POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Obiettivo casa per tutti: il programma Minha Casa Minha Vida in Brasile. Housing for all: Minha Casa Minha Vida Programme in Brazil

Original
Obiettivo casa per tutti: il programma Minha Casa Minha Vida in Brasile. Housing for all: Minha Casa Minha Vida Programme in Brazil / De Filippi, F., Roccella, G., Rudiero, E.. - In: ATTI E RASSEGNA TECNICA. - ISSN 0004-7287. - ELETTRONICO. - LXXIV:1(2020), pp. 57-64.

Availability:
This version is available at: 11583/2849282 since: 2020-10-22T08:46:40Z

Publisher:
Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino

Published
DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

30 October 2026

ATTI E RASSEGNA TECNICA

DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
RIVISTA FONDATA A TORINO NEL 1867

NUOVA SERIE - ANNO LXXIV - Numero 1 - GIUGNO 2020

Direttore	Andrea Longhi
Caporedattore	Davide Rolfo
Comitato scientifico	Luca Caneparo, Pietro Cazzato, Alessandro De Magistris, Guglielmo Demichelis, Giovanni Durbiano, Davide Ferrero, Francesca B. Filippi, Roberto Fraternali, Stéphane Garnero, Claudio Germak, Diego Giachello, Andrea Longhi, Alessandro Martini, Marco Masoero, Frida Occelli, Paolo Picco, Davide Rolfo, Valerio Rosa, Cristiana Rossignolo, Giovanna Segre, Paolo Mauro Sudano, Mauro Volpiano
Segreteria del Comitato Scientifico	Elena Greco
Impaginazione e grafica	Luisa Montobbio

art.siat.torino.it

«Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino» è riconosciuta come Rivista scientifica dall'ANVUR - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca per l'Area 08 - Ingegneria Civile e Architettura (aggiornamento 11 agosto 2020).

Annate dal 1868 al 1969: digit.biblio.polito.it/atti.html
Articoli indicizzati dal 1947: www.cnba.it/spogli
Digitalizzazione curata dal Sistema Bibliotecario del Politecnico di Torino

Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino
corso Massimo d'Azeglio 42, 10123 Torino - 011 6508511 - siat.torino.it

ISSN 0004-7287

Distribuito con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale
Licensed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

In copertina: fotografia di Andrea G. Melillo

Andrea Longhi	Editoriale. Progetti nel cassetto *Editorial. Projects in the drawer*	5
	RASSEGNA	
Ilaria Papa	L'abbazia di Sant'Andrea di Vercelli: analisi del costruito della chiesa *The abbey of Sant'Andrea in Vercelli: architectonical study of the church*	9
Elena Gianasso	Sperimentare Leonardo da Vinci nel sapere politecnico *Going through Leonardo da Vinci in polytechnic culture*	17
Francesco Novelli	*Antonio Bertola, avvocato e ingegnere militare torna a Muzzano*. Esperienze di progettazione integrata tra conservazione e valorizzazione culturale *Antonio Bertola, lawyer and military engineer returns to Muzzano.* *Experiences of integrated design between preservation and cultural enhancement*	26
Silvia Summa	La manutenzione del patrimonio culturale della diocesi di Torino: analisi qualitativa e quantitativa degli interventi di conservazione e restauro *The restoration of the cultural heritage in the diocese of Turin: quality and* *quantity analyses of conservation and restoration works*	33
Silvia Beltramo, Paolo Bovo	Conoscere e conservare il paesaggio urbano. Il *Piano di manutenzione* *delle superfici di facciata del centro storico di Saluzzo* *Knowledge and conservation of the urban landscape: the* Piano di manutenzione delle superfici di facciata del centro storico di Saluzzo	39
Matteo Consoli, Andrea Bocco, Luca Raimondo	Consumi energetici e comfort in edifici tradizionali in pietra: monitoraggio e ipotesi di intervento *Energy consumption and comfort in traditional stone buildings:* *monitoring and retrofit options*	47
Francesca De Filippi, Graziella Roccella, Elena Rudiero	Obiettivo casa per tutti: il programma Minha Casa Minha Vida in Brasile *Housing for all: Minha Casa Minha Vida Programme in Brazil*	57
Marco Masoero, Cristina Rottondi, Antonio Servetti, Louena Shtrepi	Musica e tecnologia: un rapporto virtuoso *Music and technology: a virtuous relationship*	65
	RECENSIONI | MOSTRE E CONVEGNI	
Guido Montanari	Vista dall'alto, una Mostra di Urban Lab	80
Emanuela Garofalo	Città medievali e frati. Un seminario internazionale di studi	82
Filippo Gemelli	Un convegno multidisciplinare per gli ottocento anni del Sant'Andrea di Vercelli	84
	RECENSIONI | LIBRI E SITI	
Gabriele Manella	Torino "sospesa" tra fordismo e postfordismo: una lettura sociologica	86
Cristina Cuneo	Una chiesa per la devozione, la corte, la società	87
Andrea Longhi	Chiese del Novecento: catalogazione e nodi aperti	88
Andrea Longhi	Identità regionale e storia sabauda: profili storiografici	89
Elena Cardino	Torino prima e dopo. Il cambiamento che non immagini	90
Noemi Mafrici	*9centRo*, un portale digitale ai patrimoni del Novecento	92
	CRONACHE	
Beatrice Coda Negozio	Ieri, già futuro	94
Laura Curino	Pietro Paleocapa: taglio e cucito	108
Vittorio Marchis	Le contraddizioni creative. Galileo Ferraris tra passato e futuro	111
Michele Bonino	Una lezione dell'Eclettismo di Carlo Ceppi: negoziare la globalizzazione	116
Beatrice Coda Negozio	Omaggio al '900	121
Luca Gibello	Frammenti biografici, tra ricorrenze e differenze	125

