



**Publicação
Preliminar**

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL: PASSADO RECENTE E PERSPECTIVAS PARA UM NOVO CICLO DE PLANEJAMENTO

Autores(as): Rute Imanishi Rodrigues e Cleandro Krause
Produto editorial: Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise
Cidade: Brasília
Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano: 2023
Edição 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

1. INTRODUÇÃO

Este texto aborda a política de habitação do governo federal no período recente, e busca contribuir para o debate em torno das alternativas para sua reformulação, tendo em vista o novo ciclo de planejamento que se inicia, com a formulação do Plano Pluri-Anual (PPA) 2024-2027.

Parte-se da identificação dos problemas habitacionais no Brasil através das estatísticas disponíveis, tanto para *quantificar as necessidades habitacionais*, compreendidas nos conceitos de *déficit e inadequação habitacional*, quanto para *localizar os assentamentos precários*, através dos dados sobre os *aglomerados subnormais*. Tais dados mostram a complexidade do problema habitacional nas metrópoles, o grande peso da infraestrutura de saneamento básico e de melhorias nas edificações para a adequação habitacional em todo o país, e a diversidade regional com as quais a política de habitação social se defronta.

O texto procura mostrar como o déficit habitacional para a população de baixa renda nas metrópoles está relacionado à dinâmica de produção e reprodução dos assentamentos precários. Aponta-se que esta dinâmica decorre de práticas construtivas há muito estabelecidas, que resultam da busca da população por alternativas habitacionais de baixo custo, inclusive para garantir o acesso aos serviços urbanos básicos.

Por outro lado, os dados quantitativos revelam ampla difusão das inadequações habitacionais no meio urbano do país, não apenas relacionadas aos assentamentos precários ou às maiores cidades. Destaca-se a inadequação do abastecimento de água nas áreas urbanas, inclusive com maior peso nas áreas não metropolitanas.

Para discutir a política recente do governo federal para a habitação social, apresenta-se um resumo da evolução dos gastos orçamentários com programas de habitação nos últimos anos, assim como os pontos críticos destes programas, que deveriam ser reformulados.

Finalmente, sugere-se a adoção de alguns elementos para a reformulação das políticas públicas habitacionais, tendo em vista sua diversificação programática e ampliação de escopo de planejamento. Entre estes elementos, destaca-se o apoio a programas de locação social que promovam a constituição de um estoque de habitações para este fim, a retomada dos programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e sua transformação em um programa contínuo, subsídios para a plena integração dos domicílios urbanos às redes de infraestrutura, programas de apoio à requalificação urbana em bairros populares, programas de melhorias habitacionais abrangentes, e o planejamento metropolitano em setores como habitação, saneamento básico, transportes e áreas de proteção ambiental.

2. O DÉFICIT HABITACIONAL E A PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Nesta seção relaciona-se o conceito de déficit habitacional aos processos que levam a formação e crescimento dos assentamentos precários nas grandes cidades e metrópoles brasileiras. Embora esta não seja uma relação direta ou unívoca, vistos em conjunto, o déficit quantitativo e as características qualitativas dos assentamentos ajudam a compreender a dinâmica do problema habitacional urbano.

A Fundação João Pinheiro (FJP), com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) de 2019, dimensiona o déficit habitacional urbano no Brasil em cerca de 5 milhões de domicílios (5.044.322).¹ Destes, cerca de 60% (3.035.739) correspondem a domicílios ocupados por famílias com renda até 3 salários-mínimos, que gastam mais de 30% de sua renda com aluguel, situação que corresponde ao componente do déficit denominado *ônus excessivo com aluguel* (FJP, 2021b, p. 115; 120).

Essas famílias representam, conceitualmente, o contingente que está (ou pode vir a estar) em situação de dificuldade para fazer frente a todos os gastos necessários para a sobrevivência nas cidades, como alimentação, vestuário, transportes e habitação (FJP, 2021a). Estudos mostram que um dos principais fatores para a formação de novas favelas ou ocupações está nas dificuldades que as famílias de baixa renda têm de arcar com os custos dos aluguéis (Cardoso, 2004; Baltrusis, 2007; Taschner e Baltrusis, 2007; Maciel, 2016; Rodrigues, 2016). Por outro lado, os aluguéis em assentamentos precários já consolidados tendem a ser significativamente mais baixos do que nas áreas de mercados formais de habitação (Nadalin, 2023).

Note-se que os custos da habitação ainda incluem os gastos com os serviços urbanos de água, luz e gás, assim como serviços de telecomunicações fixos (TV e internet). Estes serviços correspondem, em média, a 12% da renda mensal para famílias com renda até 2 salários mínimos, e 10% para famílias com renda entre 2 e 3 salários mínimos (Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2017-2018, IBGE). Como será visto mais adiante, além dos aluguéis, as economias com “as contas” da casa representam um importante parâmetro para as decisões das famílias quanto a morar em um assentamento precário.

Por hora, para nos atermos ao déficit habitacional, podemos dizer que o ônus excessivo com aluguel urbano representa um dos fatores principais para a dinâmica de formação e crescimento de assentamentos precários, na medida que morar em um destes assentamentos é, para muitas famílias que passam por dificuldades econômicas, a melhor alternativa habitacional dentro de seus apertados orçamentos familiares (Boulos, 2012).

A tabela a seguir apresenta a composição do déficit habitacional urbano segundo seus componentes, conforme a FJP.²

¹ É importante observar que os indicadores da FJP para o déficit e a inadequação habitacional não permitem determinar com precisão o lugar (cidade, bairro) onde ocorrem, pois são estimados a partir da PNADC, que apenas é desagregável para Grandes Regiões, Estados, e Regiões Metropolitanas das Capitais, além de situação urbana e rural.

² A metodologia de cálculo do déficit habitacional da FJP evita a dupla contagem. Inicialmente são mensurados os domicílios improvisados (parte do componente de habitações precárias) a partir de dados do CadÚnico. A seguir, os dados da PnadC são processados, na seguinte ordem: domicílios rústicos (também parte das habitações precárias), cômodos (parte do componente de coabitação) e ônus excessivo com aluguel urbano. Por fim, também com dados da PnadC, os domicílios em que são identificados núcleos secundários e que possuam mais de dois moradores por cômodo servindo permanentemente de dormitório são classificados como unidades conviventes, parte do componente de coabitação (FJP, 2021a).

Tabela 1 – Déficit habitacional urbano – componentes e total –2016 a 2019

Componente	2016	2017	2018	2019
Habitações precárias	701.578	873.685	825.263	853.574
Coabitação	1.333.226	1.330.802	1.189.437	1.155.009
Ônus excessivo com aluguel	2.814.391	2.952.708	3.045.653	3.035.739
Total	4.849.195	5.157.195	5.060.353	5.044.322

Fonte: FJP, 2021b. Os números diferem do déficit habitacional total, pois excluem os domicílios em situação rural. Elaboração dos autores.

A *coabitação* era o segundo maior componente do déficit habitacional urbano, em 2019, contando com 1.155.009 domicílios de apenas um cômodo e aqueles ocupados por mais de um núcleo familiar independente, as chamadas “unidades conviventes” (FJP, 2021b, p. 132). Entre os domicílios em coabitação cerca de 600 mil eram ocupados por famílias com renda até 3 salários-mínimos, e o restante de rendas mais altas.

Para a população de baixa renda, a situação de coabitação se relaciona ao superadensamento dos assentamentos precários, na medida que o parcelamento informal de lotes e/ou a construção sobre lajes são práticas comuns para acomodar os membros de famílias ampliadas em favelas (Motta, 2016). Ao mesmo tempo, observa-se uma tendência de produção de cômodos para aluguel nas favelas mais densas e verticalizadas (Cardoso, *op. cit.*).

Em terceiro lugar, o déficit habitacional em 2019 contava outras 853.574 *habitações precárias* em área urbana, sejam domicílios improvisados ou rústicos, que deveriam ser substituídos por novas habitações (FJP, 2021b, p. 128). Os domicílios rústicos, construídos com paredes de taipa ou madeira não aparelhada, ainda são frequentes em assentamentos precários no nordeste e norte do país. Já os domicílios improvisados urbanos representam diversas situações de ocupações, que vão desde moradores de edifícios, casas abandonadas, assim como ocupações de terrenos, em barracas e tendas, que podem vir a tornar-se novas favelas, com casas permanentes.³

Assim, os três componentes do déficit habitacional no Brasil estão relacionados à dinâmica de formação, consolidação e crescimento dos assentamentos precários, à medida que estes últimos podem ser compreendidos como “soluções” que a população de renda mais baixa encontra para seus problemas habitacionais, já que proveem habitações mais baratas, oferecem liberdade construtiva, e permitem consolidar situações improvisadas nas grandes cidades.

