

PARTE VI:

HABITAÇÃO E MOBILIDADE

HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL: TRAJETÓRIA E DESAFIOS PARA O ALCANCE DA JUSTIÇA ESPACIAL

Bárbara Oliveira Marguti¹
Thêmis Amorim Aragão²

1 INTRODUÇÃO

A literatura que trata das políticas urbanas e habitacionais no Brasil ressalta o padrão de consolidação das cidades brasileiras baseado em um crescimento desordenado marcado pela multiplicação de assentamentos precários e loteamentos clandestinos. Esse fenômeno tornou-se mais intenso a partir da década de 1960, quando o Brasil apresentou acentuado crescimento populacional nos grandes centros urbanos. Os desafios no campo da habitação foram agravados com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a posterior efemeridade de políticas habitacionais e urbanas adotadas pelo governo federal, sobretudo nos primeiros anos de reabertura democrática.

A crise urbana enfrentada pelo Brasil após a abertura democrática tem sido atribuída às medidas governamentais fragmentadas originadas em secretarias de governo que frequentemente se reestruturavam ou dissolviam-se, a depender da gestão (Maricato, 2012; Azevedo e Andrade, 2011). As constantes mudanças administrativas imprimiram descontinuidades a programas que deveriam ter dimensões de longo prazo. Desta forma, durante a década de 1990, a fragilidade institucional e o alheamento pelo planejamento em médio e longo prazos relegaram as políticas urbanas e habitacionais a um papel secundário.

Com a Assembleia Constituinte de 1986 houve a possibilidade de encaminhamento e incorporação de emendas populares à Constituição que deveriam ser subscritas por, pelo menos, 30 mil eleitores. Isto significou uma oportunidade política para que atores da sociedade civil, organizados em torno da bandeira pela

1. Coordenadora de estudos em desenvolvimento urbano na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do Programa de Mobilização de Pesquisadores (Promob) para o projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, do Ipea. *E-mail*: <themisaragao@gmail.com>.

reforma urbana, apoiassem a inserção na Carta Magna dos princípios do direito à cidade e à cidadania; da função social da cidade e da propriedade; e da gestão democrática das cidades.

Ao ser promulgada, a Constituição de 1988 previu a transformação dos municípios em entes federados e permitiu que estes pudessem atuar em vários setores das políticas públicas de forma autônoma. Embora as cidades tenham buscado resolver seus problemas urbanos e habitacionais por meio de ações locais, grande parte das administrações públicas não tinham capacidade institucional ou recursos financeiros para implementar uma agenda própria. Essas limitações induziram formas alternativas de produção habitacional e do espaço urbano a partir de propostas concebidas por movimentos sociais e pelo terceiro setor, tendo como base suas experiências locais. A autogestão e a urbanização de assentamentos precários figuravam como as duas principais estratégias em debate para o enfrentamento do passivo habitacional.

Nesse período, outras articulações políticas estavam em curso, como é o caso da participação brasileira na II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, em 1996. A participação inédita dos movimentos sociais que compunham o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), apresentando e debatendo suas experiências, aprofundou a apropriação das ideias de reforma urbana pela esquerda brasileira.

Este capítulo contém cinco seções, incluindo esta introdução. Sendo assim, a seção 2 abordará a evolução da problemática urbana no Brasil e como o direito à moradia foi paulatinamente constituído como prerrogativa de todo e qualquer cidadão. Essa construção englobou a articulação contínua da sociedade civil organizada e organizações governamentais com o intuito de estabelecer uma pauta política sólida que entendesse o direito à moradia adequada 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 de equipamentos públicos; a habitabilidade e a localização adequada, preceitos diretamente influenciados pela Habitat II, que promoveu um debate unindo governos e setores não governamentais na construção da agenda urbana mundial. A seção 3 tratará dos arranjos institucionais implantados na década de 2000, que buscaram estabelecer procedimentos, normas e programas sob a ótica participativa e do direito à cidade.

A seção 4 busca traçar a conexão existente entre o desenho da política habitacional recente e a manutenção do modelo de assentamentos precários fora dos marcos da cidade legal. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais deste capítulo, entremeando observações sobre o atual cenário da política de habitação brasileira e as diretrizes postas nos mais recentes documentos preparatórios

para a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) – que ocorrerá em outubro de 2016, na cidade de Quito (Equador) –, apontando os possíveis ajustes à trajetória de nossa política habitacional que nos leve ao alcance de uma maior justiça espacial,³ cujo centro de ação deverá ser o provimento de alternativas de habitação adequada e assentamentos humanos dotados de “cidade”.

2 A CRISE URBANA BRASILEIRA E O PAPEL DA HABITAT II NA EDIFICAÇÃO DE UMA AGENDA URBANA PARA O BRASIL

A crise urbana que tomou forma nas cidades brasileiras em meados do século XX foi marcada por grandes mobilizações que envolviam movimentos sociais e entidades profissionais. A transformação do país rural em uma população predominantemente urbana suscitou um debate público que questionava a eficiência das primeiras políticas de produção de moradia promovidas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e pela Fundação da Casa Popular (FCP) nas décadas de 1930 e 1940. A polêmica envolvia não somente questões relacionadas à produção de domicílios, mas também a problemática da ocupação do território e da articulação da moradia com serviços públicos e infraestrutura urbana. Em meio às mobilizações, em 1963, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, em Petrópolis, Rio de Janeiro, quando foram discutidas reformas sociais capazes de enfrentar algumas dessas questões (Maricato, 2001).

A agenda da reforma urbana foi interrompida pelo golpe militar de 1964, responsável pela inauguração de uma política baseada em um planejamento urbano tecnocrata marcado por planos e legislações que definiam padrões ideais, ou adequados, de urbanização difíceis de serem obedecidos. Esse período também foi marcado pela divisão explícita do planejamento e da gestão, em que o primeiro buscava imprimir uma visão integral, enquanto a segunda propunha-se a gerir o território a partir de políticas setoriais.

