

Universidade Federal de Pelotas
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo



Dissertação

Para além da provisão de moradias:
um estudo sobre outras modalidades de atendimento habitacional

Gabriela Pasqualin Cavalheiro

Pelotas, 2022

Gabriela Pasqualin Cavalheiro

Para além da provisão de moradias:

um estudo sobre outras modalidades de atendimento habitacional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Linha de Pesquisa: Urbanismo Contemporâneo

Orientador: André de Oliveira Torres Carrasco

Pelotas, 2022

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

P284p Cavalheiro, Gabriela Pasqualin

Para além da provisão de moradias : um estudo sobre outras modalidades de atendimento habitacional / Gabriela Pasqualin Cavalheiro ; André de Oliveira Torres Carrasco, orientador. — Pelotas, 2022.

158 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, 2022.

1. Habitação de interesse social. 2. Provisão habitacional. 3. Políticas públicas de habitação. 4. Urbano como questão indissociável da habitação. 5. Alternativas à provisão habitacional. I. Carrasco, André de Oliveira Torres, orient. II. Título.

CDD : 728

Gabriela Pasqualin Cavalheiro

Para além da provisão de moradias:
um estudo sobre programas habitacionais alternativos

Dissertação apresentada, como requisito parcial, para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 28 de Junho de 2022, às 14 horas

Banca examinadora:

Prof. Dr. André de Oliveira Torres Carrasco (orientador)
Universidade Federal de Pelotas – UFPel

Profa. Dra. Célia Castro Gonsales
Universidade Federal de Pelotas

Profa. Dra. Nirce Saffer Medvedovski
Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. Paulo Emilio Buarque Ferreira
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Resumo

CAVALHEIRO, Gabriela Pasqualin. **Para além da provisão de moradias**: um estudo sobre programas habitacionais alternativos. Orientador: André de Oliveira Torres Carrasco. 2022. 158 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.

Frente ao atual cenário de grande demanda habitacional caracterizada pela diversidade de situações do país, somado há décadas de programas habitacionais com enfoque de atendimento à uma única demanda, é que uma grande quantidade de famílias segue desatendida, vivendo na precariedade e na irregularidade habitacional no Brasil. A partir da segunda metade do séc. XX até as primeiras décadas do séc. XXI, as políticas e programas habitacionais brasileiros têm sido marcadas por uma perspectiva de única atuação, tendo a provisão habitacional – aqui entendida como a construção de novas unidades de moradia com acesso através da modalidade de compra – como protagonista nas últimas décadas. Essa situação resultou em um vazio no desenvolvimento de outras alternativas de enfrentamento das demandas por habitação. Os programas habitacionais com enfoque na provisão vêm demonstrando dificuldades para atender as necessidades das populações mais vulneráveis socialmente, assim como garantir sua inserção qualificada em áreas urbanizadas da cidade. A urbanização desordenada e a ocupação das áreas privilegiadas pela parcela mais rica da população acabam afastando os trabalhadores pobres e os obrigam a morar mais distantes das áreas urbanizadas, em áreas precárias. Por outro lado, a luta pelos direitos de moradia digna acabou por estimular uma nova participação cívica e novas lutas por direitos, através das quais os cidadãos exigem sua incorporação legal à cidade. Assim, a luta dos movimentos sociais por moradia questiona a ordem desigual da sociedade, cristalizada em sua estrutura excludente, e abre caminhos pelo encontro da conquista dos direitos que lhes foram tomados e negados pela construção social histórica brasileira. Diante dessa problemática, esta pesquisa surge para acrescentar na reflexão em torno da relevância da construção e implementação de programas habitacionais complementares no cenário da grande diversidade que caracteriza a demanda por habitação no contexto brasileiro. Dessa maneira, por meio do atendimento às reais necessidades habitacionais, a grande parcela que hoje segue sem atendimento poderá ter melhores condições dignas de moradia, assim como sua inserção qualificada nas cidades.

