

edited by Marco Mareggi

Descentralização residencial em uma metrópole tropical brasileira: O desenvolvimento do programa *Minha Casa Minha Vida* na região metropolitana de São Luís

Housing decentralisation in a Brazilian tropical metropolis:
the development of the *My House My Life* program in the metropolitan
region of São Luís

Decentramento residenziale in una metropoli tropicale brasiliana:
lo sviluppo del programma *Mia Casa Mia Vita* nella regione metropolitana
di São Luís

Uma janela sobre as cidades do Brasil. Resenha periódica

A window on Brazilian cities. Regular column

Una finestra sulle città del Brasile. Rubrica periodica

Planum. The Journal of Urbanism | www.planum.net

Published by

Planum. The Journal of Urbanism no.47, vol. II/2023

© Copyright 2023 by Planum.

The Journal of Urbanism ISSN 1723-0993

Registered by the Court of Rome on 04/12/2001

Under the number 514-2001

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written permission of the Publisher.

Marco Mareggi

Responsável da resenha periódica | Editor of the column | Responsabile della rubrica

Luca Lazzarini

Revisor de texto em inglês | English text reviewer | Revisione lingua inglese

Talita Amaral Medina

Revisor texto português | Portuguese text reviewer | Revisione lingua portoghese

Cecilia Maria Saibene

Lay-out | Layout | Impaginazione

Para enviar propostas de artigos e contribuições para a resenha periódica, escreva a:

To send proposals of articles and contributions to the regular column, write to:

Per inviare proposte di articoli e contributi alla rubrica, scrivere a:

Marco Mareggi: marco.mareggi@polimi.it

Planum Editorial Staff: planum.magazine@gmail.com

Índice | Contents | Indice

5 | **Programas e contradições das políticas federais de habitação no Brasil. Uma introdução**

16 | **Programs and contradictions of federal housing policies in Brazil. An introduction**

28 | **Programmi e contraddizioni delle politiche federali per la casa in Brasile. Un'introduzione**

Marco Mareggi

43 | **Política habitacional no Brasil: uma breve análise do programa *Minha Casa, Minha Vida* |**

57 | **Housing policies in Brazil: a brief analysis of the *My House My Life* Program |**

67 | **Politiche abitative in Brasile: una breve analisi del programma *Mia casa mia vita***

Clara Raissa Pereira de Souza

87 | **Apoio para moradia social em São Luís |**

94 | **The support for social housing in São Luís |**

101 | **Il sostegno all'edilizia sociale a São Luís**

Emanuele Bani

111 | **Tipos de espaços nos assentamentos residenciais do Programa *Minha Casa Minha Vida* na Ilha do Maranhão |**

124 | **Types of spaces in the residential settlements of the *My House My Life* Program in the Island of Maranhão |**

136 | **Tipi di spazi degli insediamenti residenziali del Programma *Mia Casa Mia Vita* nell'Ilha do Maranhão**

Marco Mareggi

Programas e contradições das políticas federais de habitação no Brasil. Uma introdução

Em 2023, no Brasil, as políticas habitacionais abordadas pelo Governo Federal e o programa a elas dedicadas voltaram a ocupar um lugar central na agenda governamental com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência em 2022. Trata-se do Programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV), lançado em 2009 pela mesma equipe governamental liderada pelo Partido dos Trabalhadores. Em 2023, quando o novo governo tomou posse, o programa foi relançado como a principal ação dos primeiros 100 dias da legislatura. «O Programa se tornou a principal ação do Estado brasileiro no tocante ao direito à moradia, com grande atuação do setor empresarial» (Rolnik *et al.* 2015: 392). É considerado o maior projeto de habitação a preços acessíveis da história do país. Em onze anos (2009-2020) o programa contratou 7.525.077 unidades habitacionais no país e 5.399.700 foram entregues (Souza 2023). Em uma estimativa possivelmente superestimada, a mídia online relata que já em 2018 «mais de 9,6 milhões de famílias de baixa e média renda residem nos blocos de apartamentos do programa, em áreas rurais e urbanas» (Pachero 2018).

Um recente projeto de pesquisa (Amore, Shimbo, Rufino 2015) investigou a questão da inserção urbana dos conjuntos habitacionais do Programa *Minha Casa Minha Vida* em seis estados das regiões Norte, Nordeste e Sudeste do Brasil (Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo). A pesquisa foi aprovada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelo Ministério das Cidades em 2012. A pesquisa, realizada pela *Rede Cidade e Moradia*, vinculadas a seis universidades públicas, uma universidade privada e ainda a duas ONGs, evidenciam as principais características e criticidades do programa. O Programa «se apresenta ... como solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento de complexo “problema habitacional”, baseado numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial» (Rede Cidade e Moradia 2015: 420). Os pesquisadores destacam a «agilidade e facilidade para que municípios e estados construam “casas populares” em seus territórios» (*Ivi.* 417). Isso se deve ao fato de que «são as construtoras – em sua relação com a Caixa – que definem o projeto e sua localização, tem prevalecido no Programa um padrão de produção com fortíssima homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas, independentemente das características físicas dos terrenos ou das condições bioclimáticas locais» (*Ibidem.*).

Devido à importância dessa intervenção pública no campo da habitação, este introdução oferece uma visão geral da experiência recente brasileira, conjunto com o artigo de Clara Raissa Pereira de Souza. A segunda parte concentra-se especificamente na atuação do programa *Minha Casa Minha Vida* na Ilha de São Luís do Maranhão,

através dos artigos de Emanuele Bani, que enquadra as políticas de habitação social no contexto da área metropolitana tropical de São Luís, e do escritor, através de uma análise dos tipos de espaços de assentamento residencial encontrados na Ilha. O caso é interessante devido às intervenções consistentes na área metropolitana e à falta de referências na literatura urbanística e arquitetônica, sendo encontrada principalmente em teses acadêmicas em língua portuguesa.

Enquanto as reflexões gerais são baseadas na literatura e em dados estatísticos sobre o programa MCMV tanto ao nível federal quanto para a ilha do Maranhão, o estudo da implementação do programa é resultado de um trabalho conjunto, realizado por acadêmicos da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Brasil, e do Politécnico de Milão, Itália, que analisou a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na ilha do Maranhão, no Brasil. A pesquisa envolveu a visita aos assentamentos em São Luís (capital do estado do Maranhão), São José de Ribamar e Paço Do Lumiar, contextos urbanos que mesmo sem soluções de continuidade fazem parte da conurbação metropolitana da região. O trabalho de campo foi realizado em julho de 2022 e abrangeu 11 complexos residenciais construídos no âmbito do programa na Ilha do Maranhão. Durante a pesquisa, foram realizadas uma campanha fotográfica, visitas às habitações e atividades artesanais e entrevistas com atores locais e habitantes.

O estudo visa compreender a situação urbana promovida pelo PMCMV, que é um programa federal de oferta de moradias populares para as classes média e baixa. O texto também apresenta uma reconstrução dos antecedentes do programa, discutindo as modificações ocorridas ao longo do tempo desde 2009. O PMCMV foi promovido pelos governos do Partido dos Trabalhadores, liderados por Lula e Dilma Rousseff (2009-2020), e foi sucedido, num breve parêntese, pelo programa *Casa verde e amarela (PCVA)* do governo Bolsonaro (2021-2022) antes de retornar em 2023, com a reeleição de Lula. Num terceiro momento, se propõe um confronto com as políticas habitacionais do *Banco Nacional da Habitação (BNH)* implementadas pelo governo federal durante a ditadura militar entre 1964 e 1986; e por último, discute-se criticamente os resultados e as contradições dos primeiros onze anos da implementação do PMCMV, reconhecendo sobretudo consistentes carências urbanísticas do programa. No geral, o estudo contribui para uma compreensão mais abrangente do impacto do PMCMV na região e destaca a importância de analisar a implementação do programa em contextos metropolitanos específicos.

Antecedentes do programa *Minha Casa Minha Vida*

Como reconstrói C.M.C. Costa (2020), no início da década de 1990, a questão da habitação social em contextos urbanos voltou a ganhar força no Brasil. Na discussão sobre a descentralização político-administrativa nos níveis estadual e municipal, e a participação popular nas decisões, a atenção foi direcionada também para as políticas habitacionais para os mais pobres, de modo a garantir-lhes moradia digna e o direito à cidade. Assim, em 2005, a lei de iniciativa popular n. 11.124, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Ferreira *et al.* 2019), que definiu uma política habitacional de longo prazo atenta aos diferentes contextos habitacionais, envolvendo para isso as três esferas de governo: federal, estadual e municipal. O SNHIS era composto por «três instrumentos principais: i) o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que centralizava os recursos orçamentários destinados à implementação de programas de habitação de interesse social» e que utilizava recursos públicos; «ii) um Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação (CGFNHIS); iii) um Plano Nacional de Habitação (que seria apresentado em 2009)» (Nobre 2018: 79).

Com isto, conclui Costa (2020), pode ler-se nas entrelinhas a vontade de evitar que

as decisões sobre a habitação social sejam tomadas pelo mercado imobiliário, deixando-as nas mãos dos poderes públicos. É precisamente este mecanismo de decisão e de organização que será posto em causa pelos programas posteriores, motivados por razões de emergência e econômicas.

Desde 2009, os programas federais têm oferecido uma “massa” de habitações a preços acessíveis às classes média e baixa

O Brasil é também afetado, ainda que de modo marginal, pelas repercussões da crise financeira internacional que teve origem nos Estados Unidos da América em 2008. Seja para reagir à crise financeira (Cardoso, Aragão 2013), mas também para mitigar a instabilidade política e apoiar interesses eleitorais (Costa 2020), o governo Lula em seu segundo mandato aproveitou a oportunidade para lançar o Programa *Minha Casa Minha Vida* em 2009 (Lei Federal n. 11.977/2009) com o objetivo inicial de construir 1 milhão de casas.

Em uma comparação com as políticas habitacionais de outros países da América Latina (Cardoso, Aragão, Jaenisch 2017), o PMCMV inspira-se na experiência chilena e mexicana (Salomão Piccinini 2020). O programa visa ao desenvolvimento de um sistema de construção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, oferecendo subsídios (até 90 por cento do valor do imóvel para famílias que não ultrapassem uma renda média mensal de 3 salários mínimos, o que correspondia a 1.395 reais por mês em 2009) e condições favoráveis de financiamento para a aquisição da casa própria (para famílias com renda de 4 a 10 salários mínimos, este último correspondendo a 4.650 reais por mês em 2009).

Os objetivos do PMCMV visavam, por um lado, à redução do déficit habitacional, que, segundo a Fundação João Pinheiro e o Ministério das Cidades, em 2006, era de 7.934.719 casos, correspondendo a 14,5% da habitação do país, 94% dos quais referentes à população com rendimento até 10 salários mínimos (*Ibidem*). Por outro lado, visava o crescimento do investimento no setor da construção civil e a criação de novos postos de trabalho nos vários setores envolvidos, da indústria extrativa e a produção de materiais de construção, à construção civil e à produção de mobiliário e eletrodomésticos para a utilização nas habitações.

Assim, a produção de habitação social e de mercado a baixo custo assegurava o objetivo social e redistributivo, mas era sobretudo um programa econômico (Amore 2015) e uma política anticíclica que girava em torno da produção de edifícios. Na realidade, são as empresas de construção civil que têm a possibilidade de obter linhas de crédito especiais para a construção de moradias nas duas primeiras faixas de renda (0-3 e 3-6 salários mínimos) ou que podem, de forma geral, obter benefícios fiscais e facilitação no processo de aprovação de projetos, com análise prioritária para aprovação nos municípios (Salomão Piccinini 2020). Além das empresas, essas oportunidades também foram disponibilizadas para as entidades populares, pessoas jurídicas fruto de mobilização popular, com uma linha de intervenção e fundos dedicados. Essas entidades, além de serem responsáveis por contratos e obras, têm a função de discutir os projetos com acompanhamento social e selecionar as famílias beneficiárias das intervenções, tarefa que, no caso das empresas privadas, era realizada pelas prefeituras. As regras de funcionamento, assim como os resultados obtidos e as principais críticas ao PMCMV são aprofundadas na contribuição de C.R.P. Souza, assim como as mudanças ocorridas com a reversão da frente política no governo federal.

De fato, em 25 de agosto de 2020, o governo federal de Bolsonaro, que liderou o país a partir de 2019 com uma coalizão liberal de direita, encerrou o programa (medida provisória n. 996/2020) e em 2021 estabeleceu o *Programa Casa Verde e Amarela* (PCVA) com a Lei Federal n. 14.118. O novo programa continuou a tentar conter a

crise econômica através da produção de habitação social. Ainda oferecia a possibilidade de acesso à moradia vinculando-a à renda declarada, mas, diferentemente do programa anterior, não previa a construção de novas casas para o segmento mais vulnerável da população (famílias com renda mensal de até 1.800 reais), cancelando o subsídio estatal, e o envolvimento de entidades populares na realização das intervenções, buscando incentivar o sistema de microempresas no setor.

Com o retorno da esquerda ao governo, em 14 de fevereiro de 2023, o programa *Minha Casa Minha Vida* 2023-2026 com algumas modificações (medida provisória n. 1.162) foi reapresentado ao Congresso Federal, que o aprovou em 13 de junho de 2023. (<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>).

Entre as alterações introduzidas, destaca-se, em primeiro lugar, o retorno dos subsídios para as famílias de baixíssima renda (elevado para 2.640 reais por mês), apoio que havia sido negado nos últimos quatro anos. Até 50% das unidades habitacionais financiadas deveriam ser destinadas a esse grupo social. No novo programa, esses subsídios variam de 85% a 95% do valor do imóvel. Além disso, as casas também podem ser atribuídas a famílias sem-abrigo. Sempre em relação à determinação dos beneficiários, as novidades referem-se à diferenciação entre as faixas de renda urbana (calculada mensalmente) e aquela rural (calculada anualmente). Segundo a medida provisória n. 1.162/2023, o programa *Minha Casa, Minha Vida* estabelece seis faixas de renda, sendo três delas voltadas para moradores das cidades e outras três para aqueles que vivem no campo. Na área urbana, a faixa 1 atende famílias com renda bruta familiar até 2.640 reais, a faixa 2 é para aqueles com renda de 2.640 a 4.400 reais e a faixa 3 para pessoas com renda de 4.400 a 8.000 reais. Já na zona rural, as faixas são as seguintes: faixa 1 (renda bruta familiar anual até 31.680 reais), faixa 2 (de 31.680 a 52.800 reais) e faixa 3 (de 52.800 a 96.000 reais). Isso reconhece uma diversidade de modalidades e custo de vida em condições que variam de aglomerados metropolitanos àquelas zonas agrícolas onde é habitual morar em moradia feitas de barro (terra crua).

Verifica-se uma extensão no âmbito do programa: apoiará a locação social em imóveis nas cidades, promover a melhoria de moradias existentes e não só a construção de novas unidades habitacionais. Também apoiará a inovação tecnológica para redução de custos, sustentabilidade ambiental e a melhoria da qualidade das construções. A medida provisória também traz a promoção do planejamento integrado da habitação com infraestrutura, mobilidade e saneamento, entre outras políticas (por exemplo, aumentando outras instalações necessárias, como bibliotecas e instalações desportivas). Até 2026, o objetivo é contratar 2 milhões de novas casas através do programa.

O novo planejamento retorna igualmente com alguns aspectos críticos da experiência passada, tanto no que diz respeito à dimensão da habitação como à localização dos conjuntos habitacionais. Relativamente à habitação, as novas regras indicam um aumento, ainda que modesto, da superfície mínima de habitação de 40 m² para 41,50 m² e a criação de varandas para oferecer um espaço adicional aos moradores, com uma evidente vantagem e qualificação, especialmente nos edifícios de vários andares. No que diz respeito à localização da nova implantação, o terreno deverá estar inserido na malha urbana, com proximidade à infraestrutura urbana completa já instalada e consolidada, acesso a equipamentos públicos de educação, saúde e assistência social, acesso a comércio e serviços e transporte público coletivo. Se a localização escolhida respeita estes parâmetros, os terrenos mais bem qualificados podem receber um valor adicional em sua aquisição, incentivando a qualidade e adequação das localizações dos empreendimentos.

Analogias e diferenças com a política do Banco Nacional da Habitação

O Brasil já teve intervenções relevantes em habitação, incentivadas pelo regime militar e ativas de 1964 a 1986, graças ao *Sistema Financeiro de Habitação*, ao *Plano Nacional de Habitação* e ao *Banco Nacional da Habitação* (BNH). Instituído pela Lei Federal n. 4.380/1964, o BNH financiava a construção de habitações sociais para as classes mais pobres (Maricato 1987; Motta 2011).

Em 22 anos de atividade, o BNH realizou 4,5 milhões de unidades habitacionais, desenvolvidas em conjuntos habitacionais de baixo custo e de baixa qualidade, o que correspondeu a um quarto de toda a produção habitacional, incluindo a cidade informal das favelas naqueles anos (Amore 2015: 12).

Como na experiência recente, essa política nasceu com o duplo objetivo de financiar a habitação e resolver o déficit habitacional em favor da população urbana que crescia naqueles anos devido à industrialização. Os recursos utilizados na intervenção, como também o são em algumas faixas do PMCMV, foram os acumulados pelos trabalhadores assalariados através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Devido ao número expressivo de casas construídas, apenas nos primeiros anos o programa teve como alvo as famílias de baixa renda. Nos 16 anos seguintes de sua duração, «os recursos foram redirecionados para a classe média, considerada mais rentável pelos financiadores» (Marques, Frey 2016: 4). Os escalões de rendimento mais baixos, embora inicialmente constituíssem um fator de desencadeamento, foram mais tarde negligenciados, como foi o caso no período 2021-2022 do programa *Casa Verde e Amarela*. Também no âmbito do planejamento urbano, as intervenções passadas do BNH, bem como as recentes do PMCMV, colocaram novos empreendimentos habitacionais nas franjas das cidades e tenderam a alargar as zonas periféricas. Em alguns casos, o deslocamento dos habitantes das áreas centrais, ainda em favelas, por exemplo, no Rio de Janeiro, não reduziu a vida informal. Pelo contrário, ela se intensificou para garantir a fácil acessibilidade aos locais de trabalho. O PMCMV também consagra essa atitude. Por exemplo, entre 2009 e 2013, no Rio de Janeiro, 53% das unidades habitacionais (muitas vezes em complexos desprovidos de serviços básicos como transportes públicos, escolas, saúde, proteção social) são construídas a 50 km a oeste do centro, a quatro horas de distância dos locais de trabalho e do centro da cidade, utilizando diferentes meios de transporte (Linke 2018). Assim, um “modus operandi” recorrente parece tomar forma na prática, reproduzindo velhos obstáculos (França, Rezende 2018) e favorecendo assentamentos residenciais sociais monofuncionais periféricos.

Uma diferença substancial entre os dois programas é caracterizada pela forma de gestão e pelo desenho institucional. No Programa *Minha Casa Minha Vida*, o promotor público não existe, ao contrário, é presente nas iniciativas apoiadas pelo Banco Nacional da Habitação. Este papel foi desempenhado pelas Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), associações e cooperativas, responsáveis pela promoção imobiliária e gestão de projetos. Estes tinham ligações diretas com as autoridades locais e federais, abrindo relações adequadas com as políticas urbanas, relações que nem sempre se concretizaram. Diferentemente o PMCMV «inviabiliza a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor do empreendimento. A instituição financeira (Caixa Econômica Federal), por um lado, e as empresas, por outro lado, ganham centralidade em detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais» (Rufino 2015: 55). As empresas privadas, que garantem agilidade e bons volumes de produção, são o principal promotor desta política, «assim como o direito de tomar decisões referentes à escolha dos terrenos, tipologia do empreendimento, tecnologias construtivas, número de unidades, qualidade dos materiais, ou mesmo a faixa de renda à qual o empreendimento será destinado» (Cardoso, Mello, Jaenisch 2015: 74). A ação pública dos municípios

é limitada, por um lado, à aprovação administrativa dos projetos, à modificação dos instrumentos urbanísticos e, muitas vezes, à inclusão de novos assentamentos nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e, por outro lado, à seleção dos beneficiários das intervenções para as faixas de baixa renda (faixa 1, correspondente a 1-3 salários mínimos).

Resultados e contradições

A produção bibliográfica e a pesquisa trazem resultados e reflexões em relação aos primeiros onze anos de implementação do programa MCMV (2009-2020), que alcançou de forma abrangente quase todo o território nacional, especificamente 96,15% em 2018 (Salomão Piccinini 2020).

Os resultados evidenciam algumas contradições do programa sobre as quais há uma opinião convergente (Cardoso 2013; Amore, Shimbo, Rufino 2015; Ferreira *et al.* 2019; Salomão Piccinini 2020; Lima *et al.* 2021; Royer 2021). Por um lado, verifica-se um progresso na aquisição por parte das famílias, de habitação decente e “formalizada” e um aumento do acesso a infraestruturas básicas para os residentes (saneamento, água, energia). Por outro lado, diminui o acesso a serviços complementares à habitação, como educação, saúde, comércio, mobilidade e transporte público. Isto desencadeia uma nova informalidade. Por exemplo, no comércio e nos serviços (Fontenele 2019), os habitantes ativam formas de compra e venda ou de artesanato nas próprias habitações voltadas para a rua ou partes comuns de condomínios, ou invadem e se ocupam abusivamente às margens das estradas dos assentamentos, especialmente quando estes são ultraperiféricos. Esta situação é agravada, na opinião de alguns estudiosos, pela redução das oportunidades de «desenvolvimento econômico, cultural e social ...», incluindo o acesso a meios de sobrevivência e/ou emprego» (Rolnik *et al.* 2015: 399). De fato, eles argumentam que, nesse sentido, o PMCV não vem cumprindo seu papel.

O que contribuiu para gerar tais contradições? Em primeiro lugar, é necessário reiterar a *periferização* dos assentamentos, resultado da desconexão entre o planeamento urbano local e a *ação predominantemente privada* do programa, em que as empresas de construção e os promotores são «o principal agente promotor da política» (Cardoso, Mello, Jaenisch 2015: 74). Em função de uma maior lucratividade empresarial ditada pelo menor custo dos terrenos, a localização de novas áreas residenciais nas franjas ou para além da malha urbanizada – sobretudo para as faixas 1 e 2 (Costa 2020) – implicou na privação dos empreendimentos habitacionais de boas dotações de serviços e equipamentos primários e secundários, bem como o distanciamento do mercado de trabalho e da dimensão da urbanidade.

Esta última não pode ser construída socialmente num curto espaço de tempo, nem pode ser o resultado de grandes empreendimentos habitacionais suburbanos *mono-funcionais* sem acesso racional, sem variedade de usos e espaços públicos e com um excesso de padronização de artefatos de construção. Também o uso misto residencial e comercial, introduzido como uma correção do programa em 2015, «na prática ... não está sendo observada» (Gobbato 2016: 69). Este fato desencadeia possíveis custos imprevistos para as administrações públicas, caso estas pretendam dotar estes «frentes pioneiras» (Rufino 2015: 67) de serviços e acessibilidades adequados. Alguns autores referem-se mesmo a estes assentamentos como «depósito de gente» (Lima *et al.* 2015: 379), resultado de uma *produção acelerada no tempo* e não coordenada com o processo de desenvolvimento urbano. É também significativo sublinhar a ausência de qualquer referência de base como a de bairros autossuficientes, que, pelo contrário, em alguns casos bem-sucedidos, foram desenvolvidos pelas políticas do extinto Banco Nacional da Habitação, seguindo ainda as orientações do Movimento Moderno, tanto na arquitetura como no urbanismo.

A periferização e a monofuncionalidade dos novos conjuntos habitacionais trazem de volta ao centro da discussão a questão fundiária, ponto crucial da política urbana brasileira (juntamente com a segregação socioespacial), principal impasse que o Programa *Minha Casa Minha Vida* não enfrenta. Mesmo a tentativa feita por meio de uma alteração normativa do PMCMV em 2011 – a lei n. 12.424, que modificou a lei anterior n. 11.977/2009 – não parece ter produzido resultados. As alterações previam requisitos específicos para os novos assentamentos em termos de localização das áreas, infraestrutura básica, adequação ambiental e oferta de serviços como educação, saúde, transporte público e lazer, destinando até 6% do financiamento para sua implementação, exigindo que fossem cumpridos em prazo compatível com a conclusão do assentamento, e atribuindo papel vinculante aos órgãos públicos ou permitindo que estes providenciassem sua implementação. Perante as boas indicações, foram poucas aquelas aplicadas.

Na sua globalidade, tudo aquilo desenvolvido pelo PMCMV pode ser definido, segundo L. Salomão Piccinini (2020), como um programa de «habitação social de mercado» (Shimbo 2012), onde a lucratividade decorre diretamente da dimensão da intervenção e do controle da estandardização da produção. O autor prossegue afirmando que se, por um lado, esta política é eficaz, dado o déficit habitacional do país, a ponto de justificar sua ativação como política pública de incentivo público às empresas, por outro lado, a mesma política se configura como uma “financeirização da política habitacional”, que, longe de buscar uma melhoria nas condições da moradia e também da cidade, serve para dar sustentabilidade ao mercado imobiliário e financeiro.

O processo ainda em curso, que encontrará um novo impulso com o relançamento da política federal de habitação em 2023, confronta-se com uma produção massiva de habitação social de mercado que alargou o número de habitações destinadas às famílias com rendimentos baixos e médios, perante a precariedade do planejamento urbano realizado, mal ou nada governado nas diferentes escalas territoriais. Nesta vertente, o trabalho a ser feito é, portanto, realmente fundamental e constitui um novo desafio para o Programa *Minha Casa Minha Vida* 2023-2026.



*PMCMV Nova Aurora
São José de Ribamar. Avenida do Fio, 1003, Nova Aurora
1a. Casas quádruplas | Four-family houses | Casa quadrifamiliare | photo: Clara R.P. de
Souza*



1b. Rua com casas de quatro famílias parcialmente modificadas | Street with partly modified four-family houses | Strada con case quadrifamiliari in parte modificate | photo: M. Mareggi



2a. Casa para quatro famílias com uma unidade de construção modificada | Four-family house with a modified building unit | Casa quadrifamiliare con una unità edilizia modificata | photo: Clara R.P. de Souza



2b. Casa para quatro famílias com três unidades de construção modificada | Four-family house with three modified building units | Casa quadrifamiliare con tre unità edilizie modificate | photo: Clara R.P. de Souza

Programs and contradictions of federal housing policies in Brazil.

An introduction

In 2023 in Brazil, the housing policies directed by the federal administration and the related program once again returned to the center of the government agenda with the election of Luiz Inácio Lula da Silva to the presidency in 2022. This is the *My Home My Life* program (*Programa Minha Casa Minha Vida*, PMCMV), started in 2009 by the same government team led by the Workers' Party. In 2023, when the new government took office, the program was relaunched as a flagship intervention for the first 100 days of the legislature.

The Program is «the main action of the Brazilian Government regarding the right to housing, developed with a decisive role of the business world» (Rolnik *et al.* 2015: 392). It is considered the largest affordable housing project in the country's history. In eleven years (2009-2020) the program has contracted 7.525.077 housing units in the country and 5.399.700 were successfully delivered (Souza 2023). With a perhaps oversized estimate, online media reports that already in 2018 «more than 9.6 million families with a medium-low income reside in the condominiums of the program, spanning rural and urban areas» (Pachero 2018).

A recent research (Amore, Shimbo, Rufino 2015) questioned the urban insertion of the residential complexes of the *My Home My Life* program in six states of the North, North-East and South-East of Brazil (Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro and São Paulo). Approved by the National Council for Scientific and Technological Development (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, CNPq) and by the Ministry of Cities in 2012 and conducted by the *Rede Cidade e Moradia*, a team of six public universities, one private and two non-governmental organizations, the research summarized the main characteristics and critical issues of the program in these terms. It «presents itself as a unique and poorly integrated solution to the challenges that Brazilian cities face in solving the complex “housing problem”, basing the proposal on a standardized and large-scale production, disjointed from local realities, poorly integrated and segregated from the city, which refers to a model of private condominium ownership» (Rede Cidade and Moradia 2015: 420). The researchers highlight «the agility and ease for municipalities and states to build “affordable housing” in their territories» (*Ivi*: 417). This is because «it is the construction companies – in their relationship with the *Caixa Econômica* – who define the project and its location, favoring in the program a production model with a strong homogenization of architectural and urban planning solutions and construction techniques, regardless of the physical characteristics of the soil or the local bioclimatic conditions» (*Ibidem*).

Given the relevance of public intervention concerning the housing problem, it is considered useful to offer to the Italian and international debate, on the one hand, a framework of the recent Brazilian experience, discussed in this contribution and

in the article by Clara Raissa Pereira de Souza. On the other hand, a specific insight into the developments of the *My House My Life* program on the Ilha do Maranhão is proposed, through the articles of Emanuele Bani who frames the policies for social housing in the context of the tropical metropolitan area of São Luís and of the author, about the types of spaces of the residential settlements found on the island. The interest in the case study addressed is given by the consistency of the interventions in the metropolitan area and by the scarce presence of the case itself in the urban planning and architectural literature, mainly reported by bachelor's and master's theses and doctoral dissertations in Portuguese.

While the reflections on the general framework are the outcome of a reconstruction through the literature and the collection and processing of statistical data on the MCMV program at a federal scale and for the island of São Luís, the study of the implementation of the program in the specific metropolitan context was the result of a collective work carried out by scholars from the State University of Maranhão (UEMA), Brazil, and the Politecnico di Milano, Italy. They shared field research exploring the settlements in São Luís, the capital city of the state of Maranhão, in São José de Ribamar and in Paço do Lumiar. These urban areas without solutions of continuity constitute the metropolitan conurbation. The shared inspection was carried out in July 2022 and involved 11 residential complexes built as part of the program on Ilha do Maranhão. A photographic campaign, interviews with local actors and inhabitants and visits to some homes and artisan activities made it allowed to make direct contact and measure through direct experience the urban condition implemented by the PMCMV.

The following notes try to reconstruct: firstly, the antecedents of the *My House My Life* program; secondly, the main elements of the federal programs aimed at offering affordable housing to the lower-middle income classes since 2009, in the modifications that have occurred over time through the *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMVMC) promoted by the Petist governments of Lula and Dilma Rousseff (2009-2020), followed by the brief parenthesis of the Bolsonaro government's *Casa verde e amarela* (PCVA) program (2021-2022) and the recent resumption of the PMCMV in 2023 by the re-elected left-wing administration; thirdly, a comparison is proposed with the housing policies of the *Banco Nacional da Habitação* (BNH), also developed by the federal government during the military dictatorship between 1964 and 1986; and finally the outcomes and contradictions of the first eleven years of implementation of the PMCMV are critically discussed, recognizing programme's significant shortcomings in the field of urban planning.

Antecedents to the Program *Minha Casa Minha Vida*

As highlighted by C.M.C. Costa (2020), in the early 1990s the theme of social housing in urban contexts regained strength in Brazil. In the discussion on the political-administrative decentralization at national and municipal levels and on popular participation in decisions, attention is also directed towards housing policies for the poorest, to guarantee them dignified housing and the right to the city. Thus, in 2005 the grass-root law no. 11.124, creates the National System of Housing of Social Interest (*Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*, SNHIS) (Ferreira *et al.* 2019) which defines a long-term housing policy focusing on the different contexts, thus involving the three levels of federal, national, and municipal government. The SNHIS was composed of «three main instruments: i) the National Fund for Social Housing (*Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, FNHIS) which centralized the budgetary resources intended for the implementation of social housing programs» and which used public resources; (ii) a Management Council of the Fund (*Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação*, CGFNHIS); iii) a national plan for housing

(which would have been presented in 2009)» (Nobre 2018: 79).

With this, Costa (2020) concludes, we can read between the lines the desire to avoid decisions regarding social housing being taken by the real estate market, leaving them instead in the hands of public authorities. It is precisely this decision-making and organizational mechanism that will be called into question by subsequent programs prompted by emergency and economic reasons.

Since 2009, federal programs have offered a “mass” of affordable homes to the lower-middle income classes

Brazil is also affected, albeit slightly, by the repercussions of the international financial crisis that originated in the United States of America in 2008. To react to the financial crisis (Cardoso, Aragão 2013), but also to mitigate political instability and support electoral interests (Costa 2020), the Lula government in its second mandate takes this opportunity to launch the *Minha Casa Minha Vida* Program in 2009 (federal law no. 11,977/2009) with the initial objective of building 1 million houses.

In a comparison with the housing policies in other Latin American countries (Cardoso, Aragão, Jaenisch 2017), the PMCMV is inspired by the Chilean and Mexican experience (Salomão Piccinini 2020). The program concerns the development of a system to build housing units for low-income families, offering subsidies (even up to 90% of the value of the property for families who did not exceed an average monthly income equal to 3 minimum wages, corresponding to 1,395 Brazilian reais per month in 2009) and favorable financing conditions for the purchase of owned home (for families with incomes from 4 to 10 minimum wages, the latter corresponding to 4,650 Brazilian reais per month in 2009).

The objectives of the PMCMV concerned, on the one hand, the reduction of the housing deficit, which according to the João Pinheiro Foundation and the Ministry of the City in 2006 was 7,934,719 houses, corresponding to 14.5% of the country's housing stock, which for 94% it concerned the population with an income up to 10 minimum wages (*Ibidem*). On the other hand, the program aimed at increasing investments in the construction sector and the creation of new jobs in the many sectors involved, ranging from the extractive industry and the production of building materials, to building construction up to that of furniture and household appliances which allowed the use of homes.

Thus, the production of homes of social interest and for the low-cost market guaranteed the social and redistributive purpose but it was first and foremost an economic program (Amore 2015) and an anti-cyclical policy that hinged on building production. In fact, the construction companies could obtain special lines of credit to build homes in the first two income brackets (0-3 and 3-6 minimum wages) or in general tax relief and facilitations in the project approval process, with priority analysis for approval in the Municipalities (Salomão Piccinini 2020). In addition to businesses, these opportunities were also made available to *entidade popular*, legal entities resulting from popular mobilization, with a line of intervention and dedicated funds. These subjects, in addition to being responsible for the contracts and works, have the task of discussing the projects with social support and selecting the families who benefit from the interventions, a task which in the case of private companies was instead carried out by local authorities. The operating rules, together with the results obtained and the main criticisms of the PMCMV are explored in depth in Souza's contribution, as well as the changes that occurred following the political shift in the federal government.

In fact, on August 25, 2020, Bolsonaro's federal government, which had led the country with a right-wing and liberal coalition since 2019, closed the program (provisional measure/*medida provisória* no. 996/2020) and in 2021 established the *Casa*

Verde e Amarela Program (PCVA) with federal law no. 14,118. The new program continued to try to contain the economic crisis through the production of social housing. It still offered the possibility of accessing a house by linking it to the declared income but, unlike the previous program, it did not provide for the construction of new houses for the most vulnerable segment of the population (families with a monthly income of up to 1,800 Brazilian reals), canceling the subsidy state, and the involvement of popular associations in the implementation of the interventions, trying instead to encourage the system of micro-enterprises in the sector.

With the return of the leftist government, on February 14th, 2023 the *Minha Casa Minha Vida* 2023-2026 program with some modifications (provisional measure no. 1,162) was re-proposed to the federal Congress, and it was approved on June 13th 2023 (<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>).

Among the changes made, first of all, it is worth mentioning the return of subsidies for very low-income families (raised to 2,640 Brazilian reals per month), whose support was denied for the last four years. Up to 50% of the financed real estate units would have been allocated to this social group. In the new programming phase, these subsidies vary from 85% to 95% of the value of the property. Furthermore, houses can also be allocated to homeless families. Again in relation to the determination of beneficiaries, the innovations also concern a differentiation between income groups in urban contexts (calculated monthly) and rural contexts (calculated on an annual basis). According to provisional measure no. 1,162/2023, the *Minha Casa Minha Vida* 2023-2026 program establishes six income bands, three aimed at city dwellers and three at those living in the countryside. In the urban area, Band 1 is aimed at families with a gross family income of up to 2,640 reals, Band 2 for those with an income from 2,640 to 4,400 reals and Band 3 for those with an income from 4,400 to 8,000 reals. In rural areas, the bands are as follows: Band 1 gross annual family income up to 31,680 reals, Band 2 from 31,680 to 52,800.00 reals and Band 3 from 52,800 to 96,000 reals. Thus, a diversity of ways and costs of living is recognized in conditions that vary from metropolitan conurbations to rural areas where living in mud houses is common.

However, there are also expansions of the program's scope of application. In fact, the social rental of properties in cities and the redevelopment of existing buildings are supported, not just the construction of new buildings. Furthermore, technological innovation that allows for cost reduction, environmental sustainability and improvement of construction quality is encouraged. Integrated planning of housing with network, mobility and service infrastructures is also promoted (for example by expanding the range of necessary equipment, such as libraries and sports facilities). By 2026, the goal is to procure 2 million new homes through the program.

The new programming phase also takes into account some critical issues of past experience both concerning the size of the accommodation and the location of the residential complexes. In relation to housing, the new rules indicate an increase, albeit not significant, in the surface area of the minimum accommodation from 40 m² to 41.50 m² and the creation of terraces that offer additional space for the inhabitants is permitted, with a clear advantage and qualification, particularly in multi-story buildings. With respect to the location of the new settlement, the land must be included in the urban grid, close to complete urban infrastructures, already built and consolidated, with access to schools, health and social care facilities, shops, services, and public transport. If the location choice respects these parameters, the land thus qualified will be able to enjoy an additional value at the time of acquisition. In this way, the legislator believes this encourages the quality and suitability of the location of new settlements.

Similarities and differences with the policy of the *Banco Nacional da Habitação*

Brazil already had significant interventions in housing, promoted by the military regime and active from 1964 to 1986, thanks to the Financial System for Housing (*Sistema financeiro de Habitação*), the National Housing Plan (*Plano Nacional de Habitação*) and at the *Banco Nacional da Habitação* (BNH). Introduced with federal law no. 4,380/1964, the BNH financed the construction of social housing for the less well-off classes (Maricato 1987; Motta 2011).

In 22 years of activity, the BNH built 4.5 million housing units, developed in low-cost, low-quality residential complexes, which in those years corresponded to a quarter of all building production including the informal city of *favelas* (Amore 2015: 12). As with recent experience, this policy was born with the double purpose of financing residential construction and resolving the housing deficit in favor of the urban population which was growing in those years due to industrialization. The resources used in the intervention, even then as in part in the PMCMV, were those accumulated by the employed through the Workers' Guarantee Fund (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS). Given the significant number of houses built, only in the first years the program targeted low-income families. In fact, in the following 16 years, «resources were redirected towards the middle class, considered more profitable by financiers» (Marques, Frey 2016: 4). Even in this case, if the lower income groups were a trigger factor at the beginning, they were later neglected, as happened in the 2021-2022 period by the *Casa verde e amarela* program.

Even in the urban planning field, the past interventions of the BNH, as well as the recent ones of the PMCMV, placed the new residential developments on the edges of the cities and tended to extend the peripheral areas. In some cases, the displacement of inhabitants from the central areas, although *favelas*, for example in Rio de Janeiro did not reduce informal living. On the contrary, this increased to ensure easy accessibility to the workplace. The PMCMV also perpetrates this attitude. For example, between 2009 and 2013, in Rio de Janeiro 53% of housing units (often in complexes without basic services, such as public transport, schools, healthcare, social protection) were built 50 km west of the center, four hours away from workplaces and the city center using different means of transport (Linke 2018). Therefore, a recurring *modus operandi* seems to emerge which reproduces old obstacles (França, Rezende 2018) and favors peripheral monofunctional social residential settlements. A substantial difference between the two programs is instead dictated by their management form and institutional design. In the *My House My Life* program there is no public promoter, although it is present in the initiatives supported by the *Banco Nacional da Habitação*. This role was played by the Metropolitan Housing Companies (*Companhias Metropolitanas de Habitação*, COHAB), associations and cooperatives, responsible for real estate development and project management. These had direct links with local and federal institutions, opening up appropriate relationships with urban policies; relationships that did not always actually take place. Otherwise, the PMCMV prevents «public authorities from acting as promoters and managers of development. The financial institution (*Caixa Econômica Federal*), on the one hand, and businesses, on the other, are at center stage to the detriment of the actors and institutions responsible for urban and housing policies» (Rufino 2015: 55). Private companies, which guarantee agility and good production volumes, are the main promoter of this policy and «make decisions on the location choice, the type of settlement, the construction technologies, the number of residential units, the quality of the materials and even on the income range for which the development would have been intended» (Cardoso, Mello, Jaenisch 2015: 74). The public action of the municipalities is instead relegated, on the one hand, to approving administratively the proj-

ects, modifying the urban planning tools and often including the new settlements in the Special Zones of Social Interest, *Zonas Especiais de Interesse Social* (ZEIS) and, on the other side, to select the beneficiaries of the interventions for the low-income groups (Band 1, corresponding to 1-3 minimum wages).

