandeiras do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva para as eleições presidenciais de 2002, remontando ao seu histórico compromisso com o tema. Nesse contexto, destaca-se sua atuação enquanto coordenador geral do *Projeto Moradia*, criado em 1999, com vistas à construção de uma estratégia de enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, alicerçado sobre ações articuladas de produção de moradias e controle do mercado fundiário (Bonduki, 2009; Andrade, 2011).

estrutura se organiza a partir de dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (MCI-dades, 2004).

Conforme ressalta Andrade (2011), o SNHIS (criado pela Lei nº 11.124/05 e regulamentado pelo Decreto nº 5.796/06) concentra-se na população de baixa renda, com a disponibilização de subsídios para o atendimento das necessidades relacionadas à produção de novas moradias e à melhoria da habitabilidade dos domicílios inadequados. A autora ainda salienta a importância do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), também criado pela legislação supramencionada, com vistas a centralizar os recursos dos programas voltados à habitação de interesse social.

Com o advento do SNHIS, foi estabelecido um novo modelo de gestão para os recursos de HIS no país, democrático e participativo (os recursos são geridos por um Conselho Gestor formado por representantes do governo, da sociedade civil e entidades acadêmicas) e descentralizado, fomentando a criação de Conselhos Municipais de Habitação e a elaboração de PLHIS,<sup>5</sup> permitindo a adaptação das estratégias de enfrentamento da questão habitacional à realidade local (Andrade, 2011; Nascimento Neto, Moreira, 2010).

A implementação destes instrumentos foi acompanhada pela reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007, quando então se inicia o processo de elaboração do PlanHab, um dos principais componentes da nova PNH, concluído em 2008 após significativo processo participativo.

Segundo Bonduki (2009), o PlanHab tem por objetivo delinear as estratégias públicas e privadas para o equacionamento das necessidades do país em um prazo de quinze anos, a partir de um plano estratégico de longo prazo articulado com ações de curto e médio prazo.

Suas propostas e etapas se articulam com a elaboração dos PPAs, prevendo-se monitoramento, avaliação e revisões a cada quatro anos (2011, 2015 e 2019) [...] a estratégia exige ações simultâneas em quatro eixos indispensáveis: financiamento e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil e estratégias urbano-fundiárias. Esses eixos estão intrinsecamente articulados. Não haverá alterações substanciais no quadro da política habitacional se não forem realizadas ações concomitantes nas quatro frentes (Bonduki, 2009, p. 12).

É importante ressaltar que seu processo de elaboração partiu do entendimento da existência de uma dívida social acumulada no Brasil, resultante das desigualdades sociais e de concentração de renda, expressas fisicamente na segregação dos espaços urbanos e na dificuldade de acesso ao mercado habitacional formal pela população de baixa renda.

Resgatando o arcabouço teórico de construção desta política pública, percebe-se uma visão calcada nos conceitos da produção social do espaço urbano, conceitos estes amplamente discutidos por Mark Gottdiener (1997), que construiu seu trabalho em um diálogo conflituoso com estudos anteriores de David Harvey (2005) e Henri Lefébvre (1999).<sup>6</sup>

As discussões de Gottdiener (1997) se inserem neste contexto. Ao evidenciar a complexidade da relação da produção social do espaço urbano, o autor defende que o espaço é elemento fundamental no processo de produção capitalista, não como substrato, mas como elemento ativo que estabelece uma relação dialética com a sociedade, na (re)produção de valores culturais, políticos e econômicos. Verifica-se uma multiplicidade de interesses e atores sociais envolvidos com a questão fundiária, os quais priorizam ora os valores de uso, ora os valores de troca da terra, a depender da condição sob a qual são colocados,

**5** Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) constituem o mais importante instrumento de gestão da política habitacional dos municípios, que orienta as tomadas de decisões, tendo por objetivo principal expressar as diretrizes e formular uma estratégia de médio e longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais até 2024. Juntamente com a PNH, o SNH e o PlanHab, ele estrutura e dá corpo às políticas municipais de habitação de interesse social (Nascimento Neto, Moreira, 2010).