Palavras-chave: Habitação de interesse social. Provisão habitacional. Políticas públicas de habitação. Urbano como questão indissociável da habitação. Alternativas à provisão habitacional.

Abstract

CAVALHEIRO, Gabriela Pasqualin. **Beyond the provision of residences:** a study on alternative housing programs. Advisor: André de Oliveira Torres Carrasco. 2022. 158 f. Dissertation (Masters in Architecture and Urbanism) - Graduate Program in Architecture and Urbanism, School of Architecture and Urbanism, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2022.

Face with the current scenario of great housing demand characterized by the diversity of situations in the country, added to decades of housing programs focused on meeting a single demand, a large number of families remain unattended, living in precarious and irregular housing in Brazil. From the second half of the century. XX until the first decades of the century. In the 21st century, Brazilian housing policies and programs have been marked by a single action perspective, with housing provision - here understood as the construction of new housing units with access through the purchase modality - as a protagonist in recent decades. This situation resulted in a void in the development of other alternatives to face the demands for housing. Housing programs focused on provision have been showing difficulties in meeting the needs of the most socially vulnerable populations, as well as guaranteeing their qualified insertion in urbanized areas of the city. Disorderly urbanization and the occupation of privileged areas of the richest part of the population end up pushing poor workers away and forcing them to live further away from urbanized areas, in precarious areas. On the other hand, the struggle for decent housing rights ended up stimulating a new civic participation and new struggles for rights, through which citizens demand their legal incorporation into the city. Thus, the struggle of social movements for housing questions the unequal order of society, crystallized in its excluding structure, and opens paths for the meeting of the conquest of the rights that were taken and denied by the Brazilian historical social construction. Faced with this problem, this research appears to add to the reflection on the relevance of the construction and implementation of complementary housing programs in the scenario of great diversity that characterizes the demand for housing in the Brazilian context. In this way, by meeting real housing needs, the large portion that today remains unattended will be able to have better decent housing conditions, as well as their qualified insertion in cities.

Keywords: Social interest housing. Housing supply. Public housing policies. Urban matter as an inseparable issue from housing. Alternatives to housing provision.

Lista de Figuras

Figura 1 - Níveis de escala para avaliar a qualidade habitacional.....	30
Figura 2 - Metodologia do cálculo do déficit habitacional (2015).....	31
Figura 3 - Passos para o cálculo do déficit habitacional a partir de seus componentes, com base nos dados do ano de 2019.	32
Figura 4 - Tabela apresentando o total de domicílios alugados por <i>decis</i> de renda <i>per capita</i> domiciliar total – Brasil – 2016-2019.....	37
Figura 5 - Gráfico de distribuição relativa dos domicílios que gastam mais de 30% da sua renda domiciliar total com aluguel por faixa de renda domiciliar total em salários-mínimos – Brasil – 2016-2019.....	38
Figura 6 - Gráfico de participação das faixas de renda nos componentes e no déficit habitacional do Brasil nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.	39
Figura 7 - Metodologia do cálculo do déficit habitacional (2015).....	40
Figura 8 - Passos para o cálculo da inadequação de domicílios a partir de seus componentes, com base nos dados do ano de 2019.	41
Figura 9 - Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção (não incluindo os domicílios em ruínas e os de uso ocasional), por situação de domicílio, segundo regiões geográficas – Brasil – 2015.....	45
Figura 10 - Domicílios vagos com potencial de serem ocupados no ano de 2015. Não estão inclusos os domicílios em ruínas e os de uso ocasional.	46
Figura 11 - Prédio do Assentamento Utopia e Luta no Centro Histórico de Porto Alegre, situado nas escadarias do Viaduto Otávio Rocha, na Avenida Borges de Medeiros.	112
Figura 12 - Placa informativa inserida na parede do acesso ao Assentamento Utopia e Luta.	115
Figura 13 - Planta baixa arquitetônica do pavimento tipo do edifício, referente ao primeiro projeto realizado, contemplando 24 unidades residenciais.	119
Figura 14 - Planta baixa arquitetônica do pavimento tipo do edifício, referente ao segundo projeto realizado, contemplando 42 unidades residenciais em formato JK.	120
Figura 15 – Foto do Hall de acesso do Coletivo Utopia e Luta, à esquerda o elevador que dá acesso aos pavimentos, ao lado direito a escada e mais à direita a antiga portaria e biblioteca.....	124