3. OS PROBLEMAS DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

As áreas de habitação popular surgiram com a formação das grandes cidades e foram nominadas como favelas, mocambos, vilas, palafitas, e outras denominações que se fixaram há muito como símbolos da pobreza urbana em cada lugar. Em alguns casos, como as favelas no Rio de Janeiro e os mocambos no Recife, essa nomenclatura data do final do século XIX.⁴ Já os loteamentos informais são estudados desde, pelo menos, os anos 1960 (Santos, 1981).

³ Os domicílios improvisados são apurados através do CadÚnico, e não incluem a população de rua.

⁴ Sobre a história das favelas do Rio de Janeiro, veja-se (Valladares, 2005), e sobre os mocambos do Recife, (Lira, 1997).

Não obstante, as tipologias sobre os assentamentos precários, feitas com base em atributos observados em determinado momento, servem para orientar as políticas de habitação social a seu tempo. No período recente, diversos autores investigaram as formas de habitação popular nas metrópoles brasileiras destacando como tipos de assentamentos precários mais frequentes as favelas (com diferentes nomenclaturas regionais), e os loteamentos irregulares e /ou clandestinos (Cardoso, 2007; Moraes, Krause, & Neto, 2016; Cardoso & Denaldi, 2018).

Em geral, como no caso dos estudos citados acima, adota-se como critérios para a distinção entre favela e loteamento, a propriedade fundiária do terreno e/ou a existência de um Projeto de Loteamento (PL), sendo os domicílios em favelas *supostamente* situados em terrenos de propriedade alheia (àquela do domicílio) e sem PL, e os domicílios em loteamentos irregulares ou clandestinos, *supostamente* situados em terrenos próprios (dos mesmos do domicílio) e com PL. Assume-se que o critério de classificação é impreciso (uma definição a ‘*grosso modo*’), pois existe uma variedade de situações de ocupação, titulação e regularização dos assentamentos, com possibilidades de intersecções entre os dois grupos (Fernandes, 2022).

A despeito das imprecisões desta tipologia, o super adensamento das construções pode ser destacado como uma característica própria das favelas, sobretudo as mais antigas. No caso destas favelas, as habitações foram construídas sem projeto de loteamento prévio da gleba e, portanto, sem a demarcação dos limites de cada lote privado, e da reserva de áreas livres para o arruamento e instalação de equipamentos públicos, como áreas de lazer, escolas etc. Com o tempo, os processos de ocupação desordenada levaram ao adensamento excessivo de habitações em lotes exíguos e de conformação geometricamente irregular, e em um conjunto de becos, vielas e escadarias como vias de circulação interna. Tal conformação acarretou, além do sistema viário rudimentar, problemas de iluminação e ventilação, falta de espaço para equipamentos sociais, e dificuldades para a implantação de redes modernas de saneamento básico que, em geral, correm ao longo dos eixos viários.⁵

Nas grandes metrópoles, observa-se tendências de expansão vertical das favelas, através de lajes sobrepostas. No caso das favelas situadas em áreas pouco valorizadas pelo mercado imobiliário, observa-se também tendências de expansão horizontal, através de novas ocupações de áreas do entorno, tais como terrenos baldios, inclusive lixões, ou edificações abandonadas, encostas e beiras de rios, formando conurbações ou ‘complexos’ de favelas (Rodrigues, 2016).

Já os loteamentos irregulares e/ou clandestinos obedecem, em alguma medida, a um determinado projeto de loteamento, e por isso apresentam um padrão de urbanização relativamente mais ordenado do que os assentamentos do tipo favela.⁶ A despeito do formato mais regular, os loteamentos também são considerados assentamentos precários

⁵ Muitas favelas são pequenas e adensadas, pois foram construídas nos espaços livres de loteamentos populares, como no caso de São Paulo (IBGE, 2010).

⁶ Note-se que o processo de parcelamento de glebas em lotes urbanos parte de um “Projeto de Loteamento”, que é o documento básico submetido à aprovação da prefeitura, e deve conter o desenho dos lotes e quadras, assim como as medidas e elementos fundamentais do projeto. A lei federal 6766, de 1979, estabeleceu um conjunto de regras para os loteamentos urbanos em todo o país, e previu a obrigatoriedade de implantação, pelo loteador, da infraestrutura básica (água, energia, esgotamento sanitário, drenagem). Para uma discussão sobre os impactos das reformulações recentes da Lei 13645/2017, que alterou, entre outras, a Lei 6766/79 (veja-se Fernandes, op. cit).

na medida que, além de não terem completado o processo de regularização, apresentam problemas relacionados ao acesso às redes de saneamento básico, padrão de urbanização precário, ocupação de áreas ambientalmente frágeis etc. Tais assentamentos, ou tiveram projetos de loteamento apresentados às prefeituras, mas não cumpriram todas as normas exigidas – no caso dos loteamentos irregulares - ou sequer tiveram projetos submetidos às respectivas prefeituras – no caso dos loteamentos clandestinos.⁷

A literatura destaca o problema dos loteamentos irregulares ou clandestinos como vetores dos processos de expansão desordenada das metrópoles, à medida que, quanto mais longe das centralidades urbanas, mais acessíveis para a população de baixa renda (Santos, 1981; Chinelli, 1981; Bonduki & Rolnik, 1978; Maricato, 1978). Tal localização acarreta problemas de mobilidade e o afastamento da população das oportunidades de trabalho, estudo, lazer e dos aspectos mais pujantes das metrópoles. Por outro lado, criam-se necessidades de investimentos pesados em infraestrutura em áreas novas, encarecendo os custos das obras públicas. Estudos recentes apontam que a essência destes processos permanece nas principais metrópoles do país, e nas últimas décadas têm avançado para áreas ambientalmente frágeis, sobretudo em municípios com baixa capacidade institucional (Moraes, Krause, & Neto, 2016). Nota-se que, nas metrópoles da região Norte, que ainda apresentam altas taxas de crescimento da população urbana, estes processos tendem a ser acentuados (op. cit.).

Neste ponto é importante ressaltar que, em muitos casos, as políticas públicas de remoção de assentamentos precários de áreas que passaram por intervenção urbana e sua transferência para loteamentos ou conjuntos habitacionais em áreas longínquas, aproveitando-se de terrenos baratos, colaboraram com os processos de espraiamento desordenado das metrópoles e os problemas urbanos apontados acima.

Observa-se que, com o tempo, as favelas e os loteamentos irregulares ou clandestinos foram sendo beneficiadas por obras para sua integração às redes de infraestrutura básica – saneamento, iluminação, pavimentação – assim como para a implantação de equipamentos sociais (escolas, postos de saúde, áreas de lazer), em grande medida como resultado das reivindicações dos moradores junto aos órgãos públicos. Note-se ainda que muitas destas intervenções foram pontuais e ocorreram através de emendas parlamentares (Linhares & Messembergh, 2018). Já os programas governamentais mais amplos para a urbanização de assentamentos precários, sobretudo as favelas, passaram a ser implementados a partir do final dos anos 1970 (Cardoso A. L., 2007).

É importante salientar que, no caso das favelas, a despeito de os programas de urbanização terem ampliado o acesso dos domicílios às redes de infraestrutura ao longo das últimas décadas, os processos continuados de adensamento das construções acarretaram novas instalações às redes, através dos chamados “gatos”, sobrecarregando os sistemas. Por outro lado, estas práticas representam uma importante economia de recursos nos orçamentos familiares dos moradores. Ao que tudo indica, o adensamento das favelas também está relacionado à economia com “as contas” da casa que os arranjos locais para a distribuição da infraestrutura nestas áreas permitem (Rodrigues & Krause, 2021).

⁷ Alguns autores têm apontado as interseções entre os tipos “favela” e “loteamento”. Com efeito, observa-se processos de ocupação através de projetos de loteamentos realizados e vendidos por Associação de Moradores, em glebas de propriedade alheia (Lago, 2003).

As estatísticas do IBGE sobre os assentamentos precários

Atualmente, as estatísticas do IBGE identificam assentamentos precários como aglomerados subnormais (AGSN), que são caracterizados, a princípio, por serem “ocupações de terrenos de terceiros (públicos ou privados)” até o período recente, e apresentarem uma ou mais das seguintes características: a) carências quanto aos serviços urbanos básicos, b) padrão urbanístico irregular, e c) restrições de ocupação do terreno (IBGE, 2020).⁸

Ainda segundo o IBGE, “os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente” (IBGE, 2010).

De acordo com as estimativas mais recentes do instituto, em 2019, cerca de 5 milhões de domicílios (5.127.747) situavam-se em aglomerados subnormais (7,8% do total nacional), mais de 80% nas regiões metropolitanas, e 93% em cidades com mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2020). O sudeste e o nordeste eram as regiões com as maiores quantidades de domicílios em AGSN.

