

Livia Salomão Piccinini

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO BRASIL 2009-2016. Uma análise crítica

The *My Home, My Life* social housing program in Brazil 2009-2016.
A critical analysis

Il Programma di edilizia residenziale sociale *Mia casa mia vita* in Brasile
2009-2016. Un'analisi critica

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.40, vol. I/2020

© Copyright 2018 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 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

Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil 2009-2016. Uma análise crítica

Introdução. Uma política de habitação para conter os desequilíbrios econômicos e urbanos

A partir da década de 90 ocorreram, no Brasil, avanços no processo de planejamento e de regulação urbana baseados em princípios de sustentabilidade ambiental e de inclusão sócio-espacial.

Os marcos definitivos desta nova perspectiva surgiram, no país, a partir de duas vertentes principais. Por um lado, as propostas de inclusão sócio-espacial urbana que a partir da Constituição Federal de 1988 criam um capítulo de Política Urbana que passa a gerar uma legislação urbana abrangente que, em 2004, sanciona a Política Nacional de Habitação e, em 2009, institui através da Lei Federal n. 11.977, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Por outro lado, a Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que originou a Agenda 21, com foco no desenvolvimento econômico sustentável a nível internacional e as agendas nacionais e locais, ratificadas pelas Segunda e Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, realizada em Istambul, em 1996, e em Quito, no Equador, em 2016, Habitat III, a Nova Agenda Urbana. Ambas propostas avançam na direção do combate à pobreza e significam ganhos e marcos significativos na afirmação de diretrizes e novos conceitos que hoje constituem as bases que pautam as políticas públicas, as direções do planejamento urbano e dos Programas habitacionais, nas esferas municipal, estadual e federal.

Internamente, esses processos políticos e legislativos trabalham na direção de resolver os desarranjos provenientes da reestruturação dos processos econômicos globais e da reforma estatal, onde grande relevância passa a ser atribuída ao município na provisão dos serviços e infra-estrutura para a organização da cidade. No âmbito da moradia, essas propostas buscam atender a unidade habitacional cercada do conjunto de equipamentos e serviços que, mais do que terra infraestruturada, garantam as características de urbanidade, tão caras à vida urbana e a demanda principal das populações de baixa renda. A urbanidade passa pelo atendimento à mobilidade, ao acesso ao trabalho e à renda, à inclusão entre as classes sociais e à cidade de maneira ampla, garantindo o mínimo social que promova a qualidade de vida urbana e a autonomia individual.

O planejamento urbano, sozinho, não é responsável por transformações radicais ou pela justiça social, no entanto, é apropriado que políticas públicas possam aumentar as oportunidades para os pobres das cidades e que a compreensão de que a problemática que relaciona cidade-pobreza-ambiente, embora não seja nova requer metodologias e teorias que auxiliem a desenvolver práticas efetivas. Estudos sobre as formas como a habitação produzida pelo Estado afeta os moradores, influenciando

sobre as condições de saúde, o trabalho e a renda, as relações pessoais, a educação, a autoestima ou o aprendizado das crianças, devem ser realizados para identificar o impacto da moradia na vida dos moradores e na cidade. Resultados positivos na saúde, ou no emprego, ou em outros indicadores de qualidade de vida, tornam o que é um *gasto* de dinheiro público com habitação social, em *investimento* com desdobramentos positivos sobre a sociedade como um todo, justificando o financiamento estatal.

É com base nessas análises que um breve relato analítico sobre o PMCMV é trazido aqui, pois, se a cidade é o lugar onde os problemas econômicos, sociais e da materialidade espacial são sentidos, é esta a escala onde as questões de justiça também se fazem presentes e necessitam ser sentidas (Collonny, Steil, 2009) e concretamente respondidas.

Características do Programa Minha Casa, Minha Vida

Em 2009, no Brasil, foi muito bem recebida a criação do programa habitacional denominado de Minha Casa, Minha Vida, o qual, inspirado nas experiências chilena e mexicana se propôs a construir mais de dois milhões de unidades para atingir a meta quantitativa de diminuir o déficit habitacional identificado, à época, como sendo oito milhões de moradias. Segundo pesquisas da Fundação João Pinheiro e do Ministério das Cidades, de 2006, o déficit habitacional era de 7.934.719 moradias, correspondente a 14,5% dos domicílios do país.

O Programa, regulamentado sem articulação com a política urbana e sem interlocução com a sociedade (participação social), deu protagonismo ao setor empresarial ao buscar dinamizar a produção do setor da construção civil e fazer frente à crise econômica mundial de 2008 que se avizinhava do país.

A lei que instituiu o Programa, apresentava como objetivo a produção e o acesso à moradia, após a identificação de que 94% do déficit habitacional se localizava na população com renda de até 10 salários mínimos (SM), elencados em 3 faixas de renda: 0-3 SM (F1); 3-6 SM (F2) e 6-10 SM (F3). A cada uma das faixas corresponde uma estrutura particular de funcionamento: para o PMCMV-F1, os imóveis eram subsidiados em até 95% do valor; para o PMCMV-F2 e PMCMV-F3, foram criadas linhas de crédito com taxas de juros reduzidas. Nas duas faixas de menor renda, as construtoras obtinham linhas de crédito especiais, e para as três faixas as construtoras recebiam desoneração tributária e agilidade no processo de aprovação dos projetos, com análise prioritária para aprovação nas prefeituras.

Associado ao Sistema Nacional de Habitação de Mercado, o PMCMV guiou-se pelo objetivo de “organizar o mercado privado de habitação” e, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ampliou as formas de captação de recursos e estimulou a inclusão de novos agentes, com segurança nas transações imobiliárias através de um regime especial de tributação e de um fundo garantidor para a habitação. Verifica-se então que, se do ponto de vista do protagonismo empresarial há a garantia e facilitação provenientes das soluções legais apresentadas pelo Estado desde a formulação do Programa, do ponto de vista da produção da cidade, a sustentação do PMCMV depende das decisões dos empreendedores e do município. As localizações não foram definidas pelo Estado, gerando escolhas não satisfatórias para as moradias, principalmente as da faixa com maior déficit: a F1, 0-3 SM. Ao município, coube a responsabilidade de definir os beneficiários e cadastrá-los e, embora a partir de 2011 o Programa passe a atribuir às prefeituras a orientação das localizações, isso nunca se estabeleceu como prática, devido ao poder dos empresários a quem foi sempre permitido determinar as localizações, os projetos e o público alvo.

As áreas definidas para a implantação dos empreendimentos do PMCMV, sejam

elas adquiridas pelo empreendedor, ou doadas pelo município recebem o gravame de Área Especial de Interesse Social (AEIS), sem que tais áreas sejam decretadas como áreas especiais no Plano Diretor Municipal. Assim, as localizações dos empreendimentos não correspondem às demandas dos moradores e das reais necessidades da cidade. A escolha do terreno é determinada por duas variáveis: o valor por metro quadrado e as exigências do PMCMV, e não podem estar bem localizadas na malha urbana para não onerar o preço do terreno, nem tão distante que não haja infraestrutura (redes de infraestrutura, basicamente). Essas determinações exigem que o empreendedor maximize seu lucro através de subterfúgios tais como padronização dos projetos, ampliação da escala dos condomínios, diminuição do tempo de construção. Os empreendimentos assim produzidos não atendem às necessidades da cidade, pois a busca do lucro torna imperativo localizações em áreas que atendem de maneira deficitária os requisitos legais. Nesses casos, as municipalidades são comprometidas com a execução das obras e das ações necessárias para que os empreendimentos atendam as demandas mínimas de equipamentos e serviços, que deverão estar contemplados dentro de um raio máximo de 2.5 km e constam de escolas de ensino fundamental e creches; unidades básicas de saúde; equipamentos comunitários; equipamentos de lazer; linhas regulares de transporte coletivo; comércio; presença de outros empreendimentos de habitação de interesse social. Esses equipamentos e serviços, mesmo estando presentes, como estruturas físicas, demandam complementações via o Estado que gerencia e promove os serviços e infraestrutura de iluminação pública, horários regulares de ônibus, segurança, vias de acesso pavimentadas, drenagem pluvial e esgotamento sanitário, viabilizando os empreendimentos empresariais.

Resultados quantitativos e propostas de melhoria do Programa

No 2016, sete anos após o início do Programa, que estava em sua terceira fase, identificava-se que um número significativo de unidades de moradia foi construído. No entanto, o Programa ainda tem muito a avançar na direção do desenvolvimento e de soluções mais positivas para a produção da habitação social no país, pois a F1, a faixa que apresenta maior déficit habitacional é a que recebeu a menor produção, de apenas 27% das unidades do Programa, ou seja, a que teve menor produção proporcionalmente ao déficit. Durante este período, a faixa melhor contemplada com a produção habitacional do Programa foi a F2, representando 66% da produção.