**6** Segundo Limonad (1999), pode ser creditado a Lefébvre (1999) o entendimento da produção social do espaço enquanto elemento primordial na reprodução das condições sociais de produção capitalista, ainda que o autor visse no espaço um papel meramente regulador. Complementarmente, David Harvey (2005) enfatizou a importância da produção do espaço enquanto mecanismo fundamental de reprodução das condições básicas de acumulação do capital. Ainda que as formulações de Lefébvre e Harvey possuam grande importância, suas discussões – fundamentadas na relação dialética da luta de classes – são entendidas por diversos autores como insuficientes frente à organização socioeconômica contemporânea, que estabeleceu novas relações de produção e consumo, dificultando a identificação da clássica relação dialética da luta de classes.

independentemente da categorização de classes tão cara ao marxismo. Esta condição resulta em um permanente conflito de interesses em torno do espaço social, tanto enquanto espaço pleno de valor sociocultural como enquanto espaço abstrato.

Sobre este entendimento teórico-conceitual são construídas diversas estratégias de intervenção do PlanHab, que entende como essencial a intervenção conjunta e articulada, envolvendo (1) a oferta de recursos, (2) a formatação de arranjos institucionais adequados, (3) o fomento da cadeia produtiva da construção civil voltada à HIS e (4) estratégias urbanísticas de controle da especulação imobiliária e de acesso à terra urbanizada. Em síntese, busca-se universalizar o acesso à moradia digna, com padrões mínimos de infraestrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais, entendidos como direitos e formas de inclusão social.

Corroborando com o entendimento da moradia digna, enquanto elemento de inclusão social, os estudos de Eduardo Cesar Marques e Renata Bichir (2001) denunciam um “padrão espacial de carências e de segregação social” no Brasil, formado por um processo de reprodução socioterritorial de baixos salários. Para Torres e Marques (2004), este modelo de concentração espacial da pobreza gera graves externalidades, produzindo circuitos de reprodução da pobreza difíceis de serem rompidos por políticas de recorte individual, que não agremem a variável espacial enquanto um de seus *inputs*.

As oportunidades econômicas em termos de acesso ao mercado de trabalho, por exemplo, podem ser substancialmente diferentes nas áreas de renda média elevada. Não por acaso, favelas como a Rocinha, no Rio de Janeiro, e Paraisópolis, em São Paulo – localizadas junto a bairros de renda elevada –, são substancialmente diferentes em termos de acesso ao mercado de trabalho por parte de seus habitantes. Além disso, viver em áreas com altas concentrações de pobres tende a afetar a performance escolar dos jovens e também implica maior exposição a problemas sociais, tais como a gravidez na adolescência (Torres, Marques, 2004, p. 32).

Contribuindo com as discussões, Raichelis (2006) afirma que a análise da pobreza urbana e do modelo de urbanização por expansão da periferia remete às articulações entre classes sociais, o trabalho e o acesso à cidade. Inserido neste modelo, a abordagem interdisciplinar da problemática habitacional se consolida como uma necessidade de articulação teórica e prática entre as diversas ciências. Demanda, assim, a participação de uma série de especialistas, que trazem seus diversos pontos de vista sobre uma realidade (Floriani, 2004). Andrade (2011, p. 13) reintera o exposto, ao salientar que as estratégias adotadas no PlanHab reafirmam uma postura governamental “de encarar a habitação dentro da perspectiva de participação, diversidade, interdisciplinaridade e complementaridade”.

## **O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Incluído no contexto de defesa da moradia digna pelo governo Lula, verifica-se a partir de 2007 uma forte inversão de recursos públicos sobre o meio urbano, capitaneada pelo lançamento do PAC. Conformando um plano de ação estratégico, o PAC consiste em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, ampliar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos ao crescimento, promovendo o crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria da condição de vida da população (Brasil, 2007). Segundo Andrade (2011), os projetos envolviam investimentos da



ordem de R\$ 500 bilhões entre 2007 e 2010, incluindo um programa destinado à urbanização de assentamentos precários, concentrando cerca de R\$ 13 bilhões do montante total.

