

O PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA MINHA VIDA (MCMV) NA CADEIA PRODUTIVA DA CONSTRUÇÃO CIVIL

THE HOUSING PROGRAM MY CASA MY LIFE (MCMV) IN THE CIVIL CONSTRUCTION PRODUCTION CHAIN

Recebido em: 22/04/2023

Aceito em: 11/10/2023

Flavia Vieira Guedes Zulato¹ 

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Tarcisio Dorn de Oliveira² 

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Bruno Oliveira Ornelas³ 

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Argemiro Luis Brum⁴ 

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Resumo: Os programas sociais hodiernos promoveram um substancial fortalecimento ao atendimento habitacional, bem como, um aquecimento considerável no desenvolvimento econômico no país. O presente trabalho intenta refletir a relação entre os programas habitacionais, especialmente, o Minha Casa, Minha Vida (MCMV), com a cadeia produtiva da construção civil, ao considerar o retrospecto histórico do processo de urbanização nacional, sob os aspectos sociais, econômicos e legais. A metodologia utilizada, considerando os procedimentos, dá-se através de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental. Os dados econômicos e sociais revelam que o encadeamento entre os programas habitacionais e a construção civil alcançam todos os elos de sua cadeia, gerando uma teia de oportunidades e desenvolvimento, vez que, atinge direta e indiretamente, outras cadeias produtivas. Torna-se evidente que a intervenção governamental, considerando os programas voltados à moradia, que o MCMV foi o que mais ampliou e fortaleceu o atendimento habitacional em todas as suas esferas, revelando-se como uma mola propulsora da economia, ao gerar emprego, renda e circulação de produtos.

Palavras-chave: Habitação; Programa Habitacional; Cadeia produtiva; Construção Civil; Desenvolvimento.

Abstract: Today's social programs have promoted a substantial strengthening of housing services, as well as a considerable increase in economic development in the country. The present work intends to reflect the relationship between the housing programs, especially Minha Casa, Minha Vida (MCMV), with the productive chain of civil construction, when considering the historical retrospect of the national urbanization process, under the social, economic and social aspects. The methodology used, considering the procedures, takes place through a bibliographic review and documentary research. Economic and social data reveal that the link between housing

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: flavia.zulato@sou.unijui.edu.br

² Professor Permanente do Programa de Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: tarcisio_dorn@hotmail.com

³ Mestrando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: bruno.ornelas@sou.unijui.edu.br

⁴ Professor Permanente do Programa de Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Sócio Economia do Desenvolvimento pela *Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales* – França. E-mail: argelbrum@unijui.edu.br

programs and civil construction reaches all the links in its chain, generating a web of opportunities and development, since it directly and indirectly affects other production chains. It becomes evident that government intervention, considering the programs aimed at housing, that the MCMV was the one that most expanded and strengthened housing assistance in all its spheres, revealing itself as a driving force of the economy, by generating jobs, income and circulation of products.

Keyword: Housing; Housing Program; Productive chain; Construction; Development.

INTRODUÇÃO

Na década de 2010, o país vivenciava uma grave crise política e econômica materializada na perda de liquidez internacional, estagnação econômica, demissões em massa, incertezas sobre os rumos da economia quanto aos investimentos, às políticas sociais, aos níveis de emprego e intensa mobilização popular. As exportações brasileiras foram fortemente afetadas e os setores da construção civil sentiram a queda da produção e diminuição acentuada de comercialização. Nesse cenário, o governo federal implantou em 25 de março de 2009 o Plano Nacional de Habitação, através do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida (MCMV), como uma das medidas de combate à crise e à instabilidade do país, através do incentivo à geração de emprego, renda e crescimento econômico.

O referido Plano foi estabelecido com o intuito de acelerar a economia através das oportunidades dimensionadas pela cadeia produtiva da construção civil, além de aplicar as políticas públicas de moradia para a população de baixa renda. O MCMV é apresentado como a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil, registrando que sua implementação contribuiu para a geração de emprego e renda aos trabalhadores da construção civil. Brum (2013) afirma que a importância do MCMV se deve ao fato de possibilitar à população beneficiada relacionar-se com os bancos como clientes e ao acesso à casa própria, elevando o nível de satisfação pessoal, de consciência, de responsabilidade e de cidadania. O autor sinaliza ainda, que tais medidas, além da promoção social dos destinatários, tinham também, o objetivo de manter o consumo e o emprego.

O MCMV foi implementado na economia brasileira no ano de 2009 como dinamizador do setor da construção civil, haja vista, que suas diretrizes básicas estavam voltadas para a redução do déficit habitacional, a distribuição de renda e inclusão social e a geração de trabalho e renda, no intuito de amortizar a crise financeira iniciada em 2008. Os programas habitacionais e a cadeia produtiva da construção civil, alicerçado nos reflexos do processo de urbanização brasileira e na necessidade de políticas públicas voltadas ao implemento habitacional, proporcionam e fomentam dignidade social e econômica à população.