A quantidade de unidades construídas torna o PMCMV o maior programa habitacional já produzido no Brasil nos últimos anos, aproximando-se do que foi produzido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) que produziu 4.5 milhões de unidades de moradia durante seus 22 anos de existências. O PMCMV contratou um total de 4.2 milhões de unidades e construiu e entregou, entre 2009 e 2016, um total de 2.7 milhões de unidades; mas há que se considerar o significado das mudanças sofridas pelo Programa em sua terceira fase, após o presidente Michel Temer assumir o governo em setembro de 2016: uma delas é a diminuição dos benefícios atribuídos pelo PMCMV para a população de renda da F1 (0-3 SM).

Esse breve relato sobre o PMCMV permite atribuir ao Programa o caráter identificado por Shimbo (2012) de “habitação social de mercado” onde a rentabilidade provém diretamente da produção, da escala do empreendimento e do controle da padronização produtiva nos custos da obra, onde os incentivos públicos para as empresas e o fato que esse tipo de produção é eficaz, ante o déficit habitacional do país, justificam a forma da política pública (Shimbo, 2012) o que é apontado por Royer (2009) como a “financeirização da política habitacional”, a qual, longe de buscar melhorar a casa e a cidade, serve para viabilizar os mercados imobiliário e financeiro. Mas também é necessário investigar o papel da iniciativa privada na política pública.

Se o Estado orienta seus investimentos na direção da indústria imobiliária, subsidiando este ramo industrial, que legitima os investimentos no atendimento do déficit habitacional, deveria exercer o controle público equânime para as cidades e seus moradores, via a produção de habitações com qualidade. A exigência do cumprimento da aplicação da lei urbanística e construtiva é uma maneira possível que o Estado tem para atuar no papel de garantir o bem comum e jurídico-legal e fazer cumprir a regra constitucional da função social da propriedade e a justiça social nas cidades. Uma das possibilidades à mão, referentes especificamente ao PMCMV, e ante o reconhecimento das péssimas localizações realizadas nos empreendimentos do Programa, seria, por exemplo, a exigência da avaliação das localizações, aceitando ou não, os terrenos propostos pelas empresas construtoras. Outra possibilidade seria liberar localizações dos empreendimentos apenas em locais com infraestrutura mínima garantida.

Essas possíveis determinações exigiriam que o Estado assumisse a responsabilidade pelo resultado de suas ações, demandando um desempenho mínimo razoável nos empreendimentos que ele mesmo financia.

Conclusões. Quantidade *versus* qualidade

Hoje, no país, há um acúmulo de experiências sobre a moradia social, assim como há avaliações críticas capazes de auxiliar um novo encaminhamento do que vem sendo feito até aqui, em uma direção positiva para as populações pobres e para as cidades. Da mesma forma, estudos acadêmicos de caráter analítico-avaliativo e técnico-construtivo podem oferecer possibilidades de soluções criativas e econômicas, com base em estudos empíricos. No entanto, ainda são muitas as questões que requerem reflexão na busca de efeitos positivos sobre os espaços urbanos e para viabilizar a sustentabilidade urbana como resultados significativos da política pública de habitação. Até 2018, o PMCMV ofereceu respostas quantitativas: por um lado, atinge quase a totalidade do território nacional (96,15%) o que demonstra sua abrangência e capilaridade, e alcançou o montante buscado na produção de unidades de moradia, mas esse montante não foi significativo para diminuir, proporcionalmente, o crescimento da demanda habitacional, pois a produção de maior escala não ocorre na F1. O PMCMV também não está sendo importante na produção de uma cidade com mais qualidade de vida para seus moradores mais pobres.

Essas observações sobre o Programa apontam e chamam atenção para a necessidade de se refletir sobre o escopo, o desenho e o alcance das políticas habitacionais para as populações de baixa renda e a avaliação da política pública se coloca, então, como determinante para avançar em soluções sustentáveis, que promovam a inclusão sócio-espacial.

Referências Bibliográficas

- Collonny J., Steil J., “Finding justice in the city”, in Marcuse P. et al., *Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice*, Routledge, New York, 2009, p. 1-16.
- Deak C., *Em busca das categorias da produção do espaço*, Editora Anna Blume, São Paulo, 2016.
- Escobar F.B., *A política nacional de habitação e a localização espacial dos empreendimentos do Programa Minha casa minha vida em Porto Alegre/RS*, dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS, 2016. Orientação: Livia Salomão Piccinini.
- Gobbato F.G., *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, 2016. Orientação: Livia Salomão Piccinini.
- Piccinini L.S., *A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais*, tese de doutorado, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS, 2016. Orientação: Oberon Mello.
- Royer L. De Oliveira, *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*, tese de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.
- Shimbo L. Zanin, *Habitação social de Mercado. A influência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*, Ed. C/Arte, Belo Horizonte, 2012.

Programa *Minha casa minha vida*. Reflexões críticas em breve

A *crítica urbanística* diz respeito basicamente às localizações:

- fora da malha urbana consolidada;
- fora das redes de infraestrutura e serviços (escolas, postos de saúde, comércio, transportes urbanos);
- onde não existem áreas de lazer e esportes;
- expandiu a malha urbana para além da malha consolidada, gerando custos de infraestrutura e ambientais.

Estas localizações, no entanto, *não são ilegais*, pois são aprovadas pelas prefeituras locais e os empresários recebem financiamento do governo brasileiro.

A *crítica arquitetônica* diz respeito basicamente a:

- moradias muito pequenas e sem relação com o tamanho da família (entre 36 e 52 metros quadrados de área);
- materiais de baixa qualidade;
- projetos arquitetônicos de baixa qualidade, em empreendimentos que contemplam até 1000 unidades iguais;
- ambiência pobre sem nenhum tipo de paisagismo no entorno imediato.