Grazia (2003) destaca que na década de 1970 os movimentos sociais voltaram a reivindicar uma política urbana mais coerente com os problemas das cidades. Em 1977, houve a primeira tentativa de criação de uma lei nacional de desenvolvimento urbano, no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Essa articulação política resultou no Projeto de Lei nº 775/1983,⁴ que previa a criação de

3. A ideia de justiça social é aqui entendida como a distribuição dos recursos pelo território urbano, de maneira que possam ser acessados e gerem efeitos distributivos sobre a renda real dos diferentes grupos sociais. Tal como posto no Artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001): “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais (...)” (Brasil, 2001).

4. Disponível em: <<http://goo.gl/kEvKEj>>

instrumentos urbanísticos que conduziam à implementação do princípio da função social da propriedade a partir do combate à especulação imobiliária. Este projeto de lei provocou forte reação no Congresso e, como consequência, não obteve aprovação no Plenário.

Contudo, Souza (2003) ressalta que as propostas defendidas pelos movimentos sociais em 1963 e os instrumentos concebidos no Projeto de Lei nº 775/1983 foram resgatados na Assembleia Constituinte de 1987 e 1988, quando foi apresentada uma proposta de emenda constitucional de iniciativa popular de reforma urbana que propunha o combate à retenção de imóveis ociosos, o estabelecimento da participação popular nos processos de construção das políticas urbanas, além de mecanismos de regularização fundiária dos assentamentos populares. O formato final de tais propostas consolidou-se nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais tratam da política urbana brasileira.

A redação dos artigos condicionou a aplicação dos instrumentos à criação de uma lei federal específica que os regulamentassem e vinculou estes instrumentos aos planos diretores municipais. Apesar dos questionamentos relativos à autoaplicabilidade dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, em 1990 os pontos defendidos pelo FNUR foram reunidos no Projeto de Lei de Iniciativa Popular nº 5.788/1990 e que, após onze anos de tramitação e diversas modificações, resultou no Estatuto da Cidade.

A mobilização social em torno do exercício da função social da propriedade ganhou força e agregou outros aspectos da vida urbana, com a realização da Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Esse evento representou um marco mobilizatório na lógica de atuação das organizações e movimentos de meio ambiente (Viola e Leis, 1997) que encontraram, junto aos movimentos de reforma urbana, parceiros políticos que defendiam uma cidade não somente justa, mas sustentável. Neste sentido, durante a Rio-92 o FNUR apresentou sua plataforma em várias mesas e conseguiu articular a assinatura do “Tratado por cidades justas, democráticas e sustentáveis”, assinado por organizações não governamentais (ONGs) internacionais.

A experiência da Rio-92 foi essencial para a sensibilização dos governos em relação aos temas que viriam a compor a noção do direito à cidade. Neste sentido, reuniões preparatórias e ciclos de debates acerca de políticas públicas urbanas foram realizados regularmente entre 1994 e 1996, com o intuito de propiciar uma participação qualificada da sociedade civil na Habitat II.

Durante esse período, é importante ressaltar a criação, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR), de um Comitê da Sociedade Civil, composto basicamente por integrantes do FNUR que vislumbravam uma maior apropriação dos princípios do direito à cidade por parte do

governo federal. Durante os trabalhos desse comitê, a Sedu/PR conduziu a elaboração de um plano de ação governamental, a ser efetuado com a participação da sociedade, com metas para horizontes de cinco e vinte anos. O documento foi elaborado contendo o diagnóstico da situação habitacional, fundiária, do meio ambiente, saneamento e transportes no Brasil, além de perspectivas para o Plano Nacional de Habitação e o desenvolvimento sustentável das cidades.

Para a Habitat II, o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (CNUAH) solicitou que cada país elaborasse um plano de ação (Maricato, 1997). Com efeito, o relatório brasileiro foi enviado à Organização das Nações Unidas (ONU) sem o referido plano de ação. Paralelamente, o FNRU organizou, junto a outras organizações da sociedade civil – a saber: o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) –, um plano de ação alternativo da sociedade civil. Flávia Brasil (2005) destaca que a realização da conferência brasileira paralela à Habitat II foi “prevista pelo FNRU e independente do processo oficial, aglutinando várias entidades na sua organização e outras 170 como participantes, representando o ápice do processo nacional nos domínios da sociedade civil” (*op. cit.*). Nessa ocasião, foi aprovada e assinada *Carta da Conferência Brasileira de Direito à Cidade e à Moradia*.

A articulação política promovida pelo FNRU viabilizou a participação de grande parte do grupo como integrante da delegação oficial. Durante a Habitat II, a inclusão do direito à moradia como direito humano foi estabelecida como pauta a ser defendida nas mesas em que os componentes do FNRU participavam. Embora balanços posteriores tenham apontado que esse esforço não foi o suficiente para influenciar substantivamente os documentos oficiais e a agenda governamental brasileira, a experiência mostrou o potencial de mobilização dos movimentos de moradia em uma escala nacional e internacional. Neste sentido, batalhas domésticas em torno da aprovação do Estatuto da Cidade ainda foram travadas.

3 A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL E TENDÊNCIAS DE APROPRIAÇÃO DA AGENDA DO DIREITO À CIDADE NA DÉCADA DE 2000

No Brasil, durante as décadas de 1980 e 1990 houve um processo de encolhimento das estruturas do Estado e das políticas sociais. A crise econômica que se estendeu por estas duas décadas também contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais. No período anterior, de atuação do BNH (1964-1986), a indústria da construção civil havia se firmado e o mercado se estabelecido como principal agente de provisão habitacional. A ausência de políticas públicas de longo prazo e de programas habitacionais de grande alcance levou parte significativa da população dos principais centros urbanos do país a viver em assentamentos precários, praticamente a única alternativa possível de acesso à moradia.