Apesar da relevância do PAC, o impulso aos investimentos no setor habitacional sofreu alavancagem significativa apenas com o PMCMV – criado por meio da MP nº 459/2009 e posteriormente aprovado pela Lei nº 11.977/2009 – voltado ao financiamento de moradia através do mercado imobiliário em parceria com o setor público, tendo como meta a construção de um milhão de moradias no país até 2010 e mais um milhão entre 2011 e 2014.

Em linhas gerais, o Programa apresenta quatro modalidades de financiamento para construção de moradia: (1) uma voltada às famílias com renda de até 10 salários mínimos, por intermédio do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), cujo percentual de subsídio depende do nível de renda familiar; (2) uma segunda linha, subsidiada, destinada às famílias com renda de até três salários mínimos, a serem indicadas pelos governos locais; (3) uma voltada a operações coletivas urbanas e rurais (mutirões autogestionários); (4) e a oferta de crédito para infraestrutura de empreendimentos habitacionais, para o caso de habitações financiadas pela Caixa Econômica Federal (Shimbo, 2010).

É consenso entre diversos autores que o lançamento do PMCMV teve como mote principal impulsionar a economia brasileira<sup>7</sup> em um momento de crise internacional, justamente quando se registra uma crescente entrada de capital internacional no mercado nacional de produção habitacional (Cardoso, Aragão, Araujo, 2011; Bonduki, 2009; Shimbo, 2010; Andrade, 2011; Bastos, 2010; Veríssimo, 2010). Apesar do consenso quanto ao fator motivador, os autores enxergam com diferentes graus de desconfiança sua implementação:

<sup>7</sup> Somente na primeira fase do PMCMV (2009 – 2001) foram investidos mais de R\$ 34 bilhões.

enquanto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social precisou de 13 anos para ser aprovado no Congresso e os recursos do Orçamento Geral da União para o FNNHIS montavam um bilhão de reais por ano, o PAC e o PMCMV foram lançados em patamar orçamentário bastante diverso, com um volume de recursos muito superior, sem se submeter a todos os mecanismos de planejamento, participação e controle social que a lei do SNHIS imprimiu (Andrade, 2011, p. 14).

Já para Bonduki (2009, p. 12-13),

a crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram a construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo. Mas, por outro lado, aceleraram a decisão governamental sobre as propostas lançadas pelo PlanHab, sobretudo no eixo financeiro, que seriam muito mais demoradas [...]. Se esse patamar for mantido por quinze anos, conforme a estratégia do PlanHab (o que não está acontecendo no ‘pacote’), será possível produzir um impacto real no déficit habitacional. Essa é, sem dúvida, a principal novidade positiva do MCMV.

De fato, não se pode negar os avanços atingidos com a elevação de subsídios e incentivos fiscais, alcançando a população de menor renda, onde se localiza a maior porção do déficit habitacional. Os dados apresentados por Andrade (2011) reforçam esta constatação, verificando-se o aumento de 900% nos recursos do SFH entre 2005 e 2009, permitindo que os programas do FNNHIS e do PMCMV, com fortes subsídios, passem a atender as famílias antes excluídas dos financiamentos tradicionais.

A despeito da elevação dos investimentos e subsídios, questiona-se a distribuição das unidades ofertadas entre as faixas de renda. Na modalidade até três salários mínimos, onde se concentra 90% do déficit habitacional brasileiro estão previstas a construção de 400 mil unidades habitacionais, enquanto que na faixa até 10 salários mínimos, o número de unidades previstas é de 600 mil. Estes números apontam um descolamento entre a oferta criada pelo PMCMV e o déficit habitacional, evidenciando que o foco da política habitacional, ainda que em menor proporção que no passado, ainda está “concentrada na produção de habitação-mercadoria a ser consumida pela classe média” (Bastos, 2010, p. 6).

Outro questionamento recorrente na literatura se refere à qualidade dos conjuntos e unidades habitacionais construídas pela iniciativa privada. O ímpeto do poder público em perseguir o patamar de um milhão de casas conduz ao risco de se fomentar a reprodução dos assentamentos periféricos construídos pelo BNH, com baixo padrão de habitabilidade, em localizações inadequadas e descoladas do perfil do déficit nacional (Shimbo, 2010). Segundo Andrade (2011), verifica-se nos projetos até agora contratados pelo PMCMV significativa recorrência de conjuntos habitacionais localizados em porções periféricas das cidades (onde o preço da terra é inferior), com pouca ou nenhuma oferta de transporte público e equipamentos sociais.