Outcomes and contradictions

The literature and researches provide results and reflections on the first eleven years of implementation of the MCMV program (2009-2020), which reached almost the entire national territory in a widespread manner, specifically 96.15% in 2018 (Salomão Piccinini, 2020).

The results highlight some contradictions in the program on which there is a convergent opinion (Cardoso 2013; Amore, Shimbo, Rufino 2015; Ferreira *et al.* 2019; Salomão Piccinini 2020; Lima *et al.* 2021; Royer 2021). On the one hand, there is progress in the acquisition by families of decent and “formalized” housing and an increase in access to basic infrastructure for residents (sanitation, water, energy). On the other hand, access to services complementary to living, such as education, healthcare, commerce, mobility, and public transport, is reduced. This triggers new informality. For example, in trade and services (Fontenele 2019) the inhabitants activate forms of buying and selling or craftsmanship in the accommodation itself overlooking the street or common areas of condominiums or they invade and illegally occupy the roadsides on the edge of the settlements, especially when these are ultra-peripheral. Added to this, in the opinion of some researchers, it is the reduction of opportunities for «economic, cultural and social development..., including access to the means of survival and/or work» (Rolnik *et al.* 2015: 399). In fact, they argue that in this regard, the PMCMV has not fully carried out its intended role.

What contributed to generating these contradictions? First of all, the *peripheralization* of settlements must be highlighted, the result of the disconnect between local urban planning and the primarily *private-driven action* of the program, for which construction companies and developers are «the main promoting agent of the policy» (Cardoso, Mello, Jaenisch 2015: 74). Due to a greater business profit dictated by the lower cost of land, the location of the new residential areas on the fringes or beyond the urbanized grid – especially for Bands 1 and 2 (Costa 2020) – has meant depriving the building density of good provision of primary and secondary services and equipment, as well as distancing from the job market and the urban dimension. The latter cannot be socially built in a short time, nor can it be the result of large *mono-functional* peripheral housing settlements without rational access, without variety of uses and public spaces and with an excess of standardization of building products. Even mixed residential and commercial use, introduced in the amendments to the program after 2015, «in practice ... was not observed» (Gobbato 2016: 69). This triggered possible hidden costs for public administrations if they wanted to equip these «frontier outposts» (Rufino 2015: 67) with adequate services and accessibility. Some authors even defined these settlements as «people’s depots» (Lima *et al.* 2015: 379) as the result of *production accelerated over time* and not coordinated with the urban development process. It is also significant to underline that there is no reference to notions such as self-sufficient neighborhoods which, in some successful cases, had been developed by the policies of the predecessor *Banco Nacional da Habitação*, still in the long wave of the indications of the Modern Movement both in architecture and urban planning.

The peripheralization and mono-functionality of the new settlements bring the land issue back to the center of the discussion, a crucial point of Brazilian urban policy (along with socio-spatial segregation), the main bottleneck that the *Minha Casa Minha Vida* program did not address. Even the attempt implemented through a reg-

ulatory modification of the PMCMV in 2011 – law no. 12,424, which modified the previous law no. 11,977/2009 – does not appear to have produced any results. The changes asked the new settlements to have specific requirements relating to the location of the areas, basic infrastructure, environmental suitability and the provision of services such as education, health, public transport and leisure, dedicating up to 6% of the funding to their creation, requesting their fulfillment in times compatible with the completion of the settlement and entrusting a binding role to public bodies or allowing them to be implemented. In the face of such good indications, there have been few or no applications.

Overall, what was developed by the PMCMV can be defined, according to L. Salomão Piccinini (2020), as a «market social housing» program (Shimbo 2012), where the profitability derives directly from the dimensions of the intervention and the control of productive standardization. The author continues by stating that if, on the one hand, this policy is effective, given the country's housing deficit, as to justify its activation as a public policy that provides public incentives to companies, on the other hand, the same policy takes the form as a «financialization of housing policy», which, far from trying to improve the home and the city, serves to make the real estate and financial markets sustainable.

The process still underway, which finds new impetus from the relaunch of federal housing policy in 2023, faces a mass production of social market housing which has expanded the range of home ownership for families with low and medium incomes in the face of a precarious urban structure achieved, poorly or not at all governed at the different territorial scales. On this front, the work to be done is therefore truly substantial and is a new challenge for the *Minha Casa Minha Vida* 2023-2026 program (Translation by Luca Lazzarini, Dastu, Politecnico di Milano).



PMCMV San José

São José de Ribamar. Avenida Tancredo Neves, S/N, Jardim Tropical

1. O espaço aberto privado para estacionamento e os edifícios | The private open space for parking and the multi-storey buildings | Lo spazio aperto privato a parcheggio e le palazzine | photo: M. Mareggi



2. O espaço verde aberto para acesso aos edifícios | *The green open space to access the multi-storey buildings* | *Lo spazio aperto verde per accedere alle palazzine* | *photo: M. Mareggi*



3. Os edifícios | The multi-storey buildings | Le palazzine | photo: M. Mareggi



4. Área de lazer e esportes do condomínio fechado | The leisure and sport areas of the gated community | Le attrezzature per il tempo libero e lo sport del condominio chiuso | photo: M. Mareggi



5. *Acesso de conjunto habitacional controlado por um guarita | The controlled access with security | La guardiania al quartiere | photo: M. Mareggi*

Programmi e contraddizioni delle politiche federali per la casa in Brasile. Un'introduzione

Nel 2023 in Brasile le politiche abitative indirizzate dall'amministrazione federale e il programma loro dedicato sono di nuovo tornati centrali nell'agenda di governo con l'elezione alla presidenza di Luiz Inácio Lula da Silva nel 2022. Si tratta del programma *Mia casa mia vida* (*Programa Minha Casa Minha Vida*, PMCMV), avviato nel 2009 dalla stessa compagine governativa guidata dal Partito dei lavoratori. Nel 2023, all'insediamento del nuovo governo, il programma è stato rilanciato come intervento bandiera dei primi 100 giorni della legislatura.

Il Programma è «la principale azione dello Stato brasiliano per quanto riguarda il diritto alla casa, sviluppato con un ruolo determinante del mondo imprenditoriale» (Rolnik *et al.* 2015: 392). È considerato il più grande progetto di alloggi a prezzi accessibili nella storia del Paese. In undici anni (2009-2020) il programma ha appaltato 7.525.077 unità abitative nel Paese e 5.399.700 sono state consegnate (Souza 2023). Con una stima forse sovradimensionata, sui media on line risulta che già nel 2018 «più di 9,6 milioni di famiglie con un reddito medio-basso risiedono nei condomini del programma, in aree rurali e urbane» (Pachero 2018).

Una ricerca recente (Amore, Shimbo, Rufino 2015) si è interrogata sull'inserimento urbano dei complessi residenziali del programma *Mia casa mia vida* in sei stati del Nord, del Nord-Est e del Sud-Est del Brasile (Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo). Approvata dal Consiglio nazionale per lo sviluppo scientifico e tecnologico (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, CNPq) e dal Ministero delle città nel 2012 e condotta dalla *Rede Cidade e Moradia*, un team di sei università pubbliche, una privata e due organizzazioni non governative, la ricerca riassumeva in questi termini le principali caratteristiche e criticità del programma. Esso «si presenta come una soluzione unica e scarsamente integrata alle sfide che le città brasiliane devono affrontare per risolvere il complesso “problema abitativo”, basando la proposta su una produzione standardizzata e su larga scala, disarticolata dalle realtà locali, poco integrata e segregata dalla città, che fa riferimento ad un modello di proprietà privata condominiale» (Rede Cidade e Moradia 2015: 420). I ricercatori sottolineano «l'agilità e la facilità per i comuni e gli stati di costruire “case a prezzi accessibili” nei loro territori» (*Ivi*: 417). Questo grazie al fatto che «sono le imprese di costruzione – nel loro rapporto con la *Caixa Econômica* – a definire il progetto e la sua ubicazione, privilegiando nel programma un modello di produzione con una forte omogeneizzazione delle soluzioni architettoniche e urbanistiche e delle tecniche di costruzione, indipendentemente dalle caratteristiche fisiche del terreno o dalle condizioni bioclimatiche locali» (*Ibidem*).

A fronte della rilevanza dell'intervento pubblico rispetto alla questione abitativa, si ritiene utile offrire alla discussione italiana ed internazionale, da un lato, un quadro della recente esperienza brasiliana, discussa nel presente contributo e nell'articolo di

Clara Raissa Pereira de Souza. Dall'altro lato, si propone un affondo specifico sugli sviluppi del programma *Mia casa mia vida* sull'Ilha do Maranhão, attraverso gli articoli di Emanuele Bani che inquadra le politiche per l'edilizia sociale nel contesto dell'area metropolitana tropicale di São Luís e di chi scrive, in relazione ai tipi di spazi degli insediamenti residenziali rilevati nell'isola. L'interesse per il caso affrontato è dato dalla consistenza degli interventi in ambito metropolitana e dalla scarsa presenza del caso stesso nella letteratura urbanistica e architettonica, in prevalenza restituita da tesi di laurea e di master e da dissertazioni di dottorato in lingua portoghese.

Mentre le riflessioni sul quadro generale sono esito di una ricostruzione attraverso la letteratura e la raccolta ed elaborazione di dati statistici sul programma MCMV a scala federale e per l'isola di São Luís, lo studio dell'implementazione del programma nel contesto metropolitano specifico è esito di un lavoro collettivo svolto da studiosi dell'Università Statale del Maranhão (UEMA), Brasile, e del Politecnico di Milano, Italia. Questi hanno condiviso una ricerca sul campo esplorando gli insediamenti a São Luís, città capitale dello stato del Maranhão, a São José de Ribamar e a Paço do Lumiar, realtà urbane che talvolta senza soluzione di continuità costituiscono la conurbazione metropolitana. Il sopralluogo condiviso è stato svolto a luglio 2022 e ha riguardato 11 complessi residenziali realizzati nell'ambito del programma sull'Ilha do Maranhão. Una campagna fotografica, i colloqui con attori locali e gli abitanti e la visita di alcune abitazioni e attività artigianali hanno consentito di prendere contatto diretto e di misurare attraverso l'esperienza la condizione urbana messa a terra dal PMCMV.

Le note che seguono provano a ricostruire: in prima battuta, gli antecedenti del Programma Mia casa mia vida; in secondo luogo, gli elementi principali dei programmi federali volti a offrire una casa accessibile ai ceti medio-bassi dal 2009, nelle modificazioni avvenute nel tempo attraverso il *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMVMC) promosso dai governi petisti di Lula e Dilma Rousseff (2009-2020), seguito dalla breve parentesi del programma *Casa verde e amarela* (PCVA) del governo Bolsonaro (2021-2022) e dalla recente ripresa nel 2023 del PMCMV da parte della rieletta amministrazione di sinistra; in terzo luogo, si propone un confronto con le politiche per la casa del *Banco Nacional da Habitação* (BNH), sviluppate sempre dal governo federale durante la dittatura militare tra il 1964 e il 1986; e infine si discutono criticamente gli esiti e le contraddizioni dei primi undici anni di implementazione del PMCMV, riconoscendo consistenti carenze urbanistiche del programma.

Antecedenti al Programma *Minha Casa Minha Vida*

Come ricostruisce C.M.C. Costa (2020), nei primi anni '90 del '900 il tema dell'edilizia sociale in contesti urbani riprende vigore in Brasile. Nella discussione sul decentramento politico-amministrativo a livello statale e municipale e sulla partecipazione popolare alle decisioni, l'attenzione viene indirizzata anche verso le politiche abitative per i più poveri, al fine di garantir loro un alloggio dignitoso e il diritto alla città. Così, nel 2005 la legge di iniziativa popolare n. 11.124, crea il Sistema nazionale di abitazioni di interesse sociale (*Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*, SNHIS) (Ferreira *et al.* 2019) che definisce una politica abitativa di lungo periodo attenta ai diversi contesti abitati, coinvolgendo per questo i tre livelli di governo federale, statale e comunale. Il SNHIS era composto da «tre strumenti principali: i) il Fondo nazionale per l'edilizia residenziale di interesse sociale (*Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, FNHIS) che accentrava le risorse di bilancio destinate all'attuazione dei programmi di edilizia sociale» e che utilizzava risorse pubbliche; «ii) un Consiglio di gestione del Fondo (*Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação*, CGFNHIS); iii) un Piano nazionale per l'edilizia abitativa (che sarebbe stato presentato nel 2009)» (Nobre 2018: 79).

Con ciò, conclude Costa (2020), si legge tra le righe il desiderio di evitare che le decisioni in materia di edilizia sociale fossero prese dal mercato immobiliare, lasciandole invece nelle mani delle autorità pubbliche. È proprio questo meccanismo decisionale e organizzativo che verrà messo in discussione dai successivi programmi sollecitati da ragioni emergenziali ed economiche.

Dal 2009 i programmi federali offrono una “massa” di case accessibili ai ceti medio-bassi

Anche il Brasile risente, seppur lievemente, dei contraccolpi della crisi finanziaria internazionale originata negli Stati Uniti d’America nel 2008. Per reagire alla crisi finanziaria (Cardoso, Aragão 2013), ma anche per mitigazione l’instabilità politica e sostenere gli interessi elettorali (Costa 2020), il governo Lula al suo secondo mandato coglie questa occasione per lanciare nel 2009 il Programma *Minha Casa Minha Vida* (legge federale n. 11.977/2009) con l’obiettivo iniziale di costruire 1 milione di case. In un confronto con le politiche per la casa in altri paesi dell’America Latina (Cardoso, Aragão, Jaenisch 2017), il PMCMV è ispirato all’esperienza cilena e messicana (Salomão Piccinini 2020). Il programma riguarda la messa a punto di un sistema per costruire unità abitative per le famiglie a basso reddito, offrendo sussidi (anche sino al 90% del valore dell’immobile per le famiglie che non superavano un reddito medio mensile pari a 3 salari minimi, corrispondente a 1.395 real brasiliani al mese nel 2009) e condizioni di finanziamento favorevoli per l’acquisto della casa di proprietà (per le famiglie con reddito da 4 a 10 salari minimi, quest’ultimo corrispondente a 4.650 real brasiliani al mese nel 2009).

Gli obiettivi del PMCMV riguardavano da un lato la riduzione del deficit abitativo, che secondo la Fondazione João Pinheiro e il Ministero della città nel 2006 era di 7.934.719 case, corrispondenti al 14,5% degli alloggi del Paese, che per il 94% riguardava la popolazione con un reddito fino a 10 salari minimi (*Ibidem*). Dall’altro lato mirava alla crescita degli investimenti nel settore delle costruzioni e la creazione di nuovi posti di lavoro nei tanti settori coinvolti che vanno dall’industria estrattiva e di produzione dei materiali da costruzione, alla realizzazione edilizia sino a quella degli arredi ed elettrodomestici che consentissero l’uso dell’abitazione. Così la produzione di abitazioni di interesse sociale e per il mercato a basso costo garantiva la finalità sociale e redistributiva ma era innanzitutto un programma economico (Amore 2015) e una politica anticiclica che faceva perno attorno alla produzione edilizia. Sono infatti le imprese di costruzione che possono ottenere linee di credito speciali per realizzare le abitazioni delle prime due fasce di reddito (0-3 e 3-6 salari minimi) o in generale sgravi fiscali e facilitazioni nel processo di approvazione del progetto, con analisi prioritaria per l’approvazione nei Comuni (Salomão Piccinini 2020). Oltre alle imprese, tali opportunità erano messe a disposizione anche alle *entidade popular*, soggetti giuridici esito della mobilitazione popolare, con una linea di intervento e fondi dedicati. Questi soggetti oltre ad essere responsabili degli appalti e delle opere, hanno il compito di discutere i progetti con un accompagnamento sociale e di selezionare le famiglie beneficiarie degli interventi, compito che nel caso di imprese private era invece svolto dagli enti locali. Le regole di funzionamento, insieme ai risultati ottenuti e alle principali critiche al PMCMV sono approfonditi nel contributo di C.R.P. Souza, così come i cambiamenti avvenuti a seguito del ribaltamento di fronte politico nel governo federale.

Il 25 agosto 2020 infatti il governo federale di Bolsonaro, che dal 2019 guidava il paese con una coalizione di destra e liberale, chiudeva il programma (misura provvisoria/ *medida provisória* n. 996/2020) e nel 2021 istituiva il *Programa Casa Verde e Amarela* (PCVA) con la legge federale n. 14.118. Il nuovo programma continuava a cercare di contenere la crisi economica attraverso la produzione di edilizia residenziale sociale.

Offriva ancora la possibilità di accedere alla casa legandola al reddito dichiarato ma, a differenza del precedente programma, non prevedeva la costruzione di nuove case per la fascia di popolazione più vulnerabile (le famiglie con reddito mensile fino a 1.800 real brasiliani), cancellandone il sussidio statale, e il coinvolgimento di associazioni popolari nella realizzazione degli interventi, cercando invece di incentivare il sistema di micro imprese del settore.

Con il ritorno al governo della sinistra, il 14 febbraio 2023 il programma *Mia casa mia vida* 2023-2026 con alcune modifiche (misura provvisoria n. 1.162) è stato riproposto al Congresso federale, che lo ha approvato il 13 giugno 2023 (<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>).

Tra le modifiche apportate innanzitutto è da segnalare il ritorno delle sovvenzioni per le famiglie a bassissimo reddito (innalzato fino a 2.640 real brasiliani al mese); sostegno che negli ultimi quattro anni era stato negato. A questa fascia sociale si ritiene debba essere destinato fino al 50% delle unità immobiliari finanziate. Nella nuova programmazione tali sovvenzioni variano dall'85% al 95% del valore dell'immobile. Inoltre, le case possono essere assegnate anche a famiglie senza tetto. Sempre in relazione alla determinazione dei beneficiari le novità riguardano anche una differenziazione tra le fasce di reddito in contesti urbani (calcolata su base mensile) e rurali (calcolata su base annua). Secondo la misura provvisoria n. 1.162/2023, il programma *Minha Casa Minha Vida* 2023-2026 stabilisce sei fasce di reddito, tre rivolte agli abitanti delle città e tre a chi vive in campagna. Nell'area urbana, la Fascia 1 si rivolge alle famiglie con un reddito familiare lordo fino a 2.640 real, la Fascia 2 a chi ha un reddito da 2.640 a 4.400 real e la Fascia 3 a chi ha un reddito da 4.400 a 8.000 real. Nelle aree rurali, le fasce sono le seguenti: Fascia 1 reddito familiare lordo annuo fino a 31.680 real, Fascia 2 da 31.680 a 52.800,00 real e Fascia 3 da 52.800 a 96.000 real. Si riconosce così una diversità dei modi e del costo della vita in condizioni che variano dalle conurbazioni metropolitane alle aree agricole dove l'abitazione in terra è consuetudine.

Vi sono però anche ampliamenti del campo di applicazione del programma. Vengono infatti sostenuti l'affitto sociale di immobili nelle città e la riqualificazione dell'edilizia esistente e non solo le nuove costruzioni. Inoltre, è favorita l'innovazione tecnologica che consenta la riduzione di costi, la sostenibilità ambientale e il miglioramento della qualità delle costruzioni. Si sollecita anche una pianificazione integrata degli alloggi con le infrastrutture di rete, della mobilità e dei servizi (ad esempio ampliando la gamma delle attrezzature necessarie, quali biblioteche e impianti sportivi). Entro il 2026, l'obiettivo è appaltare 2 milioni di nuove abitazioni attraverso il programma.

La nuova programmazione si fa carico anche di alcune criticità dell'esperienza passata sia in relazione alle dimensioni dell'alloggio sia rispetto alla localizzazione degli complessi residenziali. In relazione all'abitazione, le nuove regole indicano un aumento, seppur poco rilevante, della superficie dell'alloggio minimo che passa da 40 m² a 41,50 m² ed è consentita la creazione di terrazze che offrano uno spazio addizionale per gli abitanti, con un evidente vantaggio e qualificazione in particolare negli edifici multipiano. Rispetto alla localizzazione del nuovo insediamento, è obbligatorio che il terreno sia inserito nella maglia urbana, in prossimità delle infrastrutture urbane complete, già realizzate e consolidate, con accesso a scuole, strutture sanitarie e di assistenza sociale, negozi, servizi e ai trasporti pubblici. Se la scelta localizzativa rispetterà tali parametri, i terreni così qualificati potranno godere di un valore aggiuntivo al momento dell'acquisizione. In questo modo il legislatore ritiene di incentivare la qualità e l'idoneità della localizzazione dei nuovi insediamenti.

Analogie e differenze con la politica del *Banco Nacional da Habitação*

Il Brasile aveva già avuto interventi consistenti sulla casa, voluti dal regime militare e attivi dal 1964 al 1986, grazie al Sistema finanziario per l'abitazione (*Sistema financeiro de Habitação*), al Piano nazionale per l'abitazione (*Plano Nacional de Habitação*) e al *Banco Nacional da Habitação* (BNH). Istituto con la legge federale n. 4.380/1964, il BNH finanziò la costruzione di edilizia residenziale sociale per le classi meno abbienti (Maricato 1987; Motta 2011).

In 22 anni di attività il BNH realizzò 4,5 milioni di unità abitative, sviluppate in complessi residenziali a basso costo e di bassa qualità, che corrispondevano in quegli anni a un quarto di tutta la produzione edilizia inclusa la città informale delle *favelas* (Amore 2015: 12).

Come per l'esperienza recente, questa politica nacque con il duplice scopo di finanziare l'edilizia residenziale e di risolvere il deficit abitativo a favore della popolazione inurbata che in quegli anni cresceva in ragione dell'industrializzazione. Le risorse impiegate nell'intervento, anche allora come in parte nel PMCMV, furono quelle accumulate dagli occupati tramite il Fondo di garanzia dei lavoratori (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS). A fronte del significativo numero di case costruire, solo nei primi anni il programma si rivolse alle famiglie a basso reddito. Nei 16 anni successivi infatti, «le risorse furono reindirizzate verso la classe media, considerata più redditizia dai finanziatori» (Marques, Frey 2016: 4). Anche in questo caso, le fasce di reddito più basse se all'inizio furono un fattore di innesco, in seguito vennero trascurate, così come è accaduto nel periodo 2021-2022 dal programma *Casa verde e amarela*.

Anche sul fronte urbanistico già gli interventi passati del BNH, così come i recenti del PMCMV, collocavano i nuovi complessi residenziali ai margini delle città e tendevano ad estendere le aree periferiche. In alcuni casi lo spostamento degli abitanti dalle zone centrali, sebbene *favela*, ad esempio a Rio de Janeiro non ridusse l'abitare informale. Al contrario questo aumentò per garantire facile accessibilità ai luoghi di lavoro. Anche il PMCMV perpetra questo atteggiamento. Ad esempio, tra il 2009 e il 2013, a Rio de Janeiro il 53% delle unità abitative (sovente in complessi privi di servizi di base, quali trasporto pubblico, scuole, sanità, protezione sociale) vengono costruiti a 50 km ad ovest dal centro, distanti da luoghi di lavoro e dal centro città quattro ore utilizzando diversi mezzi di trasporto (Linke 2018). Sembra pertanto configurarsi nei fatti un *modus operandi* ricorrente che riproduce vecchi ostacoli (França, Rezende 2018) e favorisce insediamenti residenziali sociali monofunzionali periferici.

Una differenza sostanziale tra i due programmi è invece dettata dalla loro forma gestionale e dal disegno istituzionale. Nel Programma *Mia casa mia vida* è assente un soggetto promotore pubblico, presente invece nelle iniziative sostenute dal *Banco Nacional da Habitação*. Tale ruolo era svolto dalle Società metropolitane per l'abitazione (*Companhias Metropolitanas de Habitação*, COHAB), associazioni e cooperative, responsabili dello sviluppo immobiliare e della gestione dei progetti. Queste avevano legami diretti con i poteri locali e federali, aprendo opportune relazioni con le politiche urbane; relazioni non sempre effettivamente avvenute. Diversamente il PMCMV impedisce alle «autorità pubbliche di agire come promotori e gestori dello sviluppo. L'istituzione finanziaria (*Caixa Econômica Federal*), da un lato, e le imprese, dall'altro, sono al centro della scena a scapito degli enti e delle istituzioni responsabili delle politiche urbane e abitative» (Rufino 2015: 55). Le imprese private, che garantiscono agilità e buoni volumi di produzione, sono il principale promotore di questa politica e «prendono decisioni sulla scelta localizzativa, sul tipo di insediamento, sulle tecnologie di costruzione, sul numero di unità residenziali, sulla qualità dei materiali e persino sulla fascia di reddito a cui lo sviluppo sarebbe stato destinato» (Cardoso, Mello, Jaenisch 2015: 74). L'azione pubblica dei comuni è invece relegata, da un lato,

ad approvare amministrativamente i progetti, modificando gli strumenti urbanistici e spesso includendo i nuovi insediamenti nelle Zone speciali di interesse sociale, *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)* e, dall'altro lato, a selezionare i beneficiari degli interventi per le fasce di reddito basse (Fascia 1, corrispondente a 1-3 salari minimi).

Esiti e contraddizioni

La letteratura e le ricerche forniscono risultati e riflessioni in relazione ai primi undici anni di attuazione del programma MCMV (2009-2020), che ha raggiunto in modo capillare quasi tutto il territorio nazionale, specificamente il 96,15% nel 2018 (Salomão Piccinini 2020).

I risultati evidenziano alcune contraddizioni nel programma su cui vi è un parere convergente (Cardoso 2013; Amore, Shimbo, Rufino 2015; Ferreira *et al.* 2019; Salomão Piccinini 2020; Lima *et al.* 2021; Royer 2021). Da un lato si registra un progresso nell'acquisizione da parte delle famiglie di alloggi dignitosi e "formalizzati" e un aumento nell'accesso alle infrastrutture di base per i residenti (servizi igienici, acqua, energia). Dall'altro lato, l'accesso a servizi complementari all'abitare, quali quelli educativi, sanitari, commercio, mobilità e trasporto pubblico, si riduce. Questo innesca nuova informalità. Ad esempio nel commercio e nei servizi (Fontenele 2019) gli abitanti attivano forme di compravendita o artigianato negli alloggi stessi con affaccio su strada o su parti comuni condominiali oppure invadono e occupano abusivamente i bordi stradali ai margini degli insediamenti, soprattutto quando questi sono ultraperiferici. A ciò si aggiungono, a parere di alcuni ricercatori, la riduzione delle opportunità di «sviluppo economico, culturale e sociale ... , compreso l'accesso ai mezzi di sopravvivenza e/o di lavoro» (Rolnik *et al.* 2015: 399). Sostengono infatti che a riguardo, il PMCMV non ha svolto appieno il ruolo prefissato.

Che cosa ha concorso a generare tali contraddizioni? Innanzitutto, va ribadita la *periferizzazione* degli insediamenti, esito dello scollamento tra la pianificazione urbanistica locale e l'azione a *trazione prioritariamente privata* del programma, per cui le imprese di costruzione e gli sviluppatori sono «il principale agente promotore della politica» (Cardoso, Mello, Jaenisch 2015: 74). In ragione di un maggior profitto d'impresa dettato dal minor costo dei terreni, la localizzazione delle nuove aree residenziali sulle frange o oltre la maglia urbanizzata – soprattutto per le Fasce 1 e 2 (Costa 2020) – ha significato privare gli addensamenti edilizi di buone dotazioni di servizi primari, secondari e attrezzature, oltre all'allontanamento dal mercato del lavoro e dalla dimensione di urbanità.

Quest'ultima né può essere socialmente costruita in breve tempo, né può essere esito di grandi insediamenti abitativi periferici *monofunzionali* privi di un accesso razionale, senza varietà d'usi e spazi pubblici e con un eccesso di standardizzazione dei manufatti edilizi. Anche l'uso misto residenziale e commerciale, introdotto nei correttivi al programma dopo il 2015, «in pratica ... non viene osservato» (Gobbato 2016: 69). Ciò innesca possibili costi nascosti per le pubbliche amministrazioni qualora volessero dotare questi «avamposti di frontiera» (Rufino 2015: 67) con servizi e accessibilità adeguati. Alcuni autori definiscono addirittura «deposito di persone» (Lima *et al.* 2015: 379) questi insediamenti frutto di una *produzione accelerata nel tempo* e non coordinata con il processo di sviluppo urbano. È inoltre significativo sottolineare che è assente qualunque riferimento a nozioni quali quartiere autosufficiente che invece, in alcuni casi di successo, era stato sviluppato dalle politiche del predecessore *Banco Nacional da Habitação*, ancora sulla scia lunga delle indicazioni del Movimento moderno sia in architettura sia in urbanistica.

Periferizzazione e monofunzionalità dei nuovi insediamenti riportano al centro della discussione la questione fondiaria, punto cruciale della politica urbana brasiliana (insieme alla segregazione socio-spaziale), principale strozzatura che il programma

Minha Casa Minha Vida non affronta. Anche il tentativo messo in atto attraverso una modificazione normativa del PMCMV nel 2011 – legge n. 12.424, che modificata la precedente legge n. 11.977/2009 – non sembra aver prodotto esiti. Le modifiche chiedevano ai nuovi insediamenti requisiti specifici relativi alla localizzazione delle aree, alle infrastrutture di base, all’idoneità ambientale e alla dotazione di servizi quali istruzione, salute, trasporto pubblico e tempo libero, dedicando fino al 6% dei finanziamenti alla loro realizzazione, richiedendone l’assolvimento in tempi compatibili con il completamento dell’insediamento e affidando un ruolo cogente agli enti pubblici o consentendo di provvedere alla loro attuazione. A fronte di tali buone indicazioni, scarse o nulle sono state le applicazioni.

Nel complesso ciò che è stato sviluppato dal PMCMV può essere definito, secondo L. Salomão Piccinini (2020), come un programma di “edilizia residenziale sociale di mercato” (Shimbo 2012), dove la redditività deriva direttamente dalle dimensioni dell’intervento e dal controllo della standardizzazione produttiva. Continua l’autrice affermando che se, da un lato, questa policy è efficace, dato il deficit abitativo del Paese, tanto da giustificarne la sua attivazione come politica pubblica che eroga incentivi pubblici alle aziende, all’altro lato, la stessa policy si configura come una “finanziarizzazione della politica abitativa”, che, lungi dal cercare di migliorare la casa e la città, serve a rendere sostenibili i mercati immobiliari e finanziari.

Il processo ancora in atto, che trova nuove spinte dal rilancio della politica federale per la casa nel 2023, ha di fronte una produzione di massa di edilizia sociale di mercato che ha allargato la platea delle case di proprietà per le famiglie con redditi bassi e medi a fronte di una precarietà dell’assetto urbanistico conseguito, mal o per nulla governato alle diverse scale territoriali. Su questo fronte il lavoro da svolgere è pertanto davvero consistente ed è una sfida nuova per il programma *Minha Casa Minha Vida* 2023-2026.

Referências bibliográficas | References | Riferimenti bibliografici

- Amore C.S., 2015, “Minha Casa Minha Vida para iniciantes”, in Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C., *Op.cit.*, p. 11-27.
- Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C. (eds.), 2015, *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*, Letra Capital, Rio de Janeiro.
- Cardoso A.L., Aragão T.A., 2013, “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”, in Cardoso A.L., *Op.cit.*, p. 17-66.
- Cardoso A.L. (ed.), 2013, *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*, Letra Capital, Rio de Janeiro.
- Cardoso A.L., Aragão T.A., Jaenisch S.T. (ed.), 2017, *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro.
- Cardoso A.L., Mello I.Q., Jaenisch S.T., 2015, “A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições”, in Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C., *Op.cit.*, p. 73-102.
- Costa C.M.C., 2020, *Uso do território e questão habitacional na ilha do Maranhão: a situação geográfica do Conjunto Habitacional Cidade Verde I, Paço do Lumiar, MA*, Dissertação de Mestrado, Curso de Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís.
- Ferreira G.G., Calmon P., Fernandes A.S.A., Araújo S.M.V.G., 2019, “Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacio-

- nal de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida”, *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana* [https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.AO04], acesso em 16 out. 2023.
- Fontenele B.M., 2019, *A casa como ativo: os usos não regulamentados no PMCMV- Faixa 1 na RMNatal*, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN.
- França S.L.A., Rezende V.L.F., 2018, “From the National Housing Bank to the My Home My Life Program: reproducing old obstacles in the Housing Policy in Aracaju-SE, Brazil”, in *Looking at the World History of Planning, The 18th International Planning History Society Conference, Yokohama, Conference proceeding*, vol. 18 n. 1 [https://doi.org/10.7480/iphs.2018.1.2734], acesso em 16 out. 2023.
- Gobbato F.G., 2016, *Justiça social e materialidade: O PMCMV em Porto Alegre*, dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS.
- Lima J.J., Cardoso A.C., Rodrigues R.M., Ponte J.X., Neto R.V.S, Melo A.C.C., 2015, “Estratégias de produção habitacional de interesse social através do PMCMC na Região Metropolitana de Belém e no sudeste do Pará”, in Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C., *Op.cit.*, p. 353-390.
- Lima J.V.M., Fontenele B.M., Couto da Silva A.E., Silva do Nascimento B.C., 2021, *Programa minha casa minha vida: uma avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania*, in *Revista Aval*, Vol. 6, n. 20, pp. 64-85.
- Linke C.C., 2018, *Shortcomings of Brazil's Minha Casa, Minha Vida Programme*, September 27th [https://www.urbanet.info/brazil-social-housing-shortcomings/], acesso em 16 out. 2023.
- Maricato E., 1987, *Política habitacionaò no regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica*, Vozes, Petrópolis (RJ).
- Marques C., Frey H., 2016, “O efeito esperado? A evolução das formas de habitar em regiões metropolitanas do Brasil”, in *Anais*, n. 18, p. 1-22.
- Motta L.D.A., 2011, *Questão da Habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade* [http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/?pg=txtAnalitico Acessado em: 20/10/2013], acesso em 16 out. 2023.
- Nobre C.E., 2018, *Usos do território no Brasil: articulações federativas para implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de São Paulo*, Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, São Paulo.
- Pachero P., 2018, “6 Features That Make Brazil's Affordable Housing Programme Good for People and the Environment”, September 26th [https://www.urbanet.info/brazil-affordable-housing-sustainability/], acesso em 16 out. 2023.
- Rede Cidade e Moradia, 2015, “À guisa de conclusão: nota pública”, in Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C., *Op.cit.*, p. 417-420.
- Rolnik R., Pereira A.L.S., Lopes A.P.O., Moreira F.A., Borrelli J.F.S., Vannuchi L.V.B., Royer L, Rossi L.G.A., Iacovini R.F.G., Nisida V.C., 2015, “Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo”, in Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C., *Op.cit.*, p. 391-416.
- Royer L. (ed.), 2021, *PMCMV+10: Caminhos para a política habitacional no Brasil*, FAU-USP, São Paulo.
- Rufino M.B.C., 2015, “Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos”, in Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C., *Op.cit.* p. 51-70.
- Salomão Piccinini L., 2020, “Il Programma di edilizia residenziale sociale Mia casa mia vita in Brasile 2009-2016. Un'analisi critica / The My Home, My Life social housing program in Brazil 2009-2016. A critical analysis / Programa Minha Casa

Minha Vida no Brasil 2009-2016. Uma análise crítica”, *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 40/I, pp. 1-30 [http://www.planum.bedita.net/planum-magazine/uma-janela-sobre-as-cidades-do-brasil/the-my-home-my-life-social-housing-program], acesso em 16 out. 2023.

Shimbo L. Zanin, 2012, *Habitação social de mercado. A influência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*, Ed. C/Arte, Belo Horizonte.

Souza C.R.P., 2023, “Política habitacional no Brasil: uma breve análise do programa Minha Casa, Minha Vida / Housing policy in Brazil: a brief analysis of the My House, My Life Program / Politiche abitative in Brasile: una breve analisi del programma Mia casa Mia vita”, *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 47, vol. II/2023, pp. 43-77.



PMCMV Nova Terra
São José de Ribamar. Avenida Trindade, S/N, Nova Terra
1a. Casa conjugada de um andar | Minimal two-family house | Casa bifamiliare minima |
photo: M. Mareggi



1b. Casa conjugada de um andar com alterações e fechamento de espaço aberto privado | Two-family house with alterations and fenced private open space | Casa bifamiliare con modificazioni e recinzione dello spazio aperto privato | photo: M. Mareggi



2a. Rua residencial | Residential street | Strada residenziale | photo: M. Mareggi



2b. Rua principal | Main street | Strada principale | photo: M. Mareggi



3a. Unidade Basica de Saude | Community Health Centre | Servizio sanitario di base | photo:
M. Mareggi



3b. Instalações esportivas | Sport facilities | Impianti sportivi | photo: M. Mareggi

Política habitacional no Brasil: uma breve análise do programa *Minha Casa, Minha Vida*

No Brasil, a trajetória das políticas habitacionais revela um histórico de forte articulação entre Estado e setor produtivo na produção de moradias. Das habitações construídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's)¹ à produção habitacional conduzida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)², uma característica comum a estas iniciativas é que sempre estiveram atreladas a mecanismos contributivos de renda e à necessidade de movimentar a economia através do incentivo à construção civil.

O programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) reproduz parte dessa estratégia, contudo apresenta algumas importantes mudanças incrementais. Lançado em 2009 pelo governo federal, o PMCMV foi elaborado como parte de uma política anticíclica, cujo propósito almejava, simultaneamente, reduzir o déficit habitacional do país e aquecer a economia – abatida pela crise econômica internacional de 2008 – através do apoio à indústria da construção civil. Assim, ao se colocar enquanto política com objetivos sociais e econômicos, o PMCMV buscou incorporar, desde o princípio, uma dimensão redistributiva, através da oferta de habitação de interesse social, e também via mercado popular. Essa dimensão redistributiva não se restringiu à oferta

1 Os IAP's foram responsáveis pela produção de diversos conjuntos habitacionais pelo Estado, ao mesmo tempo em que marcaram o reconhecimento de que a iniciativa privada por si só não daria conta de atender ao déficit habitacional do país. Até o fim do Instituto, a produção habitacional conduzida construiu 124 mil unidades e gerou soluções que agregavam usos mistos, como o Conjunto do Pedregulho (1948) e o Conjunto da Gávea (1952) no Rio de Janeiro, projetos compostos por vários edifícios habitacionais equipados com serviços sociais, gerando unidades de vizinhança, como propunha o urbanismo modernista. Contudo, não eram órgãos destinados especificamente para resolver o problema da habitação; eram «instituições previdenciárias, agindo complementarmente dentro de uma lógica marcada pela necessidade de investir os imensos fundos de reserva da Previdência Social para preservar seu valor» (Bonduki 1994: 718). Os IAP's incorporavam um esquema de proteção social contributivo, cujo acesso era restrito àqueles que dispunham de renda formal.

2 Com o golpe militar de 1964, as iniciativas dos IAP's foram dissolvidas, e foi criada, em 21 de agosto do mesmo ano, a Lei nº 4.380, que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A finalidade do SFH era a de captar recursos para a produção habitacional, e prover o financiamento, a compra e a construção da casa própria. Para a execução do Sistema, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), com atribuições de «viabilizar o acesso à moradia aos diferentes estratos sociais, com foco prioritário nas famílias de baixa e média renda» (Rezende 2007: 7). A criação do BNH buscava atender às demandas por habitação, além de alavancar a economia do país, através do aquecimento da indústria da construção civil. Sua estratégia constava em oferecer crédito aos construtores para o aceleração das obras, de forma a «encurtar o ciclo do capital e reduzir os seus custos, proporcionando aos adquirentes créditos de longo prazo, com saldo reajustado de acordo com a inflação» (Singer 1977: 112). Na realidade, essa estratégia favoreceu a construção civil, mas pouco fez para incorporar práticas alternativas e de baixo custo; a adoção do sistema de financiamento bancário também excluiu o acesso da população de renda mais baixa ao programa (Bonduki 2008).

de habitação para faixas de rendas distintas, mas também buscou priorizar a alocação de recursos para unidades da federação que atravessavam déficit habitacional mais crítico.