Tabela 2. Domicílios em Aglomerados Subnormais, segundo grandes regiões e regiões metropolitanas das capitais (2019)

Grande Região	Núm. Domicílios em AGSN			
	Na Grande Região	Prop. no Brasil	Região Metropolitana das capitais	Prop. na Gde Região
Norte	918498	18%	796958	87%
Nordeste	1459486	28%	1302428	89%
Sudeste	2321963	45%	1840169	79%
Sul	300625	6%	198819	66%
Centro-Oeste	127175	2%	107861	85%
Brasil	5127747	100%	4071758	79%

Fonte: IBGE, Aglomerados Subnormais 2019. Elaboração Própria. Para os casos de RO, AC, TO, PI, MS e DF, considera-se o total da capital ou DF.

Os levantamentos do IBGE sobre as características territoriais dos aglomerados

⁸ Atualmente, os ‘aglomerados subnormais’ são classificados conforme os critérios abaixo (IBGE, 2020). Caso haja ocupação irregular da terra, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais das características a seguir: a. precariedade de serviços públicos essenciais, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular e/ou; b. urbanização fora dos padrões vigentes, refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos e/ou; c. restrição de ocupação, quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas.

subnormais mostram a diversidade de situações destes assentamentos no país, no que diz respeito às características físicas do terreno e ao padrão de urbanização (arruamento, lotes e edificações, infraestrutura).

Observa-se que parte relevante dos domicílios em AGSN em todo o país situa-se em áreas ambientalmente frágeis, tais como áreas sujeitas à inundação ou em encostas. Verificam-se diferenças regionais importantes, com maior peso relativo de terrenos em encostas no nordeste, sudeste e sul, enquanto no centro-oeste e no norte, predominam os terrenos planos. Já as áreas alagáveis são observadas em todas as regiões, embora com maior peso relativo no centro-oeste. Nem todas estas áreas podem ser consideradas “de risco”, pois em parte delas já houve obras de contenção de encostas, canalização de rios etc.

Tabela 3. Percentual de domicílios em Aglomerados Subnormais, segundo grande região e características físicas predominantes do terreno (2010)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios	Localização						
	Áreas sujeitas a inundação(1) ou unidade de conservação	Faixas de domínio de rodovias, ferrovias, gaseodutos, oleodutos, linhas de transmissão	Aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas	Encosta	Colina Suave	Plano	Outras
Brasil	16%	4%	0,3%	19%	18%	40%	3%
Norte	16%	1%	0,0%	1%	3%	76%	4%
Nordeste	13%	4%	0,4%	24%	18%	39%	2%
Sudeste	18%	4%	0,3%	22%	22%	31%	3%
Sul	16%	4%	2,0%	20%	16%	35%	7%
Centro-Oeste	28%	1%	0,4%	4%	7%	58%	1%

1. Margem de córregos, rios ou lagos/lagoas; Sobre rios, córregos, lagos ou mar (palafitas); Praia/dunas; Manguezal.
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração dos autores.

Observa-se também uma grande diferenciação entre as regiões no que diz respeito ao sistema viário e ao desenho urbano dos assentamentos. Enquanto no sudeste e no nordeste estas características indicam a predominância de favelas, no norte e no centro-oeste indicam predominância de loteamentos, estando o sul em uma posição intermediária. Com efeito, a metade ou mais dos domicílios em AGSN no sudeste e nordeste situa-se em becos e vielas, onde predominam lotes irregulares, e a verticalização das edificações é significativa. Por outro lado, nas regiões norte e centro-oeste predominam as ruas, o padrão dos lotes é mais regular, e predominam as edificações de apenas um pavimento e, no caso do centro-oeste, predomina também o espaçamento médio entre as construções. Estas características são corroboradas por pesquisas qualitativas sobre os processos históricos de formação destes assentamentos em cada região (Moraes, Krause, & Neto, 2016); (Cardoso A. L., 2007).

Tabela 4. Percentual de domicílios em Aglomerados Subnormais, segundo grande região e padrão de urbanização e edificações, (2010)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios	Tipo de via de circulação interna predominante		Predominância de lotes de tamanho e forma regular			Espaçamento predominante entre as construções			número de pavimentos predominante nas construções		
	rua	Beco, travessa, escadaria, rampa, passarela, pinguela, caminho, trilha, sem via	regular em todo o setor, ou na maior parte do setor	regular, na metade do setor	irregular, na maior parte do setor ou em todo o setor	Sem espaçamento	Espaçamento médio	Espaçamento grande	Um pavimento	Dois pavimentos	Três pavimentos ou mais
Brasil	52%	48%	37%	17%	46%	73%	27%	1%	65%	30%	5%
Norte	81%	19%	76%	10%	13%	64%	34%	1%	97%	3%	0%
Nordeste	50%	50%	30%	20%	49%	82%	17%	1%	71%	25%	4%
Sudeste	40%	60%	28%	17%	56%	76%	24%	1%	47%	45%	8%
Sul	76%	24%	36%	22%	42%	35%	64%	1%	92%	8%	0%
Centro-Oeste	96%	4%	75%	11%	13%	9%	91%	1%	100%	0%	0%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração dos autores.

Já no que diz respeito ao acesso aos serviços urbanos básicos, os números do IBGE indicam que os AGSN estão relativamente piores que os domicílios urbanos em áreas que correspondem aos setores não especiais, porém, a distância entre as duas situações é pequena. No caso específico do esgotamento sanitário, observa-se que os setores urbanos normais podem estar até pior que os domicílios em AGSN. Isto se deve ao fato de os AGSN situarem-se, majoritariamente, em grandes cidades, onde os serviços urbanos são mais presentes em comparação às cidades pequenas e fora das metrópoles.

Tabela 5. Percentual de domicílios adequados em relação ao total de domicílios em aglomerados subnormais e em áreas urbanas regulares, segundo tipo de serviço, 2010

Tipo de serviço	Percentual de domicílios adequados		
	Em aglomerados subnormais	Áreas urbanas regulares de municípios com aglomerados subnormais	sem aglomerados subnormais
Forma de abastecimento de água	88,3	92,9	91,3
Tipo de esgotamento sanitário	67,3	85,1	65,6
Destino do lixo	95,4	98,6	96,3
Energia elétrica	72,5	88,5	91,3

1. Entende-se por área urbana regular ou por demais áreas urbanas todos os setores censitários nos perímetros urbanos, exceto aqueles classificados como aglomerados subnormais.

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010.

Assim, os problemas dos AGSN são, em parte, diferenciados para as favelas e os loteamentos irregulares ou clandestinos. Enquanto, no primeiro caso, verifica-se um problema de superadensamento e sobrecarga das redes de serviços urbanos, no caso dos loteamentos, os problemas tendem a estar mais relacionados à não existência das redes (no caso dos novos loteamentos) e aos problemas de mobilidade (no caso dos loteamentos mais antigos).

Cabe ainda, nesta breve tipologia, mencionar o caso das ocupações de prédios abandonados, sobretudo nos centros das grandes cidades. Nas últimas décadas estas ocupações têm chamado a atenção dos governos locais, inclusive a partir de mobilizações por moradia reivindicando a inclusão destes edifícios em programas de habitação de interesse social. Assim, algumas destas ocupações, sobretudo quando apoiadas por políticas públicas, devem ser vistas como um embrião de uma solução habitacional adequada, uma vez resolvidos os problemas edilícios e fundiários que apresentam.

4. OS PROBLEMAS HABITACIONAIS PARA ALÉM DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: INADEQUAÇÃO HABITACIONAL

Se a análise do déficit habitacional nos permite relacioná-lo aos processos que levam à formação e crescimento dos assentamentos precários, a noção de inadequação habitacional compreende as habitações, exceto as consideradas como déficit, que apresentam deficiências em pelo menos um

de uma série de atributos ou serviços que podem ser considerados “básicos” para a qualidade habitacional no meio urbano. Em outras palavras, as habitações inadequadas podem ser vistas como a “solução” encontrada para o problema da inacessibilidade à habitação de qualidade para a população mais pobre, independente de sua localização (em assentamento precário ou não).

Os atributos da inadequação habitacional, para a FJP, são separados em três tipos: de infraestrutura, edificações e fundiárias. Um domicílio pode ser considerado inadequado segundo mais de um critério, de modo que não é possível sua totalização pela soma dos componentes, pois há chance de dupla contagem (FJP, 2020, p. 54). Mesmo assim, é notório que as inadequações incidam sobre um contingente muito maior de domicílios do que mostram os valores do déficit habitacional. Com efeito, tomando-se o ano de 2019, havia cerca de 24,893 milhões de domicílios urbanos com ao menos uma inadequação, o equivalente a 39,8% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos do país (FJP, 2020, p. 148), em comparação com os 5,044 milhões de domicílios urbanos em situação de déficit habitacional no mesmo ano.