O presente texto intenta investigar o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida (MCMV) como propulsor da dignidade humana à população de baixa renda e estimulador da economia com incentivos à atividade da construção civil, ao considerar, elos diretos e indiretos dessa corrente. Por meio de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental, o artigo estrutura-se em quatro tópicos de discussão: o primeiro refere-se ao direito constitucional à moradia e ao obstáculo revelado pelo déficit habitacional; o segundo tópico promove a retrospectiva do processo de urbanização brasileiro tanto no aspecto social quanto legal; o terceiro tópico tem a função de revelar os programas habitacionais e a implementação das políticas públicas e, finalmente, o quarto tópico analisa a influência dos programas habitacionais na cadeia produtiva da construção civil.

METODOLOGIA

Para Marconi e Lakatos (2010, p. 139) a pesquisa “é um procedimento formal, com métodos de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”. Destarte, para análise do tema em comento, o texto apoia-se, quanto aos procedimentos de coleta de dados, na revisão bibliográfica e na pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica pode ser considerada uma fonte de coleta de dados secundária desenvolvida a partir de material já elaborado (VERGARA, 2000), constituído, principalmente, de livros, artigos científicos, revista, etc. No tocante à pesquisa documental, Gil (1999) revela que essa se assemelha à pesquisa bibliográfica. Porém, divergem quanto a natureza das fontes: enquanto a bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores, a documental vale-se de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico, podendo ser estudadas de acordo com os objetos de pesquisa, à exemplo das legislações agregadas aos escritos.

Para a efetivação da pesquisa leva-se em consideração documentos disponíveis na Plataforma SciELO (*Scientific Electronic Libray Online*), literaturas sobre a temática, sites de órgãos oficiais, utilizando os seguintes descritores: cadeia produtiva; cadeia produtiva da construção civil; unidades habitacionais; programas e planos de governo destinados à moradia e habitação; história da urbanização brasileira; e, eixos da cadeia produtiva da construção civil, além da legislação específica tratando dos dispositivos habitação e direito à moradia.

DIREITO À MORADIA, DÉFICIT HABITACIONAL E DIGNIDADE HUMANA

O direito à moradia institui-se como uma prerrogativa que não se limita à habitabilidade ou propriedade, eis que ampara, por sua natureza constitucional, os direitos subjetivos do cidadão. Nesse viés, o direito à moradia traduz a necessidade primária do homem, condição indispensável para uma vida digna, eis que a casa é o asilo inviolável do cidadão, a base de sua individualidade. Para a efetividade deste direito fundamental, é imperativa a convergência entre os aspectos econômico, social, cultural e ambiental.

No contexto nacional os dois marcos jurídicos que trazem garantias legais a moradia são a Constituição da República de 1988 – artigo 6º, alterado pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015 e os artigos 182 e 183 – e a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da Política Urbana (artigos 182 e 183), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A Declaração Universal dos Direitos Humanos salienta que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU, 1948, p. 06).

O direito à moradia deve ser compreendido como o direito de viver com segurança, paz e dignidade, amparado por componentes essenciais como a segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços de infraestrutura e habitabilidade. No entanto, o Brasil encontrava-se economicamente fragilizado e o déficit habitacional ainda não havia sido resolvido, obrigando o governo a elaborar alternativas para diminuir a intensidade dos problemas urbanos, à exemplo da obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes.

O Plano Diretor é uma normativa que deve constar os objetivos, funções e o alcance da função da propriedade imobiliária urbana, devendo trazer as definições para a classificação de propriedades que cumprem ou não sua função social. O déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de ser habitadas e que devem ser repostas, incluindo ainda a necessidade de incremento do estoque de moradias em função da coabitação familiar forçada – casos em que mais de uma família mora na mesma casa, o adensamento excessivo – quando mais de três pessoas dividem o mesmo

quarto ou ônus excessivo de aluguel – quando uma família compromete mais de 30% de sua renda com aluguel (BRASIL, 2018).

O déficit habitacional pode ser entendido como déficit na reposição de estoque e déficit no incremento de estoque de moradias revelando que a carência habitacional atinge, com maior intensidade, as famílias de renda mais baixa. Para Gonçalves Junior *et al* (2014) as famílias de baixa renda são as que mais sofrem com o déficit habitacional, com destaque para a faixa de renda de até 3 salários mínimos, em que a carência chegou a 70,6% no ano de 2011. Para os autores o déficit habitacional nesta faixa de renda é mais de 10 vezes maior do que as de mais de 10 salários mínimos, mantendo-se praticamente inalterado no período de 5 anos.

