

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A DINÂMICA DA CONSTRUÇÃO HABITACIONAL: UM DESTAQUE PARA A CONJUNTURA POLÍTICA E ECONÔMICA DO BRASIL

*Considerations on the dynamics of housing construction: A highlight for the political and economic setting of  
Brazil*

*Consideraciones sobre la dinámica de la construcción de viviendas: Un punto destacado para el entorno  
político y económico de Brasil*

**Bárbara Moraes Santos  
Henrique Manoel Silva**

### RESUMO

A intensidade da urbanização brasileira resultou em uma forte demanda habitacional desde a década de 1930, aumentando progressivamente. A questão habitacional tomou atenção das políticas públicas e por tanto se faz necessário compreender a efetividade destas ao longo da história brasileira, sua importância para o desenvolvimento econômico do país e apontar perspectivas positivas para a temática. O presente trabalho consiste em uma suscita análise da dinâmica do sub-setor da construção habitacional brasileira, em relação as diversas conjunturas políticas e econômicas ocorridas desde o período colonial até a atualidade. Tomamos por base para desenvolver este artigo uma diversificada revisão teórica sobre os principais governos brasileiros, suas práticas econômicas, políticas habitacionais e a propagação das empresas do setor. Por fim, ressaltamos a demanda não sanada por democratizar o acesso a habitação, de forma que o Estado garanta a rentabilidade e durabilidade dos programas de fomento a moradia e que estes sejam formas proficuas de aquecer a economia brasileira.

**Palavras-chave:** Políticas de Habitação. Construção Habitacional. Indústria da Construção.

### ABSTRACT

The intensity of Brazilian urbanization has resulted in a strong housing demand since 1930s, growing progressively. The housing issue took care of the public polices and so made necessary understand the effectiveness of these throughout Brazilian history, its importance for economic development of the country and to show positive perspectives to the thematic. The present work consist in a brief analysis of the dynamics of the sub sector of Brazilian housing construction, for various political and economic contexts that have occurred since colonial period to the present. It relies on to develop this article a diversified theory review of the main Brazilian governments, their economic practices, housing polices and the spread of companies of the sector. Lastly, we emphasize the still need to the habitation democratization, so the State guarantees the profitability and sustainability of the promotion programs of housing and that these are fruitful ways to heat the Brazilian economy.

**Key-words:** Habitation polices. House building. Construction Industry.

## ABSTRACT

La intensidad de la urbanización brasileña ha dado lugar a una fuerte demanda de vivienda desde 1930, que crece progresivamente. La cuestión de la vivienda se ocupó de las políticas públicas y así se hizo necesario comprender la efectividad de éstas a lo largo de la historia brasileña, su importancia para el desarrollo económico del país y mostrar perspectivas positivas a la temática. El presente trabajo consiste en un breve análisis de la dinámica del subsector de la construcción de viviendas brasileñas, para diversos contextos políticos y económicos que han ocurrido desde el período colonial hasta el presente. Se basa en desarrollar este artículo una revisión teórica diversificada de los principales gobiernos brasileños, sus prácticas económicas, políticas de vivienda y la difusión de empresas del sector. Por último, destacamos la necesidad de democratización de la vivienda, por lo que el Estado garantiza la rentabilidad y sostenibilidad de los programas de promoción de la vivienda y que éstos son maneras fructíferas de calentar la economía brasileña.

Palabras clave: Políticas de vivienda. Construcción de casas. Industria de construcción.

## 1 INTRODUÇÃO

Nessa contemporaneidade, são necessárias reflexões que abordem o setor secundário da economia (indústria da construção civil), setor o qual possui papel de suma relevância na economia brasileira por ser responsável pela infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico e social.

A indústria da construção civil influencia significativamente no Produto Interno Bruto do país, totalizando 5,3% no ano de 2013 (IBGE,2013), outro fator é sua expressiva participação na absorção de mão-de-obra, empregando por exemplo 1.754 mil pessoas em janeiro de 2014 (IBGE,2014) e possuir um alto número de empresas atuando no setor, aproximadamente 198.942 em 2011 conforme o Cadastro de Empresas do IBGE (2011). Este amplo setor da economia é bastante heterogêneo e pode ser dividido em: Construção Pesada, Montagem industrial e Edificações.