Obiettivo casa per tutti: il programma Minha Casa Minha Vida in Brasile

Housing for all: Minha Casa Minha Vida Programme in Brazil

FRANCESCA DE FILIPPI, GRAZIELLA ROCCELLA, ELENA RUDIERO

Abstract

A undici anni dal lancio del programma Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lo studio prende in considerazione gli effetti del piano confrontando criticità ed effetti positivi sul territorio. La ricerca evidenzia che molti degli interventi realizzati sono lontani dai centri abitati, privi dei servizi essenziali e di scarsa qualità architettonica. Le azioni correttive messe in atto dal governo brasiliano non sembrano aiutare a risolvere i problemi identificati. Il territorio brasiliano presenta inoltre grande eterogeneità dal punto di vista socio economico, climatico e culturale: un solo piano senza declinazioni locali pare inadeguato. Una possibile direzione di sviluppo futuro per il miglioramento della qualità della vita dei residenti è rappresentata dall'integrazione di soluzioni proprie dell'ambito Smart City, quale punto di incontro tra le esigenze delle pubbliche amministrazioni e il supporto dei privati che tentano di declinarle nell'ambito dell'affordable housing.

Eleven years after the launch of the Minha Casa Minha Vida (PMCMV) programme, this study takes into consideration the effects of the plan on the territory by comparing critical issues and positive effects. The research highlights that many of the interventions are far from urban centers, lacking essential services reflecting a poor architectural quality. The corrective actions implemented by the Brazilian government do not seem to help in solving the identified problems. Besides this, the Brazilian territory presents great heterogeneity from a socio-economic, climatic and cultural point of view: a general nationwide plan without local variations seems inadequate. A possible direction of future development for the improvement of the quality of life of the residents is represented by the integration of solutions belonging to the Smart City domain. This integration is a meeting point between the needs of the public administrations and the support of private innovative developers who are trying to deploy them into the Affordable housing market.

Francesca De Filippi, professore associato di Tecnologia dell'architettura, Politecnico di Torino, DAD

francesca.defilippi@polito.it

Graziella Roccella, Chief Research and Urban Planning Officer, Planet Smart City

Elena Rudiero, architetto, Masterplanning Unit, Planet Smart City

Premessa

Il Brasile è uno dei Paesi in cui gli effetti dei modelli di (in)sostenibilità urbana e del deficit abitativo più pesano sulla qualità di vita nelle città: circa il 19% della popolazione vive in insediamenti informali[1] e la mancanza di abitazioni è una delle cause principali di esclusione sociale[2] (Figura 1). Da tempo il Paese cerca di offrire una risposta concreta al deficit abitativo, attraverso piani di sviluppo urbano, con particolare attenzione alle fasce di popolazione a basso reddito[3].

Il Politecnico di Torino, in particolare il Centro di ricerca sull'habitat nel Sud Globale (CRD-PVS) ha una storia ormai ventennale di cooperazione con alcune Municipalità brasiliane, nella definizione di strategie e progetti di



Figura 1. Osasco, São Paulo. Favela Morro de Socó (foto: Francesca De Filippi).

rigenerazione urbana e riqualificazione ambientale di aree marginali; una collaborazione che ha favorito nel tempo anche lo sviluppo di tesi di laurea, workshop di terzo livello e seminari di approfondimento congiunti[4]. La ricerca qui presentata trae spunto da una collaborazione con la città di Osasco, nell'area metropolitana di San Paolo, e si arricchisce di un ulteriore confronto con l'Unità Research and Urban Planning di Planet Smart City, società attiva in Brasile con progetti di *affordable housing*.

1. Il programma *Minha Casa Minha Vida*

La crisi economica che ebbe inizio nel 2008 negli Stati Uniti investì il mondo intero, contaminando il sistema capitalista dipendente dalle finanze globali. Il governo brasiliano tentò di reagire rapidamente alla crisi, adottando misure di espansione del credito dalle banche pubbliche e provvedimenti d'appoggio ai settori in difficoltà[5].

Nel 2009 il governo annunciò il lancio del programma *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) come misura concreta per la diminuzione del deficit abitativo, che al 2008 si aggirava intorno ai 5,45 milioni di unità, ovvero il 10% dello stock nazionale[6]. Con l'obiettivo di ampliare l'offerta di mercato per le famiglie con reddito fino a dieci salari minimi[7], venne stabilita la soglia di un sussidio diretto, proporzionale al reddito familiare.