A tabela a seguir apresenta os diversos componentes da inadequação de domicílios.

Tabela 6 – Inadequação de domicílios urbanos – por componente e total de domicílios com alguma inadequação – 2016-2019

Componente	2016	2017	2018	2019
In. Infraestrutura Urbana	13.920.361	14.225.490	13.683.449	14.257.395
In. Edificações	10.301.353	10.433.213	10.777.071	11.246.366
In. Fundiária	2.514.972	2.884.350	2.996.006	3.557.117
Domicílios com alguma inadequação	23.072.869	23.665.050	23.668.325	24.893.961

Fonte: FJP, 2020. Elaboração dos autores.

Relativamente aos tipos de inadequação, em 2019, destaca-se a inadequação de infraestrutura, em especial no abastecimento de água que atingia 10,7 milhões de domicílios, 17,2% do total de domicílios urbanos duráveis (FJP, 2020, p. 124). A questão da água é, portanto, premente, em especial na região Nordeste, refletindo a questão da seca no semiárido nordestino, e no Norte, região que ainda apresenta forte fluxo de migrações da área rural para a urbana.

Note-se que a FJP tem um critério rigoroso para a adequação no abastecimento de água no meio urbano, pois considera adequados apenas os domicílios abastecidos por rede geral de distribuição, com ligação domiciliar, e frequência diária de fornecimento (7 dias por semana). Com efeito, os dados de 2019 apontam que a inadequação neste quesito é bastante alta no conjunto das Regiões Metropolitanas do país (15% dos domicílios), e maior ainda fora delas (20% dos domicílios), especialmente nas regiões nordeste, norte e centro-oeste, e no estado do Rio de Janeiro.⁹ Embora não existam dados comparáveis neste quesito para os assentamentos precários, estudos mostram que é frequente a intermitência de água em assentamentos precários (Rodrigues & Krause, 2021).

Quanto à inadequação edificação, a falta de armazenamento de água (caixa d'água) foi o tipo mais presente no país em 2019, tanto em termos absolutos (9 milhões de domicílios) como relativos (cerca de 14,4% do total de domicílios) (FJP, 2020, p. 135). Como esperado, estes e outros tipos

⁹ A inadequação quanto ao abastecimento de água é relativamente baixa nos estados e nas RMs da região sul e do sudeste, exceto o Rio de Janeiro (Fundação João Pinheiro, 2020).

de inadequação têm predominância entre os domicílios de baixa renda, mas em nenhum tipo essa concentração é tão notável quanto nos domicílios que também não têm banheiro de uso exclusivo e/ou no piso inadequado (terra) (FJP, 2020, p. 136) – ao menos no caso da primeira carência, é grande a probabilidade de a falta de banheiro ser uma ocorrência associada à falta de água e saneamento.

Por fim, a inadequação fundiária mostrou-se mais presente no Sudeste, em 2019, com 1,928 milhões de moradias cujos responsáveis informaram serem próprias, porém edificadas em terrenos não próprios, o que representa mais de metade do total desses domicílios no país, e reflete a concentração dos assentamentos precários no Sudeste (FJP, 2020, p. 118).

No período 2016-2019, todos os componentes da inadequação habitacional tiveram crescimento, destacando-se a inadequação fundiária, que cresceu 41,4%, o que, a exemplo do crescimento da habitação precária (componente do déficit) pode ser um indício de novas ocupações em áreas sem segurança da posse para seus moradores – também aqui, caberá ao Censo Demográfico 2022 trazer evidências.

5. A POLÍTICA PARA HABITAÇÃO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO RECENTE

Nas últimas duas décadas, os programas de habitação do governo federal foram conduzidos por dois Ministérios, a saber: o Ministério das Cidades, entre 2003 e 2018; o Ministério do Desenvolvimento Regional, de 2019 a 2022; e, novamente, o Ministério das Cidades, a partir de janeiro de 2023.¹⁰

A evolução das despesas orçamentárias destes dois ministérios com programas habitacionais no período 2003-2022 revelam uma trajetória de crescimento, a partir de patamares muito baixos, ápice e retorno ao patamar inicial, marcada por queda abrupta, em 2016. Ao mesmo tempo, verifica-se um processo de perda de diversidade programática ao longo do período, que se acentuou a partir de 2012, concomitante à forte expansão do programa Minha Casa Minha Vida.

Entre 2003-2006, quando se instituiu o primeiro Ministério das Cidades, embora com poucos recursos, houve grande diversidade de ações relacionadas a programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários (UAP), produção de habitação de interesse social, e melhorias habitacionais.

¹⁰ O Ministério das Cidades foi extinto pelo Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019 e foi recentemente recriado, pela Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023.

Gráfico 1. Despesas Orçamentárias do Governo Federal com Programas Habitacionais, 2003-2022 (SIOP), em bilhões de reais. Valores atualizados para dezembro de 2022 pelo IPCA.

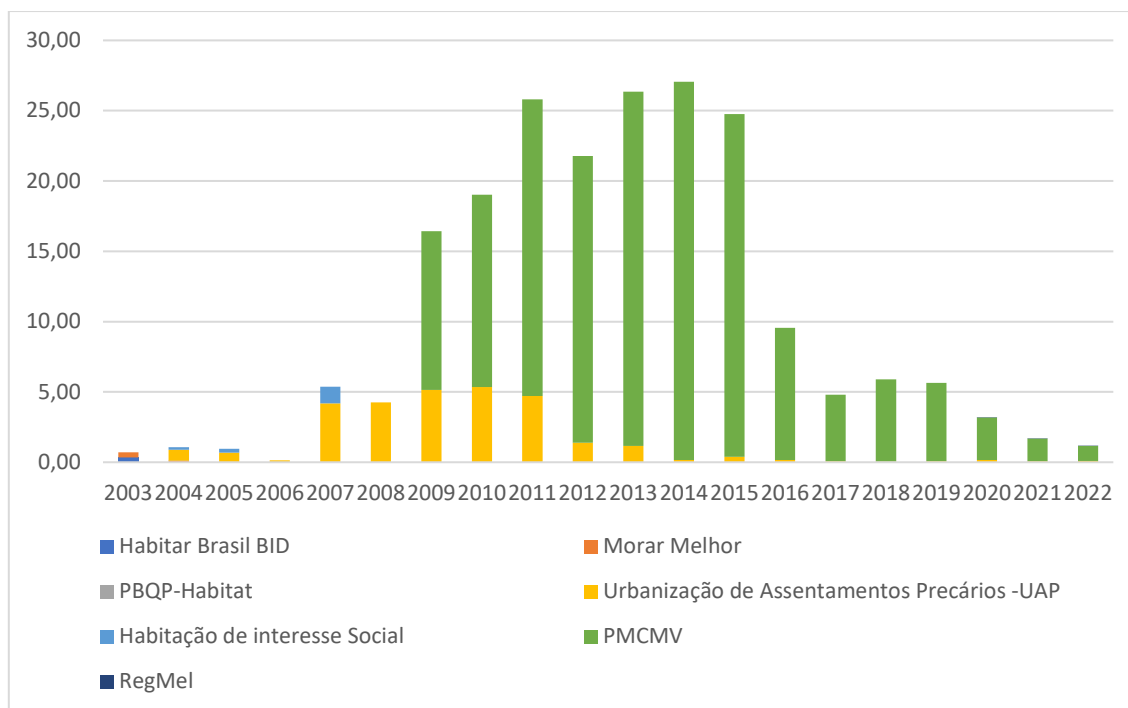


Tabela 7. Despesas orçamentárias do governo federal com programas habitacionais, 2003-2021 (valores empenhados), em bilhões de reais

	Habitar Brasil BID	Morar Melhor	PBQP-Habitat	Urbanização de Assentamentos Precários -UAP	Habitação de interesse Social	PMCMV	RegMel	TOTAL
2003	0,35	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,71
2004	0,00	0,11	0,00	0,77	0,19	0,00	0,00	1,07
2005	0,00	0,00	0,00	0,69	0,26	0,00	0,00	0,95
2006	0,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,14
2007	0,00	0,00	0,00	4,19	1,19	0,00	0,00	5,38
2008	0,00	0,00	0,00	4,26	0,00	0,00	0,00	4,26
2009	0,00	0,00	0,00	5,15	0,00	11,28	0,00	16,43
2010	0,00	0,00	0,00	5,36	0,00	13,66	0,00	19,02
2011	0,00	0,00	0,00	4,72	0,00	21,09	0,00	25,81
2012	0,00	0,00	0,00	1,40	0,00	20,38	0,00	21,78
2013	0,00	0,00	0,00	1,17	0,00	25,18	0,00	26,35
2014	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00	26,90	0,00	27,06
2015	0,00	0,00	0,00	0,38	0,00	24,38	0,00	24,76
2016	0,00	0,00	0,00	0,17	0,00	9,40	0,00	9,57

2017	0,00	0,00	0,00	0,07	0,00	4,73	0,00	4,80
2018	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	5,84	0,00	5,89
2019	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	5,57	0,00	5,64
2020	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00	3,01	0,00	3,18
2021	0,00	0,00	0,00	0,07	0,00	1,61	0,00	1,68
2022	0,00	0,00	0,00	0,09	0,00	1,08	0,00	1,16

Fonte: SIOP. Elaboração dos autores. Acessado em fevereiro de 2023.