Os estudos de Cardoso, Aragão e Araújo (2011) corroboram com a discussão, evidenciando a *periferização* das intervenções em habitação de interesse social. Segundo levantamento desenvolvido pelos autores, apenas 34,60% do total de unidades habitacionais vinculadas ao PMCMV nas regiões metropolitanas se localizam nos municípios-polo. Padrões de distribuição espacial periférica também foram identificados por Silva (2012) na Região Metropolitana de Campinas (SP), por Freitas e Pequeno (2011) na Região Metropolitana de Fortaleza (CE), por Rosa e Anjos (2012) na Região Metropolitana de Foz do Rio Itajaí (SC), bem como por Veríssimo (2010), na cidade do Rio de Janeiro.

Diferente do que ocorreu em outros períodos na história habitacional brasileira, atualmente são os promotores e investidores imobiliários privados que promovem a periferização dos conjuntos habitacionais na administração especulativa do estoque de terras das cidades. Assim, ainda que estes conjuntos possam resultar em um importante valor de uso para os beneficiários dos subsídios, a tendência é que a expansão geográfica da urbanização capitalista no Brasil mantenha o padrão periférico de segregação socioespacial (Buonfiglio, Bastos, 2011, p. 5).

Complementarmente, a contiguidade de empreendimentos semelhantes gera um padrão análogo aos grandes conjuntos habitacionais da década de 1970, com a diferença que atualmente eles não são mais construídos pelo poder público, mas financiados, com conhecimento do projeto e sua localização. Ainda que o PMCMV tenha estabelecido um número máximo de unidades habitacionais por empreendimento (500 U.H. ou condomínios segmentados em 250 unidades) com vistas a mitigar esta problemática, a estratégia não obteve êxito. Conforme destacam Cardoso, Aragão e Araújo (2011), a iniciativa privada tem sistematicamente construído conjuntos habitacionais de grande extensão de forma fracionada, aprovando empreendimentos adjacentes de mesma tipologia (Tabela 1), identificando-se casos com mais de 4.000 moradias, como o Residencial Nova Terra, localizado na Região Metropolitana de São Luis.



Tabela 1 – Distribuição dos agrupamentos de empreendimentos do PMCMV para faixa de 0 – 3 s.m. nas regiões metropolitanas

Região	Total de unidades	Média de empreendimentos agrupados	Média de unidades por empreendimentos agrupados
Norte	3.331	2,17	555,17
Nordeste	32.527	3,80	1.421,08
Centro-oeste	7.249	2,40	724,90
Sudeste	18.776	3,48	894,10
Sul	7.029	3,25	878,63
<b>Total</b>	<b>68.912</b>	<b>3,02</b>	<b>894,77</b>

Fonte: adaptado de Cardoso, Aragão e Araújo (2011).

Ainda que se possa argumentar que o PMCMV, além da modalidade de financiamento via construtoras, também oferta uma linha voltada a entidades (uma nova versão do Programa Crédito Solidário, com financiamento para mutirões autogestionários), a distribuição de recursos é significativamente desigual. Conforme expõe Lago (2011), entre 2009 e março de 2011, o Programa MCMV Entidades contratou cerca de 9 mil unidades, enquanto que a produção privada contratada via MCMV financiou 449 mil unidades.

## DESCAMINHOS NA SUPERAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO

A análise até aqui apresentada sobre a PNH e o PMCMV permite identificar certos descompassos no tratamento da questão habitacional no Brasil. Entretanto, antes que se passe para a análise crítica destes pontos, é necessário fazer uma consideração.

De fato, não se pode negar os avanços da última década no campo do acesso à moradia digna: a criação do Ministério das Cidades, a formulação da PNH, do SNHIS, do PlanHab e do PMCMV trouxeram respostas a grandes demandas historicamente reivindicadas pelos movimentos de luta pela reforma urbana e moradia digna.