Embora essa prática tenha se alastrado por todo o país, poucas municipalidades foram capazes de desenvolver ações próprias para minimizar os efeitos do crescimento urbano desordenado relacionado à habitação. Apesar de o governo federal eventualmente abrir linhas de financiamento para as cidades, na esfera local não havia equipes técnicas e infraestrutura administrativa capazes de promover o planejamento e a gestão de políticas habitacionais de maneira eficiente. Neste sentido, o número de habitações sociais produzidas nos municípios foi aquém das necessidades. Além disto, a dissociação do local de moradia e do local de trabalho, dada a periferização dos empreendimentos habitacionais e a precariedade de infraestrutura e dos serviços urbanos, continuaram a ser um entrave à conquista do direito à cidade.

Como explicitado anteriormente, a articulação política pela pauta da reforma urbana, sobretudo ao longo da década de 1990, levou algumas prefeituras geridas por governos progressistas à adoção de agendas heterodoxas que envolviam participação popular e a instituição de instrumentos que propiciavam o exercício da função social da propriedade.

Por outro lado, havia um debate sendo desenvolvido no âmbito do FNUR e seus parceiros que envolvia a construção de estruturas administrativas que possibilitassem uma política de desenvolvimento urbano e habitacional de longo prazo, com fontes de recursos constantes e que fossem geridas dentro de uma perspectiva participativa. Os movimentos sociais esperavam fazer parte desta estrutura organizacional e exercer influência na definição dos investimentos de forma planejada. O monitoramento destas políticas também figurava como um aspecto importante desse arranjo institucional almejado.

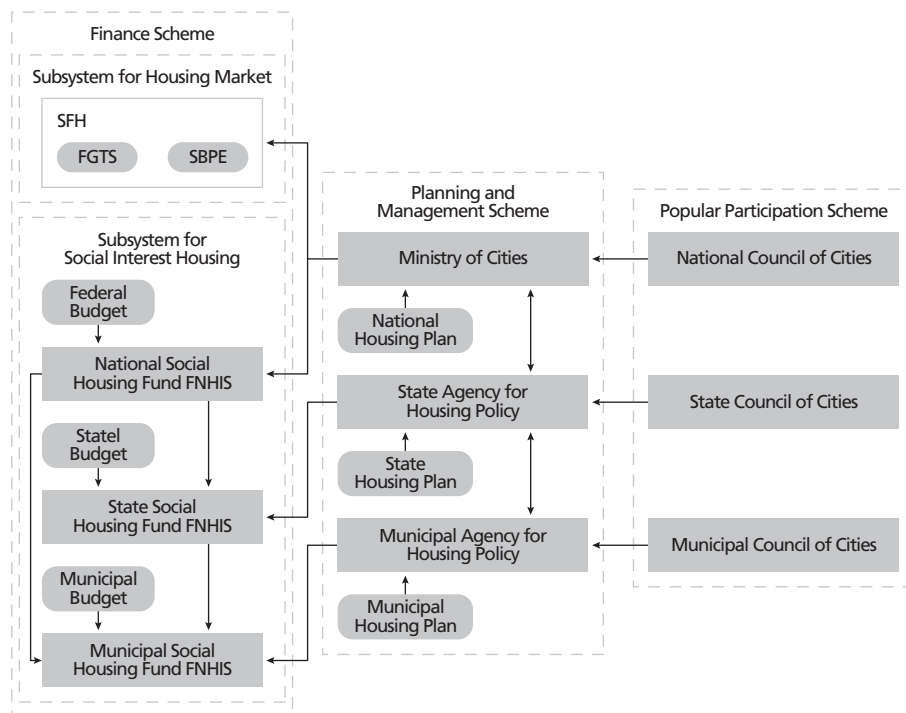
Com a composição de um novo governo, em 2002, as políticas habitacional e urbana ganharam outro patamar na agenda política nacional. A importância dada ao setor deu-se pela proximidade que o partido eleito mantinha junto à agenda da reforma urbana. Neste sentido, com o objetivo de promover uma mudança sistemática no padrão de governança urbana, a primeira reforma ministerial incluiu a criação do Ministério das Cidades (MnCidades), estruturado em quatro secretarias, a saber: *i*) habitação; *ii*) saneamento; *iii*) transporte e mobilidade; e *iv*) programas urbanos.

A equipe técnica que compôs o MNcidades nesse primeiro momento tinha um perfil de profissionais alinhados com as ideias defendidas pelo FNUR e que já tinham implantado políticas urbanas e habitacionais de referência em municípios brasileiros (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011). Muitas dessas experiências, como a criação de espaços de participação social e a produção de moradia autogestionária, foram levadas para o ministério ensejando, entre outras ações, a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).

Com uma agenda bem específica, a Secretaria de Habitação iniciou o debate acerca de normativas e arranjos institucionais que possibilitassem o estabelecimento de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH), dando início à construção da proposta do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Para isso, o MCidades promoveu uma campanha de mobilização nacional e de debates públicos realizados por meio das Conferências das Cidades, com o objetivo de definir coletivamente um modelo institucional e diretrizes de ação no campo habitacional, que fossem comuns para todas as esferas de governo.

No campo das políticas urbanas e habitacionais, essas diretrizes foram consolidadas a partir de quatro princípios: *i)* resgate das práticas de planejamento; *ii)* fortalecimento dos órgãos públicos de concepção e execução de políticas; *iii)* estabelecimento de mecanismos de governança participativa; e *iv)* estruturas de financiamento para execução dos programas e ações regionais e locais. Para fazer parte do SNHIS (figura 1), as prefeituras e os governos estaduais deveriam criar seus respectivos fundos, que deveriam ser gerenciados por conselhos com participação popular.