Il Programma ebbe un impatto positivo sull'economia grazie agli effetti generati tramite l'industria delle costruzioni[8]; servì inoltre come incentivo per l'acquisto della casa da parte della popolazione a basso reddito, influenzando così la crescita economica attraverso la generazione di posti di lavoro e guadagnando consensi popolari[9].

Per monitorare l'efficacia del Programma, il Governo Federale stabilì, per le diverse fasi della sua attuazione, gli obiettivi da raggiungere, in termini di numero di abitazioni costruite: nella prima (2009-2011) un milione; nella seconda e terza (2011-2014 e 2016-2018) due milioni ciascuna. Tuttavia, per comprendere il PMCMV è necessario uno sguardo che superi la semplice analisi quantitativa[10].

Il Programma è attuato seguendo due modalità principali di intervento: *Habitaçao de Interesse Social* e *Segmento Economico*. La prima riguarda la costruzione di case per una fascia di popolazione a reddito quasi nullo[11] e implica lo stanziamento pressoché totale di fondi pubblici per la costruzione e l'acquisizione dell'immobile; la seconda prevede la costruzione di alloggi per fasce di reddito superiore a tre salari minimi, incentivando il settore immobiliare privato attraverso sussidi pubblici e meccanismi di agevolazione finanziaria. Le case per questa fascia di popolazione sono soggette alle regole di mercato, dunque messe in vendita, ma a prezzi calmierati[12].

Il criterio per l'accesso ai finanziamenti è definito in base al reddito familiare. Nelle prime due fasi di attuazione del Programma[13] erano tre: da zero a tre salari minimi, da tre a sei e da sei a dieci[14]; nell'ultima divennero quattro, facilitando così l'accesso ai finanziamenti a un più ampio bacino di utenza con reddito inferiore. L'incremento delle fasce e la conseguente redistribuzione dei redditi si resero necessarie per l'impossibilità delle famiglie più povere di provvedere ai costi mensili del mutuo, sommati a quelli della manutenzione e dei servizi[15].

Il Programma è poi articolato in diverse modalità attuative. Il MCMV-FAR (*Fundo Arrendamento Residencial*) ha come obiettivo rendere accessibile l'acquisto della casa alle famiglie, attraverso la realizzazione di unità abitative da parte di aziende del settore delle costruzioni. Tale modalità prevede la realizzazione del progetto da parte di un appaltatore incaricato dalla CAIXA, che è responsabile della consegna delle proprietà completate. Le abitazioni realizzate sono di proprietà del FAR finché non vengono assegnate o vendute. Per le fasce più basse il sussidio per l'acquisto è a copertura quasi totale, ed è necessario sottoporsi a un sorteggio per l'assegnazione della casa. Per le fasce superiori (due e tre) il meccanismo è pressoché il medesimo, ma il sussidio erogato è inferiore; i beneficiari non devono dunque attendere l'assegnazione diretta della casa, ma possono rivolgersi alla CAIXA con la necessaria documentazione per chiedere il finanziamento.

MCMV – Entidades prevede finanziamenti per l'accesso alla casa rivolti alle famiglie più povere, coordinate da "Entidades", enti riconosciuti dal Ministério das Cidades, organizzati in forma associativa o di cooperative autogestite. I prestiti sono concessi per due finalità distinte: la costruzione di nuove abitazioni nelle città o la riqualificazione di immobili esistenti. Le famiglie che possono accedere al finanziamento appartengono alla prima fascia. Nonostante il limitato investimento (solo l'1% delle abitazioni sono costruite con MCMV-E), questa sezione del Programma è molto importante, in quanto rappresenta l'esito della lotta per includere comunità a basso reddito nel processo di realizzazione e assegnazione di abitazioni a condizioni agevolate, dal quale, storicamente, sono sempre state escluse[16].

2. Il PMCMV dieci anni dopo

Alcuni gruppi di ricerca in Brasile hanno osservato e analizzato da diverse prospettive le criticità e gli effetti sul territorio nell'arco dei dieci anni dall'avvio del Programma. Un approfondimento importante riguardo la qualità del progetto architettonico è stato sviluppato dalla Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e dal Laboratòrio de Habitação e Assentamentos Humanos – LABHAB nel 2012. Il gruppo di ricerca ha preso in esame i nuovi quartieri costruiti grazie all'euforia derivante dagli incentivi del PMCMV[17]. L'analisi si concentra sugli interventi del segmento economico per le fasce due e tre ed evidenzia come, sebbene presenti in quantità minore, progetti di edilizia pubblica come Portais e Vicentina ad Osasco, nell'area metropolitana di San Paolo, dello Studio Vigliecca e Associati (Figura 2), mostrino una qualità architettonica superiore a quella offerta dal settore privato.

Il gruppo di ricerca riscontra inoltre criticità ricorrenti nella maggior parte dei casi analizzati nel medesimo segmento, in particolare riguardo alla pianificazione dell'insediamento, l'inserimento nel tessuto esistente e la qualità architettonica degli edifici[18]. I progetti realizzati grazie ai finanziamenti del PMCMV sono tuttora costruiti in aree periferiche della città (dove il costo della terra è minore), mancano di infrastrutture e servizi adeguati, non sono facilmente accessibili



Figura 2. Osasco, São Paulo. Quartiere Portais (fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano/SEHDU di Osasco).



