



## EUR 0206 – HABITAÇÃO EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA

2016.1

Márcio Moraes Valença

### EMENTA:

Questões de Moradia. A casa própria e de aluguel. A habitação-mercadoria. Origem do problema habitacional no Brasil. Habitação proletária. As vilas operárias. Cortiços, favelas e vilas. As periferias. Habitação e capital imobiliário. Os IAPs. A Fundação da Casa Popular. O Banco Nacional da Habitação. O BNH e a década perdida. Do BNH ao governo FHC. O governo Lula e o Ministério das Cidades. O problema e o déficit habitacional brasileiro. Os planos nacionais de habitação. Os programas habitacionais. Políticas habitacionais no mundo.

---

### AULA 1 – INTRODUÇÃO

Apresentação do professor e alunos participantes e discussão do programa e questões gerais relativas aos temas que serão discutidos ao longo do semestre, objetivando ajustar procedimentos e conteúdos aos interesses de pesquisa de todos os participantes.

---

### AULA 2 – A NATUREZA DA MERCADORIA HABITAÇÃO

Habitação não é uma mercadoria como outra qualquer. Há uma variedade de condicionantes à produção e ao consumo que dizem respeito especificamente à habitação. Entre eles, destaca-se o fato de esta ser um bem imóvel, necessitando de solo para a sua produção. Além das complicações que podem advir das condições naturais do terreno, a localização do terreno – e assim da habitação – é fator fundamental. A habitação, diferentemente de outras mercadorias, não pode ser deslocada no espaço. Também a sua produção não ocorre numa “fábrica”, mas esta (canteiro de obra) se desloca para o terreno onde será produzida a habitação. O mesmo se dá com o “consumo” desta peculiar mercadoria. Há várias outras características peculiares da habitação, tema desta sessão.

Maricato, Ermínia. *Política habitacional no regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: VOZES, 1987.

Valença, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. *Cadernos Metrôpole*, n.9, 165-171, 2003.

Singer, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. (21-36). In: Ermínia Maricato. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

---

### AULA 3 – MODERNIDADE COMO CONTEXTO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – DPP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS URBANOS E  
REGIONAIS



Nos tempos modernos, a cidade passa a ser o lócus da reprodução do capital. A urbanização e o crescimento urbano decorrentes desse processo são consequências quase que naturais. Como acomodar os expressivos contingentes populacionais que se deslocam do campo para a cidade? E como se transforma a cidade – e, por consequência, as áreas de moradia – em função de um sistema de desenvolvimento econômico e social desigual em constante transformação?

Berman, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar. A aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

---

#### AULA 4 – PRIMÓRDIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

A cidade cresce desigualmente, no Brasil imperial e republicano. Os fluxos constantes de imigrantes estrangeiros que passam a se deslocar para as grandes cidades, em particular o Rio de Janeiro, exigem espaços para moradia. A precária inserção no mercado de trabalho livre emergente favorece o desenvolvimento de um setor rentista de provisão de moradias. Nasce os cortiços, muitos em casarões deixados para trás pela burguesia, que passa a residir em casarões isolados, em bairros anexos aos centros. A proliferação de doenças associadas à insalubridade das habitações coletivas é o motivo para a adoção de medidas higienistas na cidade. Muitos cortiços são colocados abaixo. A população expulsa das áreas centrais, no Rio de Janeiro, passa a ocupar os morros vizinhos, dando início à construção das primeiras favelas no Brasil. O Estado passa a produzir habitação apenas no século XX, em particular nos anos 1930s, com os IAPs.

Marins, Paulo César Garcez. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. (131-214). In: Sevckenko, Nicolau. (Org.). *História da vida privada no Brasil 3. República: da Belle Époque à era do rádio*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

---

#### AULA 5 – MORADIA OU ABRIGO?

Habitação é simplesmente um abrigo qualquer? Qual o significado que tem para a vivência humana? A discussão é bastante pertinente já que a habitação é uma necessidade básica e está associada às formas de sociabilidade. Funciona também como uma identidade social. Além do abrigo do corpo, a habitação é o abrigo da “alma”, das relações de intimidade, das emoções, enfim, trata-se de um espaço de socialização.