FIGURA 1
Estrutura do SNHIS



Fonte: Aragão (2010).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Cada esfera administrativa teria ainda que construir planos habitacionais e definir princípios e metas para cada região/cidade. Desta forma, o uso dos recursos do fundo estaria vinculado à implantação das ações definidas no processo de planejamento participativo. Com isto, as decisões compartilhadas acerca das políticas urbana e habitacional seriam institucionalizadas em um modelo legal-formal de governança urbana construído com o intuito de dividir o poder decisório entre gestores e população.

O principal objetivo do SNHIS foi implantar uma política de longo prazo, por meio da integração das diversas escalas de governo. O fortalecimento do papel dos estados e municípios foi vinculado ao desenvolvimento de políticas locais adequadas a cada tipo de realidade, beneficiando práticas de *accountability*. A estrutura financeira do SNHIS privilegiou o equilíbrio entre as ações do Estado e do mercado, em que foram previstos dois subsistemas distintos de financiamento habitacional, a saber: o subsistema de habitação de interesse social e o subsistema de habitação de mercado, este visando ao atendimento à demanda habitacional, enquanto aquele estava destinado às políticas de desmercantilização da moradia, com o intuito de assegurar habitação para famílias que, por fatores de vulnerabilidade social, não constituem demanda ao mercado residencial. Esse arranjo financeiro buscou ressaltar uma política de bem-estar social que reconhecia o papel que o mercado desempenhava na provisão habitacional.

De fato, o arranjo institucional proposto pelo MCidades durante o período 2003-2006 representou uma tentativa de reverter os efeitos da residualização das políticas sociais ocorridas durante as décadas de 1980 e 1990. Com o SNHIS, todas as entidades federais responsáveis por políticas habitacionais e urbanas e que participariam na estrutura da nova PNH seriam impelidas a dispor de orçamento próprio para o setor, de forma a compor contrapartida de investimentos federais.

Vale ainda ressaltar que o novo governo abriu espaço para a institucionalização de um leque de políticas alternativas que poderiam ser financiadas pelo SNHIS ou fundos alternativos. Entre as propostas que vinham sendo consolidadas em uma negociação entre governo e movimentos sociais estava o Programa Crédito Solidário (PCS), que facilitava o crédito para cooperativas ou associações comunitárias que se dispusessem a implantar projetos de habitação social a partir de práticas autogestionárias. Sobre essa experiência, Silva (2009) destaca:

o PCS financiou, entre 2005 e 2011, 341 empreendimentos em 21 estados da Federação, totalizando 21.695 unidades habitacionais (UHs). No entanto, 78% desses empreendimentos estão concentrados em 7 estados: Rio Grande do Sul (104), Santa Catarina (45), Goiás (42), São Paulo (22), Mato Grosso do Sul (20), Minas Gerais (18) e Maranhão (16) (Silva, 2009).

Sob a perspectiva dos agentes do mercado imobiliário brasileiro, todas essas transformações propostas pela estrutura do SNHIS acarretariam uma drástica mudança na relação entre Estado e mercado nas três esferas de poder, trazendo ao debate público questões como a especulação imobiliária, as disputas pelo estabelecimento de zonas especiais de interesse social (Zeis), de áreas de proteção ambiental ou por maiores investimentos em programas habitacionais. Da mesma forma, investimentos públicos em projetos promovidos pela iniciativa privada e parcerias público-privadas em negociações foram contestadas nesses espaços.

Assim, o SNHIS despontou como uma estrutura que se propunha dar voz política a movimentos sociais, academia e profissionais que historicamente realizavam críticas ao modelo autoritário e tecnocrático de gestão. Parecia que, finalmente, a PNH estabeleceria um modelo capaz de promover a conexão entre política habitacional, desenvolvimento urbano e participação, desafiando a prática política até então desenvolvida. Nesta direção, o ConCidades e a Conferência Nacional da Cidade, sobretudo as duas primeiras realizadas em 2003 e em 2005, fundaram o início de um abrangente debate democrático para as políticas urbanas (Maricato e Santos Junior, 2006).

O SNHIS propunha-se a minimizar a influência do capital sobre as decisões políticas, por meio dos espaços de participação, mudanças que poderiam colocar sob ameaça algumas dimensões da cultura patrimonialista e das relações privilegiadas que o estrato burocrático mantinha com a classe política. Nessa conjuntura, era esperada uma reação da elite econômica e política nas diversas esferas de governo, com o objetivo de manter os processos políticos tradicionalmente estabelecidos.

Como exemplos das estratégias de limitação da participação popular e partilha de poder, podemos descrever como os governos atuaram no sentido de restringir a paridade e o grau de influência dos conselhos. Na análise de Maricato e Santos Junior (2006), para os Conselhos das Cidades instituírem-se enquanto uma esfera pública ampliada, deveriam vencer os desafios: *i*) de ampliação da representação dos segmentos sociais no ConCidades; *ii*) da articulação entre ministérios representados no seu interior, de forma a aumentar a capacidade decisória do conselho; *iii*) da inexistência de um sistema ampliado de participação em torno das políticas urbanas, nos estados e municípios; *iv*) das dificuldades no funcionamento e na divulgação das decisões tomadas para maior conhecimento da sociedade; e, por fim, *v*) do reconhecimento dos limites decorrentes do decreto presidencial, que criou e alterou o estatuto institucional-jurídico do ConCidades, tornando-o uma instância deliberativa, aprovada por lei pelo Congresso Nacional.

Enfraquecer ou eliminar os esquemas participativos implantados pelo MCidades colocou-se como uma possibilidade dentro de uma articulação mais ampla de oposição política ao governo. Com o objetivo de manter o governo de

coalizão no Congresso Nacional e dirimir os conflitos com a base aliada, o governo federal negociou a ampliação da participação dos partidos coligados no Executivo. Entre as exigências negociadas pela coalizão, a liderança do MCidades foi requisitada como demanda não negociável (Maricato, 2012).