Em onze anos de atuação, o PMCMV viabilizou a contratação de mais de sete milhões de unidades em todo o território nacional, entregou mais de cinco milhões de unidades, e acumulou tanto críticas quanto elogios sem precedentes. Este artigo pretende abordar as regras de funcionamento do programa, os resultados alcançados, as principais considerações críticas ao programa e alguns aspectos sobre o seu sucessor, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

Funcionamento do PMCMV

Estabelecido a princípio através da Medida Provisória n. 459/2009, e posteriormente substituído pela Lei 11.977/2009, O PMCMV se propunha a reduzir o déficit habitacional quantitativo do país, cuja lacuna era de 5.546.310 de moradias (Brasil 2008).

O esquema de financiamento do programa buscou aproveitar a estrutura de fundos já existente: o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – ambos dependentes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) – e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). As distintas possibilidades de financiamento permitiram que o programa pudesse se subdividir em dois: o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no intuito de que o PMCMV pudesse atender às demandas por moradia nas áreas urbanas e rurais do país (Fig. 1).

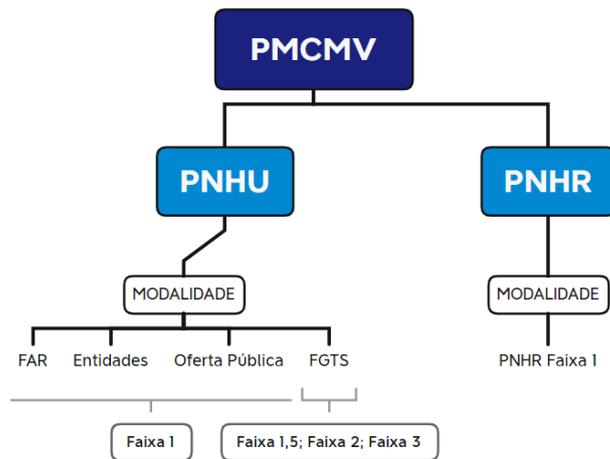


Fig. 1 | Subdivisão do PMCMV e modalidades de atendimento (Fonte: Autores, com base em BRASIL 2020)

O PNHU se subdividia entre as modalidades FAR, cujos recursos estavam direcionados para a produção de habitação de interesse social; a modalidade Entidades, que priorizava iniciativas de autogestão na produção habitacional; a modalidade Oferta Pública, direcionada para a produção habitacional em municípios com até 50 mil habitantes; e o FGTS, cujo financiamento era direcionado à famílias com maior renda. Já o PNHR operava com recursos do OGU para a produção de unidades habitacionais para agricultores familiares e demais comunidades tradicionais, cuja renda familiar anual fosse inferior a R\$17 mil reais. (Brasil 2020). Além da divisão em dois subprogramas, o PMCMV também tratou de estipular distintas faixas de atendimento, de acordo com a renda familiar (Tab. 1).

As contratações do PMCMV se estabeleciam através de um contrato firmado entre

agente financeiro (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil) e município. Ao governo federal, cabia ditar as regras do programa, bem como a definição das faixas do programa, metas, distribuição dos recursos e o padrão de qualidade das unidades habitacionais. O esquema de funcionamento do PMCMV operava da seguinte forma: a União disponibilizava recursos, por área do território nacional; aos Estados e municípios cabia fazer o cadastro da demanda e repassar o número à União. As construtoras (ou Entidades de Movimentos Populares), por sua vez, elaboravam projetos de conjuntos habitacionais que, após uma prévia aprovação pelo município ou Estado, eram encaminhados à Caixa Econômica Federal (CEF) ou ao Banco do Brasil (BB), agentes financeiros responsáveis pela análise quanto à possibilidade de financiamento. Caso o projeto fosse aprovado pelo órgão, cabia à CEF ou ao BB acompanhar a execução da obra, liberando recursos por etapas. Após a conclusão do empreendimento, as unidades habitacionais estavam prontas para serem entregues, seja via sorteio – no caso da Faixa 1 – seja através de comercialização, nos casos de produção voltada para o mercado popular.

Embora não existisse uma obrigação que impelisse os estados e municípios a oferecerem uma contrapartida para receberem os recursos do PMCMV, o governo federal priorizou a alocação para os entes subnacionais que pudessem oferecê-la, seja através da oferta de terrenos para a construção das unidades habitacionais, seja através da construção de equipamentos de uso coletivo para atender aos beneficiários (Costa 2020). Essas contrapartidas também representaram uma possibilidade de os entes subnacionais participarem mais ativamente da política, na medida em que lhes concedia autonomia na seleção de terrenos para a construção das unidades habitacionais.

FAIXA DO MCMV	RENDA FAMILIAR MENSAL	CARACTERÍSTICA	ORIGEM DO RECURSO
Faixa 1	Até R\$1.800,00	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.	FAR; FDS (Entidades); OGU (PNHR)
Faixa 1,5	Até R\$2.600,00	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.	FGTS
Faixa 2	Até R\$4.000,00	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.	FGTS
Faixa 3	Até R\$9.000,00	8,16% de juros ao ano	FGTS

Tabela 1 | Faixas do PMCMV (Fonte: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Regional 2020)

Para as habitações de interesse social do PMCMV, os critérios de seleção dos beneficiários buscavam priorizar famílias vivendo em áreas de risco; famílias onde a principal responsável pelo núcleo familiar é a mulher; e famílias com pessoas com deficiência. As habitações de interesse social, circunscritas à faixa 1, apresentavam possibilidades de subsídio de até 90% do valor da moradia; as demais faixas, por sua vez, obedeciam a uma estrutura de financiamento de mercado popular, com taxas de retorno e juros subsidiados.

A concessão de subsídios à faixa 1 representa uma grande conquista na história da produção de habitação de interesse social brasileira, comumente atrelada a mecanismos contributivos. Nesse sentido, O PMCMV inovou ao aliar altos níveis de subvenção econômica a condições facilitadas de financiamento a longo prazo, através do aporte de recursos do governo federal (Costa 2020). Para a faixa 1, as unidades habitacionais eram financiadas a fundo perdido, ou seja, sem a necessidade de restituição

do investimento. Para tanto, era necessário que os beneficiários obedecessem aos critérios de renda designados, além de não comercializarem o imóvel; e na tentativa de assegurar que os beneficiários mantivessem a posse do imóvel, o PMCMV – faixa 1 proibia que a habitação social fosse vendida antes de ser quitada.

A faixa 1 do PMCMV se distingue em duas modalidades de atuação. Na mais recorrente, o PMCMV Empresas, o proponente é uma construtora ou empresa, que se torna responsável pela elaboração do projeto e apresentação aos agentes financeiros e órgãos municipais, para aprovação. Nessa modalidade, os beneficiários precisam se cadastrar junto às prefeituras, que são responsáveis pelo processo de seleção das famílias. Já na modalidade PMCMV Entidades, a principal distinção está no proponente; é uma organização social sem fins lucrativos, responsável por todas as etapas de elaboração do projeto das unidades habitacionais e pela seleção dos beneficiários. É uma modalidade que confere mais autonomia aos movimentos sociais, uma vez que lhes dá liberdade tanto para construir em regime de autogestão, quanto para decidir coletivamente quais serão os beneficiários.

Posteriormente, a criação da faixa 1,5, em 2015, buscou atender beneficiários cujos rendimentos estivessem entre a faixa 1 e 2, tornando-se uma faixa intermediária que possibilitaria novas contratações. Para as unidades habitacionais destinadas ao mercado popular, que incorporavam da faixa 1,5 até a faixa 3, o financiamento era feito através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ficando os agentes financeiros – CEF e BB – responsáveis por estabelecer as condições necessárias para efetuar o financiamento. Para estas faixas, a atuação do município se restringiu ao licenciamento, à regulação do uso do solo e cumprimento da legislação urbana (*Ibidem*).

O desenho do PMCMV se amparava nas táticas de expansão do consumo e fortalecimento do mercado interno, através do aquecimento de setores produtivos capazes de gerar emprego e renda, como a cadeia da construção civil. Inserir o ente privado como proponente foi a maneira encontrada pela gestão de contornar o caminho das licitações, agilizando, assim, o processo das contratações das unidades habitacionais (*Ibidem*). A alta aderência do programa aos interesses do setor privado da construção civil era perceptível - o setor privado buscava formas de expandir sua atuação na produção habitacional voltada para o mercado popular - e suscitou uma série de críticas ao programa, que serão vistas adiante.

Resultados do PMCMV

O PMCMV se tornou o maior programa habitacional do país desde o Banco Nacional de Habitação (BNH). Durante seus onze anos de funcionamento (2009-2020), sua produção em larga escala, em todo o território brasileiro, foi responsável pela contratação de 7.525.077 de unidades habitacionais no país. Desse total, 5.399.700 de unidades foram entregues (Gráfico 1).

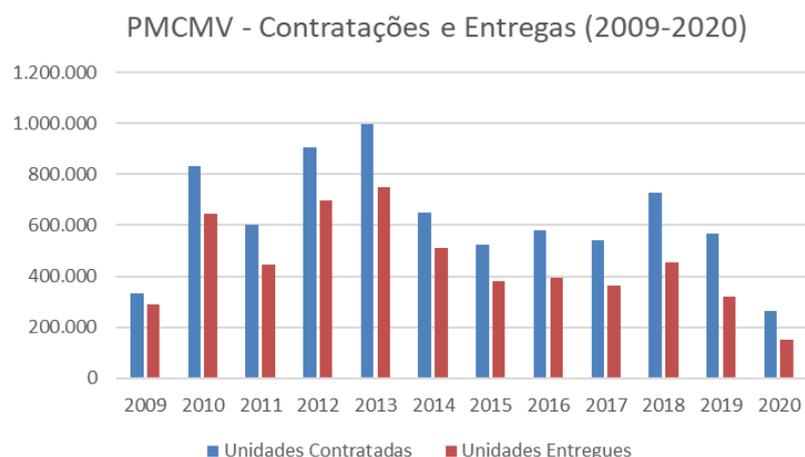


Gráfico 1 | Unidades contratadas e entregues por ano (PMCMV) (Fonte: Brasil 2022)

A produção habitacional direcionada para a faixa 1 alcançou um marco de 1.901.984 de unidades contratadas, o que representa 25% do total de contratações. Embora os números mostrem que as contratações para o mercado popular foram superiores às contratações para habitação de interesse social (Gráfico 2), é importante destacar que quase 90% dos recursos do OGU foram alocados na provisão de habitação para a faixa 1 do programa, o que demonstra o interesse da gestão em estabelecer um modelo de política redistributiva (Costa 2020).

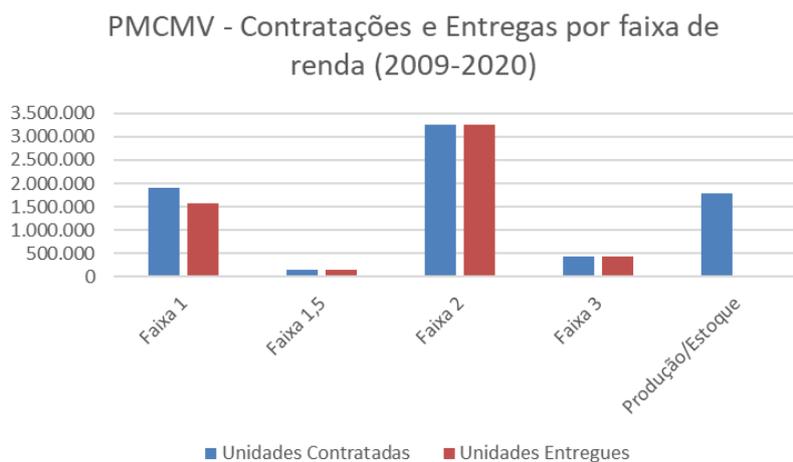


Gráfico 2 | Contratações por faixa de renda (PMCMV) (Fonte: Brasil 2022)

É possível perceber que o PMCMV também tratou de priorizar o Nordeste e o Sudeste – regiões com o maior déficit habitacional do país - na alocação de recursos (Gráfico 3). O programa também tratou de conceder mais subsídios para a faixa 1 nestas duas regiões do país (Brasil 2022).

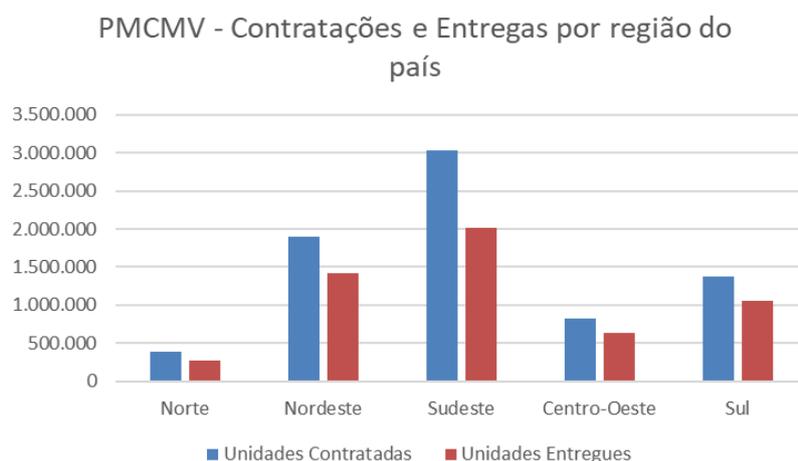


Gráfico 3 | *Contratações por região do país (PMCMV) (Fonte: Brasil 2022)*

Críticas ao PMCMV

As críticas estabelecidas ao programa fundamentam-se em uma série de aspectos. O primeiro deles é o fato de ter partido de uma solução emergencial, sendo inaugurado antes que o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) – ferramenta de planejamento gestada através de uma interlocução com diversas lideranças políticas da sociedade civil, que almejava combater o déficit habitacional brasileiro em várias frentes – tivesse tempo de estudar sua proposta e planejar ações estratégicas. Gestado primeiramente no Ministério da Fazenda, o programa não foi discutido no Conselho das Cidades, antes de sua implementação. Ao ser elaborado pela Casa Civil, associada ao Ministério da Fazenda, o desenho do programa descon siderou uma série de avanços institucionais, duramente conquistados a partir da fase de redemocratização do Brasil, na década de 1980. A maior parte do diálogo se deu com os setores imobiliários e da construção civil (Fix, Arantes 2009), questão que corrobora críticas sobre sua gênese estar mais relacionada ao apoio ao setor privado do que à construção de uma política de habitação planejada.

Na modalidade PMCMV Entidades – onde as etapas de planejamento e execução das unidades são realizadas por movimentos sociais e associações, seja através do regime de autogestão, por mutirão ou por contratação de empresa – os Movimentos Populares, por adotarem estratégias de trabalho e de organização coletiva que demandam mais tempo de trabalho, enfrentaram uma competição desleal com construtoras experientes. Como resultado, as experiências de autogestão também foram extremamente reduzidas, somando 78.597 unidades contratadas, o que representa apenas 4,13% do total de contratações para a faixa 1 (Brasil 2022).

Nas áreas rurais do país, o desconhecimento sobre as peculiaridades intrínsecas ao modo de viver de comunidades tradicionais levou à produção de unidades habitacionais de forma padronizada, que ignoram os modos de vida e a capacidade de consumo formal dos beneficiários. A transposição de padrões construtivos urbanos – casas de alvenaria cerâmica com “cozinha americana” – para o meio rural revelou uma falta de cuidado em perceber como de fato moram estes sujeitos (Souza 2017). No meio urbano, a produção de unidades via modelo de condomínio vertical se revelou problemática, especialmente para a faixa 1, na medida em que demanda manutenções constantes; cobranças de energia e água podem ser desafiadoras para beneficiários que se veem em situação de trabalho informal e sem renda fixa.

É possível atribuir este problema da produção habitacional padronizada ao enrijecimento dos agentes financeiros (CEF e BB), que no intuito de dar celeridade à aprovação dos projetos, priorizaram soluções homogêneas e com pouca flexibilidade em

relação aos distintos modos de morar existentes no país. Entretanto, apesar das críticas quanto à falta de flexibilidade nos projetos, é possível verificar que em algumas tipologias habitacionais – especialmente nas habitações unifamiliares ou *duplex* – os próprios moradores as tornam flexíveis, ampliando a fachada, modificando parte do uso do térreo para a criação de pontos comerciais ou de serviços.

As demais críticas estão relacionadas a fatores como a qualidade da construção das habitações do programa, à insuficiência dos equipamentos de uso coletivo localizados no interior dos empreendimentos para atender à população residente, e a grande escala dos conjuntos habitacionais, a reproduzir as mesmas dimensões dos conjuntos do BNH.

Contudo, a crítica mais habitual trata da localização dos empreendimentos, geralmente em áreas periféricas, fator que prejudica o acesso da população de baixa renda à cidade. As empresas privadas, por terem uma baixa margem de lucro na produção de habitação de interesse social, tendem a selecionar os terrenos com localização mais vantajosa – ou seja, com maior oferta de infraestrutura e serviços – para a produção voltada para o mercado popular. Consequentemente, os terrenos mais baratos, e servidos com pouca infraestrutura, são destinados à faixa 1 (Costa 2020). Os próprios municípios, ao flexibilizarem suas leis urbanísticas para a produção habitacional promovida por entes privados, permitiram a conversão de áreas rurais em urbanas, contribuindo para este efeito (Cardoso, Aragão, Araújo 2011; Rufino 2015). Assim, por não enfrentar a questão fundiária, o PMCMV tende a contribuir com a periferação dos conjuntos habitacionais, sobretudo aqueles destinados à habitação de interesse social (Bonduki 2009; Fix, Arantes 2009; Rolnik, Nakano 2009) e torna mais evidente as condições de desigualdade de acesso à infraestrutura urbana no Brasil.

Mas a despeito de todas as críticas, é importante destacar que os avanços são inegáveis, sobretudo quando comparados com a política habitacional anterior, conduzida pelo BNH. A experiência do BNH permitiu que se compreendesse a importância do subsídio para conter a inadimplência, viabilizando a oferta de habitação para as faixas de menor renda (Eloy, Costa, Rosseto 2013). Dessa forma, os subsídios garantidos à Faixa 1 permitiram que 1.901.984 famílias pudessem ter acesso à habitação a baixas prestações (Brasil 2022). O PMCMV concretizou a produção estatal de habitação de interesse social no país, questão que era tratada anteriormente apenas de forma marginal, seja pelas iniciativas do BNH ou de algumas municipalidades no país. É importante destacar também que os tributos arrecadados pelo PMCMV ao longo da duração do programa foram superiores ao investimento realizado pelo OGU para a produção de habitação de interesse social, de modo que é possível afirmar que, além de atender a população de baixa renda, o programa também conseguiu viabilizar o retorno dos investimentos para o país (FGV IBRE 2018).

Programa Casa Verde e Amarela: o sucessor do PMCMV

Com o afunilamento da crise econômico-política, agravada a partir do fim de 2014, os repasses do OGU ao FAR foram diminuindo, de modo que novas contratações para a produção de habitação de interesse social foram prejudicadas. As unidades já contratadas para construção passaram a sofrer atrasos de pagamento, situação que lançou uma neblina de desconfiança sobre a gestão da presidente Dilma Rousseff.

Posteriormente, com as eleições de 2018, o governo Bolsonaro, grande opositor das gestões petistas, tratou de lentamente desidratar o PMCMV, especialmente nas metas voltadas para a produção de habitação de interesse social (Costa 2020). A instituição, através da Lei n. 14.118/2021, do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), sinalizou o fim das contratações através do PMCMV. Se propondo a “remodelar” o seu predecessor (Brasil 2020), o PCVA –também de olho na contenção da crise

econômica através do apoio à indústria de construção civil – busca oferecer soluções para reforma e regularização fundiária, através de financiamento pelo FGTS. Tal como o PMCMV, o PCVA busca priorizar famílias morando em áreas de risco, famílias onde a principal responsável pelo núcleo familiar é a mulher, e famílias com pessoas com deficiência (Brasil 2022). A diferença está agora nas taxas de juros, que variam de acordo com os grupos, organizados por renda (Tab. 2). O PCVA tratou de reduzir a taxa de juros, contudo descontinuou os subsídios de até 90% para a habitação de interesse social, outrora existentes no PMCMV, no intuito de gerar um novo ciclo de crescimento. Porém, esse novo ciclo não parece incorporar as famílias de baixa renda, que mais padecem com a dificuldade de acesso à habitação. Ao utilizar o FGTS como sistema de financiamento, o PCVA repete a fórmula do BNH, amarrando a oferta de unidades habitacionais à mecanismos contributivos de renda, ignorando que a maior demanda por habitação está entre a população que ocupa empregos informais.

GRUPO	RENDA FAMILIAR MENSAL	CARACTERÍSTICA	FINANCIAMENTO
Grupo 1	Até R\$2.400,00	Subsídio de até R\$47.500,00. Taxa de juros de 4,25% a 5,25%	FGTS
Grupo 2	Até R\$4.400,00	Subsídio de até R\$29.000,00. Taxa de juros de 4,75% a 7%	FGTS
Grupo 3	Até R\$8.000,00	Sem subsídios. Taxa de juros de 7,66% a 8,16%	FGTS

Tabela 2 | Grupos do PCVA, Urbano (Fonte: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Regional 2022)

Outra distinção fundamental do PCVA em relação ao PMCMV está na ausência de uma modalidade específica para entidades ou movimentos sociais. A participação que o PCVA busca encorajar de fato, é a de microempresas e microempreendedores do setor da construção civil (*Ibidem*). Tampouco há diálogo com setores que discutem habitação e planejamento urbano, da academia aos movimentos sociais (Paes 2021).

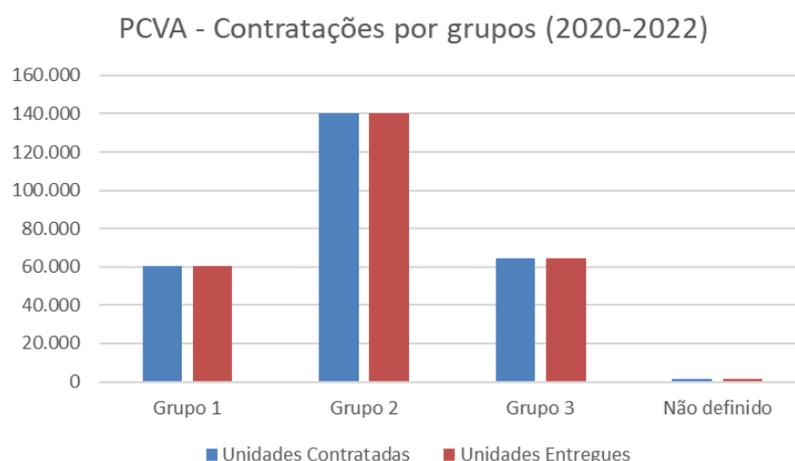


Gráfico 4 | PCVA: Contratações por grupos, 2020-2022 (Fonte: Brasil 2022)

De 2020 até 2022, o PCVA contratou e entregou 766.369 unidades habitacionais. Seguindo a tendência do PMCMV, as maiores contratações se deram nas regiões Nordeste e Sudeste. Contudo, é interessante perceber como a alocação de recursos

priorizou a produção voltada para o grupo II, que sozinho representa 52,47% do total das contratações.

É possível inferir, portanto, que o PCVA, tal como o seu predecessor, surgiu como resposta à crise econômica do governo Bolsonaro; contudo, retrocede ao não estabelecer diálogos ou uma modalidade específica para os movimentos sociais. Críticas como a insuficiência de infraestrutura básica nas áreas correspondentes às unidades habitacionais também têm sido destacadas (*Ibidem*).



*PMCMV Cidade Verde
Paço do Lumiar. Avenida B, S/N, Pindai
1a. Casa unifamiliar isolada em um terreno | Detached single-family house | Casa monofamiliare isolata su lotto | photo: M. Mareggi*



1b. Rua devido às construções dos muros das casas de pátio recém-formadas | Street designed by the building curtains of the newly shaped patio houses | Strada disegnata dalle cortine edilizie delle neo conformate case a patio | photo: M. Mareggi



2a. Casa unifamiliar isolada em um terreno com pequena varanda | Detached single-family house with a small arcade | Casa monofamiliare isolata su lotto con piccolo portico | photo: M. Mareggi



2b. Rua com pequenos jardins de casas isoladas | Street with small gardens of the detached houses | Strada con i piccoli giardini delle case unifamiliari | photo: M. Mareggi



3. Espaço aberto público com equipamentos | Public open space with equipments | Spazio aperto pubblico con attrezzature | photo: M. Mareggi

Housing policies in Brazil: a brief analysis of the *My House My Life Program*

In Brazil, the housing policy issue reveals a strong link between the State and the construction production sector. From residential housing built by the Social Security and Pension Institutes (*Institutos de Aposentadoria e Pensões*, IAP's)¹ to the construction production of the *Banco Nacional de Habitação* (BNH)², a common characteristic of these initiatives is that they have always been linked to declared income and the need to stimulate the economy by encouraging construction.

The program *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) partly reproduces this strategy, but presents some important improvements. Launched in 2009 by the federal government, the PMCMV was developed as part of an anti-cyclical policy, to reduce the country's housing deficit and, simultaneously, revive the economy — hit by the international economic crisis of 2008 — by supporting the construction industry. Thus, positioning itself as a policy with social and economic objectives, the PMCMV sought to incorporate, from the beginning, a redistributive dimension, through the production of housing of social interest and also for the low-cost market. This redistributive dimension was not limited to the offer of homes for various income groups, but sought to favor the allocation of resources to the states of the federation with the most critical housing deficits.

1 Social security and pension institutions were responsible for the construction of numerous residential complexes by the State, but at the same time they marked the recognition that private initiative alone would not be able to fill the country's housing deficit. At the end of its construction activity, the Institutes had built 124,000 residential units and carried out integrated interventions with residential functions and social services, generating neighborhood units as proposed by modernist urban planning, for example the complexes of Pedregulho (1948) and Gávea (1952) in Rio de Janeiro. However, the IAP's were not bodies specifically intended to solve the housing problem; rather they were «social security institutions, acting in a complementary way within a logic characterized by the need to invest the immense reserve funds of Social Security to preserve their value» (Bonduki 1994: 718). Furthermore, the IAP's incorporated a contributory social protection system, access to which was limited to those with a formal income.

2 With the military coup of 1964, the IAP's initiative was dissolved, and on August 21 of the same year, law no. 4,380 was promulgated, which established the Home Financing System (*Sistema Financeiro de Habitação*, SFH). The purpose of the SFH was to raise funds to produce housing and provide financing for the purchase and construction of houses. To make the system work, the *Banco Nacional de Habitação* (BNH) was created, with the task of «allowing access to housing to different social strata, with priority attention to low and medium income families» (Rezende 2007: 7). The establishment of the BNH aimed to meet the demand for housing and stimulate country's economy by reviving the construction industry. Its strategy was to offer credit to builders to speed up the construction works, in order to «shorten the capital cycle and reduce costs by providing buyers with long-term loans, with a balance adjusted for inflation» (Singer 1977: 112). In reality, this strategy favored civil construction, but did little to encourage low-cost alternative practices; the adoption of the bank financing system also excluded access to the program for the low-income population (Bonduki 2008).

In eleven years of implementation, the PMCMV has enabled contracts for over seven million housing units nationwide, sold more than five million homes and attracted unprecedented criticism and praise. This article aims to illustrate the operating rules of the program, the results obtained, the main criticisms of the program and some aspects of the subsequent *Casa Verde e Amarela* Program, PCVA.

Functioning of the PMCMV

Initially established with provisional measure no. 459/2009 and subsequently replaced by law no. 11,977/2009, the PMCMV aimed to reduce country's quantitative housing deficit, the gap of which was 5,546,310 homes (Brasil 2008).

The financing scheme of the program sought to exploit the structure of existing funds: the Fund for Residential Rentals (*Fundo de Arrendamento Residencial*, FAR), the Fund for Social Development (*Fundo de Desenvolvimento Social*, FDS) – both dependent on resources of the General Budget of the Union (*Orçamento Geral da União*, OGU) – and the Guarantee Fund for Workers (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS). The different financing possibilities meant that the program could be divided into two: the National Rural Housing Program (*Programa Nacional de Habitação Rural*, PNHR) and the National Urban Housing Program (*Programa Nacional de Habitação Urbana*, PNHU), so that the PMCMV could satisfy the demand for housing in urban and rural areas of the country (Fig. 1).

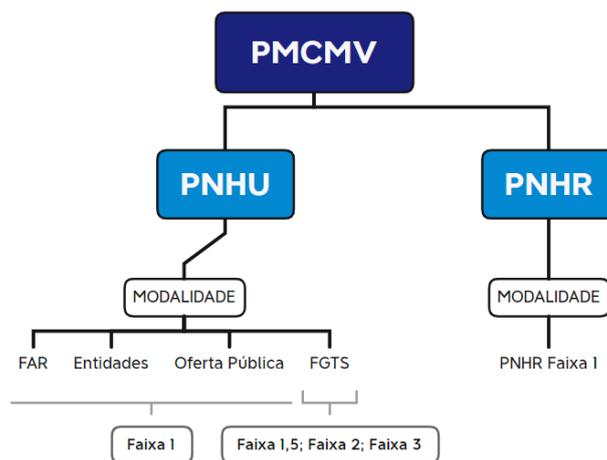


Fig. 1 | Articulation of the PMCMV and intervention methods (Source: elaborated by the author based on Brasil 2020 data).

The PNHU, National Urban Building Program, was divided into the following modes: *FAR* (Residential Rental Fund), whose resources were intended for the production of social housing; *Entidades*, aimed at entities that gave priority to self-management initiatives in the production of housing; *Oferta Pública*, intended for the production of housing in municipalities with a maximum of 50,000 inhabitants; and *FGTS* (Workers' Guarantee Fund), where financing was aimed at families with higher incomes. The PNHR for rural areas, however, used funds from the General Budget of the Union (OGU), to produce houses for farming families and other traditional communities whose annual family income was less than 17,000 reais (Brasil 2020). In addition to dividing it into two subprogrammes, the PMCMV has established different levels of support depending on family income (Table 1).

The PMCMV contracts were signed between the financial agency (*Caixa Econômica Federal* or *Banco do Brasil*) and the municipality. The federal government was responsi-

ble for setting the rules of the program, as well as defining its income bands, objectives, distribution of resources and the quality standard of housing. The operational mechanism of the PMCMV was as follows: the federal government made resources available for each area of the country; States and municipalities were responsible for collecting requests and transmitting the quantities to the federal government. The construction companies (or popular association bodies), in turn, drew up plans for the residential complexes which, after prior approval by the Municipality or the State, were sent to the *Caixa Econômica Federal* (CEF) or to the *Banco do Brasil* (BB), the financial agencies responsible for analyzing the possibility of financing. If the project was approved by the agency, it was up to the CEF or the BB to monitor the execution of the works, disbursing the funds through different phases. Once the settlement was completed, the housing units were ready to be delivered, both through a draw – in the case of homes for income band 1 – and through their marketing, in the case of a production intended for the popular market.

While there was no requirement for states and municipalities to offer a counterpart for PMCMV funds, the federal government gave priority of allocation to subnational local governments that could provide it, either by offering land for the construction of housing units or by building facilities for collective use in favor of the beneficiaries (Costa 2020). These counterparts also represented a possibility for subnational entities to participate more actively in this public policy, to the extent that they were granted autonomy in selecting land for the construction of residences.

BAND OF PMCMV	MONTHLY FAMILY INCOME	FEATURES	ORIGIN OF THE RESOURCE
Band 1	Until 1,800.00 R\$	Subsidy up to 90% of the value of the property. Paid in max 120 monthly installments of max 270.00 R\$, without interest	FAR; FDS (Entidades); OGU (PNHR)
Band 1,5	Until 2,600.00 R\$	Subsidy up to 47,500.00 R\$, with an annual interest of 5%	FGTS
Band 2	Until 4,000.00 R\$	Subsidy up to 29,000.00 R\$, with an annual interest of 6-7%.	FGTS
Band 3	Until 9,000.00 R\$	Annual interest of 8.16%	FGTS

Table 1 | Income bands of the program *Minha Casa Minha Vida* (Source: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Regional 2020)

For the social housing of PMCMV, the beneficiary selection criteria sought to give priority to families living in risk areas, families where the head of the family is a woman and families with disabled people. The program, limited to family income band 1, offered the possibility of subsidies up to 90% of the value of the house; in turn, the other bands followed a popular market financing structure, with repayment quotas and subsidized interest rates.

The granting of subsidies to band 1 represents an important achievement in the history of social housing production in Brazil, usually linked to contributory mechanisms. In this sense, the PMCMV has innovated by combining high levels of economic subsidy with easy long-term financing conditions, through the provision of resources from the federal government (Costa 2020). For band 1, the housing units were financed on a non-repayable basis, i.e. without the need to repay the investment. To this end, the beneficiaries had to meet the required income criteria, as

well as not sell the property; furthermore, in an attempt to ensure that beneficiaries retained possession of the home, the PMCMV-band 1 prohibited the sale of social housing before its payment.

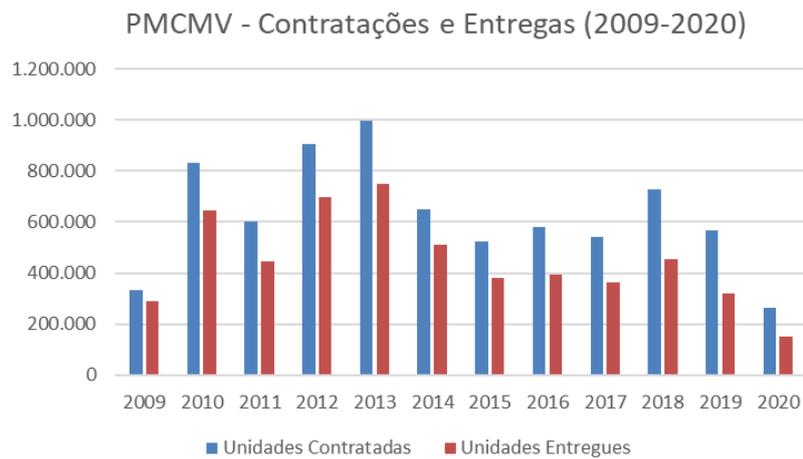
Band 1 of the MCMV program is divided into two implementation methods. In the most common, the *PMCMV Empresas*, the proponent is a company or a construction company, which becomes responsible for developing the project and presenting it to the financial agencies and municipal bodies for approval. In this mode, beneficiaries must register with their municipality, which is responsible for the family selection process. While in the *PMCMV Entidades* mode, the main difference is in the proposer; this is a non-profit social organization, responsible for all phases of the development of the residential unit project and for the selection of beneficiaries. It is a modality that offers social movements greater autonomy, as it gives them the freedom to build in self-management and to collectively decide who the beneficiaries will be.

Subsequently, in 2015, the creation of band 1.5 sought to accommodate beneficiaries with incomes between band 1 and band 2, an intermediate band that would allow the stipulation of new contracts. For houses targeted to the popular market, which incorporated bands 1.5 to 3, financing was carried out through the Workers' Guarantee Fund (FGTS), in which the financial agencies – CEF and BB – were responsible and established the conditions necessary for financing. For these areas, the activities of the Municipality were limited to the management of authorizations, the land use regulation, and the compliance with the planning legislation (*Ibidem*).

The design of the PMCMV was based on the tactic of expanding consumption and strengthening the internal market through the consolidation of production sectors capable of generating employment and income, such as the civil construction sector. Inserting the private entity as a proposer for the public administration was a way to circumvent the tender procedures, thus accelerating the process of awarding the housing units (*Ibidem*). The program's high level of fit with the interests of the private housing sector was evident – the private sector was looking for ways to expand its operations into producing housing for the popular market (*mercado popular*) – and led to several criticisms of the program itself, which are discussed later in this contribution.

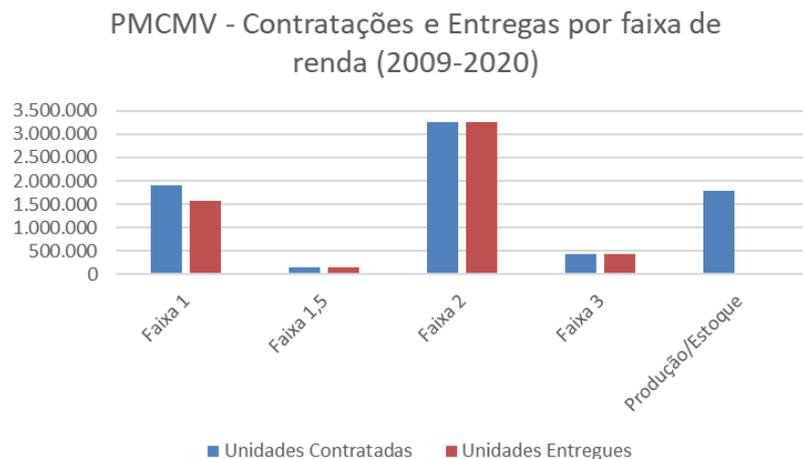
Results of the PMCMV

The PMCMV has become the largest housing program in the country since the *Banco Nacional de Habitação* (BNH). During the eleven years of its operation (2009-2020), on a large scale, throughout Brazil the program was responsible for the procurement of 7,525,077 housing units in the country; of which 5,399,700 units were delivered (Graph 1).



Graph 1 | Residential units contracted (in blue) and delivered (in red) per year in the PMCMV (Source: Brasil 2022)

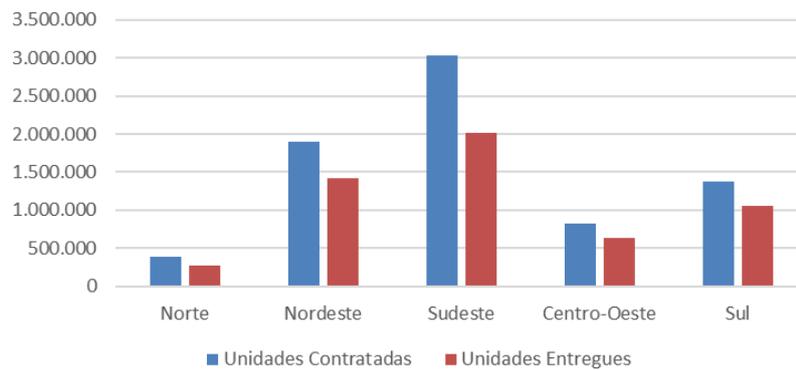
Housing production for band 1 reached the milestone of 1,901,984 residential units contracted, equal to 25% of the total contracts. While the data shows that contracts for the market have been higher than those for social housing (Graph 2), it is important to note that almost 90% of OGU resources have been allocated to the provision of band 1 housing of the program, which demonstrates the public administration's interest in establishing a redistributive policy model (Costa 2020).



Graph 2 | Contracted residential units divided by income band within the PMCMV (Source: Brasil 2022)

Furthermore, it is possible to highlight that in allocating resources the PMCMV tried to give priority to the North-East and South-East, regions with the largest housing deficit in the country (Graph 3). The program has thus provided greater subsidies for band 1 in these two regions of the country (Brasil 2022).

PMCMV - Contratações e Entregas por região do país



Graph 3 | Procurement by regions of the country within the scope of PMCMV (Source: Brasil 2022)

Criticism to the PMCMV

The criticisms leveled at the program are based on various aspects. The first of these is the fact that it was born as an emergency solution and was inaugurated before the National Housing Plan (*Plano Nacional de Habitação*, PLANHAB) – a planning tool created through dialogue with various political leaders of civil society, which aimed to combat the Brazilian housing deficit on multiple fronts – had time to study its proposal and plan strategic actions.

Managed by the Ministry of Finance, the program was not discussed by the Cities Council before its implementation. When it was developed by the *Casa Civil* (a sort of Ministry of the Interior with powers of undersecretariat to the Federal Presidency), associated with the Ministry of Finance, the program project did not take into account the institutional progress hardly won during the re-democratization of Brazil in the 1980s. Most of the dialogue took place with the real estate and construction sectors (Fix, Arantes 2009), an aspect which supports the criticism according to which its genesis is more linked to support for the private sector than to the construction of a planned housing policy.

In the mode of the PMCMV Entidades – in which the planning and execution phases of the houses are carried out by social movements and associations, through self-management, the joint efforts or the hiring of a company – the “popular movements”, adopting strategies of time-consuming work and collective organization, they had to face unfair competition from experienced construction companies. Consequently, the number of self-managed projects was also extremely low, for a total of 78,597 contracted residential units, equal to just 4.13% of the total units contracted for band 1 (Brasil 2022).