Jorge, José Duarte Gorjão. Uma casa não é uma tenda. (241-250). In: Valença, Márcio Moraes; Costa, Maria Helena Braga e Vaz da. *Espaço, cultura e representação*. Natal: EDUFRN, 2005.

Bachelard, Gaston. *A poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

---

#### AULA 6 – CONDIÇÕES DE MORADIA E ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

A interação entre habitação e trabalho é o tema desta seção. A industrialização brasileira é um marco para a regulamentação do mercado de trabalho do país. No entanto, nos seus primórdios, a insalubridade e as precárias condições gerais às quais eram submetidos os trabalhadores eram degradantes para a sua reprodução social. A habitação do trabalhador não era diferente. Ou



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – DPP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS URBANOS E  
REGIONAIS



acomodavam-se em habitações coletivas insalubres ou se submetiam – quando havia – às condições impostas pelos patrões nas vilas operárias.

Engels, Friedrich. *Para a questão da habitação*. Edição eletrônica: [http://resistir.info/livros/engels\\_q\\_habitacao.pdf](http://resistir.info/livros/engels_q_habitacao.pdf)

Sólis, Sydney Sérgio F.; Ribeiro, Marcus Venício T. O Rio onde o sol não brilha: acumulação e pobreza na transição para o capitalismo. *Revista Rio de Janeiro*, n.9, 117-140, 2003.

---

#### AULA 7 – CONDIÇÕES DE MORADIA ONTEM E HOJE

O capitalismo é um modo de produção que induz um desenvolvimento combinado e desigual. Isso significa que a produção da riqueza é acompanhada da produção exponencial da pobreza. Desde a sua origem, as desigualdades sociais são patentes no capitalismo. As condições habitacionais de ontem e de hoje não diferem no que diz respeito à desigualdade entre ricos e pobres. Resolver o problema habitacional de uns em algum lugar não significa resolver os problemas habitacionais. O mercado é um mecanismo de distribuição de riquezas que “reequilibra” as condições sociais de existência de maneira que o problema é apenas transferido para outros indivíduos em outros lugares ou, mesmo, os mesmos indivíduos em outros lugares.

Engels, Friedrich. *Situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, 1988.

Valença, Márcio Moraes. O planeta das favelas. *Cidades*, v.2, n.3, 167-174, 2005.

---

#### AULA 8 – OS CORTIÇOS E AS FAVELAS

A origem da favela brasileira está relacionada à política higienista adotada em finais do século XIX e início do século XX. Os cortiços, e outras formas insalubres de moradia coletiva, onde comumente se encontrava a classe trabalhadora na época, foram, muitos deles, derrubados como medida higiênica de combate às epidemias que se alastravam em várias cidades brasileiras. No Rio de Janeiro, em particular, a população de cortiços, jogada nas ruas, subiram os morros próximos e, por meio da autoconstrução, erigiram suas malocas e barracos, formando as primeiras favelas.

Abreu, Maurício de. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço & Debates*, n.37, 34-46, 1994.

FINEP. *Habitação popular*. Inventário da ação governamental. FINEP, 1985.

Valladares, Lícia. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.15, n.44, 5-34, 2000.

---

#### AULA 9 – AS VILAS OPERÁRIAS

As vilas operárias foram construídas pela emergente indústria brasileira nos moldes ingleses. Geralmente anexa à fábrica, implicaram em controle social e político da população residente que



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – DPP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS URBANOS E  
REGIONAIS



constituía, ao mesmo tempo, a mão de obra empregada na fábrica e os seus inquilinos. Perder o emprego significava perder também o acesso à casa da vila. Assim, as fábricas impunham aos inquilinos exigências de manter comportamento adequado, horário de recolher etc. O Estado, como também a pequena burguesia, também construíram vilas de aluguel e outras tipologias rentistas (corredores de casas etc.), formas construtivas econômicas e lucrativas, destinadas à moradia dos trabalhadores.

Blay, Eva Alterman. *Eu não tenho onde morar. Vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1985. (capítulo 1, parte 1: 7-29; parte 2: 30-53).

Bonduki, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998. (capítulo 1: 16-71).

Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, IPPUR, UFRJ, FASE, 1997. (capítulo 6: 199-248).