Dada a severidade da crise política, o governo federal abriu mão de grande parte do projeto de governo para as cidades brasileiras e entregou o MCidades para o Partido Progressista (PP), que defendia uma agenda política diferente daquela implementada pela equipe original do ministério. Contudo, em julho de 2005, antes da substituição da equipe do MCidades, o SNHIS foi criado pela Lei nº 11.124/2005,⁵ assegurando a participação popular na elaboração das políticas habitacionais.

Embora regulamentado, o SNHIS foi sistematicamente enfraquecido por meio da limitada influência dos movimentos sociais na definição da aplicação dos recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A partir da promulgação da Lei nº 11.578, de 2007,⁶ os repasses dos recursos do FNHIS para operações incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) passaram a ser considerados transferências obrigatórias, formalizadas por meio de termo de compromisso (TC) entre a União e o ente receptor dos recursos. Vale lembrar que diferentemente dos recursos do FNHIS, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da PR, reduzindo o potencial de transformação do SNHIS.

Além de todos esses percalços, novos acontecimentos contribuíram para o enfraquecimento da agenda do SNHIS, como foi o caso da crise do *subprime* americano, ocorrida em 2008. Com o objetivo de reverter o cenário econômico negativo e dar suporte ao crescimento econômico, o governo federal adotou medidas emergenciais para aquecer a economia. Estas medidas deram enfoque em atividades econômicas que privilegiavam o uso intensivo de mão de obra, buscando manter os níveis de emprego no país. Como consequência, a construção civil tornou-se o núcleo das ações governamentais anticíclicas, a exemplo do aumento do crédito imobiliário por meio dos bancos públicos; a expansão dos investimentos em infraestrutura urbana promovidos pelo PAC⁷ e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (gráficos 1 e 2); e a manutenção dos planos de investimentos das principais empresas

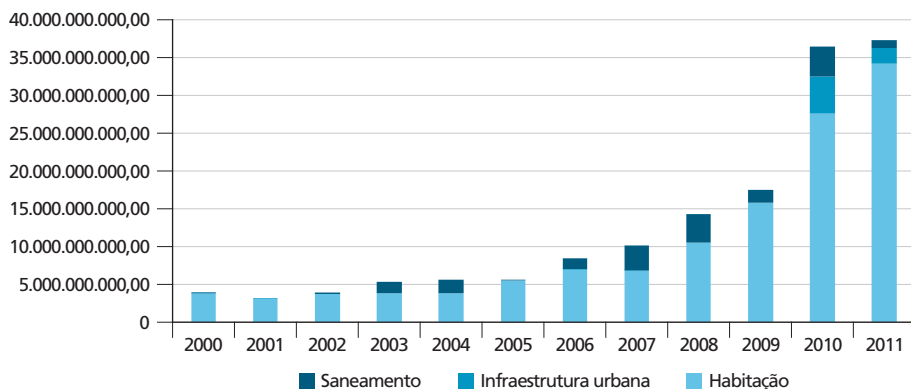
5. Disponível em: <<http://goo.gl/2Sio07>>.

6. Disponível em: <<http://goo.gl/CZMuZq>>.

7. Lançado em 2007, o PAC previa, para o primeiro quadriênio (2007-2010), investimentos da ordem de R\$ 500 bilhões para os três eixos de atuação, a saber: logística, energia e social e urbano (Brasil, 2009). Os recursos destinados especificamente para a urbanização de assentamentos precários (PAC-UAP) foram responsáveis pela viabilização de ações de grandes dimensões, somando cerca de R\$ 27,7 bilhões em cerca de novecentos empreendimentos, beneficiando 1,8 milhão de famílias e reduzindo em 17% a população urbana que habita domicílios inadequados localizados, em sua maior parte, em regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes (Ipea, 2016).

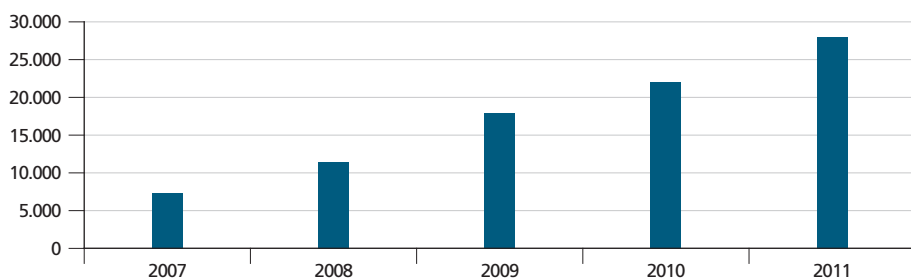
públicas conectadas a setores estratégicos da economia. No contexto urbano, recursos para infraestrutura de transporte, saneamento e urbanização de favelas foram priorizados.

GRÁFICO 1
Volume de investimentos do FGTS
(Em R\$)



Fonte: CBIC Database.

GRÁFICO 2
Volume de investimentos do PAC
(Em R\$ milhões)



Fonte: CBIC Database.

No setor privado, o pânico gerado no mercado internacional influenciou o preço das ações das construtoras que tinham aberto capital na bolsa de valores, mesmo que no mercado nacional não houvesse indicadores econômicos relevantes que justificassem tal depreciação. O Brasil estava vivendo com a inflação controlada, a economia atravessava um período de crescimento duradouro e sustentado e a renda crescia em um contexto de pleno emprego. Contudo, dada a conjuntura internacional, investidores retiraram investimentos do mercado brasileiro para aportar em mercados mais confiáveis. De forma a sinalizar a estabilidade

do mercado brasileiro,⁸ houve a necessidade de prover uma perspectiva de longo prazo ao *boom* imobiliário em curso.

Apesar das medidas tomadas pelo governo brasileiro para manter o ritmo da economia, o setor da construção civil demandou novas medidas no âmbito das políticas habitacionais. Com o objetivo de atender às construtoras de capital aberto no mercado financeiro, os agentes do mercado imobiliário sugeriram ao governo federal a expansão do crédito direcionado à população de baixa renda, com o objetivo de gerar uma nova demanda e impulsionar ainda mais o mercado.