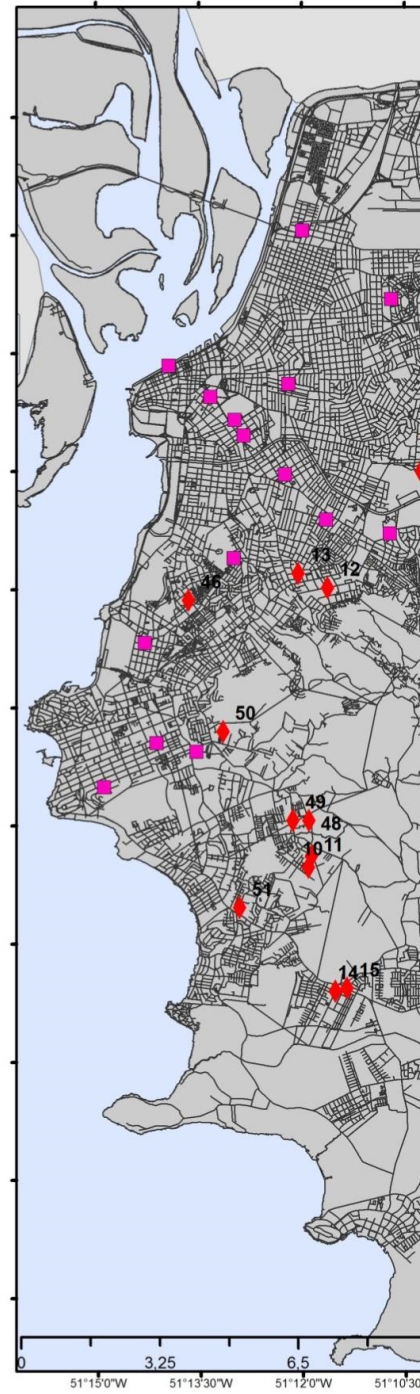
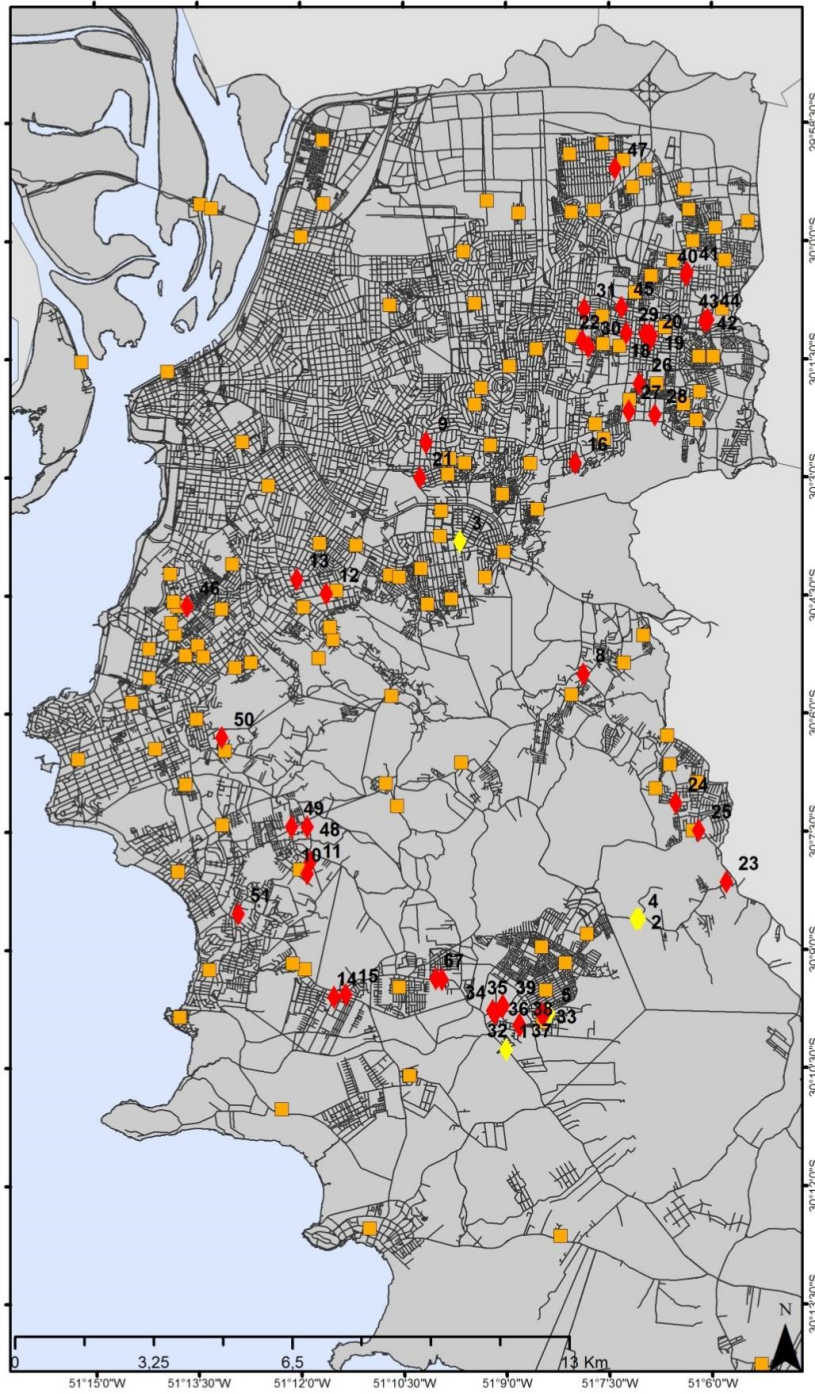
Os empreendimentos adotam a formulação de condomínios residenciais horizontais fechados, como os propostos para as classes médias e altas, com uma área térrea condominial que contempla churrasqueiras, áreas de esporte e lazer, piscinas, playgrounds, etc. e pelas quais os moradores devem pagar a taxa (condominial).

O fato de serem condomínios fechados tem facilitado a ação das forças do narcotráfico que controla os acessos dos conjuntos e domina as relações dos moradores nos empreendimentos.

A *crítica política* diz respeito basicamente a:

- o PMCMV é uma produção habitacional que visou dar apoio à construção civil mais do que produzir moradias;
- é chamada de “habitação social de mercado”;
- teve objetivos quantitativos e não qualitativos em relação à vida dos moradores e à qualidade de vida urbana;
- ao impulsionar a construção civil impulsionou o mercado imobiliário, de produtos da construção e de empregos nesta indústria;
- representou ganhos políticos para o Estado que promoveu a moradia;
- incentivou a propriedade privada de imóveis, sem pensar em outras soluções tais como o aluguel;
- expandiu a malha urbana para além da malha consolidada, gerando custos de infraestrutura e ambientais.

Livia Salomão Piccinini, *professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Departamento de Urbanismo; vice-diretora da Faculdade de Arquitetura (2019-2023) e coordenadora da Comissão de Pesquisa da Faculdade de Arquitetura (2016-2019). Tem experiência nos campos do Urbanismo, Planejamento Urbano e pesquisa nas áreas de habitação social; políticas públicas; sustentabilidade ecológico-ambiental; padrões urbanos e arquitetônicos; paisagismo e desenho urbano, planos diretores municipais.*



- LEGENDA**
- | | |
|--|--------------|
| EMPREENDIMENTOS
PMCMV ENTRE 2009 E 2014 | POSTO_SAUDE |
| FAIXA 1 | CENTRO_SAUDE |
| FAIXA 2/3 | HOSPITAL |

- | | |
|--|------------------------------------|
| | EIXOS VIÁRIOS |
| | PERÍMETRO DOS BAIRROS
DA CIDADE |

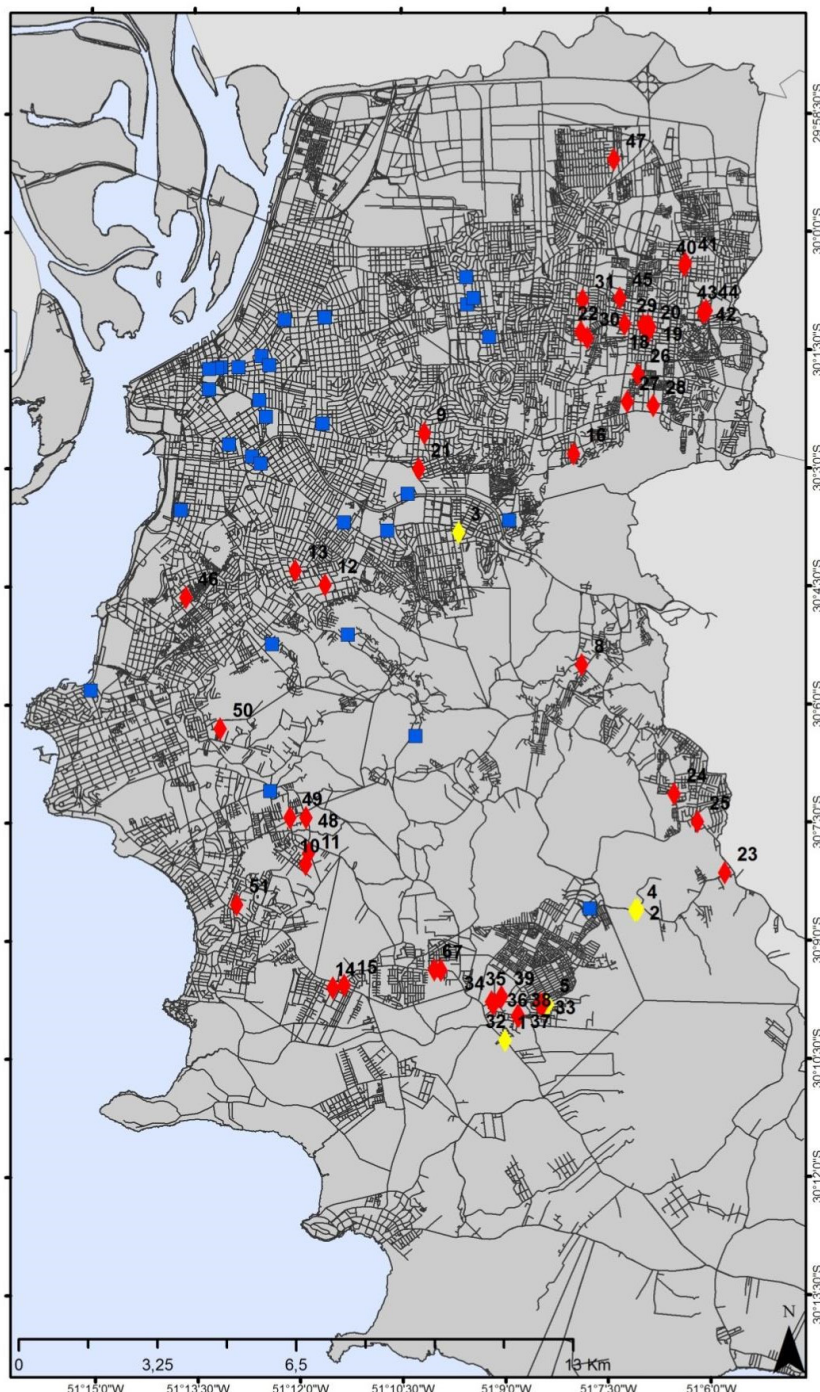
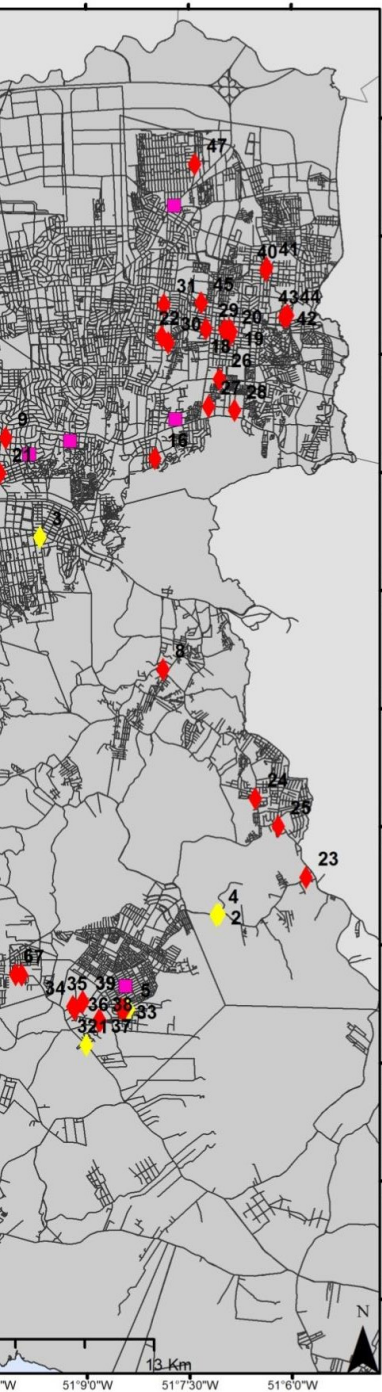