Figura 16 - Espaço cultural 'Quilombo das Artes', projeto que faz parte do Utopia e Luta, localizado no térreo do edifício com acesso público pela escadaria do viaduto.	125
Figura 17 – Espaço cultural idealizado juntamente com o projeto de moradia do Utopia e Luta que segue contemplando aulas e oficinas para a comunidade.	125
Figura 18 - Primeiro andar de unidades de moradia, andar do 'Homem Novo'.....	126
Figura 19 - Ator Renan Leandro no momento da realização da pintura do mural do andar com tema da "Consciência Negra".	127
Figura 20 - Fotos do andar da 'Consciência Negra', a foto à esquerda é subindo as escadas, antes de chegar no andar do tema, a foto à direita foi tirada do andar, olhando o mural e as escadas que descem para o andar inferior.	127
Figura 21 - Mural com o tema 'Mulher', arte realizada por uma beneficiária, moradora na época em que foi realizado o mural.	128
Figura 22 - À esquerda está o espaço da lavanderia industrial e à direita está a sala de corte e costura, ambas localizadas no subsolo do edifício.	129
Figura 23 - Terraço, espaço com vista aos prédios do entorno e destinado ao cultivo de suculentas. Fonte: Fotos realizadas e editadas pela autora em setembro de 2022.	130
Figura 24 - Foto do cartaz do projeto organizado pela COOPSUL e sediado no Assentamento Utopia e Luta.	133
Figura 25 - Imagem de satélite com destaque para a localização da Comunidade Autônoma Utopia e Luta, inserida no centro histórico da cidade de Porto Alegre...	134
Figura 26 - À esquerda, fotografia realizada da Avenida Borges de Medeiros, à direita, vista para a entrada da escadaria do Viaduto Otávio Rocha, onde se dá o acesso ao Assentamento Utopia e Luta.	135
Figura 27 - À esquerda, os degraus de escadaria Otávio Rocha com o acesso ao Assentamento Utopia e Luta, à direita, a vista da escadaria e prédios do entorno, vista do acesso do Utopia e Luta.	136
Figura 28 - Imagem de satélite com o Edifício localizado à direita sobre as escadarias do viaduto, com disposição de paradas de ônibus na calçada da frente da avenida.	137

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Dados referentes à estimativa do déficit habitacional para os anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.	34
Tabela 2 - Comparação da inadequação de domicílios dos anos de 2015 a 2019. Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional.	42

Lista de Quadros

Quadro 1 - Referências bibliográficas utilizadas no estudo, destacando as principais utilizadas por capítulo do trabalho.....	24
Quadro 2 - Resumo das políticas habitacionais brasileiras citadas nesse trabalho. .	74

Lista de Siglas

ABRAMAT	Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção
ATHIS	Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional Da Habitação
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP
CAU/BR	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CEM/CEBRAP	Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
COOPSUL	Cooperativa de Solidariedade Utopia e Luta
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MCMV	Minha Casa Minha vida
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-UAP	Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos precários
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLC	Projeto de Lei de Conversão
PNAD	Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios

PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PNH-Rural	Programa Nacional de Habitação Rural
PROAP	Programa de Assentamentos Populares
SAERGS	Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo
SepUrb	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário-mínimo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Sumário