---

#### AULA 10 – PRODUÇÃO EM MASSA DE HABITAÇÃO NO BRASIL: OS IAPS, A FCP E O BNH

O Estado, no século XX, em particular e mais sistematicamente após os anos 1930, passou a produzir habitação, inclusive social, para a classe trabalhadora. Em seguida a alguns experimentos pontuais do governo federal no Rio e outros nos estados, em meio ao esforço trabalhista da era Vargas, foram implantadas as carteiras habitacionais dos vários Institutos de Aposentadoria e Pensão. Estes produziram pequenos e grandes conjuntos habitacionais para venda e aluguel para os seus associados. A Fundação da Casa Popular, que operou de 1946-64, produziu em torno de 20 mil casas, nem sempre distribuídas segundo critérios sociais, mas políticos. O BNH, fundado pelo governo militar em 1964, passou, após a criação do Sistema Financeiro da Habitação em 1966, a produzir habitação em massa, em grandes conjuntos, em todo o país, promovendo uma política da casa própria. Os objetivos econômicos do BNH, no entanto, sobrepuseram-se aos sociais.

Bolaffi, Gabriel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*. (37-70). In: Maricato, Ermínia. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

Bonduki, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998. (capítulo 3: 98-131).

Azevedo, Sérgio de and Andrade, Luís Aureliano G. de. *Habitação e poder - Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. (parte I: 1-20)



---

## AULA 11 – DESENVOLVIMENTO DO PÓS-GUERRA E HABITAÇÃO

No mundo todo, política habitacional de produção em massa se dá no contexto do desenvolvimento do fordismo, no pós-guerra. Junto à produção de automóveis, o setor de produção do imobiliário se constituiu em um dos carros-chefes do fordismo. Após 20 anos de pleno desenvolvimento, o fordismo entra em crise, detonando uma nova onda de reestruturação econômica. O Brasil, no contexto da crise dos anos 1970, passa a se beneficiar de um mercado financeiro internacional com muita oferta de crédito, financiando o seu “milagre” econômico (o II PND) e inflando a sua dívida externa, causa da profunda crise econômica por qual teve de passar nas duas décadas seguintes. Neste contexto, na contramão da crise internacional, o país passa a utilizar a política do BNH para também impulsionar o desenvolvimento e o emprego, até a emergência da chamada “crise da dívida externa”, deflagrada a partir de 1982. Em 1986, o BNH foi extinto, no anúncio do Plano Cruzado II, por Sarney.

Valença, Márcio Moraes. *Globabituação. Sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo: Terceira Margem, 2001. (capítulo 1; capítulo 2)

---

## AULA 12 – SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado em 1966, logo após o BNH em 1964, caracteriza-se por ser o braço habitacional do sistema financeiro nacional. O SFH instituiu a correção monetária (CM), impedindo que os investimentos realizados se desvalorizassem em função da inflação, mas onerando sobremaneira os mutuários do sistema em momentos de descompasso com os seus aumentos salariais. O SFH era operado pelo BNH, até o ano de seu fechamento, em 1986, após o que ficou sob a responsabilidade operacional da Caixa Econômica Federal e normativa do Banco Central do Brasil. Com o SFH, foi criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, iniciando-se as operações com as cadernetas de poupança, que rendiam CM + 0,5% ao mês. Também, ligado ao sistema, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, contribuição sob a obrigação patronal de 8% sobre a folha dos salários. O FGTS também era remunerado com a CM + 3% ao ano. Estas duas “poupanças” – uma voluntária, outra compulsória – seriam as principais fontes de financiamento habitacional sob a responsabilidade do BNH. A primeira era utilizada para o financiamento de habitação para a classe média; a segunda, para as operações em habitação social a cargo do BNH (COHABs e INOCOOPs).

Azevedo, Sérgio de and Andrade, Luís Aureliano G. de. *Habitação e poder - Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. (parte III: 37-47; parte IV: 48-68).