Fig. 1. Porto Alegre, empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida e equipamentos de assistência à saúde (postos de saúde, centros de saúde, hospitais) | interventions of the My Home, My Life Program and health care facilities (basic and family health care units, specialized health care centres, hospitals) | interventi del Programma Mia casa mia vita e attrezzature sanitarie (unità sanitarie di base e per la famiglia, centri sanitari specializzati, ospedali) (Source: Gobbato, 2016)

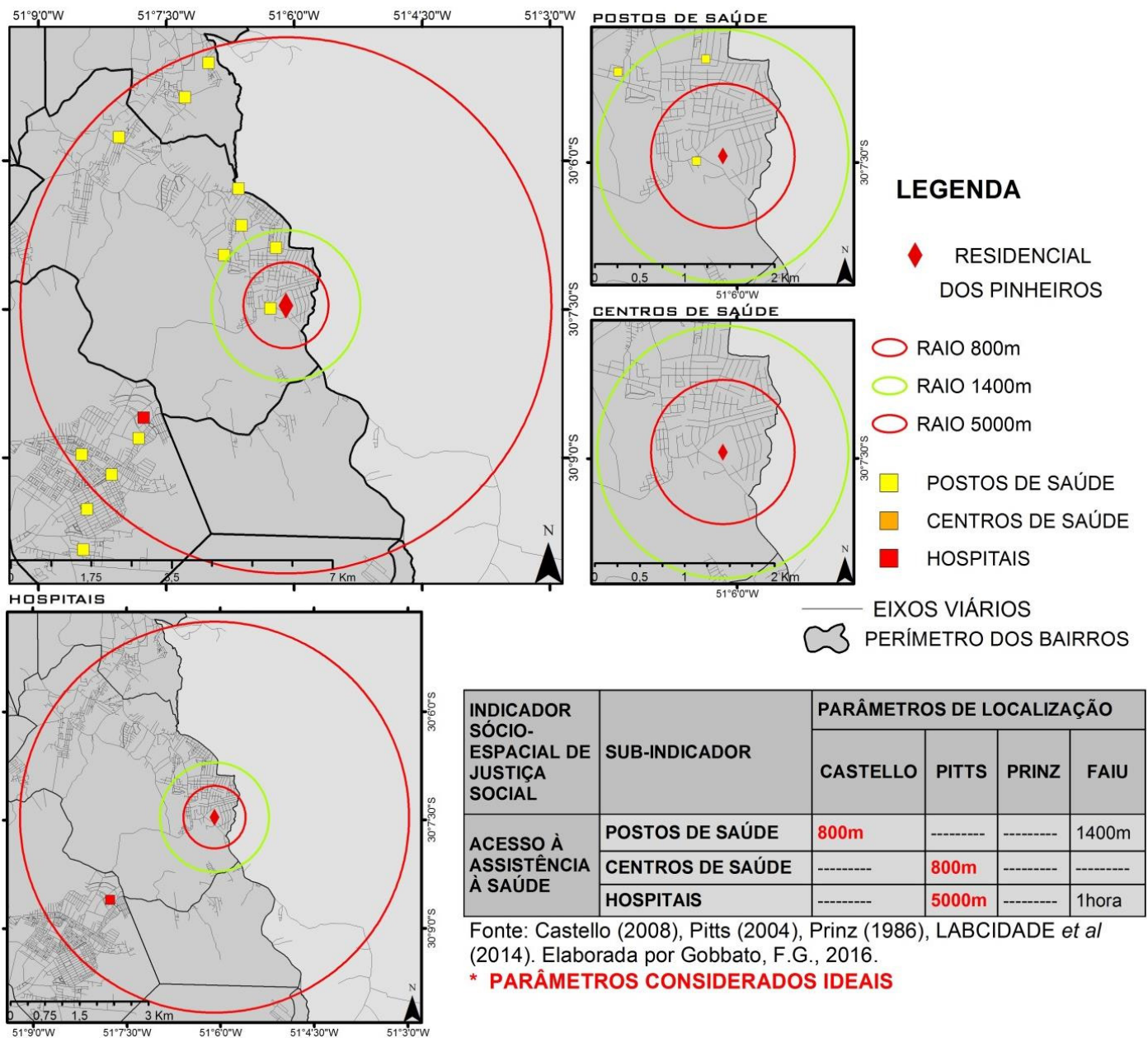


Fig. 2. Porto Alegre, empreendimento Residencial dos Pinheiros e equipamentos de acesso à assistência à saúde | residencial dos Pinheiros development and health care facilities | intervento Residencial dos Pinheiros e attrezzature sanitarie (Source: Gobbato, 2016)

The *My Home, My Life* social housing program in Brazil 2009-2016. A critical analysis

Introduction. A housing policy to stem economic and urban imbalances

Since the 90s, in Brazil some advancements towards the principles of environmental sustainability and socio-spatial inclusion have been made in the planning and regulatory process.

The main stages of this new perspective have emerged in the country from two main disputes. On the one hand, following the 1988 Federal Constitution, the proposals for socio-spatial inclusion in cities have defined a chapter of urban policy that began to generate a specific legislation: in 2004 it has been initiated the National Housing Policy and in 2009 with the federal law n. 11.977 the *My Home My Life* program (*Programa Minha Casa Minha Vida*, PMCMV). On the other hand, the International Conference for Sustainable Development, held in Rio de Janeiro in 1992, gave rise to the Agenda 21, focused on sustainable economic development at the international level and in national and local agendas. This has been ratified during the second and third conferences of the United Nations on Human Settlements, held respectively in Istanbul in 1996, Habitat II, and in Quito, Ecuador, in 2016, Habitat III on the new urban agenda. Both proposals went in the direction of fighting poverty and marking a significant milestone in the affirmation of guidelines and new concepts that today constitute the basis that address public policies, the urban planning goals and the housing programs at municipal, national and federal levels.

Internally, these political and legislative processes have worked to resolve the imbalances resulting from the restructuring of global economic processes and from the reform of the State, where great importance has been given to municipalities, because they possess the responsibility of providing services and infrastructures for the city organization. With respect to housing, these proposals were seeking to provide the housing units with a set of nearby equipment and services. These, more than essential primary urbanizations, guarantee the levels of urbanity, so relevant to urban life and constitute the primary demand for low-income populations. Urbanity implies mobility services, access to work and income, social inclusion and the right to the city in a broad sense, guaranteeing the social minimum that allows for quality of urban life and the autonomy of individuals.