Desempenhar um olhar mais atento ao subsetor de edificações, mais especificamente a parcela de habitação é oportuno por seu significado no urbano. Ao passo que os demais setores da construção estão vinculados aos setores governamentais ou industriais este encontra sua demanda na população como um todo.

O estudo do desenvolvimento do setor da construção habitacional relacionado aos diversos momentos econômicos que se arrolaram no país possui uma especial pertinência devido a dois fatores. Primeiramente deve-se atentar a relação entre este segmento produtivo com o desenvolvimento global da economia, isto é a demanda por edificações no Brasil se mostra fortemente dependente do nível de emprego e da distribuição de renda, variáveis

condicionadas pela política econômica e desempenho da economia. Em segundo lugar está o papel fundamental que o setor desempenha na sustentação do modelo econômico baseado na expansão do consumo de bens duráveis vigente no Brasil entre a segunda metade da década de 1960 e meados da década de 1970, quando tal modelo entra em crise. (Farah,1996).

## **2 ECONOMIA BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DO SETOR DA CONSTRUÇÃO HABITACIONAL**

Durante o período colonial, havia no Brasil uma sociedade de base rural cuja atividade construtiva constituía-se principalmente na execução de edificações residenciais, no meio rural ou urbano, além de raras edificações públicas. A atividade de construção se dava, sobretudo a partir da autoconstrução. Ainda não existia no Brasil chefes de construção, as obras eram executadas por mão-de-obra escrava ou mão-de-obra livre que se sujeitava ao trabalho pesado realizado pelos escravos.<sup>1</sup>

Algumas mudanças ocorreram neste setor no início do século XIX, decorridas da vinda da família real para o Brasil. Junto com a corte portuguesa chegaram ao país a Missão Técnica e Artística Francesa, responsável pela fundação da Escola de Belas Artes, que iniciou o ensino técnico, inclusive de atividades ligadas à construção.<sup>1</sup>

Foi neste período que se disseminou o uso do tijolo cozido, fabricado nas olarias longe dos canteiros de obras. Em moradias mais sofisticadas passou-se a utilizar até mesmo componentes importados. Desta forma a construção passou da autoprodução para constituir-se como atividade independente.<sup>1</sup>

A demanda por empresas de construção passou a ser maior e já nos anos 1920 teve início a verticalização dos centros urbanos exigindo a incorporação de novos conhecimentos e de base científica no setor. Houve por um lado a estagnação das técnicas construtivas no canteiro e por outro a demanda de profissionais mais especializados, como eletricitistas e encanadores, formando novas categorias ocupacionais.<sup>1</sup>

A Revolução de 1930 marca a década de fim da hegemonia agrário-exportador e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial no Brasil (OLIVEIRA, 2003). Intensifica-se então o processo de urbanização e a demanda por infraestrutura que viabilizasse o novo padrão de acumulação do país.

---

<sup>1</sup>Farah, Marta Ferreira dos Santos. Processo de Trabalho na Construção Habitacional: Tradição e Mudança. São Paulo: Anablume,1996.

Ainda sobre o processo de urbanização e industrialização da economia brasileira, Oliveira (2003) ressalta o papel de enorme significado de alguns aspectos como a regulamentação da oferta e demanda dos fatores da economia. Entre eles, a relação entre trabalho e capital é uma das mais importantes com a chamada legislação trabalhista, sobre a qual existem hipóteses relevantes tratando da fixação do salário mínimo.

Existe a perspectiva de Inácio Rangel, citado por Oliveira, na qual se defende que o nível do salário mínimo seriam *níveis institucionais*, superiores ao que se obteria em uma simples barganha entre trabalhador e capitalista.

Outra hipótese seria de que tais níveis estivessem acima do custo de reprodução da força do trabalho. Sobre esta, Oliveira (2003) aponta que embora nunca foi provada, entretanto sinaliza que o salário mínimo fora interpretado rigorosamente como “salário de subsistência”, ou seja, o mínimo suficiente para reproduzir a força de trabalho.