Entretanto, ainda que o panorama delineado no país tenha engendrado um processo significativamente positivo de elevação de investimentos no setor habitacional (com grande impulso à produção de habitação de interesse social), saltam aos olhos as incongruências entre uma política e um programa habitacional supostamente convergentes. A forma de efetivação das diretrizes do PlanHab por meio do PMCMV conduziu a uma série de distorções entre a intenção inicial e o resultado efetivo. Neste artigo, optou-se por discutir duas questões-chave: a deficitária (e, por vezes, inexistente) integração entre política habitacional e política fundiária; e a priorização do PMCMV na dinamização do setor da construção civil, em detrimento do enfrentamento do déficit habitacional.

Historicamente, a comunidade científica vem alertando para a baixa capacidade administrativa dos municípios enquanto entrave central na efetivação das políticas urbanas, particularmente da política habitacional. Não por acaso, o fortalecimento institucional dos municípios constituiu um dos eixos principais de atuação do PlanHab, visando superar as dificuldades de implementação desta política pública, que deveria se articular à política fundiária e social.

A recorrente incapacidade dos municípios em controlar o uso e ocupação do solo e “produzir cidades ex-ante”, constitui um dos principais desafios dos gestores públicos, a partir do qual a Política Nacional de Habitação arrisca incorrer em erros semelhantes aos ocorridos no modelo BNH, (re)produzindo um modelo caracterizado pela segregação socioterritorial e pela precariedade urbana e ambiental (Rolnik e Klink, 2011). Para Rolnik, Nakano e Cymbalista (2008), a integração entre a política de habitação e a política fundiária é fundamental, permitindo o controle da especulação do solo urbano de forma a evitar a manutenção do padrão fragmentado de urbanização brasileiro, no qual os mais carentes são sistematicamente afastados das áreas ocupadas pelo mercado, demandando investimentos cada vez maiores para sua integração à malha urbana da cidade.

Neste contexto, as primeiras ações dos municípios passam inevitavelmente pela elaboração dos Planos Diretores Municipais e dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social que, ao compatibilizarem estratégias, permitem a adoção dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade com vistas a controlar a especulação fundiária e garantir o acesso a terra urbanizada, bem como a gestão social da valorização da terra.

É justamente neste ponto, que se encontra um dos maiores descompassos entre a PNH e o PMCMV. Enquanto o primeiro estabelece o PLHIS como instrumento básico para acesso aos recursos do SNHIS, os financiamentos concedidos no âmbito do PMCMV não possuem qualquer vinculação com instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Diretor ou o PLHIS (Buonfiglio, Bastos, 2011; Andrade, 2011). A sobreposição conflitante da atuação governamental frente às diretrizes da PNH e às metas do PMCMV conduz a iniciativas desarticuladas, permitindo-se questionar o grau de subordinação dos projetos habitacionais às diretrizes de planejamento, ou ainda, o grau de correlação entre os instrumentos de planejamento e o acesso de recursos da União. E esta constatação adquire contornos mais preocupantes ao se observar o volume de recursos envolvidos: enquanto o SNHIS movimentou R\$ 2,4 bilhões em 2009, os recursos investidos no PMCMV superaram R\$ 34 bilhões.

Partindo do exposto, evidencia-se uma fragilidade no alcance do poder público municipal coordenar a política habitacional urbana, mesmo quando da existência de Conselho Municipal de Habitação e PLHIS. Nas palavras de Buonfiglio e Bastos (2011, p. 8),

o poder do mercado imobiliário na definição de políticas habitacionais extrapola o controle público do Estado e dos Conselhos Setoriais. No PMCMV, observa-se o papel determinante desempenhado pelas construtoras e incorporadoras alavancadas pela financeirização imobiliária. Estes agentes estão definindo não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações. É o mercado interferindo e definindo a demanda de interesse social, que não é de mercado.

Advoga-se aqui que, ao não criar uma vinculação entre o PLHIS e os recursos do PMCMV, o próprio governo federal enfraquece o principal mecanismo de compatibilização entre as diretrizes traçadas no PlanHab e a realidade local, objeto efetivo de trans-

formação. Se adotarmos a clássica definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984 *apud* Souza, 2006), se torna possível especular sobre a insuficiência do componente social no PMCMV, que demonstra preocupações mais compatíveis a um programa de dinamização econômica do que propriamente a um programa habitacional voltado à superação do déficit habitacional brasileiro.