Urban planning alone is not able to produce radical transformations or generate social justice. However, public policies can significantly increase the opportunities for the low-income population in the city. Furthermore, it is necessary to understand that the problem related to the city-poverty-environment relationship, although not new, requires methodologies and theories for helping to develop effective practices. To identify the impact of housing on residents' lives and on the city, studies need to be conducted on the ways in which public housing can affect inhabitants, with respect to their health, work and income conditions, personal relationships, education,

self-esteem or children learning. Positive results on health or employment, or other quality of life indicators, make the public *expenditure* on social housing, an *investment* creating positive impacts on the society as a whole, and this justifies state funding. Following these criteria, a brief analysis of the *My Home My Life* program is presented in the following sections. While being the place where economic, social and physical-spatial problems are perceived, the city is precisely the scale on which the issue of justice is raised and needs to be heard (Collonny, Steil, 2009) and concretely addressed.

Features of the *My Home, My Life* program

In 2009 in Brazil, the definition of the *My Home My Life* housing program was positively welcomed. The program, inspired by the Chilean and Mexican experiences, proposed the construction of over two million residential dwellings with the aim of reducing the housing shortage, identified at the time in eight million homes. According to the researches by the João Pinheiro Foundation and the Ministry of the City, in 2006 the housing shortage was 7,934,719 houses, corresponding to the 14.5% of the houses across the country.

The program, defined with no interaction with urban policies and no dialogue with civil society (social participation), has given prominence to the business sector, trying to relaunch the construction sector and tackle the global economic crisis of 2008, which was approaching the country.

The law establishing the program was aimed at strengthening housing production and access. After the identification of the 94% of the housing shortage concerning the population with an income up to 10 minimum wages (SM), the law divided this population in 3 income thresholds: 0-3 SM (F1), 3-6 SM (F2) and 6-10 SM (F3). Each income threshold corresponds to a particular organizational structure within the program: for the F1 threshold, the properties were subsidized up to 95% of their value; for F2 and F3, on the other hand, lines of credit were created at reduced interest rates. For the two lower income thresholds, construction companies received special credit lines, while for all three thresholds construction companies received tax relief and facilitations in the project approval process, with priority for the authorisation by Municipalities.

Associated with the National real estate market system, the PMCMV was guided by the objective of “organizing the private housing market” and, with the resources of the Workers’ Guarantee Fund (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS), expanded the methods of collecting funding sources and stimulating the hiring of new operators, securing real estate transactions through a special tax regime and a guarantee fund for housing. Thus, if from the point of view of corporate protagonism there are guarantees and facilitations deriving from the legal solutions put in place by the State when formulating the program, from the point of view of the city production, the support of the PMCMV depends on the decisions of the entrepreneurs and the municipality. The housing locations were not identified by the state. This generated unsatisfactory choices for the housing complexes, especially for the poorest income threshold (F1, 0-1 SM). The Municipality was responsible for defining the beneficiaries and registering them, and although from 2011 onwards the program assigned the choice of locations to local governments, this has never become a practice, due to the power of entrepreneurs, that were always able to determine locations, projects and beneficiaries.

The areas defined for the implementation of the PMCMV interventions, both acquired by the entrepreneur and made available by the Municipality, became a Special Area of Social Interest (*Área Especial de Interesse Social*, AEIS), though these areas were not defined as special areas in the local plan. Therefore, the locations of the

development areas do not correspond to the needs of the local residents and to those of the city. The choice of the site is determined by two variables: the value per square meter and the PMCMV requirements. In general, they are not well positioned in the urban network in order to benefit from the low land prices, and they are far as not to intercept existing public services (especially infrastructure networks).

These conditions require entrepreneurs to maximize their profit through subterfuges such as the projects' standardisation, the expansion of the size of condominiums and the reduction of construction duration. The interventions produced in this way do not satisfy the city needs, since the search for profit makes essential to locate new housing in areas that insufficiently satisfy the legal requirements. In these cases, the Municipalities commit themselves to carry out the works and the actions needed for the companies to meet the minimum standards for infrastructures and services, which must be guaranteed within a maximum radius of 2.5 km and include elementary schools and nurseries, basic sanitation, community services, leisure facilities, public transport lines, shops, and presence of other social housing projects. Such infrastructures and services, although available as physical facilities, require completion by the state, which manages and promotes public lighting services and infrastructures, regular transport lines, safety, paved access roads, drainage of rain and sewerage systems, and thus makes the entrepreneurial initiatives feasible.

Results in quantitative terms and proposals for improving the program

In 2016, seven years after the beginning of the Program, in its third phase, a significant number of housing units have been built.

However, the program still has a long way to go in the direction of guiding the country development and finding better solutions for the production of social housing. In particular, the F1 threshold, which has the largest housing shortage, has seen the lowest production, only the 27% of the program shares, which thus has the lowest production in proportion to the shortage. During this period, the most significant interventions in terms of housing construction in the program concern the F2 threshold, which represents the 66% of the realisations.

The number of dwellings built makes the PMCMV the largest housing program ever implemented in Brazil in recent years, approaching the one produced by *Banco Nacional da Habitação* (BNH) which built 4.5 million housing units during its 22 years of existence. The *My Home My Life* program realised a total of 4.2 million residential dwellings and built and delivered a total of 2.7 million houses between 2009 and 2016; but it is necessary to consider the significance of the changes undergone by the program in its third phase, after President Michel Temer took over the government in September 2016: one of these is the reduction of the benefits attributed by the PMCMV to the F1 income threshold (0-3 SM).

This brief presentation of the *My Home My Life* program allows to attribute to it the character identified by Shimbo (2012) of “market social housing”, where profitability derives directly from construction, from the size of the intervention and from the control of the productive standardization of the works; where public incentives for companies and the fact that this type of production is able to fight country's housing shortage, justify the form of public policy (Shimbo, 2012). Royer (2009) has defined this form of public policy a “financialization of housing policy”, which, far from trying to improve the housing and the city, has served to make the real estate and financial markets sustainable.

But it is also necessary to investigate the role of the private sector within the public policy. If the State orients its investments towards the real estate sector, subsidizing this branch of industry and legitimizing investments to address the housing shortage, as a counterweight it should exercise equal public control with respect to cities

and their inhabitants, ensuring the production of high-quality housing. The obligation to comply with the urban planning and building regulations is a possible way for the State to play the role of juridical-legal guarantor of the commons and to require private actors to respect the constitutional rule of property's social function and the social justice in cities.

Concerning specifically the PMCMV, recognizing the bad locations of the program interventions, a possibility to easily control them could be, for example, to introduce the obligation to evaluate the locations, hence accepting or not, the land proposed by the construction companies. Another possibility would be to approve project locations only in places with some minimum guaranteed infrastructures.

These possible determinations would require the State to take responsibility over the results of its actions, demanding a reasonable minimum return for the interventions it finances.

Conclusions. Quantity *versus* quality

Today, the country is experiencing a growing number of social housing projects, as well as critical assessments capable of fostering a new perspective on what has been done so far, positively impacting low-income populations and cities. Similarly, analytical-evaluative and technical-constructive academic research based on empirical studies can offer possible creative and economic solutions. However, there are still many issues that require reflection, in the direction of searching for positive effects on urban spaces and making urban sustainability viable as a significant result of public housing policy.

Until 2018, the *My Home My Life* program has offered quantitative answers: on the one hand, it has covered almost the entire national territory (96.15%) – which demonstrates its scope and capillarity – and has achieved the quantity related to the construction of housing units, but this quantity has not been significant to proportionally decrease the housing demand growth, as large-scale construction complexes have not taken place in the F1 threshold. Furthermore, the PMCMV has not played a decisive role in the creation of a city with a better quality of life for the low-income populations.

These remarks on the program highlight and draw attention to the need to reflect on the objectives, design and scope of the housing policies for low-income populations. Therefore, the evaluation of public policy represents a determining factor for advancing sustainable solutions promoting socio-spatial inclusion.

