



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS  
BACHARELADO EM GEOGRAFIA**

**JOÃO VITOR BARBOSA DE FRANÇA**

**O déficit habitacional como agravante da desigualdade:**

Estudo e análise de políticas habitacionais na RMR

Recife

2023

JOÃO VITOR BARBOSA DE FRANÇA

**O déficit habitacional como agravante da desigualdade:**

Estudo e análise de políticas habitacionais na RMR

Trabalho apresentado à Coordenação do  
Curso de Geografia da Universidade  
Federal de Pernambuco, como requisito  
parcial para obtenção do título de  
Bacharel em Geografia

**Área de concentração:** Geografia Urbana

**Orientador:** Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic

Recife  
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Barbosa de França, João Vitor.

O déficit habitacional como agravante da desigualdade: Estudo e análise de políticas habitacionais na RMR / João Vitor Barbosa de França. - Recife, 2023. 38 p. : il., tab.

Orientador(a): Bertrand Cozic

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Geografia - Bacharelado, 2023.

Inclui referências.

1. Déficit habitacional. I. Cozic, Bertrand. (Orientação). II. Título.

910 CDD (22.ed.)

JOÃO VITOR BARBOSA DE FRANÇA

**O déficit habitacional como agravante da desigualdade:**

Estudo e análise de políticas habitacionais na RMR

Trabalho apresentado à Coordenação do Curso de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Recife, 04 de outubro de 2023

---

**Orientador: Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic (UFPE)**

---

**Me. Lucas André Penha dos Santos (UFPE)**

---

**Prof. Dr. Osvaldo Girão da Silva (UFPE)**

## **AGRADECIMENTOS**

Não teria como iniciar sem ser agradecendo à minha mãe Hebe, que sempre esteve ao meu lado nos momentos bons e nos difíceis, e que me ensinou a importância de cuidar das pessoas que a gente ama. Agradeço ao meu pai Antônio e ao meu irmão Arthur, por me apoiarem na minha jornada e se preocuparem comigo.

Agradeço aos meus amigos Lucca, Lucas e Ester, e todos que de alguma forma estiveram comigo enfrentando as adversidades dessa recém chegada vida adulta. Perto ou longe, guardo os momentos que vivemos por onde vou.

Agradeço à minha avó Hebe (em memória), por ter nos ensinado tanto e ser esse símbolo de força apesar das dificuldades, seu amor está em todos os lugares. Agradeço a minha tia Ana, minhas tias, tios e todos que contribuíram na minha formação.

Agradeço à Prof. Dr. Bertrand, Prof. Dr. Girão e Lucas, por estarem presentes nessa etapa e por compartilharem seus conhecimentos.

## **RESUMO**

A moradia é um direito garantido desde a Constituição de 1988, no entanto, a realidade no Brasil é bem diferente. Com isso em mente, foi realizada uma busca histórica que abordasse os principais momentos da política habitacional brasileira, para assim se ter uma dimensão das raízes históricas de problemas que se perpetuam até os dias atuais. Apesar das semelhanças, cada cidade brasileira conduziu as políticas habitacionais de forma particular, como é o caso do Grande Recife, um local que sofre com o déficit habitacional. Em vista disso, foi realizado um estudo dos principais momentos da política urbana brasileira com dados do IBGE, da Fundação João Pinheiro e da Caixa Econômica Federal de cada período, para provar se essas políticas foram eficazes em reduzir o déficit habitacional. A redução do déficit e a garantia da moradia, apesar de amenizados pelas habitações construídas pelo Banco Nacional de Habitação e pelo Minha Casa Minha Vida, apresentaram problemas de inserção urbana e infraestrutura, mostrando que ainda há um longo caminho a percorrer para assegurar a qualidade de vida da população.

Palavras-chave: Déficit habitacional. Moradia. Grande Recife. Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

Housing has been a guaranteed right since the 1988 Constitution, however, the reality in Brazil is very different. With this in mind, a historical search was carried out to address the main moments of Brazilian housing policy, in order to gain insight into the historical roots of problems that continue to this day. Despite the similarities, each Brazilian city has implemented housing policies in a particular way, as is the case of Greater Recife, a place that suffers from a housing deficit. In view of this, a study was carried out on the main moments of Brazilian urban policy with data from IBGE, Fundação João Pinheiro and Caixa Econômica Federal for each period, to prove whether these policies were effective in reducing the housing deficit. The reduction of the deficit and the guarantee of housing, despite being alleviated by the housing built by the National Housing Bank and Minha Casa Minha Vida, presented problems of urban insertion and infrastructure, showing that there is still a long way to go to ensure the quality of life of the population.

Keywords: Housing deficit. Housing. Great Recife. Public policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cortiço do século XIX.....	15
Figura 2 - Mocambos.....	15
Figura 3 - Institutos de Aposentadoria e Pensão.....	17
Figura 4 - Mapa da Região Metropolitana do Recife destacando a produção habitacional popular do BNH entre 1964-1984 e a sua localização nas cidades.....	23
Figura 5 - Mapa localização habitacionais Minha Casa Minha Vida faixa 1 na RMR.....	31

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	População no Brasil entre 1872-1930.....	14
Gráfico 2 -	População no Brasil entre 1930-1960.....	16
Gráfico 3 -	População no Brasil entre 1960-1980.....	19
Gráfico 4 -	Variação população rural e urbana 1960-1980.....	19
Gráfico 5 -	Variação população rural e urbana 1980-2000.....	24
Gráfico 6 -	População no Brasil entre 1980-2000.....	24
Gráfico 7 -	População no Brasil entre 2000-2010.....	26
Gráfico 8 -	Variação população rural e urbana 2000-2010.....	26

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Déficit habitacional atendido pela produção para baixa renda do BNH na RMR..	21
Tabela 2 - Déficit habitacional e dados complementares da RMR.....	29
Tabela 3 - Quantidade unidades habitacionais do PMCMV faixa 1 por municípios na RMR até março de 2018.....	30

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	As políticas habitacionais no Brasil em perspectiva histórica.....	13
Quadro 2 -	Iniciativas geradas pelo BNH.....	21

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM PERSPECTIVA HISTÓRICA</b> .....	11
2.1 Consequências da desigualdade relacionadas à habitação.....	11
2.2 Periodização das políticas urbanas no Brasil.....	12
<b>3. Período pré-1930: A terra como propriedade (1850-1930)</b> .....	13
3.1 Lei de Terras (1850).....	14
3.2 Lei Áurea (1888).....	15
<b>4. Período pós-1930: As primeiras políticas do Estado (1930-1964)</b> .....	16
4.1 IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões).....	17
<b>5. Período Militar: O BNH e suas iniciativas (1964-1986)</b> .....	18
5.1 Produção do BNH e seus programas.....	22
<b>6. Período pós-BNH: Redemocratização e políticas locais (1986-2003)</b> .....	23
<b>7. Governos Lula e Dilma: O PMCMV e sua produção (2003-2016)</b> .....	26
7.1 Produção do PMCMV para a faixa 1.....	29
<b>8. Anos recentes: Resultados da FJP (2016-2019)</b> .....	32
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	33
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	34

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil, sendo um país populoso e de grande extensão, possui uma história conturbada que reflete na desigualdade até os dias atuais. Com uma urbanização tardia, e feita de forma desordenada, retirando pessoas em situação de vulnerabilidade do centro da cidade para locais marginalizados, faz o déficit habitacional ser um problema cada vez mais preocupante para o país.

Segundo dados da última pesquisa da Fundação João Pinheiro, o Brasil sofria de um déficit habitacional de 5,876 milhões de moradias em 2019, no entanto, esses dados não incluem a pandemia, o que significa que a realidade pode ser bem pior. De acordo com levantamento da Campanha Despejo Zero, entre agosto de 2020 e maio de 2022, aumentou em 393% o número de famílias despejadas no Brasil.

No vídeo “A Cartografia é uma arma carregada de futuro”, com participação do professor Jan Bitoun, é mostrado bem os impactos que a pandemia causou nas cidades. Através de mapas da cidade do Recife, pode-se compreender como a COVID impactou de forma distinta as áreas de média e alta renda em comparação com as comunidades. A diferença no diagnóstico e letalidade do vírus escancara como em uma mesma cidade alguns grupos são mais privilegiados pelo sistema de saúde.

