

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Bárbara Oliveira Marguti¹

1 INTRODUÇÃO

O atual cenário das condições habitacionais no Brasil apresenta-se como um ainda não superado problema social e econômico, com grande impacto na configuração urbana, seja pela demanda por infraestrutura urbana, gerada a partir das novas oportunidades habitacionais promovidas pelo poder público e privado, seja pelas pressões fundiária e ambiental, decorrentes das formas alternativas adotadas pela população de baixa renda para a produção da moradia.

A trajetória da política habitacional brasileira é marcada por décadas de acúmulo de um passivo na provisão de moradia para a população de baixa renda – cenário esse que pode ser periodizado até meados da década de 1960 –, somadas a soluções habitacionais que, apesar de inicialmente objetivarem o atendimento das necessidades das classes mais baixas, tiveram, ao longo de seu percurso, mudanças que acabaram desviando o atendimento para classes de renda média. Este é o caso da política levada a cabo pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que, criado em 1964, tinha como clientela prioritária famílias de renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos (SMs), contudo fatores exógenos à política social do banco forçaram a reformulação da política habitacional, reduzindo substancialmente os investimentos para essas famílias (Azevedo, 1988).

A estrutura criada no período foi responsável pela construção de cerca de 4 milhões de moradias por meio da utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Observou-se que, com o tempo, a atuação do BNH limitou-se às tarefas normativas e de supervisão, cada vez mais tomado por modos de ação empresariais em conflito com os objetivos sociais iniciais na provisão de moradia e saneamento (Azevedo, 1988).

Outra característica da produção habitacional promovida pelo BNH está na localização dos empreendimentos, em geral implementados nas periferias das grandes

1. Geógrafa, mestre em planejamento urbano e regional (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Ippur da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ) e pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea/Brasília. *E-mail*: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

idades, distantes da infraestrutura urbana implantada, reforçando a desigualdade social por meio da exclusão territorial e do cerceamento do direito à cidade, padrão que, do ponto de vista de alguns estudos que serão aqui apresentados, vem em alguma medida sendo reproduzido nas soluções habitacionais mais recentes.

Após a extinção do BNH, os desafios se agravaram. É também nesse período que ocorre o maior crescimento das grandes cidades brasileiras fora dos marcos da cidade legal (Maricato, 2009), quando a ausência de uma oferta significativa de moradia subsidiada levou o trabalhador urbano a comprar ou ocupar terrenos irregulares, na periferia distante, em áreas de risco ou de proteção ambiental, gerando as diversas situações de irregularidade fundiária que foram abordadas neste relatório.

No contexto da redemocratização do país, movimentos sociais por moradia, universidades, sindicatos e entidades profissionais se reorganizaram e retomaram o tema da reforma urbana, dando origem à Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada e aceita no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986, resultando na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Tais artigos dispõem sobre a política urbana trazendo “um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade” (Santos Junior e Montandon, 2011, p. 13).

Ainda que alguns programas tenham sido criados, a primeira metade da década de 1990 foi marcada pela falta de uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional, lacuna que passou a ser preenchida de forma descentralizada e fragmentada por estados e municípios empenhados em minimizar a enorme dívida social e urbana.

Naquele momento, foi posta em prática uma grande diversidade de experiências alternativas,² de iniciativa de gestões municipais, como a urbanização de assentamentos precários e a construção de moradias por meio de mutirão e autogestão, porém pouco articuladas entre si, dada a ausência de uma política habitacional de âmbito nacional. A partir de 1995, a intervenção do Estado na política habitacional passa a contar com objetivos e estratégias claramente delimitados, com pressupostos, diretrizes e princípios. Para tanto, foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), vinculada ao atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dando início à elaboração da política

2. Como exemplos dessas iniciativas podem ser mencionados o programa Favela Bairro, implementado pela cidade do Rio de Janeiro a partir de 1993; o Programa de Urbanização de Favelas de Belo Horizonte, que tem início em 1979; a urbanização de “vilas” em Porto Alegre; e o desenvolvimento de instrumentos jurídicos para a regularização fundiária, realizado por Recife, Santos, Diadema e outros. Na cidade de São Paulo, buscou-se a implementação de um programa de habitação e desenvolvimento urbano calçado nas diretrizes de democratização da gestão urbana e fortalecimento da sociedade civil, na melhoria da qualidade ambiental e da sustentabilidade, no reconhecimento da cidade real, na regularização fundiária e melhoria das condições de habitabilidade, na produção da moradia social, entre outras (Maricato, 1997).

governamental na área da habitação, que, mais tarde, culminou na nova Política Nacional de Habitação – PNH (Marguti, 2012).