Deste modo, ainda que a PNH tenha agregado conceitos relevantes quanto à democratização da terra urbanizada e a qualidade da produção habitacional, no PMCMV a integração com a política urbana foi abandonada, conduzindo à construção de unidades habitacionais padronizadas de baixa qualidade e localização periférica (Andrade, 2011; Rolnik, Nakano, 2009).

Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão predeterminados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção de habitação poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra [...]. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais. [...] seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente privilegiar as periferias para a localização de seus empreendimentos (Cardoso, Aragão, Araujo, 2011, p. 6-7).

Complementarmente, vem se percebendo uma dificuldade na viabilização de novos empreendimentos de habitação de interesse social, em face da elevação do custo da terra urbanizada. Conforme observam Rolnik e Nakano (2009), as avaliações da década de 1970 já indicavam o aumento excessivo do preço dos terrenos quando da dinamização do setor imobiliário sem uma estratégia urbanística e fundiária. Bonduki (2009) contribui com o exposto, afirmando que a elevação do preço da terra (impulsionada pela demanda para construção de HIS sem a adoção de instrumentos fundiários adequados) gera uma simples transferência do subsídio público para a especulação imobiliária, distorcendo os propósitos do programa.

Bonduki (2009) ainda recorda que, apesar do PlanHab ter disponibilizado uma série de alternativas habitacionais a custos mais reduzidos (como oferta de lotes urbanizados com materiais de construção e assistência técnica), o PMCMV se concentrou na produção de unidades, em consonância com os interesses do setor da construção civil. Não por acaso, apesar do volume de recursos envolvido, as metas quantitativas “são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos” (Bonduki, 2009, p. 13).

No panorama delineado, o que se impõe como prática hegemônica é a urbanização corporativa e, inserido nesta lógica, o PMCMV tem se caracterizado mais como um elemento garantidor de um padrão de acumulação de capital do que como a força motriz de efetivação do PlanHab (Bastos, 2010). Esta constatação permite identificar um conflito complementar que, apesar de ocorrer nos bastidores, está diretamente relacionado aos assuntos discutidos neste artigo.

A partir do reconhecimento da priorização das demandas sociais pelo governo federal desde 2003, de um lado, e da contínua necessidade de acumulação de capital, de outro,

há um constante embate entre grupos sociais antagônicos: enquanto procura-se manter os princípios do planejamento urbano participativo,<sup>8</sup> característico do processo de formulação da PNH, também se concorre para a hegemonia do interesse econômico sobre o social, sobrepondo a mais-valia do setor imobiliário sobre o direito à moradia digna.

Assim, se a PNH defendeu a inclusão da população e das organizações do terceiro setor no processo de planejamento e gestão, percebe-se paralelamente a redução do Estado em favor do mercado, conduzindo às disputas entre cidades com vistas à atração de investimentos e obtenção de recursos para dinamizar o setor privado (Vainer, 2000). Inserida neste processo, a gestão urbana se deslocou para a busca pela competitividade. A cidade transformou-se em produto, comercializado em um mercado extremamente competitivo (Vainer, 2000; 2003).

Diante do exposto, é possível afirmar sobre a prevalência da lógica de mercado na política habitacional brasileira. Ainda que a gestão democrática esteja sempre presente, com graus diferentes de interferência, ao se reconhecer, por exemplo, que o exaustivo processo participativo de elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social tende a não lograr êxito similar ao *lobby* exercido pelo setor da construção civil, é forçoso reconhecer certa hegemonia do segundo sobre o primeiro. Todavia, é necessário salientar o caráter especulativo desta afirmação, tratando-se de uma hipótese a ser investigada em estudos futuros.

Partindo das questões discutidas, pode-se ainda afirmar que a Política Nacional de Habitação encontra-se pressionada entre a agenda governamental (sobretudo relacionada à meta quantitativa de novas unidades) e o setor da construção civil, preocupado com a máxima absorção de recursos via construção de um número maior de unidades, sem preocupações urbanísticas e arquitetônicas (Andrade, 2011). Para Shimbo (2010, p. 341), “a partir do momento que o paradigma da política habitacional passa a ser regido pela lógica privada, esse modelo [empresarial] cabe perfeitamente na operacionalização da própria política. Ambos, Estado e empresa, procuram rápidos resultados e a solvabilidade do sistema”.