Levando em consideração essas informações, fica claro a importância de estudar esse problema e a forma como ele se agravou com o passar das décadas. Com isso, a pesquisa teve o intuito de realizar um estudo dos principais momentos da política urbana brasileira, e a partir dos dados de cada período refletir se essas políticas foram eficazes em reduzir o déficit habitacional.

A seguir, no sumário é mostrado bem os momentos dessa periodização, sendo cada um deles um momento marcante na história da política urbana brasileira, perpassando desde antes de 1930 até os anos mais recentes.

Para Milton Santos:

O problema da pobreza ganhou, em nossos dias, uma atualidade incontestável por duas grandes razões: em parte pela generalidade do fenômeno que atinge a todos os países, embora em particular aflija mais duramente os países subdesenvolvidos, mas também pelo fato de que **a urbanização galopante que estes últimos conhecem é acompanhada pela expansão, a um ritmo igual, da expansão da pobreza...** (Milton Santos, 1975, p.1)

## **2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM PERSPECTIVA HISTÓRICA**

O processo de urbanização ocorreu de forma desordenada, principalmente nos países periféricos. Nas últimas cinco décadas, a população brasileira urbana cresceu mais de 100 milhões de pessoas, sendo que mais de 84% de sua população vivem nas cidades urbanas. (IBGE, 2010) De acordo com o último levantamento realizado pelo Censo 2010, naquele momento haviam 15 cidades brasileiras com mais de 1 milhão de habitantes.

A forma como ocorreu esse processo de expansão e transformação atrelado ao modelo de produção capitalista, acarreta numa baixa qualidade de vida para boa parte da população. A pobreza nas metrópoles brasileiras é bastante visível na fragmentação do espaço urbano: de um lado, tem-se a cidade formal, na qual está concentrada boa parte dos investimentos públicos e a atenção do planejamento urbano. Como exemplo, pode-se citar os condomínios e bairros fechados de alto padrão, cada vez mais presentes na Região Metropolitana do Recife, alvo de projetos imobiliários privados.

Do outro lado, a antítese absoluta deste modelo, a cidade informal, relegada às benfeitorias e investimentos públicos, que se reproduz na ilegalidade urbana, sem nenhum atributo da urbanidade, acentuando as diferenças socioambientais. A precariedade e a ilegalidade são seus atributos principais contribuindo para a formação de espaços urbanos insustentáveis, que atingem não somente a população que ali habita, mas o conjunto da sociedade que vive nas cidades. (BONDUKI, 2010).

Com isso, segundo estudos apontados por Bonduki (2010) em grande parte do território das metrópoles brasileiras, como Recife, significativa parte da população permanece sem acesso a padrões adequados de habitabilidade urbana e à cidade. Dessa forma, a população excluída do acesso à terra urbanizada, para ter acesso à moradia, ocupa historicamente as áreas periféricas, ambientalmente frágeis e que despertam pouco interesse para o mercado imobiliário. No tópico a seguir, serão discutidas outras consequências da falta de moradia.

### **2.1 Consequências da desigualdade relacionadas à habitação**

A ocupação de áreas periféricas é a solução que as pessoas em situação de vulnerabilidade social encontram por não possuir moradia digna. Mesmo sendo áreas de difícil ocupação, a desvalorização destas torna os custos menores para quem não possui outra saída. As ocupações geralmente ocorrem em córregos, rios, mangues, encostas deslizantes, várzeas inundáveis e outras áreas de proteção ambiental. Outras características que tornam

essas áreas pouco atrativas para o mercado imobiliário são as restrições jurídico-fundiárias, determinadas por meio de leis de proteção ambiental.

A má qualidade de vida das pessoas nas cidades se deve a vários fatores, dentre esses: a ocupação desordenada agravada pela urbanização, as péssimas condições de infraestrutura em áreas urbanas, como exemplo do saneamento básico, saúde, transporte público, poluição da água, do ar e das paisagens; A falta de vegetação e um planejamento excludente estão entre os fatores que contribuem para a má qualidade de vida nas cidades. Nesse contexto, a discussão a respeito do direito à cidade para todos os cidadãos se torna mais urgente, principalmente para a população de baixa renda, que sem acesso ao espaço urbano de forma legal, ocupam e constroem assentamentos precários em áreas ambientalmente frágeis.

## **2.2 Periodização das políticas urbanas no Brasil**

Com o processo de urbanização acelerado ocorrido no Brasil, o aumento populacional urbano ultrapassou bastante a oferta de moradia. Durante a história do país, houveram diferentes tentativas do Estado de regular ou promover a habitação, principalmente a partir da década de 1960. Para descrever essas diferentes medidas adotadas por diferentes governos em relação à questão habitacional, adotou-se a periodização feita por Cardoso (2017a; 2017b) e posteriormente por ALMEIDA e ARAUJO (2021). A divisão é feita em cinco momentos (Quadro 1), e é composta pelos governos e as soluções que cada um adotou com relação à questão habitacional.

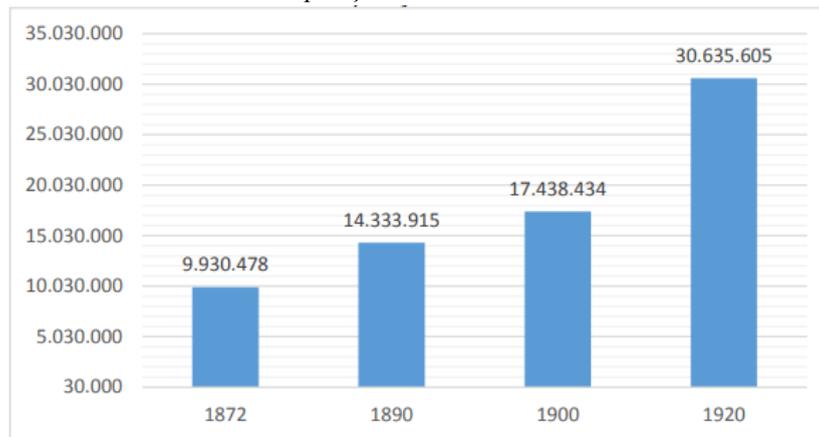
Momento	População (última década)	Contexto Histórico	Características Gerais	Política Habitacional
1850-1930	30.635.605	Crise da habitação após crescimento populacional urbano	aumento da população urbana e reformas de cunho higienistas	Lei de Terras
1930-1964	70.992.343	Era Vargas	Início de uma intervenção estatal na produção de moradia popular e para classe média	Política dos Institutos de Aposentaria e Pensão (IAP) e Fundação da Casa Popular (FCP)
1964-1986	121.150.573	Ditadura militar	Habitação social como forma de manter a população satisfeita para evitar manifestações populares; <i>boom</i> imobiliário	Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Banco Nacional de Habitação (BNH)
1986-2003	165.590.693	Redemocratização e neoliberalismo econômico	Descentralização das políticas públicas nacionais e instabilidade política	Descentralização em nível nacional e avanços em níveis locais
2003-2016	190.560.799	Governos de Lula e Dilma Rousseff	Retorno às políticas habitacionais após descentralização	Programa Minha Casa, Minha Vida

Quadro 1: As políticas habitacionais no Brasil em perspectiva histórica  
Fonte: Dados retirados do IBGE e de Cardoso (2017a; 2017b).

### 3 Período pré-1930: A terra como propriedade (1850-1930)

Esse período é marcado por uma rápida urbanização dos centros urbanos, e um aumento populacional atrelado às oportunidades existentes nas cidades. Os dados da série histórica divulgados pelo IBGE (Gráfico 1) mostram o rápido crescimento da população com o passar das décadas.

Gráfico 1 - População no Brasil entre 1872-1930



Fonte: IBGE, série histórica

### 3.1 Lei de Terras (1850)

O primeiro marco importante para entender como ocorreu o processo de urbanização e se consolidou o problema da moradia no Brasil foi a Lei de Terras, de 1850, que instituiu o regime da propriedade privada do solo e estabeleceu as bases para o desenvolvimento do mercado de solo, tanto agrário quanto urbano. Com essa lei, o acesso à terra se dá exclusivamente pela compra e venda, enquanto reconhece a propriedade de todos aqueles que já as ocupavam produtivamente. Nesse sentido, a Lei de Terras cria uma “cerca jurídica”, como afirma Miguel Baldez, impedindo outras formas de acesso à terra e excluindo, indiretamente, todos aqueles que não houvessem recursos para sua aquisição.