Buscando solucionar os problemas habitacionais e de infraestrutura urbana, tendo a redução do déficit habitacional, o governo inicia uma série de estratégias, entre elas uma elevação dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda, à exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Rossato *et al* (2014) sinaliza que o Governo Federal, anunciou, em 2007, a implantação do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) com investimentos propostos em várias áreas, entre elas a infraestrutura, os setores de habitação e saneamento e a urbanização de assentamentos precários. Este instrumento proposto pelo Estado não só almejava garantir o acesso da população de baixa renda à moradia digna e com condições mínimas de segurança e habitabilidade, além da integração à cena urbana, como também buscava o crescimento econômico do país através da construção civil.

PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Para perceber a relevância da política pública habitacional para a cadeia produtiva da construção civil é importante um retrospecto da história da urbanização brasileira, analisada a partir de seus períodos e crises sociais e econômicas. O déficit habitacional é um problema social que atinge o Brasil desde os tempos do Império, quando surgiram as primeiras favelas, e se tornou um problema estrutural grave, que tem minado os esforços governamentais na promoção do desenvolvimento socioeconômico do país.

A política urbana de embelezamento das cidades, adotada na época e ao longo da República Velha (1889 – 1930), foi suprida pela propagação dos preceitos do Movimento Moderno que se desenvolvia no Brasil, tendo como marco a Semana de Arte Moderna de 1922. Essa difusão é de grande importância para entender a atuação do Estado na formulação de diretrizes para a habitação de baixa renda. Para Colin (1996), o Movimento Moderno na

arquitetura amadureceu por volta de 1920, como uma resposta tardia a grandes questões formuladas no século XIX a respeito da relação criativa do homem com a máquina, com a cidade, com o novo modo de viver a sociedade.

Santos (2020) apresenta o processo de urbanização no país, através do registro de que entre o fenecimento do período colonial até o final do século XIX, o índice de urbanização no Brasil foi inexpressivo, entre os anos de 1890 e 1920 cresceu aproximadamente 3% e apenas no período entre 1920 e 1940 viu-se o tresdobro da taxa de urbanização, chegando a 31,24%. Logo é possível perceber o crescimento corrente da população urbana no último período, revelada pela intenso fluxo migratório rural-urbano.

Revela-se também, nesse período, que a população ocupada em serviços cresce mais depressa que o total da população economicamente ativa. Enquanto essa última aumenta pouco mais de 60%, passando de 9,150 milhões para 14,661 milhões, aquela (ativo terciário) mais que dobram, crescendo quase 130%, pois eram 1,506 milhão em 1920 e são 3,412 milhões em 1940 (SANTOS, 2020)

Entre 1940 e 1980, ocorre a migração da população agrícola para a área urbana, despontando uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Em 1940, como registrado, a taxa de urbanização era de 26,35%; já em 1980 alcançava 68,86% (SANTOS, 2020). O processo de urbanização do Brasil permaneceu crescente nos anos subsequentes, de forma especial após a década de 1980, assemelhando-se a alguns outros países em desenvolvimento e superando os países capitalistas mais avançados.

Nessa época, o tipo de moradia predominante era a casa de aluguel. A produção habitacional estava ligada à iniciativa privada, o Estado não possuía grande participação no setor habitacional até a era do Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), quando o país se transformou e o Estado precisou intervir. O que ocorria naquele momento era um surto urbano e industrial que modificou a estrutura de muitas cidades brasileiras (ROSSATTO RUBIN; BOLFE, 2014).

Um exemplo desta luta é a política habitacional implementada em São Paulo na administração da então Prefeita Luiza Erundina (1989 – 1992) que, com forte compromisso social e grandes expectativas de realizações, fortaleceu a ideia do planejamento como instrumento de gestão. Neste período, sob a responsabilidade das políticas públicas e desenvolvimento econômico, os recursos provenientes do orçamento municipal foram canalizados para o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

(FUNAPS), o primeiro fundo municipal de moradia existente no país. Rossatto Rubin e Bolfe (2014, p. 204) relatam que:

[...] a questão habitacional adquiriu papel fundamental nos planos e realizações do Estado Novo. Passou a ser símbolo da valorização do trabalhador e afirmação de que a política de auxílio aos brasileiros dava resultados efetivos. A aquisição da casa própria e as alternativas de torná-la acessível eram questões comuns. O objetivo era viabilizar a casa própria para o trabalhador de baixa renda. Além disso, a crise de moradia atingiu também a classe média e houve a necessidade de novas soluções para os problemas habitacionais já existentes.