In rural areas of the country, the lack of knowledge of the intrinsic peculiarities of the lifestyles of traditional communities has led to the production of standardized housing units, which ignore the usual lifestyles and consumption capacity of the beneficiaries. The transposition of urban construction standards – brick masonry houses with “American kitchens” – into rural areas has revealed a lack of sensitivity towards the way of life of these populations (Souza 2017). In an urban context, the production of housing units through the vertical condominium model has proven problematic, especially for band 1, as it requires constant maintenance; electricity and water expenses can be burdensome for beneficiaries who find themselves working in informal jobs and without a fixed income.

This problem of standardization of housing production can also be attributed to the persistence of the financial agencies (*Caixa Econômica Federal*, CEF, and *Banco do*

Brasil, BB) which, to speed up the approval of the projects, have favored homogeneous and inflexible solutions compared to the different ways of living in the country. Yet, despite the criticism of the lack of flexibility of the projects, it is possible to note that in some housing typologies – especially single-family or semi-detached houses – the residents themselves make them flexible, expanding the facade, modifying part of the use of the ground floor to create commercial or service facilities. Other criticisms concern factors such as the quality of the construction of the program’s housing, the inadequacy of the collective facilities within the settlements for the needs of the resident population and the large size of the housing settlements, which reproduce the same dimensions as the settlements of the BNH.

However, the most common criticism concerns the location of the interventions, usually in peripheral areas, a factor that hinders the access of the low-income population to the city. Because private businesses have a low-profit margin when it comes to producing social housing, they tend to select more favorable parcels of land – in other words, those with more infrastructure and amenities – to produce for the low-income market. As a result, the cheapest plots of land with little infrastructure are allocated to band 1 (Costa, 2020). The same municipalities, by making their planning regulations more flexible for the production of housing promoted by private entities, have allowed the conversion of rural areas into urban areas, contributing to this effect (Cardoso, Aragão, Araújo 2011; Rufino 2015). Thus, by not addressing the land issue, the PMCMV tends to contribute to the peripheralization of residential complexes, especially those intended for social housing (Bonduki 2009; Fix, Arantes 2009; Rolnik, Nakano 2009), and makes the conditions of inequality more evident in access to urban infrastructure in Brazil.

Despite the criticism, it is important to underline that the progress made is undeniable, especially when compared with the previous housing policy conducted by the *Banco Nacional de Habitação*. The BNH experience has allowed to understand the importance of contributions to contain injustices, making it possible to offer housing to the lowest income groups (Eloy, Costa, Rosseto 2013). With this formula, the guaranteed contributions to band 1 allowed 1,901,984 families to access housing at controlled prices (Brasil 2022). The PMCMV made tangible the creation of social housing in the country by the State, a topic that had previously been addressed only marginally, through initiatives of the BNH or some municipalities in the country. It is also important to note that the taxes collected by the PMCMV during the duration of the program were higher than the investment made by the OGU for the production of social housing, so it is possible to state that, in addition to catering to the low-income population, the program also managed to make the investment profitable for the country (FGV IBRE 2018).

The *Casa Verde e Amarela* program: the successor of PMCMV

Towards the end of 2014, as the economic and political crisis worsened, OGU transfers to the FAR were reduced, thus putting new contracts for the production of social housing at risk. Homes already contracted for construction have begun to experience payment delays, a situation that has cast a veil of suspicion on the administration of President Dilma Rousseff.

Subsequently, with the 2018 elections, the Bolsonaro government, a great opponent of left-wing administrations, tried to slowly weaken the PMCMV, especially with regards to its objectives of producing social housing (Costa 2020). The establishment of the *Casa Verde e Amarela Program* (PCVA), with law no. 14,118/2021, marked the end of PMCMV contracts. Proposing to “remodel” its predecessor (Brasil 2020), the PCVA – also to contain the economic crisis by supporting the construction industry – seeks to offer solutions for redevelopment and land regularization, through

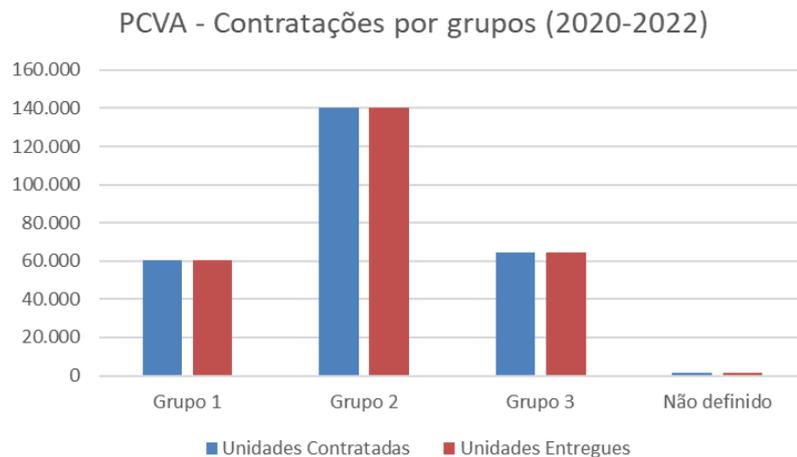
the financing of the FGTS.

Like the PMCMV, the PCVA seeks to prioritize families living in high-risk areas, families headed by a woman, and families with disabled people (Brasil 2022). The difference now lies in the interest rates, which vary depending on the groups, organized by income (Table 2). The PCVA tried to reduce the interest rate, but stopped the subsidies of up to 90% for social housing that existed in the PMCMV, to generate a new cycle of growth. However, this new cycle does not seem to include low-income families, who suffer most from the difficulty in accessing housing. Using the FGTS as a financing system, the PCVA re-proposes the BNH formula, linking the supply of housing units to income contribution mechanisms, ignoring the fact that the greatest demand for housing is among the population carrying out informal jobs.

GROUP	MONTHLY FAMILY INCOME	FEATURE	FUNDING
Group 1	Until	Subsidy until 47,500.00 R\$.	FGTS
	2,400.00 R\$	Interest rate 4.25-5.25%	
Group 2	until	Subsidy until 29,000.00 R\$. Interest rate	FGTS
	4,400.00 R\$	4.75-7%	
Group 3	until	Without subsidy.	FGTS
	8,000.00 R\$	Interest rate 7.66% a 8.16%	

Table 2 | Income groups of the Casa Verde e Amarelo Program, Urban (Source: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Regional 2022)

Another key distinction between PCVA and PMCMV is the absence of a specific modality for social organizations or movements. The participation that the PCVA seeks to encourage is in fact that of micro-enterprises and micro-entrepreneurs in the construction sector (*Ibidem*). There is no dialogue with the sectors dealing with construction and urban planning, from the academic world to social movements (Paes 2021).



Graph 4 | PCVA: Contractualization for groups, 2020-2022 (Source: Brasil 2022)

From 2020 to 2022, the PCVA contracted and delivered 766,369 housing units. Following the trend of PMCMV, the largest contracts were awarded in the Northeast and Southeast regions. However, it is interesting to note how the allocation of resources has favored production for group 2, which alone represents 52.47% of all

procurements (Graph 4).

It can therefore be highlighted that the PCVA, like its predecessor, was born as a response to the economic crisis of the Bolsonaro government; however, it takes a step back by not establishing dialogues or a specific modality for social movements. Critical issues such as the lack of basic infrastructure in new residential areas were also highlighted (*Ibidem*)

(Translation by Luca Lazzarini, *Dastu*, Politecnico di Milano).



*PMCMV Primavera 1
Paço do Lumiar. Estrada do Guaíba, S/N. Iguaíba*

Politiche abitative in Brasile: una breve analisi del programma *Mia casa mia vita*

In Brasile la vicenda delle politiche abitative rivela un forte legame tra lo Stato e il settore produttivo della costruzioni. Dall'edilizia residenziale costruita dagli Istituti di previdenza sociale e per le pensioni (*Institutos de Aposentadoria e Pensões*, IAP's)¹ alla produzione edilizia del *Banco Nacional de Habitação* (BNH)², una caratteristica comune di queste iniziative è che sono sempre state legate al reddito dichiarato e alla necessità di stimolare l'economia incoraggiando l'edilizia.

Il programma *Mia casa mia vita* (*Minha Casa Minha Vida*, PMCMV) riproduce in parte questa strategia, ma presenta alcune importanti modifiche migliorative. Lanciato nel 2009 dal governo federale, il PMCMV fu elaborato come parte di una politica anticiclica, con l'obiettivo di ridurre il deficit abitativo del Paese e, simultaneamente, di rilanciare l'economia – colpita dalla crisi economica internazionale del 2008 – sostenendo l'industria edilizia. Così, ponendosi come una politica con obiettivi sociali ed economici, il PMCMV ha cercato di incorporare, fin dall'inizio, una dimensione redistributiva, attraverso la produzione di abitazioni di interesse sociale e anche per il mercato a basso costo. Tale dimensione redistributiva non si limitava all'offerta di case per varie fasce di reddito, ma cercava di privilegiare l'assegnazione di risorse agli stati della federazione con i deficit abitativi più critici.

1 Gli Istituti di previdenza sociale e per le pensioni furono responsabili della realizzazione di numerosi complessi residenziali da parte dello Stato, ma allo stesso tempo segnarono il riconoscimento che l'iniziativa privata da sola non sarebbe stata in grado di colmare il deficit abitativo del Paese. A conclusione della sua attività edilizia, gli Istituti avevano costruito 124.000 unità residenziali e realizzato interventi integrati con funzioni residenziali e servizi sociali, generando unità di vicinato come proponeva l'urbanistica modernista, ad esempio i complessi di Pedregulho (1948) e di Gávea (1952) a Rio de Janeiro. Tuttavia, le IAP's non erano organismi specificamente destinati a risolvere il problema degli alloggi; piuttosto erano «istituzioni di sicurezza sociale, che agivano in modo complementare all'interno di una logica caratterizzata dalla necessità di investire gli immensi fondi di riserva della Previdenza sociale per preservarne il valore» (Bonduki 1994: 718). Inoltre, le IAP's incorporavano un sistema di protezione sociale di tipo contributivo, il cui accesso era limitato a chi aveva un reddito formale.

2 Con il golpe militare del 1964, l'iniziativa delle IAP's fu sciolta, e il 21 agosto dello stesso anno fu promulgata la legge 4.380, che istituì il Sistema di finanziamento della casa (*Sistema Financeiro de Habitação*, SFH). La finalità del SFH era raccogliere fondi per produrre alloggi e fornire finanziamenti per l'acquisto e la costruzione di case. Per far funzionare il Sistema fu creato il *Banco Nacional de Habitação* (BNH), con il compito di «consentire l'accesso all'alloggio a diversi strati sociali, con un'attenzione prioritaria alle famiglie a basso e medio reddito» (Rezende 2007: 7). La costituzione del BNH mirava a soddisfare la domanda di alloggi e a stimolare l'economia del Paese attraverso il rilancio dell'industria edilizia. La sua strategia consisteva nell'offrire credito ai costruttori per accelerare i lavori di costruzione, al fine di «abbreviare il ciclo del capitale e ridurre i costi, fornendo agli acquirenti prestiti a lungo termine, con un saldo adeguato all'inflazione» (Singer 1977: 112). In realtà, questa strategia ha favorito l'edilizia civile, ma ha incoraggiato poco le pratiche alternative a basso costo; l'adozione del sistema di finanziamento bancario ha inoltre escluso l'accesso al programma per la popolazione a basso reddito (Bonduki 2008).

In undici anni di attuazione, il PMCMV ha consentito di stipulare contratti per oltre sette milioni di unità abitative in tutto il territorio nazionale, ha venduto più di cinque milioni di case e ha suscitato critiche e apprezzamenti senza precedenti. Questo articolo si propone di illustrare le regole di funzionamento del programma, i risultati ottenuti, le principali critiche al programma e alcuni aspetti del successivo Programma *Casa Verde e Amarela*, PCVA.

Funzionamento del PMCMV

Istituito in un primo momento con la misura provvisoria n. 459/2009 e successivamente sostituita dalla legge 11.977/2009, il PMCMV si proponeva la riduzione del deficit quantitativo di alloggi del paese, il cui divario era di 5.546.310 di abitazioni (Brasil 2008).

Lo schema di finanziamento del programma ha cercato di sfruttare la struttura dei fondi esistenti: il Fondo per le locazioni residenziali (*Fundo de Arrendamento Residencial*, FAR), il Fondo per lo sviluppo sociale (*Fundo de Desenvolvimento Social*, FDS) – entrambi dipendenti da risorse del Bilancio generale dell’Unione (*Orçamento Geral da União*, OGU) – e il Fondo di garanzia per i lavoratori (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS). Le diverse possibilità di finanziamento hanno fatto sì che il programma potesse essere suddiviso in due: il Programma nazionale di edilizia rurale (*Programa Nacional de Habitação Rural*, PNHR) e il Programma nazionale di edilizia urbana (*Programa Nacional de Habitação Urbana*, PNHU), in modo che il PMCMV potesse soddisfare la domanda di alloggi nelle aree urbane e rurali del Paese (Fig. 1).

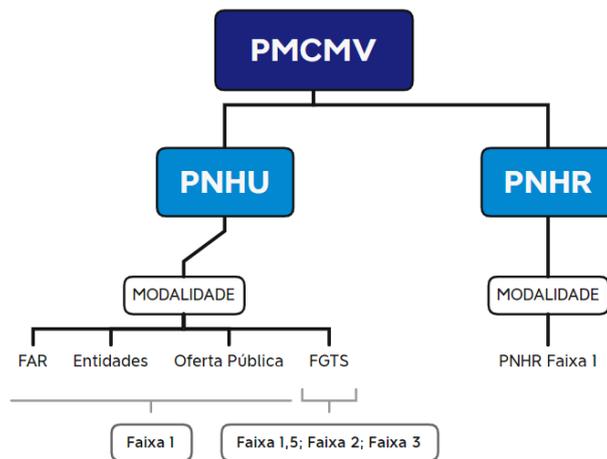


Fig. 1 | Suddivisione della PMCMV e modalità di interventi (Fonte: elaborato dall'autore su dati Brasil 2020)

Il PNHU, Programma nazionale di edilizia urbana è stato suddiviso nelle modalità: FAR (Fondo per le locazioni residenziali), le cui risorse erano destinate alla produzione di alloggi sociali; *Entidades*, rivolto ad enti che davano priorità a iniziative di autogestione nella produzione di alloggi; *Oferta Pública*, destinata alla produzione di alloggi nei comuni con un massimo di 50.000 abitanti; e FGTS (Fondo di garanzia per i lavoratori), dove il finanziamento era rivolto alle famiglie con redditi più elevati. Il PNHR per gli ambiti rurali, invece, ha utilizzato i fondi del Bilancio generale dell’Unione (OGU), per produrre case per le famiglie di agricoltori e altre comunità tradizionali il cui reddito familiare annuale era inferiore a 17.000 reais (Brasil 2020). Oltre a suddividerlo in due sottoprogrammi, il PMCMV ha stabilito diversi livelli di sostegno a seconda del reddito familiare (Tab. 1).

I contratti PMCMV era firmati tra l’agenzia finanziaria (*Caixa Econômica Federal* o *Banco do Brasil*) e il comune. Il governo federale era responsabile di fissare le regole

del programma, nonché di definirne le fasce di reddito, gli obiettivi, la distribuzione delle risorse e lo standard qualitativo delle case. Il meccanismo di funzionamento del PMCMV era il seguente: il Governo federale metteva a disposizione le risorse per ogni area del Paese; gli Stati e i Comuni erano responsabili della raccolta delle richieste e della trasmissione dei quantitativi al Governo federale. Le imprese di costruzione (o gli Enti dell'associazionismo popolare), a loro volta, redigevano progetti dei complessi residenziali che, dopo l'approvazione preventiva da parte del Comune o dello Stato, venivano inviati alla *Caixa Econômica Federal* (CEF) o al *Banco do Brasil* (BB), le agenzie finanziarie incaricate di analizzare la possibilità di finanziamento. Se il progetto veniva approvato dall'agenzia, spettava alla CEF o al BB monitorare l'esecuzione dei lavori, erogando i fondi per tappe. Una volta completato l'insediamento, le unità abitative erano pronte per essere consegnate, sia tramite sorteggio – nel caso delle abitazione per la Fascia 1 di reddito – sia attraverso la loro commercializzazione, nel caso di una produzione destinata al mercato dell'edilizia popolare. Sebbene non vi fosse alcun obbligo per gli Stati e i Comuni di offrire una contropartita per ricevere i fondi della PMCMV, il governo federale ha dato priorità di assegnazione agli enti territoriali subnazionali che potevano fornirla, sia offrendo terreni per la costruzione di unità abitative sia costruendo strutture ad uso collettivo a favore dei beneficiari (Costa 2020). Queste contropartite hanno rappresentato anche una possibilità per gli enti subnazionali di partecipare più attivamente a questa politica pubblica, nella misura in cui è stata concessa loro autonomia nella selezione dei terreni per la costruzione delle residenze.

FASCIA DEL PMCMV	REDDITO FAMILIARE MENSILE	CARATTERISTICA	ORIGINE DELLA RISORSA
Fascia 1	Fino a 1.800,00 R\$	Sovvenzione fino al 90% del valore dell'immobile. Pagato in max 120 rate mensili di max 270,00 R\$, senza interessi	FAR; FDS (Entidades); OGU (PNHR)
Fascia 1,5	Fino a 2.600,00 R\$	Sovvenzione fino a 47.500,00 R\$, con un interesse annuo del 5%	FGTS
Fascia 2	Fino a 4.000,00 R\$	Sovvenzione fino a 29.000,00 R\$, con un interesse annuo del 6-7%.	FGTS
Fascia 3	Fino a 9.000,00 R\$	interesse annuo del 8,16%	FGTS

Tabella 1 | Fasce di reddito del Programma Mia casa Mia vita (Fonte: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Regional 2020)

Per gli alloggi sociali del PMCMV, i criteri di selezione dei beneficiari hanno cercato di dare priorità alle famiglie che vivono in aree a rischio, alle famiglie in cui il capofamiglia è una donna e alle famiglie con persone disabili. Il programma, limitatamente alla fascia 1 di reddito familiare, offriva la possibilità di sovvenzioni fino al 90% del valore della casa; a loro volta, le altre fasce seguivano una struttura di finanziamento del mercato popolare, con quote di rientro e tassi di interesse agevolati.

La concessione di sussidi alla fascia 1 rappresenta un risultato importante nella storia della produzione di edilizia sociale in Brasile, solitamente legata a meccanismi contributivi. In questo senso, il PMCMV ha innovato combinando alti livelli di sovvenzione economica con facili condizioni di finanziamento a lungo termine, attraverso l'apporto di risorse del governo federale (Costa 2020). Per la fascia 1, le unità abitative sono state finanziate a fondo perduto, cioè senza la necessità di rimborsare

l'investimento. A tal fine, i beneficiari dovevano soddisfare i criteri di reddito previsti, oltre a non vendere l'immobile; inoltre, nel tentativo di garantire che i beneficiari mantenessero il possesso della casa, il PMCMV-fascia 1 vietava la vendita degli alloggi sociali prima del loro pagamento.

La fascia 1 del programma MCMV si distingue in due modalità di attuazione. Nella più ricorrente, il *PMCMV Empresas*, il proponente è un'impresa o una società di costruzioni, che diventa responsabile dell'elaborazione del progetto e della sua presentazione alle agenzie finanziarie e agli organi comunali per l'approvazione. In questa modalità, i beneficiari devono registrarsi presso il proprio comune, che è responsabile del processo di selezione delle famiglie. Mentre nella modalità *PMCMV Entidades*, la principale differenza è nel proponente; questo è un'organizzazione sociale non profit, responsabile per tutte le fasi di elaborazione del progetto delle unità residenziali e per la selezione dei beneficiari. È una modalità che offre ai movimenti sociali una maggiore autonomia, poiché dà loro la libertà di costruire in autogestione e di decidere collettivamente chi saranno i beneficiari.

Successivamente, nel 2015, la creazione della fascia 1,5 ha cercato di venire incontro ai beneficiari con redditi compresi tra la fascia 1 e la fascia 2, una fascia intermedia che permettesse la stipula di nuovi contratti. Per le case destinate al mercato di edilizia popolare, che incorporava le fasce da 1,5 a 3, il finanziamento era effettuato attraverso il Fondo di garanzia per i lavoratori (FGTS), in cui le agenzie finanziarie – CEF e BB – erano responsabili e stabilivano le condizioni necessarie per il finanziamento. Per queste fasce, le attività del Comune erano limitate alla gestione delle autorizzazioni, alla regolamentazione dell'uso del suolo e all'osservanza della legislazione urbanistica (*Ibidem*).

La progettazione del PMCMV si basava sulla tattica dell'espansione dei consumi e del rafforzamento del mercato interno attraverso il potenziamento di settori produttivi in grado di generare occupazione e reddito, come la filiera dell'edilizia civile. Inserire il soggetto privato come proponente per la pubblica amministrazione fu un modo per aggirare le procedure di gara, accelerando così il processo di aggiudicazione delle unità abitative (*Ibidem*). L'alto livello di corrispondenza del programma agli interessi del settore edilizio privato era evidente – il settore privato cercava modi per espandere le proprie operazioni nella produzione di alloggi destinati al mercato dell'edilizia popolare – e ha portato a una serie di critiche al programma stesso, che si discutono nel seguito del presente contributo.

Risultati del PMCMV

Il PMCMV è diventato il più grande programma di edilizia abitativa del Paese dai tempi del *Banco Nacional de Habitação* (BNH). Durante gli undici anni della sua attività (2009-2020), su larga scala, in tutto il Brasile il programma è stato responsabile dell'appalto di 7.525.077 di unità abitative nel Paese; di cui 5.399.700 di unità sono state consegnate (Grafico 1).

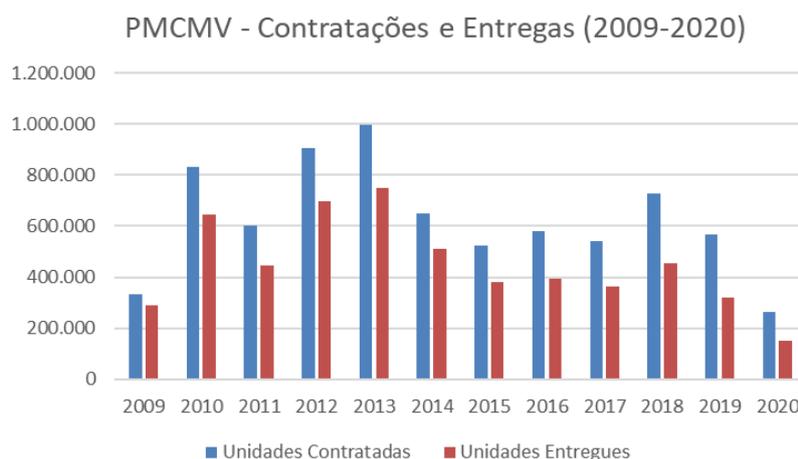


Grafico 1 | Unità residenziali appaltate (in blu) e consegnate (in rosso) all'anno nell'ambito de PMCMV (Fonte: Brasil 2022)

La produzione di alloggi per la fascia 1 ha raggiunto il traguardo di 1.901.984 unità residenziali appaltate, pari al 25% del totale degli appalti. Sebbene i dati mostrino che i contratti per il mercato sono stati più alti di quelli per l'edilizia sociale (Grafico 2), è importante notare che quasi il 90% delle risorse dell'OGU è stato destinato alla fornitura di alloggi per la fascia 1 del programma, il che dimostra l'interesse della pubblica amministrazione a stabilire un modello di politica redistributiva (Costa 2020).

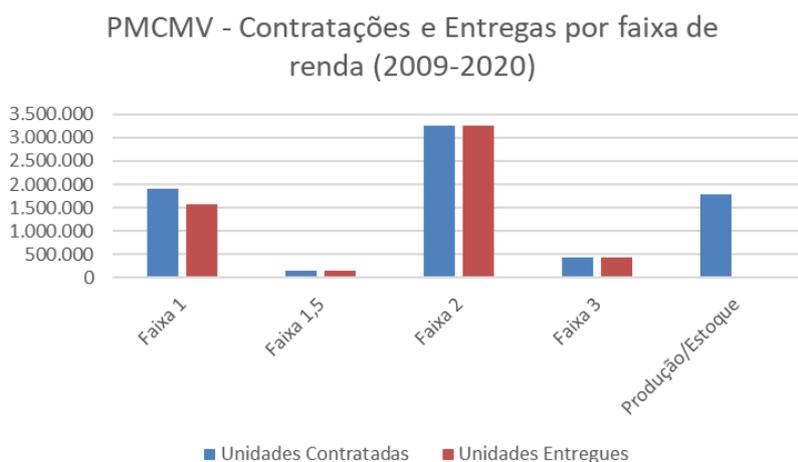


Grafico 2 | Unità residenziali appaltate divise per fascia di reddito nell'ambito del PMCMV (Fonte: Brasil 2022)

Inoltre è possibile rendersi conto che nell'assegnazione delle risorse il PMCMV ha cercato di dare priorità al Nord-Est e al Sud-Est, regioni con il maggior deficit abitativo del Paese (Grafico 3). Il programma ha infatti fornito maggiori sussidi per la fascia 1 in queste due regioni del paese (Brasil 2022).

PMCMV - Contratações e Entregas por região do país

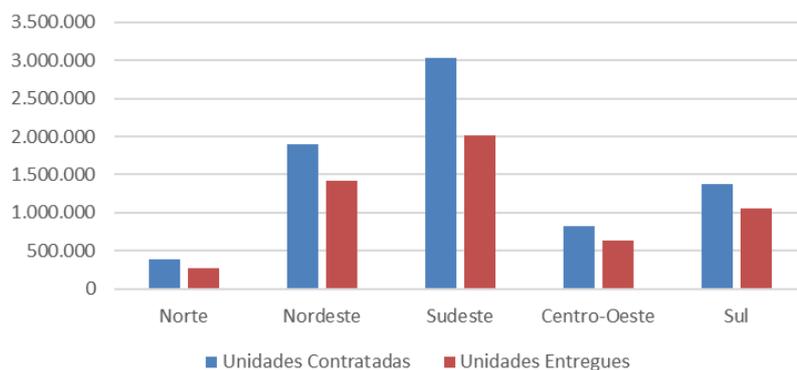


Grafico 3 | Appalti per regioni del Paese nell'ambito del PMCMV (Fonte: Brasil 2022)

Critiche al PMCMV

Le critiche mosse al programma si basano su diversi aspetti. Il primo di questi è il fatto che è nato come soluzione d'emergenza ed è stato inaugurato prima che il Piano nazionale di edilizia abitativa (*Plano Nacional de Habitação*, PLANHAB) – uno strumento di pianificazione creato attraverso il dialogo con diversi leader politici della società civile, che mirava a combattere il deficit abitativo brasiliano su più fronti – avesse il tempo di studiare la sua proposta e pianificare azioni strategiche.

Gestito dal Ministero delle Finanze, il programma non è stato discusso dal Consiglio delle Città prima della sua attuazione. Quando è stato elaborato dalla *Casa Civil* (una sorta di ministero dell'interno con poteri di sottosegretariato alla Presidenza federale), associata al Ministero delle Finanze, il progetto del programma non ha tenuto conto di una serie di progressi istituzionali faticosamente conquistati durante la fase di ri-democratizzazione del Brasile negli anni '80 del '900. La maggior parte del dialogo si è svolta con i settori immobiliare e delle costruzioni (Fix, Arantes 2009), aspetto che avvalorava le critiche secondo le quali la sua genesi è più legata al sostegno al settore privato che alla costruzione di una politica abitativa pianificata.

Nella modalità delle PMCMV Entidades – in cui le fasi di progettazione ed esecuzione delle case sono portate avanti da movimenti sociali e associazioni, attraverso l'autogestione, gli sforzi congiunti o l'assunzione di un'impresa – i “movimenti popolari”, adottando strategie di lavoro e di organizzazione collettiva che richiedono molto tempo, hanno dovuto affrontare la concorrenza sleale di imprese edili esperte. Di conseguenza, anche il numero di progetti autogestiti è stato estremamente basso, per un totale di 78.597 unità residenziali appaltate, pari ad appena il 4,13% del totale delle unità appaltate per la fascia 1 (Brasil 2022).

Nelle aree rurali del Paese, la scarsa conoscenza delle peculiarità intrinseche degli stili di vita delle comunità tradizionali ha portato alla produzione di unità abitative standardizzate, che ignorano gli stili di vita e la capacità di consumo consuete dei beneficiari. La trasposizione degli standard costruttivi urbani – case in muratura di laterizi con “cucine americane” – nelle aree rurali ha rivelato una mancanza di sensibilità verso il modo di vivere di queste popolazioni (Souza 2017). In ambito urbano, la produzione di unità abitative attraverso il modello del condominio verticale si è rivelata problematica, soprattutto per la fascia 1, in quanto richiede manutenzione costante; le spese per elettricità e acqua possono essere gravose per i beneficiari che si trovano a svolgere lavori informali e senza un reddito fisso.

Questo problema di standardizzazione della produzione abitativa può essere attribuito anche all'accanimento delle agenzie finanziarie (*Caixa Econômica Federal*, CEF, e *Banco do Brasil*, BB) che, per accelerare l'approvazione dei progetti, hanno privilegia-

to soluzioni omogenee e poco flessibili rispetto ai diversi modi di vivere del Paese. Eppure, nonostante le critiche alla mancanza di flessibilità dei progetti, è possibile notare che in alcune tipologie abitative – soprattutto case monofamiliari o bifamiliari – sono gli stessi residenti a renderle flessibili, ampliando la facciata, modificando parte dell'uso del piano terra per creare punti commerciali o di servizio.

Altre critiche riguardano fattori quali la qualità della costruzione degli alloggi del programma, l'inadeguatezza delle attrezzature collettive all'interno degli insediamenti per le necessità della popolazione residente e le grandi dimensioni degli insediamenti abitativi, che riproducono le stesse dimensioni degli insediamenti della BNH. Tuttavia, la critica più comune riguarda l'ubicazione degli interventi, di solito in aree periferiche, un fattore che ostacola l'accesso della popolazione a basso reddito alla città. Poiché le imprese private hanno un basso margine di profitto quando si tratta di produrre alloggi sociali, tendono a selezionare lotti di terreno più favorevoli – in altre parole, quelli con maggiori infrastrutture e servizi – per produrre per il mercato a basso reddito. Di conseguenza, gli appezzamenti di terreno più economici e con poche infrastrutture sono destinati alla fascia 1 (Costa 2020). Le stesse municipalità, rendendo le loro leggi urbanistiche più flessibili per la produzione di alloggi promossi da soggetti privati, hanno permesso la conversione delle aree rurali in aree urbane, contribuendo a questo effetto (Cardoso, Aragão, Araújo 2011; Rufino 2015). Così, non affrontando la questione fondiaria, il PMCMV tende a contribuire alla periferizzazione dei complessi residenziali, soprattutto quelli destinati all'edilizia popolare (Bonduki 2009; Fix, Arantes 2009; Rolnik, Nakano 2009), e rende più evidenti le condizioni di disuguaglianza nell'accesso alle infrastrutture urbane in Brasile.

Nonostante le critiche, è importante sottolineare che i progressi compiuti sono innegabili, soprattutto se confrontati con la precedente politica abitativa condotta dal *Banco Nacional de Habitação*. L'esperienza del BNH ha permesso di comprendere l'importanza dei contributi per contenere le ingiustizie, rendendo possibile l'offerta di alloggi alle fasce di reddito più basse (Eloy, Costa, Rosseto 2013). Con questa formula, i contributi garantiti alla Fascia 1 hanno permesso a 1.901.984 famiglie di accedere a un alloggio a prezzi calmierati (Brasil 2022). Il PMCMV ha reso tangibile la realizzazione di alloggi sociali nel Paese da parte dello Stato, un tema che in precedenza era stato affrontato solo marginalmente, attraverso iniziative della BNH o di alcuni comuni del Paese. È inoltre importante notare che le tasse raccolte dal PMCMV durante la durata del programma sono state superiori all'investimento effettuato dall'OGU per la produzione di alloggi sociali, per cui è possibile affermare che, oltre a soddisfare la popolazione a basso reddito, il programma è riuscito anche a rendere redditizio l'investimento per il Paese (FGV IBRE 2018).

Programma *Casa Verde e Gialla*: il successore del PMCMV

Verso la fine del 2014, con l'aggravarsi della crisi economica e politica, i trasferimenti dell'OGU alla FAR sono stati ridotti, mettendo così a rischio i nuovi contratti per la produzione di alloggi sociali. Le case già appaltate per la costruzione hanno iniziato a subire ritardi nei pagamenti, una situazione che ha gettato un velo di sospetto sull'amministrazione della presidente Dilma Rousseff.

Successivamente, con le elezioni del 2018, il governo Bolsonaro, grande oppositore delle amministrazioni di sinistra, ha cercato di depotenziare lentamente il PMCMV, soprattutto per quanto riguarda i suoi obiettivi di produzione di alloggi sociali (Costa 2020). L'istituzione del *Programa Casa Verde e Amarela* (PCVA), con la legge 14.118/2021, ha segnato la fine dei contratti PMCMV. Proponendosi di "rimodellare" il suo predecessore (Brasil 2020), il PCVA – anche nell'ottica di contenere la crisi economica sostenendo l'industria delle costruzioni – cerca di offrire soluzioni per la riqualificazione e la regolarizzazione fondiaria, attraverso il finanziamento del

FGTS.

Così come il PMCMV, il PCVA cerca di dare priorità alle famiglie che vivono in aree ad alto rischio, alle famiglie in cui il capofamiglia è una donna e alle famiglie con persone disabili (Brasil 2022). La differenza sta ora nei tassi di interesse, che variano a seconda dei gruppi, organizzati per reddito (Tab. 2). Il PCVA ha cercato di ridurre il tasso di interesse, ma ha interrotto i sussidi fino al 90% per l'edilizia sociale che esistevano nel PMCMV, al fine di generare un nuovo ciclo di crescita. Tuttavia, questo nuovo ciclo non sembra includere le famiglie a basso reddito, che soffrono maggiormente per la difficoltà di accesso alla casa. Utilizzando il FGTS come sistema di finanziamento, il PCVA ripropone la formula del BNH, legando l'offerta di unità abitative a meccanismi di contribuzione al reddito, ignorando il fatto che la maggiore domanda di alloggi è tra la popolazione che svolge lavori informali.

GRUPPO	REDDITO FAMILIARE MENSILE	CARATTERISTICA	FINANZIAMENTO
Gruppo 1	Fino a	Sovvenzione fino a 47.500,00 R\$.	FGTS
	2.400,00 R\$	Tasso d'interesse 4,25-5,25%	
Gruppo 2	Fino a	Sovvenzione fino a 29.000,00 R\$. Tasso	FGTS
	4.400,00 R\$	d'interesse 4,75-7%	
Gruppo 3	Fino a	Senza sovvenzioni.	FGTS
	8.000,00 R\$	Tasso d'interesse 7,66% a 8,16%	

Tabella 2 | Gruppi di reddito del Programma Casa Verde e Amarelo, Urbano (Fonte: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Regional 2022)

Un'altra distinzione fondamentale tra il PCVA e il PMCMV è l'assenza di una modalità specifica per le organizzazioni o i movimenti sociali. La partecipazione che il PCVA cerca di incoraggiare di fatto è quella delle microimprese e dei microimprenditori del settore delle costruzioni (*Ibidem*). Non c'è nessun dialogo con i settori che si occupano di edilizia e pianificazione urbana, dal mondo accademico ai movimenti sociali (Paes 2021).



Grafico 4 | PCVA: Contrattazione per gruppi, 2020-2022 (Fonte: Brasil 2022)

Dal 2020 al 2022, il PCVA ha appaltato e consegnato 766.369 unità abitative. Seguendo la tendenza del PMCMV, i contratti più grandi sono stati stipulati nelle regioni del Nord-Est e del Sud-Est. Tuttavia, è interessante notare come l'allocazione

delle risorse abbia privilegiato la produzione per il gruppo 2, che da solo rappresenta il 52,47% di tutti gli appalti (Grafico 4).

Si può quindi dedurre che il PCVA, come il suo predecessore, sia nato come risposta alla crisi economica del governo Bolsonaro; tuttavia, fa un passo indietro non stabilendo dialoghi o una modalità specifica per i movimenti sociali. Sono state evidenziate anche criticità come la mancanza di infrastrutture di base nelle nuove aree residenziali (*Ibidem*) (*Traduzione di Marco Mareggi, Dastu, Politecnico di Milano*).

Referências bibliográficas | References | Riferimenti bibliografici

- Bonduki N., 2008, “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”, *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104 [http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf], acesso em 18 nov. 2022.
- Bonduki N.G., 1994, “Origens da habitação social no Brasil”, *Revista Análise Social*, vol. XXIX, p. 711-732.
- Bonduki N.G., 2009, “Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida”, *Teoria e Debate*, vol. 22, p. 8-14.
- Brasil, Controladoria Geral da União, 2022, *Fala.BR: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Base de dados do programa Minha Casa, Minha Vida 2009-2022* [<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/servico-informacao-cidadao-sic>], acesso em 16 nov. 2022
- Brasil, Ministério da Economia, 2020, *Programa Minha Casa, Minha Vida. Relatório de Avaliação* [<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>], acesso em 6 dez. 2022
- Brasil, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2008, *Déficit habitacional no Brasil* [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/DHB_2008_Final_2011.pdf], acesso em 5 dez. 2022
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020, *Programa Minha Casa, Minha Vida* [<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>], acesso em 15 nov. 2022
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022, *Programa Casa Verde e Amarela* [<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/programa-casa-verde-e-amarela>], acesso em 5 dez. 2022
- Cardoso A., Aragão T.H., Araújo F.S., 2011, “Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano”, in Encontro Nacional da ANPUR, XIV, Rio de Janeiro, maio de 2011 [https://www.researchgate.net/publication/309909661_HABITACAO_DE_INTERESSE_SOCIAL_POLITICA_OU_MERCADO_REFLEXOS SOBRE A CONSTRUCAO_DO_ESPACO_METROPOLITANO], acesso em 19 nov. 2023.
- Costa L.K.DA., 2020, *Periferizando desenvolvimento: a produção no Programa Minha Casa, Minha Vida*, Dissertação de Mestrado, Curso de Habitat), Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Eloy C.M.M., Costa F.C., Rossetto R., 2013, “Subsídios na política habitacional brasileira: do BNH ao PMCMV”, *Anais ENANPUR*, v. 15, n. 1.
- FGV IBRE, 2018, *Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos*, Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias, ABRAINC Produto 2, Relatório Técnico Final, 2ª Versão [<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>], acesso em 12 nov. 2022

- Fix M., Arantes P.F., 2009, *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*, [http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171], acesso em 15 nov. 2022
- Paes E.C.F., 2021, *A financeirização das cidades e o Programa Casa Verde e Amarela*, Trabalho de conclusão de curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Ouro Preto, Minas Gerais.
- Rezende T.C., 2007, *Fontes de Financiamento de Longo Prazo: O caso do financiamento habitacional*, CEF, Brasília.
- Rolnik R; Nakano K., 2009, “As armadilhas do Pacote Habitacional”, *Le Monde Diplomatique Brasil* [https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/], acesso em 17 nov. 2022
- Rufino M.B.C., 2015, “Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos”, in Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C. (eds.), *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*, Letra Capital, Rio de Janeiro, p. 51-70.
- Singer P., 1977, *A Crise do “Milagre”: interpretação crítica da economia brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Souza C.R.P., 2017, *Política de habitação rural no Maranhão: da moradia camponesa à “casa do governo*, Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, Maranhão.

Clara Raissa Pereira de Souza

Arquiteta e Urbanista (Universidade Estadual do Maranhão, UEMA), Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional (UEMA), Doutoranda em Políticas Públicas. Foi arquiteta e urbanista na Secretaria Estadual das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) e chefe de departamento de Estudos Urbanos e Regionais no Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). Atualmente é pesquisadora do Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos (LATESE) e integrante da Rede de Pesquisa Habitat Urbano e Rural do Maranhão. Tem interesse nos seguintes temas: habitação de interesse social, habitação rural, processos de autoconstrução de moradias, e políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional.

Architect and urban planner (State University of Maranhão, UEMA), master in Socio-spatial and regional development (UEMA), doctoral student in Public Policies. She was an architect and urban planner at the State Secretariat for Cities and Urban Development (SECID) and head of the Urban and Regional Studies department at the Institute of Socioeconomic and Cartographic Studies of Maranhão (IMESC). She is currently a free researcher at the Laboratory of Territorial Analysis and Socioeconomic Studies (LATESE) and a member of the Maranhão Urban and Rural Habitat Research Network. Her research interest include the following topics: social housing, rural housing, self-construction processes and public policies for urban and regional development.

