



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

EIXO TEMÁTICO: DIREITO À CIDADE

Programa Minha Casa, Minha Vida: verso e reverso da política habitacional

Elisângela Costa de Araujo¹
Jéssika Vieira Marques²
Sandra Maria Almeida Cordeiro³
Tatiane Monteiro⁴

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a produção habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida, faixa 1, no estado do Paraná no período de 2011 a 2018, nas diversas modalidades do Programa. Para este estudo foram levantados dados de produção habitacional no estado, a partir do relatório da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, referendado por revisão bibliográfica e documental. Apesar dos avanços obtidos no período os resultados revelam a fragilidade do alcance do Programa Minha Casa, Minha Vida, destacando a sua face mercadológica em detrimento aos objetivos do PlanHab, quanto ao acesso a moradia e o direito a cidade.

Palavras-chave: PlanHab; SNHIS; PEHIS-PR; habitação.

Abstract: This article aims to analyze the housing production of the My Home, My Life Program, track 1, in the state of Paraná from 2011 to 2018, in the various modalities of the Program. For this study data were collected on housing production in the state, based on the report of the Housing Company of Paraná - COHAPAR, endorsed by bibliographical and documentary review. Despite the progress achieved in the period, the results reveal the fragility of the scope of the My Home, My Life Program, highlighting its marketing side to the detriment of PlanHab's objectives regarding access to housing and the right to the city.

Keywords: PlanHab; SNHIS; PEHIS-PR; habitation.

¹ Assistente Social, Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, da Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR, elicosta72@hotmail.com

² Assistente Social, Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, da Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR, jessika.vmarques@gmail.com

³ Docente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR, e orientadora de mestrado das co-autoras do artigo, sandracordeiro@uel.br

⁴ Assistente Social, Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, da Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR, tatifalando@gmail.com



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

1 INTRODUÇÃO

Maricato (2001) afirma que os reflexos da mudança no cotidiano das cidades brasileiras se dão em um curto espaço de tempo, em meio a um deficitário planejamento urbano, dominado pelo favorecimento dos interesses das elites, e ocasionado pelas altas taxas de segregação socioespacial; aliados ainda a um cenário de crescimento populacional urbano de 18,8 milhões habitantes em 1940, para aproximadamente 138 milhões de habitantes no ano 2000, tendo como consequencia o agravamento dos problemas urbanos, com destaque a habitação.

As cidades, sob a lógica da economia globalizada, caracterizam-se como promissores campos empresariais, capazes de incorporarem processos de divisão de trabalho, diversificações de funções, de estilo de vida e valores. A circulação do capital encontra sua forma excelente de se produzir e reproduzir e, para tal tem a capacidade de destruir e reconstruir novas paisagens a partir da lógica e dos valores capitalistas.

Nesta seara a habitação se constitui em um dos grandes movimentos do capital, por meio de estratégias de duplo enfoque, primeiro enquanto política pública, e segundo enquanto instrumento de combate a crise econômica pelo seu efeito multiplicador na geração de emprego e renda; expressando-se como contradição entre o direito a moradia e a reprodução do capital por meio da produção habitacional a cargo de empreiteiras.

A temática abordada neste artigo resulta de estudos realizados ao longo do ano de 2018, junto ao Projeto de Pesquisa⁵, que se debruça a analisar a politica habitacional de interesse social a partir dos anos 2000, marco temporal da promulgação e implementação do Projeto Moradia e do Plano Nacional de Habitação – PlanHab.

Por meio do referencial teórico sobre o tema, tendo por enfoque a pesquisa documental a partir de dados contidos em relatório sobre a produção habitacional da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, no período de 2011-2018, este estudo objetiva analisar a produção habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida, faixa 1, explicitando tanto os avanços obtidos na materialização do Programa, em especial junto aos municípios de pequeno porte, bem como sua retração e paralização de obras nos últimos três anos de gestão federal.

⁵ Direito à Cidade: a interface da Política Urbana com a habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de Londrina e seus instrumentos de controle social. Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**2 O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E O DESAFIO ESTRATÉGICO DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INCLUSÃO SOCIAL**

A criação do Ministério das Cidades em 2003 agregado a um conjunto de instrumentos e arcabouço institucional, traz à política habitacional um formato de gestão baseado na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, com ênfase a participação e controle social. Essa proposta representa um marco histórico na trajetória de uma política que por décadas, a citar do BNH, foi renegada a programas de caráter político ideológico e produtivista, perseguindo como diretriz a possibilidade da materialização dos instrumentos preconizados no Estatuto das Cidades, este instituído pela Lei nº 10.257/2001.