Nesse período, os programas habitacionais federais, capitaneados pela Sepurb, Pró-Moradia e Habitar-Brasil (Habitar-Brasil-BID, a partir de 1999), foram responsáveis pela produção de, aproximadamente, 450 mil unidades habitacionais (Azevedo, 2007). Além disso, os dados da Sepurb apontam ainda a realização de 5.416 obras, por ambos os programas, com o aporte de R\$ 2,162 milhões para o benefício de 722.524 famílias, no período de 1995 a 1998 (Santos, 1999).

Em 2000 é criado o programa Morar Melhor, tendo como objetivo central a melhoria das condições de saúde e qualidade de vida da população na faixa de renda de 0 a 3 SMs, priorizando o atendimento às famílias cujos chefes fossem mulheres e aos domicílios em áreas de risco, insalubres ou em condições de degradação ambiental. O programa foi responsável pela construção de cerca de 110 mil unidades habitacionais, das quais quase 60% na região Nordeste, atendendo à parcela mais vulnerável da população, nas regiões mais pobres do país (Carmo, 2006).

A partir de 2003, as políticas habitacional e urbana ganharam novo patamar na agenda política nacional, após a sanção do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a criação do Ministério das Cidades, “encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer o apoio técnico e financeiro a governos locais” (Rolnik, 2015, p. 294), reunindo, pela primeira vez, as pastas das políticas setoriais (habitação, saneamento e transporte) em âmbito federal e reconhecendo a relevância da agenda pela reforma urbana. Algumas das experiências municipais levadas a cabo ao longo da década de 1990, como a criação de espaços de participação social e a produção autogerida de moradia, foram incorporadas às ações do ministério, ensejando, entre outras ações, a criação do Conselho Nacional das Cidades.

As experiências locais foram, em grande medida, precursoras de novas práticas e alimentaram muitas das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, consolidado e aprovado treze anos após a CF/1988, representando, no momento de sua criação,

a pactuação do que seria uma nova agenda urbana brasileira dos anos 2000, ao trazer um conjunto de ferramentas ou instrumentos, que deveriam ser implementados nas cidades por meio da elaboração e implementação dos planos diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Marguti, Costa e Galindo, 2016).

No âmbito da PNH, elaborada em 2004, foi criado, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – fruto da Proposta Legislativa de Iniciativa Popular (PL) nº 2.710/1992 –, além de um fundo (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS) e um conselho gestor nacional, com participação de representantes do governo federal e da sociedade civil. A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, deu tratamento federativo ao tema da moradia ao prever que as Unidades da Federação (UFs) e os municípios aderissem ao sistema,

devendo criar seus fundos e conselhos locais. Essas iniciativas foram estimuladas pelo governo federal, que realizou uma ampla campanha nos estados e municípios e os apoiou na elaboração dos planos locais de habitação (Ipea, 2016).

Até 2007, cerca de 550 mil unidades habitacionais já haviam sido financiadas pelo FGTS e SBPE, o que foi possível após o aumento desses recursos para o financiamento habitacional, previsto na PNH, a fim de ampliar o mercado para setores populares e promover a “otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional” (Brasil, 2004³ *apud* Rolnik, 2015). De acordo com Rolnik (2015), em 2008, os empréstimos já alcançavam a casa dos R\$ 40 bilhões, e as incorporadoras possuíam grandes estoques de terras para o lançamento de cerca de 200 mil unidades habitacionais no “segmento econômico” (Fix, 2011⁴ *apud* Rolnik, 2015, p. 300).