Com isso, segundo a professora Ana Fani, o desenvolvimento do processo de reprodução do urbano que engloba terras ociosas ou rurais, ocorre por meio de um processo de integração que tende a aumentar a demanda por terra; Dessa forma, a terra passou a assumir suas características de forma cada vez mais segregadas, passando a ser um bem vital para a manutenção da vida, por meio da moradia e áreas de lazer.

Quando existia o acesso à moradia, era feito por meio do aluguel (BONDUCKI, 1988; RIBEIRO, 1997). Esse aluguel era feito geralmente em cortiços (figura 1) e divididos para várias famílias em condições bastante precárias, pois era o que tinham condição de pagar. A construção de vilas para operários também era uma possibilidade, apesar de difícil, para aqueles trabalhadores de indústrias que localizavam-se mais distantes da cidade.

Figura 1 - Cortiço do Século XIX



Fonte: Jornal O Globo

### 3.2 Lei Áurea (1888)

No período pré-Vargas, o Recife, por exemplo, passou por um processo de expansão do seu território, deixando de ser vila e sendo reconhecido como cidade (Alves, 2009). Nesse período, Freyre (1936) aponta o surgimento dos mocambos (figura 2), habitações improvisadas construídas pelos próprios habitantes nos entornos da cidade e em áreas alagáveis como forma de acesso à moradia. Os mocambos já ocupavam os mangues de Recife desde o século XVII e, assim como aconteceu nacionalmente, com a abolição da escravatura eles passaram a se multiplicar, ocupando não só os mangues e planícies alagáveis, como também as áreas de morros (AGUIAR; ARAUJO, 2020).

Figura 2 - Mocambos



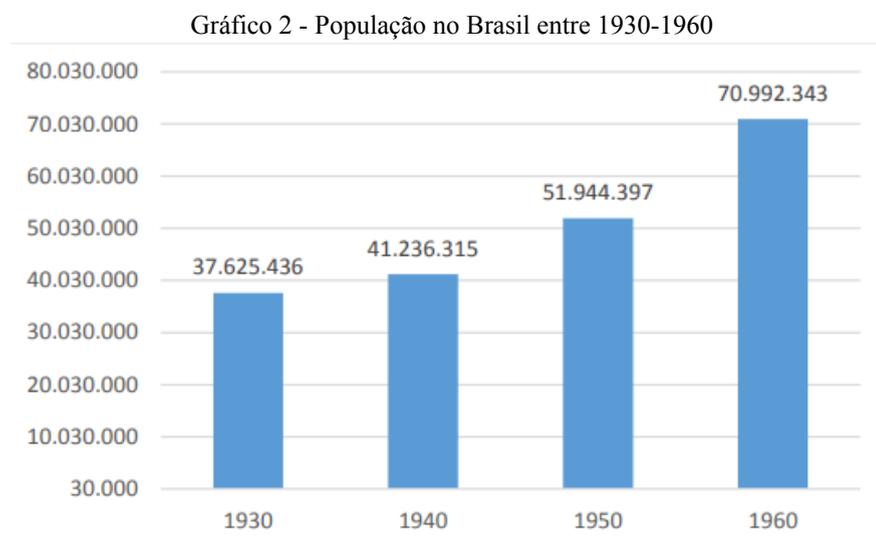
Fonte: Fundação Joaquim Nabuco

Esses ambientes eram escuros, sujos, com pouca incidência de raios solares e propícios ao surgimento de doenças como a febre amarela. O Estado, então, inicia uma política higienista no início do século XX, com a demolição em massa dessas habitações e realizando o alargamento das ruas. As pessoas retiradas de suas moradias, eram segregadas pelo Estado e pelo mercado, impulsionando o surgimento de favelas, pois não eram oferecidas soluções habitacionais.

O período pré-1930 foi o momento em que a terra passou a ser tratada como propriedade, tendo seu valor atrelado ao lucro. A marginalização decorrente desse período tem consequências até os dias atuais, com as classes menos favorecidas ocupando as áreas com piores condições. A partir desse período inicial, pode-se começar a compreender de que forma ocorreu a urbanização no país.

#### 4 Período pós-1930: As primeiras políticas do Estado (1930-1964)

Nesse momento, os dados da série histórica do IBGE também mostraram um crescimento constante (gráfico 2). Esse número cada vez maior de habitantes mostrava a necessidade de medidas efetivas quanto à moradia, que estava em crise após as reformas higienistas.



Fonte: IBGE, série histórica

Esse período foi marcado por transformações na política, em como o Estado intervém e na relação deste com a sociedade. Abandonando o pacto oligárquico vigente na República Velha, os governos comandados por Getúlio Vargas irão trazer para o quadro de alianças de suporte ao regime, tanto a burguesia industrial que vinha ascendendo, quanto trabalhadores

urbanos, estes beneficiados pela legislação trabalhista e pela política de previdência social (IANNI, 1971).

#### 4.1 IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões)

Durante o governo de Agamenon Magalhães (1939), interventor nomeado por Getúlio Vargas, ocorreu uma expansão populacional de 30 milhões para cerca de 71 milhões de habitantes. O Governo Federal criou dois programas que foram as primeiras experiências de políticas que promoveram a produção habitacional até então: a política dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) (figura 3) e a Fundação da Casa Popular (FCP). A política dos Institutos de Aposentadoria e Pensão buscava fornecer vantagens na aquisição de imóvel para os seus associados, que eram em sua maioria da classe média. Bonduki (2004) aponta que os institutos tinham três planos diferentes de modo que o plano A visava a compra ou locação de novas unidades habitacionais; o plano B a aquisição do terreno para construção de moradia e o plano C, empréstimos para fins de moradia com condições especiais de pagamento. Enquanto a Fundação Casa Popular tinha como alvo uma população de mais baixa renda, que não era contemplada pela política dos Institutos de Aposentadoria e Pensão.

Figura 3 - Institutos de Aposentadoria e Pensão



Fonte: Imagem retirada do Google

Os conjuntos habitacionais foram o elemento mais importante das políticas dos IAPs (BONDUCKI, 1988), e foram construídos a partir de influência das experiências europeias, como da Alemanha, e previam equipamentos e infraestrutura além da moradia. O Instituto oferecia financiamento que permitia o acesso à moradia através da compra, pois a propriedade

para os adeptos do varguismo era um meio de subordinar os trabalhadores e evitar a sua adesão a movimentos políticos ligados à esquerda.

Era um momento de grande aceleração da urbanização, motivada pelo crescimento econômico via industrialização e pelas migrações campo-cidade, por isso, mesmo com a produção de conjuntos habitacionais de qualidade, a quantidade produzida não conseguia atender a boa parte da população. Além disso, a política de previdência só atendia aos trabalhadores “com carteira assinada”, deixando de lado a maioria dos trabalhadores informais.

Soma-se a essa produção a iniciativa local preconizada pelo Serviço Social Contra o Mocambo e pela Liga Social Contra o Mocambo, criada em 1939 e que, juntamente com um discurso higienista, promoveu a retirada dos mocambos de áreas centrais com interesse de expansão do mercado imobiliário (AGUIAR; ARAÚJO, 2020). Foram retiradas cerca de 12 mil moradias situadas em áreas centrais de mangue. Como contrapartida, foram construídas apenas cerca de 5 mil novas moradias (CAVALCANTI et al., 2016). Esse processo levou a ocupação dos morros das regiões Norte e Oeste da cidade, que atualmente constituem as maiores ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) de Recife.