Figura 3. Eunápolis, Bahia. Insediamento realizzato tramite il Piano MCMV (foto: Manu Dias/SECOM; fonte: Wikimedia Commons).

con mezzi di trasporto pubblico. La pianificazione degli insediamenti non tiene conto delle caratteristiche geomorfologiche del sito o dell'impatto sull'ambiente e sul paesaggio, proponendo in molti casi una reiterazione di edifici identici o condomini a pianta ad H (Figura 3). Si riscontra infine una carenza di qualità alla scala architettonica, per quanto riguarda il dimensionamento delle unità abitative, la flessibilità degli spazi e le strategie di sostenibilità ambientale.

Simili criticità sono state evidenziate anche dal gruppo Rede Cidade e Moradia[19] che nel 2015 ha divulgato i risultati di una ricerca riguardo gli effetti che il PMCMV ha avuto sulla qualità di vita della popolazione, nonché gli impatti a livello territoriale. Il documento descrive, seguendo le categorie stabilite nell'*Osservazione Generale n. 4* dal Comitato di Diritti Economici, Sociali e Culturali dell'ONU (1991)[20], i parametri che definiscono un abitare dignitoso: abitabilità, disponibilità di servizi e infrastrutture, localizzazione, adeguamento culturale, accessibilità, sicurezza della proprietà e sostenibilità dei costi.

L'abitabilità descrive l'insieme delle condizioni fisiche, igienico-sanitarie, di comfort e di salubrità della casa. Si pone inoltre attenzione agli aspetti di ordine fisico, psicologico e socioculturale connessi all'abitare[21]. Secondo questi parametri, le case realizzate tramite il PMCMV, di dimensioni standardizzate (indipendenti dalla dimensione del nucleo familiare), sono carenti nel rispondere alla domanda e alle reali necessità dell'utenza.

Ciò avviene per un meccanismo lucrativo: considerato che costi e dimensioni delle unità sono prestabiliti, il profitto del costruttore si basa sul risparmio raggiunto attraverso un processo di produzione standardizzato, economie di scala, un agile processo approvativo e l'accesso alla terra ai costi più bassi possibili[22]. La standardizzazione delle tipologie abitative è strettamente connessa a quella del processo produttivo, con conseguenze sulle dimensioni, sui materiali e componenti adottati, nonché sui metodi di costruzione[23], in ragione del contenimento dei costi. Lo Stato Federale ha apportato delle modifiche al Programma nella terza fase di avanzamento, incrementando la dimensione minima degli appartamenti da 39 a 41 m^2 ma, come esposto nella *Cartilha Novas Regras do PMCMV*[24], oggi si è tornati alle condizioni di partenza. La ragione sta nel fatto che tale incremento, benché lieve, avrebbe chiesto modifiche nei progetti e conseguentemente nel processo produttivo e costruttivo, soprattutto per ciò che riguarda la struttura portante. All'interno della *Cartilha* si legge che lo Stato ha preferito favorire la dinamicità del mercato delle costruzioni e non modificare le prassi in essere, mantenendo snello il processo ormai rodato da un decennio.

Un'ulteriore criticità del Programma riguarda la disponibilità di servizi. Il diritto all'abitazione prevede che le case

di nuova costruzione siano connesse a reti fognarie, gas ed energia elettrica. Nelle zone limitrofe ai nuovi insediamenti devono trovarsi servizi e attrezzature pubbliche come scuole, ospedali, aree per lo sport. Benché servizi essenziali, nessuna legge prima del programma MCMV aveva mai definito esplicitamente l'obbligatorietà di tali dotazioni. Fu dunque questo un cambiamento importante, che contribuì al successo del Programma. Nella prima fase di attuazione, tuttavia, un milione di abitazioni furono costruite senza alcun tipo di infrastruttura[25], il che favorì la nascita di negozi e commerci informali all'interno degli insediamenti, spesso tra le mura domestiche[26]. Il Governo Federale e le istituzioni, nonostante i tentativi di individuare soluzioni concrete in risposta all'assenza di servizi, non riuscirono a sopperire alle lacune legislative del primo anno di attuazione. La popolazione, costretta a spostamenti per poter accedere a servizi essenziali o al luogo di lavoro, preferì in gran parte vivere in insediamenti informali all'interno delle città, piuttosto che nelle nuove abitazioni costruite grazie al Programma.

Nonostante l'introduzione della legge, la collocazione delle nuove unità abitative rispetto al resto della città è rimasta negli anni comunque periferica, per via del costo della terra, a sfavore dell'integrazione nel tessuto urbano dei lotti di nuova edificazione.

Nel 2014 il gruppo di ricerca LabCidade di San Paolo ha condotto un'analisi degli inserimenti urbani realizzati con i finanziamenti del Programma e predisposto un metodo di valutazione dell'adeguatezza del posizionamento di questi ultimi all'interno delle città. La rete di trasporti, la presenza di aree dedicate al commercio e ai servizi, il disegno urbano e l'integrazione nel tessuto della città urbana sono stati esaminati attraverso indicatori pesati, per valutare la riuscita dei progetti[27].