1	Considerações iniciais	13
1.1	Justificativa.....	17
1.2	Objetivos	19
1.2.1	Objetivo geral	19
1.2.2	Objetivos específicos.....	19
1.3	Delimitação da pesquisa	20
1.4	Metodologia.....	21
1.4.1	Visão de mundo	21
1.4.2	Pesquisa bibliográfica e documental	21
1.4.3	Estrutura da pesquisa.....	22
2	Caracterização do problema: a diversidade da demanda por moradia ...	25
2.1	Precariedade habitacional e urbana	26
2.2	Déficit habitacional quantitativo	31
2.3	Déficit habitacional qualitativo	40
2.4	Déficit habitacional <i>versus</i> domicílios vagos.....	43
3	As políticas habitacionais do Brasil.....	49
3.1	Habitação rentista para a classe operária (1889-1930)	50
3.2	Provisão de moradias aos trabalhadores formais (1930-1964).....	53
3.3	Provisão habitacional, um projeto desenvolvimentista (1964-1986).....	58
3.4	Ausência de protagonismo, diversidade de alternativas (1986-2002)	63
3.5	Política habitacional do séc. XXI: no rumo da moradia digna? (2003-2009)	67
3.6	Política habitacional do país: a provisão do PMCMV (2009-2019).....	71
4	A consagração da provisão como modalidade dominante.....	76
4.1	O financiamento e a casa própria	76
4.2	A habitação, uma mercadoria de alto custo	79
4.3	Banco Nacional da Habitação (BNH) x Minha Casa Minha Vida (MCMV)	81
5	Alternativas para além da provisão habitacional.....	86
5.1	Regularização urbanística fundiária.....	88
5.2	Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS)	93
5.3	Aluguel social	95
5.4	Reabilitação de edifícios ociosos para habitação social	98

6	Produção e apropriação do espaço habitado	102
6.1	Movimentos populares e a função social da propriedade	103
6.2	Movimentos populares e a propriedade privada	106
7	Edifícios ociosos para HIS: Comunidade Autônoma Utopia e Luta.....	111
7.1	A luta e a conquista pela moradia.....	113
7.2	A moradia e as famílias	118
7.3	O edifício e os espaços comunitários	123
7.4	Utopia e Luta, além da moradia.....	131
7.5	O centro e as oportunidades: a “utopia urbana”	134
8	Considerações finais.....	138
	Referências	151

1 Considerações iniciais

As políticas habitacionais no Brasil têm sido marcadas por uma trajetória de alterações na concepção e no modelo de intervenção do poder público no setor. É possível afirmar que o atual cenário das políticas públicas brasileiras não vem produzindo resultados satisfatórios no sentido do enfrentamento do universo da demanda habitacional do país, principalmente em relação à população baixa renda – considerando a faixa de 0 a 3 salários-mínimos. No que diz respeito ao déficit qualitativo, essa demanda vem sendo reprimida há décadas pelos programas habitacionais. Como o modelo vigente tem seu foco no enfrentamento do déficit habitacional, ou seja, no déficit quantitativo – termo entendido pela Fundação João Pinheiro como necessidade de reposição no estoque de moradia –, esse atendimento não tem sido muito eficiente no enfrentamento dos problemas habitacionais em termos mais amplos.

Desde a segunda metade do séc. XX até as primeiras décadas do séc. XXI, as políticas habitacionais do Brasil tiveram a provisão habitacional – aqui entendida como a construção de novas unidades de moradia e o acesso a essas através da modalidade de compra – como protagonista das políticas e programas habitacionais. Por meio das suas diretrizes, mecanismo e princípios, essa situação tem dificultado o surgimento e o desenvolvimento de outras alternativas que poderiam contribuir para o atendimento qualificado da demanda existente, notadamente marcada pela diversidade (BALBIM; KRAUSE; NETO, 2014).

A partir da constituição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) por meio do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, sendo retomada através do Programa Minha Casa Minha vida (MCMV), criado em 2009, a provisão habitacional tem sido aplicada de forma bastante robusta, em larga escala e de modo indiscriminado. A partir de propostas excessivamente padronizadas, despreza as características dos lugares e as particularidades do público-alvo. De um modo geral, o resultado dessas intervenções, tanto aquelas produzidas entre os anos 1960 e 1980 quanto as produzidas após 2009, é a produção de situações urbanas marcadas pela monotonia e monofuncionalidade, somadas a uma urbanização periférica. Se por um lado essa abordagem gera bairros ou frações de cidade de qualidade arquitetônica e urbanística questionáveis, por outro lado é importante destacar que existem alternativas que poderiam oferecer respostas mais adequadas ao problema habitacional.