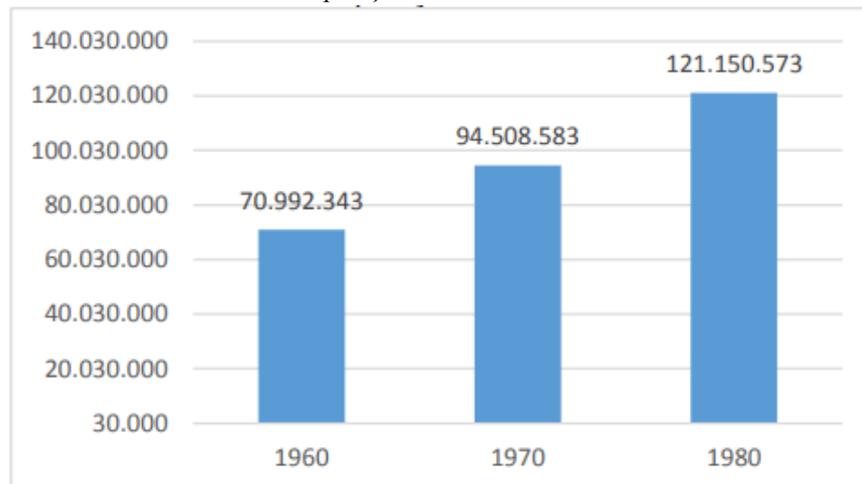
Promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, no final deste período é realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Esse evento lançou uma plataforma para as cidades e para habitação que buscava enfrentar a questão fundiária, propondo um programa nacional de planejamento e de política habitacional, visando a universalização do acesso à moradia digna. A proposta de Reforma Urbana foi o primeiro documento a afirmar o direito à cidade e à moradia e a responsabilidade do Estado na sua provisão.

Nesse período, o crescimento da população atrelado à crise das reformas higienistas exigia medidas mais efetivas quanto à moradia. O Estado começa a intervir com mais vigor na habitação, lançando as primeiras medidas que facilitam a aquisição de imóveis, ainda que não tenham sido tão eficazes, principalmente comparadas com as políticas implantadas nos próximos períodos.

## **5 Período Militar: O BNH e suas iniciativas (1964-1986)**

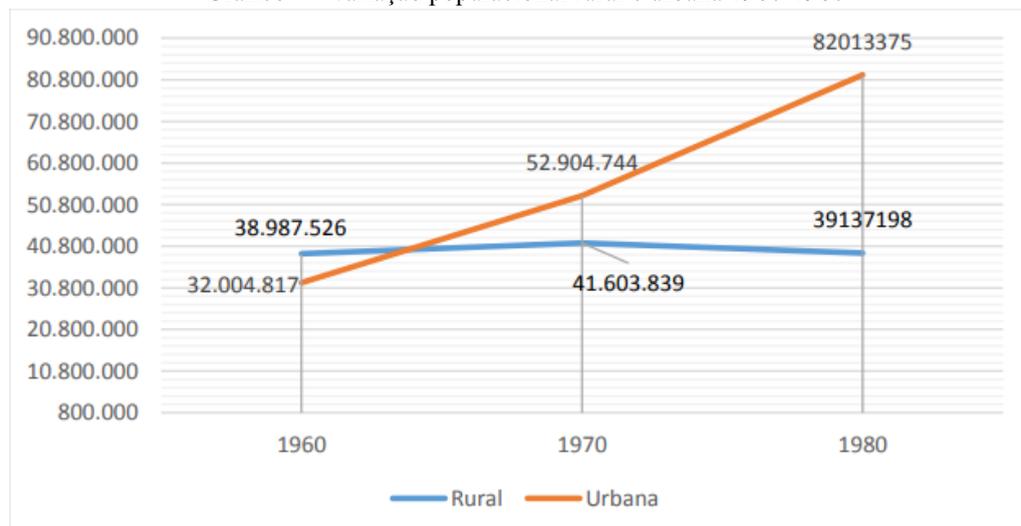
Pela primeira vez, o crescimento habitacional neste período (gráfico 3) foi mais evidente na zona urbana, abrigando mais da metade da população nacional (gráfico 4). Esse novo cenário intensificou a crise habitacional nas cidades, mesmo com os esforços de políticas como os IAPs e FCP.

Gráfico 3 - População no Brasil entre 1960-1980



Fonte: IBGE, série histórica

Gráfico 4 - Variação populacional rural e urbana 1960-1980



Fonte: Série histórica IBGE

O país vinha enfrentando uma crise econômica desde 1960, e com o golpe militar se instalou um período de forte recessão, afetando principalmente as classes mais pobres. Ao mesmo tempo, o regime militar elimina as principais lideranças políticas que vinham polarizando o debate político e acaba mesmo por aniquilar aquelas que tinham sido originalmente suportes “civis” do golpe (IANNI, 1971). Em meados de 1964, Sandra Cavalcante, que coordenou o programa de remoção de favelas de Carlos Lacerda no governo do Rio de Janeiro, escreveu uma carta ao general-presidente na qual diz “as massas estão orfãs”. O regime tinha que oferecer algo para ajudar essas massas, dessa forma sendo um antídoto contra o “comunismo”: a propriedade da moradia (AZEVEDO, 1988).

Com a presidência de Sandra Cavalcante, o recém criado Banco Nacional de Habitação iniciou um programa de construção de conjuntos habitacionais, financiados pelo

BNH com recursos de letras imobiliárias emitidas pelo banco. Para acessar os conjuntos teria que ser feito um cadastro pelos órgãos executores da política habitacional, as COHABs (Companhias Estaduais ou Municipais de Habitação). Pelo contexto recessivo, o arrocho salarial e também o formato adotado para o financiamento habitacional que não previa subsídios diretos, esse primeiro momento de produção de conjuntos pelo BNH gerou grande inadimplência, o que levou ao estancamento da produção de Habitação de Interesse Social (HIS) pelo Banco, até 1974.

A partir de 1966, começa uma forte disputa pelo controle do BNH (CARDOSO, 2017a), que é visto pelos ministros da área econômica como um instrumento importante para a retomada do crescimento. O BNH e a política habitacional são afetados com a reforma financeira de 1966, pois é nesse momento que são criados: o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS); o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) - as cadernetas de poupança; e a correção monetária. A partir dos recursos da poupança e do FGTS direcionados para a produção habitacional, ocorre um boom imobiliário que efetivamente dinamizará a economia, gerando posteriormente uma dinâmica de forte crescimento econômico para o país - o que foi chamado de o “milagre brasileiro”. No modelo adotado daí em diante - e que continua a prevalecer até os dias atuais - os recursos do FGTS são voltados para o financiamento dos setores de baixa renda, enquanto os recursos da caderneta de poupança são voltados para os setores médios.

Entre 1970 até 1974, ocorre uma predominância da produção destinada às camadas médias, acompanhada por uma redução na produção de HIS pelas COHABs. Enquanto isso, o BNH desenvolveu uma vigorosa política de erradicação de favelas, com deslocamento da população para conjuntos habitacionais construídos nas periferias de grandes cidades brasileiras. Mesmo sem dados consolidados, sabe-se que essa política foi acionada em várias grandes metrópoles brasileiras, como Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Entretanto, é preciso considerar a ambiguidade que frequentemente cerca a postura do Estado frente às favelas. Desse modo, durante o Governo Negrão de Lima (1965-1970), dois órgãos governamentais desenvolviam duas políticas antagônicas no Rio de Janeiro ao mesmo tempo: enquanto a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), relacionada ao BNH, removía favelas em larga escala, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) promovía a urbanização de três favelas (Brás de Pina, Mata Machado e Morro União), cumprindo uma promessa de campanha do Governador.

Com a mudança do grupo militar que tinha hegemonia no governo, a partir de 1974, várias mudanças ocorrem na política habitacional: o programa de suspensão de favelas é suspenso e é retomada a produção habitacional para os setores de baixa renda. Além disso, na esteira das propostas da I Conferência Mundial do HABITAT, realizada em 1976, são propostos programas “alternativos”: o PROMORAR, voltado para a urbanização de favelas; o PROFILURB, com objetivo de promover a produção de lotes urbanizados; e o JOÃO DE BARRO, de apoio à construção individual ou coletiva (Quadro 2).

Quadro 2 - iniciativas geradas pelo BNH

<b>Ano</b>	<b>Iniciativas</b>	<b>Objetivo</b>
<b>1975</b>	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb)	Ampliar acesso ao solo urbano com infraestrutura adequada
<b>1977</b>	Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (Ficam)	Financiamento de habitação para famílias contempladas pela Cohab
<b>1979</b>	Programa de Erradicação de Sub-Habitação (Promorar)	Urbanização ou reassentamentos de áreas pobres e favelas
<b>1984</b>	Projeto João de Barro	Estimula autoconstrução em centros urbanos

Fonte: Bezerra (2014); Castilho (2013); Souza (2007).