Architetto e urbanista (Università Statale del Maranhão, UEMA), master in Sviluppo socio-spaziale e regionale (UEMA), dottoranda in Politiche pubbliche. È stata architetto e urbanista presso la Segreteria di Stato per le Città e lo Sviluppo Urbano (SECID) e responsabile del dipartimento di Studi Urbani e Regionali presso l'Istituto di Studi Socioeconomici e Cartografici del Maranhão (IMESC). Attualmente è ricercatrice presso il Laboratorio di Analisi Territoriale e Studi Socioeconomici (LATESE) e membro della Rete di Ricerca sull'Habitat Urbano e Rurale del Maranhão. Si interessa dei seguenti temi: edilizia sociale, edilizia rurale, processi di autoconstruzione e politiche pubbliche per lo sviluppo urbano e regionale.



*PMCMV Morada do Bosque
Paço do Lumiar. Estrada do Guaíba, S/N. Maioba do Mocajituba
1a. Casa conjugada de um andar isolada em um terreno com uma unidade residencial alterada
| Two-family detached house with a residential unit modified | Casa bifamiliare isolata su lotto
con una unità edilizia modificata | photo: M. Mareggi*



1b. Casa conjugada de um andar isolada em um terreno com uma unidade residencial alterada | Two Family detached house with a residential unit modified | Casa bifamiliare isolata su lotto con una unità edilizia modificata | photo: M. Mareggi



*1c. Casa conjugada de um andar isolada em um terreno com uma unidade residencial alterada
| Two-family detached house with a residential unit modified | Casa bifamiliare isolata su lotto
con una unità edilizia modificata | photo: M. Mareggi*



2a. Rua residencial | Residential street | Strada residenziale | photo: M. Mareggi



2b. Rua residencial | Residential street | Strada residenziale | photo: M. Mareggi



2c. Rua comercial | Commercial street | Strada commerciale | photo: M. Mareggi



3a. Casas informais de tijolos ao longo da rua que delimita o conjunto habitacional planejado | Informal brick houses along the street bordering the planned neighbourhood | Case informali in mattoni lungo la strada di confine del quartiere pianificato | photo: M. Mareggi



3b. Casas feitas de terra o materiais residuais, ao longo da rua que delimita o conjunto habitacional planejado | Self-built mud house or built with waste materials, along the street bordering the planned neighbourhood | Case autocostruite in terra o materiali di scarto, lungo la strada di confine del quartiere pianificato | photo: M. Mareggi



3c. Escada de acesso a casas informais, ao longo da rua que delimita o conjunbto habitational planejado | Staircase to informal homes, along the street bordering the planned neighbourhood | Scala di accesso all'insediamento informale lungo la strada di confine del quartiere pianificato | photo: M. Mareggi

Apoio para moradia social em São Luís

São Luís, capital do Estado do Maranhão, situa-se geograficamente na “Ilha do Maranhão” que compreende, além de São Luís, os municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa.

O espaço urbano da cidade de São Luís, que remonta a 1612 e até a década de 1950 apresentava-se homogêneo e linear, começou a mudar e ampliar suas contradições vinculadas ao processo de segregação socioespacial, comum a às principais cidades brasileiras (Burnett 2011). O momento decisivo para o fortalecimento da hegemonia do capital imobiliário e do avanço da produção desigual da cidade veio com a reestruturação política e econômica atuada pelos governos militares, que atuaram tanto na infraestrutura para viabilizar a reprodução do capital, quanto como promotores imobiliários. No que diz respeito às obras de infraestrutura, destacam-se a construção de duas importantes pontes sobre o rio Anil em 1969-1970, a Governador José Sarney e a Governador Newton Bello, e da barragem do Rio Bacanga (Diniz 1999; Ferreira 2014) que possibilitaram uma mais rápida expansão da cidade para além do seu núcleo originário, localizado sobre a Baía de São Marcos, entre os rios Anil e Bacanga.

Quanto às políticas urbanas do Estado, destaca-se o impacto das ações do Banco Nacional de Habitação (BNH) que injetou volumosos recursos financeiros na produção de habitações, chegando a produzir, por intermédio da Companhia de Habitação Popular do Maranhão (COHAB-MA) e outras cooperativas habitacionais, mais de 20.000 unidades residenciais em todo o Estado até 1992 (Ferreira 2014).

Apesar dos números expressivos, esta política se revelou inadequada a resolver o problema do déficit habitacional de uma população em constante aumento, haja vista a impossibilidade dos mais pobres de adquirir linhas de crédito para o financiamento da habitação. Além disso, contribuiu a alimentar o processo de especulação imobiliária com a produção de grandes “vazios urbanos” entre o antigo centro histórico e a nova periferia, que a partir de então dividia-se entre áreas nobres na zona norte, conjuntos habitacionais do BNH, a maioria deles construídos nos limites do perímetro urbano, e áreas ocupadas pelas classes populares que, não tendo uma renda suficiente, abrigavam-se em áreas com precária localização ou de nenhum interesse pelo mercado imobiliário, como por exemplo, em encostas de colinas ou em áreas de mangue.

Refletindo sobre a urbanização recente de São Luís, F. Burnett (2011) aponta esse cenário de fragmentação espacial típico do padrão periférico de apropriação e uso do solo urbano e a tendência à “metropolização” do espaço (Lencioni 2017) que vai conquistando territórios para atender as exigências do capital de se reproduzir.

Esse «movimento centrífugo» do capital, se adentra «avidamente» o interior da Ilha, graças a «fartos recursos públicos federais para programas de habitação popular». O autor refere-se, nesse caso, ao programa *Minha Casa Minha Vida*, MCMV que tem transformado regiões isoladas dos municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa «em palco de incontáveis disputas entre posseiros, grileiros e empreendedores, deslocando para a periferia de São Luís a constante e insolúvel luta por terra e moradia que, historicamente, acontece na cidade capitalista» (Burnett 2011: 3).

Aqui na “Ilha” o PMCMV durante seus onze anos de funcionamento (2009-2020), foi responsável pela contratação de 124.957 unidades habitacionais, o que equivale a 51,22% das contratações totais no Estado do Maranhão. Os municípios com maior número de contratações foram, respectivamente: São Luís (18.233 unidades contratadas e 13.715 entregues), São José de Ribamar (12.711 unidades contratadas e 11.791 entregues), Paço do Lumiar (6.160 unidades contratadas e 6.072 entregues) e Raposa (100 unidades contratadas e 100 unidades entregues (Gráfico 1).

Seguindo a tendência do território nacional e do próprio estado, a maior parte das contratações na Ilha do Maranhão se deu nas faixas 1 e 2 (Gráfico 2).

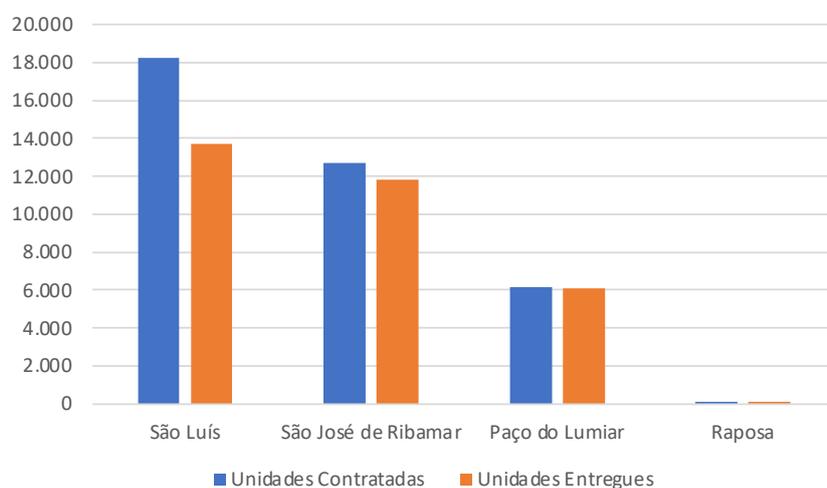


Gráfico 1 | PMCMV, Ilha do Maranhão, unidades contratadas e entregues na faixa 1 (2009-2020) (Fonte de dados: Brasil 2022)

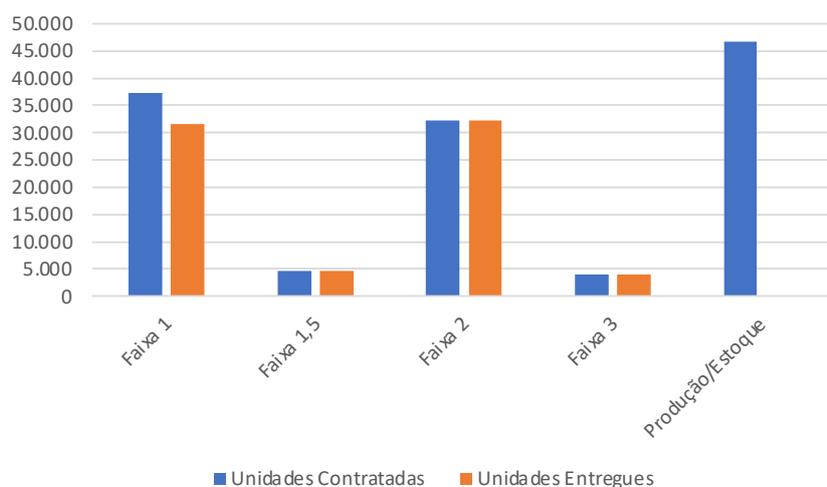


Gráfico 2 | PMCMV, Ilha do Maranhão, unidades contratadas e entregues por faixa de renda (2009-2020) (Fonte do dados: Brasil 2022)

É importante frisar que a maioria dos empreendimentos foram construídos em localidades periféricas, em áreas muitas das vezes rurais. Além disso, destaca-se a diversa modalidade dos empreendimentos, divididos entre condomínios fechados e bairros populares de casas. A Figura 1 mostra a localização dos empreendimentos visitados durante os trabalhos de campo e confirma quanto exposto acima acerca da localização periférica das unidades residenciais.

De fato, similarmente à política habitacional do *Banco Nacional da Habitação*, BNH, a localização dos empreendimentos do novo PMCMV deu-se em locais longínquos, sem infraestruturas e serviços públicos, dentro de uma lógica na qual a escolha dos terrenos tem sido condicionada pela maximização dos lucros das empresas. Evidentemente, se pelo mercado imobiliário isto representa uma oportunidade de aumentar seus lucros, para a maioria da população que adquire um imóvel do PMCMV essa oportunidade passa a significar «queda na qualidade de vida, pelo desgaste em fazer longos deslocamentos além do aumento nos gastos de passagem no transporte público ou combustível, no caso de transporte privado» (Maricato 1996: 46).

No residencial Cidade Verde, por exemplo, «os problemas infraestruturais [...] nas vias asfálticas, na drenagem das vias, na acessibilidade, no transporte e nas áreas de lazer, são uma realidade enfrentada pelos moradores» (Costa 2020: 111) (Figura 2).

Em geral, a situação social nos empreendimentos PMCMV é desafiadora, na medida em que os conjuntos habitacionais foram entregues à população sem as condições de infraestrutura necessária, que deveria ser de responsabilidade da construtora. Em alguns casos, como o residencial Amendoeira ou o Ribeira, que foram construídos na zona rural de São Luís, fica ainda mais evidente a falta de equipamentos públicos, as péssimas condições dos serviços de transporte públicos e a precária conexão ao tecido urbano (Figura 3).

Conclui-se que o PMCMV tem reforçado o processo de produção segregada do espaço urbano, sendo que a «questão da moradia não se limita à casa». Ela interessa «também, e muito, sua localização, sua vizinhança, os serviços e comércio próximos, as distâncias aos locais de emprego» (Villaça 1986: 14). Apesar dos avanços quanto à liberação de recursos e oportunidade de acesso à casa própria para a camada mais pobre da população, temos a manutenção da desigualdade nas condições de acesso ao direito à cidade (Lefebvre 2001) que longe de ser uma questão meramente técnica ligada a construção de casas, trata-se de uma demanda por um acesso “renovado e transformado” à vida urbana.





- 1** Luiz Bacelar
- 2** Vila Maranhao
- 3** Santo Antonio
- 4** Morada do Sol
- 5** Amendoeiras
- 6** Cidade Verde
- 7** Morado do Bosque
- 8** Jardin Primavera
- 9** Nova Terra
- 10** San José
- 11** Nova Terra

Figura 1 | Ilha do Maranhão que compreende os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa e as intervenções do programa Minha Casa Minha Vida visitadas, em vermelho, Julho de 2022 | Ilha do Maranhão, including the municipalities of São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar and Raposa and the Minha Casa Minha Vida programme interventions visited, in red, July 2022 | Ilha do Maranhão, comprendente i comuni di São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa e gli interventi del programma Minha Casa Minha Vida visitati, in rosso, luglio 2022. Desenho | drawing | disegno di M. Mareggi & G. Eportentosi]



Figura 2 | Condições habitacionais precárias no Residencial Cidade Verde | Precarious living conditions in the residential complex | Condizioni abitative precarie nel complesso residenziale Cidade Verde (Fonte | source: Costa 2020)



Figura 3 | Condições de acesso ao conjunto Amendoeira | Accessibility conditions to the residential compound Amendoeira | Condizioni di accesso al complesso residenziale Amendoeira | photo: M. Mareggi 2022

The support for social housing in São Luís

São Luís, capital of the State of Maranhão, is geographically located in the “Ilha do Maranhão” which includes, in addition to São Luís, the municipalities of São José de Ribamar, Paço do Lumiar and Raposa.

The urban space of the city of São Luís, which dates back to 1612 and was homogeneous and linear until the 1950s, began to change and expand its contradictions linked to the process of socio-spatial segregation, common to the main Brazilian cities (Burnett 2011). The decisive moment for strengthening the hegemony of real estate capital and the advancement of the unequal production of cities came with the political and economic restructuring carried out by military governments, who acted both on infrastructures to allow the reproduction of capital and as real estate developers. As regards infrastructural works, the construction of two important bridges on the Anil river in 1969-1970, dedicated to the governors José Sarney and Newton Bello, and the dam on the Bacanga river (Diniz 1999; Ferreira 2014) which allowed a faster expansion of the city beyond its original core, located in San Marco Bay, between the Anil and Bacanga rivers, are highlighted.

As regards the State’s urban policies, the interventions of the National Housing Bank (*Banco Nacional de Habitação*, BNH) are worthy to mention. This has injected substantial financial resources into the construction of housing, producing, also through the *Companhia de Habitação Popular do Maranhão* (COHAB-MA) and other housing cooperatives, more than 20,000 residential units across the state until 1992 (Ferreira 2014).

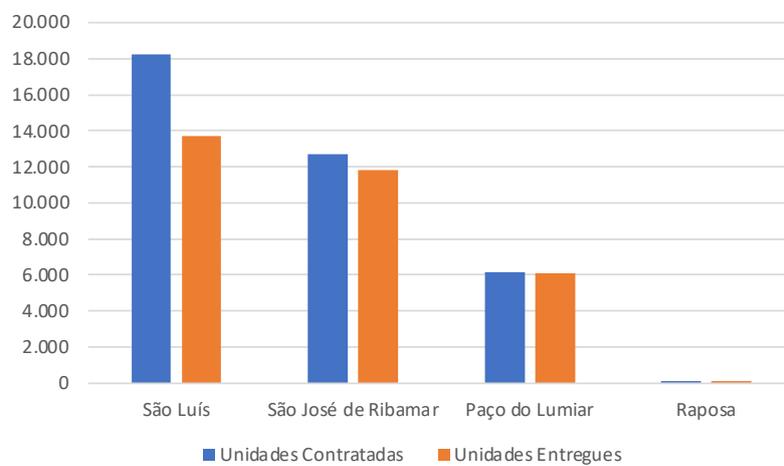
Despite the impressive numbers, this policy has proven inadequate to solve the problem of the housing deficit of a constantly increasing population, given the inability of the poorest to acquire lines of credit to finance their homes. Furthermore, it contributed to fueling the process of real estate speculation with the production of large “urban voids” between the old historic centre and the new suburbs, which from then on were divided between privileged areas (in the north), BNH residential complexes, largely built on the limits of the urban perimeter, and areas occupied by the popular classes who, not having sufficient incomes, took refuge in areas in precarious conditions or of little interest for the real estate market, such as, for example, on the hillsides or in the wetlands populated by mangroves.

Reflecting on the recent urbanization of São Luís, F. Burnett (2011) highlights this scenario of spatial fragmentation typical of the peripheral model of appropriation and use of urban land and the tendency towards the “metropolization” of space (Lencioni 2017), which conquers territories to satisfy capital’s demands to reproduce itself. This «centrifugal movement» of capital «avidly» enters the island thanks to

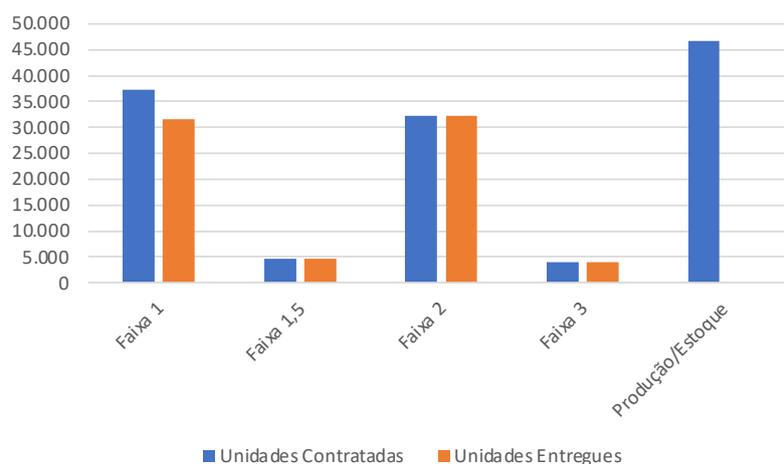
«abundant federal public resources for public housing programs». The author refers, in this case, to the *Minha Casa Minha Vida* program (PMCMV) which transformed isolated areas of the municipalities of São José de Ribamar, Paço do Lumiar and Raposa «into the theatre of countless disputes between occupiers, land grabbers and entrepreneurs, who move to the outskirts of São Luís the constant and irresolvable struggle for land and housing which, historically, takes place in the capitalist city» (Burnett 2011: 3).

In the Ilha do Maranhão, the PMCMV during its eleven years of activity (2009-2020) was responsible for the procurement of 124,957 housing units, equal to 51.22% of the total procurement in the State of Maranhão. The municipalities with the highest number of contracts were respectively: São Luís (18,233 units contracted and 13,715 delivered), São José de Ribamar (12,711 units contracted and 11,791 delivered), Paço do Lumiar (6,160 units contracted and 6,072 delivered) and Raposa (100 units contracted and 100 units delivered) (Graph 1).

Similar to the trend on the national territory and in the State itself, the majority of contracts on the island of Maranhão took place in bands 1 and 2 (Graph 2).



Graph 1 | PMCMV, Ilha do Maranhão, housing dwellings contracted and delivered on income band 1 (2009-2020). In blue the residential units contracted, in orange the residential units delivered (Data source: Brasil 2022)



Graph 2 | PMCMV, Ilha do Maranhão, housing dwellings contracted and delivered per income range (2009-2020). In blue the residential units contracted, in orange the residential units delivered, Produção/Estoque indicates residential units in production to which the income range has not yet been assigned (Data source: Brasil 2022)

It is important to underline that most of the projects were implemented in peripheral locations, often in rural areas. The different types of settlements also stand out, divided between fenced condominiums and residential neighborhoods of single-family houses. Figure 1 shows the location of the projects visited during the fieldwork and confirms what was stated above regarding the peripheral location of the residential units.

In fact, similarly to the housing policy of the BNH, the location of the new PMCMV projects took place in remote locations, without infrastructure and public services, within a logic in which the choice of the settlement area was conditioned by the maximization of company profits. Evidently, if in the real estate market this represents an opportunity to increase profits, for the majority of the population who buys a PMCMV property this opportunity means «a decrease in the quality of life, due to the fatigue of long commuting, as well as the increase in the cost of public transport tickets or fuel in the case of private transport» (Maricato 1996: 46).

In the Cidade Verde residential neighborhood, for example, «infrastructural problems [...] related to asphalted roads, street drainage, accessibility, transport and recreational areas are a reality faced by residents» (Costa 2020: 111) (Figure 2). In general, the situation in MCMV projects is difficult, since the residential complexes were handed over to the population without the necessary infrastructural conditions, which should be the responsibility of the construction company. In some cases, such as the Amendoeira or Ribeira residential settlements built in the rural area of São Luís, the lack of public facilities, the poor conditions of public transport services and the precarious connection with the fabric of the city are even more evident (Figure 3).

It can be deduced that the PMCMV has strengthened the process of segregated production of urban space, as «the housing issue is not limited to the house». In addition to dwellings, it is «also very important to know their location, their surroundings, nearby services and commerce, and distances from places of work» (Villaça 1986: 14). Despite progress in the liberation of resources and in the possibility of access to home ownership for the poorest sections of the population, inequality remains in the access to the right to the city (Lefebvre 2001), understood as a demand for «renewed and transformed» access to urban life (*Translation by Luca Lazzarini, Dastu, Politecnico di Milano*).



PMCMV Luiz Bacelar

São Luís. Avenida do Sabiá, S/N, Gapara

1. Casa conjugada de um andar isolada em um terreno | Two-family detached house | Casa bifamiliare isolata su lotto | photo: M. Mareggi



*2. Casa conjugada de um andar isolada em um terreno com muros de contorno em construção |
Two-family detached house with boundary walls under construction | Casa bifamiliare isolata su
lotto con muri di confine in costruzione | photo: M. Mareggi*



3. Muros de contorno alteram a estrada | The boundary walls change the road | I muri di confine modificano la strada | photo: M. Mareggi



4. A estrada que leva ao conjunto habitacional. À esquerda, a cerca de uma enorme fábrica de produção | The street leading to the residential area. On the left, the fence of an immense production complex | La strada che porta al complesso residenziale. Sulla sinistra, la recinzione di un immenso impianto produttivo | photo: M. Mareggi

Il sostegno all'edilizia sociale a São Luís

São Luís, capitale dello Stato del Maranhão, è geograficamente situata nella “Ilha do Maranhão” che comprende, oltre a São Luís, i comuni di São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa.

Lo spazio urbano della città di São Luís, che risale al 1612 e fino agli anni '50 del '900 era omogeneo e lineare, cominciò a modificarsi e ad ampliare le sue contraddizioni legate al processo di segregazione socio-spaziale, comune alle principali città brasiliane (Burnett 2011). Il momento decisivo per il rafforzamento dell'egemonia del capitale immobiliare e l'avanzamento della produzione diseguale delle città arrivò con la ristrutturazione politica ed economica portata avanti dai governi militari, che agirono sia sulle infrastrutture per consentire la riproduzione del capitale, sia come promotori immobiliari. Per quanto riguarda le opere infrastrutturali, si segnalano la costruzione di due importanti ponti sul fiume Anil nel 1969-1970, dedicati ai governatori José Sarney e Newton Bello, e la diga sul fiume Bacanga (Diniz 1999; Ferreira 2014) che ha consentito un'espansione più rapida della città oltre il suo nucleo originario, situato nella baia di San Marco, tra i fiumi Anil e Bacanga.

Per quanto riguarda le politiche urbane dello Stato, sono degni di nota gli interventi della Banca nazionale per l'abitazione (*Banco Nacional de Habitação*, BNH), che ha iniettato risorse finanziarie consistenti nella realizzazione di alloggi, producendo, anche attraverso la *Companhia de Habitação Popular do Maranhão* (COHAB-MA) e altre cooperative edilizie, più di 20.000 unità residenziali in tutto lo Stato fino al 1992 (Ferreira 2014).

Nonostante i numeri impressionanti, questa politica si è rivelata inadeguata a risolvere il problema del deficit abitativo di una popolazione in costante aumento, data l'impossibilità dei più poveri di acquisire linee di credito per finanziare la propria abitazione. Inoltre, ha contribuito ad alimentare il processo di speculazione immobiliare con la produzione di grandi “vuoti urbani” tra il vecchio centro storico e la nuova periferia, che da allora in poi è stata divisa tra aree privilegiate (al nord), complessi residenziali BNH, in gran parte edificati sui limiti del perimetro urbano, e aree occupate dalle classi popolari che, non disponendo di redditi sufficienti, si rifugiavano in ambiti in condizioni precarie o di scarso interesse per il mercato immobiliare, come, ad esempio, sui pendii collinari o nelle aree umide popolate da mangrovie.

Riflettendo sulla recente urbanizzazione di São Luís, F. Burnett (2011) evidenzia questo scenario di frammentazione spaziale tipico del modello periferico di appropriazione e uso del suolo urbano e la tendenza alla “metropolizzazione” dello spazio (Lencioni 2017), che conquista territori per soddisfare le richieste del

capitale di riprodursi. Questo «movimento centrifugo» di capitali «avidamente» entra nell'isola grazie ad «abbondanti risorse pubbliche federali per programmi di edilizia popolare». L'autore si riferisce, in questo caso, al programma *Minha Casa Minha Vida*, PMCMV, che ha trasformato ambiti isolati dei comuni di São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa «in teatro di innumerevoli controversie tra occupanti, accaparratori di terre e imprenditori, che spostano verso le periferie di São Luís la lotta costante e irresolubile per la terra e la casa che, storicamente, ha luogo nella città capitalista» (Burnett 2011: 3).

Nell'Ilha do Maranhão, il PMCMV durante i suoi undici anni di attività (2009-2020) è stato responsabile dell'appalto di 124.957 unità abitative, pari al 51,22% del totale degli appalti nello Stato del Maranhão. I comuni con il maggior numero di contratti sono stati rispettivamente: São Luís (18.233 unità appaltate e 13.715 consegnate), São José de Ribamar (12.711 unità appaltate e 11.791 consegnate), Paço do Lumiar (6.160 unità appaltate e 6.072 consegnate) e Raposa (100 unità appaltate e 100 unità consegnate) (Grafico 1).

Analogamente alla tendenza sul territorio nazionale e nello Stato stesso, la maggior parte degli appalti nell'Isola del Maranhão è avvenuta nelle fasce 1 e 2 (Grafico 2).

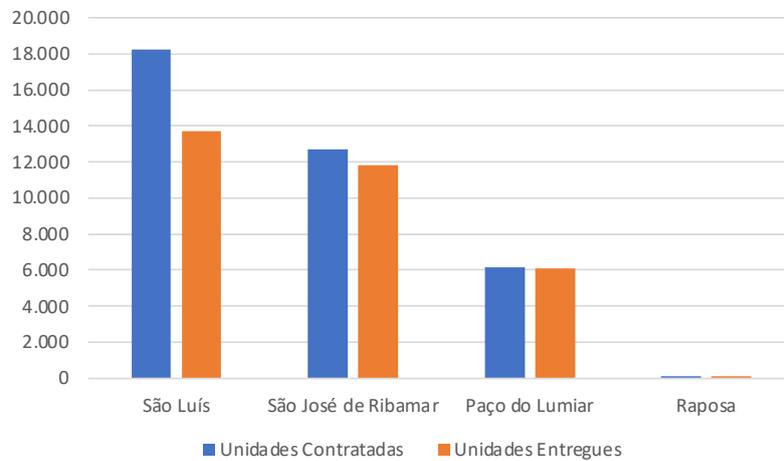


Grafico 1 | PMCMV, Ilha do Maranhão, unità residenziali appaltate (in blu) e consegnate (in arancio) in fascia di reddito 1 (2009-2020) (Fonte dati: Brasil 2022)

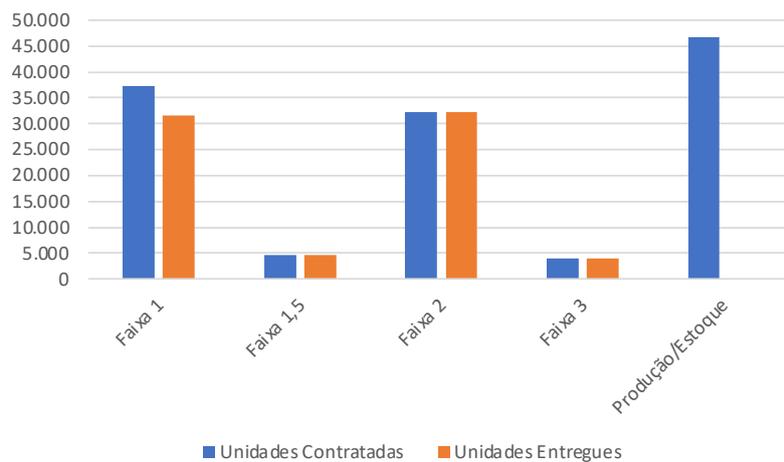


Grafico 2 | PMCMV, Ilha do Maranhão, unità residenziali appaltate (in blu) e consegnate (in arancio) per fascia di reddito (2009-2020). Produção/Estoque indica le unità residenziali in produzione alle quali non è ancora stata assegnata la fascia di reddito (Fonte dati: Brasil, 2022)

È importante sottolineare che la maggior parte dei progetti sono stati realizzati in luoghi periferici, spesso in aree rurali. Spiccano inoltre le diverse tipologie di insediamenti, divise tra condomini recintati e quartieri residenziali di case uni-bifamiliari. La Figura 1 mostra la localizzazione dei progetti visitati durante il lavoro sul campo e conferma quanto sopra affermato circa la localizzazione periferica delle unità residenziali.

Infatti, analogamente alla politica abitativa della BNH, l'ubicazione dei progetti del nuovo PMCMV è avvenuta in località remote, prive di infrastrutture e servizi pubblici, all'interno di una logica in cui la scelta dell'area di insediamento è stata condizionata dalla massimizzazione dei profitti aziendali. Evidentemente, se nel mercato immobiliare ciò rappresenta un'opportunità per aumentare i profitti, per la maggior parte della popolazione che acquista un immobile del PMCMV questa opportunità significa «una diminuzione della qualità della vita, dovuta alla fatica di fare lunghi viaggi, nonché all'aumento del costo dei biglietti del trasporto pubblico o del carburante nel caso del trasporto privato» (Maricato 1996: 46).

Nel quartiere residenziale Cidade Verde, ad esempio, «i problemi infrastrutturali [...] relativi alle strade asfaltate, al drenaggio stradale, all'accessibilità, ai trasporti e alle aree ricreative sono una realtà affrontata dai residenti» (Costa 2020: 111) (Figura 2). In generale, la situazione nei progetti MCMV è difficile, poiché i complessi residenziali sono stati consegnati alla popolazione senza le necessarie condizioni infrastrutturali, che dovrebbero essere una responsabilità dell'impresa di costruzione. In alcuni casi, come ad esempio per gli insediamenti residenziali Amendoeira o Ribeira costruiti nella zona rurale di São Luís, la mancanza di attrezzature pubbliche, le cattive condizioni dei servizi di trasporto pubblico e il precario collegamento con il tessuto della città risultano ancora più evidenti (Figura 3).

Se ne deduce che il PMCMV ha rafforzato il processo di produzione segregata dello spazio urbano, in quanto «la questione abitativa non si limita alla casa». Oltre all'alloggio è «molto importante anche conoscere la sua localizzazione, i suoi dintorni, i servizi e il commercio nelle vicinanze, le distanze dai luoghi di lavoro» (Villaça 1986: 14). Nonostante i progressi nella liberazione delle risorse e nella possibilità di accesso alla proprietà della casa per le fasce più povere della popolazione, permane una disuguaglianza nelle condizioni di accesso al diritto alla città (Lefebvre 2001), inteso come una domanda di accesso “rinnovato e trasformato” alla vita urbana.

Referências bibliográficas | References | Riferimenti bibliografici

- Brasil, Controladoria Geral da União, 2022, *Fala.BR: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Base de dados do programa Minha Casa, Minha Vida 2009-2022* [<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/servico-informacao-cidado-sic>], acesso em 16 nov. 2022.
- Burnett F.L., 2011, *São Luís por um triç: escritos urbanos e regionais*, Uema.
- Costa C.M.C., 2020, *Uso do território e questão habitacional na ilha do Maranhão: a situação geográfica do Conjunto Habitacional Cidade Verde I, Paço do Lumiar, MA*, Dissertação de Mestrado, Curso de Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís.
- Diniz J.S., 1999, *A dinâmica do processo de segregação socioespacial em São Luís (MA): O caso da Vila Cascavel*, Dissertação de Mestrado, Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís.
- Ferreira A.J.A., 2014, *A Produção do Espaço Urbano em São Luís do Maranhão: passado e presente; há futuro?*, EDUFMA, São Luís.
- Lefebvre H., 2001, *O direito à cidade*, Centauro, São Paulo.

- Lencioni S., 2017, *Metrópole, metropolização e regionalização*, Consequência Editora, Rio de Janeiro.
- Maricato E., 1996, *Metrópole na periferia do capitalismo*, Hucitec, São Paulo.
- Villaça F., 1996, *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*, Editora Global, São Paulo.

Emanuele Bani

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Mestre em Saúde e Ambiente pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), possui revalidação de diploma de graduação em Geografia pela Universidade Federal do Maranhão (2014) e graduação em Scienze umane dell'ambiente, del territorio e del paesaggio (Geografia) pela Università degli Studi di Milano (2007). Atualmente é pesquisador do Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos (LATESE), vinculado ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão UEMA e integrante da Rede de Pesquisa Habitat Urbano e Rural do Maranhão.

Doctor of Public Policy from the Federal University of Maranhão (UFMA), Master's Degree in Health and Environment from the Federal University of Maranhão (UFMA) and Master's Degree in Socio-Spatial and Regional Development from the State University of Maranhão (UEMA), has a validated degree in Geography from the Federal University of Maranhão (2014) and a degree in Human Sciences of the Environment, Territory and Landscape from the University of Milan (2007). He is currently a free researcher at the Laboratory of Territorial Analysis and Socioeconomic Studies (LATESE), linked to the Architecture and Urban Planning Course of the State University of Maranhão (UEMA) and a member of the urban and rural Habitat research network of Maranhão.

Dottore in Politiche Pubbliche presso l'Università Federale del Maranhão (UFMA), Laurea specialistica in Salute e Ambiente presso l'Università Federale del Maranhão (UFMA) e laurea specialistica in Sviluppo Socio-Spaziale e Regionale presso l'Università Statale del Maranhão (UEMA), ha un titolo convalidato di laurea in Geografia presso l'Università Federale del Maranhão (2014) e laurea in Scienze umane dell'ambiente, del territorio e del paesaggio presso l'Università degli Studi di Milano (2007). Attualmente è ricercatore presso il Laboratorio di analisi territoriale e studi socioeconomici (LATESE), legato al Corso di Architettura e urbanistica dell'Università Statale del Maranhão (UEMA) e membro della rete di ricerca Habitat urbana e rurale del Maranhão.



*PMCMV Morada do Sol
São Luís. BR-135, Km 21, Maracanã
1a. Rua residencial | Residential street | Strada residenziale | photo: M. Mareggi*



1b. Rua residencial onde a cerca no limite do lote está sendo construída | Residential street where the fence on the plot boundary is being built | Strada residenziale dove è in corso la costruzione il recinto sul confine del lotto | photo: M. Mareggi



2a. Frente das casas | *The front of the houses* | *Il fronte delle case* | photo: M. Mareggi



2b. Fundos das casas | The back of the houses | Il retro delle case | photo: M. Mareggi



3. Rua principal | Main street | Strada principale | photo: M. Mareggi

Tipos de espaços nos assentamentos residenciais do Programa *Minha Casa Minha Vida* na Ilha do Maranhão

No Brasil, a construção civil passou por uma profunda transformação nos últimos 30 anos. Isso também ficou bastante evidente na cidade de São Luís, com 1.108.975 habitantes (IBGE 2020), capital do Estado do Maranhão, no Nordeste da Amazônia brasileira, o Estado mais pobre do país (Burnett 2022). Nas últimas duas décadas, surgiram na capital grandes novos assentamentos ao longo da costa atlântica, cujo horizonte de arranha-céus é facilmente reconhecido, enquanto nos vazios urbanos das franjas e nas áreas urbanas marginais em direção ao interior da ilha, continuam a surgir grandes conjuntos habitacionais de baixo custo (Costa 2020; Bani 2023). Como mostra essa representação simplificada da paisagem urbana de uma metrópole tropical, a mudança afetou tanto a produção imobiliária de casas para as classes rica e média (Mareggi 2016) quanto a habitação social.

Em grande parte, o processo se deve aos novos financiamentos que promoveram um aumento significativo dos investimentos no setor da construção civil residencial (Silva 2013). Por um lado, o mercado de crédito facilitou o aumento do investimento no setor da construção civil, beneficiado pelo cenário macroeconômico favorável no país até 2015, apesar da crise financeira internacional (Da Rin 2015). Por outro lado, as políticas governamentais buscaram conter a crise internacional, favorecendo o crédito às empresas e expandindo os subsídios às famílias para a aquisição de habitação. De modo geral, essa convergência de fatores, gerou, o que pode ser considerado, um “boom” imobiliário (ABECIP 2007), ou «uma explosão das cidades na virada do século» (Ferreira 2012: 20), pelo menos até meados da segunda década dos anos 2000. Especificamente, os subsídios são o resultado de uma política pública voltada para a questão habitacional que ganhou espaço concreto na agenda do governo federal desde 2009, através do programa público de habitação social *Minha Casa Minha Vida*. Esse programa visava combater a escassez de moradias de baixo custo, a inadequação das residências, a ocupação urbana desordenada e informal, a dificuldade econômica de acesso a uma casa decente, além de apoiar o mercado de trabalho no setor da construção civil.

O programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV), com fases alternadas, produziu muitas intervenções, seja de moradias sociais de mercado a preços acessíveis, seja de moradias subsidiadas para as classes mais pobres em todo o Brasil (Amore, Shimbo, Rufino 2015; Mareggi 2023; Souza 2023). Pela perspectiva exposta, M.B.C. Rufino (2015) nos propõe uma reflexão sobre dois padrões de localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV. O primeiro seria aquele cujas construções são localizadas em periferias já consolidadas, ocupando vazios urbanos residuais, em muitos casos adjacentes a conjuntos habitacionais sociais anteriores promovidos pelo Ban-

co Nacional de Habitação (BNH). O segundo seria são localizadas em áreas não urbanizadas, que o referido autor chama de «frentes pioneiras» ou áreas periurbanas marginais, que são «descontínuas, muitas vezes fora do perímetro urbano preexistente» (Ivz: 67) e consideradas como pontos de partida para uma nova urbanização em terrenos naturais. As intervenções deram mais atenção aos números e ao atendimento às necessidades prementes do que à qualidade urbana e arquitetônica dos edifícios (Bonduki 2010). Além disso, nota-se que os modelos de tipologias propostos pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) servem para todo o país e, desta forma, as demandas climáticas, geográficas e culturais não são consideradas (Arantes, Fix 2009). Além disso, essa produção padronizada de edifícios é realizada no local e não é individualizada (Rufino 2015).

Além da reiteração de um programa habitacional funcional único – que inclui sala, cozinha, banheiro e dois quartos «precisamente projetados para atender às normas e a uma composição padrão familiar média (pai, mãe e dois filhos)» (Nascimento *et al.* 2015: 210) –, nos loteamentos do norte ao sul do país, reconhece-se uma *repetição obsessiva* dessas tipologias arquitetônicas. Supõe-se que essa repetição se deva às economias empresariais, mas talvez seja pelo fato de que, no lançamento do Programa, foi distribuída pela CAIXA uma cartilha com indicações para a projeto e a construção dos empreendimentos (Brasil 2010). Mas esta cartilha não foi bem aceita por técnicos e movimentos ligados à habitação (Gobbato 2016) e foi retirada de circulação, ainda que os modelos expostos permanecessem (Andrade 2011). «Segundo esta cartilha, os empreendimentos poderiam ser constituídos por casas térreas (tipologia 01) que deveriam ter área interna mínima de 32 m², não computando paredes e área de serviço, ou apartamentos (tipologia 02) com área mínima interna de 37 m². Além disso, constavam [...] especificações se referiam a questões construtivas como: revestimentos, cobertura, pé direito, instalações elétricas e hidráulicas, etc. Na segunda fase do Programa estas áreas mínimas passaram a ser de 39,6m² para a tipologia 1 e 45,5m² para a tipologia 2. Os itens dos projetos são organizados por: porte do empreendimento, terreno e localização, cota de implantação, taludes, desníveis e contenções, pé-direito, acessibilidade, privacidade, impermeabilidade, cobertura, sustentabilidade, estacionamento, segurança, e, em relação aos espaços públicos nos empreendimentos, as únicas diretrizes específicas são referentes ao terreno e à localização, tal como prever equipamentos e serviços comunitários usuais para empreendimentos habitacionais e, referentes à segurança, prever iluminação de áreas comuns (Nascimento, Tostes 2011)» (Gobbato 2016: 66). Assim, os serviços públicos, sejam edifícios ou espaços abertos, são limitados, quando presentes, a poucas instalações – «uma quadra esportiva, nem sempre adequadamente localizada, desrespeitando inclusive sua orientação solar, um parquinho com brinquedos não atraentes, e um centro comunitário pouco ou mal utilizado» (Nascimento *et al.* 2015: 211) – e a ausência de um espaço aberto público contínuo qualificado contribui para a falta de integração com o tecido urbano vizinho, muitas vezes nem mesmo onde essa integração seria possível.