Diante desse cenário, o setor empresarial, atingido pela crise hipotecária ocorrida nos Estados Unidos em 2008, propôs ao Ministério da Fazenda uma solução habitacional nos moldes das experiências mexicana e chilena, a qual incluía o subsídio direto ao comprador. A formulação final das negociações deu origem ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, com a meta de construção de 1 milhão de moradias e inclusão de uma faixa de atendimento totalmente subsidiada e por fora do crédito hipotecário (Rolnik, 2015). Ressalta-se o êxito do programa em sustentar os elevados níveis de investimento no setor da construção civil e no país nos anos imediatamente subsequentes.

O PMCMV é incorporado ao Plano Nacional de Habitação (PlanHAB), lançado em dezembro de 2009. O PlanHAB pretende ser um importante instrumento de planejamento de longo prazo do setor habitacional e tem como diretriz reduzir, no prazo de até quinze anos, o *deficit* habitacional, estimado em 7,9 milhões de domicílios no ano de 2006 (e posteriormente estimado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 2007 em 6,3 milhões).

Nesse contexto, o PMCMV tem como objetivo viabilizar a produção habitacional em larga escala, enfrentando o *deficit* habitacional, na perspectiva de zerá-lo no longo prazo. Ao mesmo tempo, é concebido com uma função anticíclica para a política econômica do país, em resposta à crise internacional de 2008:

em função da nova conjuntura macroeconômica, o governo federal adotou medidas anticíclicas, que tiveram por objetivo mitigar os efeitos da crise econômica que impactaram os vários setores da economia nacional. No setor habitacional, as medidas foram estruturadas no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, contendo uma série de incentivos para a produção habitacional,

3. Brasil. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

4. Fix, M. *Financieirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

visando promover a geração de empregos e o crescimento econômico (Brasil, 2009a, p. 190).

Por demanda dos movimentos de moradia, do Fórum Nacional da Reforma Urbana e dos movimentos sem-terra, foram incluídas no programa as modalidades Minha Casa Minha Vida Entidades e o PNH-Rural, voltadas para a construção por associações e cooperativas autogeridas e para pequenos produtores da agricultura familiar. Sobre isso, Rolnik (2015, p. 302) aponta que “desde o lançamento do programa, o MCMV-Entidades e o PNH-Rural representam, juntos, 1% do total das unidades e recursos do MCMV”. Antes do lançamento do PMCMV, houve ainda a inclusão de uma modalidade voltada para os municípios com menos de 50 mil habitantes, pleito das entidades municipalistas acerca da necessidade de uma política habitacional que atendesse às demandas habitacionais dos pequenos municípios.

O PMCMV chega a 2014 com um total de 3,75 milhões de moradias contratadas nas duas primeiras fases, e sua terceira fase prevê mais 3 milhões de habitações, conforme anunciado, em 2014, pela Presidência da República (Ipea, 2016). Os efeitos do PMCMV, no que diz respeito ao enfrentamento do *deficit* habitacional por meio da produção habitacional em larga escala, devem ser reconhecidos, ainda que análises críticas relativas ao alinhamento entre a política (e o PlanHAB) e o PMCMV devam ser também anotadas.

Ao analisar o PMCMV, frente às diretrizes da política habitacional colocadas no PlanHab, Krause, Balbim e Lima Neto verificam um arranjo *sui generis* na hierarquia existente entre política, plano e programa. Para os autores,

a política do governo federal, esboçada no SNHIS, estaria consubstanciada no PlanHAB, que, por sua vez, derivar-se-ia em estratégias de ação por intermédio de programas, sendo o MCMV um deles e o PAC Urbanização de Favelas, outro, que se concretizariam em diversas intervenções específicas e relacionadas a estratégias, instrumentos, diretrizes, público-alvo, objetivos etc. definidos em cada um dos programas (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013, p. 7).

O trabalho dos autores avança no sentido de confirmar a hipótese de que as definições para o enfrentamento do *deficit* habitacional estruturadas no PlanHAB não vêm orientando as ações do PMCMV. Ao analisar as metas do *deficit* estipuladas pelo PlanHAB, segundo as tipologias de municípios, o estudo aponta o “descasamento entre as formas de produção previstas pelo PlanHAB e o que vem se efetivando com o MCMV” (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013, p. 32), uma vez que, nos grandes municípios, a produção pelo setor privado, no âmbito do PMCMV, não teria atingido nem a metade da produção necessária, sendo de 24,9% para a tipologia A; 32,7% para a B; e 49,2% para a C.⁵

5. Para detalhamento sobre a análise das metas do PlanHAB e a efetiva concretização pelo PMCMV, consultar Krause, Balbim e Lima Neto (2013).