Provavelmente, aqui, as mazelas habitacionais floresceram de maneira mais contundente impelindo a intervenção estatal a conter ou solucionar a inevitável remodelação que ocorria nas cidades brasileiras. A partir da segunda metade dos anos 1980, iniciou-se uma nova etapa para as políticas urbana e habitacional brasileira, em que os movimentos de moradia buscavam a criação de fontes de recursos e programas adequados para viabilizar o acesso da população de baixa renda à moradia digna.

Outro marco importante deriva do ano de 2001, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a promulgação do Estatuto da Cidade, pela Lei Federal nº 10.257/2001, que estabeleceu princípios e diretrizes para o ordenamento territorial e urbanístico, calcado no princípio da função social e ambiental da propriedade e na garantia do Direito a Cidades Sustentáveis. Nesse viés, o legislador criou instrumentos de democratização das cidades e de regulação do espaço urbano que as cidades necessitavam desde o período democrático anterior, além de integrar os direitos humanos em seus aspectos políticos e de cidadania, bem como econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Acompanhando o avanço legislativo, os bons resultados da cidade de São Paulo e a necessidade de ampliação do programa de produção de habitação, os movimentos de moradia formularam o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, que propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia. De tal modo, em 2005, o Congresso Nacional criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação (FNHIS), através da Lei n. 11.124/2005. Logo, esse sistema estabelecia o regramento da Política Nacional de Interesse Social, objetivando o acesso da população de menor renda à terra urbanizada e habitação digna. Bonduki e Rosseto (2008, p. 34) delineiam que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva implementou uma nova Política Nacional de Habitação, descrevendo que:

[...] além da aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), foram criados o Ministério e o Conselho das Cidades, ampliados os recursos orçamentários e o subsídio do FGTS; o mercado foi estimulado com a regulamentação que deu maior segurança jurídica aos investidores e obrigou os bancos a aplicarem em habitação os recursos da poupança.

A política de habitação desenvolvida no governo Lula, introduzida pela Lei n. 11.124/2005, de modo coerente com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, reconhece a função social da propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão, determinando-a como atribuição concorrente dos três níveis de governo e preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática, estruturando-se em quatro eixos: desenho institucional; modelagem de financiamento e subsídios; política urbana e fundiária e cadeia produtiva da construção civil.

No entanto, a crise internacional atinge o país em 2009, influenciando de forma negativa a conjuntura nacional com a retração econômica e registros de desaceleração do Produto Interno Bruto (PIB). Nesse cenário, o Governo Federal, além de expedir medidas de incentivo à liquidez na economia doméstica (mudança nas regras do recolhimento sobre depósitos compulsórios) e das políticas de estabilização cambial (leilões de parte das reservas cambiais, com o objetivo de estabilizar a cotação do dólar), passa a criar estímulos diretos à atividade econômica, privilegiando o setor da construção civil.

POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL COM VISTAS AO IMPLEMENTO HABITACIONAL

Malgrado a importância essencial da moradia como direito fundamental do cidadão, a realidade fática revela uma lacuna entre a previsão normativo-constitucional e aplicação desta política pública, mesmo com a intervenção governamental através da promoção de programas voltados à implementação habitacional. Revisitando o processo de urbanização no ordenamento territorial, as políticas habitacionais iniciaram, especialmente a partir da ascensão ao poder pelo Regime Militar, com a instituição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) destinado ao financiamento da casa própria, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), tratando-se da primeira política institucional interna voltada ao incremento da construção civil e ao equacionamento do déficit habitacional.

Todavia, somente no início de 2003, há uma definição das ações, programas e instrumentos para a estruturação da política para a habitação. O Governo Federal, por meio do Comunicado n.118 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), revela que tal período

é marcado pela formulação de uma agenda política com temas sociais. A criação do Ministério das Cidades definiu a responsabilidade de elaborar, de maneira participativa e federativa, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, incluindo uma nova política para o setor da habitação, em particular das habitações de interesse social (HIS). (BRASIL, 2011)

Historicamente as políticas habitacional e urbana vinham de uma trajetória pouco fecunda em relação a aplicação das políticas públicas voltadas ao direito à moradia. Com o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades há a clara definição da elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de maneira federativa e com participação e controle social. Segundo o Ipea (2011), além da profunda transformação no tocante aos investimentos no campo da habitação, foi no período de 2003 a 2009 que foram criados os programas Papel Passado (2003), Crédito Solidário (2004), PAC Urbanização de Favelas (2007) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (2009), além de diversas iniciativas que permitiram vislumbrar a promoção da Política Nacional de Habitação, tais como a normatização do Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e do Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS), através da promulgação da Lei nº 11.124/2005. (Brasil, 2011)

O programa Papel Passado do governo federal objetivava o apoio às regularizações fundiárias de interesse social em áreas urbanas com vistas a garantir o direito à moradia digna e adequada às populações de baixa renda. Silva *et al* (2015) assevera que o programa Papel Passado foi criado, através do Ministério das Cidades, diante da necessidade do federalismo cooperativo e do papel da União no processo de regularização fundiária com o fim de apoiar projetos de regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, visando melhorar as condições de habitabilidade, a redução dos riscos e, por conseguinte, integrar o espaço informal à denominada “cidade formal”.