Em contraste com a forte homogeneidade das obras realizadas, podem ser encontrados casos esporádicos em que os diferentes projetos e intervenções foram adaptados aos contextos e qualificados em suas soluções arquitetônicas, por exemplo, quando os habitantes e as associações contribuíram para a definição das intervenções (Ferreira 2012).

Diante do quadro contraditório que emerge da literatura, tornou-se necessário realizar uma pesquisa de campo específica para a Ilha do Maranhão. A pesquisa, nos seus traços metodológicos, evidencia que a forma urbana é determinada, de um lado, pelos conjuntos residenciais e, por outro lado, pelos espaços que as residências compõem na contínua mudança pós-projeto feita pelos moradores. A conclusão da

pesquisa é uma reflexão sobre a capacidade de gerar cidade e urbanidade a partir dessas grandes unidades monofuncionais sem qualidade.

Uma pesquisa de campo

A observação de mercado foi realizada nas cidades de São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar, três realidades urbanas que formam a ininterrupta conurbação metropolitana da Ilha do Maranhão. A inspeção ocorreu em julho de 2022 e foram visitados 11 conjuntos residenciais construídos na ilha como parte do Programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV). Os complexos estão localizados na periferia dos diferentes municípios (Fig. 1, p.91), distantes das áreas com boa dotação de instalações e serviços públicos e privados e, às vezes, com acessibilidade problemática, e distantes também seja do centro histórico, patrimônio da Unesco, quanto do litoral, que se tornou a paisagem privilegiada das elites nos últimos vinte a trinta anos (Bani 2023).

Em São José de Ribamar, foram visitados os complexos residenciais Nova Aurora, São José II e Nova Terra; na cidade de Paço do Lumiar, Primavera, Morada dos Bosques e Cidade Verde; e em São Luís, os assentamentos residenciais de Amendoeiras, Morada do Sol, Santo Antônio, Vila Maranhão e Luiz Bacelar. Todos os “não bairros” visitados são voltados para famílias com renda muito baixa, entre 1 e 3 salários mínimos (Faixa 1); apenas a Cidade Verde é uma intervenção voltada para famílias com renda um pouco mais alta, entre 3 e 6 salários mínimos (Faixa 2). Esse último é também o único assentamento residencial, entre os pesquisados, financiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), destinado a famílias com rendas mais altas. As demais são todas subsidiadas pelo FAR Empresas, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), destinado à produção de habitações de interesse social, tendo as construtoras privadas como promotoras das intervenções. Nenhuma intervenção faz parte das operações lideradas por entidades e associações de cidadãos que realizam tanto as obras quanto a alocação das moradias para as famílias em autogestão.

As intervenções realizadas na ilha são todas significativas em relação ao número de unidades habitacionais construídas, variando de 700 a mais de 2.100 para cada complexo. O Nova Terra em São José de Ribamar, uma das primeiras intervenções iniciadas em 2009 e realizada em dez fases, ultrapassa até mesmo 4.000 unidades habitacionais, todas de um andar (Brasil, Controladoria Geral da União 2022).

A equipe de pesquisa (Emanuele Bani, Clara Raissa Pereira de Souza e Marco Marggi) chegou aos vários complexos residenciais de carro devido às dificuldades de usar o transporte público, que em alguns assentamentos é quase inexistente, devido à sua completa separação da malha urbana. Às vezes, era somente uma questão de “procurar” os locais e reconhecer seus acessos. Em loco foi realizada uma campanha fotográfica, alguns desenhos à mão e algumas entrevistas, não estruturadas, com os atores locais e com os habitantes encontrados. Em alguns momentos, o diálogo possibilitou a visita às moradias e às atividades artesanais. Em outros locais, escritas de forma bem visível nas paredes, sugeriam de levar a vistoria além de uma exploração fugaz.

Durante a visita e na elaboração subsequente, o escritor se interessou especificamente pela forma dos complexos residenciais (sistema de ruas, contextualização, distribuição planimétrica, formas de espaço aberto, fornecimento de serviços públicos e privados) e das casas (tipos de construção, espaços pertinentes, relações vazio/espaço, relações público/privado, modificação dos espaços pelos habitantes). Em colaboração com Gianfranco Eportentosi, após a pesquisa, foi realizado um redesenho e uma esquematização do layout urbano em três escalas diferentes, representando as principais características morfológicas dos bairros e as peculiaridades arquitetônicas

das unidades de construção, e apontando as modificações das áreas pertencentes às residências, apresentadas em planilhas estruturadas. Cada planilha é enriquecida com uma imagem aérea do conjunto residencial, uma fotografia e um esquema do terreno, do tipo de edificação que se repete no conjunto, bem como a localização, a consistência da intervenção e os dados técnicos inerentes ao PMCMV: forma de financiamento, órgão financiador, ano de assinatura do contrato, faixa de renda das famílias beneficiadas (pp. 144-165).

As notas, em seguida relatadas, restauram e refletem sobre as paisagens urbanas atravessadas pelo grupo e se concentram em dois aspectos. Por um lado, prestam atenção à forma urbana dos complexos residenciais e suas relações com o contexto, os espaços abertos e o sistema de serviços; por outro lado, analisam a forma das residências, suas mutações e os efeitos que provocam na escala urbana atravessada.

A configuração urbana dos conjuntos habitacionais

Em relação à forma dos complexos residenciais, é possível identificar dois tipos de assentamento.

Um *primeiro tipo de bairro* consiste em uma repetição de casas de padrão unifamiliar, bifamiliar ou, em casos, quadrifamiliar, sendo dispostas em uma *malha ortogonal* definida das ruas, potencialmente abertas, mas geralmente bem delimitadas. Em sua maioria, são ruas secundárias de bairro com calçadas, muitas vezes anônimas até mesmo em seus nomes, às vezes simplesmente numeradas. Os espaços abertos privados em frente às residências têm vista para elas sem barreiras. As ruas secundárias são unidas por algumas ruas principais, estas últimas com o tráfego de mão dupla, em alguns casos com canteiro central (Morada do Sol). Na maioria dos casos estudados, a malha viária é composta de quadras retangulares abertas e alongadas. Às vezes, o layout ortogonal é resolvido em um sistema simples de “pente duplo”. A conexão com a rede rodoviária territorial geralmente não é bem resolvida, já que é feita por meio de um único acesso ao bairro, sem nenhuma conotação específica. A configuração das ruas também não tem uma relação direta com as ruas vizinhas. Esses assentamentos residenciais são, portanto, vistos como *ilhas*, às vezes limitadas por infraestruturas ou, com mais frequência, localizadas em contextos rurais sem nenhum projeto territorial preexistente. Ao redor desses complexos, encontramos áreas naturais ou terras apenas parcialmente cultivadas, onde a divisão entre o urbano e o rural é marcada pela estrada, que funciona como uma linha demarcatória, ou de assentamentos informais feitos de materiais usados (Morada dos Bosques), quase uma espécie de pequena *favelização* no entorno dos novos complexos do PMCMV. Nesse tipo de bairro, a manutenção das vias pavimentadas é precária e a presença de estacionamento é muito rara, exceto em frente a poucas ou raras atividades públicas. No que se refere à oferta de serviços, a rua principal do conjunto residencial muitas vezes se torna – com o tempo e de acordo com as práticas informais de transformação funcional e de construção – uma frente comercial e de pequeno artesanato. Assim, os prédios se estendem até a rua (Amendoeiras), ocupando até mesmo as calçadas estreitas com telhados temporários (Nova Terra), ou construindo uma varanda como extensão da residência, aberta para a rua (Morada do Sol) e construída acima do nível da calçada (Morada dos Bosques). As poucas atividades comerciais encontram-se espalhadas nos assentamentos, localizadas em prédios residenciais re-funcionalizados; geralmente são construções adicionais que ocupam o espaço privado na frente da casa. São muito limitados os edifícios com finalidade e forma diversas das residências. Entre eles, em vários bairros existem espaços de culto, ao mesmo tempo existem poucas escolas infantis. Em alguns bairros, há postos de saúde, por exemplo, no Nova Terra – um dos primeiros e maiores conjuntos habitacionais em extensão e número de unidades, construído em 2009 –, funciona uma unidade

básica de saúde (UBS). Mais complexa é a situação dos espaços abertos, tais como equipamentos e quadras esportivas, com presença descontínua. Geralmente ao lado da estrada principal ou em um cruzamento central do assentamento, o planejamento deixou alguns lotes livres para a eventual criação de jardins ou instalações de equipamentos recreativos. Quando presentes e substanciais, encontram-se com gramados e equipamentos em estado de deterioração (Cidade verde) ou em uso como resultado de uma reivindicação dos cidadãos e associações locais, diante das tentativas de ocupação abusiva e de privatização (Nova Terra). Por outro lado, há quase total ausência de praças pavimentadas, seja na configuração das ruas ou na frente dos locais de representação civil ou religiosa, que também são ausentes ou sem conotação.

Os novos bairros periféricos e rurais são compostos principalmente por casas isoladas em terrenos, organizados em uma rede ortogonal. Além disso, existe uma *segunda forma de bairro*, muito comum nas grandes metrópoles brasileiras, como o Rio de Janeiro (Andrade 2011) que são os *condomínios fechados*. Estes são conjuntos habitacionais fechados controlados por guaritas, apresentam-se como uma versão mais modesta em comparação com as cidadelas controladas por classes mais abastadas (Caldeira 2000). Nesses casos estudados, são prédios de apartamentos de quatro andares, próximos uns dos outros, formando uma sequência linear de torres baixas ou dispostos simetricamente ao redor de um pátio pavimentado usado como estacionamento. As “colônias de condomínios”, como grupos de edifícios de vários andares delimitados dentro de um recinto definido, são fechados dentro de uma parede de cortina, com acesso controlado por uma guarita. A relação com o sistema viário é definida precisamente por uma única entrada para cada colônia de condomínios, assim como é clara a separação com o contexto urbano que eles geram: caminhos públicos para pedestres (pouco usados) e entradas de automóveis circundam o complexo fechado. No interior, há espaços de serviço de uso coletivo (área de lazer, área de resíduos, instalações esportivas), de tamanho modesto e com traços de mau uso e abandono. Dentro dos recintos, o solo é totalmente pavimentado e há apenas pequenos espaços verdes abertos entre os edifícios. Esse tipo de assentamento é encontrado tanto em contextos urbanos (São José) quanto rurais (Vila Maranhão). O último constitui uma espécie de “Forte Apache” na paisagem natural, onde a distância da cidade (alguns quilômetros) e a ausência de serviços são compensadas pelo estabelecimento espontâneo de atividades comerciais e de alimentação em barracos precários de madeira ou metal ao longo da única via de acesso público aos vários blocos de apartamentos fechados.

A forma urbana das residências

Existem duas tipologias de layout urbanos: uma feita com casas isoladas e outra com blocos de apartamentos.

Em relação ao primeiro tipo, os assentamentos analisados consistem em um número variado de unidades residenciais, variando de 700 a 4.000, e são compostos principalmente por casas conjugadas de um andar. Em um único caso, composto também de casas unifamiliares (Cidade Verde), em outros dois casos, compostos também de edifícios de dois pisos com dois apartamentos por andar (Nova Aurora e Primavera). Cada família tem um espaço aberto designado. Todas as casas repetem o mesmo modelo de distribuição interna, com algumas variações. Embora esses assentamentos imitem bairros de baixa densidade encontrados em áreas ricas – oferecendo a oportunidade de realizar um sonho de possuir uma casa própria para aqueles menos favorecidos –, eles também são semelhantes às moradias autoconstruídas presentes em áreas rurais ou periféricas das cidades brasileiras.

Após a entrega das casas, os moradores passam a viver em ambientes onde a privacidade e a segurança são garantidas apenas dentro de casa. O espaço aberto é limitado,

com apenas uma pequena parte na frente principal da casa (4-5 metros); esse é muito reduzido na distância entre as casas, as laterais e a parte de trás. Em Nova Aurora, essa distância é de um pouco mais de 2 metros, enquanto na Morada dos Bosques é ainda menor, apenas 1 metro. Esses espaços abertos de propriedade privada mudam rapidamente, com muros sendo erguidos para demarcar os limites das propriedades entre as casas e para criar novos cômodos abertos nos fundos. Às vezes, são instaladas varandas na frente principal, muitas vezes feitas de materiais leves ou precários. É comum que as propriedades venham cercadas por muros altos, com uma abertura opaca para o acesso de carros.

Isso muda o paisagem urbana dos assentamentos abertos com casas isoladas em terrenos. Esses loteamentos são convertidos em uma grade de ruas devido às construções das casas de pátio, o que resulta em um ambiente mais fechado. Em alguns casos, o espaço aberto na frente das casas é utilizado para construir uma nova volumetria, incluindo até mesmo a adição de um segundo andar, seja para fins residenciais ou comerciais. Além disso, é comum ver uma apropriação privada das calçadas, em que cada proprietário adapta e caracteriza (alturas, formas e materiais) a sua própria calçada de acordo com a sua residência. Essa transformação da paisagem ocorre tanto em áreas de habitação social quanto em outras áreas de baixa densidade nas cidades brasileiras (De Andrade Pizzol 2005). O espaço público da rua é, portanto, reduzido apenas a um espaço de circulação de veículos, com pouca presença de pedestres. De fato, a pesquisa do campo nas áreas constata um processo persistente de alteração do ambiente construído ao longo do tempo, seja para aumentar a segurança, seja para a reapropriação do espaço privado, seja para adaptação da estrutura familiar em um espaço dedicado ao trabalho acionando novas fontes de renda familiar ou simplesmente para compensar a excessiva padronização das unidades habitacionais. Essa mudança do ambiente é recorrente e estudado desde a década de 1960 no Brasil (Santos 1981).

A situação encontrada nos blocos de apartamentos é diferente. Nos dois casos estudados em São Luís, são edifícios de 4 pavimentos, com planta em “H”, onde uma escada central dá acesso a 4 habitações por andar, cada uma voltada para duas frentes contíguas. As fachadas são planas, desenhadas apenas pelas aberturas das janelas, sem projeções ou escavações, como terraços ou galerias. Somente as cores, às vezes alternadas, constituem um elemento decorativo.

Poucas transformações puderam ser reconhecidas aqui. Talvez uma investigação no interior dos apartamentos tivesse permitido outras descobertas. Além disso, algumas pesquisas em outras cidades apontam, por um lado, uma limitação à adaptação e à flexibilidade do espaço interior desses edifícios de múltiplos andares, quando são de alvenaria autoportante (Andrade, Demartini, Cruz 2014); enquanto, por outro lado, onde a tecnologia construtiva permite, registram-se modificações radicais até nos andares mais altos, feitas pelos moradores, mesmo em edifícios de múltiplos andares, especialmente aqueles construídos entre as décadas de 1940 e 1970 (Andrade, Leitão 2006), portanto não relacionados ao PMCMV.

Deve-se observar que os dois tipos de complexos estudados e as arquiteturas residenciais mínimas que os constituem não dependem do contexto territorial investigado. A repetitividade com que o programa MCMV repete o mesmo tecido urbano e os mesmos tipos de construção em todo o país é surpreendente. Nesse aspecto, ele replica o programa anterior de habitação social do *Banco Nacional da Habitação* (BNH), encerrado em 1986, que produziu empreendimentos residenciais indiferenciadas em grande escala, «sem projeto, de grande impacto ambiental (geralmente pela abusiva movimentação de terra), com casinhas idênticas ou prédios com planta em formato de H reproduzidos infinitamente, péssima qualidade construtiva, conjuntos monofuncionais, que se tornaram imensas, distantes e desagradáveis cidades-dormitórios»

(Ferreira 2012: 56). Apesar de um período político diferenciado (ditadura militar *versus* democracia) e 40 anos depois, não há evidências de uma mudança e evolução da cultura técnica e da produção de edifícios em todo o país sul-americano.

As partes monofuncionais e sem qualidade geram cidades?

A observação direta dos novos aglomerados urbanos em relação aos tipos de espaços que geram permite-nos fazer algumas reflexões críticas até mesmo em relação aos estudos científicos, nos quais se observa que o estudo dos casos não é tratado.

A primeira é que revela a prevalência da *monofuncionalidade*, ou seja, a falta de diversificação de serviços e atividades. Isso afeta a concepção e os resultados desses projetos, tornando-os inadequados para serem considerados “bairros auto-suficientes” com uma variedade de residências e infraestruturas públicas e privadas. Mesmo as transformações parciais das casas em lojas e serviços não conseguem mudar a orientação monofuncional desses aglomerados. Essas transformações informais, feitas pelos próprios moradores, são necessárias para a subsistência das famílias, tornando a habitação um bem socioeconômico que pode aumentar a renda familiar (Fontenele 2019). No entanto, essa falta de diversificação não permite a formação de uma comunidade urbana consolidada, embora promova a proximidade de atividades e seja um local de interação social espontânea em certa medida.

As novas construções são caracterizadas como “bairros-dormitório”, devido à suas características especiais, à falta de serviços adequados e localização distante dos locais de trabalho, que, na Ilha do Maranhão, permanecem concentrados na cidade central ou perto do porto, e não nas áreas rurais ou urbanas periféricas, onde as intervenções do PMCMV estão localizadas principalmente. De fato, também os empreendimentos residenciais na ilha não seguem a política geral do programa *Minha Casa Minha Vida*, que indica que os grandes aglomerados devem ser construídos em áreas urbanas interligados nas cidades. Em vez disso, as construtoras optam por construir condomínios fechados ou em terrenos suburbanos de baixo custo, criando subúrbios isolados e dispersos. Essas configurações espaciais não permitem o desenvolvimento de uma comunidade com serviços e relações sociais adequadas, permanecendo apenas como oportunidades de produção de habitação.

A falta de adaptação da comunidade e das famílias residentes nesses espaços é evidente nas transformações construtivas observadas em campo. Na metrópole maranhense, especificamente nos assentamentos de casas isoladas, a inadequação do projeto residencial proposto se manifesta no *crescimento por sucessivas incrustações* de pequenas residências individuais. Essas mudanças habitacionais não apenas refletem uma adaptação do estilo de vida das famílias, mas também causam mudanças urbanas significativas. O ambiente urbano é transformado de um bairro com casas geminadas com vista para um espaço verde privado que dilata em direção à rua devido à continuidade do nível zero, a cria-se um bairro de muros altos e sem visibilidade, nivelados à calçada, cuja a trilha de pedestres é também elevada e descontínua. O espaço público da rua, real e percebido, altera-se assim em função da forma das casas e torna-se estreito e pouco propício à permanência e ao convívio social, ou seja, a sua forma não permite que seja sentido e vivido como um espaço público voltado à sociabilidade. É possível que no correr dos anos, nesse processo de modificação espontânea, possa haver a separação sócio-espacial, muito parecida com aquelas que o modelo de condomínio fechado propõe. Aqui, porém, o “fechamento” implode e todas as atividades são confinadas na dimensão da unidade familiar/doméstica. De forma genérica, para as obras visitadas na Ilha do Maranhão, é possível formular avaliações desanimadoras sobre a qualidade da construção realizada pelo PMCMV, como foi expresso no debate disciplinar e resumido no início desta publicação. Assim, os «projetos são de péssima qualidade tanto em termos de construção quanto

de planejamento urbano, devolvendo aos habitantes uma cidade carente de relações físicas e sociais e de qualidade de vida» (Rigotti, Trusiani 2016: 14). A qualidade é aqui entendida «especialmente como a adequação do projeto ao perfil, necessidades e potencialidades das famílias residentes» (Andrade 2015: 165), ou seja, considera como as casas e o bairro impactam no cotidiano dos habitantes, mas também considera como o desenho do espaço antrópico se adapta ao ambiente que o acolhe e transforma. Na literatura sobre a experiência do PMCMV, tanto a adesão aos perfis familiares quanto o meio ambiente parecem ser amplamente desconsiderados. Muitos reconhecem que não houve pesquisa sobre a qualidade na definição tipológica e fruitiva das moradias e na composição de novos conjuntos residenciais, a não ser no que diz respeito a processos de repetição por razões de economia. Mesmo no caso específico da Ilha do Maranhão, não há adaptação aos potenciais habitantes, assim como não houve adaptação ao contexto.

Após a implementação do PMCMV na ilha, os aspectos mencionados convidam, em primeiro lugar, a questionar se o programa produziu habitações sociais e comerciais acessíveis que possam, pelo menos, responder à demanda de habitação em termos quantitativos. Por outro lado, os resultados do levantamento *in loco* permitem-nos duvidar que tais configurações possam gerar contextos urbanos no sentido de uma integração física e simbólica. Por último, reconhece-se que estes conjuntos habitacionais não foram certamente uma oportunidade para a cultura técnica da arquitetura e do urbanismo, tanto profissional como acadêmica, inventar e alcançar propostas novas ou tradicionais capazes de respeitar o contexto e os habitantes.



PMCMV Amendoeiras

São Luís. Estrada da Amendoeira, S/N, Maracanã

1. Rua de limite entre o conjunto habitacional e a terra não cultivada | Boundary road between the residential complex and the uncultivated land | Strada di confine tra complesso residenziale e terre incolte | photo: M. Mareggi



2a. Casa conjugada de um andar isolada em um terreno | Two-family detached house | Casa bifamiliare isolata su lotto | photo: M. Mareggi



*2b. Casa conjugada de um andar isolada em um terreno. Expansão de uma unidade residencial
| Two-family detached house. Expansion of a residential unit | Casa bifamiliare isolata su
lotto. Espansione di una unità residenziale | photo: M. Mareggi*



2c. Casa conjugada de um andar isolada em um terreno. Expansão de 2 andares de uma unidade residencial | Two-family detached house. Two-storey expansion of a residential unit | Casa bifamiliare isolata su lotto. Espansione su 2 piani di una unità residenziale | photo: M. Mareggi



3. Novas cercas autoconstruídas mudam a rua | The new self-built fences change the road | I nuovi recinti autoconstruiti mutano la strada | photo: M. Mareggi

Types of spaces in the residential settlements of the *My House My Life* Program in the Island of Maranhão

In Brazil, the residential construction has undergone a profound transformation over the last 30 years. This was also quite evident in the city of São Luís, 1,108,975 inhabitants (IBGE 2020), capital of the State of Maranhão, in the north-eastern Brazilian Amazon, the poorest state in the country (Burnett 2022). In the last twenty years, the city has seen the construction of new large settlements along the Atlantic coast, of which it is easy to recognize the skyline of skyscrapers, while in the urban voids on the margins and in the urban fringe areas towards the interior of the island, large low-income residential complexes continue to arise (Costa 2020; Bani 2023). As this simplified rendering of the urban landscape of a tropical metropolis shows, the change affected both the real estate housing production for the wealthy and middle classes (Mareggi 2016) and the social housing construction.

The process was greatly due to new financing which favored a significant increase in investment in the residential construction sector (Silva 2013). On the one hand, a large amount of economic resources come from the credit market and are linked to the favorable macroeconomic scenario in Brazil until 2015, which was only partially affected by the international financial crisis (Da Rin 2015). On the other hand, the resources come from a federal economic policy aimed, among other things, precisely at stemming the international crisis by encouraging credit to businesses and expanding subsidies to families for the acquisition of a house. Overall, this convergence generated what was considered a building boom (ABECIP 2007), or «an explosion of cities at the turn of the century» (Ferreira 2012: 20) at least until the middle of the second twenty years of 2000. Specifically, the subsidies are the result of a public policy aimed at tackling the housing problem which has concretely gained space on the federal government's agenda since 2009, thanks to the large public social housing program *My House My Life*. The program offers homes for less well-off populations so as to counteract the shortage of low-cost housing, the inadequacy of residences, disorderly and informal urban development and the difficulty of economic access to a decent home; as well as supporting the job market in the construction sector.

The *Minha Casa Minha Vida* program (PMCMV), with alternating phases, has produced many interventions of both affordable market social housing and subsidized housing for the poorest classes throughout Brazil (Amore, Shimbo, Rufino 2015; Mareggi 2023; Souza 2023). According to M.B.C. Rufino (2015), these residential settlements were mainly located in two contexts: the consolidated suburbs, occupying residual urban voids, in many cases adjacent to previous social housing interventions promoted by the *Banco Nacional da Habitação* (BNH), or in not urbanized areas, as «frontier outposts», in peri-urban fringe areas «discontinuous, often outside the

pre-existing urban perimeter» (Ivi: 67) and seen as starting points for further urbanization of natural land. The interventions paid more attention to significant production rather than to the urban quality of the complexes and the architectural quality of the buildings (Bonduki 2010). Furthermore, the same architectural typologies proposed by the Federal Economic Fund are taken up in the same form everywhere, without considering adaptations to different geographical, climatic and cultural contexts (Arantes, Fix 2009), with a standardized building production carried out on-site and not industrialized (Rufino 2015).

In addition to the reiteration of a single functional program for the homes – which includes the living room, kitchen, bathroom and two bedrooms «precisely designed to respond to the norms and to an average and standard family composition (father, mother and two children)» (Nascimento *et al.* 2015: 210) –, in settlements from North to South of the country anyone recognizes an *obsessive repetition* of architectural typologies. This reiteration is hypothesized to be due to business economies, but perhaps, in part, also to the fact that at the launch of the program, the *Caixa Econômica Federal* prepared a booklet with instructions for the design and construction of houses and new settlements (Brasil 2010). Although the booklet was withdrawn from circulation because it was not appreciated by technicians and home improvement movements (Gobbato 2016), the models it contained remained (Andrade 2011). «According to this brochure, buildings could consist of single-storey houses (typology 01) with a minimum internal surface area of 32 m², excluding walls and distribution area, or apartments (typology 02) with a minimum internal surface area of 37 m². Furthermore, it included [...] specifications [which] referred to construction issues such as: cladding, roofing, height, electrical and plumbing systems, etc. In the second phase of the program, these minimum surfaces became 39.6 m² for typology 1 and 45.5 m² for typology 2. The elements of the projects are organized by: size of the intervention, terrain and location, level of the installations, slopes, differences in height and containment, height of the ceilings, accessibility, privacy, waterproofing, coverage, sustainability, parking, safety and, as regards the public spaces in settlements, the only specific guidelines are those relating to land and location, how to provide usual community facilities and services for housing settlements and, regarding security, the provision of lighting in common areas (Nascimento, Tostes 2011)» (Gobbato 2016: 66). Thus the provision of public services, be they buildings or open spaces, are limited, when present, to a few equipment: «a sports field, not always positioned correctly, even in defiance of its solar orientation, a playground with unattractive games and a little or badly used social center» (Nascimento *et al.* 2015: 211). The absence of a continuous qualified open public space adds to the lack of integration with the surrounding urban fabric, often not even where such integration would be possible.

In contrast to the great homogeneity of the works carried out, some cases of different projects and interventions adapted to the contexts and qualified in the architectural solutions can be found, albeit in episodic cases, for example where inhabitants and associations contributed to the definition of the interventions (Ferreira 2012). Within the contradictory picture that emerges from the literature, it was decided to conduct specific field research on the island of Maranhão. The investigation is reported below in its methodological aspects and highlighting the urban form that on the one hand the residential complexes determine and on the other hand the space that the residences compose in the continuous post-occupancy change by the residents, to reflect, in conclusion, on the ability of these large monofunctional and qualityless building monads to generate cities and urbanity.

A field research

The field observation was carried out in the cities of São Luís, São José de Ribamar and Paço do Lumiar, three urban areas that seamlessly constitute the metropolitan conurbation on the island. The inspection was carried out in July 2022 and 11 residential complexes built as part of the *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) program on the island were visited. The complexes are located on the edges of the various municipalities (Fig. 1, p.91), distant from areas with good supplies of public and private equipment and services and sometimes with problematic accessibility and far both from the historic center, a UNESCO heritage site, and from the coast which has become a privileged landscape for the elite over the last twenty-thirty years (Bani 2023). In São José de Ribamar, the Nova Aurora, São José II and Nova Terra residential complexes were visited; instead, in the city of Paço do Lumiar Primavera, the complexes of Morada dos Bosques and Cidade Verde; while in São Luís the residential settlements of Amendoeiras, Morada do Sol, Santo Antônio, Vila Maranhão and Luiz Bacelar. All the “non-neighborhoods” visited are aimed at families with very low incomes between 1 and 3 minimum wages (Band 1); only Cidade verde is an intervention aimed at families with a slightly higher income, between 3 and 6 minimum wages (Band 2). The latter is also the only residential settlement, among those investigated, financed with the Workers’ Guarantee Fund (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS), aimed at families with higher incomes. While the remainder are all subsidized by *FAR Empresas*, the Fund for residential rentals (*Fundo de Arrendamento Residencial*, FAR), targeted for the production of social housing, which sees private construction companies as promoters of the interventions. No intervention is part of the operations led by organizations and citizen associations that self-manage both the works and the assignment of the dwellings to families.

The interventions carried out on the island are all significant in relation to the number of housing units created which range from 700 to over 2,100 for each complex. Nova Terra in São José de Ribamar, among the first interventions started in 2009 and built in ten phases, even exceeds 4,000 real estate units, all on one floor (Brasil, Controladoria Geral da União 2022).

The research group (Emanuele Bani, Clara Raissa Pereira de Souza and the author) reached the various residential complexes by car due to the difficulty of using public transport, which is almost non-existent in some settlements, and due to its complete separation from the urban network. Sometimes it was a matter of “searching” for the places and recognizing access to them. A photographic campaign, some hand drawings and a few unstructured interviews with the local actors and the inhabitants met were carried out on site. Sometimes the dialogue allowed us to visit homes and artisan businesses. Differently, in other locations, clearly visible writings on the walls suggested avoiding pushing the investigation beyond a fleeting exploration.

During the visit and in the subsequent elaboration, the author specifically turned his interest to the form of the residential complexes (road system, contextualisation, planimetric distribution, forms of open space, provision of public and private services) and houses (building typologies, relevant spaces, empty/full relationships, public/private relationships, modifications of spaces by the inhabitants). In collaboration with Gianfranco Eportentosi, following the site inspection, a redesign and schematization of the urban layout was carried out in three different scales which represent the main morphological characteristics of the neighborhoods and the architectural peculiarities of the building units and highlight the modifications of the relevant areas of the residences. These were included in structured files. Each sheet is enriched by an aerial image of the residential complex, a photograph and a ground sketch of the building type that is repeated in the complex and the location, consistency of the intervention and technical data relating to the PMCMV: form of

financing, financing body, year of signing the contract, income range of the families to whom it is addressed (pp. 144-165). The following notes present and reflect on the urban landscapes crossed and focus on two aspects. On the one hand, they highlight the urban form of residential complexes and their relationships with the context, open spaces and the service system; on the other hand, they analyze the form of residences, their transformations, and the effects they determine on the urban scale.

The urban form of the housing complexes

With respect to the shape of the residential complexes, two types of settlements can be identified.

A *first type of neighborhood* is made up of a repetition of single-, double- or in more sparse cases four-family houses, organized by an *orthogonal grid* of streets, potentially open, but often well delimited. They are mainly secondary neighborhood streets with sidewalks, often anonymous even in names, sometimes simply numbered. The private open spaces in front of the residences face them without barriers. In addition to the minor roads, there are a few main streets, two-way, in some cases with traffic islands (Morada do Sol). In the majority of the cases studied, the street grid comprises elongated rectangular open blocks. Sometimes the orthogonal system results in a simple double-comb system. The connection with the territorial road network is often unresolved and occurs through a single access to the settlement, which has no specific connotation. Even the road layout is extraneous to the upcoming road network. These residential settlements are therefore *islands*, sometimes limited by infrastructure or, more often, located in rural contexts without a pre-existing territorial layout. Around them there are natural areas or only partly cultivated land, where the gap between urban and rural is marked by the border road, or informal settlements made with waste materials (Morada dos Bosques), almost a sort of small *favelisation* around the interventions of the new PMCMV complexes. In this type of neighborhood, the maintenance of asphalt roads is poor and the presence of parking is rare, except in front of some rare public activities.

Concerning the provision of services, the main street of the residential complex often becomes – over time and according to informal practices of functional and building transformation – a commercial and small craft facade. Thus, the buildings extend up to the street level (Amendoeiras), also occupying the narrow sidewalks with temporary coverings (Nova Terra), or by building a veranda as an extension of the house, open towards the street (Morada do Sol) and higher than the level of the driveway (Morada dos Bosques). Few commercial activities are scattered throughout the settlements, located in re-functionalized residential properties; often these are building additions that occupy the private space on the front of the house. The buildings with a different function and form than homes are very limited. Among these, in several neighborhoods there are religious buildings, while there are fewer nursery schools. In some there are health facilities, for example in Nova Terra, one of the first interventions in 2009 and among the largest in size, where there is a general health unit (*Unidades Básicas de Saúde*, UBS). The state of the provision of equipped open spaces and sports facilities is more complex. The inspections showed a discontinuous presence. Usually along the main road or at a central crossroads of the settlement, planning has left some lots for gardens or leisure facilities. Where present and significant, there are lawns and equipment in a state of decay (Cidade verde) or in use as the result of a claim by the citizens and local associations, in the face of attempted occupations and privatizations for further residential expansions (Nova Terra). However, the absence of paved squares can be noticed, both in the street layout and in front of places of civil or religious representation, which are also

absent or have no connotation.

If the neighborhood of isolated houses on plots distributed in an orthogonal grid in a rural area is prevalent in these newly planned settlements, a second aggregation form is also present on the island, widely spread in the major Brazilian metropolises, for example in Rio de Janeiro (Andrade 2011). This second type of neighborhood concerns the *closed fences* of multi-family buildings, the so-called *condomínios fechados* – a housing complex fenced and controlled by one or more guardhouses –, which here find a modest version compared to the homologous controlled citadels of the wealthy classes (Caldeira 2000). In the cases under investigation, these are 4-storey apartment buildings, repeated and located to form a linear sequence of low towers or symmetrically ordered around an asphalted courtyard used as a car park. The “condominium colonies”, such as groups of multi-storey buildings delimited by an enclosure, are closed within a curtain wall, with controlled access with security. The relationship with the road system is defined precisely by a single entrance for each colony of condominiums, just as the separation with the urban context they generate is clear: the public pedestrian (rarely used) and driveway paths circumnavigate the fenced complex. Inside there are service spaces for collective use (loisir area, waste area, sports equipment), which are modest, small in size and show traces of poor use and neglect. Inside the enclosures, the ground is completely paved and there are only small green open spaces between the buildings. This type of settlement is found in both urban (São José) and rural (Vila Maranhão) contexts. The latter constitutes a sort of “Apache fort” in the natural landscape, where the distance from the city (a few kms) and the absence of services is counterbalanced by the spontaneous establishment of commercial and restaurant activities in precarious wooden or metal shacks along the only public access road to the various fenced condominium colonies.

The urban form of housing

Concerning the forms of housing, it is clear that the two types of planning systems are composed the first by isolated houses on the plot, and the second by multi-storey apartment buildings.

In the first situation, the settlements between 700 and 4,000 residential units are mainly composed of single-storey semi-detached houses, in one case also of single-family houses (Cidade Verde) and in two cases of 2-storey buildings with 2 apartments per floor (Nova Aurora and Primavera), where a relevant open space is assigned to each family. All the houses repeat the same internal distribution model, with a few variations. Overall, this housing model mimics, on the one hand, the low-density, single-family house neighborhoods of the city of the rich, of a few previous decades, realizing the dream of their own home for less well-off populations. But, on the other hand, it does not differ from the self-built mud house that is still found in many internal rural or urban peripheral contexts of Brazilian cities.

Upon delivery of the house, the inhabitants find themselves living in environments where privacy and security are guaranteed only in the closed domestic space. The open space of relevance is significant only on the main front of the house (4-5 meters deep); while it is very limited between the houses, on the sides and at the back (in Nova Aurora it is just over 2 meters, while it is reduced to 1 meter in Morada dos Bosques). These privately owned open spaces, in a short time and in a self-managed way, change. Walls arise that delimit the property boundaries between the houses and create new open-air rooms at the back. Or verandas are installed on the main front, in masonry or light materials, sometimes precarious. It frequently happens that properties are delimited by high walls on the borders, with an opaque opening for car access.

This causes a radical change in the road landscape which becomes closed. And the open settlement of isolated houses on plots becomes a grid of streets designed by the building curtains of the newly shaped patio houses. In extreme cases, the open space in front of the house is transformed into a new volume, to the point of becoming a building extension of up to two floors, both for residential and productive/commercial uses. Recurring is also a sort of private characterization of the sidewalks which become discontinuous in levels, shapes and materials, because each owner tends to characterize it and adapt it to his/her own home. This is a recurring use in low-density settlements in Brazilian cities (De Andrade Pizzol 2005) and is not specific to these places of social housing. The public space of the street is thus completely reduced to a mere area of vehicular circulation, where the presence of pedestrians is rare. Whether it is responding to requests for greater security, re-appropriation of one's private space, adaptation to the family structure that changes, dedicating a space to work by triggering new sources of family income or making up for the excessive homologation of the dwelling units, field research highlights a persistent process of alteration of the built environment over time, which has been recurring and studied since the 1960s in Brazil (Santos 1981).

The situation found in apartment buildings is different. In the two cases studied in São Luís, they are 4-storey buildings, with an H-shaped plan, where a central stairwell gives access to 4 homes per floor, each facing two contiguous fronts. The facades are flat, designed only by the openings in the windows, they do not have any overhangs or excavations such as terraces or loggias. Only the colors, sometimes alternating, constitute a decorative element.

Here few transformations could be recognised. Perhaps an investigation inside the apartments would have highlighted different findings. Furthermore, some research in other cities indicates, on the one hand, a limit to the adaptation and flexibility of the internal space of these multi-storey buildings, when they are made of self-supporting masonry (Andrade, Demartini, Cruz 2014); while, on the other hand, where construction technology allows it, radical changes are also recorded on the highest floors, made by residents, even in multi-storey buildings, especially those built between the 1940s and 1970s (Andrade, Leitão 2006), therefore not linked to the PMCMV.

It is worth pointing out that the two types of complexes studied and the minimal residential architecture that constitute them do not depend on the territorial context investigated. The repetitiveness with which the MCMV program proposes the same types of urban fabrics and building typologies throughout the country is surprising. Indeed, it replicates the previous social housing program of the *Banco Nacional da Habitação* (BNH), closed in 1986, which produced large-scale undifferentiated residential interventions, «not designed, with a strong environmental impact (usually due to illegal earth movements), with identical houses or H-shaped buildings, endlessly reproduced, with terrible construction quality, mono-functional complexes that have become enormous, distant and unpleasant dormitory cities» (Ferreira 2012: 56). Even in a different political context (military dictatorship *versus* democracy) and 40 years later, there is no change and evolution in the technical culture and building production in the South American country.

Do monofunctional and poor-quality parts generate cities?

Direct observation of these new settlements about the types of spaces they generate allows us to conduct some critical reflections also in relation to the literature, in which the case under investigation is not treated.

First of all, the prevailing *mono-functionality* of the settlements is evident in the project design and has repercussions on the outcomes. The lack or absence of services

highlighted does not allow us to consider them “self-sufficient neighborhoods”, if by this we mean a complex set of residences and public and private facilities where the daily life of families can take place. Not even the partial transformations of houses into shops and services manage to bring about a change in the monofunctional orientation of the settlements. These informal and self-built operations carried out by the inhabitants, necessary for the survival of the family, transform homes into a socio-economic asset, an asset which in a scenario of scarcity opens up the possibility of extending family income (Fontenele 2019). However, this phenomenon does not have the ability to create consolidated urbanity, although it enlivens daily life in the proximity of activities and becomes a place for some occasional form of spontaneous sociality.