Inspirado, em grande medida, no modelo chileno de habitação social, o setor imobiliário defendeu a criação de um novo programa fundado na eficiência da iniciativa privada e na construção em massa de habitações sociais (Sabatini, Cáceres e Cerda, 2001; Hidalgo, 2007). No entanto, a proposta entrou em conflito com os princípios do SNHIS, que definiam claramente o público-alvo da produção de mercado e da provisão da habitação de interesse social. Considerando a proposta apresentada, a consequência imediata da implantação dessa agenda seria o contingenciamento dos já poucos recursos para produção cooperativada e a fundo perdido para financiamento do novo programa de crédito imobiliário. Pela proposta apresentada, a habitação social deveria ser projetada, construída e comercializada pela iniciativa privada, esvaziando ainda mais o papel do Estado e o protagonismo dos movimentos sociais na provisão de moradia.

A formulação final das negociações deu origem, em 2009, ao programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), com a meta de construção de 1 milhão de moradias, com a inclusão de uma faixa de atendimento totalmente subsidiada e por fora do crédito hipotecário (Rolnik, 2015). Por demanda dos movimentos de moradia, do FNRU e dos movimentos sem-terra, foram incluídas no programa as modalidades Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-Entidades) e a PNH-Rural, voltados para a construção por associações e cooperativas autogestionadas e para pequenos produtores da agricultura familiar. Sobre isso, Rolnik (2015, p. 302) aponta que “desde o lançamento do programa, o MCMV-Entidades e PNH-Rural representam, juntos, 1% do total das unidades e recursos do MCMV”. Antes do lançamento do MCMV, houve, ainda, a inclusão de uma modalidade voltada para os municípios com menos de 50 mil habitantes, pleito de parlamentares que tinham nos pequenos municípios sua base eleitoral.

8. Vale lembrar que durante a turbulência ocasionada pela crise do *subprime*, o Brasil presenciava um período de crescimento demográfico, queda contínua da taxa de juros, aumento sustentado da renda *per capita* e trajetória decrescente das taxas de desemprego. A confluência de todos esses fatores resultou, necessariamente, no aumento da demanda efetiva por imóveis, justificando a real robustez do *boom* imobiliário. Todos estes fatores influenciaram a financeirização do setor construtivo. Para maior aprofundamento na questão, ver Royer (2009), Shimbo (2010) e Cardoso, Aragão e Araújo (2011).

4 O PAPEL DA POLÍTICA HABITACIONAL NA MANUTENÇÃO DO MODELO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS FORA DOS MARCOS DA CIDADE LEGAL

Diante da convergência de fatores internos e externos à economia brasileira, assim como aspectos inerentes à correlação de forças dentro do sistema político, observa-se que o lançamento do MCMV teve uma maior relação com a demanda econômica do setor da construção civil, no sentido do aumento artificial da demanda por meio do crédito, do que responder de maneira compreensiva a diversidade da problemática habitacional.

Nesse sentido, é importante o entendimento de que a formação de assentamentos precários é consequência da exclusão da população de menor renda do mercado formal. Em um mercado imobiliário com baixa regulação, como é o caso brasileiro, o aumento do crédito imobiliário tem impacto direto nos níveis de preço dos imóveis, tornando o mercado sujeito a processos de especulação. Assim, é esperado um aumento da formação de assentamentos precários, dado que os índices de *affordability* tendem a piorar e que a ampliação do crédito tem um limite baseado na captação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o qual não coincide com a dimensão das necessidades habitacionais no país.

Outro aspecto a ser considerado envolve o pressuposto de que a graduação de renda demanda a diversificação das modalidades de programas habitacionais para o atendimento das diferentes realidades. Este aspecto não pode ser simplificado em um escalonamento de vantagem de crédito, pois existem limites de vulnerabilidade social e econômica dessa população que não proporcionam estabilidade financeira de longo prazo para a adequação a um programa de crédito. Desta forma, o modelo de mercado coloca-se como inadequado para atender a certas necessidades habitacionais.

Outra questão que deve ser observada é o impacto locacional dos empreendimentos. Na medida em que a política habitacional é deslocada para uma lógica de mercado, a decisão sobre a localização dos empreendimentos é repassada para o produtor. Considerando, ainda, que o programa define padrões e preços diferenciados da habitação, a depender no nível de renda do beneficiário, a busca pelo lucro máximo em cada tipo de empreendimento induzirá uma escolha locacional baseada no preço da terra. Desta forma, será inevitável a produção de espaços segregados, uma vez que os empreendimentos para população de mais baixa renda serão implantados na franja urbana, em que a terra é mais barata dada a ausência de infraestrutura adequada e serviços urbanos. A partir de uma análise mais objetiva, o modelo da política habitacional recente, materializada na reprodução do MCMV, repete erros cometidos no passado, com a experiência de produção em massa promovida pelo BNH, modelo que produz unidades habitacionais desprovidas de cidade. A expansão da malha urbana em direção à periferia não ocupada implica investimentos públicos

que geram vazios urbanos e deseconomias, ocasionando mudanças no gradiente de preço da terra e, por conseguinte, gerando mais-valia urbana em benefício do proprietário da terra.

Dadas as considerações até aqui elencadas, destacamos que uma política habitacional de crédito imobiliário mantém desatendida uma parcela da população que não se adequará às exigências do programa, a qual restará, como alternativa habitacional, os assentamentos precários. É importante reconhecer que a ausência de modelos adequados tem como consequência o aumento dos territórios informais. A crítica, portanto, não deve ser direcionada apenas ao modelo de crédito e à produção em massa de habitações, mas à redução de todo um leque de possibilidade de programas de provisão habitacional a um único modelo de acesso à moradia: pelo mercado.