Para aplicação e desenvolvimento do programa, o governo federal disponibilizava recursos financeiros aos proponentes, entre eles os Municípios, firmando, após atendidas as exigências contratuais, um convênio entre o ente solicitante e o Ministério das Cidades para o fomento da regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares. Entretanto, segundo Silva (2015), diante da pesquisa e análise dos dados relativos à efetivação do programa em relação as propostas, convênios e repasses de recursos, o programa se mostrou ineficiente para promover a integração dos assentamentos à cidade e de assegurar à população moradora segurança jurídica na posse.

Por sua vez, o programa Crédito Solidário foi criado através da Resolução n. 93 de 28 de abril de 2004, exclusivamente na produção habitacional para atender famílias de baixa renda

através da autoconstrução ou organizadas em cooperativas e associações com fins habitacionais. Nesse sentido, consoante comunicado do Ipea (2011), os recursos deste programa são privados e onerosos, devendo os mutuários retorná-los no prazo de até 240 meses, durante os quais havia cobrança de juros. Segue registrando que a contrapartida mínima é de 5% do valor do investimento, e os valores de financiamento variavam de R\$10 mil a R\$30 mil, conforme a modalidade em que se enquadre o empreendimento, e de acordo com o porte e a localização do município.

Inobstante a expectativa projetada pelos movimentos sociais para atender a demanda reprimida pelo projeto que antecedeu o programa Crédito Solidário, este também se revelou infecundo em decorrência das restrições financeiras enfrentadas pelo fundo responsável atreladas ao despreparo técnico das entidades organizadoras, além dos desafios enfrentados pela instituição financeira gestora na operação de um programa que exigia inovação em sua prática herdada do BNH, de relação exclusiva com empresários, poder público e companhias habitacionais.

Entretanto, mesmo com o insucesso do programa, os movimentos sociais pela moradia reconhecem a importância do Crédito Solidário como propulsor dos projetos habitacionais, além do governo federal perfilhar o papel das entidades habitacionais privadas, sem fins lucrativos, ao abrangê-las entre os atores envolvidos no programa Minha Casa, Minha Vida. (BRASIL, 2011). Conquanto os programas descritos tenham avançado em alguns aspectos da política habitacional brasileira, revelam-se ineficientes para o atendimento do déficit habitacional da população de baixa renda e da mitigação das ocupações irregulares, além de inexpressivos quanto a aplicação das políticas públicas. Nesse cenário, em 2007, o governo federal implanta o Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC).

O PAC, conforme reverbera Balbim *et al* (2013), foi criado com o objetivo de superar os gargalos de infraestrutura do país, mediante planejamento estratégico de médio e longo prazos, fortalecimento da regulação e da competitividade, adequação dos instrumentos financeiros às perspectivas de longo prazo, parcerias entre o setor público e o investidor privado e articulação entre os entes federados. Rodrigues (2011) acrescenta que com o investimento em infraestrutura, o objetivo do governo era estimular o crescimento econômico, viabilizando o aumento da produtividade das empresas, além do estímulo ao investimento privado e à redução das desigualdades regionais.

As metas propostas pelo PAC envolvem uma expansão significativa da taxa de investimento, com inversões em grande parte realizadas pelo setor produtivo privado

(empresas, fundos de investimento do mercado financeiro, fundos de pensão, empreiteiras) em parceria com o setor público (federal, estadual e municipal) incitando os setores produtivos, além de implementar benefícios sociais para todas as regiões do país.

De fato, Jardim (2015) ressalta que os dados econômicos indicavam, direta ou indiretamente, que o PAC aquecera a economia e o mercado de trabalho. Nesse sentido, o relatório do Tribunal de Contas da União (2011, relativo ao exercício 2010) revelou que os setores econômicos com as maiores ofertas de vagas foram da construção civil, extrativista mineral, comércio e serviços, além de registrar que as despesas com o consumo das famílias variaram positivamente da ordem de 7%, não somente em função da manutenção da concessão de crédito às famílias, mas também devido ao crescimento em termos reais de 8,2% da massa salarial dos trabalhadores (BRASIL, 2011).