Nessa seara, o Plano Nacional de Habitação se apresenta como objetivo geral universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro, formulando como estratégia a proposta de uma política de longo prazo para equacionamento das necessidades habitacionais do país, baseando-se em quatro eixos estruturantes: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

Por meio da Lei nº 11.124/2005 cria-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), apresentando em sua estruturação, segundo o item I, Art. 4º, os seguintes princípios (BRASIL, 2005):

- a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
- b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;
- c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;
- d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Outro ponto em destaque na mesma Lei é o item II do Art. 4º, com a seguinte diretriz: “a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (BRASIL, 2005).”

Desenha-se assim um cenário otimista para finalmente trazer à política habitacional um status de política de Estado, debruçando-se sobre a complexidade de um Brasil desigual, traçando inclusive projeções em relação aos recursos orçamentários no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU) – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

estados e municípios; considerando a necessidade de oferta de políticas diferenciadas desde a autoconstrução individual a conjuntos habitacionais; programas de lotes urbanizados, financiamento de materiais de construção; programa de reformas de unidades já existentes e regularização fundiária.

O período compreendido entre 2004-2007, representou um expressivo crescimento da produção habitacional com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, porém, com pontos de estrangulamento de ordem econômica e política impactantes para o enfrentamento da questão habitacional tais como: elevação do valor da terra e dos insumos da construção; baixa capacidade administrativa e gerencial dos governos locais. Aliado a esses elementos, destaca-se a alteração do cenário político em 2005 quando da substituição do Ministro Olívio Dutra, indicado pelo PT, por um ministro apoiado por um partido conservador da base governista; desvinculado da luta para reforma urbana e com o programa original do governo Lula, impactando diretamente na capacidade de o Ministério articular uma política urbana coesa e integrada, inclusive com a saída de vários técnicos comprometidos com esta agenda.

Nas considerações de Bonduki (2008) o Projeto Moradia encaminhou-se em linhas gerais bem na esfera institucional e na gestão participativa, todavia, encontrou entraves junto à antiga reivindicação do movimento de habitação e do cerne do Projeto que tramitou por treze anos no Congresso para um Fundo Nacional de Moradia, sendo substituído pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

A restrição derivava do formato institucional, pois, de uma maneira geral, a área econômica é avessa à criação de fundos, posto que eles segregam recursos e reduzem a liberdade que os gestores do orçamento têm na utilização dos recursos. Ademais, a existência do fundo pressupõe, embora não garanta, a alocação de parcelas significativas do orçamento para fins de subsídio. O que contrariava a política de criação de superávit primário. (BONDUKI, 2008, p. 98).

Com a aprovação da Lei Federal nº 11.124/05 que criou o FNHIS, acabou por torná-lo um fundo de investimento basicamente composto com recursos orçamentários, eliminando a possibilidade do FNH agregar simultaneamente recursos onerosos (FGTS) e não-onerosos (fiscais), segundo a proposta do Projeto Moradia, repercutindo substancialmente na materialização de programas habitacionais para a classe de baixa renda.

O Projeto Moradia, cuja proposta inicial ultrapassa a concepção de produção habitacional pelo resgate ao direito a cidade é colocada em cheque. Cabe ressaltar, a partir



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

de Lefebvre (2008), que o direito à cidade requer uma força social e política capaz de operar meios para a prática social a cidade.

Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas, à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exige o domínio econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e, por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária. (LEFEBVRE, 2011, p. 138).

Diante de um cenário econômico agravado pela crise no último trimestre de 2008, cujos efeitos impactaram em vários setores da economia nacional, no tocante ao setor habitacional não foi diferente, recaindo sobre as metas e diretrizes concebidas no PlanHab.

Em 2009, o Governo Federal lança o Programa Minha Casa, Minha Vida, com uma série de incentivos para a produção habitacional, com enfoque a geração de empregos e crescimento econômico; atribuindo-se a habitação seu histórico papel de produção e resolução de danos ao mercado em momentos de crise, via política pública.

Apesar dos dados quantitativos sobre a produção habitacional no país, a partir do lançamento do Programa, revelarem avanços obtidos com financiamentos e subsídios, sinalizam-se também retrocessos nos demais eixos do Projeto Moradia e do PlanHab, devido as frágeis conexões com uma estratégia de planejamento urbano-fundiário e institucional.