Houve uma retomada da produção de HIS, dessa vez de forma mais vasta do que a do primeiro período (1964-1970). O BNH estimulou a utilização de novas tecnologias de racionalização do processo construtivo, avançando em alguns casos para a pré-fabricação. Na perspectiva financeira, foram propostos meios que permitiram ampliar a margem de segurança dos empréstimos, o que, por um lado, permitiu efetivamente reduzir de forma significativa o risco de inadimplência, mas, por outro lado, impediu o acesso dos trabalhadores de mais baixa renda ao sistema.

Para suprir essa lacuna, foram adotados programas alternativos a partir de 1978, uma vez que o PROFILURB e o JOÃO DE BARRO seriam programas de baixíssimos custos que, em princípio, deveriam atender as pessoas menos favorecidas. Contudo, esses programas não prosperaram, apresentando uma produção muito pequena em relação à demanda. Deve-se ressaltar ainda, que o BNH - o qual, no início dos anos 1980, começava um processo forte de autocrítica e de busca de uma redefinição da política habitacional - foi duramente atingido pela crise financeira dos anos 1980, o que levou à sua extinção em 1986.

Enquanto no final dos anos 1960, a crise de inadimplência era oriunda dos setores populares, nos anos 1980, ela veio da classe média. Durante a década de 1970, a classe média se comprometeu com o pagamento de dívidas hipotecárias, e no início dos anos 1980, sofreram dificuldades como consequência do descompasso entre o reajuste das prestações e a correção dos salários. Através da mobilização e pressão política da classe média, o BNH acabou optando por mudar o mecanismo de reajuste, adequando-o à correção dos salários, o que provocou um enorme rombo no sistema - os recursos orçamentários deveriam cobri-lo, o que nunca aconteceu. Em meio a uma crise financeira, o BNH restringiu as suas atividades enquanto promovia uma discussão pública sobre a sua reestruturação, sendo, no entanto, abruptamente extinto, em 1986, durante o Governo Sarney.

### 5.1 Produção do BNH e seus programas

Analisando mais atentamente a produção habitacional do BNH para a população de renda mais baixa, observa-se que apesar de numerosa no Recife e sua região metropolitana, as novas unidades habitacionais foram construídas mais afastadas dos centros urbanos. Os habitacionais produzidos pelas cooperativas e pela cohab, notam-se unidades fora da malha urbana (figura 1), o que dificulta o acesso à cidade, seus equipamentos públicos e proximidade com o local de trabalho. Apesar disso, neste período a Região Metropolitana do Recife teve uma produção habitacional popular de cerca de 43,53% do déficit habitacional (Tabela 1) da década de 1960 estimado pelo Diagnóstico Habitacional da Região Metropolitana do Recife realizado pelo Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE), como aponta Melo (1990).

Tabela 1 - Déficit habitacional atendido pela produção para baixa renda do BNH na RMR

<b>População RMR 1960 (hab.)</b>	<b>Programa</b>	<b>Novos domicílios (unidades)</b>	<b>Déficit (domicílios)</b>	<b>Déficit – produção</b>	<b>% Déficit atendido</b>
1.240.500	Cohab	79.602	168.100	73.166	43,53
	Promorar	15.322			
	Ficam	10			

Fonte: Melo, 1990

Figura 4 - mapa da Região Metropolitana do Recife destacando a produção habitacional popular do BNH entre 1964-1984 e sua localização nas cidades.



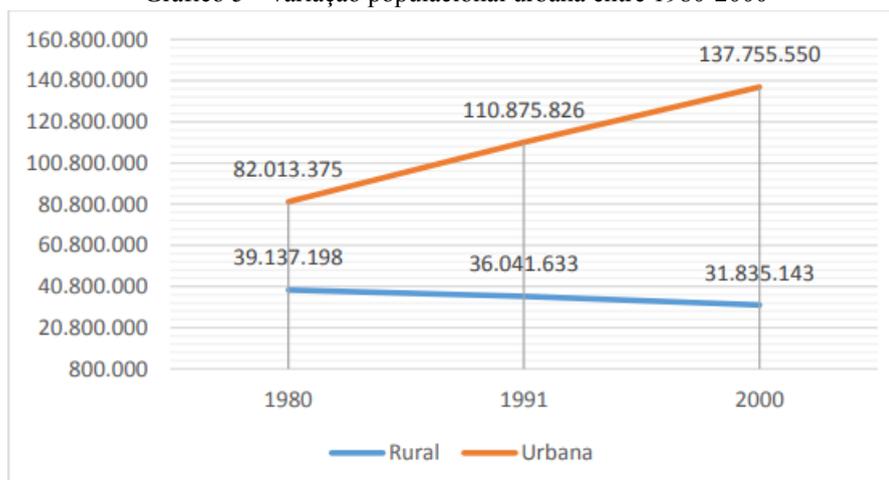
Fonte: Almeida (2019)

Como observado, o período militar foi um marco na história da habitação do país, principalmente pelo BNH, que representou um maior número de domicílios construídos, ainda que muitos desses se encontrem fora da malha urbana. Essa centralização das políticas públicas viria a perder força nas próximas décadas, cabendo aos municípios a responsabilidade das políticas.

## 6 Período pós-BNH: Redemocratização e políticas locais (1986-2003)

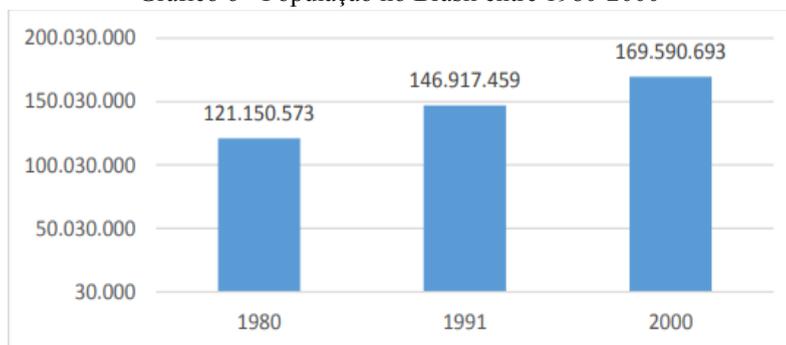
Nesse período, é possível observar que a população urbana, agora maioria, continua em crescimento (gráfico 5). Entre 1980 e 2000, a população cresceu um pouco mais de 38% (gráfico 6). O crescimento junto com a falta de políticas públicas devido a descentralização, intensificam a crise da habitação.

Gráfico 5 - Variação populacional urbana entre 1980-2000



Fonte: IBGE, série histórica

Gráfico 6 - População no Brasil entre 1980-2000



Fonte: IBGE, série histórica

Com o fim do período militar, com a redemocratização do país e com a extinção do BNH, a política habitacional passa por um período de perda de centralidade na agenda política do governo e de forte instabilidade institucional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Por um momento, o Governo Sarney recorre aos recursos distribuídos do FGTS entre os Estados como meio para construir alianças políticas no Congresso, num quadro de baixa legitimidade do governo e de fragmentação política. Posteriormente, no entanto, os ministérios que controlam a economia passam a buscar controlar também o uso do FGTS, adotando medidas que limitam o acesso ao fundo por estados e municípios com o objetivo de conter o endividamento público. Evidencia-se, assim, a crise das COHABs, e o acesso aos financiamentos habitacionais passa a impor maiores rendas.

Um ponto que marca significativamente o período é a Constituição de 1988, em que se discute formalmente o direito à moradia. O direito à moradia seria efetivamente incluído no rol dos direitos sociais somente em 1996, mas a Constituição já continha em 1988 o princípio da função social da propriedade urbana, reconhecendo declaradamente situações de posse e, portanto, dando legalidade às favelas e outras formas de assentamentos precários. Durante o

Governo Collor foram concedidos financiamentos com recursos do FGTS a índices muito superiores às disponibilidades do FGTS, o que, somado à crise de arrecadação, levou à quase falência do sistema. A partir de 1994, busca-se retomar o equilíbrio financeiro do FGTS, conferindo maior poder ao Conselho Curador na definição da utilização dos recursos, e são criados novos programas visando viabilizar o acesso aos recursos do Fundo.