Thus the new complexes are configured as “dormitory neighborhoods”, due to their specific spatial characteristics, the limited provision of services, as well as the distance from the workplaces, which on the island of Maranhão remain concentrated in the central city or near the port and not in the rural or urban fringe areas where the PMCMV interventions are mainly located. In fact, even the residential complexes on the island do not respect the general direction of the *Minha casa Minha vida* program to build large settlements in urban areas closed off in the cities. Once again, construction companies have preferred to create collages of enclosed urban interventions or on cheap extra-urban land, contributing in many cases to creating a periphery of the periphery or even new small, scattered and isolated settlements. Both spatial configurations do not allow the triggering of a process of community construction with the related provision of services and social relations; rather, they remain an opportunity only for the production of houses.

The difficulty of the community and resident families in adapting to the spatial and functional context is evident in the building transformations detected in the field. In the Maranhense metropolis, specifically in the settlements of isolated houses on plots, the inadequacy of the proposed residential project is manifest in the *growth through successive encrustations* of individual small houses. These changes in housing, if on the one hand show an adaptation of the house to different family models and/or to an evolution of the family unit itself, on the other hand determine a significant urban change. The urban environment goes from being that of a neighborhood of semi-detached houses overlooking private greenery which expands the space of the street because of its continuity at level 0, to a neighborhood of high blind fences, close to the sidewalk, whose walking surface it is also high and discontinuous. The public space of the street, both actual and perceived, thus changes in relation to the shape of the houses and becomes narrow and less inclined to stop and meet; that is, its shape does not allow it to be felt and experienced as a public space dedicated to sociality. Perhaps, after a process of spontaneous modification lasting a few years, even in these contexts forms of socio-spatial separation are implemented, little different from those that the *feschado condominium* model proposes. Here, however, “closure” implodes and every activity is confined within the dimension of the single family/housing unit.

More in general, even for the interventions visited in the Ilha do Maranhão it is possible to formulate disappointing judgments on the quality of the building production carried out by the PMCMV, as expressed in the disciplinary debate and reported synthetically at the beginning of this contribution. Thus the «projects are poor both from the construction and urban planning point of view, giving the inhabitants a city devoid of physical, social relationships and quality of life» (Rigotti, Trusiani 2016: 14). Here we mean *quality* as «the adequacy of the project to the profile, needs and potential of the resident families» (Andrade 2015: 165). Quality considers how houses and neighborhoods impact the daily lives of the inhabitants, but also takes into

account how the design of anthropic space adapts to the environment that hosts it and that it transforms. In the literature on the PMCMV experience, both adherence to family profiles and to the environment seem largely ignored. Many recognize that there has been no research on quality of typology and use of housing and in the composition of new residential complexes, except concerning repetition processes for economic reasons. Even in the specific case of the Island of Maranhão there is no suitability for potential inhabitants, just as no adaptation has taken place with respect to the context.

After the implementation of the PMCMV on the island, the aspects underlined invite us, first of all, to question whether the program has produced social and market housing at affordable prices capable of at least responding to the housing demand in quantitative terms. Furthermore, the restitution of the field experience calls into question whether these configurations give rise to urban contexts in the sense of both physical and symbolic integration. Lastly, it is recognized that these residential complexes have certainly not been an opportunity for the professional and academic technical, architectural and urban planning culture to design and implement new or traditional proposals capable of respecting the context and inhabitants (*Translation by Luca Lazzarini, Dastu, Politecnico di Milano*).



*PMCMV Vila Maranhão
São Luís. Avenida Principal, S/N, Maracaã
1a. Conjunto habitacional visto do terreno ao redor | The housing complex viewed from the
surrounding land | Il quartiere residenziale visto dai terreni circostanti | photo: M. Mareggi*



1b. Os edifícios cercados por cercas | The buildings enclosed in fences | Le palazzine racchiuse in recinti | photo: M. Mareggi





2a. e 2b. Lojas informal nas ruas | *Informal street trading* | *Il commercio informale lungo strada* | *photo: M. Mareggi*

Tipi di spazi degli insediamenti residenziali del Programma *Mia Casa Mia Vita* nell'Ilha do Maranhão

In Brasile l'edilizia residenziale ha subito una profonda trasformazione nell'arco degli ultimi 30 anni. Ciò è stato piuttosto evidente anche nella città di São Luís, 1.108.975 abitanti (IBGE 2020), capitale dello Stato del Maranhão, nell'Amazonia nord-orientale brasiliana, lo stato più povero del Paese (Burnett 2022), dove nell'ultimo ventennio lungo la costa atlantica sono sorti nuovi grandi insediamenti di cui è facile riconoscere lo sky line dei grattacieli, mentre nei vuoti urbani ai margini e nelle aree di frangia urbana verso l'interno dell'isola continuano a sorgere grandi complessi residenziali di edilizia a basso costo (Costa 2020; Bani 2023). Come mostra tale restituzione semplificata del paesaggio urbano di una metropoli tropicale, il cambiamento ha riguardato sia la produzione immobiliare di case per le classi agiate e medie (Mareggi 2016) sia l'edilizia residenziale sociale.

In gran parte il processo è stato dovuto a nuovi finanziamenti che hanno favorito un significativo aumento degli investimenti nel settore edilizio residenziale (Silva 2013). Da un lato, una grande quantità di risorse economiche provengono dal mercato del credito e sono legate allo scenario macroeconomico favorevole in Brasile sino al 2015, che ha risentito solo in parte della crisi finanziaria internazionale (Da Rin 2015). Dall'altro lato, provengono da una politica economica federale tesa, tra le altre cose, proprio ad arginare la crisi internazionale favorendo il credito alle imprese e ampliando le sovvenzioni alle famiglie per l'acquisizione della casa. Nell'insieme tale convergenza ha generato quello che è stato considerato un boom edilizio (ABECIP 2007), o «un'esplosione delle città al volgere del secolo» (Ferreira 2012: 20) almeno sino alla metà del secondo ventennio del 2000. Nello specifico le sovvenzioni sono frutto di una politica pubblica rivolta alla questione abitativa che dal 2009 ha concretamente guadagnato spazio nell'agenda del governo federale, grazie al grande programma pubblico di edilizia sociale *Mia casa Mia vita*. Il programma offre case per le popolazioni meno abbienti così da contrastare la carenza di alloggi a basso costo, l'inadeguatezza delle residenze, l'occupazione urbana disordinata e informale e la difficoltà di accesso economico ad una casa dignitosa; oltre a sostenere il mercato del lavoro nel settore delle costruzioni.

Il programma *Mia casa Mia vita* (PMCMV), con fasi alterne, ha prodotto molti interventi sia di edilizia sociale di mercato a prezzo accessibile sia di edilizia sovvenzionata per le classi più povere in tutto il Brasile (Amore, Shimbo, Rufino 2015; Mareggi 2023; Souza 2023). Secondo M.B.C. Rufino (2015), tali insediamenti residenziali sono stati collocati prevalentemente in due contesti: la periferia consolidata, occupando vuoti urbani residuali, in molti casi in adiacenza a precedenti interventi di edilizia sociale promossi dal *Banco Nacional da Habitação* (BNH), oppure in aree non urbanizzate,

quali «avamposti di frontiera», in aree di frangia periurbana «discontinue, spesso all'esterno del perimetro urbano preesistente» (Ivi: 67) e viste come punti di partenza per ulteriore urbanizzazione di suoli naturali. Gli interventi hanno prestato maggiore attenzione ad una produzione consistente piuttosto che alla qualità urbana dei complessi e architettonica degli edifici (Bonduki 2010). Inoltre, le medesime tipologie architettoniche proposte dalla Cassa economica federale sono riprese nella stessa forma ovunque, senza considerare adattamenti ai contesti geografici, climatici e culturali differenti (Arantes, Fix 2009), con una produzione edilizia standardizzata realizzata in cantiere e non industrializzata (Rufino 2015).

Oltre alla reiterazione di un unico programma funzionale per le case – che comprende soggiorno, cucina, bagno e due camere da letto «precisamente progettati per rispondere alle norme e ad una composizione familiare media e standard (padre, madre e due figli)» (Nascimento *et al.* 2015: 210) –, negli insediamenti da Nord a Sud del Paese chiunque riconosce una *ripetizione ossessiva* delle tipologie architettoniche. Tale reiterazione si ipotizza sia dovuta ad economie d'impresa, ma forse, in parte, anche al fatto che al lancio del programma, la *Caixa Econômica Federal* predispose un opuscolo con le istruzioni per la progettazione e costruzione delle case e dei nuovi insediamenti (Brasil 2010). Sebbene l'opuscolo fu ritirato dalla circolazione, perché non gradito dai tecnici e dai movimenti per la casa (Gobbato 2016), i modelli che conteneva sono rimasti (Andrade 2011). «Secondo questo opuscolo, gli edifici potevano essere costituiti da case a un piano (tipologia 01) con una superficie interna minima di 32 m², escluse le pareti e l'area di distribuzione, o da appartamenti (tipologia 02) con una superficie interna minima di 37 m². Inoltre, prevedeva [...] specifiche [che] si riferivano a questioni costruttive come: rivestimenti, coperture, altezza, impianti elettrici e idraulici, ecc. Nella seconda fase del programma, queste superfici minime divennero 39,6 m² per la tipologia 1 e 45,5 m² per la tipologia 2. Gli elementi dei progetti sono organizzati per: dimensione dell'intervento, terreno e localizzazione, livello degli impianti, pendenze, dislivelli e contenimento, altezza dei soffitti, accessibilità, privacy, impermeabilizzazione, copertura, sostenibilità, parcheggio, sicurezza e, per quanto riguarda gli spazi pubblici negli insediamenti, le uniche linee guida specifiche sono quelle relative al terreno e alla localizzazione, a come fornire attrezzature e servizi comunitari usuali per gli insediamenti abitativi e, per quanto riguarda la sicurezza, la fornitura di illuminazione nelle aree comuni (Nascimento, Tostes 2011)» (Gobbato 2016: 66). Così le dotazioni di servizi pubblici, siano esse edifici o spazi aperti, si limitano, quando presenti, a poche attrezzature – «un campo sportivo, non sempre posizionato correttamente, anche in spregio al suo orientamento solare, un parco giochi con giochi poco attraenti e un centro sociale poco o mal utilizzato» (Nascimento *et al.* 2015: 211) – e l'assenza di un spazio pubblico aperto continuo qualificato si somma alla mancanza di integrazione con il tessuto urbano prossimo, spesso neppure dove tale integrazione sarebbe possibile. In controcanto alla spinta omogeneità delle opere realizzate, alcuni casi di progetti e interventi differenti adeguati ai contesti e qualificati nelle soluzioni architettoniche sono riscontrabili, seppur in casi episodici, ad esempio dove abitanti e associazioni hanno contribuito alla definizione degli interventi (Ferreira 2012).

A fronte del quadro contraddittorio che emerge dalla letteratura si è inteso condurre una ricerca specifica sul campo nell'Ilha do Maranhão. L'indagine è restituita di seguito nei suoi tratti metodologici e mettendo in evidenza la forma urbana che da un lato i complessi residenziali determinano e dall'altro lato lo spazio che le residenze compongono nel continuo mutamento post progetto da parte dei residenti, per riflettere, in conclusione, sulla capacità di generare città e urbanità di queste grandi monadi edilizie monofunzionali e senza qualità.

Una ricerca sul campo

L'osservazione sul campo è stata svolta nelle città di São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar, tre realtà urbane che senza soluzione di continuità costituiscono la conurbazione metropolitana sull'Ilha do Maranhão. Il sopralluogo è stato svolto nel mese di luglio 2022 e sono stati visitati 11 complessi residenziali realizzati nell'ambito del Programma *Mia casa Mia vida* (PMCMV) nell'isola. I complessi sono collocati ai margini dei diversi comuni (Fig. 1, p. 91), distanti dalle aree con buone dotazioni di attrezzature e servizi pubblici e privati e talvolta con un'accessibilità problematica e lontani sia dal centro storico patrimonio Unesco sia dalla costa divenuta negli ultimo venti-trentennio paesaggio privilegiato delle élite (Bani 2023).

A São José de Ribamar sono stati visitati i complessi residenziali Nova Aurora, São José II e Nova Terra; nella città di Paço do Lumiar invece Primavera, Morada dos Bosques e Cidade Verde; mentre a São Luís gli insediamenti residenziali di Amendoeiras, Morada do Sol, Santo Antônio, Vila Maranhão e Luiz Bacelar. Tutti i “non quartieri” visitati si rivolgono alle famiglie con reddito molto basso compreso tra 1 e 3 salari minimi (Fascia 1); solo Cidade verde è un intervento rivolto a famiglie con reddito un poco superiore compreso tra 3 e 6 salari minimi (Fascia 2). Quest'ultimo è anche l'unico insediamento residenziale, tra quelli indagati, finanziato con il Fondo di garanzia per i lavoratori (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS), rivolto alle famiglie con redditi più elevati. Mentre i restanti sono tutti sovvenzionati dal FAR *Empresas*, il Fondo per le locazioni residenziali (*Fundo de Arrendamento Residencial*, FAR), destinato alla produzione di alloggi sociali, che vede come promotori degli interventi le imprese di costruzioni private. Nessun intervento fa parte delle operazioni guidate da enti e associazioni di cittadini che realizzano in autogestione sia le opere sia l'assegnazione degli alloggi alle famiglie.

Gli interventi realizzati sull'isola sono tutti consistenti rispetto al numero di unità abitative realizzate che vanno dalle 700 alle oltre 2.100 per ciascun complesso. Nova Terra a São José de Ribamar, tra i primi interventi avviati nel 2009 e realizzato in dieci fasi, supera addirittura le 4.000 unità immobiliari, tutte ad un piano (Brasil, Controladoria Geral da União 2022).

Il gruppo di ricerca (Emanuele Bani, Clara Raissa Pereira de Souza e chi scrive) ha raggiunto i diversi complessi residenziali in automobile per la difficoltà di uso del trasporto pubblico, in taluni insediamenti pressoché inesistente, e in ragione della completa separazione degli stessi dalla maglia urbana. Talvolta si è trattato di “cercare” i luoghi e riconoscerne l'accesso. In loco è stata svolta una campagna fotografica, alcuni disegni a mano e poche interviste non strutturate con gli attori locali e con gli abitanti incontrati. Talvolta il dialogo ha consentito di visitare abitazioni e attività artigianali. Diversamente, in altre località, scritte ben visibili sui muri hanno suggerito di evitare di spingere l'indagine al di là di una fugace esplorazione.

Durante la visita e nell'elaborazione successiva, chi scrive ha specificamente rivolto l'interesse alla forma dei complessi residenziali (sistema viario, contestualizzazione, distribuzione planimetrica, forme dello spazio aperto, dotazioni di servizi pubblici e privati) e delle case (tipologie edilizie, spazi di pertinenza, relazione vuoti/pieni, relazioni pubblico/privato, modificazioni degli spazi da parte degli abitanti). In collaborazione con Gianfranco Eportentosi, a seguito del sopralluogo, è stato effettuato un ridisegno e la schematizzazione dell'assetto urbano in tre differenti scale che rappresentano le principali caratteristiche morfologiche dei quartieri e le peculiarità architettoniche delle unità edilizie e segnalano le modificazioni delle aree di pertinenza delle residenze, restituite in schede strutturate. Ogni scheda è arricchita da un'immagine aerea del complesso residenziale, una fotografia e uno schizzo da terra del tipo edilizio che si ripete nel complesso e i dati di localizzazione, consistenza dell'intervento e tecnici inerenti al PMCMV: forma di finanziamento, ente finan-

ziatore, anno di sottoscrizione dell'appalto, fascia di reddito delle famiglie a cui si rivolge (pp. 144-165).

Le note che seguono restituiscono e riflettono sui paesaggi urbani attraversati e si focalizzano su due aspetti. Da un lato pongono attenzione alla forma urbana dei complessi residenziali e alle loro relazioni con il contesto, gli spazi aperti e il sistema di servizi; dall'altro lato, analizzano la forma delle residenze, le sue mutazioni e gli effetti che determinano a scala urbana.

La forma urbana dei complessi residenziali

Rispetto alla forma dei complessi residenziali si individuano due tipologie di insediamenti.

Un *primo tipo di quartiere* è costituito da una ripetizione di case mono, bi o in casi più radi quadri familiari, organizzate da una *griglia ortogonale* di strade, potenzialmente aperta, ma spesso ben delimitata. Sono in prevalenza strade secondarie di quartiere con marciapiede, sovente anonime anche nei nomi, talvolta semplicemente numerate. Su di esse si affacciano senza barriere gli spazi aperti privati antistanti le residenze. Alle strade minori si aggiungono poche vie principali, a doppio senso di marcia, in alcuni casi con spartitraffico (Morada do Sol). Nella prevalenza dei casi studiati, la maglia stradale compone isolati aperti rettangolari allungati. Talvolta l'impianto ortogonale si risolve in un semplice sistema a doppio pettine. La connessione con la rete viabilistica territoriale è sovente irrisolta e avviene tramite un unico accesso all'insediamento, che non presenta connotazione specifica. Anche l'orditura della trama stradale è estranea al disegno viario prossimo. Questi insediamenti residenziali si danno pertanto come *isole*, talvolta limitate da infrastrutture o, più spesso, collocate in contesti rurali privi di un disegno territoriale preesistente. Attorno ad esse si trovano ambiti naturali oppure terreni solo in parte coltivati, dove il salto tra urbano e rurale è segnato dalla strada di confine, o, insediamenti informali realizzati con materiali di risulta (Morada dos Bosques), quasi una sorta di piccola *favelizzazione* attorno agli interventi dei nuovi complessi del PMCMV. In questo tipo di quartieri la manutenzione delle strade asfaltate è scarsa e la presenza di parcheggi è rada, se non davanti ad alcune rare attività pubbliche.

Rispetto alle dotazioni di servizi, sovente la strada principale del complesso residenziale diventa – con il tempo e secondo pratiche informali di trasformazione funzionale ed edilizia – un fronte commerciale e di piccolo artigianato. Così, gli edifici si estendono sino a filo strada (Amendoeiras), anche occupando gli stretti marciapiedi con coperture provvisorie (Nova Terra), oppure costruendo una veranda quale estensione dell'abitazione, aperta verso strada (Morada do Sol) e rialzata rispetto al piano carrabile (Morada dos Bosques). Poche attività commerciale sono sparse negli insediamenti, localizzate in immobili residenziali rifunzionalizzati; spesso si tratta di addizioni edilizie che occupano lo spazio privato di pertinenza sul fronte della casa. Molto limitati sono gli edifici con altra destinazione e forma rispetto alle abitazioni. Tra questi, in diversi quartieri sono presenti edifici di culto, mentre minori sono le scuole per l'infanzia. In taluni vi sono strutture sanitarie, ad esempio a Nova Terra, uno dei primi interventi del 2009 e tra i maggiori per dimensioni, dove è presente un'unità sanitaria di base (*Unidades Básicas de Saúde*, UBS). Più complesso è lo stato delle dotazioni di spazi aperti attrezzati e strutture sportive. I sopraluoghi hanno mostrato una presenza discontinua. Solitamente lungo la strada principale o in un crocevia centrale dell'insediamento, la pianificazione ha lasciato alcuni lotti per realizzare giardini o attrezzature per il tempo libero. Ove presenti e consistenti, vi sono prati e attrezzature in stato di degrado (Cidade verde) o in uso perché esito di una rivendicazione da parte della cittadinanza e dell'associazionismo locale, a fronte di tentativi di occupazioni e privatizzazioni per ulteriori espansioni residenziali (Nova

Terra). Si segnala invece pressoché l'assenza di piazze pavimentate, sia nell'orditura stradale sia di fronte a luoghi della rappresentanza civile o religiosa, anch'essi assenti o senza connotazione.

Se il quartiere di case isolate su lotto distribuite in una griglia ortogonale in area rurale è prevalente in questi insediamenti di nuova fondazione, sull'isola è presente anche una seconda forma aggregativa, largamente diffusa nelle maggiori metropoli brasiliane, ad esempio a Rio de Janeiro (Andrade 2011). Questo *secondo tipo* di quartiere riguarda infatti i *recinti chiusi* di palazzine plurifamiliari, i cosiddetti *condominios fechados* – un complesso abitativo recintato e controllato da una o più guardiole –, che trovano qui una versione modesta rispetto alle omologhe cittadelle controllate delle classi agiate (Caldeira 2000). Nei casi studiati, si tratta di edifici di appartamenti di 4 piani, ripetuti e ravvicinati a formare una sequenza lineare di basse torri o ordinati simmetricamente attorno ad una corte asfaltata adibita a parcheggio. Le “colonie di condomini”, quali gruppi di edifici pluripiano delimitati all'interno di un recinto definito, sono chiuse entro una cortina muraria, con accesso controllato con guardiania. Il rapporto con il sistema viario è definito appunto da un ingresso unico per ciascuna colonia di condomini, così come è netta la separazione con il contesto urbano che generano: i percorsi pubblici pedonali (poco praticati) e carrai circumnavigano il complesso recintato. All'interno vi sono spazi di servizio ad uso collettivo (area loisir, zona rifiuti, attrezzature sportive), modesti, di dimensioni ridotte e presentano tracce di scarso uso e incuria. All'interno dei recinti il suolo è quasi totalmente pavimentato e si rilevano solo piccoli spazi aperti verdi interclusi tra le palazzine. Tale tipo di insediamento si riscontra sia in contesti urbani (São José) sia rurali (Vila Maranhão). Quest'ultimo costituisce una sorta di “fort apache” nel paesaggio naturale, dove la distanza dalla città (qualche km) e l'assenza di servizi è sopperita dall'insediarsi spontaneo di attività commerciali e di ristorazione in precarie baracche in legno o metallo lungo l'unica strada pubblica di accesso alle varie colonie chiuse di condomini.

La forma urbane delle residenze

Rispetto alle forme della residenza è evidente che i due tipi di impianti urbanistici sono composti il primo da case isolate sul lotto, mentre il secondo da palazzine pluripiano di appartamenti.

Nella prima situazione, gli insediamenti tra le 700 e le 4.000 unità residenziali sono composti in prevalenza da case bifamiliari ad un piano, in un caso anche da case unifamiliari (Cidade Verde) e in due casi da palazzine a 2 piani con 2 appartamenti per piano (Nova Aurora e Primavera), dove è assegnato un spazio aperto di pertinenza per ciascuna famiglia. Tutte le case ripetono lo stesso modello distributivo interno, con poche varianti. Nell'insieme, questo modello di abitazioni mima, da un lato, il quartiere di villette monofamiliari della città dei ricchi, a bassa densità, di qualche decennio precedente, concretizzando il sogno di una casa propria per le popolazioni meno abbienti. Ma, dall'altro lato, non si discosta dall'abitazione in terra autocostruita che ancora si trova realizzata in molti contesti interni rurali o urbano periferici delle città brasiliane.

Alla consegna della casa, gli abitanti si trovano a vivere in ambienti dove privacy e sicurezza sono garantite solo nello spazio domestico chiuso. Lo spazio aperto di pertinenza è consistente solo sul fronte principale dell'abitazione (4-5 metri di profondità); mentre è molto limitato tra le case, ai lati e sul retro (a Nova Aurora è poco oltre i 2 metri, mentre si riduce ad 1 metro a Morada dos Bosques). Questi spazi aperti di proprietà privata, in breve tempo e in forma autogestita, mutano. Sorgono muri che delimitano i confini di proprietà tra le case e determinano sui retri nuove stanze a cielo aperto. Oppure vengono installate verande sul fronte principale, in muratura o

in materiali leggeri, talvolta precarie. Accade con frequenza che le proprietà vengano delimitate da alti muri sui confini, con un'apertura opaca per l'accesso dell'auto. Questo determina un radicale cambiamento nel paesaggio della strada che si fa chiusa. E l'insediamento aperto di case isolate su lotto diventa una griglia di strade disegnate dalle cortine edilizie delle neo conformate case a patio. In casi estremi, lo spazio aperto antistante la casa si trasforma in nuova volumetria, sino a diventare un'estensione edilizia anche di due piani, sia per usi residenziali, sia produttivi/commerciali. Ricorrente è anche una sorta di caratterizzazione privata dei marciapiedi che diventano discontinui nei livelli, nelle forme e nei materiali, in quanto ogni proprietario tende a caratterizzarlo ed adattarlo rispetto alla propria abitazione. Si tratta di un uso ricorrente negli insediamenti a bassa densità delle città brasiliane (De Andrade Pizzol 2005) e non specifico di questi luoghi di edilizia sociale. Lo spazio pubblico della strada viene così completamente ridotto a mero ambito di circolazione veicolare, dove rara è la presenza di pedoni. Che si tratti di rispondere ad istanze di maggiore sicurezza, di riappropriazione del proprio spazio privato, dell'adattamento alla struttura familiare che subisce cambiamenti, di dedicare una spazio al lavoro innescando nuove fonti di reddito familiare o di sopperire all'eccesso di omologazione delle unità abitative, la ricerca sul campo constata un persistente processo di alterazione dell'ambiente costruito nel corso del tempo, peraltro ricorrente e studiato già dagli anni '60 del '900 in Brasile (Santos 1981).

Diversa è la situazione riscontrata nelle palazzine di appartamenti. Nei due casi studiati a São Luís sono edifici di 4 piani, con pianta ad h, dove un corpo scale centrale da accesso a 4 abitazioni per piano, ciascuna con affaccio su due fronti contigui. Le facciate sono piane, disegnate solo dalle bucatore delle finestre, non presentano aggetti o scavature quali terrazze o logge. Solo i colori, talvolta alternati, costituiscono un elemento decorativo.

Qui si sono potute riconoscere poche trasformazioni. Forse un'indagine all'interno degli appartamenti avrebbe consentito riscontri diversi. Inoltre, alcune ricerche in altre città segnalano da un lato, un limite all'adattamento e alla flessibilità dello spazio interno di questi edifici multipiano, quando sono realizzati in muratura autoportante (Andrade, Demartini, Cruz 2014); mentre, dall'altro lato, ove la tecnologia costruttiva lo consente, si registrano modifiche radicali anche ai piani più alti, apportate dai residenti, anche in edifici multipiano, soprattutto quelli realizzati tra gli anni '40 e '70 (Andrade, Leitão 2006), pertanto non legati al PMCMV.

È bene segnalare che i due tipi di complessi studiati e le architetture residenziali minime che le costituiscono non dipendono dal contesto territoriale indagato. La ripetitività con cui il programma MCMV ripropone in tutto il Paese le medesime tipologie di tessuti urbani e di tipi edilizi è sorprendente. In ciò replica il precedente programma di edilizia sociale del *Banco Nacional da Habitação* (BNH), chiuso nel 1986, che produsse a grande scala interventi residenziali indifferenziati, «non progettati, a forte impatto ambientale (solitamente in ragione di movimenti di terra abusivi), con casette o edifici identici con pianta ad H, riprodotti all'infinito, con una pessima qualità costruttiva, complessi monofunzionali che sono diventati enormi, distanti e sgradevoli città dormitorio» (Ferreira 2012: 56). Pur in un quando politico differenziato (dittatura militare *versus* democrazia) e a distanza di 40 anni non si rileva una modificazione ed evoluzione della cultura tecnica e della produzione edilizia nell'intero paese sudamericano.

Parti monofunzionali e prive di qualità generano città?

L'osservazione diretta su questi nuovi insediamenti in relazione ai tipi di spazi che generano ci consente di condurre alcune riflessioni critiche anche in relazione alla letteratura, nella quale il caso studiato non è trattato.

Innanzitutto, la *monofunzionalità* prevalente degli insediamenti è evidente nel disegno progettuale e si ripercuote sugli esiti. La carenza o assenza di servizi evidenziata non consente di considerarli “quartieri autosufficienti”, se con ciò intendiamo un insieme complesso di residenze e attrezzature pubbliche e private dove si può svolgere la vita quotidiana delle famiglie. Neppure le trasformazioni parziali delle case in negozi e servizi riescono a determinare un cambio dell’orientamento monofunzionale degli insediamenti. Queste operazioni informali e autocostruite dagli abitanti, necessarie per la sopravvivenza della famiglia, trasformano le abitazioni in un asset socio-economico, un bene che in uno scenario di scarsità apre alla possibilità di estensione del reddito familiare (Fontenele 2019). Ma tale fenomeno non ha la capacità di creare urbanità consolidata, seppur rende animata la vita quotidiana nella prossimità delle attività e si fa luogo di qualche forma eventuale di socialità spontanea.

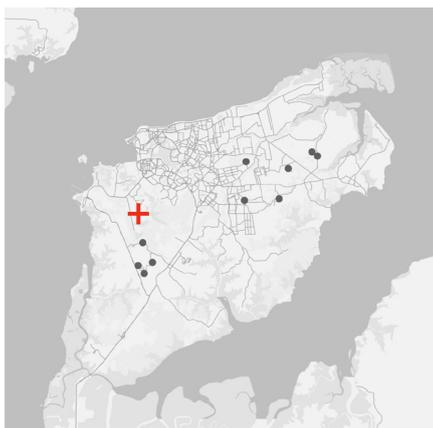
Così i nuovi complessi si configurano quali “quartieri dormitorio”, per le loro specifiche caratteristiche spaziali, per le scarse dotazioni di servizi, oltre che per la distanza dai luoghi di lavoro, che sull’isola del Maranhão rimangono concentrati nella città centrale o presso il porto e non nelle aree rurali o di frangia urbana dove sono localizzati in prevalenza gli interventi del PMCMV. Infatti, anche i complessi residenziali sull’isola non rispettano l’indirizzo generale del programma *Minha casa Minha vida* di costruire grandi insediamenti in ambiti urbani interclusi delle città. Ancora una volta, le imprese di costruzione hanno preferito realizzare collage di interventi urbani recintati o su terreni extra-urbani a basso costo, contribuendo in molti casi a creare una periferia della periferia o, addirittura, nuovi piccoli insediamenti sparsi e isolati. Entrambe le configurazioni spaziali non consentono di innescare un processo di costruzioni di comunità con le relative dotazioni di servizi e relazioni sociali; restano piuttosto occasione di sola produzione di case.

La difficoltà della comunità e delle famiglie residenti ad adattarsi al contesto spaziale e funzionale è evidente nelle trasformazioni edilizie rilevate sul campo. Nella metropoli maranhense, specificamente negli insediamenti di case isolate su lotto, l’inadeguatezza del progetto residenziale proposto è manifesto nel *crescere per incrostazioni successive* delle singole piccole abitazioni. Tali mutazioni dell’alloggio, se da un lato mostrano un adattamento della casa a diversi modelli familiari e/o ad una evoluzione del nucleo familiare stesso, dall’altro determinano un cambiamento urbano rilevante. L’ambiente urbano passa dall’essere quello di un quartiere di case bifamiliari con affaccio sul verde privato che dilata lo spazio della strada perché in continuità alla quota 0, a un quartiere di alti recinti ciechi, a filo marciapiede, il cui piano di calpestio è anch’esso alto e discontinuo. Lo spazio pubblico della strada, effettivo e percepito, muta così in relazione alla forma delle case e si fa angusto e poco propenso alla sosta e all’incontro; cioè la sua forma non consente di sentirlo e viverlo come spazio pubblico deputato alla socialità. Forse, dopo un processo di modificazione spontanea di pochi anni, anche in questi contesti si mettono in campo forme di separazione socio-spaziale poco diverse da quelle che il modello del *condominio fechada* propone. Qui però la “chiusura” implode e ogni attività è confinata all’interno della dimensione della singola famiglia/unità abitativa.

Più in generale, anche per gli interventi visitati nell’Ilha do Maranhão è possibile formulare giudizi deludenti sulla qualità della produzione edilizia realizzata dal PMCMV, al pari di quanto espresso nel dibattito disciplinare e riportati in sintesi all’inizio del presente contributo. Così i «progetti sono scadenti sia dal punto di vista edilizio che dell’impianto urbano, restituendo agli abitanti una città priva di relazioni fisiche, sociali e qualità della vita» (Rigotti, Trusiani 2016: 14). Si intende qui *qualità* come «l’adeguatezza del progetto al profilo, alle esigenze e alle potenzialità delle famiglie residenti» (Andrade 2015: 165), cioè si considera come case e quartiere impattino sulla vita quotidiana degli abitanti, ma anche si tiene conto di come il

disegno dello spazio antropico si adatti all'ambiente che lo ospita e che trasforma. Nella letteratura sull'esperienza del PMCMV sia l'aderenza ai profili familiari, sia all'ambiente sembrano largamente disattesi. Molti riconoscono che non vi sia stata ricerca sulla qualità nella definizione tipologica e fruitiva degli alloggi e nella composizione dei nuovi complessi residenziali, se non rispetto a processi di ripetizione per ragioni di economia. Anche nel caso specifico dell'Ilha do Maranhão non si riscontra adeguatezza ai potenziali abitanti, così come nessun adattamento è avvenuto rispetto al contesto.

Dopo l'implementazione del PMCMV nell'isola, gli aspetti sottolineati invitano, in primis ad interrogarsi se il programma abbia prodotto edilizia sociale e di mercato a prezzi accessibili in grado almeno di rispondere alla domanda abitativa in termini quantitativi. Inoltre, la restituzione dell'esperienza di sopraluogo mette in dubbio che tali configurazioni diano luogo a contesti urbani nel senso di un'integrazione sia fisica sia simbolica. Da ultimo, si riconosce che certamente tali complessi residenziali non siano stati occasione per la cultura tecnica architettonica ed urbanistica, professionale e accademica, di progettare e "mettere a terra" proposte nuove o tradizionali in grado di rispettare contesto e abitanti.



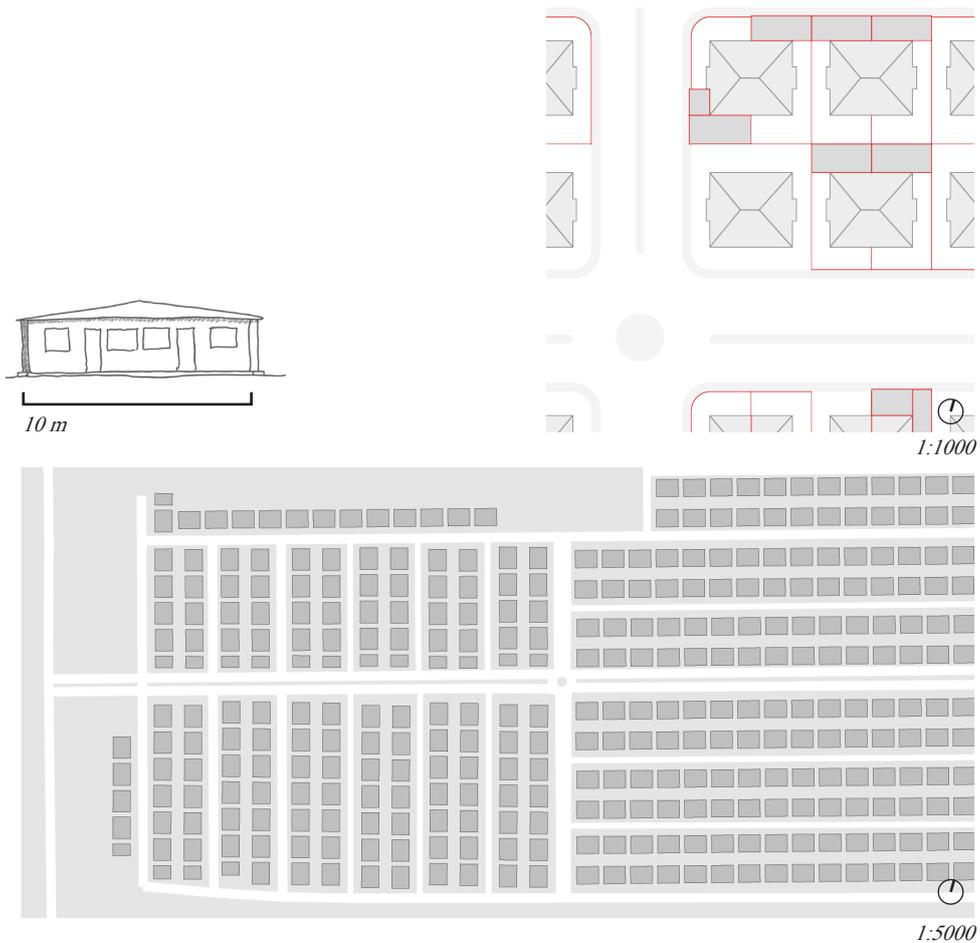
1:10000

Os conjuntos habitacionais são apresentados graças a imagens e diagramas de configuração urbana em três escalas diferentes, representando as principais características morfológicas dos bairros e as linhas arquitetônicas das unidades construtivas.

The residential compounds are shown through images and urban schemes at three different scales representing the main morphological characteristics of the neighbourhoods and architectural features of the building units.

I complessi residenziali sono restituiti attraverso immagini e schemi di assetto urbano in tre differenti scale che rappresentano le principali caratteristiche morfologiche dei quartieri ed architettoniche delle unità edilizie.