O resultado das análises de Krause, Balbim e Lima Neto verificam ainda o padrão dominante da localização de novos empreendimentos onde os terrenos são mais baratos, lógica que “parece dialogar exclusivamente com os interesses e anseios do mercado a ser dinamizado, segundo os preceitos de aceleração do crescimento e os princípios atuais do desenvolvimento” (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013, p. 16).

O papel dos municípios no processo de implantação de empreendimentos do PMCMV restringe-se à indicação dos beneficiários da faixa 1, enquanto a importante tarefa de decisão locacional das habitações, bem como a do desenho arquitetônico, fica nas mãos dos agentes privados. À medida que a política habitacional – entendida como uma política social – é deslocada para uma lógica de mercado, a busca pelo lucro máximo em cada tipo de empreendimento induz uma escolha locacional baseada no preço da terra. Resultará inevitável a produção de espaços segregados, já que empreendimentos para população de mais baixa renda serão viáveis apenas nos terrenos mais baratos, em geral, nas franjas urbanas desprovidas de “cidade” (Marguti e Aragão, 2016).

2 MELHORIA DO ACESSO À HABITAÇÃO ADEQUADA

O acesso à habitação adequada é aqui entendido não somente como o direito a “um teto e quatro paredes”, mas, sim, como um direito humano universal e fundamental que carrega consigo outros direitos, como a segurança da posse, a disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos, a habitabilidade – que deve garantir proteção contra as variações climáticas e contra eventos extremos e riscos – e a localização adequada, preceitos diretamente influenciados pela Conferência Habitat II, que promoveu um debate unindo governos e setores não governamentais na construção da agenda urbana mundial (Ipea, 2016; Marguti e Aragão, 2016).

No Brasil, a adoção de um “programa-política” nos moldes mexicano e chileno, com foco no mercado de habitação, deixa em segundo plano as possibilidades de diversificação da provisão habitacional e de acesso à habitação adequada. A alternativa hegemônica é a da habitação produzida pelo setor privado, que tem a primazia nas decisões locacionais e nas soluções de engenharia e arquitetura dos empreendimentos, o que, a despeito do volume de habitações produzidas pelo programa, acaba por consolidar um padrão socioespacial segregador, nem sempre dotado de boa qualidade construtiva.

Um dos maiores entraves para a produção de habitação de interesse social (HIS) tem sido a indisponibilidade de terras (ver seção sobre regularização fundiária). Entendendo que o poder público deve ser o agente responsável pela atenuação e superação das desigualdades, tornam-se um paradoxo a não criação e não utilização dos instrumentos que abrigam o potencial de garantir a reserva de terras para fins de interesse social.

O arcabouço legal da política urbana brasileira reúne o conjunto necessário de instrumentos e diretrizes para viabilizar a indução do desenvolvimento urbano, promover a regularização fundiária e a democratização da gestão urbana em direção à promoção de habitação adequada e assentamentos humanos sustentáveis.

Destaca-se aqui a relevância do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), sobretudo sua modalidade de demarcação de áreas vazias para a destinação à produção habitacional para baixa renda, garantia de proteção de terrenos bem localizados e providos de infraestrutura e serviços urbanos em benefício do direito à moradia e do direito à cidade para a população de baixa renda (Marguti e Aragão, 2016). A existência prévia de um banco de terras público, mas não somente, nesses moldes poderia minimizar os efeitos locacionais que aprofundam a desigualdade socioespacial nos municípios e regiões metropolitanas brasileiras.

Outros instrumentos contidos no Estatuto da Cidade possuem a potencialidade de serem utilizados para além dos objetivos regulatórios e de indução do desenvolvimento urbano, como é o caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que, com sua característica arrecadatória, pode ser potencialmente usada para redistribuir os recursos entre os diferentes perfis de demanda. Parte da arrecadação proveniente da aplicação desse instrumento pode ser empregada em empreendimentos de interesse social. Essa é a gênese da “cota de solidariedade”, proposta no âmbito das discussões para a revisão do Plano Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo.⁶

A aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (Peuc) apresenta a possibilidade de captação de imóveis que não cumprem com a função social da propriedade para a composição de um estoque público de imóveis que poderiam vir a ser utilizados para fins de interesse social. Por meio da utilização desse instrumento, é possível enfrentar um problema crescente de grandes cidades brasileiras: os edifícios vazios localizados nas áreas centrais, em desuso e que não cumprem sua função social.