O que de mais interessante ocorre ao longo desses 17 anos deve-se à iniciativa dos governos locais, que, na ausência de programas e linhas de atuação claramente definidos em nível federal, irão desenvolver ações alternativas, inovadoras, respondendo às demandas sociais e criando uma nova cultura de programas habitacionais que irão influenciar fortemente o desenho das políticas pós-2003 (CARDOSO, 2001). Em todo o Brasil, tiveram exemplos dessas ações: em São Paulo, destacam-se o programa de mutirões autogestionários do governo Erundina (1989-1993); No Rio de Janeiro (1983-1987), os programas de urbanização de favelas e regularização de loteamentos do Governo Brizola, que deram origem posteriormente a programas similares como o Programa Favela-Bairro (1993-2010), que atravessaram várias administrações; Em Belo Horizonte e Recife, em 1983, a criação das Zonas Especiais de Interesse Social; Também em Recife, o programa PREZEIS; Em Santo André-SP, o programa de urbanização de favelas, entre outros.

Ao final do período, em que pese a falta de centralidade da habitação como política do governo federal, os municípios haviam desenvolvido experiências significativas e inovadoras e colocavam-se como as instâncias mais adequadas para se responsabilizar pela política habitacional, carecendo, no entanto, de recursos e de instrumentos adequados de planejamento, principalmente para enfrentar a questão da especulação fundiária. Esse último ponto teria um novo impulso com a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, e novas perspectivas pareciam se abrir com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República em 2003.

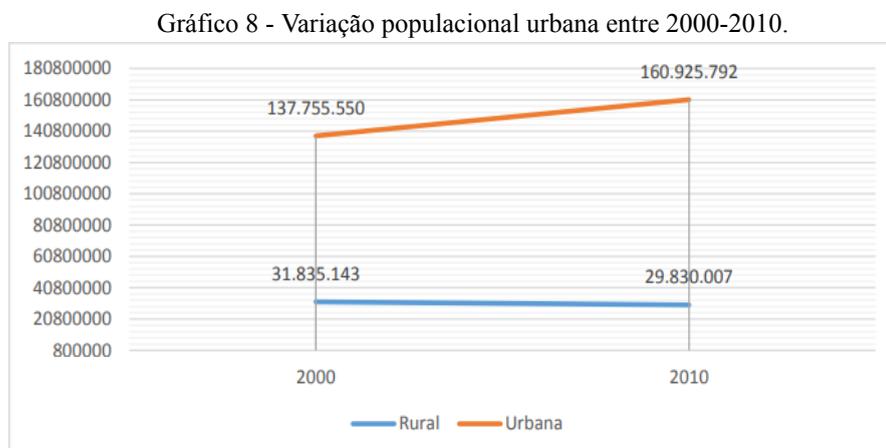
Como foi visto, esse período coincide com a extinção do BNH e a redemocratização, além de ter sido a primeira vez que se discute formalmente a moradia, com a Constituição de 1988. O período foi bastante marcado pela atuação dos governos locais, que através de diferentes políticas procuraram contornar o déficit habitacional, problema que se agrava com o crescimento populacional.

## 7 Governos Lula e Dilma: O PMCMV e sua produção (2003-2016)

Nesse período, além do déficit habitacional que continua em crescimento, os dados do IBGE mostram um crescimento populacional (gráfico 7), principalmente na zona urbana (gráfico 8).



Fonte: IBGE, censos 2000 e 2010.



Fonte: IBGE, série histórica.

A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, e com a criação das Conferências e do Conselho das Cidades, inicia-se uma nova etapa, em que a habitação irá gradativamente ganhar centralidade na agenda pública (Maricato, 2012; Cardoso; Aragão, 2010). Entre 2003 e 2005, ainda com restrições no gasto público decorrentes de uma política econômica apoiada na austeridade fiscal, a Secretaria Nacional de Habitação irá elaborar, discutir e aprovar os documentos básicos que constituíram as diretrizes para a política habitacional, além de elaborar ações pontuais visando aproveitar os programas e recursos existentes para ampliar a oferta de moradias. Destacou-se, nesse período inicial, a criação do

programa Crédito Solidário, que atendeu a uma demanda do movimento de moradia, através de um programa de apoio à produção por autogestão. Paralelamente, no âmbito da Secretaria de Programas Urbanos, têm início programas de regularização fundiária e para áreas de risco, assim como a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos.

Em 2005, ocorrem mudanças importantes, como: a aprovação da Resolução 470 do Conselho Curador do FGTS, que permitiu a utilização de recursos do FGTS, como subsídios, possibilitando a utilização do FGTS para atender à população com renda de até 3 salários mínimos; mudanças na regulamentação das cadernetas de poupança, implicando um direcionamento efetivo desses recursos para financiamento habitacional; e por fim, a aprovação da Lei Federal, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Com essas medidas, pretendia-se criar um sistema integrado de financiamento habitacional que permitiria ampliar a atuação do mercado para atingir o maior espectro de renda possível, provendo ainda recursos na forma de subsídios para que os municípios pudessem desenvolver políticas voltadas para atender a população de mais baixa renda.

As ações previam programas de produção de novas unidades, voltados para atender ao déficit habitacional, e programas de urbanização de assentamentos precários, voltados para atender à inadequação habitacional. Todo esse desenho institucional foi aprovado pelas instâncias de participação e previam um permanente controle social sobre a implementação das políticas. Para poder acessar os recursos, estados e municípios precisariam criar seus próprios fundos, com os respectivos conselhos gestores, assim como elaborar um plano municipal de habitação. Em 2006, a partir de uma pressão dos movimentos de moradia, a Presidência da República se compromete com a alocação de R\$1 bilhão, anualmente, para o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social). Entre 2007 e 2008, o FNHIS financiou 2.795 ações, no valor total de R\$2,4 bilhões, sendo R\$2 bilhões de responsabilidade da União.

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como uma das estratégias de impulsionar o crescimento econômico a partir de um pacote de investimentos em infraestrutura. No âmbito do PAC, é incluído um grande programa de urbanização de assentamentos precários, que realizou, na primeira etapa (PAC-1), um investimento de R\$20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo o país. Relançado em 2012, o PAC 2 irá contratar 415 novas ações em assentamentos precários, que totalizavam investimentos de R\$12,7 bilhões, em 337 municípios de 26 estados. Se, por um lado, isso representou uma mudança de patamar e de escala no tratamento

do problema das favelas, ao mesmo tempo, a intervenção em favelas foi inserida em um procedimento administrativo que não previa a participação popular e o controle social.

Com as medidas adotadas pelo governo, visando apoiar o mercado privado de moradias, e numa conjuntura de crescimento econômico com redução progressiva da taxa de juros, o mercado imobiliário irá apresentar resultados significativamente positivos a partir de 2005. Contribuiu também para esse “boom” o movimento de financeirização de grandes empresas do setor da construção que captaram recursos na Bolsa. Esse movimento gerou um amplo processo de concentração e centralização do capital no setor imobiliário e permitiu uma ampliação e diversificação significativas das modalidades de atuação das empresas, que começaram a atuar em várias cidades e vários estados, assim como também passaram a operar para diversas faixas de renda e em diversos segmentos de mercado (Mendonça; Costa, 2012; Royer, 2009).

Em 2008, o Brasil foi atingido severamente pela crise econômica que teve origem no mercado imobiliário financeiro norte-americano. No âmbito de um conjunto de respostas econômicas à crise, o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), acatando e desenvolvendo uma proposta oriunda do setor empresarial da construção civil. O PMCMV se propõe a construir 1 milhão de unidades habitacionais, sendo 40% para os setores de renda mais baixa, e inova ao incluir um subsídio praticamente integral para essa faixa de renda. Em 2012, considerando o programa como um sucesso, o governo lançou o PMCMV2, que tinha como proposta a meta de mais dois milhões de unidades, dessa vez ainda mais fortemente concentradas nas camadas de mais baixa renda. Segundo o balanço oficial do PAC2, a avaliação era de que o programa já havia contratado, até dezembro de 2015, 4,5 milhões de unidades e que já haviam sido entregues 2,5 milhões, com um investimento total (incluindo recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS) de 287,8 bilhões. O PMCMV abrangeu várias modalidades, incluindo o atendimento às cooperativas autogestionárias (MCMV-Entidades), o programa de habitação rural e também a modalidade voltada aos pequenos municípios. O componente mais importante, todavia, foi sem dúvida aquele voltado para as empresas de construção.