Valores atualizados pelo IPCA anual, para dezembro de 2022.

Posteriormente, passou-se por uma fase de aumento relativo dos recursos disponíveis, entre 2007 e 2008, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em grande medida alocados para programas de urbanização de assentamentos precários (UAP), ainda no âmbito do Habitar Brasil-BID, mas também através de novas ações destinadas a municípios em regiões metropolitanas, ou municípios com mais de 150 mil habitantes. A partir de 2008, os repasses de recursos para a urbanização passaram a ser feitos, predominantemente, através destas novas ações. Quanto à provisão de habitação de interesse social, já em 2007 esta passou a ser realizada através de recursos orçamentários alocados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A partir de 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), os recursos para a provisão habitacional cresceram e superaram os recursos para a UAP. Ainda assim, os programas de UAP continuaram recebendo recursos significativos, até 2011.

No período entre 2012 e 2015, os recursos destinados ao Programa MCMV cresceram fortemente, ao mesmo tempo que os recursos para UAP decaíram. Em 2016, com a ruptura da coalizção política do governo federal e o processo de impeachment da presidenta da República, a trajetória de despesas foi revertida, e os recursos para os programas habitacionais foram fortemente reduzidos. Nesse ano, o programa MCMV sofreu uma redução de cerca de 70%, e passou a absorver praticamente todos os recursos destinados a programas habitacionais no orçamento federal.

Finalmente, em 2019, o primeiro Ministério das Cidades foi extinto, e seus programas e ações passaram a ser executados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional. Em 2020, o PMCMV mudou de nome, passando a se chamar Casa Verde Amarela (CVA), dentro do qual foi criada uma modalidade de regularização fundiária e melhorias habitacionais, RegMel. Dentre as ações para famílias de mais baixa renda, apenas esta última recebeu um novo aporte de recursos, do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ao contrário do que ocorreu para a produção de unidades habitacionais novas dentro do CVA.

Finalmente, em 2023, a dotação inicial dos programas habitacionais voltou aos patamares dos valores empenhados em 2016, cerca de R\$ 10 bilhões, e o programa MCMV foi retomado, com dotação inicial de cerca de R\$ 9 bilhões, sendo cerca de R\$ 1 bilhão para o segmento Entidades. Já os programas de urbanização de assentamentos precários têm dotação inicial de cerca de R\$ 0,5 bilhão. Assim, espera-se a retomada do ciclo de investimentos em habitação social para os próximos anos.

Nas próximas páginas, abordaremos os principais programas habitacionais conduzidos pelo governo federal, a partir de 2007, até o final de 2022, ressaltando seus pontos críticos para possível reformulação a partir do próximo ciclo de planejamento.

Urbanização de Assentamentos Precários -UAP

As ações para a urbanização de assentamentos precários foram intensificadas pelo PAC, em seu eixo de infraestrutura social e urbana, iniciado em 2007, ao qual foram agregados, a partir de 2009, recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O PAC-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) seguiu a mesma lógica de urbanização integrada do programa Habitar Brasil BID (HBB), que vinha sendo conduzido pelos governos locais, a partir de contratos com o Ministério das Cidades, entre 2003 e 2006. Com efeito, o HBB financiou obras de urbanização, equipamentos sociais, produção de novas moradias, melhorias habitacionais, trabalho social e regularização fundiária (Cardoso e Denaldi, 2018).

O desenho do PAC-UAP contemplava a complexidade das situações das grandes favelas, e previa intervenções físicas abrangendo desde a implantação da infraestrutura básica, até a eliminação de situações de risco geotécnico e de inundações, adequações do sistema viário, recuperação ambiental, medidas de desadensamento e reordenamento das ocupações, melhorias habitacionais, construção de novas unidades habitacionais, e equipamentos comunitários, entre outras (BRASIL, 2010).

Do ponto de vista institucional, cabia aos municípios e/ou estados elaborar projetos e submetê-los à aprovação dos órgãos federais, para acessar os recursos do programa. Não obstante, devido à pressa em contratar os projetos de investimentos para fazer frente à crise econômica internacional de 2008, o PAC-UAP selecionou projetos de grande porte, e as seleções foram bastante orientadas pela preexistência de projetos técnicos de arquitetura e engenharia, elaborados por parte dos estados e municípios proponentes, algo que, obviamente, não se encontraria em todo o universo de assentamentos precários no país. Assim, o programa criou grande expectativa quanto à transformação de determinadas áreas, sobretudo grandes favelas, porém, não consolidou um processo bem estruturado de seleção e repasses de recursos para os governos locais.

A despeito dos problemas institucionais, o PAC-UAP representou grande aporte para programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, chegando a contemplar mais de mil municípios. O PAC também financiou programas de governos locais para intervenções em áreas ambientalmente frágeis e de alta complexidade, como a área de mananciais, em São Paulo, e da bacia do rio Beberibe, em Recife. Também foram financiados programas de urbanização de favelas de governos locais há muito estabelecidos, em Belo Horizonte, Salvador e Rio de Janeiro, por exemplo (op. cit.).

Estudos de caso sobre projetos financiados pelo PAC-UAP mostram alguns pontos críticos do programa em sua dimensão física. Em primeiro lugar, destaca-se a questão das “camadas de urbanização” observadas em muitos assentamentos, onde sucessivos projetos de urbanização foram realizados ao longo de décadas sem conter o crescimento desordenado dos mesmos. Observou-se, por exemplo, obras inconclusas em áreas que acabaram sendo reocupadas de forma precária, o que demonstra que este tipo de programa só pode ter êxito caso tenha continuidade. Outro ponto crítico

diz respeito ao descompasso entre o número de pessoas que tiveram que ser realocadas em função das obras (sejam elas viárias, de contenção de riscos, de saneamento, e instalação de equipamentos sociais, ou mesmo novas moradias), e a produção habitacional viabilizada para reassentar estas pessoas. Em muitos casos, novas moradias não foram construídas e parte dos moradores foram conduzidos a programas provisórios e precários de aluguel social (op. cit).

É importante observar que, no PAC-UAP fase 1, a produção habitacional foi realizada pelos governos locais através de ações orçamentarias do governo federal para este fim. Porém, a partir do lançamento do PAC-UAP fase 2, em 2010, a provisão habitacional para os projetos passaria a ser realizada através do MCMV. Em muitos casos, houve dificuldades de integrar os programas PAC-UAP e o MCMV, e assim a construção de novas habitações pelos programas de urbanização foi prejudicada (op. cit.). Note-se que, no período 2009-2020, as unidades habitacionais do MCMV vinculadas a programas de urbanização de favelas representaram apenas 5% do total de unidades da Faixa 1 do programa (tabela 8). Cabe notar ainda, que nas grandes cidades, o MCMV na Faixa 1 foi largamente utilizado para viabilizar a remoção de favelas de locais que passavam por obras – como aquelas relacionadas aos grandes eventos – e muitas vezes alocada em conjuntos habitacionais em áreas longínquas (Cardoso, 2013); (Júnior, Gaffney, & Ribeiro, 2015).

Há muitas ações do PAC-UAP ainda não concluídas – no final de 2018, estavam em obras 449 de um total de 657 contratos de urbanização de assentamentos precários, ou seja, 68,3% do total de operações contratadas¹¹. Especialmente, a segunda fase do PAC-UAP teve poucos projetos contratados, e praticamente não andou (op. cit).

Esta situação demonstra a abrupta descontinuidade do programa. Comparando-se o valor total contratado das 657 operações do PAC – R\$ 18,082 bilhões, em valores correntes – com a estimativa de custos do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) para ações no universo de assentamentos precários no país entre 2008-2023 – um total de cerca de R\$ 129 bilhões em valores de 2022¹² – conclui-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido. Ou seja, trata-se de um programa que deve ser desenvolvido durante muitos anos, ou até mesmo décadas como mostra a experiência internacional (Rodrigues, 2018).