Marques e Rodrigues osservano come la legislazione in essere sia stata, anche prima di MCMV, concepita per favorire il settore privato e i proprietari terrieri[28]; ciò spiega la scelta di localizzazione di quartieri abitativi in aree periferiche e inadeguate.

Nel Programma non vengono inoltre trattate con la dovuta attenzione le criticità relative al problema della terra e dell'inserimento urbano, che le pubbliche amministrazioni generalmente risolvono tramite l'applicazione della zonizzazione restrittiva (ZEIS)[29]. Applicato agli interventi del PMCMV, il ruolo che detiene questo strumento urbanistico messo in atto dai Comuni, è fortemente condizionato dal settore privato che, in qualche modo, definisce la localizzazione della produzione, disincentivandone l'attuazione corretta. I dati raccolti da uno studio effettuato sulla Regione del Grande ABC[30] evidenziano come le Municipalità possono giocare un ruolo decisionale importante attraverso strumenti urbanistici redistributivi utilizzati per migliorare l'accesso alla terra[31], ma sono inefficaci nell'opporsi alla decisione dell'impresa costruttrice riguardo la localizzazione dei lotti di nuova edificazione. Per ovviare a tali criticità è importante evidenziare il ruolo che l'urbanistica detiene all'interno del Programma, e quali sono le potenzialità e i limiti degli strumenti di governo del territorio esplicitati nell'*Estatudo da Cidade*[32]. L'inserimento nel tessuto urbano necessita infatti di analisi anche a livello delle relazioni spaziali che si instaurano tra i nuovi complessi residenziali e la città esistente. Il problema della sicurezza che dilania il Brasile costringe, nella maggior parte dei casi, a murare il perimetro dei nuovi insediamenti (denominati appunto *condominios fechados,* cioè condomini chiusi), costringendo gli abitanti a una segregazione forzata[33].

L'accesso alla proprietà, soprattutto per la popolazione della fascia uno del PMCMV, è questione delicata e di difficile gestione. Chi viene accompagnato tramite il Programma nel processo di acquisizione della nuova abitazione spesso proviene da realtà di assoluta povertà (in molti casi da favelas), dove i servizi minimi (acqua, luce) sono inesistenti o reperiti abusivamente; accettare di sostenere nuovi costi nel passaggio alla vita in condominio non è dunque affatto scontato.

Durante questi dieci anni lo Stato ha tentato di migliorare il gap tra le spese per la casa e il reddito delle famiglie, altrimenti costrette a tornare a vivere in insediamenti informali. Raquel Rolnik ricorda che non è plausibile che un Paese delle dimensioni del Brasile possieda un'unica politica abitativa per l'accesso all'abitazione[34]. È invece fondamentale sviluppare programmi di urbanizzazione di favelas, promuovere migliorie abitative e processi di regolarizzazione della terra, occupare le aree vuote o inutilizzate, recuperare gli immobili nelle aree centrali per abitazioni sociali e, ancora, instaurare un programma di affitti sociali per le famiglie che non possono accedere all'acquisto di un immobile, tutelando così le fasce più deboli.

Storicamente, in America Latina, i migliori risultati sono stati ottenuti quando si è promossa l'autogestione per lo sviluppo di progetti abitativi diretti alle fasce a rischio povertà[35].

Lo strumento attraverso cui l'autogestione è stata sperimentata è il *mutirão*, che prevede il coinvolgimento dei futuri residenti nelle fasi di pianificazione, progettazione e costruzione dell'immobile. La comunità gestisce le questioni relative alla propria abitazione supportata da finanziamenti statali e guidata nel percorso progettuale da figure professionali specializzate.

Il programma *Minha Casa Minha Vida – Entidades* (PMCMV-E) si avvale, in sostanza, dei principi del *mutirão*: consente alle famiglie, organizzate tramite un meccanismo associativo o cooperativo, di accedere all'abitazione. Il PMCMV-E prevede la progettazione e costruzione dei nuovi insediamenti in modo autogestito, come alternativa all'affidamento dei lavori alle imprese di costruzione. Le organizzazioni senza scopo di lucro, *Entidades Organizadoras* – EO, seguite nel percorso dai gruppi di assistenza tecnica, *Assessorias Técnicas* – AT, costituiscono una alternativa alle regole top-down che discendono dal Programma.