Em todo caso, Francisco de Oliveira, 2003, aponta que as leis trabalhistas foram elaboradas como parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modelo de acumulação.

Para a compreensão de como se articulou ao longo do espaço-tempo o desenvolvimento do setor de habitação em relação às políticas econômicas brasileiras, é de suma importância o fragmento do mesmo autor, Francisco de Oliveira, em “O vício da Virtude” de 2006:

“[...] a industrialização brasileira foi sustentada por duas fortes vertentes. A primeira foi a vertente estatal, pela qual o Estado transferia renda de certos setores e subsidiava a implantação industrial. E a segunda eram os recursos da própria classe trabalhadora, que autoconstruía sua habitação e com isso rebaixava o custo de reprodução. Isso não é um argumento só teórico. É um argumento que se encontra e se ancora na prática com a qual se fazem os inquéritos e as pesquisas sobre o custo de vida. Nas pesquisas sobre custo de vida, [...]o item *habitação* quase desaparece. Isso vai se refletir diretamente na avaliação do custo de sobrevivência. É assim que a lei define: salário mínimo é a cesta de bens necessária para a reprodução de uma família clássica, de tipo nuclear. Quando os governos, para orientar a política econômica, calculam o salário mínimo, o custo da habitação desaparece e influencia na fixação do valor. É isso que tem o efeito de rebaixar o salário.” (Oliveira, 2006. P.68)

Segundo Farah (1996), o adensamento urbano da década de 1930 provocou mudanças significativas no setor da construção habitacional, a necessidade de moradia não obteve contrapartida e o preço das habitações ficava acima do poder aquisitivo desses novos trabalhadores urbanos.

“Como fator adicional de agravamento das condições de moradia nos centros urbanos houve, a partir de 30, uma retração da oferta de novas

habitações, diante do colapso do modelo habitacional até então predominante no país – o aluguel de moradias<sup>2</sup>” (Farah, 1996. P.152)

Neste momento da habitação no Brasil as reivindicações em relação à moradia deixam de ser dirigidas aos empregadores e se redirecionam para o Estado. Então, pela primeira vez no país, o Estado intervém diretamente no setor habitacional através da construção de conjuntos e de financiamento para aquisição e construção de moradia urbana. (Farah,1996)

Para Bonduki (1994), a inédita intervenção do Estado na questão habitacional teve o duplo sentido de ampliar a legitimidade do regime Vargas e viabilizar maior acumulação de capital no setor urbano por intermédio da redução do custo da força de trabalho.

Até então não havia a estruturação de uma estratégia efetiva para enfrentar o problema de habitação. Bonduki (1994) aponta a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946 como um exemplo da ausência de políticas para o setor. Havia objetivos surpreendentemente amplos, porém a carência de recursos, a falta de articulação com outros órgãos, divergências políticas no âmbito do próprio aparato estatal e a ausência de ação coordenada geraram uma ação pulverizada incapaz de sanar o problema de habitação.

Ainda que ineficiente, a criação da Fundação da Casa Popular, enquanto primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à questão da moradia da população mais necessitada, já se configurava como um avanço. Pois a partir de então passou-se a reconhecer que era dever do Estado brasileiro enfrentar o dilema habitacional. Embora reduzida frente às necessidades de moradia, sua ação não foi desprezível. Junto aos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) a produção estatal de habitação foi bastante significativa chegando a participar de 25% do total de imóveis licenciados no Distrito Federal (Rio de Janeiro) no período de 1946 a 1950. (Bonduki,1994)

Entre as décadas de 1940 e 1960 as políticas de habitação, em especial as de aquisição, continuaram a ser pautadas no crédito dos IAPS e bancos incorporadores imobiliários, com a centralização da Fundação da Casa Popular (BOTEGA,2007).