Outra consequência das transformações iniciadas com o lançamento do MCMV foi o desmantelamento da articulação política e institucional promovida pelo SNHIS. Dentro da atual conjuntura, a estrutura do SNHIS está esvaziada, uma vez que não há recursos para novas experiências e possibilidades de ação. As ações de urbanizações de assentamentos precários vêm sendo implantadas pelas prefeituras e governo do estado, que definem suas obras a partir de parâmetros diversos, quase sempre associados com o desenvolvimento de obras viárias, gerando reassentamentos em conjuntos do MCMV, ou a partir de assentamentos que, de alguma forma, estão relacionados às obras dos legados dos megaeventos.

Apesar do ganho de escala promovidos pela retomada do investimento em infraestrutura urbana e urbanização de assentamentos precários pelo PAC, sua desarticulação com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) – instrumento de implantação da PNH apresentado à Secretaria Nacional de Habitação em dezembro de 2008 –, fez com que as ações ocorressem de maneira desarticulada e por fora dos princípios da reforma urbana, cuidadosamente inseridos, por meio de amplo e intenso processo participativo, no PlanHab.⁹

A contribuição dos movimentos sociais na agenda urbana foi neutralizada, transformando as medidas setoriais em um procedimento processual, desprovido de fator político. Neste sentido, o debate acerca do direito à cidade, do acesso aos serviços e da diversidade de uso perdeu operacionalidade e cristalizou-se na esfera do discurso. Desta forma, considerando o quadro até aqui disposto, é inevitável identificar na problemática fundiária uma centralidade, uma vez que a localização dos empreendimentos produzidos pelo MCMV gera esses conflitos.

9. De maneira resumida, o PlanHab apresentou quatro eixos estratégicos, a saber: *i)* financiamentos e subsídios; *ii)* arranjos e desenvolvimento institucional; *iii)* fomento e dinamização da cadeia produtiva da construção civil (em busca de menores custos, ganhos de escala e agilidade na produção); e, por fim, *iv)* o PlanHab apresenta as estratégias urbano-fundiárias, que devem dar-se a partir da "(...) estruturação de uma estratégia específica para garantir o acesso à terra legalizada e urbanizada, assim como a regularização fundiária de assentamentos informais, combatendo o patrimonialismo e estimulando os vários agentes a adotarem políticas que alterem a maneira como as cidades brasileiras vêm se desenvolvendo" (Bonduki, Rossetto e Ghilardi, 2009, p. 51).

Ao abrir mão de seu papel de produtor direto de um estoque de terras e de habitação de interesse social, o poder público libera à iniciativa privada a importante tarefa de decisão sobre a localização dos empreendimentos habitacionais, a qual cumpre a cartilha da viabilidade econômica dos empreendimentos e não a da reforma urbana e do direito à cidade, as quais pressupõem o uso dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, regularização fundiária e democratização da gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade.

5 AJUSTES À TRAJETÓRIA BRASILEIRA NO CAMPO DA HABITAÇÃO À LUZ DA NOVA AGENDA URBANA

Diante dos desafios enfrentados nas duas últimas décadas no campo da habitação e do enfrentamento da precariedade dos assentamentos no Brasil, em combinação com os recentes documentos preparatórios para a Habitat III, que trazem apontamentos e indícios do que será definido como a Nova Agenda Urbana para os próximos vinte anos, esta seção elenca os principais pontos críticos e, em alguns casos, os caminhos que podem ser vislumbrados a partir das mais recentes discussões e experiências.

Uma importante consideração trazida pelo *Zero Draft Outcome Document of the New Urban* (UN, 2016) e ainda não suficientemente debatida no Brasil, a despeito de algumas práticas pontuais, é a adoção de políticas que promovam opções alternativas ao modelo de propriedade predominantemente privada, por meio da locação social e outras modalidades de posse, incluindo soluções por intermédio de cooperativas. A produção autogestionária da moradia no Brasil é pouco estimulada, com uma produção ínfima e com reduzido espaço dentro da política habitacional: apenas 2% do orçamento do MCMV é destinado à modalidade MCMV-Entidades, onde a produção habitacional é realizada por formas associativas.

O tema da propriedade coletiva da terra, apesar de fazer parte da pauta de reivindicações dos movimentos pela moradia, nem ao menos é tratado como possibilidade no âmbito do Estado (Lago, 2012). Neste sentido, “constata-se que, no campo da autogestão, há ainda demanda reprimida, que poderia vir a ser suprida caso fosse incrementada a capacidade operacional das entidades e caso fossem alocados os recursos necessários” (Balbim e Krause, 2014 *apud* Ipea, 2016, p. 94).

O relatório brasileiro (Ipea, 2016), aponta ainda como alternativa para se chegar à habitação adequada o combate ao ônus excessivo e à coabitação. Apesar do aumento do percentual da população que vive em moradias adequadas, entre 1996 e 2013 (de 44,74% para 59,89%, respectivamente), esse avanço ainda não é suficiente e apresenta grandes disparidades regionais, sobretudo entre as regiões Sudeste e Norte e Nordeste (75,63%, 39,40% e 45,57%, respectivamente). Para tanto, o relatório propõe o desenho de programas e linhas de financiamento interfederativos visando ao combate ao ônus excessivo com o pagamento de aluguel.

É imperativo dizer que o arcabouço legal da política urbana brasileira reúne o conjunto necessário de instrumentos e diretrizes para a reversão do atual modelo de produção das cidades em direção à promoção de habitação adequada e assentamentos humanos sustentáveis. As ferramentas disponíveis no Estatuto da Cidade têm atributos suficientes para viabilizar a indução do desenvolvimento urbano, a regularização fundiária, bem como a democratização da gestão urbana.