Produção habitacional

Criado em 2009, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) contemplou tanto linhas de financiamento para habitação de interesse social, fortemente subsidiadas com recursos

¹¹ Os dados correspondem ao 8º Balanço do PAC 2015-2018, aparentemente o último publicado, com atualização até o final do ano de 2018. Os relatórios agregam em um mesmo tipo e subtipo tanto as operações de urbanização de assentamentos precários (obras) como as de elaboração de planos de habitação de interesse social, projetos de urbanização e assistência técnica. Os dados apresentados acima foram calculados a partir de planilha do 8º Balanço, selecionando-se o tipo/subtipo 5001 (urbanização de assentamentos precários) e filtrando-se apenas os empreendimentos cujo título fosse iniciado pelo termo “Urbanização”. Os estágios dos empreendimentos correspondem aos códigos 70 (em obras) e 90 (concluído). Dados disponíveis em <https://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>, acesso em 08/02/2022.

¹² Conforme o Produto 3 do PlanHab (BRASIL, 2008, p. 250-254), os custos totais de urbanização e de melhorias habitacionais em assentamentos precários se distribuem em: R\$ 13,689 bilhões para obras de urbanização integral, R\$ 7,031 bilhões para urbanização parcial, R\$ 14,69 bilhões para obras em assentamentos que apresentam carências, R\$ 13,268 para unidades sanitárias e R\$ 8,947 bilhões para reforma e ampliação, todos valores de 2008, cuja soma, atualizada para valores de dezembro de 2022 (IPCA), chegaria a cerca de R\$ 129,326 bilhões.

orçamentários do governo federal, como para segmentos com renda média ou média-baixa, com recursos do FGTS. O MCMV financiou mais unidades habitacionais destinadas a famílias de renda média ou média-baixa do que a famílias de baixa renda, a chamada Faixa 1: do total de unidades contratadas entre 2009 e 2020, apenas 36,8% foram enquadradas nesta faixa¹³. As diversas modalidades da Faixa 1 do MCMV estão apresentadas na tabela a seguir.

Tabela 8 – Número de unidades habitacionais urbanas contratadas e entregues da Faixa 1 do MCMV conforme modalidades – 2009-2020.

Modalidade	Unidades contratadas	Unidades entregues
FAR Empresas – construtoras	1.363.379	1.176.020
FAR Urbanização – operações vinculadas a Urb. Assent. Precários	85.939	72.398
Oferta Pública – municípios até 50 mil habitantes	166.886	111.032
Entidades – cooperativas e associações com fins habitacionais	78.597	15.479
Total em áreas urbanas	1.694.801	1.374.929

Fonte: Sistema de Gerenciamento da Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional; acesso em 04/02/2023.

Como se vê, a modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) Empresas foi amplamente majoritária, com um total de unidades contratadas correspondente a 17 vezes o quantitativo contratado por cooperativas e associações habitacionais na modalidade Entidades, operada com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Tal diferença, somada à ausência de produção habitacional pelo poder público no MCMV, reflete uma opção dos governos por concentrar, a partir de 2009, a execução por construtoras que, supostamente, seriam os agentes com maior capacidade para ganhar maior escala e celeridade na produção habitacional. A produção de unidades habitacionais novas também foi fortemente majoritária, sendo poucos os empreendimentos em que se buscou a reforma, recuperação ou revitalização de imóveis abandonados. Por fim, cabe lembrar que os recursos do FAR, fundo inicialmente concebido para apoiar a produção de unidades habitacionais a serem arrendadas aos moradores (com posterior opção de compra), foram integralmente utilizados para operações que envolveram a transferência da titularidade para os mutuários do MCMV.

Além disso, o MCMV mostrou-se descolado de um planejamento habitacional mais abrangente, que tinha como base o déficit habitacional, conforme proposto no PlanHab. Examinando-se as contratações da Faixa 1 nos três primeiros anos do programa, foram constatadas grandes desigualdades: as metas do PlanHab compatíveis com o MCMV, ou seja, de produção de unidades habitacionais novas por empreiteiras, já teriam sido ultrapassadas em municípios de menos de 100 mil habitantes, enquanto na maior parte dos tipos de municípios em regiões metropolitanas e nas cidades com mais de 100 mil habitantes as respectivas metas estariam longe de serem atingidas¹⁴. Tal direcionamento aos municípios menos populosos é um contrassenso, uma vez que, nas cidades

¹³ Conforme dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em <http://sishab.mdr.gov.br/>, acesso em 21/11/2022.

¹⁴ Especificamente, o número de UH contratadas do MCMV nas modalidades FAR Empresas e Oferta Pública já superava as metas do PlanHab em todos os tipos de municípios de até 100 mil habitantes, ou seja, nos tipos F a K; e o único tipo de cidades de mais de 100 mil habitantes a ter as metas já superadas era o tipo E, de aglomerados e centros regionais das regiões Norte e Nordeste.

menores – onde, supostamente, os terrenos teriam os menores valores – estaria sendo contemplada, com larga margem acima da meta prevista, a produção de unidades habitacionais por empreiteiras, de maior custo em comparação com as demais alternativas previstas pelo PlanHab, tais como lotes urbanizados, materiais de construção, produção por autogestão etc. (Krause, Balbim, Lima Neto, 2013).

Tendo em vista as cerca de 1,3 milhão de unidades habitacionais da Faixa 1 entregues, percebe-se que uma melhor distribuição dos empreendimentos do PMCMV entre as modalidades ‘Empresas’, ‘Urbanização’ e ‘Entidades’ poderia ter conduzido a um quadro bem mais favorável do que vemos hoje em termos de desadensamento de favelas, e oferta de habitação social em áreas metropolitanas.

Melhorias habitacionais e regularização fundiária

Melhorias habitacionais também foram previstas dentro dos programas HBB e PAC-UAP. Por exemplo, uma das intervenções mais emblemáticas do PAC, a do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, previu a recuperação e melhoria de 5.600 unidades habitacionais (IPEA, 2011), o que corresponderia a um percentual bastante significativo do total de domicílios, ainda que se tenham colocado dúvidas quanto à exequibilidade dessas obras pequenas e pulverizadas no conjunto de favelas, por parte de um consórcio de construtoras mais habituado a obras de grande porte.

Quanto à regularização fundiária, no PAC ela foi prevista como uma contrapartida dos agentes executores estaduais e municipais ao repasse dos recursos federais. A regularização fundiária também foi objeto do programa Papel Passado, instituído pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, já em 2003. Entre 2004 e 2014 foram realizados seis processos de seleção de propostas elaboradas por estados, municípios, entidades sem fins lucrativos e defensorias públicas, sendo que não houve seleções entre 2009 e 2012, os primeiros anos do MCMV. No total foram celebrados 268 contratos de repasse entre o governo federal e esses agentes locais, correspondendo a quase R\$ 66 milhões (Carvalho, 2022), valor muito inferior ao que foi mobilizado para o PAC ou para o MCMV, ou mesmo para fazer frente ao tamanho do quadro da irregularidade fundiária do país.

Como já apresentado, o MCMV foi sucedido pelo programa Casa Verde e Amarela (CVA)¹⁵, contando com recursos para a Faixa 1 apenas em uma modalidade que reúne regularização fundiária e melhoria habitacional, cujo acrônimo é RegMel, financiada com recursos do FDS. Além do RegMel, cujas normas permitem o atendimento com melhoria habitacional de no máximo 20% dos domicílios de cada área de intervenção, haveria, ainda, a possibilidade de destinação de recursos do OGU para melhoria, uma vez que se manteve essa ação orçamentária do MDR. Contudo, seleções de propostas não mais ocorreram, restando apenas a alternativa de emendas parlamentares e a competição com os muitos outros usos desses recursos.

A primeira seleção do RegMel já foi realizada, para o financiamento de ações propostas por empresas, a quem coube definir, em conjunto com as prefeituras municipais, os perímetros das áreas de intervenção a serem contempladas. Foi selecionado um total de 245 áreas, em 156 municípios de 13 estados, somando 101.171 famílias e um valor estimado de financiamento de R\$

¹⁵ A denominação do MCMV foi retomada por meio da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, que relançou o Programa.

414 milhões¹⁶. Salta aos olhos que o montante é muito superior ao que foi destinado pelo OGU ao programa Papel Passado. Contudo, em uma análise preliminar, observou-se que parece não haver correspondência dessa seleção com critérios regionais ou socioeconômicos. Por exemplo, não há propostas selecionadas em estados da região Norte, cujos problemas de inadequação de domicílios são graves. Tendo em vista a necessidade de haver algum Agente Financeiro (AF) credenciado como requisito para a seleção de propostas, supõe-se que o número restrito de AF com processo de credenciamento completo tenha “enviesado” essa primeira seleção, para o que também pode ter contribuído a maior atuação de empresas proponentes interessadas nessas localidades (Balbim; Krause, 2022, p. 3-4).