---

<sup>2</sup> O colapso do modelo habitacional pautado no aluguel se deu em partes por causa da Lei do Inquilinato de 1942, que instituía o congelamento dos valores locativos e regulamentava as relações entre proprietários e inquilinos. (Bonduki,1994)

Particularmente na década de 1950 ocorreu um declínio significativo no volume de obras de edificação, principalmente habitacionais, pela priorização da execução de obras de infraestrutura e de montagem de indústrias de base. Entretanto, deve-se destacar a construção de Brasília no mesmo período que impulsionou o setor tanto pela construção de obras-monumentos quanto pela necessidade de edifícios de habitação em um prazo acelerado. (FARAH,1996)

Após o Golpe Militar de 1964, o novo governo criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), bem como o Banco Nacional de Habitação (BNH) com a missão de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”.<sup>3</sup>

A criação do SFH e do BNH foram medidas tomadas pelo governo militar para responder a crise habitacional em que se encontrava o país. Na prática, uma forma de encontrar apoio da população mais humilde que era a base do governo populista deposto e, sobretudo, uma tentativa de criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional. (BONDUKI, 2008)

“A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente.” (Bonduki,2008. P. 72)

A face econômica destas medidas foram as mais bem sucedidas. Estas e outras medidas governamentais relacionadas ao setor da construção civil se inseriram em um quadro geral de mudanças pelas quais passava a sociedade brasileira. No plano econômico, o momento era de reiteração da acumulação capitalista no país. (FARAH, 1996)

O professor Sergio de Azevedo (1988) apontava que a inovação do sistema SFH e BNH em relação à extinta FCP estava na utilização tanto de poupança compulsória (FGTS) quanto voluntária (caderneta de poupança/letra de câmbio) e na instituição de uma “moeda forte” (unidade-padrão de capital, UPC), estas medidas evitariam a descapitalização do Banco como ocorreu com a FCP.

Assim, esta nova política prosperou materializando-se através de uma completa rede de agências públicas e privadas norteadas sob a égide do BNH. A expansão deste

---

<sup>3</sup> Lei nº 4 380/64 de 21 de agosto de 1964 In: Botega, 2007.

aparelho teve como consequência a sua transformação progressiva em um verdadeiro banco de desenvolvimento urbano, agregando atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte, pesquisa, entre outros. (AZEVEDO, 1988)

Santos e Duarte (2011) apontam como consequência da criação do BNH e sua progressiva transformação em agente da política habitacional, combinada com alterações na política do inquilinato, uma grande vitalidade no mercado imobiliário durante o final da década de 1960 e, sobretudo, ao longo dos anos 1970. Entretanto, a não solução do problema de moradia levou o governo a lançar os programas de urbanização de favelas, de autoconstrução e de lotes urbanizados.

Marta Farah (1996) faz coro com Santos e Duarte (2011) quando denuncia que:

“As realizações do BNH ao longo de sua existência ficaram bastante aquém das necessidades habitacionais nos centros urbanos, que, na verdade, só se agravaram a partir de então.” (Farah, 1996. P. 171)

Já sobre o aumento da vitalidade no mercado imobiliário Farah pontua que:

“A expansão do subsetor edificações então verificado foi acompanhado pela consolidação da hegemonia de empresas de capital nacional, caracterizada por uma grande heterogeneidade em termos de porte e por uma estrutura “tradicional” de administração, centrada na figura do proprietário (em geral, engenheiro civil).” (Farah, 1996. P. 176)

Sobre o incremento da construção de edificações no Brasil durante a década de 1970, Farah, 1996, assinala que este não foi linear. Houve um crescimento expressivo nas atividades de construção após a fase inicial de implantação dos mecanismos institucionais de incentivo ao setor, isso entre 1964 e 1967. O financiamento de habitação para a “classe média” entre 1970 e 1976 foi de fundamental importância para o aquecimento da construção civil. No entanto a partir de 1974, quando a economia brasileira começa a desacelerar, o que fomentou a construção habitacional foram os programas de “interesse social” promovidos pelo Estado. Entre 1974 e 1982 a taxa de crescimento do setor foi de 12%, contribuindo para retardar a crise no país.