(Traduzione di Luca Lazzarini)

References

- Collonny J., Steil J., “Finding Justice in the City”, in Marcuse P. et al., *Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice*, Routledge, New York, 2009, p. 1-16.
- Deak C., *Em busca das categorias da produção do espaço*, Editora Anna Blume, São Paulo, 2016.
- Escobar F.B., *A política nacional de habitação e a localização espacial dos empreendimentos do programa Minha casa minha vida em Porto Alegre/RS*, master thesis, Post-graduate Program in Urban and Regional Planning, Federal University of Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS, 2016, rapporteur Livia Salomão Piccinini.
- Gobbato F.G., *Justiça social e materialidade: O PMCMV em Porto Alegre*, master thesis, Post-graduate Program in Urban and Regional Planning, Federal University of Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS, 2016, rapporteur Livia Salomão Piccinini.
- Piccinini L.S., *A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais*, Phd thesis, Post-graduate Program in Urban and Regional Planning, Federal University of Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS, 2016, rapporteur Oberon Mello.
- Royer L. De Oliveira, *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*, thesis, Post-graduate Program in Architecture and Urban Planning, University of San Paolo, 2009.
- Shimbo L. Zanin., *Habitação social de mercado. A influência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*, Ed. C/Arte, Belo Horizonte, 2012.

My Home My Life program. Summary of critical reflections

The *planning criticism* basically concerns the location of the interventions:

- outside the consolidated urban grid;
- outside the network of infrastructures and services (schools, health centers, retails, urban transport);
- where there are no spaces for leisure and sport;
- expanding the urban grid beyond the consolidated city, generating infrastructural and environmental costs.

These locations, however, *are not illegal*, because they are approved by the municipalities and the entrepreneurs receive funding from the Brazilian government.

The *architectural criticism* is fundamentally about:

- very small houses, unrelated to the family dimension (between 36 and 52 sqm);
- low quality materials;
- poor architectural projects and settlements with up to 1000 identical housing dwellings;
- poor environment with no landscape quality in the immediate vicinity.

The settlements created adopt the formulation of closed horizontal apartment buildings (*condomínios fechados*), such as those proposed for the middle and upper classes, with open spaces at the ground floor including barbecue, sports and recreational areas, swimming pools, playgrounds, etc. and for which residents were required to pay a condominium fee.

The fact of being *condomínios fechados* has facilitated the work of the police who has controlled the access to the building complexes and the relations among residents in the settlement.

The *political criticism* concerns the following issues:

- the PMCMV has been a housing production aiming at supporting the construction sector rather than at realizing houses;
- it can be defined as “market social housing”;
- it has had quantitative and non-qualitative objectives in relation to the life of residents and of the city;
- by encouraging construction production, it has strengthened the real estate market, construction materials and employment in this sector;
- it has generated political advantages for the State that promoted housing;
- it has encouraged the private ownership of real estate, without promoting other solutions such as renting;
- it has expanded the urban network beyond the consolidated city, generating infrastructural and environmental costs.

Traduzione di Luca Lazzarini

Livia Salomão Piccinini, *associate professor at the Federal University of Rio Grande do Sul, Faculty of Architecture, Department of Urbanism; vice-director of the Faculty of Architecture (2019-2023) and coordinator of the Research Committee of the Faculty of Architecture (2016-2019). She has experience in the fields of Urbanism, Urban Planning and carries out research in the areas of social housing, public policy, ecological-environmental sustainability, urban and architectural standards, landscape and urban design, municipal master plans.*

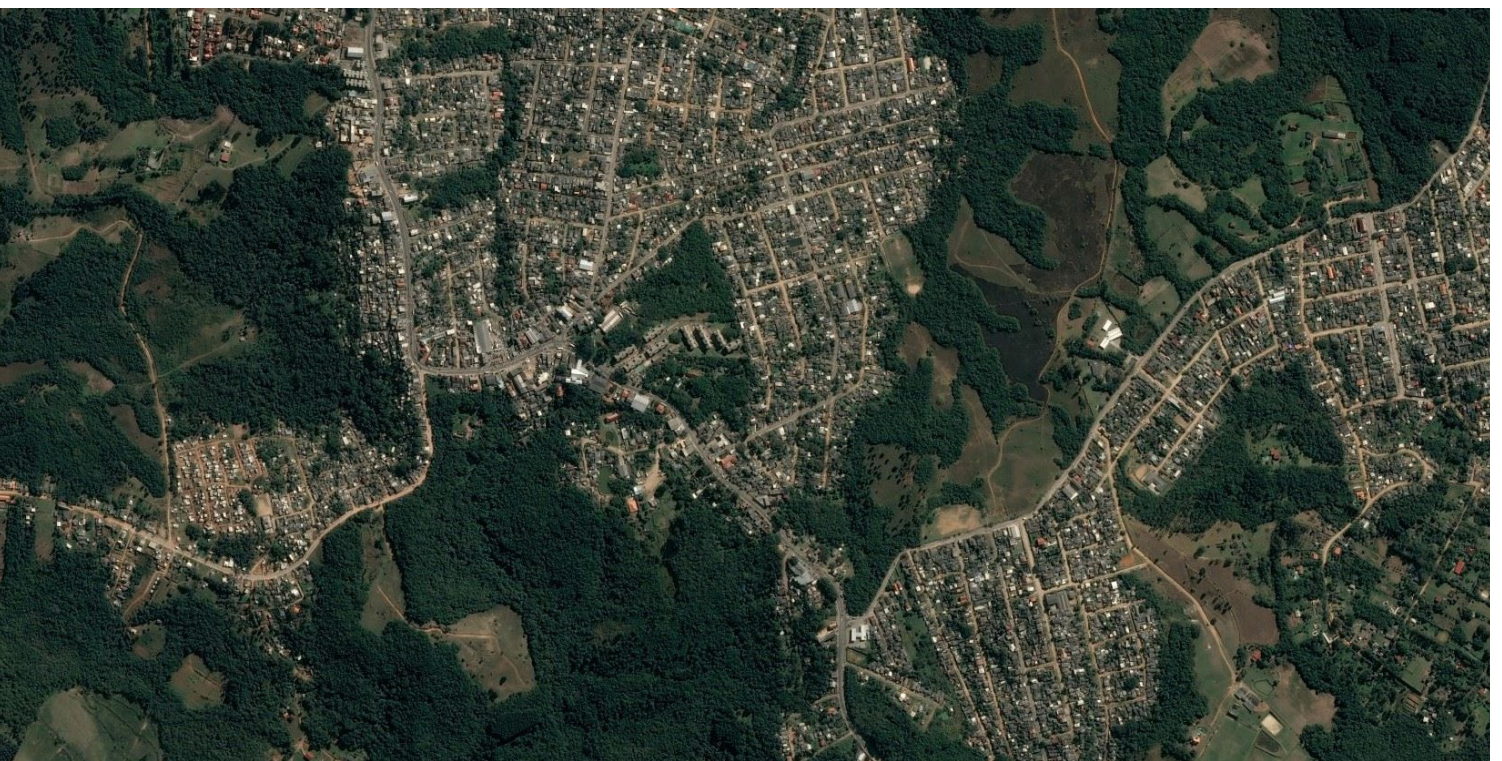


Fig. 3. Porto Alegre, Lomba do Pinheiro, Residencial dos Pinheiros 440 Ubs, estrada João De Oliveira Remião, 6700 (Source: Google Earth, 2019)



Fig. 4. Porto Alegre, Lomba do Pinheiro, Residencial dos Pinheiros 440 Ubs, estrada João De Oliveira Remião, 6700 (Source: Google Earth, 2019)



Fig. 5. Porto Alegre, Lomba do Pinheiro, Residencial dos Pinheiros 440 Ubs, estrada João De Oliveira Remião, 6700 (Source: Google Earth, 2019)

Il Programma di edilizia residenziale sociale

Mia casa mia vita

in Brasile 2009-2016.

Un'analisi critica

Introduzione. Una politica per la casa per arginare squilibri economici e urbani

Dagli anni '90, in Brasile si sono avuti progressi nel processo di pianificazione e regolamentazione urbana attenti ai principi della sostenibilità ambientale e dell'inclusione socio-spaziale.

Le tappe principali di questa nuova prospettiva sono emerse, nel Paese, a partire da due vertenze principali. Da un lato, a seguito della Costituzione federale del 1988, le proposte di inclusione socio-spaziale nelle città definiscono un capitolo di politica urbana che inizia a generare una legislazione specifica: nel 2004 sancisce la Politica nazionale sulla casa e nel 2009 il programma *Mia casa mia vita* (*Programa Minha Casa Minha Vida*, PMCMV) con la legge federale n. 11.977. Dall'altro lato, la conferenza internazionale per lo sviluppo sostenibile, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, diede origine all'Agenda 21, incentrata sullo sviluppo economico sostenibile a livello internazionale e nelle agende nazionali e locali, ratificato con la seconda e terza conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani, svoltesi rispettivamente a Istanbul nel 1996, Habitat II, e a Quito, in Ecuador, nel 2016, Habitat III sulla nuova agenda urbana. Entrambe le proposte vanno nella direzione della lotta alla povertà e segnano un traguardo significativo nell'affermazione di linee guida e nuovi concetti che oggi costituiscono le basi che orientano le politiche pubbliche, gli indirizzi della pianificazione urbana e dei programmi per l'edilizia residenziale, a livello comunale, statale e federale.