---

## AULA 13 – A CRISE DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO

O SFH e, conseqüentemente, o BNH funcionaram com relativa tranquilidade até o início dos anos 1980, produzindo mais de 4 milhões de unidades habitacionais em todo o país. No entanto, com a crise do endividamento externo e os ajustes econômicos impostos pelo governo, principalmente a política de redução salarial, o sistema entrou em crise. Os mutuários não mais conseguiam pagar





UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – DPP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS URBANOS E  
REGIONAIS



as “prestações do BNH”, que passaram a subir mais do que os seus salários. O desemprego no país também secou os cofres do FGTS e das cadernetas de poupança, paralisando o sistema.

Lima, Fernando Carlos G. de Cerqueira; Gomes, Maria Célia. Sistema Financeiro da Habitação: limites de expansão de um sistema especializado. Texto para Discussão 184. Rio de Janeiro: IEI-UFRJ, 1989.

Valença, Márcio Moraes. The inevitable crisis of the Brazilian housing finance system. *Urban Studies*, v.29, n.1, 39-56, 1992.

Valença, Márcio M. The closure of the Brazilian Housing Bank and beyond. *Urban Studies*, v.36 n.10, 1747-1768, September 1999.

---

#### AULA 14 – OS NOVOS PROGRAMAS HABITACIONAIS DO GOVERNO COLLOR

Com o fechamento do BNH, em 1986, a política habitacional ficou praticamente paralisada até o início do governo Collor, em 1990. Logo após tomar posse, com os saldos acumulados com a paralisação das operações com recursos das cadernetas de poupança e do FGTS nos anos anteriores, o governo Collor lançou o Programa de Ação Imediata da Habitação (PAIH). Também deu continuidade ao programa PROHAP e iniciou o Programa Empresário Popular (PEP), ao todo dando início à produção de mais de 500 mil unidades habitacionais em dois anos. A abordagem empresarial dos programas do governo Collor, entre outras peculiaridades, foi causa de inúmeros problemas, como a inadimplência e o insucesso de vendas, que repercutiram por anos após a sua saída do governo.

Valença, Márcio M. Poor politics – poor housing. Policy under the Collor government in Brazil (1990-92). *Environment & Urbanization*, v.19 n.2, 391-408, Oct. 2007.

---

#### AULA 15 – HABITAÇÃO E O GOVERNO FHC

O governo FHC, antecedido pelo breve governo Itamar, lançou o programa Carta de Crédito (individual e, posteriormente, o associativo), carro-chefe da política habitacional daquele governo. Porém, manteve o programa Habitar Brasil, com financiamento do BID, e o Morar Município (renomeado Pró-Moradia), com as primeiras alocações orçamentárias, ambos iniciados no governo anterior, e lançou, já no seu segundo mandato, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Também criou o Programa de Subsídio Habitacional. Os governos FHC foram importantes no sentido de reestabelecer e normalizar as operações com os recursos do FGTS e inovar com programas que, embora ainda embrionários, utilizaram recursos orçamentários e ofereceram subsídios aos mais necessitados, princípios que foram aprofundados nos governos seguintes, de Lula.

Azevedo, Sérgio de. Desafios da habitação popular no Brasil. Políticas recentes e tendências. (13-41). In: Cardoso, Adauto Lucio. *Habitação social nas metrópoles brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.



---

## AULA 16 – HABITAÇÃO E OS GOVERNOS DO PT

O grande marco do governo Lula foi a criação do Ministério das Cidades, desde o início de seu primeiro mandato. O ministério se tornou rapidamente no porta-voz da política urbana do governo federal. A habitação teve lugar de destaque nas políticas colocadas em pauta no ministério. No seu primeiro governo, ajustes foram introduzidos aos programas de FHC para torná-los mais acessíveis à população de menor renda. No segundo, foram lançados o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, depois, o Minha Casa, Minha Vida, continuado e expandido no governo Dilma. Após longa discussão com a sociedade, foi também criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Cardoso, Adauto Lucio; Aragão, Thêmis Amorim; Araujo, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: de 23 a 27 de maio de 2011.

Valença, Márcio Moraes e Bonates, Mariana Fialho. The trajectory of social housing policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, v.34, 165-173, 2010.

Arantes, Pedro Fialho e Fix, Mariana. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida*. Manuscrito. 2010.

Amore, Caio Souto; Shimbo, Lúcia Zanin; Rufino, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.