Apesar dos expressivos subsídios concebidos, de maneira inédita no País, para as faixas de renda mais baixas (0 a 3 salários mínimos), o programa ainda reproduz as antigas lógicas das políticas habitacionais dos governos populistas, onde o atendimento não é distribuído de acordo com as necessidades reais, mas segundo os interesses dos formuladores e implementadores do capital imobiliário (KLINYOWTZ; UEMURA, 2018, p. 22).

Das premissas e objetivos previstos para o PAC-PMCMV 2009, a inclusão social por meio da ampliação de acesso a moradia às famílias de baixa renda, destacou-se sua função anticíclica de gerar emprego e renda, com claro investimento na indústria da construção civil; reforçando a representação explícita de um pacto organizado pelo Governo, no auxílio a derrocata de empreiteiras, dando sinais de uma pseudo estabilidade econômica.

Como aponta Engels (2015, p. 13), há um nexos legal entre a escassez de moradias e as relações de produção capitalista, “[...] a escassez de moradias, assim como todas as mazelas sociais do capitalismo só desaparecerá com a eliminação de produção capitalista e



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

suas consequências e, com base nas legalidades do desenvolvimento do capitalismo, com o declínio definitivo da ordem social capitalista.”

2.1 O Programa Minha Casa, Minha Vida como medida a crise econômica

Em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida, regulamentado pela Lei Federal nº 11.977, apresenta-se como medida anticíclica a crise econômica internacional de 2008, sendo o setor imobiliário, pego no refluxo de um crescimento iniciado em 2005. Estruturado inicialmente na Casa Civil e no Ministério do Planejamento, sua meta era de um milhão de unidades, tendo como foco a dinamização da construção civil, devido ao seu efeito multiplicador na economia e o impacto positivo sobre o desemprego. Com a finalidade voltada a criar mecanismos de incentivo à produção habitacional, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00, o PMCMV, compreende subprogramas no atendimento de demandas para área urbana e área rural, operacionalizando-se nas seguintes faixas de renda, conforme o quadro abaixo:

Quadro 01: Faixas de renda Programa Minha Casa, Minha Vida

PMCMV – ENQUADRAMENTO POR FAIXA DE RENDA			
Faixa de renda	Renda mensal bruta R\$	Subsídios do Programa	Taxa de juros anual %
1	Até R\$ 1.800,00	Até 90% do valor do imóvel	0,00%
1,5	R\$ 1.800,00 à R\$ 2.350,00	Até 45 mil para imóveis de no máximo 135 mil	5,00%
2	R\$ 2.351,00 à R\$ 3.600,00	O valor do subsidio é disponibilizado pelo BBB ou CEF	7,00%
3	R\$ 3.601,00 à R\$ 6.500,00	-	8,16%

Fonte: Caixa Econômica Federal. Brasil, 2016.

A primeira etapa do PMCMV considera o ciclo do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011; na primeira fase apontada por um déficit habitacional de 91% (6.550) concentrado na faixa 1 de renda, atingiu-se apenas 6% das unidades produzidas para este público, contra 93% e 95% de atendimento às faixas de renda mais alta (2 e 3 salários mínimos) respectivamente,



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

estas com déficit de 6% (640). Na segunda fase do PMCMV, período compreendido entre 2011-2014, o Programa foi incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), constituindo-se no PAC-MCMV. Nesta fase o déficit habitacional para faixa 1 de renda caiu para 72% (4.698,76), com meta de atendimento para 60%, porém, atingindo apenas 31% da meta inicial representando um percentual inferior ao proposto para as famílias de baixa renda.

Foi assim no período do BNH, nos programas federais criados posteriormente, em cada um dos governos: Sarney (1986-1989), Collor (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o segundo mandato de FHC (1999-2002) e, por fim, o primeiro governo Lula (2003-2009). Até o governo Itamar, os programas estavam calcados nos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), somente no governo Itamar, com a crise deflagrada pelo governo Collor, é utilizado o recurso do Orçamento-Geral da União (OGU), para o Programa Morar Municípios, e recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para os Programas Habitar Brasil em substituição ao FGTS. (KLINYOWTZ; UEMURA, 2018, p. 20).