Internamente, questi processi politici e legislativi lavorano per risolvere gli squilibri derivanti dalla ristrutturazione dei processi economici globali e dalla riforma dello stato, dove grande importanza viene attribuita alle municipalità, perché ad esse è attribuita la responsabilità della dotazione di servizi e infrastrutture per l'organizzazione della città. Rispetto alla casa, queste proposte cercano di dotare l'unità abitativa di un insieme di attrezzature e servizi vicini che, più delle urbanizzazioni primarie essenziali, garantiscono le caratteristiche di urbanità, tanto care alla vita urbana e che sono la domanda prima delle popolazioni a basso reddito. L'urbanità implica servizi di mobilità, accesso al lavoro e al reddito, inclusione sociale e diritto alla città in senso ampio, garantendo il minimo sociale che consente qualità della vita urbana e autonomia individuale.

La pianificazione urbana, da sola, non è responsabile delle trasformazioni radicali o della giustizia sociale. Tuttavia, è utile che le politiche pubbliche possano aumentare le opportunità per i poveri in città. Inoltre, è necessario comprendere che il problema della relazione città-povertà-ambiente, sebbene non nuovo, richieda metodologie e teorie per aiutare a sviluppare pratiche efficaci. Per identificare l'impatto degli alloggi nella vita dei residenti e sulla città, devono essere condotti studi sui modi in

cui l'edilizia residenziale realizzata dallo Stato influenza gli abitanti, rispetto alle loro condizioni di salute, lavoro e reddito, alle relazioni personali, all'istruzione, all'autostima o all'apprendimento dei bambini. Risultati positivi sulla salute, o sull'occupazione, o su altri indicatori di qualità della vita, rendono quella che è una *spesa* di denaro pubblico per l'edilizia sociale, un *investimento* con conseguenze positive sulla società nel suo complesso, che giustifica il finanziamento statale.

È sulla base di questi criteri che di seguito si conduce una breve analisi sul programma *Mia casa mia vita*, perché se la città è il luogo in cui si avvertono i problemi economici, sociali e fisico-spaziali, è proprio questa la scala in cui si pongono anche le questioni di giustizia presenti e che hanno bisogno di essere sentite (Collonny, Steil, 2009) e concretamente affrontate.

Caratteristiche del programma *Mia casa mia vita*

Nel 2009 in Brasile la definizione del programma di edilizia residenziale *Mia casa mia vita* fu molto ben accolta. Il programma, ispirato all'esperienza cilena e messicana, propose la costruzione di oltre due milioni di unità residenziali con l'obiettivo di diminuire il deficit abitativo, all'epoca identificato in otto milioni di case. Secondo le ricerche della Fondazione João Pinheiro e del Ministero della città, nel 2006 il deficit abitativo era di 7.934.719 case, corrispondenti al 14,5% degli alloggi del Paese.

Il programma, definito senza l'interazione con le politiche urbane e senza interlocuzione con la società civile (partecipazione sociale), ha dato risalto al settore imprenditoriale, cercando di rilanciare la produzione edilizia e di affrontare la crisi economica globale del 2008, che si stava avvicinando al Paese.

La legge che ha istituito il programma, finalizzato alla produzione di abitazioni e all'accesso alla casa, dopo aver individuato che il 94% del deficit abitativo riguardava la popolazione con un reddito fino a 10 salari minimi (SM), la suddivide in 3 fasce di reddito: 0-3 SM (F1), 3-6 SM (F2) e 6-10 SM (F3). A ciascuna fascia di reddito corrisponde una particolare struttura organizzativa all'interno del programma: per la fascia F1 le proprietà sono state sovvenzionate fino al 95% del valore; per le fasce F2 e F3 sono state create invece linee di credito a tassi di interesse ridotti. Per le due fasce di reddito inferiori, le imprese di costruzione hanno ottenuto linee di credito speciali, mentre per tutte e tre le fasce le imprese di costruzione hanno ricevuto sgravi fiscali e facilitazioni nel processo di approvazione del progetto, con analisi prioritaria per l'approvazione nei Comuni.

Associato al Sistema nazionale del mercato immobiliare, il PMCMV è stato guidato dall'obiettivo di "organizzare il mercato privato della casa" e, con le risorse del Fondo di garanzia dei lavoratori (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS), ha ampliato le modalità di raccolta di fonti di finanziamento e stimolato l'inserimento di nuovi operatori, mettendo in sicurezza le transazioni immobiliari attraverso un regime fiscale speciale e un fondo di garanzia per l'abitazione. Così, se dal punto di vista del protagonismo aziendale si hanno garanzie e agevolazioni derivanti dalle soluzioni legali presentate dallo Stato in occasione della formulazione del programma, dal punto di vista della produzione della città, il sostegno del PMCMV dipende dalle decisioni degli imprenditori e dalla municipalità. Le localizzazioni non sono state definite dallo Stato, generando scelte insoddisfacenti per gli alloggi, soprattutto nella fascia di reddito più deficitaria (F1, 0-1 SM). Il Comune era responsabile della definizione dei beneficiari e della loro registrazione, e sebbene dal 2011 in poi il programma abbia iniziato ad assegnare ai governi locali la scelta delle localizzazioni, ciò non è mai divenuto una prassi, a causa del potere degli imprenditori, a cui era sempre consentito di determinare luoghi, progetti e beneficiari.

Le aree definite per la realizzazione degli interventi del PMCMV, sia acquisite dall'imprenditore, sia messe a disposizione dal Comune, divengono Area speciale

di interesse sociale (*Área Especial de Interesse Social*, AEIS), senza che tali zone siano definite aree speciali nel piano regolatore comunale. Pertanto, le localizzazioni delle aree di sviluppo non corrispondono alle esigenze dei residenti e ai bisogni reali della città. La scelta del terreno è determinata da due variabili: il valore al metro quadrato e i requisiti PMCMV; in generale esse non possono essere ben posizionate nella rete urbana per non aumentare il prezzo del terreno, né possono essere tanto lontane da non intercettare attrezzature (reti infrastrutturali, fundamentalmente).

Queste condizioni richiedono che l'imprenditore massimizzi il suo profitto attraverso sotterfugi quali la standardizzazione dei progetti, l'ampliamento della dimensione dei condomini e la riduzione dei tempi di costruzione. Gli interventi così prodotti non soddisfano le esigenze della città, poiché la ricerca del profitto rende indispensabile la localizzazione in aree che soddisfano in modo insufficiente i requisiti legali. In questi casi i Comuni si impegnano nell'esecuzione dei lavori e delle azioni necessarie affinché le imprese soddisfino le richieste minime di attrezzature e servizi, che devono essere garantiti entro un raggio massimo di 2,5 km e comprendono scuole elementari e asili nido, servizi sanitari di base, servizi di comunità, attrezzature per il tempo libero, linee di trasporto pubblico, negozi, presenza di altri interventi di edilizia residenziale sociale. Tali attrezzature e servizi, anche se disponibili come strutture fisiche, richiedono il completamento da parte dello Stato, che gestisce e promuove i servizi e le infrastrutture di illuminazione pubblica, gli orari regolari degli autobus, la sicurezza, le strade di accesso asfaltate, il drenaggio della pioggia e le fognature, rendendo fattibili le iniziative imprenditoriali.

Risultati in termini quantitativi e proposte di miglioramento del programma

Nel 2016, a sette anni dall'inizio del Programma, nella sua terza fase, si rilevava che era stato realizzato un numero significativo di unità abitative.

Tuttavia, il programma ha ancora molta strada da fare in direzione di uno sviluppo e di soluzioni migliori per la produzione di alloggi sociali nel Paese. In particolare la fascia F1, che ha il deficit abitativo maggiore, ha visto la produzione più bassa, solo il 27% delle quote del programma, che ha così la minor produzione in proporzione al deficit. Durante questo periodo, gli interventi più consistenti in termini di realizzazione di abitazioni del programma riguardano la fascia F2, che rappresenta il 66% della produzione.