Ao término da Ditadura Militar no país, havia consenso sobre a crise no Sistema Financeiro de Habitação e a necessidade de reconstrução do mesmo. Conforme Azevedo,

1988, o governo passou a tomar diversas medidas que indicavam uma profunda reforma no sistema, no entanto, dada a complexidade da questão e à falta de consenso sobre o assunto, foi decretada a extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986.

Ainda para o referido autor, a extinção do BNH sem nenhuma tentativa efetiva para o equacionamento dos problemas foi uma estratégia política do governo para obter respaldo da população em um momento em que se evidenciava o fracasso do Plano de Estabilização Econômica.

“Nesse sentido, o fim do BNH, instituição vista por boa parte da opinião pública como dispendiosa, de eficiência discutível e identificada com o regime anterior, seria a contrapartida do governo aos sacrifícios exigidos à população. Serviria como um exemplo da disposição de conter gastos públicos.” (Azevedo, 1988. P.118)

A extinção do BNH deu-se também em circunstância do agravamento da crise inflacionária social do momento, como parte do Plano Cruzado II. Esta medida, bem como a alteração da legislação do inquilinato com limitação dos reajustes dos aluguéis em até 80% do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) não resolveram a crise. Pelo contrário, desorganizaram o mercado imobiliário, que sofreria ainda com o corte do crédito como medida de política de controle inflacionário. (SANTOS E DUARTE, 2011)

A partir de então, conforme aponta Postali, 2014, o país deixou de ter política habitacional e a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu a função de órgão de financiamento para a construção de moradia via Estado ou financiamentos próprios.

Tanto o texto de Santos e Duarte (2011) quanto a tese de Shimbo (2010) apontam uma mudança no pensamento brasileiro sobre as políticas habitacionais após a constituição de 1988. O caráter de descentralização das políticas públicas se reflete na política habitacional, com estados e municípios atuando mais fortemente na produção de moradia popular. Entretanto, sem instrumentos de financiamento tal descentralização foi limitada.

Em 1989 se dá a primeira eleição presidencial pós-ditadura militar, no início de 1990 Collor assume a presidência e as políticas brasileiras passam a ter um alinhamento fortemente neoliberal. O Ministério da Ação Social passa a controlar os programas de habitação. (Bortega,2008)

“Entre estes podemos destacar o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil casas em 180 dias através da contratação de empreiteiras privadas. Novamente um programa habitacional estava direcionado ao capital imobiliário privado. Em pouco tempo este prazo alongou-se por mais

de dezoito meses, o custo médio foi bem superior ao previsto, a meta acabou diminuindo de 245 mil para 210 mil casas, e para piorar a situação o plano não conseguiu os percentuais de recursos necessários.” (BOTEGA, 2008. P.12)

Em Azevedo, 2007, encontramos a especificação de três vertentes do PAIH são elas: “Programa de moradias populares”, “programa de lotes urbanizados” e “programa de ação municipal para habitação popular”.

Ainda na avaliação de Azevedo, 2007, sobre o PAIH observa-se o não cumprimento de várias metas estabelecidas, houve atraso nos prazos e aumento no custo unitário médio. Por motivos clientelistas e lobby de setores empresariais da construção civil em regiões menos favorecidas, sobretudo no Nordeste o plano não prosseguiu.

No final de 1992, com a destituição de Collor, Itamar Franco assume a presidência do Brasil. A partir de então algumas mudanças acontecem nas políticas habitacionais, em especial nas referentes às classes de baixa renda. No entanto não houve esforços para resolver efetivamente a crise estrutural do SFH. (SANTOS, 1999) (AZEVEDO, 2007)

Já em seu primeiro governo, Fernando Henrique Cardoso promove uma ampla reorganização no setor de políticas habitacionais. Há a extinção do Ministério de Bem Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana – SEPURB no âmbito do Ministério do planejamento e Orçamento – MPO. (AZEVEDO, 2007)

Com isso altera-se o paradigma da política habitacional brasileira. Assim se introduz princípios de mercado na provisão da habitação, amplia-se a participação do setor privado, promove-se a descentralização de alocação de recursos federais e por fim inicia-se a política de crédito para o mutuário final. (SHIMBO, 2010)

Postali, 2014, destaca que a partir de 1995 os efeitos da abertura econômica de cunho neoliberal recaem sobre as empresas de capital privado nacional. Por causa do custo de capital para investimento e pela ampliação da competitividade e atuação no mercado interno de empresas de capital internacional.