Apesar do otimismo nos dados apontados pelo programa, a criação do PAC não significou um avanço expressivo e eficiente em relação aos demais eixos da economia e do mercado de trabalho. Por outro lado, é de se destacar o setor da habitação, materializado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, que foi instituído no âmbito do Programa de Aceleração ao Crescimento, por intermédio da Lei 11.977/2009.

O programa Minha Casa Minha Vida, ao ser estabelecido objetivava promover a construção e financiamento de um milhão de unidades habitacionais para famílias com renda de até 10 salários-mínimos, aliada à dinamização do setor da construção civil (BARROS, 2013). A parceria do programa com estados, municípios e iniciativa privada, comportava um investimento de R\$34 bilhões que estimava a redução de 14% do déficit habitacional do país. Em 2010, por edição da Medida Provisória n. 510, aumentou-se a estimativa de produção de moradias em mais dois milhões, a serem edificadas até 2014.

Para Lima *et.al* (2013), o volume de recursos destinados ao implemento do PMCMV mostrou-se acentuado, valendo anotar a previsão inicial de alocação de recursos e estrato populacional a ser atendido, mas destaca que o quantitativo da previsão das moradias revela-se insuficiente na medida em que se observa o déficit habitacional brasileiro, estimado quando do advento do projeto em 7 milhões de unidades. Acrescenta, ainda, como ponto negativo do programa a operacionalização voltada preponderantemente em favor das empresas privadas, que acessam os recursos públicos mediante projetos apresentados à entidade financeira gestora.

O MCMV, entre todos os programas voltados à moradia, de longe foi o que mais se aproximou e ampliou o atendimento habitacional para faixas de renda antes atendidas de forma

restrita, além de injetar recursos significativos na produção imóveis, estabelecendo mecanismos de subsídios diretos e explícitos como instrumento de uma política de crescimento econômico.

CADEIA PRODUTIVA DA CONSTRUÇÃO CIVIL

Na última década o setor da construção civil foi o principal instrumento disposto pelo governo federal para alavancar a economia por meio, entre outros, de políticas públicas expansionistas, como é o caso do MCMV e do PAC, eis que tais programas alcançam toda sua cadeia produtiva. As definições de cadeia produtiva são variadas, mas todas culminam no mote do desenvolvimento e da interação de um processo que vai desde a matéria-prima até sua transformação em produtos acabados, levando-se em consideração a relação fornecedor-cliente. Cadeia produtiva pode ser visualizada como um conjunto de atividades, englobando diversas etapas de processamento ou montagem, que transforma matérias-primas básicas em produtos finais.

A cadeia produtiva da construção civil dentro da esfera dos planos habitacionais, é a produção e comercialização de unidades habitacionais, aqui considerada como um dos eixos estratégicos para a implementação dos programas governamentais de moradia. Nesse viés, a construção civil é uma seara primordial de fomento à infraestrutura pública e privada, necessárias para o funcionamento de outras indústrias, comércio e serviços, além de poder ser utilizada como ferramenta de política pública para a criação de empregos em períodos de recessão. De Azevedo Cardoso *et al* (2002) sinalizam que o setor de construção, que engloba edificações e construção pesada, responde por cerca de 9% do produto interno bruto (PIB) e, dentro desse, estima-se que a construção de edificações residenciais retrate cerca de 6% do PIB.

Essa cadeia compreende o setor de construção, o de materiais de construção e o de serviços acoplados à construção, além de promover impactos indiretos em outros eixos econômicos e sociais. Assim, o incentivo aos programas habitacionais possui caráter econômico e social, e a aplicação de políticas públicas voltadas para moradias fomenta a atividade da construção civil, solucionando, ou pelo menos amenizando, estes dois fatores. Dito isto, além da importância econômica, a construção civil tem expressivo papel social, particularmente em função da geração de empregos proporcionada pelo setor e à promoção de programas voltados para a redução do elevado déficit habitacional no país, estimado em 5,6 milhões de unidades, dos quais 4 milhões em áreas urbanas (DE AZEVEDO CARDOSO *et al*, 2002).

A cadeia produtiva da construção é um dos principais componentes da economia brasileira eis que reúne um conjunto de atividades que somam mais de 12 milhões de pessoas,

cerca de 13% da força de trabalho ocupada no país (FIESP, on-line). Da mesma forma, o Ipea (2022) registra que as cadeias relevantes do complexo da construção civil mantiveram seu avanço produtivo durante todo o primeiro semestre de 2021, com especial intensificação do avanço produtivo da fabricação de cimento, indicando que novas construções têm sido iniciadas. Essas atividades apresentam-se distribuídas nos elos da cadeia produtiva da construção civil, assim estabelecidos: a) produção de insumos; b) comercialização de insumos; c) produção; d) comercialização de unidades; e, e) consumidor final.