Il numero di unità costruite rende il PMCMV il più grande programma abitativo mai prodotto in Brasile negli ultimi anni, avvicinandosi a quello prodotto dal *Banco Nacional da Habitação* (BNH) che ha realizzato 4,5 milioni di unità abitative durante i suoi 22 anni di esistenza. Il programma *Mia casa mia vida* ha contrattato un totale di 4,2 milioni di unità residenziali e ha costruito e consegnato, tra il 2009 e il 2016, un totale di 2,7 milioni di case; ma è necessario considerare il significato dei cambiamenti subiti dal programma nella sua terza fase, dopo che il presidente Michel Temer ha assunto il governo nel settembre 2016: uno di questi è la riduzione dei benefici attribuiti dal PMCMV alla popolazione a reddito in fascia F1 (0-3 SM).

Questa breve restituzione del programma *Mia casa mia vida* permette di attribuire allo stesso il carattere individuato da Shimbo (2012) di "edilizia residenziale sociale di mercato", dove la redditività deriva direttamente dalla produzione, dalle dimensioni dell'intervento e dal controllo della standardizzazione produttiva nei costi delle opere; dove gli incentivi pubblici per le aziende e il fatto che questo tipo di produzione sia efficace, dato il deficit abitativo del Paese, giustificano la forma di politica pubblica (Shimbo, 2012) che Royer (2009) indica 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.

Ma è anche necessario indagare il ruolo del settore privato nella politica pubblica. Se lo Stato indirizza i propri investimenti verso il settore immobiliare, sovvenzionando questo ramo industriale e legittimando gli investimenti per far fronte al deficit abitativo, come contrappeso dovrebbe esercitare un eguale controllo pubblico rispetto alle città e ai loro abitanti, assicurando la produzione di alloggi di qualità. L'obbligo di ottemperare all'applicazione delle leggi urbanistiche ed edilizie è un modo possibile per lo Stato di svolgere il ruolo di garante giuridico-legale e del bene comune e di far rispettare la regola costituzionale della funzione sociale della proprietà e la giustizia sociale nelle città.

Nello specifico del PMCMV, riconoscendo le ubicazioni pessime degli interventi del programma, una possibilità di controllo "a portata di mano" potrebbe essere, ad esempio, l'obbligo di valutare le localizzazioni, accettando o meno, il terreno proposto dalle imprese di costruzione. Un'altra possibilità sarebbe quella di consentire localizzazioni dei progetti solo in luoghi con un'infrastrutturazione minima garantita. Queste possibili determinazioni richiederebbero allo Stato di assumersi la responsabilità dei risultati delle proprie azioni, esigendo un rendimento minimo ragionevole negli interventi che finanzia.

Conclusioni. Quantità *versus* qualità

Oggi, nel Paese, si accumulano esperienze sull'edilizia sociale, oltre a valutazioni critiche in grado di favorire una nuova prospettiva di quanto fatto sinora, in una direzione positiva per le classi sociali povere e le città. Allo stesso modo, le ricerche accademiche di carattere analitico-valutativo e tecnico-costruttivo possono offrire possibili soluzioni creative ed economiche, a partire da studi empirici. Tuttavia, sono ancora molte le questioni che richiedono una riflessione sulla ricerca degli effetti positivi sugli spazi urbani e per rendere praticabile la sostenibilità urbana come risultato significativo di una politica pubblica per la casa.

Fino al 2018, il Programma *Mia casa mia vita* ha offerto risposte quantitative: da un lato, raggiunge quasi tutto il territorio nazionale (96,15%) – il che dimostra la sua portata e capillarità – e ha raggiunto la quantità richiesta nella produzione di unità abitative, ma tale quantità non è stata significativa per diminuire proporzionalmente la crescita della domanda di alloggi, in quanto la produzione su larga scala non avviene nella fascia F1. Inoltre, il PMCMV non ha un ruolo determinante nella realizzazione di una città con una migliore qualità della vita per le popolazioni più povere. Queste osservazioni sul programma evidenziano e richiamano l'attenzione sulla necessità di riflettere sugli obiettivi, sulla progettazione e sulla portata delle politiche abitative per le popolazioni a basso reddito e la valutazione della politica pubblica è, quindi, un fattore determinante per l'avanzamento di soluzioni sostenibili che promuovano l'inclusione socio-spaziale (*traduzione di Marco Mareggi*).

Riferimenti bibliografici

- Collonny J., Steil J., “Finding Justice in the City”, in Marcuse P. et al., *Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice*, Routledge, New York, 2009, p. 1-16.
- Deak Ç., *Em busca das categorias da produção do espaço*, Editora Anna Blume, San Paolo, 2016.
- Escobar F.B., *A política nacional de habitação e a localização espacial dos empreendimentos do programa Minha casa minha vida em Porto Alegre/RS*, dissertazione di master, Programma post-laurea in Pianificazione urbana e regionale, Università federale del Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS, 2016, relatrice Livia Salomão Piccinini.
- Gobbato F.G., *Justiça social e materialidade: o PMCMV em Porto Alegre*, dissertazione di master, Programma post-laurea in Pianificazione urbana e regionale, Università federale del Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS, 2016, relatrice Livia Salomão Piccinini.
- Piccinini L.S., *A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais*, tesi di dottorato, Programma post-laurea in Pianificazione urbana e regionale, Università federale del Rio Grande do Sul, Propur-UFRGS, 2016, relatore Oberon Mello.
- Royer L. De Oliveira, *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*, tesi, Programma post-laurea in Architettura e urbanistica, Università di San Paolo, 2009.
- Shimbo L. Zanin., *Habitação social de mercado. A influência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*, Ed. C/Arte, Belo Horizonte, 2012.

Programma *Mia casa mia vita*. Riflessioni critiche in sintesi

La *critica urbanistica* riguarda fundamentalmente la localizzazione degli interventi:

- fuori dalla maglia urbana consolidata;
- al di fuori della rete delle infrastrutture e dei servizi (scuole, centri sanitari, commercio, trasporti urbani);
- dove non vi sono spazi per il tempo libero e lo sport;
- espandendo la maglia urbana al di là della città consolidata, generando costi di infrastrutturazione e ambientali.

Tali localizzazioni, però, *non sono illegali*, perché sono approvate dai Comuni e gli imprenditori ricevono finanziamenti dal governo brasiliano.

La *critica architettonica* riguarda fundamentalmente:

- case molto piccole, estranee alla dimensione familiare (tra 36 e 52 mq di superficie);
- materiali di bassa qualità;
- progetti architettonici scadenti e insediamenti che contemplan fino a 1000 unità abitative identiche;
- ambiente povero, senza alcuna qualità del paesaggio nelle immediate vicinanze.

Gli insediamenti realizzati adottano la formulazione dei condomini residenziali orizzontali chiusi (*condominios fechados*), come quelli proposti per le classi medie e alte, con spazi aperti condominiali al piano terra che comprendono area barbecue, sportive e ricreative, piscine, campi giochi, ecc. e per i quali i residenti devono pagare una quota condominiale.

Il fatto di essere *condominios fechados* ha facilitato l'azione delle forze dell'ordine che controllano l'accesso ai complessi edilizi e i rapporti dei residenti nell'insediamento.

La *critica politica* riguarda fundamentalmente:

- il PMCMV è una produzione abitativa che mirava a sostenere il settore edilizio piuttosto che a produrre case;
- si può definire "edilizia residenziale sociale di mercato";
- aveva obiettivi quantitativi e non qualitativi in relazione alla vita dei residenti e alla qualità della vita urbana;
- incentivando la produzione edilizia, ha rafforzato il mercato immobiliare, i prodotti da costruzione e l'occupazione in questo settore;
- ha rappresentato vantaggi politici per lo Stato che ha promosso l'edilizia abitativa;
- ha incoraggiato la proprietà privata di immobili, senza pensare ad altre soluzioni come l'affitto;
- ha ampliato la rete urbana oltre la città consolidata, generando costi infrastrutturali e ambientali.

Traduzione di Marco Mareggi

Livia Salomão Piccinini, *professoressa associata presso il Dipartimento di urbanistica, Facoltà di architettura, Università federale del Rio Grande do Sul; vicedirettrice della Facoltà di architettura (2019-2023) e coordinatrice del Comitato di ricerca della Facoltà di architettura (2016-2019). Ha esperienza nei settori dell'urbanistica e della pianificazione urbana e svolge ricerche nei settori: edilizia sociale, politiche pubbliche, sostenibilità ecologico-ambientale, standard urbanistici e architettonici, paesaggio e progettazione urbana, pianificazione comunale.*

UMA JANELA SOBRE AS CIDADES DO BRASIL

Edited by Marco Mareggi