Nonostante tali presupposti, non sono trascurabili alcuni aspetti negativi che riguardano la messa in atto del PMCMV-E. Esso non si differenzia molto dall'originario MCMV, in quanto le *Entidades* beneficiano dell'1% di ogni costo unitario, proprio come in una qualsiasi operazione immobiliare. Dal momento che il Programma si rivolge direttamente alle *Entidades* e non ai potenziali diretti beneficiari, accade che alcune *Entidades* privilegino famiglie con reddito più alto, in modo da avere un ritorno economico sicuro, penalizzando così le fasce più deboli della popolazione[36].
Le *Entidades* inoltre si trovano molto spesso a dover sopperire a degli incarichi che normalmente sono affidati a personale specializzato all'interno di agenzie di edilizia governativa. In molti casi gli enti coordinatori si trovano a dover mettere in atto delle forme di partecipazione che non sanno manovrare e i risultati sono quindi scarni: la riuscita del progetto viene a mancare, erodendo la fiducia tra le comunità.
Lo studio effettuato da Stiphany e Ward sui quartieri di Heliopolis e São Francisco[37] (entrambi in São Paulo) evidenziano, al di là delle intenzioni del Programma, i limiti nella sua applicazione. Ancora oggi le famiglie tolte da gravi situazioni di rischio vengono insediate in luoghi lontani da quelli di origine, talvolta all'interno di "comunità murate", in ulteriori spazi di urbanizzazione periferica.

3. Azioni correttive

Le criticità osservate a dieci anni dal lancio del Programma non differiscono molto da quelle iniziali, il che rivela come alcuni obiettivi siano stati disattesi. È bene evidenziare tuttavia come nella pratica alcune direttive siano state recepite e l'assetto normativo si sia gradualmente orientato al raggiungimento di abitazioni migliori sia per qualità architettonica sia per l'integrazione di maggiore funzionalità.
Nel 2017 la *Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades* (SNH/MCidades) ha pubblicato tre documenti, sotto la denominazione di "*Minha Casa + Sustentavel*". I primi due costituiscono linee guida per l'inserimento dei complessi residenziali all'interno delle città, mentre il terzo si focalizza sulla valutazione del progetto urbano, evidenziando la necessità di intervenire su una adeguata definizione degli spazi nei nuovi insediamenti.
La progettazione degli spazi interni all'abitazione è oggi più attenta e coerente con le reali necessità dell'utenza e adeguata alla dimensione del nucleo familiare, in tutte le fasce di reddito.
Nel 2011, con il secondo articolo della legge 12.424, il PMCMV si impegnò a osservare l'adeguamento ambientale del progetto, così come a predisporre l'infrastruttura di base, che include vie di accesso, illuminazione pubblica, fognature e raccolta dell'acqua piovana[38], per contenere in parte il problema delle *ghost city*. Allo stesso modo ci si focalizzò anche sul contrasto alle disuguaglianze sociali, di razza e genere. Come già esposto, tra la fine della prima e l'inizio della seconda fase di attuazione vennero inseriti incentivi, con priorità alla Fascia 1 (*Habitação de Interesse Social*), a famiglie in condizioni di particolari difficoltà (es. donne con ruolo di capofamiglia, malati, persone con problemi psichiatrici, residenti in area di rischio e insalubri)[39]. Questo meccanismo ha innescato effetti secondari, come l'insediamento di alcune famiglie in aree fortemente a rischio, per esempio costruendo palafitte sui corsi d'acqua che attraversano le favela, pur di usufruire dei diritti ed evitare le lunghe liste d'attesa per il conseguimento della casa. È evidente come, nonostante i tentativi di trovare soluzioni concrete ad alcune criticità, il loro superamento resti comunque molto difficile, a dispetto dell'intervento legislativo.
Le pratiche di incentivo alla cooperazione negli anni sotto regime di *mutirão* e tutti gli step che hanno portato alla definizione del PMCMV-E, sono stati indispensabili al fine di contenere l'imposizione di pratiche top-down da parte del Governo Federale. Come sostengono Angélil e Hehl[40], le realtà urbane realizzate secondo modelli di produzione quantitativi e fortemente orientati alla standardizzazione, non rispecchiano le specificità dei diversi contesti delle città brasiliane, né tantomeno si adattano ai diversi modi di vita delle comunità[41]. È pertanto indispensabile tenere in conto le diversità integrando modelli di governance *top-down* e *bottom-up* e favorendo la partecipazione dei futuri abitanti. Paragonando la produzione di abitazioni del medesimo intervallo economico è stato riscontrato da Teixeira[42] una maggiore qualità nei progetti realizzati tramite il PMCMV-E, e si evidenzia come l'impegno collettivo e la partecipazione dei beneficiari all'interno dei processi, si riflettano positivamente sull'esito progettuale dei nuovi insediamenti. Il Conjunto Florestan Fernandes e Parque Estela nell'area metropolitana di São Paulo, realizzati attraverso i finanziamenti e la modalità PMCMV-E, Comuna Urbana D. Helder Câmara vicino a Campinas, il Conjunto Habitacional COPROMO a Osasco (SP) in regime di *mutirão,* sono solo alcuni esempi in cui le pratiche di collaborazione tra abitanti e figure tecnico-professionali hanno favorito la costruzione di una "*moradiadigna*"[43] e di pratiche di inclusione sociale.