(Elaboração | Edited by | Elaborazione: Marco Mareggi, Gianfranco Eportentosi)



Luiz Bacelar

São Luís. Avenida do Sabiá, S/N, Gapara

*Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: **FAR Empresas***

*Agente financeiro | financed by | finanziato da: **CAIXA***

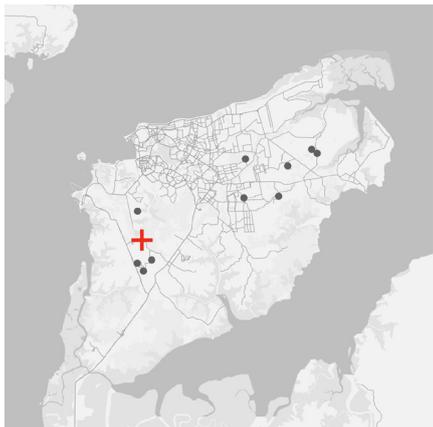
*Assinatura | signature | sottoscrizione: **2012***

*Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: **1***

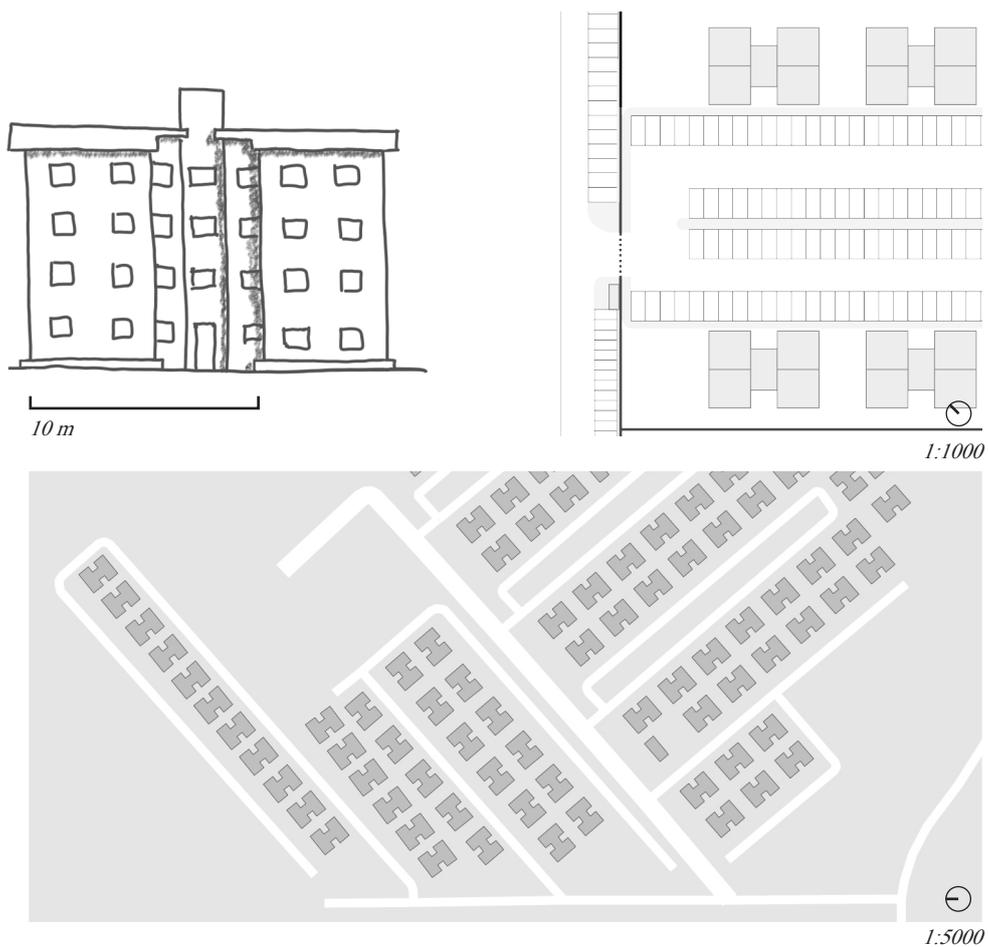
*Etapas | phases | fasi: **2***

*Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: **999 (499+500)***

*Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: **100%***



1:10000



Vila Maranhão

São Luís. Avenida Principal, S/N, Maracanã

Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: FAR Empresas

Agente financeiro | financed by | finanziato da: CAIXA

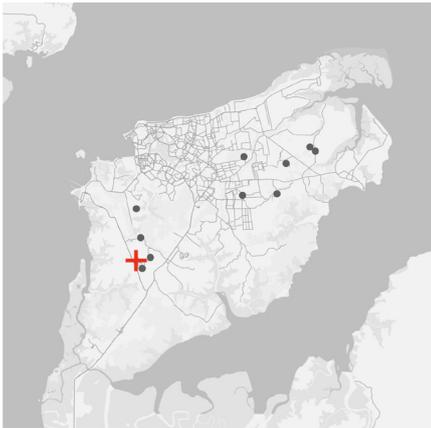
Assinatura | signature | sottoscrizione: 2012

Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: 1

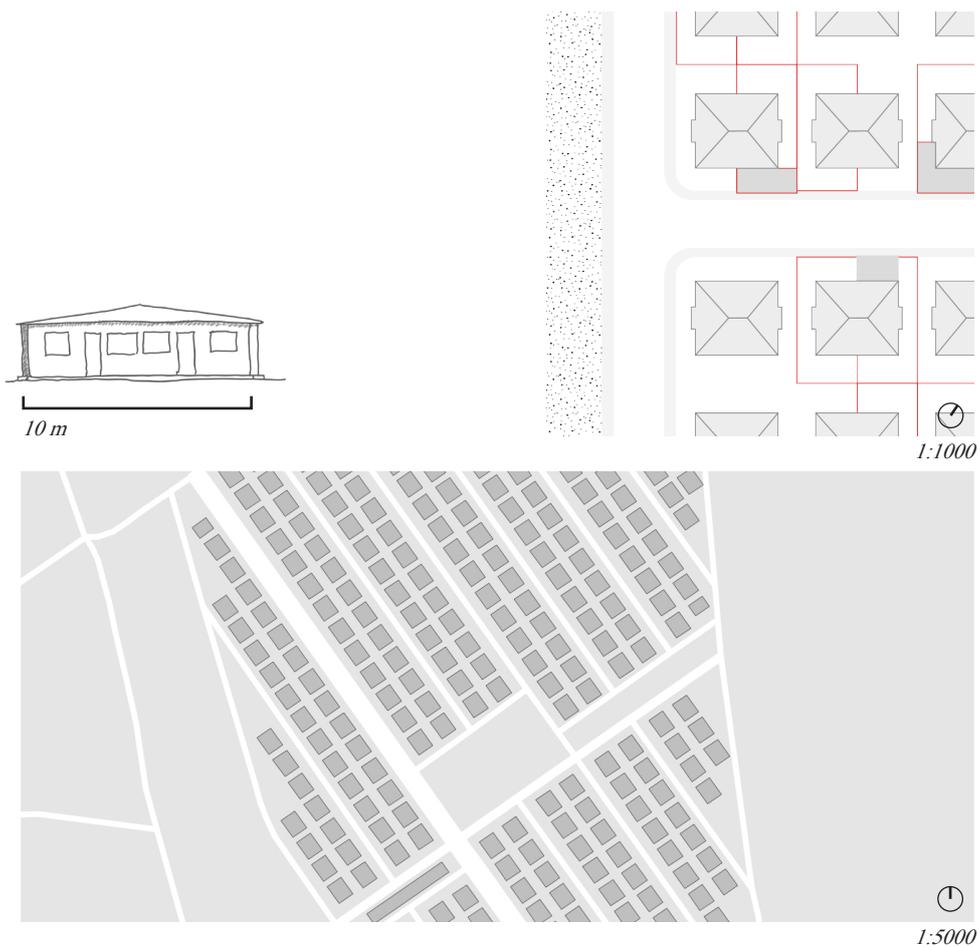
Etapas | phases | fasi: 6

Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: 1.461 (192+288+223+217+269+272)

Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: 100%



1:10000



Santo Antonio

São Luís. BR-135, Km 19, Vila Maranhão

Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: FAR Empresas

Agente financeiro | financed by | finanziato da: CAIXA

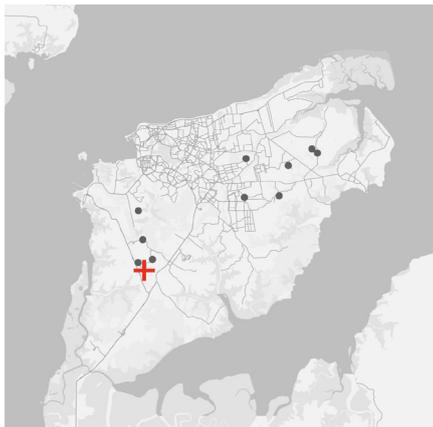
Assinatura | signature | sottoscrizione: 2012

Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: 1

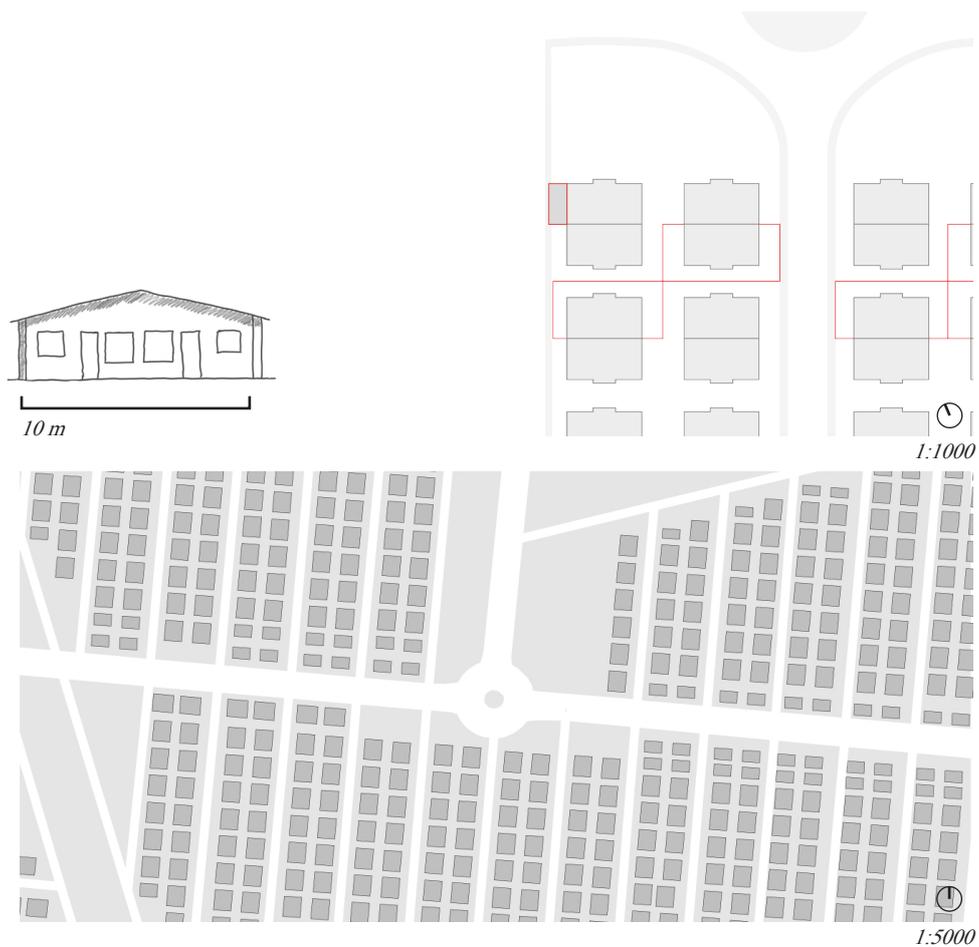
Etapas | phases | fasi: 2

Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: 699 (344+355)

Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: 100%



1:10000



Morada Do Sol

São Luís. BR-135, Km 21, Maracanã

Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: FAR Empresas

Agente financeiro | financed by | finanziato da: CAIXA

Assinatura | signature | sottoscrizione: 2013

Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: 1

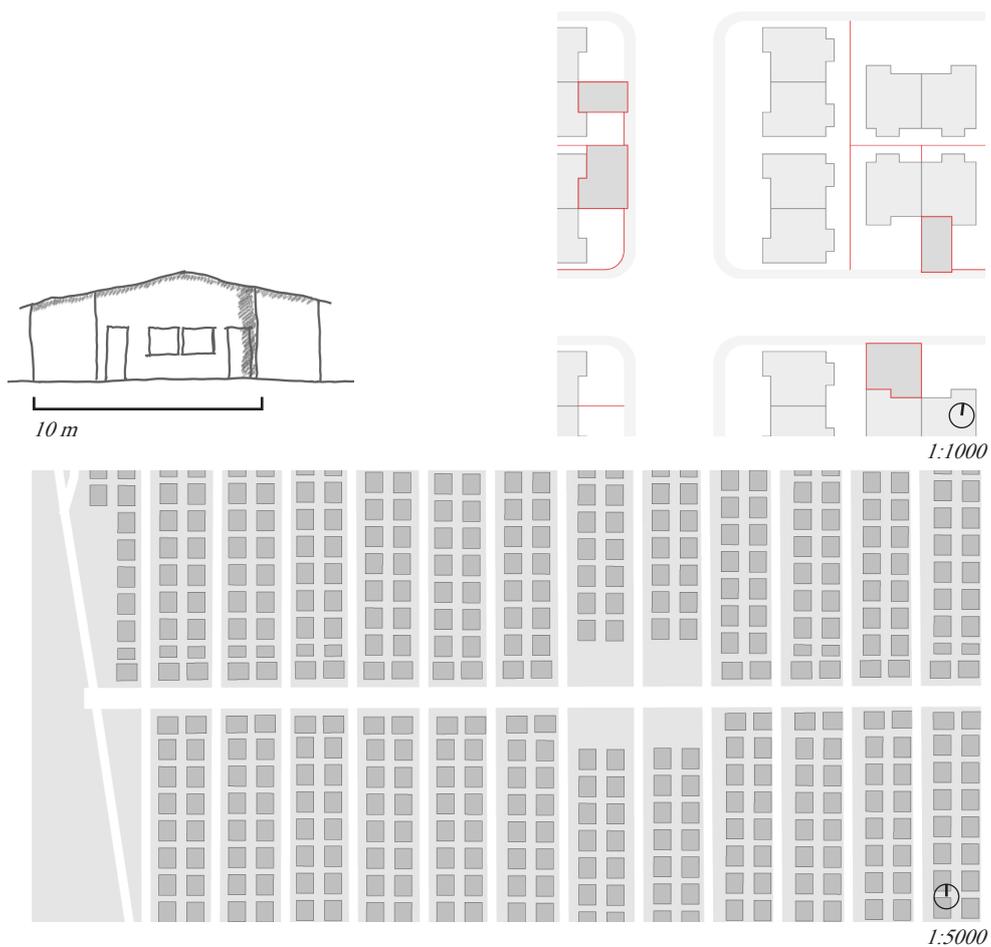
Etapas | phases | fasi: 2

Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: (1412+760)

Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: 100%+98%



1:10000



Amendoeirás

São Luis. Estrada da Amendoeira, S/N, Maracanã

Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: FAR Empresas

Agente financeiro | financed by | finanziato da: CAIXA

Assinatura | signature | sottoscrizione: 2012

Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: 1

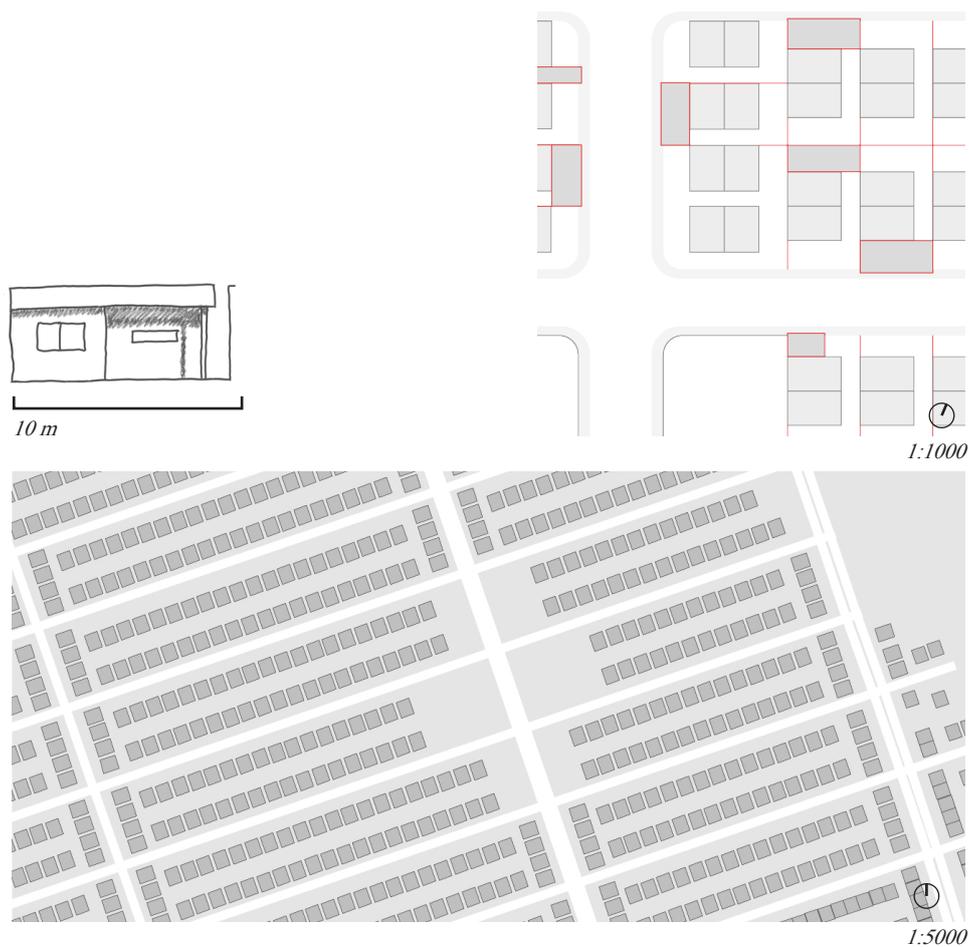
Etapas | phases | fasi: 4

Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: 1.573 (498+297+488+290)

Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: 100%



1:10000



Cidade Verde

Paço Do Lumiar. Avenida B, S/N, Pindai

Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: CCFGTS

Agente financeiro | financed by | finanziato da: CAIXA

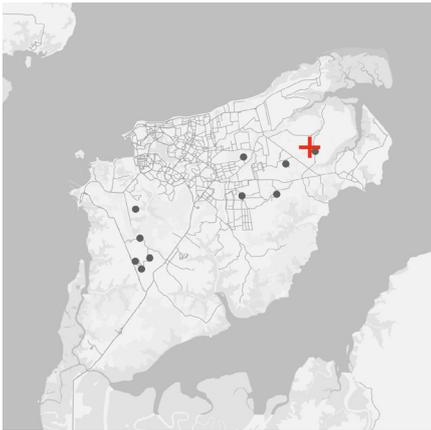
Assinatura | signature | sottoscrizione: 2013, 2015, 2016

Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: 2

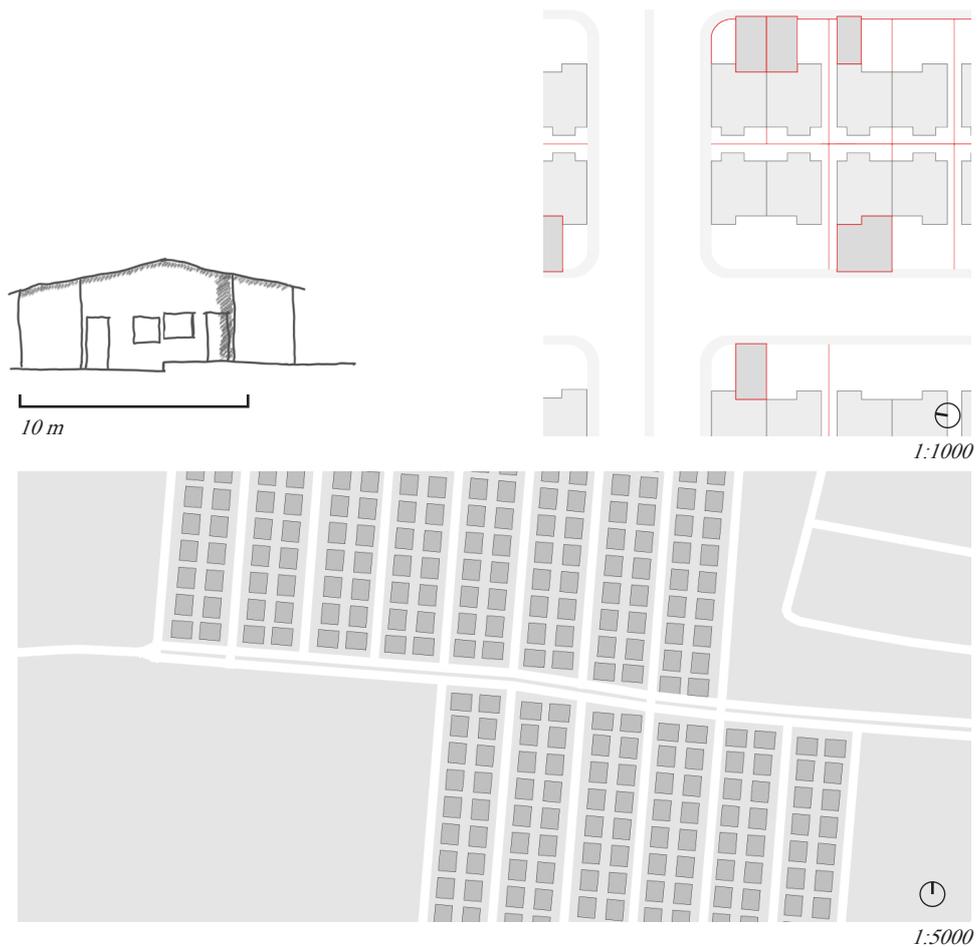
Etapas | phases | fasi: 8

Unidades contratadas | housing dwellings contracted | unità residenziali appaltate: 2.142 (254+248+229+255+214+306+317+319)

Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: 100 %



1:10000



Morada Do Bosque

Paço Do Lumiar. Estrada do Guaíba, S/N. Maioba do Mocajituba

Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: FAR Empresas

Agente financeiro | financed by | finanziato da: CAIXA

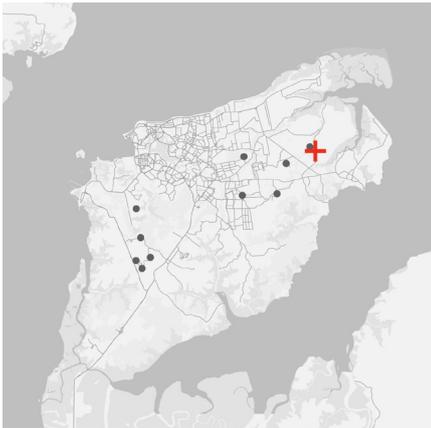
Assinatura | signature | sottoscrizione: 2012

Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: 1

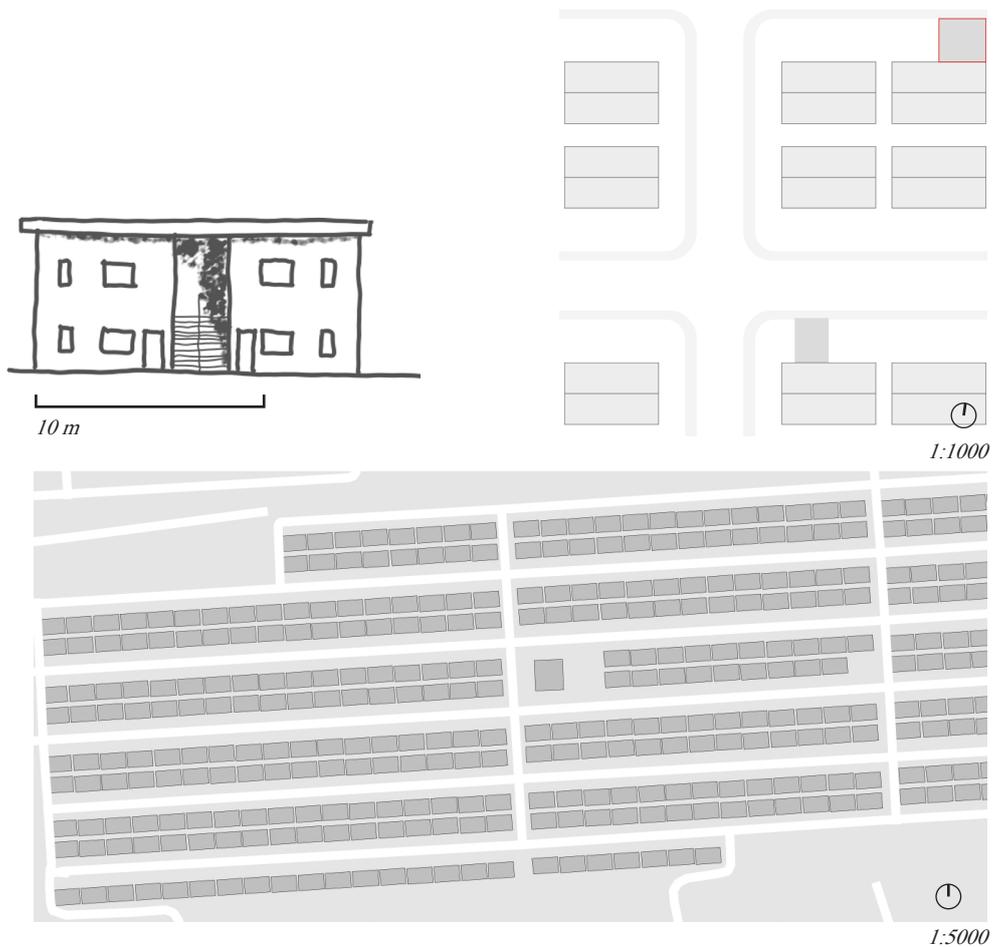
Etapas | phases | fasi: 2

Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: (499+500)

Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: 100%



1:10000



Primavera 1

Paço Do Lumiar. Estrada do Guaíba, S/N. Iguaiíba

Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: FAR Empresas

Agente financeiro | financed by | finanziato da: CAIXA

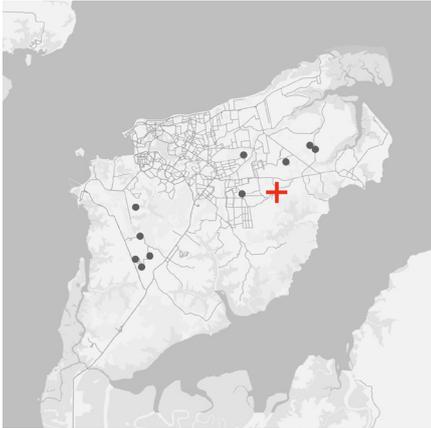
Assinatura | signature | sottoscrizione: 2013

Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: 1

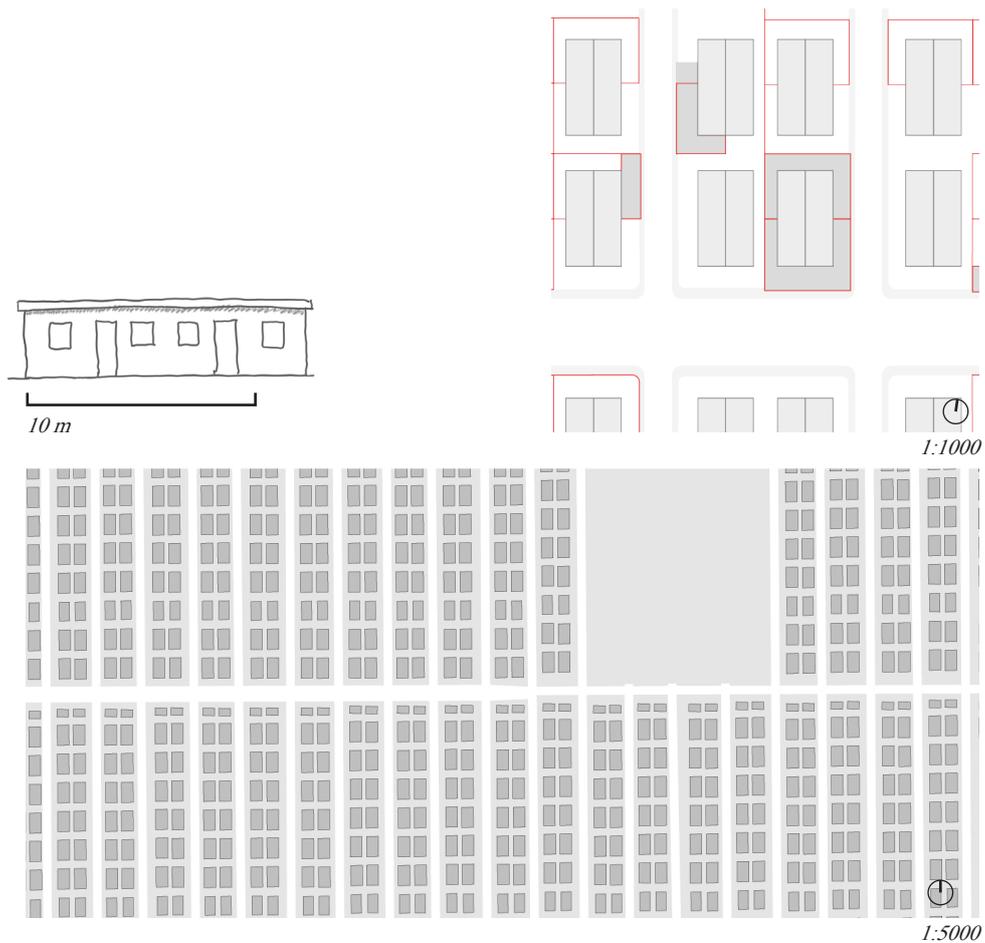
Etapas | phases | fasi: 2

Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: (500+473)

Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: 100



1:10000



Nova Terra

São José de Ribamar. Avenida Trindade, S/N, Nova Terra

Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: FAR Empresas

Agente financeiro | financed by | finanziato da: CAIXA

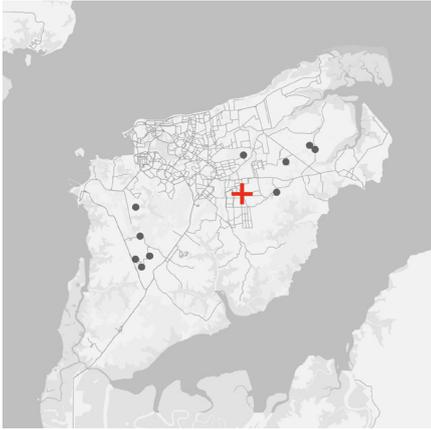
Assinatura | signature | sottoscrizione: 2009

Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: Faixa 1

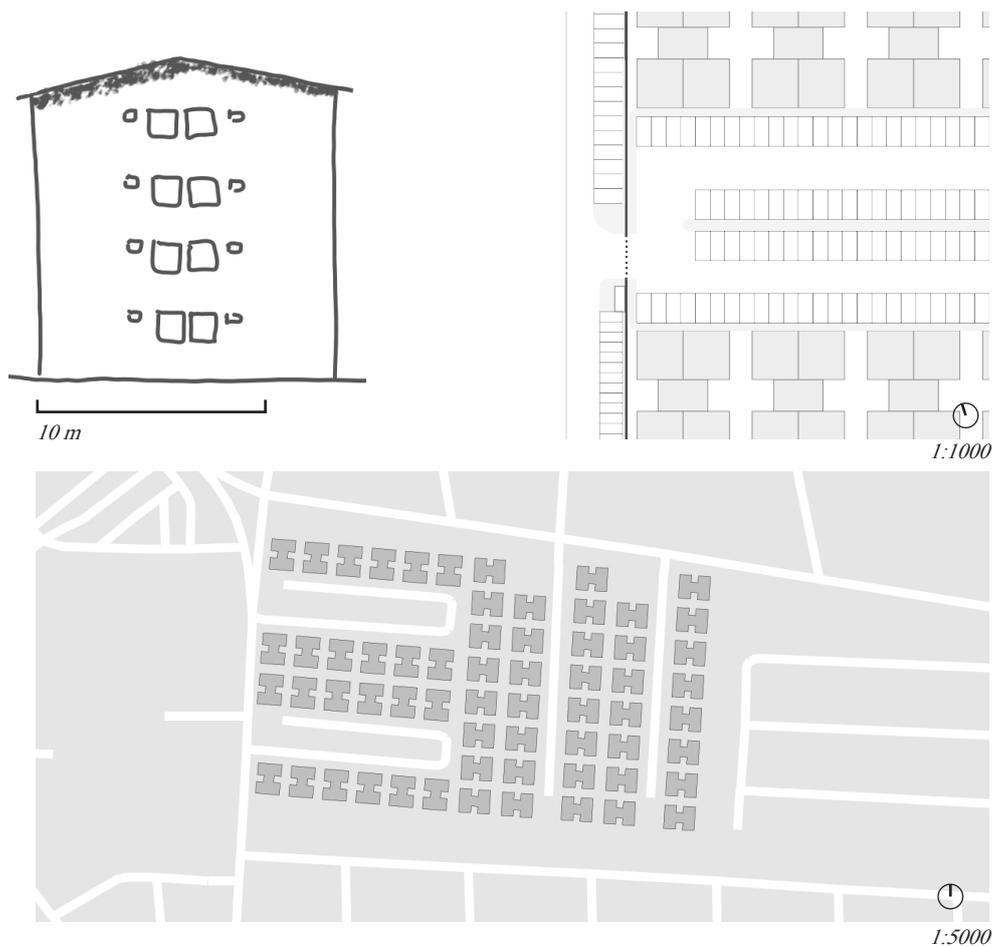
Etapas | phases | fasi: 10

Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: 3.991 (495+448+491+491+20+497+493+363+494+199)

Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: 100 %



1:10000



San José

São José de Ribamar. Avenida Tancredo Neves, S/N, Jardim Tropical

*Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: **FAR Empresas***

*Agente financeiro | financed by | finanziato da: **CAIXA***

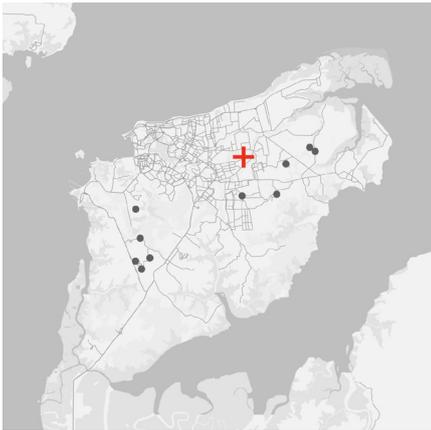
*Assinatura | signature | sottoscrizione: **2009***

*Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: **Faixa 1***

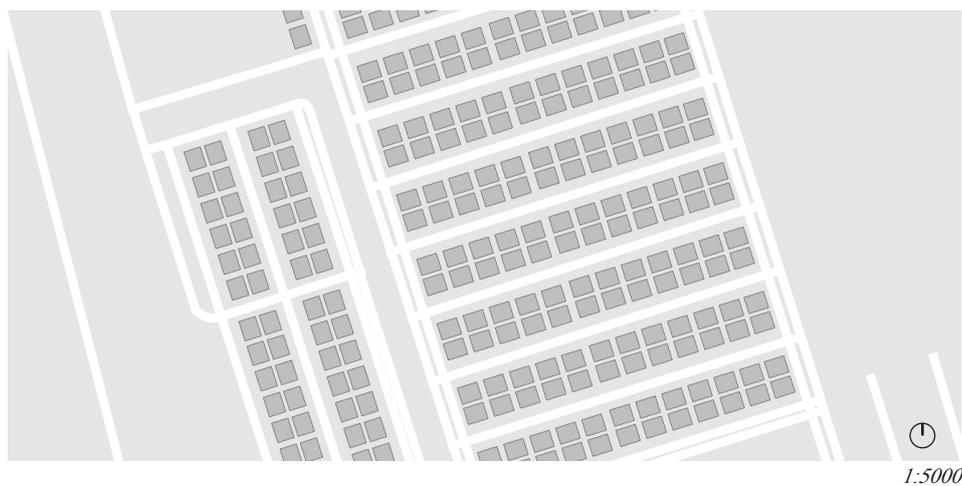
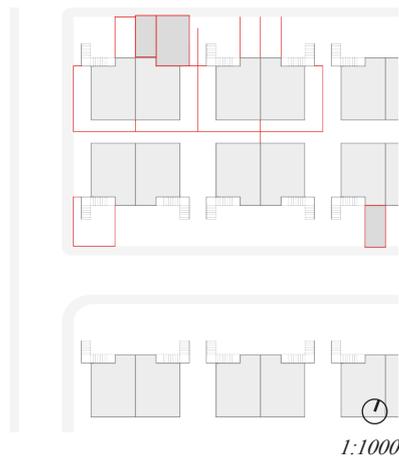
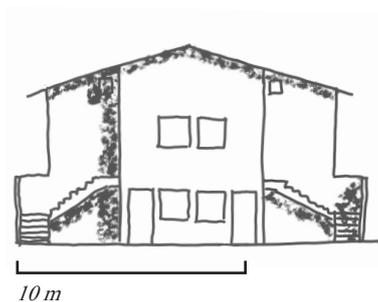
*Etapas | phases | fasi: **5***

*Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: **1.207 (240+240+240+240+247)***

*Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: **100 %***



1:10000



Nova Aurora

São José de Ribamar. Avenida do Fio, 1003, Nova Aurora

*Modalidade | form of funding | forma di finanziamento: **FAR Empresas***

*Agente financeiro | financed by | finanziato da: **CAIXA***

*Assinatura | signature | sottoscrizione: **2009, 2010***

*Faixa (Grupo renda) | income band | fascia di reddito: **Faixa 1***

*Etapas | phases | fasi: **4***

*Unidades entregues | housing dwellings delivered | unità residenziali consegnate: **1.440 (476+480+244+240)***

*Percentuale de obra | work progress | avanzamento lavori: **100 %***

Referências bibliográficas | References | Riferimenti bibliografici

- ABECIP, Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, 2007, *O crédito imobiliário no Brasil: Caracterização e Desafios*, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo [<https://www.abecip.org.br/download?file=trabalho-fgv.pdf>], acesso em 17 out. 2023.
- Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C. (eds.), 2015, *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*, Letra Capital, Rio de Janeiro.
- Andrade E.S.J., 2011, *Passos e descompassos da política habitacional no Brasil: Uma análise crítica da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro, 2009 a 2011*, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Andrade L.S., 2015, “É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV”, in Amore C.S., Shimbom L.Z., Rufino M.B.C., *Op.cit.*, p. 165-193.
- Andrade L.S., Demartini J., Cruz R., 2014, “A banalidade do mal na arquitetura: desafios de projetos do Programa Minha Casa, Minha Vida”, *e-metropolis*, n. 17, p. 52-61.
- Andrade L.S., Leitão G.E.A., 2006, “Transformação na Paisagem Urbana: favelização de conjuntos habitacionais”, in Silva R.C.M., *A Cidade pelo Averso: Desafios do Urbanismo Contemporâneo*, Viana & Mosley/PROURB-UFRJ, Rio de Janeiro, p. 113-132.
- Aranes P.F., Fix M., 2009, *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida*, São Paulo [<https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf>], acesso em 17 out. 2023.
- Bani E., 2023, “Apoio para moradia social em São Luís / Support for social housing in São Luís / Il sostegno all’edilizia sociale a São Luís”, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 47, vol. II/2023,, pp. 87-105.
- Bonduki N., 2010, “O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana”, in *Simpósio Temático: Industrialização e planejamento: a produção e a distribuição social da arquitetura contemporânea*, I ENANPARQ, Rio de Janeiro.
- Brasil, Controladoria Geral da União, 2020, *Fala.BR: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Base de dados do programa Minha Casa, Minha Vida 2009-2022* [<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/servico-informacao-cidado-sic>], acesso em 16 out. 2022.
- Brasil, Ministério das Cidades, 2010, *Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida*, Ministério das Cidades, Brasília.
- Burnett F., 2022, “Urbanistica nel Brasile del XXI secolo. Tra nazionale e locale, dalla regolazione alla liberalizzazione?”, *UrbanisticaInformazioni*, n. 306, p. 109-115.
- Caldeira T.P.R., 2000, *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, Editora 34/Edusp, São Paulo.
- Costa C.M.C., 2020, *Uso do território e questão habitacional na ilha do Maranhão: a situação geográfica do Conjunto Habitacional Cidade Verde I, Paço do Lumiar, MA*, Dissertação de Mestrado, Curso de Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís.
- Da Rin R., 2015, “Il sogno infranto del Brasile”, *Il Sole-24 Ore*, 9 agosto, p. 4
- De Andrade Pizzol K.M.S., 2005, *Uso e apropriação dos espaços livres públicos e informais de uma área urbana em João Pessoa (PB)*, Dissertação de Mestrado, Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Ferreira J.S., 2012, *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*, Fupam, São Paulo.

- Fontenele B.M., 2019, *A casa como ativo: os usos não regulamentados no PMCMV- Faixa 1 na RMNatal*, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN.
- Gobbato F.G., 2016, *Justiça social e materialidade: O PMCMV em Porto Alegre*, dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS.
- IBGE 2020, Censo demográfico [https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html], acesso em 20 mar. 2021.
- Mareggi M., 2016, “Una finestra sulle città del Brasile. Quando i cambiamenti sono evidenti sotto gli occhi / A window on Brazilian Cities. When Changes are Evident to the Eyes / Uma janela sobre as cidades do Brasil. Quando as alterações são evidentes”, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 32, vol. I [www.planum.bedita.net/planum-magazine/uma-janela-sobre-as-cidades-do-brasil/a-window-on-brazilian-cities-when-changes-are-evident-to-the-eyes], acesso em 17 out. 2023.
- Mareggi M., 2023, “Programas e contradições das políticas federais de habitação no Brasil. Uma introdução / Programs and contradictions of federal housing policies in Brazil. An introduction / Programmi e contraddizioni delle politiche federali per la casa in Brasile. Un’introduzione”, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 47, vol. II/2023, pp. 5-36.
- Nascimento D.M, Tostes S.P., 2011, *Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil* [http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936], acesso em 17 out. 2023.
- Nascimento D.M., Costa H.S.M, de Mendonça J.G., Lopes MS.B., Lamounier R.F., Salomão T.M.N., Soares A.C.B., 2015, “Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte”, in Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C., *Op.cit.*, p. 195-228.
- Rigatti D., Trusiani E., 2016, “The City Statute: from theory to practice / O Estatuto da Cidade: do discurso à prática / Lo Statuto della città: dall’approccio teorico alla pratica operativa”, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 33, vol. II, p. 1-18 [http://www.planum.net/planum-magazine/uma-janela-sobre-as-cidades-do-brasil/lo-statuto-della-citta-dall-approccio-teorico-alla-pratica-operativa], acesso em 17 out. 2023.
- Rufino M.B.C., 2015, “Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos”, in Amore C.S., Shimbo L.Z., Rufino M.B.C., *Op.cit.*, p. 51-70.
- Santos C.N.F., 1981, *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*, Zahar, Rio de Janeiro.
- Silva J.P., 2013, *Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2010): avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís, MA*, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Universidade Federal do Maranhão, São Luís.
- Souza C.R.P., 2023, “Política habitacional no Brasil: uma breve análise do programa Minha Casa, Minha Vida / Housing policy in Brazil: a brief analysis of the My House, My Life Program / Politiche abitative in Brasile: una breve analisi del programma Mia casa Mia vita”, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 47, vol. II/2023, pp. 43-77.

UMA JANELA SOBRE AS CIDADES DO BRASIL

Edited by Marco Mareggi