Tal como o PAC-UAP, o MCMV significou uma ampliação sem precedentes no volume de recursos destinados à habitação e, particularmente, à habitação de interesse social, cujos subsídios diretos efetivamente possibilitaram o acesso das faixas de mais baixa renda à moradia. No entanto, tal como o PAC-UAP, o programa também foi desenvolvido à margem do SNHIS, além da redução significativa do papel das Prefeituras como responsáveis pela política habitacional local. Pelo desenho institucional adotado, as empresas passam a ser as

responsáveis pelos empreendimentos e as Prefeituras passam a ser “facilitadoras”, atuando na legislação e no cadastramento das famílias a serem beneficiadas na faixa 1 (0-3 salários mínimos). Além disso, várias avaliações ressaltam problemas de inserção urbana dos novos empreendimentos, assim como inadequações das soluções arquitetônicas e construtivas (Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015).

### 7.1 Produção do PMCMV para a faixa 1

Nesse tópico, serão mostradas duas tabelas e um mapa para conferir a produção do PMCMV na Região Metropolitana do Recife, focando principalmente na faixa 1 do programa (população de zero a três salários mínimos), dessa forma os números no que se refere ao déficit habitacional e à produção do PMCMV são mais expressivos. A Fundação João Pinheiro (FJP) realiza a pesquisa do déficit habitacional através de dados de população e domicílios permanentes encontrados nos censo demográficos realizados pelo IBGE.

Para comparar o déficit entre os municípios, é utilizado o déficit relativo, índice feito a partir da divisão do déficit total pela quantidade de domicílios permanentes. Dessa forma, os números mostrados refletem mais a realidade do que em comparação ao déficit total, que não leva em conta as diferenças de população e domicílios permanentes dos municípios. O município de Igarassu apresentou o maior índice de déficit relativo (tabela 2).

Tabela 2 - déficit habitacional e dados complementares da RMR

Cidade	População Total (2010)	Domicílios Permanentes (2010)	Déficit Habitacional Total (2010)	Déficit Habitacional Relativo (2010)	Déficit Habitacional Urbano para domicílios com rendimento 0-3 salários mínimos	% Déficit Habitacional 0-3 salários mínimos
Abreu e Lima	94.429	24.584	3.145	7,82	1.971	62,67
Araçoiaba	18.156	4.385	847	5,18	566	66,82
Cabo de Santo Agostinho	185.025	29.827	7.357	4,05	4.484	60,95
Camaraçibe	144.466	38.714	4.967	7,79	3.042	61,24
Goiana	75.644	17.417	3.221	5,41	1.648	51,16
Igarassu	102.021	27.486	3.263	8,42	1.968	60,31
Ilha de Itamaracá	21.884	4.405	835	5,28	590	70,66
Ipojuca	80.637	12.080	3.858	3,13	2.185	56,64
Itapissuma	23.769	4.809	961	5	598	62,23
Jaboatão dos Guararapes	644.620	130.185	23.328	5,58	15.493	66,41
Moreno	56.696	12.103	1.740	6,96	1.072	61,61
Olinda	377.779	90.276	15.611	5,78	9.676	61,98
Paulista	300.466	76.358	11.215	6,81	7.297	65,06
Recife	1.537.704	362.023	62.687	5,78	41.463	66,14
São Lourenço da Mata	102.895	26.729	3.422	7,81	2.174	63,53
<b>Total</b>	<b>3.766.191</b>	<b>861.381</b>	<b>146.457</b>	-	<b>94.227</b>	<b>64,34</b>

Fonte: FJP, dados enviados em setembro de 2018

A produção habitacional do PMCMV para a faixa 1 também foi examinada por municípios integrantes da RMR (tabela 3). Dentre essas cidades, as que têm uma maior quantidade de empreendimentos já construídos e entregues foram Abreu e Lima, Igarassu e Paulista, com cinco, seis e nove empreendimentos respectivamente. Araçoiaba, Camaragibe, Goiana e Itapissuma não tiveram obras do PMCMV para a faixa 1. No total, foram construídas 16.687 UHs e aproximadamente 42,42% delas (7.079 UHs) já foram entregues.

Tabela 3 - quantidade unidades habitacionais do PMCMV faixa 1 por municípios na RMR até março de 2018

<b>Município</b>	<b>População</b>	<b>Déficit habitacional</b>	<b>UHs entregues</b>	<b>UHs previstas</b>
<b>Abreu e Lima</b>	94.429	3.145	2.304	0
<b>Cabo de Santo Agostinho</b>	185.025	7.357	0	2.620
<b>Igarassu</b>	102.021	3.263	1.217	237
<b>Ilha de Itamaracá</b>	21.884	835	500	53
<b>Ipojuca</b>	80.637	3.858	0	576
<b>Jaboatão dos Guararapes</b>	644.620	23.328	128	2.276
<b>Moreno</b>	56.696	1.740	500	0
<b>Olinda</b>	377.779	15.611	832	1.176
<b>Paulista</b>	300.466	11.215	1.406	978
<b>Recife</b>	1.537.704	62.687	192	816
<b>São Lourenço da Mata</b>	102.895	3.422	0	876
<b>Total</b>	<b>3.504.156</b>	<b>136.461</b>	<b>7.079</b>	<b>9.608</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2018

Com esses dados, fica evidente que as cidades de maior produção habitacional não são as cidades com maior déficit habitacional relativo. A cidade com maior número de unidades habitacionais foi Jaboatão dos Guararapes, com déficit relativo mais baixo do que Camaragibe, que não teve produção voltada para a faixa 1 do programa. No entanto, os três municípios com maior déficit relativo, respectivamente Igarassu, Abreu e Lima e São Lourenço da Mata foram atendidos pelo programa.

Os novos conjuntos habitacionais, apesar de estarem localizados predominantemente fora da capital, observa-se que estão inseridos em área urbana. A localização dos novos empreendimentos (figura 5) representa um ponto de melhoria da produção para baixa renda do PMCMV em comparação a programas anteriores, que realizaram uma produção mais afastada da malha urbana, como observado nos conjuntos do BNH anteriormente.

Figura 5 - mapa localização habitacionais Minha Casa Minha Vida faixa 1 na RMR



Fonte: Almeida (2019)

Nesse período, foi observado a tomada de medidas que permitiam o financiamento habitacional, aumentando a atuação do mercado, visando auxiliar a população de baixa renda. O PMCMV surge como uma proposta para a construção de unidades habitacionais, com recursos tanto do Orçamento Geral da União quanto do FGTS. A partir dos dados foi possível perceber que o programa não atendeu de forma justa todos os municípios, no entanto, o PMCMV apresentou melhores resultados do que programas do passado.

### **<sup>1</sup>8 Anos recentes: Resultados da FJP (2016-2019)**

A periodização utilizada por Cardoso aborda até o ano de 2016, em vista disso, para essa pesquisa foi adotado mais um período chamado “Anos recentes”, que engloba o ano de 2016 até 2019, ano com informações mais novas sobre o déficit habitacional. O déficit no Brasil foi estimado em 5.876.699 domicílios para 2019. No período observado, o déficit absoluto apresentou tendência de aumento, embora seus componentes e subcomponentes, individualmente, não tenham registrado o mesmo comportamento.

A Fundação João Pinheiro (FJP) realiza pesquisas sobre o déficit habitacional no Brasil desde 1995, e vem passando por diversos processos de refinamento metodológico e, nessa última edição trouxe novas variáveis e fontes de dados para aperfeiçoar as estimativas de falta de moradias e/ou da existência de moradias em condições inadequadas para habitação. Além dos resultados da atualização do estudo, a equipe da FJP trouxe uma nova metodologia, que inclui a utilização dos registros administrativos do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

O secretário Alfredo Eduardo Dos Santos ressalta dois pontos desse estudo: o ônus excessivo com aluguel, hoje sendo o principal componente do déficit, e o aumento do número de mulheres como referência nos domicílios que compõem o déficit. Esses dados exigem uma maior atenção para esses grupos, no que diz respeito à elaboração de políticas públicas que sejam de fato eficazes.