Há que se considerar ainda o déficit habitacional qualitativo, o qual, segundo um estudo da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, publicado em 2018, representava 11,3 milhões de moradias no período de 2007-2015, superando o déficit quantitativo, demandando estratégias e políticas contínuas para seu enfrentamento, tais como melhoramento de infraestrutura e regularização fundiária, estes tidos como estratégias do PlanHab, porém, com inexpressivos investimentos.

Quanto à produção habitacional, a CNM (2018), por meio de dados obtidos na Lei de Acesso à Informação, entre 2009-2018, verificou que o PMCMV contratou aproximadamente 5,3 milhões de moradias, entre as modalidades urbana e rural. Entre as modalidades Faixa 1 do Programa, que inclui os Programas Entidades, FAR, FAR-Ubanização, Oferta Pública, e Rural, para população de menor renda, registrou-se maior volume de contratações, tendo seu pico em 2013, com 537 mil unidades contratadas. Entre as Faixas 1,5, 2 e 3, a Faixa 2 ganha destaque pelo maior volume de contratações no PMCMV, com 2,7 milhões de unidades contratadas até junho de 2018; e em segundo lugar a Faixa 1, com aproximadamente 1,8 milhão de unidades contratadas.

Revela-se assim, um dos gargalos do Programa, a execução orçamentária. Do total gasto pelo Ministério das Cidades no período de 2009-2017, apenas 68% foi empenhado para o Programa Minha Casa, Minha Vida na modalidade urbana, como demonstra o quadro seguinte.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Quadro 02: Execução Orçamentária Programa Minha Casa, Minha Vida Urbana

Ano	PNHU		
	Empenhado	Pago + RP Pago	%
2009	800.000.000,00	450.000.000,00	56%
2010	1.200.000.000,00	350.000.000,00	29%
2011	2.000.000.000,00	-	0%
2012	1.700.000.000,00	-	0%
2013	1.900.000.000,00	800.000.000,00	42%
2014	612.000.000,00	-	0%
2015	10.488.859.309,21	10.488.859.309,21	100%
2016	918.515.705,00	918.515.705,00	100%
2017	842.068.895,00	842.068.895,00	100%
TOTAL	20.461.443.909,21	13.849.443,909,2	68%

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios - CNM. BRASIL, 2018.

Observa-se no quadro 02 um menor empenho de recursos, impactando na queda de contratações, acentuada em 2015 com 92% nas contratações de unidades da Faixa 1 do Programa, principal demanda concentrada no déficit habitacional, apenas 16 mil unidades foram contratadas, proveniente da redução e contingenciamento de recursos, estes provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), requerendo subsídios maiores, em relação a outras faixas.

Os dados demonstram ainda que a base do SNHIS para fortalecimento do setor público na promoção de moradias recai para o privilégio da promoção privada, utilizando-se de outros canais que não o FNHIS, escapando os mecanismos e instrumentos iniciais de planejamento e controle social, a princípio preconizados, agravando-se ainda pela não garantia de repasse de recursos para o cumprimento de suas metas.

O exemplo comparativo de unidades contratadas e entregues por faixas de 2009 a 2018, as faixas 2 e 3 juntas representam 64% das contratações e 65% das unidades entregues, cujas taxas de juros contratuais circulam de 7,00% a 8,16%, contra 34% de unidades entregues para a faixa 1, com subsídios.

Quadro 03: Comparativo de unidades contratadas e entregues por faixas (2009-2018)

Faixas	Contratações	Entregas	%
Faixa 1	1.847.575	1.355.714	73%



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Faixa 1,5	69.912	4.739	7%
Faixa 2	2.759.688	2.11.428	80%
Faixa 3	633.949	378.802	60%
Total Geral	5.311.124	3.950.683	74%

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios - CNM. Brasil, 2018.

O ciclo se repete e a política habitacional é engolida pela lógica de mercado, com incentivo à produção de unidades prontas, comercializáveis a uma faixa de renda inserida no mercado de trabalho e capaz de financiar sua moradia, em detrimento ao atendimento ampliado a famílias de baixa renda, que continuam a engrossar o perfil do déficit habitacional acumulado. A efeito de dados quantitativos e as metas previstas para atendimento do MCMV, por faixa de atendimento, verifica-se que não houve diálogo com o déficit habitacional acumulado por faixa de renda no País, segundo Klintowitz e Uemura (2018).