4. Possibili direzioni future

Addentrandosi nella normativa stringente del Programma, risulta evidente quanto quest'ultimo sia complesso e articolato. Fin dall'inizio si è cercato di promuovere meccanismi finanziari di rilancio del mercato per la gestione delle politiche abitative e di sviluppo urbano, lasciando sullo sfondo la qualità del progetto. Alla luce degli sviluppi e dei risultati ottenuti fino a oggi, si intravedono due direzioni principali di possibile avanzamento per il Programma: la prima riguarda la qualità architettonica e urbana degli insediamenti, la seconda il consolidamento del tessuto socio-culturale delle nuove comunità.
Per evitare che il Programma si riduca a un mero strumento finanziario è importante trovare un punto di incontro tra



Figura 4. Ceará, Laguna Smar City. Integrazione di soluzioni innovative in un intervento per 25.000 abitanti MCMV fascia 2 (foto: Planet Smart City).

la legge che ne definisce le direttive, il potere affidato alle municipalità (in modo da dare più rilevanza ai contesti specifici), e gli sviluppatori immobiliari. Alcune prospettive di sviluppo riguardano: l'integrazione di una *mixité* funzionale, sia alla scala architettonica che urbana; il consolidamento di servizi di trasporto e collegamento al centro urbano, così come i servizi di base ai nuovi abitanti, nel caso di insediamenti periferici (scuole, farmacie, commercio)[44]; la proposta di servizi di welfare di prossimità (come il portierato di quartiere) che possa incentivare un libero scambio di lavori tra i residenti; la promozione di tavoli partecipativi con la popolazione e le amministrazioni locali (come previsto per MCMV-E) per contenere il rischio di divisione sociale e frammentazione urbana; l'integrazione di soluzioni innovative, per apportare efficienza energetica e qualità ambientale (Figura 4). A tal proposito, molti sforzi sono stati compiuti negli ultimi due anni per introdurre gli standard relativi alla Smart City in Brasile[45]. Tali direzioni di lavoro e di sviluppo troverebbero poi un'applicazione ancor più efficace se si favorisse il consolidamento di una rete sociale di gestione dei servizi, che crei senso di appartenenza all'interno del nuovo contesto insediativo e faciliti pratiche di condivisione. Alcuni soggetti privati hanno compreso le potenzialità del dotare i propri progetti immobiliari di programmi di start-up di comunità e di *community management* per accompagnare la nascita di associazioni di abitanti, primo passo verso l'*empowerment* delle comunità locali[46]. L'accesso a strumenti digitali favorisce inoltre la fruizione di servizi di *sharing* e *collaborative economy*, dedicati alla comunità dei residenti ma aperti anche agli abitanti dei centri limitrofi, promuovendo così vere e proprie azioni di rigenerazione a scala ampia[47]. In questa prospettiva, l'integrazione di soluzioni innovative nei diversi settori, ambientale, sociale e digitale, costituisce il punto di incontro tra le esigenze delle pubbliche amministrazioni e il supporto dei privati che tentano di declinarle nell'ambito dell'*affordable housing*.

Note

[1] UN-Habitat, *Brazil Impact Stories*, *How the combined impacts of national legal and institutional innovations, dedicated investment programmes political will and social activism have paved the way for participatory slum upgrading in Brazil,* PSUP, UN-Habitat, Gigiri 2016.

[2] Jefferson da Silva Ramos, Angye Cássia Noia, *A Construção de Políticas Públicasem Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida*, in «Desenvolvimento Em Questão», n. 33, 2016, pp. 65-105.

[3] Isabela Baracat de Almeida, Roberto Righi, *O programa Minha Casa Minha Vida na produção imobiliária: São Paulo de 2009 a 2017*, Cotia 2017.

[4] Francesca De Filippi, Riccardo Balbo, *Improving human development through design education: the case of Osasco Design Studio (SP, Brazil) 2006-2009*, in «Built and Human Environment Review», University of Salford 2010; Francesca De Filippi, Riccardo Balbo, Sergio Goncalves, Alvaro Mello, *Slum(e)scape: the Osasco Design Studio*, Pancrom Indústria Gráfica, Sao Paulo 2012.

[5] Adauto Lucio Cardoso (a cura di), *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais,* Letra Capital/Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro 2013.

[6] Fundação João Pinheiro – FJP, *Déficit Habitacional No Brasil 2008,* in *Estatística & Informações,* FJP, Belo Horizonte 2011.

[7] Il salario minimo nel 2019 è stato fissato alla quota di R$ 998, ovvero circa 237 €.

[8] Adauto Lucio Cardoso, *O Programa Minha Casa Minha Vida*... cit.

[9] Geniana Gazotto Ferreira, Paulo Calmon, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, *Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida*, in «Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana», n. 11, 2019.

[10] Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino, *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros,* Letra Capital, Rio de Janeiro 2015.

[11] In genere chi si colloca all'interno di questo range appartiene alla popolazione che vive in insediamenti informali (*favelas).*

[12] João Sette Whitaker Ferreira (a cura di), *Produzir Casasou Construir Cidades. Desafios para um novo Brasil Urbano*, FUPAM LABHAB, São Paulo 2012.

[13] Minha Casa Minha Vida - Habitação Urbana, dal 2009 al 2014.

[14] UN-Habitat, *Scaling-up affordable housing supply in Brazil*: *The 'My House My Life' Programme,* United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi 2013.

[15] Adauto Lucio Cardoso (a cura di), *O Programa Minha Casa Minha Vida*... cit.