Outra restrição importante do CVA, em sua modalidade RegMel, refere-se a áreas de risco. O programa prevê como item financiável a realização de estudos técnicos, para análise das possibilidades de eliminação, correção ou administração de riscos, nas parcelas das áreas de intervenção em que esses incidirem. Havendo impossibilidade de alguma solução e, em decorrência, de regularização fundiária, essas parcelas (e respectivos domicílios) deverão ser excluídas das metas dos contratos (Brasil, 2021, p. 17). Além disso, como critério inicial de proposta, a área de intervenção não pode ser objeto de conflito fundiário urbano, devendo isso constar em termo de anuência assinado pelo município (ibid., p. 9). Assim, é provável que os casos mais “fáceis” tenderão a ser priorizados, o que pouco alteraria o quadro da irregularidade fundiária brasileira, abundante em conflitos e de alta complexidade ambiental e urbanística¹⁷.

6. SUGESTÕES DE PROGRAMAS E AÇÕES RELACIONADAS À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Tendo em vista a complexidade e diversidade dos problemas apontados, compreende-se que a política federal de habitação social deve contar com amplo leque de programas e ações, dentre as quais destacamos, em linhas gerais e para fomentar o debate em torno das alternativas viáveis de financiamento e gestão no novo ciclo de planejamento, as seguintes sugestões:

¹⁶ Conforme informação obtida junto ao Ministério das Cidades, ainda não ocorreram contratações do RegMel, estando o prazo prorrogado até 30/04/2023.

¹⁷ Em pesquisa realizada pelo Ipea, por solicitação do Ministério do Desenvolvimento Regional, junto às prefeituras de 157 municípios, em 6 polos distribuídos em todas as grandes regiões, apurou-se a ocorrência de 4.968 núcleos urbanos informais (NUI) ocupados por população de baixa renda, compreendendo 1,486 milhões de domicílios. Elaborou-se um recorte de NUI que estariam em condições favoráveis, que os tornariam elegíveis a programas federais de regularização fundiária sem a necessidade de prestação de informações adicionais ou de realização de análises mais detalhadas. Nesse recorte, os NUI: (i) seriam estruturados por traçado regulador, em que a maioria das casas (ou todas) tenham acesso direto a vias veiculares; (ii) teriam conformação com lotes definidos e com espaçamento entre as edificações; e (iii) não possuiriam restrições importantes, com o seguinte detalhamento: a) não estar inseridos em áreas com suscetibilidade média ou alta a movimentos gravitacionais de massa e inundações; b) não possuir indício de risco segundo informações dos representantes municipais ou levantamentos locais; c) não estar inseridos em unidades de conservação de proteção integral; d) não estar inseridos em áreas de proteção aos mananciais; e e) não contar com APP hídrica. Aplicando-se esse recorte ao banco de dados de NUI da pesquisa, verificou-se que 20% dos NUI, contendo 10% dos domicílios, estariam nessas condições, que seriam tão menos frequentes quanto maiores fossem as cidades (Krause et al., 2022). Nessa pesquisa não foi apurado o indício de conflito fundiário urbano em cada NUI.

Apoio a Programas de Locação social

Visando enfrentar o déficit habitacional relacionado ao ônus excessivo com aluguéis, propõe-se a criação de um programa federal de apoio a projetos de locação social pelos governos locais (estados e municípios), estruturado a partir da constituição de um estoque de habitação de interesse social e/ou cooperativas habitacionais apoiadas pelo poder público, com ênfase nas regiões metropolitanas e grandes cidades.

A constituição de um estoque de habitações seria produzida a partir de projetos de revitalização de imóveis em centros urbanos, ou bairros depreciados. Tais iniciativas poderiam ocorrer a partir da reforma de prédios já existentes, sejam imóveis abandonados já pertencentes ao setor público, ou que poderiam ser adquiridos pelo poder público (desapropriados), e/ou a construção de novos imóveis em terrenos públicos, ou terrenos adquiridos pelo poder público em bairros bem localizados, ou mesmo imóveis privados submetidos a normas específicas. A ideia geral desse programa é criar um submercado de habitações para aluguel a preços acessíveis para a população de baixa renda, regulado e subsidiado pelo governo. Este programa poderia ter início com projetos piloto nas regiões metropolitanas com os maiores indicadores de ônus excessivo com aluguel, e/ou municípios que já contem com iniciativas de revitalização de imóveis para habitação social na forma de cooperativas, como, por exemplo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.

Os imóveis seriam alugados (ou adquiridos em sistema de cooperativas) por valores proporcionais à renda familiar, tendo como público-alvo famílias de baixa renda, que depois de transcorrido determinado período teriam garantias de permanência nos imóveis. As famílias selecionadas teriam acesso a tarifas de infraestrutura (água, energia e telecomunicações) subsidiadas.

Retomada do PAC-Urbanização de Favelas com produção habitacional e subsídios às tarifas de infraestrutura

Sugere-se que o programa PAC-Urbanização de Assentamentos Precários seja retomado e se torne uma linha de financiamento regular para os governos locais (estados e municípios) realizarem seus próprios programas de urbanização de assentamentos precários. Além disso, recomenda-se que os recursos deste programa tenham uma cota para ser utilizada pelos governos locais em projetos com construção habitacional, promovendo a verticalização com qualidade técnica de favelas superdensas, e ao mesmo tempo consolidando a urbanização destas áreas. Este programa contribuiria para a contenção dos processos de adensamento desordenado das favelas já existentes, e requalificação do entorno destas, com a utilização de imóveis vazios (que potencialmente podem se tornar novas ocupações) transformados em habitações populares, ou outros equipamentos públicos.

As novas habitações também deveriam ser planejadas com métodos de economia e eficiência energética, e teriam esquemas de subsídios para o acesso às redes de infraestrutura.

Programa de valorização dos subúrbios e preservação do meio ambiente

Sugere-se que os programas usuais de habitação baseados em oferta de lotes urbanizados sejam

transformados em um programa federal de apoio a projetos de urbanismo e qualificação ambiental dos bairros populares, que conte com diversas ações, tais como a implantação de parques e praças, ciclovias, hortas comunitárias, mercados populares, equipamentos culturais, projetos de energia solar e eólica, e reciclagem de resíduos sólidos, além da oferta de lotes com infraestrutura. Os bairros escolhidos deveriam contar com iniciativas de melhorias de transportes públicos e saneamento básico. Este programa seria operado pelas prefeituras, e visaria a economia de energia, assim como programas de subsídios para o acesso regular às redes de infraestrutura nos loteamentos.

Caberia estimular a formulação participativa de planos locais, na escala dos bairros populares, visando tanto o desenvolvimento urbano como o desenvolvimento econômico e social, enquanto instrumentos para que as comunidades pudessem reivindicar parcelas maiores do orçamento municipal, além de facilitar parcerias com ONGs, universidades etc.

Este programa dialogaria fortemente com uma iniciativa de melhorias habitacionais, cujas diretrizes estão propostas a seguir.

Programa de melhorias habitacionais

Os dados, anteriormente apresentados, de inadequações dos domicílios são uma referência importante para a redefinição de programas habitacionais em um novo ciclo de planejamento, mas não são suficientes. Espera-se que o Censo Demográfico 2022 venha a suprir parte das lacunas de informações na escala municipal. Contudo, sempre será necessário o olhar individualizado, pois podem haver muitas combinações de inadequações em cada moradia. Por exemplo, a falta de rede de água potável ou problemas de intermitência em sua distribuição estão na alçada do prestador do serviço, enquanto a falta de meios para usufruir do serviço – incapacidade de pagar pela ligação à rede, instalar um reservatório e/ou construir uma rede interna que conduza a água ao banheiro, à cozinha etc. – indica um problema que está na alçada do morador, a quem caberia atender.

O Brasil conta, desde 2008, com a possibilidade de oferta de assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS) gratuita a famílias com renda de 0 a 3 salários-mínimos, conforme a Lei 11.888. Trata-se da prestação de serviços de arquitetura e urbanismo e de engenharia, para a construção de novas unidades habitacionais ou para a reforma de moradias existentes. Os conselhos profissionais, naturalmente, veem a ATHIS não apenas como um direito, mas também como oportunidade de ampliação da atuação dos profissionais que representam, num país em que a imensa maioria do estoque habitacional existente não contou com o trabalho técnico desses profissionais.

Como exemplo de articulação em andamento, cabe resumir aqui uma iniciativa patrocinada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), o programa Nenhuma Casa Sem Banheiro. Iniciado pelo CAU do Rio Grande do Sul durante a pandemia da Covid-19, o programa é realizado mediante termos de cooperação, sendo que o Conselho financia a elaboração e execução de projetos (por profissionais credenciados mediante edital) e o governo estadual aporta recursos para a compra de materiais de construção, assim como pode repassar recursos aos municípios para contratação de mão de obra – cabem ainda às prefeituras atividades de mobilização comunitária, aprovação dos projetos e, como alternativa para oferta de insumos, a constituição de bancos de materiais de

construção¹⁸.