Pode-se considerar que o PMCMV configurou-se em um estandarte da política habitacional a nível federal. Todavia, para alguns estudiosos surgiu também com o objetivo de alavancar a economia por meio da indústria da construção civil. Cardoso e Aragão (2013), na abordagem do tema “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais”, fazem uma grande reflexão sobre a inserção imobiliária, o papel do Estado e dos consumidores ao longo do processo de produção da mercadoria moradia a partir das próprias diretrizes do Programa, resumindo as críticas ao PMCMV em oito pontos os quais julgam fundamentais:

[...] (i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44).

O Ministério das Cidades trouxe avanços em sua constituição no que tange a política urbana, na coordenação, gestão e formulação para uma Política Nacional de Habitação; entretanto, tendo a Caixa Econômica Federal – destaque-se desde a extinção do BNH – como agente operador dos Programas Habitacionais do Governo Federal por meio da Gestão do FGTS e vinculada ao Ministério da Fazenda, provocou segundo Maricato (2006),



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

uma relativa redução de força institucional do Ministério das Cidades, ao se referir à implantação de programas subsidiados.

Com inserção do PMCMV em 2009, a Política Nacional de Habitação começa a distanciar-se dos objetivos preconizados no PlanHab, quando para combater a crise econômica, o PAC enfatiza o subsistema de mercado, fortalecendo parcerias público privadas, constituindo-se como vetor de salvação de empresas do ramo da construção civil, sob a bandeira de combate a crise e retomada do crescimento econômico.

Presencia-se nesse cenário, o que Lojikine (1981, p. 121) aponta na urbanização capitalista contemporânea com a intervenção do Estado, “na determinação do vínculo entre a elaboração da política estatal, de um lado, e, de outro, a socialização contraditória das forças produtivas e das relações de produção.”

3 DÉFICIT HABITACIONAL: A REALIDADE PARANAENSE

Em dez anos do PMCMV, houve a contratação de 5,3 milhões de unidades e entrega de 3,9 milhões de unidades; sendo que para a Faixa 1, foram contratadas 1,8 milhão de unidades e entregues 1,3 milhão. A região nordeste e sudeste destacam-se como as que mais contrataram e entregaram unidades na Faixa 1, sendo que na região centro-oeste se verificou o menor número de contratações, registrando em 2017 um índice de apenas 30 unidades. Para as Faixas 1 ½, 2 e 3, a região sudeste apresenta os maiores números de contratações e entregas, seguida da região sul, com maiores contratações nas Faixas 2 e 3. (BRASIL. CNM, 2018).

A estimativa do déficit habitacional para 2015, segundo a Fundação João Pinheiro (2018), baseada no IBGE/PNAD/2015⁶, corresponde a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural.

Ao exemplo dos estados do sul do país quanto ao déficit habitacional, o Paraná é o que apresenta maior índice, com 8,4% (279.591 unidades) em relação aos outros estados como o Rio Grande do Sul com 8,0% (277.166 unidades) e Santa Catarina 7,6% (161.154 unidades). (BRASIL. IBGE, 2010).

⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Uma realidade que se sobrepõe a um estado no qual 92% (367) dos seus 399 municípios, (367) apresentam população abaixo de 50 mil habitantes, superando a média nacional de 89% (4.948) do total de 5.565 municípios. (BRASIL. IBGE, 2010). O dado é ainda mais impactante quando o índice demográfico com população de até 20 mil habitantes é representado por 78,2% (312) dos municípios. (PEHIS-PR, 2012⁷).

Dados do levantamento do PEHIS-PR (2012. p. 225), considerando o histórico de aproveitamento dos cadastros como demanda real, e adotando uma quebra de 50%, significa:

[...] que dos 352.270 cadastrados urbanos em todo o Paraná, pode-se considerar como demanda 176.135 cadastrados. O que equivale dizer que a estimativa de déficit quantitativo urbano para o Paraná é de 176.135, mais os 73.226 domicílios que precisam ser relocados nos assentamentos precários, mais 362 em cortiços, chega-se a um total de 249.723 unidades habitacionais.

Um dos dados relevantes levantados no PEHIS-PR (2012, p. 227), refere-se a população segundo a faixa de rendimento mensal domiciliar percapita do Estado em salários mínimos, apontando que 46,75% (4.945.639) encontram-se na Faixas de 0 a 1 salário mínimo em 2008, com sensível queda para 46,73%(4.799.378) em 2010.