Na confluência destes interesses, Buonfiglio e Bastos (2011) denunciam a concentração dos recursos da política habitacional na *produção de mercado*, onde mesmo as famílias com até três salários mínimos possuem condições de acessar empreendimentos habitacionais por meio dos promotores imobiliários do circuito privado. Para Bastos (2010, p. 6),

sabe-se que o mercado de produção de habitação é o mais importante filão do setor imobiliário na construção do ambiente e um dos maiores do desenvolvimento capitalista. Expandir este setor significa ampliar as possibilidades de reprodução do capital e de obtenção de lucros privados. Contudo, no caso do Brasil, o circuito imobiliário tipicamente capitalista produz somente 25% das unidades habitacionais das grandes cidades. Trata-se, portanto, de um mercado em plenas condições de expansão. [...] como o capital bancário no Brasil não financia e nunca financiou o trabalhador em longo prazo, o circuito tipicamente capitalista de produção da habitação no país tem o Estado como o seu grande parceiro, que disponibiliza fundos públicos e semipúblicos para operações de crédito. Isto é, a financeirização do setor imobiliário no país depende em grande parte de uma intervenção propriamente estatal.

Destarte, ainda que o volume significativo de investimentos e subsídios seja desejável no enfrentamento da problemática habitacional brasileira, torna-se preocupante a forma de implementação das ações, que repassam ao mercado imobiliário a responsabilidade

<sup>8</sup> Fomentado por discussões teóricas capitaneadas no Brasil por Maricato, Rolnik e Bonduki, os pressupostos do planejamento urbano participativo se fundamentam no conflito desejado entre grupos sociais, visto como elemento fundamental da transformação da cidade (Vainer, 2003), a partir do qual seria possível superar a matriz brasileira de planejamento urbano excludente (Maricato, 2000).

**Paulo Nascimento Neto** é arquiteto e urbanista; mestre em Gestão Urbana; doutorando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUCPR; pesquisador do Observatório das Metrópoles – Núcleo Curitiba. E-mail: paulo.nn@uol.com.br

**Tomás Antonio Moreira** é arquiteto e urbanista; professor do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da PUCCamp; mestre em Ciências Aplicadas pela Université Catholique de Louvain, Bélgica; Ph.D. em Estudos Urbanos pela Université du Québec à Montréal. E-mail: tomas.moreira@puc-campinas.edu.br

**Zulma das Graças Lucena Schussel** é arquiteta e urbanista; professora do Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da PUCPR; D.E.A. em Sócio-Economia do Desenvolvimento pela Université de Paris I; doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR. E-mail: zulma.schussel@puc-pr.br

Artigo recebido em março de 2012 e aprovado para publicação em julho de 2012.

pelo protagonismo de sua efetivação, gerando o que Shimbo (2010) denomina *habitação social de mercado*. Para a autora, na política habitacional atual há uma autonomia excessiva das empresas construtoras e incorporadoras em relação ao Estado no que se refere ao projeto e execução das unidades habitacionais, “cuja quantidade produzida funciona como um indicador de performance da própria política, embora dependam institucional e financeiramente do agente público” (Shimbo, 2010, p. 342).

Por fim, é necessário destacar que as investigações aqui apresentadas somente permitem efetuar conclusões preliminares, mas mesmo assim, ratificam a hipótese delineada neste trabalho, evidenciando a escassez de pontos de aderência adequados entre as diretrizes da PNH e a dinâmica de implementação do PMCMV. Dessa forma, arrisca-se concluir este artigo com uma afirmação provocativa às investigações e aos debates em curso sobre as políticas públicas voltadas para a habitação de interesse social no Brasil: *programas urbanos deslocados das políticas sociais que os fomentam compõem o substrato básico para a continuidade do clientelismo político, agravando o conflito entre os interesses econômicos e o atendimento das necessidades básicas da população, como é o caso da habitação de interesse social.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, E. S. J. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- BASTOS, R. D. O Ambiente construído e o Programa Minha Casa, Minha Vida. PPLA 2010: 2º Seminário Política e Planejamento, Curitiba, 2010. *Anais...* Curitiba: Ambiens, 2010.
- BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, n. 82, p. 8-14, maio a jun. 2009.
- \_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: jan. 2011.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Programa de Aceleração do Crescimento 2007 – 2010*. Brasília: Governo Federal, 2007. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>>. Acesso em: dez. 2011.
- BUONFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. *XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB)*, Belo Horizonte, 2011. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. “Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta”. In: ALBUQUERQUE, M. C. (Org.). *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