A combinação encadeada do Peuc, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e da desapropriação com títulos da dívida pública para fins de moradia, seguida da requalificação dos imóveis, no limite, quando não realizado o cumprimento da função social da propriedade, incrementaria o estoque de imóveis do poder público para o atendimento da demanda habitacional com inúmeros benefícios para o conjunto da cidade: aumento da diversidade de usos, repovoamento das áreas centrais, adensamento e aproveitamento da infraestrutura

6. A cota de solidariedade prevista no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo é aplicável a empreendimentos de grande porte, “consistindo na obrigatoriedade de destinação de 10% da área construída computável para HIS. Essa destinação pode ser realizada de três formas: produção de HIS pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao município, em conta do Fundurb [Fundo de Desenvolvimento Urbano], para fins de produção de HIS e equipamentos públicos sociais complementares à moradia” (São Paulo, 2016).

urbana já instalada, redução do *deficit* habitacional, diminuição do tempo de deslocamento das famílias e ampliação do acesso aos serviços urbanos, além da salutar convivência entre as diferentes classes sociais.

Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano devem ser utilizados de maneira a explorar as possibilidades de adensamento de áreas onde já exista a oferta de transporte público e demais infraestruturas (viária, energética, de saneamento e equipamentos). A necessidade de levar a cidade aos distantes locais onde estão sendo construídas moradias ocasiona, além de um gasto público adicional, o deslocamento da população de baixa renda para longe das oportunidades de emprego, estudo, lazer e, muitas vezes, leva ao rompimento dos laços sociais e de solidariedade pré-existentes, tornando-a ainda mais vulnerável diante da escassez de recursos necessários para que desenvolva suas capacidades.

Outros exemplos poderiam ser citados, uma vez que os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade foram justamente desenhados com o objetivo de minimizar as desigualdades, tendo como princípio norteador o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, necessário para promover a equidade urbana e a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização. No entanto, o que se observa é a falta de capacidade institucional das gestões municipais em fazer valer esse princípio tão básico, previsto na Constituição Federal há 28 anos e regulamentado pelo Estatuto da Cidade há quinze anos. É premente o rompimento com o domínio da lógica mercantil de construção das cidades, em que o princípio da valorização monetária subjuga o bem-estar urbano e o direito à cidade.

Nesse mesmo sentido, é necessário vislumbrar as alternativas ao modelo da propriedade privada individual em contraposição à multiplicidade de outras possibilidades de “morar”, que abarquem tanto a diversidade de necessidades de indivíduos e famílias quanto o nível de autonomia de cada perfil de beneficiário. Devem ser postos em prática modelos de programas de moradia social, para o atendimento de situações de maior vulnerabilidade social e das situações transitórias de realocação em decorrência de remoção de áreas de risco ou de investimentos prioritários em infraestrutura.

A promoção pública de moradia, modelo posto em prática em alguns municípios na década de 1990 – em que o poder público é responsável pelas etapas da provisão habitacional desde a definição da localização do empreendimento, contratação das obras, definição da demanda e gestão dos recursos financeiros –, abriga o potencial de devolver às mãos do poder público o poder decisório sobre a alocação da moradia – poder que normativamente pertence ao município –, em consonância com os demais elementos orientadores da ocupação urbana e com os objetivos da política social.

Há ainda a possibilidade de modelos de aquisição de moradia sem a necessidade de construção de novas unidades, como a carta de crédito assistido, que confere autonomia às famílias em escolher o local e modelo de habitação que mais se adequa às suas necessidades. Além disso, a possibilidade de escolha e aquisição fomentaria uma positiva competição no mercado residencial.