A autora supracitada afirma ainda que com o governo de Fernando Henrique Cardoso a indústria brasileira ficou ainda mais exposta frente à concorrência externa por conta das tarifas introduzidas nos governos de Fernando Collor e Itamar Franco, pelas políticas de incentivo ao aumento de importações, ausência de controle e restrição da concorrência, além das altas taxas de juros cobrados pelo sistema financeiro.

Quanto as políticas públicas para habitação o governo FHC foi marcado por um considerável número de políticas desarticuladas entre elas: Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual Associativa; Apoio à Produção. (MOREIRA e LEME, 2011)

Para Moreira e Leme, 2011, a política de maior destaque foi a Carta de Crédito Individual Associativa, que representava cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação. Esta foi um recurso bastante utilizado pelo setor privado que a utilizou para captar recursos do FGTS afim de produzir *moradias prontas*.

Azevedo, 2007, aponta como a maior novidade na área habitacional dos anos 1990 a aprovação da lei federal 9.512/97 que estabelece o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Diferente do SFH este novo sistema foi inspirado na experiência norte-americana, ele operaria com recursos exclusivamente privado, nacional ou internacional. O ponto de destaque é o fato do mutuário só se tornar efetivamente dono do imóvel após este estar totalmente quitado. Assim em caso de inadimplência o financiador pode reaver o imóvel.

Com o início do Governo Lula em 2003 inaugura-se um novo período para as políticas habitacionais federais de cunho social que inclui o governo Dilma. (MOREIRA,2013) A partir da eleição federal o PT teve a oportunidade de desenvolver o Projeto Moradia concebido em 2000 pelo Instituto Cidadania que previa:

“[...]a ampliação do mercado formal para os setores de renda média e média baixa, a serem atendidos com recursos do SBPE e do SFI, na perspectiva de liberar os recursos do FGTS para as classes de renda mais baixa, procurando inverter a situação gerada pelo governo FHC[...]” (Shimbo,2010)

Para Maricato, 2005, a compreensão da lógica desta tese se torna fácil quando observamos que:

“Foi devido à falta de alternativas que a classe média se apropriou, desde a vigência do BNH, mas especialmente nos últimos anos, de recursos públicos ou de fundos que estão sob gestão nacional dificultando ainda mais o atendimento da baixa renda. Desde a extinção do BNH, em 1986, o governo federal se ausentou da formulação de uma política que fosse além de programas isolados que sofriam mudanças constantes. Nas décadas de baixo crescimento econômico e falta de política habitacional e urbana, 1980, 1990 e início da década de 2000 as favelas apresentaram um crescimento explosivo. Em 2000 e 2002 praticamente 60% dos recursos sob gestão federal foram destinados às famílias que ganhavam mais de 5 s. m. que representam 8% do déficit habitacional. Para reverter essa tendência e dar prioridade às faixas mais baixas de renda na aplicação dos recursos sob gestão federal seria necessário ampliar o mercado privado de modo a atender à classe média.” (MARICATO,2005)

Em sua tese de doutorado Shimbo, 2010, esclarece que a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003 buscou integrar as políticas nacionais voltadas para o território e às aglomerações urbanas. A função do ministério seria coordenar, gestar e formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), ainda que tivesse que superar a limitação da dependência da Caixa Econômica Federal, subordinada ao Ministério da Fazenda.

A referida autora destaca a existência de dois subsistemas no Sistema Nacional de Habitação, o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado. O primeiro com o objetivo de garantir recursos públicos destinados

exclusivamente ao setor de baixa renda e o segundo procurando reorganizar o mercado privado de habitação afim de ampliar as formas de captação de recursos e de incluir novos agentes, facilitando a promoção imobiliária.