Esse modelo veio apresentando, nos últimos anos, baixa eficiência no atendimento às famílias mais pobres, além disso, fortalece e contribui para a segregação socioespacial das famílias mais necessitadas atendidas, quando a localização dos conjuntos habitacionais realizados por esses programas é distante das áreas urbanizadas e qualificadas para a moradia social. Assim, surge a primeira contradição da questão habitacional trazida por este trabalho: uma política habitacional que tem como objetivo atender a demanda habitacional dos mais necessitados não apresenta efetividade no atendimento dessa demanda, a população mais pobre.

A Fundação João Pinheiro (FJP), criada a partir da lei estadual do Estado de Minas Gerais, Lei nº 5399 de 1969, pela qual o Poder Executivo é autorizado a instituir fundação, segundo Minas Gerais (1969), com sede e foro em Belo Horizonte. Essa tem o objetivo de estimular, apoiar e manter outras instituições nas áreas de execução de serviços de geografia e estatística, como também em demais áreas (MINAS GERAIS, 1969). A Fundação caracteriza as demandas do setor habitacional em duas vertentes: déficit habitacional e inadequação de domicílios. Desde 1995, quando realizou o primeiro relatório sobre o “Déficit Habitacional no Brasil”, já vem sistematizando as informações da área habitacional nessas duas linhas (FJP, 2018). O conceito de déficit habitacional indica a necessidade de construção de novas moradias a fim de atender à demanda habitacional da população num dado período. Já a inadequação de domicílios não diz respeito ao dimensionamento do estoque de moradias e sim às carências físicas dos domicílios ou da infraestrutura urbana, essas que interferem na qualidade de vida dos moradores (FJP, 2018).

No ano de 2019, o déficit habitacional brasileiro estimado correspondeu a 5.876 milhões de domicílios, dos quais 5.044 milhões estão localizados em áreas urbanas. A metodologia de cálculo para o déficit habitacional utiliza os seguintes componentes: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2020a).

Com relação à inadequação de domicílio, que se baseia apenas em domicílios localizados em áreas urbanas, no ano de 2019 foram cerca de 14.257 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura urbana, correspondente a 22,8% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos do país. Os componentes que fazem parte da metodologia de cálculo da inadequação de domicílio são: carência de infraestrutura urbana, adensamento excessivo de

domicílios urbanos próprios, ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada e inadequação fundiária urbana (FJP, 2020b).

O enfrentamento da demanda habitacional existente no país não pode ser resumido à provisão de novas moradias com a finalidade de compra. Isso devido à grande diversidade e complexidade da composição das necessidades habitacionais do país, determinada por condições diversas, tanto dos domicílios em situação de déficit habitacional quanto pela inadequação dos domicílios.

Essa diversidade de situações demanda diferentes políticas e programas de enfrentamento. O Estado do Rio Grande do Sul “destaca-se pelo menor percentual de domicílios em déficit habitacional, 5,8%” (FJP, 2018, p. 32). Desse modo, é possível observar que a maneira robusta, em grande escala e de forma indiscriminada que a provisão de moradias tem sido aplicada em todo o Brasil não corresponde necessariamente às necessidades evidenciadas da população de cada Estado, de cada cidade, especialmente no caso do Rio Grande do Sul.

Em suma, programas habitacionais baseados exclusivamente na provisão de moradia e acesso a essas através da compra do imóvel buscam o enfrentamento de demandas limitadas, apenas relacionadas ao déficit habitacional. É possível considerar que tal posicionamento tenha como consequência a expansão da urbanização em zonas periféricas da cidade, a partir das características já comentadas. Entretanto, se a diversidade da demanda habitacional fosse considerada, haveria, ao menos potencialmente, um estímulo à consolidação e qualificação de áreas já urbanizadas, assim como a produção de outras formas urbanas em áreas centrais, como a reabilitação de prédios ociosos, outras modalidades de produção e gestão da moradia, além de outras formas de acesso, como aluguel social.