Ademais, é possível considerar a elaboração de programas de locação social de promoção pública, locação autogerida e locação de mercado, fomentadas a partir de incentivos com o objetivo de compor um parque de imóveis para a locação a preços adequados às possibilidades da população de baixa renda. Essa modalidade contribuiria tanto com a redução da demanda por novas habitações quanto com a diminuição do ônus excessivo com aluguel, componente que apresenta maior peso no *deficit* habitacional brasileiro, representando 45,9% do *deficit* total e o único a apresentar crescimento no período de 2007 a 2012, quando comparado aos demais componentes: habitação precária, coabitação familiar e adensamento excessivo (Ipea, 2016).

Em meio à multiplicidade de soluções habitacionais que devem ser consideradas para atender aos diversos perfis e níveis de autonomia de beneficiários, está a produção habitacional autogerida que, muito longe de ter sido valorizada pela recente política habitacional, contou com menos de 2% do orçamento do programa em toda sua existência por meio da modalidade Entidades do PMCMV (Maricato, 2016).

De acordo com Lago (2016), foram produzidas cerca de 70 mil moradias no país se somados os financiamentos no âmbito do programa Crédito Solidário e do PMCMV Entidades (2005-2015), produção qualificada como “marginal frente à produção empresarial de mais de 1 milhão de moradias, garantida por recursos públicos” (Lago, 2016) e que serve de evidência para mensurar a força política das empresas construtoras em ter acesso aos recursos públicos (Lago, 2012).

As experiências de autogestão habitacional no Brasil têm justamente desempenhado o papel de subverter a lógica hegemônica do mercado na produção habitacional “ao produzir moradias para o uso dos trabalhadores e não para a valorização no mercado imobiliário. Estão em jogo (...) ideais de bem-estar urbano e valores estéticos distintos” (Lago, 2016).

O aspecto da qualidade arquitetônica e de engenharia dos modelos de habitação oferecidos também deve ser contemplado no debate sobre moradia adequada, tendo em vista que a promoção de oportunidades subsidiadas impõe às construtoras a necessidade de reduzir custos e produzir com celeridade, fazendo-o por meio dos ganhos de escala e de modelos padronizados que não necessariamente garantem a qualidade urbanística e arquitetônica do conjunto.

Mais do que habitação, os projetos arquitetônico e urbanístico devem promover o surgimento de áreas habitacionais integradas ao restante do tecido urbano, de maneira a promover maior urbanidade (o uso da cidade pelas pessoas). Nesse sentido, é preciso associar aquilo que seria a “função social da arquitetura” – pensar os empreendimentos habitacionais como parte integrante (da) e integrada (pela) cidade – aos desafios da rapidez e quantidade de unidades a serem produzidas.

3 MELHORAMENTO DE FAVELAS E PREVENÇÃO DE FAVELIZAÇÃO

As irregularidades da ocupação e da urbanização dos domicílios brasileiros são mensuradas a partir dos censos demográficos decenais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e estão inseridas no conceito de *aglomerados subnormais*.⁷ Em 2010, 6,9% da população brasileira vivia em aglomerados subnormais. Se considerarmos os grandes centros urbanos do país, as proporções podem chegar a 55,7% em Belém, 26,6% em Salvador, 23,5% em Recife, 16,5% em Manaus, 14,4% no Rio de Janeiro, 13% em Fortaleza e 10,8% em São Paulo (IBGE, 2010). São mais de 13 milhões de domicílios urbanos irregulares (Brasil, 2009b), que, em geral, não possuem acesso à infraestrutura urbana básica e estão localizados em áreas de risco ou de proteção ambiental.

O arcabouço legal para a regularização fundiária no Brasil teve acréscimos que representam importantes avanços, como as leis nºs 10.931/2004 e 11.481/2007, ao instituir a gratuidade do registro do primeiro título da regularização fundiária e mecanismos mais ágeis para a regularização das terras da União. A Lei nº 11.952/2009, por sua vez, incluiu mecanismos ágeis que permitem a doação aos municípios das terras públicas federais inseridas em áreas urbanizadas para posterior regularização das posses em favor de seus moradores; tal mecanismo também é aplicado a áreas vazias destinadas à expansão urbana. E, ainda em 2009, a Lei nº 11.977 instituiu a primeira lei nacional de regularização fundiária urbana, reconhecendo a competência dos municípios na definição dos procedimentos e o conteúdo dos projetos de regularização fundiária de seu território, além de permitir a intervenção pública em áreas privadas, por meio dos instrumentos da demarcação urbanística e legitimação fundiária, bem como a consolidação de ocupações em Áreas de Preservação Permanente – APPs (Brasil, 2009b).