Destaca-se, aqui, a relevância do instrumento das Zeis, sobretudo sua modalidade de demarcação de áreas vazias para promoção de habitação e equipamentos de interesse social. A possibilidade de reserva de terras públicas é a garantia da proteção de terrenos bem localizados e providos de infraestrutura urbana em benefício do direito à moradia e do direito à cidade para a população de baixa renda, rumo à justiça espacial.

Outros caminhos para enfrentar o desafio da habitação adequada seriam o da requalificação de áreas centrais e imóveis abandonados, muito comuns nas grandes cidades brasileiras, para atendimento do *deficit* habitacional da população de baixa renda, garantia também de boa localização e oferta de serviços e equipamentos urbanos essenciais.

No que diz respeito à política de urbanização e regularização fundiária de assentamentos informais, além da já mencionada necessidade de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, faz-se necessária a criação de mecanismos para manutenção das intervenções de melhorias praticadas nos assentamentos precários. Além disso, o combate à expansão de ocupações informais perpassa a imperativa necessidade de criar oportunidades habitacionais para a população de baixa renda em porções do território providas de “cidade”. Apenas o controle e a coerção de novas ocupações não são e não serão suficientes para frear a efetivação da construção de moradias em áreas irregulares. Neste sentido, tem destaque as diretrizes defendidas pelo governo brasileiro, colocadas no documento preparatório da posição brasileira para a Habitat III:

(...) é fundamental estruturar uma política fundiária que assegure áreas para a promoção em larga escala de moradias para famílias de baixa renda, de modo a possibilitar o enfrentamento do *deficit* habitacional. Tal política deve levar em conta tanto o aproveitamento do território urbanizado (em especial dos vazios urbanos), quanto a promoção de novos bairros no território de expansão urbana, de modo a qualificar essas novas áreas com o mesmo padrão de urbanização das áreas centrais das cidades, bem servidas de empregos, serviços públicos e infraestrutura. De modo particular, também deve ser considerada a produção de moradias nas áreas rurais, porém com padrões de ocupação diferentes, adequados ao contexto ambiental dessas áreas (Brasil, 2016).

Aponta nessa mesma direção o documento mais recente de suporte para as discussões que se darão na Habitat III lançado pela ONU (UN, 2016), ao afirmar o incentivo à adequação combinada de instrumentos fiscais, de planejamento e gestão urbanos, incluindo a regulação do mercado de terras, de maneira a assegurar a captura e a justa distribuição dos valores resultantes dos processos de urbanização, evitando práticas especulativas. Para tanto, a Nova Agenda Urbana propõe-se a fomentar, conforme sinalizado nos documentos preparatórios para a conferência, a criação de instrumentos inovadores que permitam o planejamento de um crescimento urbano racional, minimizando a prevalência de vazios urbanos, consolidando densidades demográficas adequadas e promovendo oportunidades de habitação em áreas centrais e com infraestrutura consolidada.

Ressalta-se a necessidade de fortalecimento de alternativas autogestionárias para a produção da moradia, possibilidade que, apesar do pouco incentivo que recebe, combina as formas associativas de produção à participação democrática, baixos custos e elevada qualidade arquitetônica e de engenharia dos projetos (Maricato, 2016), além de representar a possibilidade de os trabalhadores produzirem suas próprias moradias, de maneira a atender às suas necessidades, com “parâmetros de bem-estar distanciados da racionalidade capitalista” (Lago, 2012).

Além disso, a adesão do Brasil à construção de uma Nova Agenda Urbana implicará – não apenas no campo da habitação e dos assentamentos informais – na definição de procedimentos e indicadores para monitoramento de cada uma das metas definidas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Um sistema de informações que congregue os dados sobre cada aspecto da política urbana, associado às informações sobre o território, permitirá não apenas o monitoramento dos efeitos das políticas setoriais, mas também a avaliação de sua efetividade e subsidiará ajustes necessários nas políticas, nos programas e nas ações, uma vez que trará os elementos necessários para que estes sejam desenhados a partir de diagnósticos sociais, econômicos e territoriais verdadeiros.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R.; GHILARDI, F. H. Política e Sistema Nacional de Habitação: Plano Nacional de Habitação. *In*: ROSA, J. S.; DENALDI, R. (Orgs.). **Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: MCidades, 2009.

BRASIL, Flávia. Sociedade civil e reconstrução da agenda das políticas urbanas brasileira nos anos 90. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: SBS, 2005.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/PXk21E>>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Versão simplificada das contas do governo da República**: exercício de 2009. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/gjIEpD>>.

_____. Ministério das Cidades. Ministério das Relações Exteriores. **Habitat III**: elementos orientadores para a posição da delegação brasileira no processo preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Brasília: MCidades; MRE, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/WqF9Np>>.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

GRAZIA, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

HIDALGO, R. Se acabo el suelo em la gran diudad? Lás nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social em Santiago de Chile. **Eure**, v. 33, n. 98, p. 57-75, 2007.

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

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

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Contradições e avanços da Habitat III. *In*: GORDILHO-SOUZA, A.; MOTTA, E. L. **Habitar contemporâneo**: novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador: CADT/Seplantec, 1997.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

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

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Construindo a política urbana:** participação democrática e o direito à cidade. São Paulo: FPA, 2006.

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

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional:** limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SABATINI, F.; CÁCERES, G.; CERDA, J. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. **Eure**, Santiago, v. 27, n. 82, 2001.

SHIMBO, L. F. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, J. M. N. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil:** a autogestão no Programa Crédito Solidário. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

UN – UNITED NATIONS. **Zero draft outcome document of the New Urban Agenda.** New York: UN, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/TlzCdQ>>.

VIOLA, E.; LEIS, H. A Agenda 21 diante dos desafios da governabilidade, das políticas públicas e do papel das organizações não governamentais. *In:* CORDANI, U.; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. (Orgs.). **Rio 92 cinco anos depois.** São Paulo: Edusp, 1997.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

UN – UNITED NATIONS. **Policy paper 10:** housing policies. New York: UN, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/k2cDkL>>.