Outra problemática e também uma grande contradição desse modelo é a baixa eficiência de alcance dessa atual política pública habitacional para as pessoas de baixa renda, classificadas segundo o Programa Minha Casa Minha Vida com renda de 0 a 3 salários-mínimos (renda classificada como faixa 1). Segundo Böhm (2018), as unidades habitacionais do MCMV foram pensadas como benefício exclusivo de famílias da faixa 1, porém, depois de nove anos do início do programa, foi constatado que famílias de maior renda foram as mais beneficiadas. A ineficiência do MCMV em atender a população mais pobre também foi identificada ao analisar os valores de déficit habitacional, que não sofreram alterações significativas (BÖHM, 2018).

Além dessas questões anteriores, no atual modo de produção de habitação, sua localização, predominantemente às margens da cidade, evidencia o afastamento da população mais pobre das áreas centrais, na maioria das cidades, também áreas mais bem abastecidas de infraestrutura e equipamentos públicos necessários. Essa produção de habitação de moradias resultou no afastamento das classes mais populares dos seus locais de trabalho, dos equipamentos urbanos e das áreas de moradia, aprofundando as segregações socioespaciais nas cidades (ROLNIK; NAKANO, 2009).

Se considerarmos como moradia adequada aquela que está inserida nas áreas centrais das cidades e não às margens dela, vamos ao encontro de abordagens que consideram o urbano como um aspecto indissociável da questão habitacional. Dessa forma, este trabalho aborda quatro modalidades de atendimento habitacional já aplicadas no contexto brasileiro e que poderiam ser potencializadas como alternativas à provisão: a regularização fundiária, a assistência técnica para habitação de interesse social, a locação social e a reabilitação de edifícios ociosos.

Atualmente, a população mais pobre encontra dificuldades para viver no centro da cidade de modo formal. É através da informalidade que é possível morar em territórios de alto custo. A informalidade está presente na construção de moradias, no mercado de aluguéis informais, nas ocupações irregulares, não somente nas construções, mas também na urbanização informal, através dos loteamentos clandestinos e favelas. Dessa forma, uma grande parcela da população ainda busca por moradia digna com direito aos benefícios da cidade e de todas as qualidades que ela proporciona.

A produção informal surge como forma criar possibilidades de habitação para a população mais pobre nas áreas centrais das cidades. Na luta pelo direito da moradia digna, que não é atendida por parte do Estado, é que os movimentos populares muitas vezes ocupam, com fins de moradia, prédios ociosos abandonados no centro urbano das cidades. Dessa forma, surge a segunda grande contradição discutida por este trabalho: a grande quantidade dessas construções ociosas em áreas urbanas das cidades e a grande quantidade de famílias sem moradias ou com habitações inadequadas.

A provisão habitacional, nos moldes em que foi implantada no Brasil nas últimas décadas, apresentou grandes problemas para a cidade e contribuiu significativamente para a segregação dos mais pobres. Essa modalidade pode ser a solução mais

apropriada para alguns casos, porém, não da maneira generalizada como foi implantada no Brasil.

A habitação social produzida no Brasil vem se concentrando há décadas em um único modelo de atuação, um modelo ao mesmo tempo privatista e estatal, o qual teve esforços mais focados no mercado de habitação do que no enfrentamento da demanda habitacional. Além disso, foi responsável pelo abandono de outras alternativas habitacionais mais eficientes e, muitas vezes, com custos menores que o valor investido para construir uma unidade habitacional nova.

Dessa forma, é possível considerar que o modelo da provisão habitacional de moradia foi responsável por fragilizar todas as outras modalidades de atendimento a habitação de interesse social para a adoção de uma perspectiva de única atuação. Sendo assim, a ampliação das alternativas dentro das políticas habitacionais pode torná-las mais efetivas no enfrentamento da questão habitacional (AZEVEDO; ARAUJO, 2007). Em vista disso, é possível enfrentar a diversidade da demanda habitacional do país se agirmos, também, de forma diversificada, atendendo não somente uma parte do déficit habitacional, mas também a inadequação de domicílios, assim como outras demandas que poderão ser identificadas, considerando a amplitude e complexidade dessas necessidades habitacionais do país.