Considerando a relação entre déficit habitacional e renda, os dados elencados pela PEHIS-PR (2012), com base em levantamento realizado pelo IBGE no ano de 2010, indicam que as famílias que se enquadram na faixa de renda de até um salário mínimo são as mais afetadas pelo déficit habitacional, representando 38,4% do total; em seguida, a famílias que possuem renda entre 1 e 2 salários mínimos, o que constitui 25,1% do total. Nas faixas de renda seguintes, os dados mostram que 12,6% correspondem aos que têm renda entre 2 e 3 salários mínimos, 12,8% estão na faixa de renda que vai de 3 a 5 salários mínimos e 11,1% correspondem as famílias com renda de mais de 5 salários mínimos. Neste sentido, fica evidente, mais uma vez, que a população que mais compõe os números do déficit habitacional é a com menor concentração de renda, o que indica a carência por programas habitacionais e uma maior dificuldade destas famílias de acessarem o direito a moradia. As regiões mais populosas – Metropolitana de Curitiba, Norte Central e Oeste – são também as que mais abarcam o déficit habitacional, sempre com maior concentração nas menores faixas de renda.

⁷ Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – PEHIS-PR, elaborado pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR. 2012.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Outro importante elemento apontado no PEHIS-PR (2012) diz respeito as terras disponíveis para habitação e aos vazios urbanos. Os dados publicizados correspondem ao ano de 2010 e apontam à existência de terras disponíveis em 89% dos municípios pesquisados, com maior volume entre os municípios com até 20.000 habitantes. Com relação aos vazios urbanos, também são os municípios com até 20.000 habitantes que mais os possuem, o que totaliza 208 cidades. Considerando os índices de déficit habitacional, que mais atingem as populações de baixa renda, e a disponibilidade de terras e vazios urbanos, se percebe que a demanda por programas habitacionais poderia ser amenizada por uma política urbana planejada e efetivada e por uma gestão pública comprometida com diagnóstico regionalizado às demandas locais.

O PEHIS-PR (2012) aponta como prioridade de atendimento por programas e investimentos à população de mais baixa renda, com enfoque a concentração de famílias para a faixa de até 3 salários mínimos, estruturando a equação de recursos não onerosos (100% para famílias com até 03 SM); recursos onerosos (70% para famílias com até 03 SM e 30% para famílias de 03 a 06 SM); mercado/SBPE (para famílias com renda acima de 06 SM).

Para atingir as metas previstas no Plano, previu-se em sua elaboração além dos recursos oriundos do OGU/FNHIS, FGTS, Orçamento Geral do Estado, e do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, a busca por outras fontes de recursos internacionais, Ministérios/programas, onerosos e não onerosos e sua utilização por Linha Programática (PL). Dados estes que, após transcorrido o período de sua elaboração, necessitam aprofundamento quanto a sua materialização, encontrando dificuldades no acesso a informações substanciais. Um dado previsto, no PEHIS-PR (2012. p. 263) presente em análises contemporâneas, refere-se aos Cenários de esgotamento do FGTS, fonte tradicional de financiamento no Brasil, “a previsão feita é a de que ela se esgote, assim como os do OGU – PMCMV, a partir de 2015. Neste Cenário, mais provável, o setor terá que encontrar novas fontes de financiamento para equacionar o déficit habitacional.”

Representando a intervenção do estado do Paraná, junto a política habitacional, tomou-se por referência dados quantitativos, a partir dos trabalhos realizados pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, representada por seus doze Escritórios Regionais abrangendo em sua jurisdição administrativa os 399 municípios do estado.

Com alocação de recursos federais disponibilizados a nível do Ministério das Cidades, e recursos do estado repassado a Companhia por meio ao Programa Morar Bem



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Melhor Paraná, atuou na operacionalização de programas habitacionais nas seguintes modalidades: Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E); e Programa Minha Casa, Minha Vida – Oferta Pública de Recursos (PMCMV-OPR); estabelecendo parcerias de viabilidade técnica profissional a projetos e assessoria a municípios, entidades e famílias na execução de programas; repasse de subsídios do estado por meio das concessionárias de energia elétrica e de saneamento, através de convênios entre empreiteiras e entidades, para concessão de subsídios na implantação de serviços de energia elétrica e saneamento, estendendo o atendimento a 297 (74%) dos 399 municípios, em moradias urbanas, e 344 municípios (86%) dos 399, em moradias rurais.