[16] Kristine M. Stiphany, Peter M. Ward, *Autogestão in an era of mass social housing: the case of Brazil's Minha Casa Minha Vida-Entidades Programme*, in «International Journal of Housing Policy», n. 19, 2019, pp. 311-336.

[17] João Sette Whitaker Ferreira (a cura di), *Produzir Casasou*... cit.

[18] Ididem.

[19] Il gruppo di ricerca è composto da undici equipe che raccolgono e studiano il programma Minha Casa Minha Vida in sei stati del Brasile.

[20] Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (CESCR), *Osservazione generale n. 4*, Organizzazione delle Nazioni Unite, Ginevra 1991.
[21] Raquel Rolnik (a cura di), *Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo*, in Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino, *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em sei sestados Brasileiros*, Letra Capital, Rio de Janeiro 2015, pp. 391-416.
[22] Raquel Rolnik, *The urban invisibles and the walls that confine them*, in Gabriel Kozlowski, Laura Fierro, Marcelo Maria Rosa, Sol Camacho, *Muros de ar – Walls of air,* BrazilianPavilion, Fundação Bienal de São Paulo, São Paulo 2018, pp. 292-296.
[23] Ibidem.
[24] Disponibile sul sito del *Ministerio das Cidades.*
[25] Raquel Rolnik (a cura di), *Inserção urbana no PMCMV...* cit.
[26] Maria Beatriz Rufino, *Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos*, in Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino, *Minha Casa... E a Cidade?* ... cit., pp. 51-70.
[27] LabCidade (coordenação Raquel Rolnik) ITDP Brasile (coordenação Pedro Torres), *Ferramenta de avaliação de inserção urbana para os empreendimentos de faixa1 do programa Minha Casa Minha Vida,* CNPq e Ford Foundation, São Paulo 2014.
[28] Eduardo Marques, Leandro Rodrigues, *O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação*, in «Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais», n. 15(2), 2013, pp. 159-177.
[29] ZEIS (Zona Especial de Interesse Social): è una categoria di zonizzazione urbana con caratteristiche specifiche per le aree per l'edilizia sociale.
[30] La regione del Grande ABC Paulista comprende le città di Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra.
[31] Patricia Jesus, Rosana Denaldi, *Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo)*, in «EURE», 44(132), 2018, pp. 67-87.
[32] Ibid.
[33] Maria Beatriz Rufino, *Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos*, in Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino, *Minha Casa... E a Cidade?...* cit., pp. 51-70.
[34] Rquel Rolnik (a cura di), *Inserção urbana no PMCMV...* cit.
[35] Kristine M. Stiphany, Peter M. Ward, *Autogestão in an era of mass social housing...* cit.
[36] Ibidem.
[37] Ibidem.
[38] Brasil, 17 de junho, *Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e dá outras providências*. Brasília, Diário Oficial da União 2011.
[39] Geniana Gazotto Ferreira, Paulo Calmon, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, *Política habitacional no Brasil...* cit.
[40] Marc Angélil, RainerHehl, *Minha casa, nossa cidade: on the micropolitical transformation of housing provision in Brazil*, in Gabriel Kozlowski, Laura Fierro, Marcelo Maria Rosa, Sol Camacho, *Muros de ar – Walls of air,* Brazilian Pavilion, Fundação Bienal de São Paulo, São Paulo 2018, pp. 298-302.
[41] Raquel Rolnik, *The urbaninvisibles and the walls...* cit.
[42] Catharina Teixeira, *Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: conflito se entendimentos - Entidade, agente operador e assessoria técnica*, Novas Edições Acadêmicas, Mauritius 2017.
[43] Casa dignitosa.
[44] Servizi ancora insufficienti nonostante l'adeguamento normativo avvenuto tra la prima e la seconda fase di attuazione del Programma. La ricerca di Rolnik, tramite la somministrazione di questionari agli abitanti degli insediamenti finanziati dal Programma ha rilevato come, nonostante siano state sanate alcune lacune progettuali, i servizi alla persona non risultino ancora idonei. Vedi: Rolnik (a cura di), *Inserção urbana no PMCMV...,* cit.
[45] La ABNT, *Associação Brasileira de Normas Técnicas*, in collaborazione con USP, si sta occupando di tradurre le norme ISO relative agli indicatori per misurare il livello di maturità dei progetti in ambito Smart City.
[46] Un esempio è Smart City Laguna, progetto sviluppato da Planet Smart City, società presente in Brasile dal 2014. Vedi: Marco Bello, Gianluca Grea, Gianni Savio, *Una smart city da green field in Brasile per 330 ettari di sviluppo in social housing con infrastrutture smart* in Giuseppe Franco Ferrari (a cura di), *La prossima città,* Mimesis Edizioni, Milano 2017, pp. 813-823
[47] Tra le applicazioni in uso, per esempio, Planet App è pensata come uno strumento di comunità; consente di leggere le notizie locali per partecipare alla vita del quartiere, prenotare gli spazi comuni, prendere in prestito attrezzi condivisi, partecipare agli eventi del vicinato, unirsi a gruppi già operanti sul territorio.

BY-NC-SA