Com o ministério instaurado o governo federal tomou duas medidas principais de ampliação de mercado: A lei 10.391 de 2004, que pretende promover segurança a promotores, financiadores e compradores, e a resolução n.3259 aprovada pelo Conselho Monetário Nacional que tornava a retenção a retenção de recursos da poupança privada desvantajosa para os bancos. (MARICATO,2005) (MARICATO,2006)

Em 2005 a medida tomada para fomento da Habitação de Interesse Social foi o aumento dos recursos e subsídios, desafiando as contensões de gastos federais, foram dispostos mais de R\$ 10 bi, maior orçamento desde o início da década de 1980, para financiamento habitacional. A fonte de tais recursos foram diversas incluindo: OGU, FAT, FAR, FDS, Tesouro Nacional e em especial o FGTS. (MARICATO, 2005)

No ano de 2007 a habitação ganha a visibilidade do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), recebendo o investimento de 106,3 bilhões de reais até o ano de 2010. Entretanto, a lentidão das obras do PAC influenciaram a criação de um programa específico para área habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). (SHIMBO, 2010).

O Programa Minha Casa Minha Vida apresenta como objetivo a aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais destinadas à venda para as famílias com renda familiar mensal de até R\$ 1.395,00. (MOREIRA e LEME, 2011)

Para Santos e Duarte (2011) desde sua concepção o PMCMV apresentava um comprometimento que avançava além da universalização do acesso a moradia.

“ Na cartilha sobre o programa apresentada pelo Ministério das Cidades, estão apresentados seus principais objetivos: a) implementação do Plano Nacional de Habitação. Construindo um milhão de moradias; b) aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria; e c) geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. A mesma cartilha informava que o PMCMV contribuiria para reduzir em 14% do déficit habitacional do país.” (Santos e Duarte, 2011. P.16)

A expressiva mobilização de estímulos a produção habitacional, neste período, foi uma das principais estratégias do governo federal em resposta a crise econômica internacional<sup>4</sup>, conforme apontam Cardoso, Aragão e Araujo, 2011.

---

<sup>4</sup> Vale ressaltar que esta crise econômica mundial a que se refere, deu-se início no Estados Unidos no ano de 2006 a partir de uma crise urbana pautada na quebra de instituições de crédito que concediam empréstimos hipotecários de auto risco.

“No segundo semestre de 2008, novas mudanças ocorrem em resposta à crise mundial sobre a economia brasileira: o governo brasileiro buscou mitigar os seus efeitos internos através da adoção de políticas keynesianas que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura, que já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No âmbito destas medidas, teve destaque o “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação” (Cardoso, Aragão e Araujo, 2011. P. 4)

Ao fim dos dois mandatos do presidente Lula presenciamos a consolidação do que Shimbo, 2010, denomina de *real satate à brasileira*, que vem sendo construído desde os anos de 1990. Ou seja, observamos o mercado imobiliário se fortalecer duplamente ao ter acesso aos recursos destinados à habitação de interesse social e por outro lado acesso aos recursos da habitação de mercado.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos com esta pesquisa compreender desde o início da urbanização brasileira como as necessidades habitacionais da população foram trabalhadas. Considerando seu real potencial de acesso a moradia, os fomentos públicos para atender esta necessidade, a ação do setor privado de habitação neste contexto e a influência das diversas conjunturas econômicas nesta dinâmica.

Observamos que o primeiro olhar do Estado brasileiro sobre a problemática da habitação se dá por duas grandes motivações, balizar o governo populista de Vargas e diminuir o preço da reprodução da mão de obra urbana em uma fase inicial da penetração do capital, sobretudo industrial no país.

Após a Era Vargas, poucas políticas habitacionais foram promovidas. O que se observa de fomento ao setor da Construção Civil até o golpe de 1964, foram os incentivos a industrialização e a criação da nova capital federal, Brasília que aqueceram o setor, gerando emprego, mas sem promover ampliação no acesso de moradias.

Após 1964 é criado o BNH, com o objetivo de trazer estabilidade política ao regime militar, ainda que ao longo do governo militar este órgão não tenha cumprido todos os seus objetivos, traz avanços a discussão da temática por consolidar uma política permanente de financiamento.

