

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



*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 strati 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).

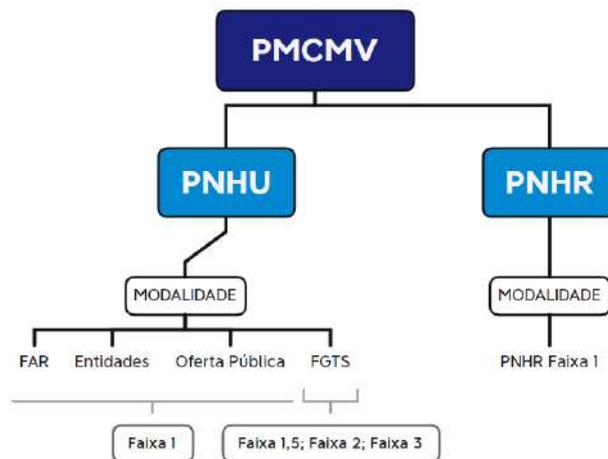


Fig. 1 | Suddivisione della PMCMV e modalità di interventi (Fonte: elaborato dall'autore su dati Brasil 2020)

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).

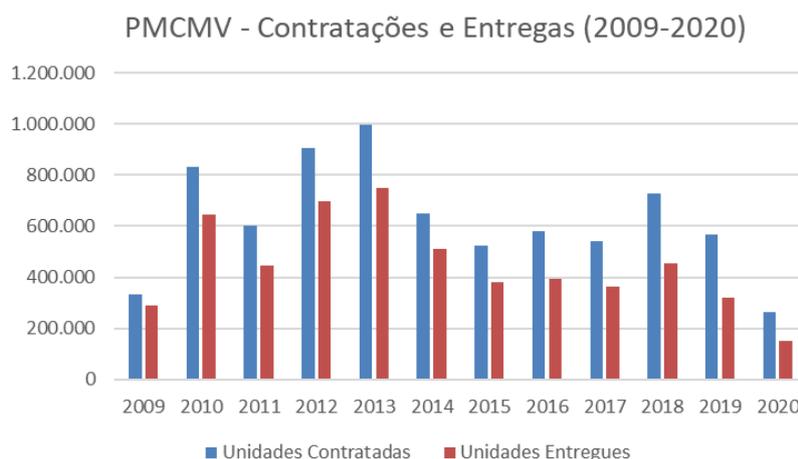


Grafico 1 | Unità residenziali appaltate (in blu) e consegnate (in rosso) all'anno nell'ambito de PMCMV (Fonte: Brasil 2022)

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).

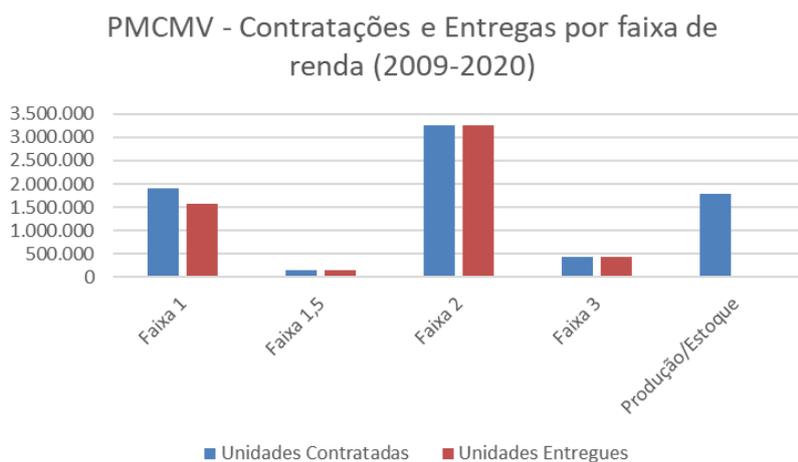


Grafico 2 | Unità residenziali appaltate divise per fascia di reddito nell'ambito del PMCMV (Fonte: Brasil 2022)

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

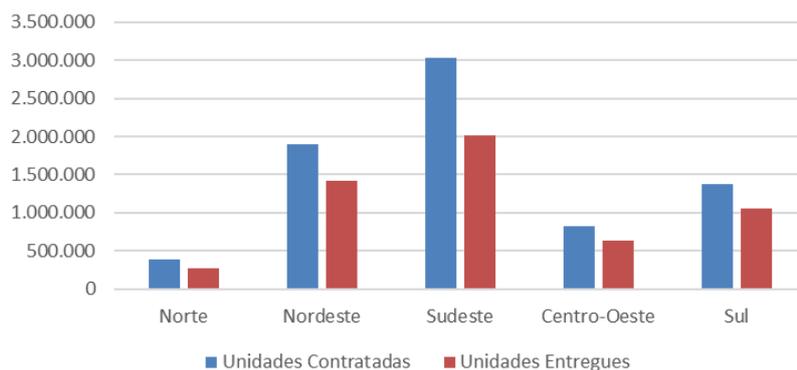


Grafico 3 | Appalti per regioni del Paese nell'ambito del PMCMV (Fonte: Brasil 2022)

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).

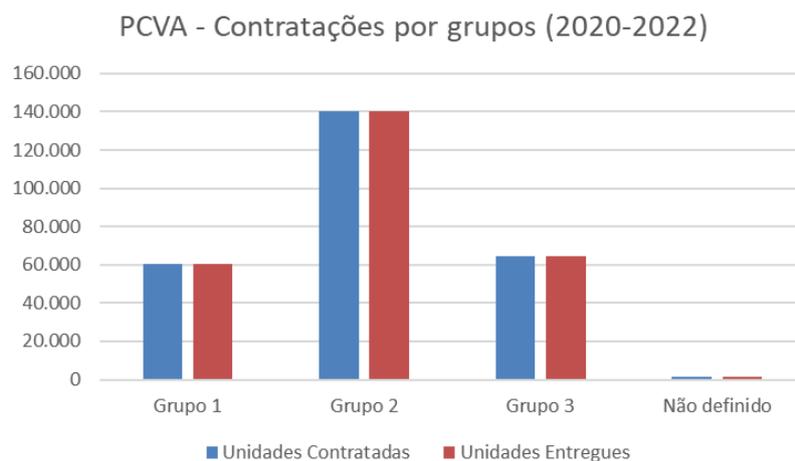


Grafico 4 | PCVA: Contrattazione per gruppi, 2020-2022 (Fonte: Brasil 2022)

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.

UMA JANELA SOBRE AS CIDADES DO BRASIL

Edited by Marco Mareggi