A combinação das iniciativas desses atores com a utilização de instrumentos como o FNHIS e demais fundos compatíveis, além da agregação de outros atores, como as universidades (e seus projetos de extensão), poderiam resultar em um desenho de política pública de âmbito nacional, que teria o desafio de ganhar escala e buscar equalizar a oferta à demanda por melhoria habitacional entre os estados, uma vez que as maiores necessidades habitacionais se apresentam nas unidades da federação com menor disponibilidade de recursos para seu enfrentamento.

Planejamento e Organização Institucional: Metrôpoles – Redes de Cidades - Municípios

Por fim, mas não menos importante, propõe-se o estímulo à elaboração de planos setoriais interfederativos, compatíveis com os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para orientar os investimentos públicos, sobretudo em funções públicas de interesse comum como habitação, saneamento e transportes, e áreas de proteção ambiental visando a contenção do espraiamento das metrôpoles, a preservação do meio ambiente, e a melhoria da qualidade de vida da população.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil passou por um ciclo de investimentos em habitação de interesse social, no período 2007-2014, que produziu alguns milhões de habitações populares, promoveu a urbanização de assentamentos precários e colaborou decisivamente para a geração de empregos e o crescimento econômico.

Não obstante, a produção de habitação social, liderada pelo programa MCMV, apesar do sucesso em termos quantitativos, não foi suficiente no sentido de arrefecer o déficit habitacional e a pressão que este exerce sobre a ocupação desordenada de terrenos urbanos, com a formação de novas favelas em áreas ambientalmente frágeis e loteamentos precários nas franjas das metrôpoles.

Ao mesmo tempo, em muitos casos, a descontinuidade do programa PAC-UAP, conduziu ao re-favelamento de frentes de obras abandonadas e, portanto, a perdas de investimentos já realizados. Além disso, o desvio dos esforços para a construção habitacional em áreas de favelas do PAC-UAP para o programa MCMV, reduziu a capacidade do primeiro em realizar a urbanização plena dos assentamentos.

Passados quase dez anos do encerramento desse ciclo de investimentos, observa-se que no decorrer do processo os programas de HIS não seguiram os princípios estabelecidos previamente pelo Plano Nacional de Habitação (Planhab), que propunha um maior equilíbrio entre diversas modalidades de linhas de atendimento, considerando as diferenças regionais e de tamanho e posição das cidades brasileiras na rede urbana.

Para o próximo período, aguarda-se a apresentação de um novo PlanHab, cuja elaboração foi iniciada. Enquanto isso, mostra-se alvissareira a inclusão, na Medida Provisória que recriou o

¹⁸ Ver <https://www.caurs.gov.br/athis/>.

Programa Minha Casa Minha Vida, de linhas de atendimento baseadas em locação social, provisão de lotes urbanizados e melhoria habitacional, além da possibilidade de assistência técnica compor o valor de investimento de suas operações. Ao mesmo tempo, observa-se que a dotação orçamentária para habitação social voltou a crescer, em 2023, e houve uma pequena melhora em termos de distribuição de recursos para programas como MCMV Entidades, e Urbanização de Assentamentos Precários.

Espera-se que, no novo ciclo de planejamento, os recursos para os programas de HIS sejam mais equilibrados no sentido de arrefecer o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios, promover não apenas o aumento do estoque de habitações mas também cidades menos desiguais, mais integradas, e que possam evitar o espraiamento desordenado das metrópoles, a ser controlado mediante a disponibilização de parques e áreas verdes, e amplos programas de saneamento ambiental.

8. REFERÊNCIAS

- Baltrusis, N. “As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana”, In *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX* / Organizador Aduino Lucio Cardoso. — Porto Alegre : ANTAC, 2007. — (Coleção Habitar)
- BALBIM, R.; KRAUSE, C. Análise preliminar da seleção de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. Nota técnica 35 DIRUR. Brasília: Ipea, 2022.
- Bonduki, N., & Rolnik, R.. Formação da periferia na grande São Paulo. *30a Reunião da SBPC*. São Paulo. 1978.
- Boulos, Guilherme. Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci, 2012.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Consórcio Via Pública – LabHab Fupam – Logos Engenharia. Plano Nacional de Habitação – Produto 3. Brasília: Ministério das Cidades, 2008 (mimeo).
- . Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. Instrução Normativa nº 02 de 21 de janeiro de 2020. Anexo I. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021.
- Cardoso, A. L.. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. *Cadernos da Metrópole*, 17, 219-240. 2007.
- Cardoso, A. L. (Org). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Antac. 2007.
- Cardoso, A. L. (Org).. *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2013.
- Cardoso, A. L., & Denaldi, R. (Orgs). *Urbanização de favelas no Brasil, um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018.
- CARDOSO, A. L. “O déficit habitacional das metrópoles brasileiras”. In *Indicadores Econômicos, FEE*, vol 32, num 1, p. 9 1-116, Porto Alegre, maio 2004.
- CARVALHO, G. C. “O Programa Papel Passado no estado de São Paulo: balanço da execução e entraves”. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (org.). *Núcleos Urbanos Informais - abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. Brasília: Ipea, 2022.
- Chinelli, F.. Os loteamentos de periferia. Em L. d. Valladares, *Habitação em Questão* (pp. 49-66). Rio de Janeiro: Zahar. 1981.
- Fernandes, E.. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da lei 13465/17. *Consultor Jurídico*. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Metodologia do *deficit* habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Deficit* habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021b.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Aglomerados subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Notas Técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais, primeiros resultados. Rio de Janeiro. Obtido de IBGE: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?edicao=16119&t=acesso-ao-produto>. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Convênio IPEA/Caixa nº 20/2009, de 30/09/2010 - 10º Relatório (Relatório Final). Brasília: Ipea, 15 mar. 2011 (mimeo).

Júnior, O. A., Gaffney, C., & Ribeiro, L. Q.. *Brasil: Os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro: Epapers. 2015.

KRAUSE, C.; PETRAROLLI, J. G.; DENALDI, R.; CHAER, T. M. S.; BOMTEMPO, M. R.; COUTO, M. F. R. “Identificação e caracterização dos Núcleos Urbanos Informais nas regiões de Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte”. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (org.). Núcleos Urbanos Informais - abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022.

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

Lago, L. C.. Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. *Cadernos da Metrópole*, pp. 119-133. 2003.

Lago, L. C.. *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2012.

Linhares, P. d., & Messembergh, R. P.. Transferências Federais e Investimentos Municipais em Infraestrutura Urbana. *Boletim de Análise Político-Institucional*, pp. 77-84. 2018.

Lira, J. T.. Mocambo e cidade: regionalismo na arquitetura e ordenação do espaço habitado. *Tese de Doutorado*. Universidade de São Paulo - USP. 1997.

Maricato, E. (Realizador). *Loteamento clandestino* [Filme]. 1978.

Moraes, M. d., Krause, C., & Neto, V. L.. *Caracterização e tipologia de assentamentos precários : estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea. 2016.

Motta, E.. CASAS E ECONOMIA COTIDIANA. Em R. I. Rodrigues, *Vida social e política nas favelas, pesquisas de campo no Complexo do Alemão*. Brasília: Ipea. 2016.

- Nadalin, V. G.. Inadequações habitacionais e informalidade no mercado de habitação brasileira: evidências empíricas a partir do censo de 2010. *Texto para Discussão*, p. 54. 2023.
- Oliveira, B. C.. Políticas públicas e participação social no PAC das Favelas. . Em I. R. (Org.), *Vida Social e Política nas Favelas*. (pp. 95-114). Rio de Janeiro: Ipea. 2016.
- Rodrigues, R. I.. Uma construção complexa: necessidades básicas, movimentos sociais, governo e mercado. Em R. I. Rodrigues, *Vida social e política nas favelas, pesquisas de campo no Complexo do Alemão*. Rio de Janeiro: Ipea. 2016.
- Rodrigues, R. I.. De Volta aos clássicos : notas sobre o desenvolvimento econômico e a habitação de interesse social. *Boletim de Análise Político Institucional*. 2018.
- Rodrigues, R. I., & Krause, C.. PARA ALÉM DA INFRAESTRUTURA: OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA O ACESSO à água em assentamentos precários. *XIX Enanpur*. Brumenau: Anpur. 2021.
- Santos, C. N.. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. Em L. d. Valladares, *Habitação em questão* (pp. 17-41). Rio de Janeiro: Zahar. 1981.
- Taschner, S. P. e Baltrusis, N. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. In *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX* / Organizador Adauto Lucio Cardoso. — Porto Alegre : ANTAC, 2007. — (Coleção Habitare)
- Valladares, L. d.. *A invenção da favela, do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV. 2005.