As cadeias produtivas formam uma trama de interligações complexas. Algumas cadeias se unem, outras subdividem-se e os seus ramos para várias direções. Para Prochnik (1986), no caso dos produtos metálicos e a do cimento, que se unem na produção de lajes pré-moldadas, e no caso dos produtos metálicos e a do cimento, que se unem na produção de lajes pré-moldadas, e no caso da cadeia siderúrgica, que é a base para muitos produtos dos macrocomplexos metalmeccânicos e da construção civil. Cada um destes elos possui ramificações que refletem na geração de emprego e renda, criando uma teia de oportunidades e desenvolvimento.

Segundo matéria publicada pelo Governo Federal, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), entregou, só no ano de 2021, 384,1 mil moradias por meio de um único programa habitacional (Programa Casa Verde e Amarela), proporcionando a mais de 1,5 milhão de acesso à casa própria (BRASIL, 2021). As unidades habitacionais disponibilizadas à população ainda são insuficientes para suprir o déficit habitacional que supera os 8 milhões de moradias, mas os resultados demonstram que as políticas públicas voltadas a habitação de baixa renda está sendo impactadas positivamente, promovendo, ainda, o desenvolvimento econômico através da cadeia produtiva da construção civil.

No mesmo sentido, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) após consolidar 40% dos números do mercado imobiliário do país (considerando as 162 cidades mais representativas), constatou que 2021 foi o melhor ano em número de unidades lançadas e vendidas desde 2016, apesar de apurar uma queda no terceiro trimestre tendo como principal fator o aumento dos insumos (FIESP, 2022). Tal consolidação gerou ainda o registro de que da integralidade de vendas no Brasil no mercado imobiliário, 75% são unidades produzidas por programas habitacionais (referência: Programa Casa Verde e Amarela), e 25% por mercados para a classe média baixa, classe média e outros (FIESP, 2022). Nessa perspectiva, assegura-se que o setor da construção civil liderou a recuperação econômica do país, prevendo, considerando o objetivo imposto pelo déficit habitacional, um crescimento na disponibilização de unidades habitacionais e o fomento da construção civil, em suas diversas ramificações.

A estabilidade econômica, com baixas taxas de juros, aumenta a venda de imóveis, que, na maior parte, é realizada por meio de financiamentos, e isso aquece todo o setor da construção civil, que emprega quatro milhões de trabalhadores diretos e indiretos, com potencial para empregar sete milhões e meio nos próximos anos (FIESP, 2021). Atualmente, o déficit habitacional brasileiro é de 8 milhões de moradias, e até 2030 essa demanda será de quase 12 milhões, o que repercute diretamente na participação do PIB, eis que a cadeia da construção civil é responsável por 7,4% do PIB brasileiro e gera impacto em 62 atividades econômicas (IPEA, 2022).

A correlação intrínseca entre os programas habitacionais (políticas públicas) e a construção civil (política econômica) revela-se positiva para a redução do déficit habitacional, bem como, para fomentar e recuperar a economia do país. A capacidade do governo de realizar os investimentos em habitação de interesse social, somado às iniciativas de autoconstruções e reformas, geram uma dinâmica no consumo de materiais de construção civil que promove o desenvolvimento dessa cadeia que, por sua parcela de contribuição no PIB nacional, impacta favoravelmente a econômica brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inobstante a distância entre os objetivos necessários a suprimir a deficiência habitacional e os poucos resultados ofertados pelos programas de moradias, é inegável a importância que o programa Minha Casa Minha Vida exerceu e exerce, como também os programas posteriores, tanto no âmbito social brasileiro quanto na economia do país. Para entender a versatilidade do programa e sua relação intrínseca com a cadeia produtiva da construção civil é necessário reportar o combate ao déficit habitacional, a amortização dos impactos causados por uma crise mundial e o fomento a economia.

O direito à moradia digna compreende não apenas a habitação, mas segurança, paz e dignidade, amparados por componentes essenciais que para sua efetividade devem convergir entre os aspectos econômico, social, cultural e ambiental. No Brasil, a Constituição da República e o Estatuto da Cidade preconizam os marcos jurídicos que amparam essa garantia. Destarte, mesmo protegido pelo manto constitucional, o acesso a moradia está aquém da demanda, revelando um alto déficit habitacional no país.

O retrospecto da urbanização brasileira nos revela a origem do problema habitacional do país: migração urbana desordenada, distanciamento político-social com o espraiamento da população de baixa renda e escassez de equipamentos públicos para atender a demanda desta

população. Tal cenário arrastou-se por longo período, e somente a partir da década de 80, gestores comprometidos com políticas públicas e conscientes da importância do planejamento urbano como instrumento de gestão, reconheceram a função social da propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão. Aliado à percepção social e a crise econômica vivenciada no país, o incentivo à construção civil anunciava-se como ambivalente solução: retração do déficit habitacional e aquecimento da economia.