No período observado, as mulheres foram as principais responsáveis por domicílios caracterizados como déficit. Em 2019, com o crescimento da representação feminina, cerca de 62% dos responsáveis por domicílios caracterizados como ônus excessivo com aluguel urbano eram chefiados por mulheres, enquanto no componente coabitação elas eram 56%. Esses dados mostram como as mulheres são protagonistas do déficit, servindo de alerta para o desenvolvimento de políticas habitacionais específicas para esses domicílios.

O ônus excessivo com aluguel passou de 2,814 milhões de domicílios em 2016 para 3,035 milhões em 2019. Além disso, a habitação precária apresentou um aumento de 1.296.754 em 2016 para 1.482.585 em 2019. Em contrapartida, os domicílios rústicos<sup>1</sup>, antes 13,4% do componente em 2016, caíram para 11,9% em 2019. No país, a região Nordeste lidera em habitações precárias com um total de 42%.

A FJP utiliza a denominação “inadequação de domicílios urbanos” que, mesmo não estando incluídos no déficit, reflete problemas bastante semelhantes, podendo ser inadequação

---

<sup>1</sup> Os domicílios rústicos são aqueles em que não há paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada, provocando desconforto e proliferação de doenças devido às condições insalubres.

de infraestrutura, edificação e de inadequação fundiária. Frederico Poley explica que a inadequação não envolve a substituição dos domicílios, mas sim a qualidade desses, passíveis de melhora. No período estudado, mais de 24 milhões de domicílios apresentaram algum tipo de inadequação, com as regiões Nordeste e Norte se destacando com um total de 50% dos domicílios.

Em suma, o déficit habitacional continua apresentando tendência de aumento, ainda que seus subcomponentes não sigam a mesma regra. Dados recentes da FJP mostram que as mulheres são mais atingidas pelo déficit, assim como o ônus excessivo com aluguel apresenta um aumento. Essa subdivisão das características do déficit permite uma melhor análise para tomada de ação do poder público.

## **9 CONCLUSÃO**

O presente trabalho teve como objetivo realizar um apanhado histórico dos principais momentos da história habitacional do país. A partir do uso de tabelas e dados, analisou-se a eficácia das políticas habitacionais ao longo das décadas. Iniciando com o período pré-1930, foi mostrado o impacto da Lei de Terras e da Lei Áurea. A Lei de Terras instituiu o regime da propriedade privada, reconhecendo apenas aquelas ocupadas produtivamente, enquanto a Lei Áurea, ao abolir a escravatura sem garantir emprego e moradia, levou muitos indivíduos a ocuparem locais de péssimas condições.

Em seguida, o período pós-1930 apresentou um crescimento populacional atrelado à crise das reformas higienistas, e com isso medidas mais efetivas quanto à moradia tiveram que ser implantadas. O Estado lançou medidas que facilitaram a aquisição de imóveis, porém não foram tão eficazes.

O período militar apresentou uma política mais efetiva em relação à habitação, com o BNH, que teve um maior número de domicílios construídos, ainda que muitos desses se encontrem fora da malha urbana. A centralização política desse período viria a perder força nas próximas décadas. Já no tópico pós-BNH, foi mostrado os efeitos da redemocratização, além de uma discussão mais formalizada da moradia, com a Constituição de 1988. Esse período foi bastante marcado pela atuação de governos locais, que procuraram de diferentes formas contornar o déficit habitacional.

Depois, o trabalho mostrou a atuação do PMCMV, visando auxiliar a população de baixa renda, com uma proposta de construção de unidades habitacionais através de recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS. Através de tabelas, pode-se analisar que as cidades de maior produção habitacional não são as cidades com maior déficit habitacional relativo.

Em “Anos Recentes”, a partir de dados da Fundação João Pinheiro, foi mostrado o resultado de pesquisas mais atuais, em que as mulheres foram as principais afetadas pelo déficit, com 62% dos domicílios com ônus excessivo com aluguel chefiados por estas, e 56% no componente coabitação. Esses dados mostraram um grupo demográfico mais atingido, dessa forma, servem de alerta para o desenvolvimento de políticas públicas específicas para essa população.

Diante do que foi visto, fica evidente como a desigualdade no país tem uma raiz histórica. As políticas urbanas ora se mostraram ineficientes, ora não conseguiram atender toda a demanda do déficit, sendo elas dependentes de interesses do Estado e de imobiliárias. O futuro da questão habitacional no Brasil depois da pandemia parece incerto e árduo, no entanto, a luta pela garantia do direito à moradia se torna ainda mais necessária.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, L. S.; ARAÚJO, C. P. Dois pesos, duas medidas na apropriação de terras do Recife: os casos da Comunidade do Coque e do Condomínio Le Parc Boa viagem. **Oculum Ensaios**, v. 17, e 204646, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.24220/2318-0919v17e2020a4646>> Acesso em: 21/04/2023

ALMEIDA, Bruna Camila de. **O desafio de sanar o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife: um olhar sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

ALMEIDA, Bruna C. L.; ARAUJO, Cristina P. **A questão habitacional na Região Metropolitana do Recife**. CADERNOS DE ARQUITETURA E URBANISMO (PUCMG), 2021.

ALVES, Paulo Reynaldo Maia. **Valores do Recife: o valor do solo na evolução da cidade**. Recife: Lucy Artes Gráficas Ltda, 2009.

ARAÚJO, Cristina P. **Terra à vista! O litoral brasileiro na mira dos empreendimentos turísticos imobiliários**. 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

AZEVEDO, Sérgio de. **Vinte e dois anos de política habitacional (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista de Administração Pública, v. 22 n. 4. Rio de Janeiro, 1988.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. **A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação à justiça.** Mimeo.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 4ª edição, São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N. **As duas faces da cidade brasileira.** In: Revista Cult, Edição: 113, 2010. Disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/as-duas-faces-da-cidade-brasileira/Acesso> em 24/06/2023

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1988.

Campanha Despejo Zero. Balanço de Dados até 31 de maio de 2022 Disponível em <https://uploads.strikinglycdn.com/files/3f2fcb57-a3dc-4b5d-9e24-fa5063b58688/Balan%C3%A7o%20CDZ%20-%20maio%20de%202022.pdf>, acessado em 12 de agosto de 2023.

CARDOSO, A. L.. **Política Habitacional: a descentralização perversa.** Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, p. 105-122, 2001.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. M. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: Vinte e cinco anos de política habitacional.** CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. M. (org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, pp. 17-67.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Direito à cidade e direito à moradia: da república ao Banco Nacional de Habitação. In: **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017a.

\_\_\_\_\_ Direito à cidade e o direito à moradia: do fim do BNH ao Governo Lula. In: **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017b.

CARLOS, A. F. A. . A (re)produção do espaço urbano: o caso de Cotia. 1986.

CAVALCANTI, Helenilda; MIRANDA, Livia; SOUZA, Maria Ângela; NEVES, Norah. Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: Moraes, Maria da Piedade; Krause, Cleandro; Lima Neto, Vicente Correia (Ed.). **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: estudos de caso brasileiros.** Brasília: IPEA, 53-74, 2016.

CORDEIRO, Iago Victor; SOUTO MAIOR, Lucas de Araujo. **Avaliação dos impactos dos programas governamentais de habitação no déficit habitacional da Região**

**Metropolitana do Recife.** 2019. 56 f. TCC (Graduação) - Curso de Engenharia Civil, Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mocambos: decadência do patriarcado e desenvolvimento do urbano.** 16ª edição. São Paulo: Global, 1936.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021.

IANNI, Otávio. **Estado e Planejamento no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IBGE - Censo Demográfico 2010 - **Aglomerados Subnormais.** Primeiros resultados, p38, 2010, Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/agsn\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn_2010.pdf) Acesso em: 24/06/2023.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da Política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2012.

MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M.. (Org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** 1ed.Belo Horizonte: C/ Arte, 2012.

MORAES, Katarina. Mais de 520 famílias sem-teto passam a ocupar prédios abandonados no Centro do Recife após chuvas e pandemia. **Jornal do Comércio,** Recife, 15 dez. 2022.

ROYER, L. O. (2009). **Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas** (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SALATA, Andre Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles.** Porto Alegre/RS, n. 09, 2022. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/>>.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria beatriz Cruz. (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros.** 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, M. **Pobreza Urbana.** Coleção Estudos Urbanos. São Paulo, Recife: Editora Hucitec; Mestrado em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco; Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, 1978.