- FLORIANI, D. *Conhecimento, Meio Ambiente e Globalização*. Curitiba: Juruá, 2004.
- FREITAS, C. F. S.; PEQUENO, L. R. B. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza: avanços e retrocessos. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- \_\_\_\_\_. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza: Avanços e Retrocessos. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- GOTTDIENER, M. “Além da economia política marxista: a fórmula da trindade e a análise do espaço”. In: GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1997.
- HARVEY, D. A teoria marxista do Estado. In: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Anna Blume, 2005. p. 77-94.
- LAGO, L. C. do. Autogestão na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 5, v. 2, p. 5-13, jun. 2011.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LIMONAD, E. Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. *GEOgraphia*, v. 1, n. 1, 1999.
- MARICATO, E. “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. *Revista de Sociologia Política*, 2001, n. 16, p. 9-28.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). *Informações Institucionais – O Ministério*. 2011. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: maio 2011.
- \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Habitação* 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/ 4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>. Acesso em: nov. 2011.
- NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. Análise de Redes Sociais aplicada aos Planos Locais de Habitação de Interesse Social: estudo de caso na região Sul do Brasil. In: Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2010. *Anais...* Porto Alegre: PUCRS, 2010.
- RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 13-48, 2006.
- RAINER, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. 11, n. 245, ago. 2007.
- ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.
- ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 89, p. 89-109, mar. 2011.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K; CYMBALISTA, R. Urban land and social housing in Brazil: the issue of land. In: *Participatory Master Plans: the challenges of democratic mana-*



- gement in Brazil: the right of the city. São Paulo: Instituto Pólis / Fundação Ford, 2008.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, seção Moradia, mar. 2009, p. 4-5.
- ROSA, S.; ANJOS, F. A. Habitação de interesse social na dinâmica socioespacial do sistema urbano de Itajaí, Santa Catarina – Brasil. In: 2º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2012. *Anais...* Porto Alegre: PUCRS, 2012.
- SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.
- SHIMBO, L. Z. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de Doutorado (Programa de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo (USP), 2010, 361p.
- SILVA, J. M. P. Investigação sobre relações entre investimento público em habitação de interesse social e o planejamento territorial: municípios da Região Metropolitana de Campinas. In: 2º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2012. *Anais...* Porto Alegre: PUCRS, 2012.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul. a dez. 2006, p. 20-45.
- TORRES, H. G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 4, p. 28-38, 2004.
- TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio a jun. 2008.
- VAINER, C. “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. Utopias Urbanas e o Desafio democrático. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 105, p. 25-31, jul. a dez. 2003.
- VERÍSSIMO, A. A. *Habitação, Emprego e Mobilidade: subsídios para o debate sobre a localização da HIS na cidade do Rio de Janeiro*. 2010. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/06/29/a-questao-da-localizacao-na-producao-de-habitacao-do-programa-minha-casa-minha-vida-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: jul. 2012.

**A B S T R A C T** *The last decade revealed a series of achievements in social housing in Brazil. With the National Housing Policy (2004), the National Housing System (2005), and the National Housing Master Plan (2008), a consistent model was built to face Brazilian housing deficit. The articulation between government and private agents obtained its apex with the implementation of the program Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), which started with the goal of building a million houses. Based on a bibliographical and documental study, this paper evidences a theoretical and conceptual gap between the two policies, as well as the prevalence of the economic over the social component.*

**K E Y W O R D S** *Housing policy; Minha Casa, Minha Vida; housing deficit; social housing.*