Os planos habitacionais em todas as suas esferas revelam-se como uma mola propulsora da economia. Programas como “Minha Casa, Minha Vida” e “Aceleração ao Crescimento - PAC” geraram emprego, renda e circulação de produtos e serviços dentro dos municípios contemplados, aumentando, por exemplo, a receita tributária sobre o recolhimento do Imposto Sobre Serviços (ISS). Do ponto de vista das políticas públicas, conquanto os programas habitacionais tenham avançado, revelaram-se inexpressivos para o atendimento do déficit habitacional da população de baixa renda e da mitigação das ocupações irregulares. O MCMV foi o programa que mais atendeu a demanda e ampliou o acesso habitacional à população de baixa renda, além de injetar recursos significativos na produção de imóveis, estabelecendo mecanismos de subsídios diretos e explícitos como instrumento de política para o crescimento econômico.

Como se vê, o MCMV instituído no país no ano de 2009 como uma das medidas de enfrentamento à crise e à instabilidade do país, com o objetivo de acelerar a economia através das oportunidades dimensionadas pela cadeia produtiva da construção civil, bem como aplicar as políticas públicas para combate ao déficit habitacional. Os dados econômicos e sociais revelam que o encadeamento entre os programas habitacionais e a construção civil alcançam todos os elos de sua cadeia, gerando emprego e renda, além de criar uma teia de oportunidades e desenvolvimento, vez que atinge, direta e indiretamente, outras cadeias produtivas. De certo o país demonstra que há uma longa caminhada para eficiência e efetiva aplicação da política pública voltada à habitação. Porém, mesmo não atingindo as metas propostas, os programas habitacionais têm-se revelado promissores no arroteio do déficit habitacional, somados ao alcance que projetam no consumo de materiais de construção civil promovendo o desenvolvimento dessa cadeia que, por sua parcela de contribuição no PIB nacional, impacta favoravelmente a econômica brasileira.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do pac urbanização de favelas**, Texto para Discussão, nº1903, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

BARROS, L. T. A trajetória da política nacional de habitação pós-BNH e o problema do lugar dos estados. Minas Gerais: **Revista Pensar Engenharia**, v. 1, nº. 1, 2013.

BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. O. Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. **Revista Trimestral de Debate da Fase**, v. 116, p. 33-38, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao. Acesso em: 15 mai. 2022.

BRASIL. **Lei 11.124/2005 - Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS**. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 04 out. 2022.

BRASIL. **Lei 10.257/2001 – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal**. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 04 out. 2022.

BRASIL. **Lei 11.977/2009 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02007-2010/2009/lei/111977.htm Acesso em: 04 out. 2022.

BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 30. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes; Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2013.

COLIN, S. **Pós-Modernismo: repensando a Arquitetura**. Uapê: Rio de Janeiro, 1996.

DE AZEVEDO CARDOSO, L. R.; ABIKO, A. K.; GONÇALVES, O. M. **Estudo prospectivo da cadeia produtiva da construção civil no Brasil: produção e comercialização de unidades habitacionais**. IX Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído: Paraná, 2002.

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Documentos e Informações**. Disponível em <https://www.fiesp.com.br/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES JUNIOR, C. A.; DUTRA, R. D. L.; LOPES, R. L.; RODRIGUES, R. L. **O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto**. Ambiente Construído, v. 14, p. 177-189, 2014.

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica. **Documentos e Informações**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em 13 set. 2022.

JARDIM, M. C. A construção social do mercado de trabalho no setor de construção civil nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): consensos e conflitos. **Sociedade e Estado**, v. 30, p. 165-187, 2015.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, F. J. V. da C. *et al.* **Políticas públicas habitacionais brasileiras e direito fundamental à moradia**: interfaces e confrontações. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Documentos e Informações**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida>. Acesso em 16 jan.2022.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Documentos e Informações**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em 18 jan.2022.

PROCHNIK, Victor. **O macrocomplexo da construção civil**. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1986.

RODRIGUES, T. A, SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, nov. 2011.

ROSSATTO RUBIN, G; BOLFE, S. A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, vol. 36, nº. 2, maio-agosto, 2014.

SANTOS, MILTON. **A urbanização brasileira**. 5.ed., 5 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

SILVA, EDSON JACINTO. **Manual do assessor jurídico municipal**. 7. ed., p. 559 – Leme, São Paulo, Ed. JH Mizuno, 2017.

SILVA, MARCELO; CALDAS, DIOGO. Programa Papel Passado: Apoio às Regularizações Fundiárias?. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**. 1. 01. 10.26668/IndexLawJournals/2525-9881/2015.v1i1.417, 2015.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.