As ações de melhoramento de assentamentos precários no Brasil combinam investimentos habitacionais com ações de saneamento básico e vêm sendo realizadas desde meados dos anos 1990, após a realização da Conferência Habitat II.

7. Segundo o IBGE (2010), *aglomerados subnormais* são setores nos quais predominam as seguintes características: pelo menos 51 domicílios; ocupação ilegal de terras públicas ou de terceiros (mesmo que regularizadas nos últimos dez anos), incluindo invasões e loteamentos irregulares e clandestinos; urbanização irregular, vias estreitas de alinhamento irregular, lotes desiguais, construções fora dos padrões urbanísticos; precariedade dos serviços essenciais (água, esgoto e coleta de lixo); e topografia inadequada para habitação (devido à alta declividade, ou à propensão a alagamentos).

Cabe apontar que, nas últimas duas décadas, as intervenções em assentamentos precários passaram a ter tratamento de política nacional, consolidando seu reconhecimento como parte integrante da cidade (Ipea, 2016). Nesse sentido, as ações nas favelas devem promover cada vez mais a integração política, social, econômica e cultural desses espaços com seu entorno e o restante da cidade, o que implica a necessidade de uma ação integrada entre os diversos setores temáticos das secretarias municipais e órgãos públicos.

As intervenções nos assentamentos precários abrangem o conjunto de ações para fazer frente às carências diagnosticadas na área de intervenção e necessárias à elevação dos patamares de qualidade urbanística. Além de melhorias nas habitações (garantindo salubridade, segurança e regularidade) e construção de unidades novas, os projetos compreendem a implantação de infraestrutura básica – incluindo rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, condições adequadas de coleta de resíduos, contenção e estabilização do solo para eliminação de risco – e de equipamentos e serviços públicos, além da recuperação ambiental dos assentamentos. A integração das diversas políticas sociais no território é, em tese, garantida por meio do trabalho social, presente em todos os programas de habitação e de melhoramento de assentamentos precários, incluindo o PMCMV e aqueles viabilizados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Ipea, 2016).

Os recursos em ações como essas – a partir do lançamento, em 2007, do PAC, em seu eixo de urbanização de assentamentos precários (UAP) – permitiram a realização de intervenções abrangentes em assentamentos precários de grandes dimensões, tais como complexos de favelas no Rio de Janeiro, São Paulo e em outras metrópoles brasileiras. As intervenções somam cerca de R\$ 27,7 bilhões em investimentos, e as mais de 1,7 mil operações já beneficiaram 1.865.475 famílias (Ipea, 2016).

Diante do cenário atual, a urbanização e a regularização de assentamentos precários torna-se um importante componente para o enfrentamento do passivo habitacional e socioambiental de nossas cidades. Nesses processos, deve ser promovida a ampla participação das famílias envolvidas, sobretudo aquelas pertencentes a grupos vulneráveis (negros, mulheres, pobres, idosos e crianças) e com necessidades especiais, viabilizando a implementação dessas ações com vistas à garantia e ampliação de direitos. Ao longo do processo de urbanização e/ou regularização, remoções de famílias podem ser necessárias, e, nestes casos, o poder público deve atender à diretriz de tratar as famílias com dignidade, sem violência e garantindo uma alternativa habitacional definitiva que inclua a segurança da posse e da propriedade.

Nas áreas de intervenção, o poder público deve cumprir o permanente papel de garantir os direitos sociais, mesmo após a urbanização e a regularização, sobretudo

nos casos em que houver necessidade de remoções. Nesses casos, deve garantir, antes de tudo, o respeito aos direitos humanos. Desapropriações violentas têm sido recorrentes nos últimos anos, principalmente nas cidades que receberam eventos esportivos de grande porte. Essas desapropriações têm forte motivação na liberação de áreas valorizadas da cidade para disponibilizá-las ao mercado construtivo.