Dentre as modalidades FAR, FDS, FNHIS, SUB 50 Oferta Pública, e PNHR, os quais apresentam como fonte de recursos o Orçamento Geral da União (OGU) foram entregues entre o período de 2010-2011, 56.097 unidades, com 2.408 unidades paralisadas; destas 473 unidades na modalidade SUB 50 Oferta Pública, e 1935 unidades na modalidade FAR. Nas modalidades FGTS, recursos onerosos, provenientes do CGFGTS, foram 19.785 unidades concluídas, sem registro de obras paralisadas.

Os números expostos, mesmo que parcialmente representem a produção habitacional no estado do Paraná já que remetem apenas a Companhia de Habitação do Estado, necessitando dados de outras fontes e agentes executores dessa política, apontam para um período (2011-2018), em que se possibilitou o acesso a moradia à famílias de baixa renda, priorizando as Faixas de 0 a 3 SM; entretanto, com uma sinalização preocupante ao demonstrar o número de unidades paralisadas nas modalidades SUB 50 Oferta Pública e FAR, reverberando não apenas um forte impacto aos municípios, em especial aos de pequeno porte, mas, a fragilidade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em seu princípio básico de garantir recursos financeiros para operacionalização do Plano Nacional de Habitação, por meio do Pacto Nacional pela Moradia Digna, 2009-2023.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos apontados neste artigo não esgotam a análise do tema, entretanto, explicitam que do ponto de vista estratégico para a indústria da construção civil, como vetor de crescimento econômico e geração de empregos o PMCMV foi bem sucedido, e em



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

específico no estado do Paraná, segundo relatório quantitativo da produção habitacional no período de 2011-2018, compilado pela Companhia de Habitação do estado, representando um salto significativo ao eixo da PNH quanto a cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social.

Todavia, esse resultado quantitativo não se esgota em si mesmo, requerendo um olhar aprofundado retomando os demais eixos estruturantes do PNH, como os modelos de financiamento e subsídios, os quais ainda não se estruturaram com fontes de recursos tanto onerosos como não onerosos em perenes e estáveis; o desenho institucional nas três esferas de governo ainda demonstra sua fragilidade, carecendo de uma estrutura fortificada quanto ao seu arranjo, capacidade técnica e canais efetivos para vinculação de recursos financeiros, independentes de antigas práticas políticas de concessão, e subordinação ao agente operador e principal gestor do FGTS, Caixa Econômica Federal. Por fim, faz-se urgente retomar o eixo sobre a discussão da política urbana e fundiária, tema este alocado como subprojeto no PMCMV, pela lógica de um modelo de Estado capturado por interesses privados, pela cultura da opressão, onde o processo de combate a pobreza concretiza-se via consumo, e a terra urbana e a moradia são discutidas pelas finanças globais (ROLNIK, 2015).

A revisão do PlanHab e demais Planos Estaduais para o ano de 2019 faz em face ao momento histórico brasileiro mais que um cumprimento de agenda, mas, sim imprescindível e inadiável para os rumos da política habitacional; resta-nos saber quais serão os ecos que perdurarão neste processo.

5 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BONDUKI, N. G. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** In: Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, nº 1, São Paulo, 2008, p.70-104. Disponível em: https://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em 12 de março de 2019.

BONDUKI, N. G. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas nas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, R. **Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação** (p. 45-48). São Paulo: Annablume, 2013.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

BRASIL. Conselho Nacional de Municípios - CNM. **Estudo Técnico**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/registros/todos/>. Acesso em 04 de março de 2019.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em 30 de março de 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. Lei 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 jun. 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, dezembro. 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha casa minha vida**. Disponível em: <https://www1.caixa.gov.br>. Acesso em 30 junho 2016.

CARDOSO, A.L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Total da população do Paraná – Censo 2010**. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_parana.pdf. Acesso 03 de junho de 2018.

KLINTOWTZ, D.; UEMURA, M.M. Habitação no Brasil: uma política que não dialoga com a cidade real. In: **Trabalho Social, territórios e moradia: a construção do direito à cidade**. Org. PAZ, R.D.O. e ARREGUI, C.C. São Paulo: Veras Editora, 2018. Pgs 15-37.

LEFEBVRE, H. **Direito à Cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2011.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PARANÁ. Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná–PEHIS-PR**. 2012.

PARANÁ. Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR. **Relatório de Produção Habitacional período 2011-2018**. 2018.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.