A extinção do BNH durante a chamada Nova República foi um ponto de inflexão na história habitacional, por um lado se reduz o número de políticas públicas para o setor e de outro há uma mudança no paradigma habitacional brasileiro que gradativamente se abre a investimentos privados e internacionais, sobretudo a partir do governo FHC.

Uma nova inflexão ocorre com a eleição do governo Lula, voltando as políticas públicas habitacionais para as camadas de menor poder aquisitivo. Promovendo um avanço no campo da justiça social e fomentando as empresas do ramo.

Assistimos, então, a transformação do setor da habitação social num lucrativo nicho econômico.

## BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Sergio. **Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964 – 86):** Criação, Trajetória e Extinção do BNH. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>> Acesso em: Março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Desafios da Habitação Popular no Brasil:** políticas recentes e tendências. In: Coleção Habitare. Habitação social nas Metrôpoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais no fim do século XX, 2007. Disponível em: <[http://www.habitare.org.br/publicacao\\_colecao7.aspx](http://www.habitare.org.br/publicacao_colecao7.aspx)> Acesso em: Março de 2014.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil.** *Análise Social*, Vol. XXIX (3.º), 1994 (n.º 127), pp. 711-732. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>> Acesso em: Março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Política Habitacional E Inclusão Social No Brasil:** revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf) > Acesso em: Março de 2014.

BOTEGA, Leonardo. **De Vargas a Collor:** urbanização e política habitacional no Brasil. Espaço Plural, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º semestre de 2007. Disponível em: < <http://132.248.9.34/hevila/Espacoplural/2007/vol8/no17/7.pdf>> Acesso em: Março de 2014.

\_\_\_\_\_. **A Política Habitacional No Brasil (1930-1990).** Periódico de Divulgação Científica da Fals, ano 1 - n.º 02- março de 2008. Disponível em: < <http://www.fals.com.br/revela14/politicahabitacional.pdf>> Acesso em: Março de 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Processo de Trabalho na Construção Habitacional:** Tradição e Mudança. São Paulo: ANABLUME, 1996.

IBGE, 2013. Sistema de Contas Nacionais Brasil. Disponível em:<<http://www.cbicdados.com.br/menu/pib-e-investimento/pib-brasil-e-construcao-civil>>

\_\_\_\_\_, 2014. PME – Pesquisa Mensal de Trabalho. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pme/default.asp?o=20&i=P>>

MARICATO, Ermínia. **A Nova Política Nacional de Habitação.** Jornal O Valor. Nov. de 2005. Disponível em: < [http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_novapoliticaHab.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf)> Acesso em: Março de 2014.

\_\_\_\_\_. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** In: Políticas Sociais: acompanhamentos e análises. Editor Responsável: Corbucci, P. R. IPEA: Fevereiro de 2006. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio2\\_ministerio12.pdf](https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf)> Acesso em: Março de 2014.

MOREIRA, Camila Fernandes; LEME, Alessandro Andre. **Direito à Moradia:** políticas públicas nos governos FHC e Lula. Revista Horizonte Científico, Uberlândia, Jul. 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/view/12224/7101>> Acesso em: Março de 2014.

MOREIRA, Edilson Marques. **Política Econômica:** Um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 21-32, 2013. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2845>> Acesso em: Março de 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista o Ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Vício Da Virtude.** Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. Novos Estudos, n.74, março de 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n74/29640.pdf>> Acesso em: 01/03/2014.

POSTALI, Valéria Barreiro. **Os Impactos Da Crise Econômica Brasileira Na Produção Habitacional Após Os Anos De 1970.** In: Estudos Urbanos em Perspectiva: Reflexões, Escalas e Desafios. Org: Bovo, Marcos Clair; Töws, Ricardo Luiz; Costa, Fábio Rodrigues da. Campo Mourão: Editora da Fecilcam, 2013.

SANTOS, Angela Moulin S. Penava, DUARTE, Sandro Marino. **Política Habitacional No Brasil:** uma nova abordagem para um velho problema. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375>>. Acesso em: Março de 2014.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação De Mercado:** a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado). São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/pt-br.php>> Acesso em: Março de 2014.