As violações têm início quando não se consideram outras soluções que não seja a retirada das famílias, consolidando a primazia da propriedade privada e da execução de investimentos em grandes obras em detrimento do direito à moradia e da função social da cidade e da propriedade. As ações de desapropriação são recorrentemente violentas, e as soluções ofertadas às famílias (indenização, aquisição assistida ou auxílio-moradia enquanto aguardam uma moradia definitiva) são insuficientes para que consigam permanecer próximas ao seu local de origem. Nos casos de realocação, se impõem como opção, muitas vezes única, os conjuntos distantes e periféricos, desprovidos de cidade.

O reconhecimento das necessidades habitacionais de um território e as decisões técnicas e políticas que viabilizem seu atendimento, objetivando a redução da precariedade habitacional (em todas as suas feições), demandam conhecimento bastante profundo sobre todos os aspectos que orquestram e influenciam a construção das cidades. Esses aspectos vão desde as características físicas do território até o reconhecimento de suas aptidões, da configuração da infraestrutura implantada e seu potencial de indução de usos e ocupação, da disponibilidade de equipamentos e serviços básicos, passando pelo entendimento dos interesses dos agentes econômicos e dos vínculos orgânicos que as populações estabelecem com o local de reprodução do seu cotidiano.

Construir cidades espacialmente mais justas e que se reproduzam sem ocasionar ainda mais danos ambientais exige um diagnóstico realista das características e condições de vida dos indivíduos e famílias (perfil demográfico, situação econômica, condições de vulnerabilidade, possibilidades e potenciais de desenvolvimento, dentre tantas outras).

Assim, faz-se premente a estruturação, nos três níveis de governo, de um amplo sistema de informações que seja capaz de subsidiar a tomada de decisão. Esse sistema, para além de dados (populacionais, territoriais, econômicos, de infraestrutura etc.), deve ser dotado de séries históricas e indicadores que permitam o dimensionamento e o monitoramento dos diversos aspectos anteriormente mencionados. Um diagnóstico verdadeiro sobre os assentamentos informais, sobre a necessidade habitacional (e outras necessidades setoriais), sobre os terrenos disponíveis e a infraestrutura implantada contribuiria para o reconhecimento da dimensão dos desafios que devem ser enfrentados, oferecendo suporte à elaboração de políticas sociais e urbanas ajustadas à realidade e que promovam a justa distribuição dos recursos no território.

A esse sistema amplo de informações é necessário agregar as demandas sociais, o que implica aprofundamento das experiências de gestão democrática, por meio do fortalecimento dos espaços de participação e da ampliação e empoderamento da diversidade de vozes que fazem parte da cidade, conclamando a sociedade à responsabilidade de coparticipar das decisões relativas ao planejamento e à gestão da política habitacional.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, n. 4, out.-dez. 1988.

_____. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Finep/CEF, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a.

_____. **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009b.

CARMO, E. C. **A política habitacional no Brasil pós-Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento – uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais – informações territoriais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/1fpBz3>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

LAGO, L. C. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012.

MARGUTI, B. O. **Conjuntos habitacionais: estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MARGUTI, B. O.; ARAGÃO, T. A. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. *In*: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos do Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. 2. ed. São Paulo: Atual, 1997.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. Cortes no Minha Casa Minha Vida vão estimular precarização da moradia. **Revista Carta Capital**, 8 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/6a6c37>>.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964/1988. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 654). Disponível em: <<https://goo.gl/3fnBxY>>.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; Ippur/UFRJ, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/BdX4F2>>.

SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo**: caderno para discussão pública. São Paulo: Cohab, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/NzDD1P>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FERREIRA, J. S. W. Minha casa, minha vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. *In*: ENCONTRO NACIONAL ESPAÇO, PLANEJAMENTO E INSURGÊNCIAS: ALTERNATIVAS CONTEMPORÂNEAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL, 16., Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Anpur, 2015.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Autogestão habitacional e a politização das práticas econômicas populares. **Le Monde Diplomatique Brasil**, jun. 2016. (Série especial – O direito à cidade em tempos de crise). Disponível em: <<https://goo.gl/XjGMTx>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

SACHS, C. **São Paulo**: políticas públicas e habitação popular. São Paulo: Edusp, 1999.

UN – UNITED NATIONS. **Habitat III** – revised zero draft of the New Urban Agenda. UN, 18 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/2XPFvM>>.