1.1 Justificativa

É possível considerar que, no contexto brasileiro, as políticas habitacionais que vem sendo implantadas há décadas têm apresentado soluções pouco condizentes com a diversidade da demanda habitacional do país, muitas vezes desconsiderando as possibilidades e necessidades da população mais pobre. Além disso, essas políticas, focadas na provisão e na produção da unidade habitacional tendo como finalidade a modalidade de compra, têm promovido uma concepção de arquitetura e urbanismo bastante problemática, caracterizada, principalmente, pela expansão periférica monofuncional das cidades.

Diante dessa problemática, o presente trabalho se propõe a questionar as políticas e programas habitacionais vigentes e investigar possíveis alternativas à provisão habitacional produzida no Brasil, através do resgate da trajetória das políticas públicas no país, buscando satisfatórias experiências desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Além disso, busca-se compreender o motivo da provisão habitacional ser,

há décadas, a protagonista das políticas públicas habitacionais, gerando o atual vazio no desenvolvimento de outras alternativas de enfrentamento das demandas por moradia.

O resgate e as discussões realizadas ao longo do trabalho têm como finalidade contribuir para o debate em torno dos rumos das políticas habitacionais no país, a fim de que essas reconheçam a diversidade observada na demanda por moradia, levando em conta as possibilidades e necessidades das populações mais pobres, assim como sua inserção qualificada no ambiente urbano das cidades.

Em função da habitação social brasileira se concentrar em uma única modalidade de atendimento, que atua em um único tipo de demanda, uma grande parcela da população fica desatendida. É sem o auxílio do Estado, por meio da habitação informal, que grande parte da população brasileira reside, conseguindo aproximar-se das áreas com uma urbanização minimamente qualificada.

Considerando a diversidade das demandas habitacionais e a grande escala do Brasil, é possível considerar que um conjunto de políticas e programas diversos, cada um focando em um tipo específico de demanda por moradia, garanta maior eficiência no combate à demanda habitacional, tanto atendendo às famílias que necessitam de novas moradias de qualidade e bem localizada quanto àquelas que precisam de qualificação da unidade já existente.

Dessa forma, diante da trajetória da questão habitacional brasileira analisada no decorrer do próprio desenvolvimento desta pesquisa, diante das dificuldades do Estado na produção de soluções mais adequadas à população que mais demanda por moradia e, também, diante de um caso de sucesso de habitação produzidas às margens dos programas habitacionais do país, frente a tantas outras ocupações que são forçadamente barradas e tendo projetos interrompidos, foram consideradas três questões relevantes que orientaram a escolha da experiência de habitação social analisada no capítulo 7, a Comunidade Autônoma Utopia e Luta, localizada em Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul.

- O URBANO COMO ASPECTO INSEPARÁVEL DA QUESTÃO HABITACIONAL: isso porque ela proporciona garantia de infraestrutura, facilidade de locomoção, acesso a equipamentos urbanos, proximidade aos locais de trabalho, grande possibilidade de ascensão social e profissional, entre outras diversas vantagens que a cidade pode oferecer para a população mais necessitada;

- ATENDIMENTO À DEMANDA POR MORADIA ALÉM DA PROVISÃO¹: de um lado, há uma grande produção informal de moradia em áreas de risco, locação informal de moradias que deixam os locatários desprotegidos contratualmente, entre outras variadas formas. De outro lado, em defesa dos direitos, os movimentos populares de luta por moradia também se unem como forma de reivindicação em prol da garantia dos direitos não atendidos;
- HABITAÇÃO SOCIAL PRODUZIDA ÀS MARGENS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS: embora tenha tido, por parte do Estado, uma grande ênfase na provisão habitacional, ao longo da trajetória do país existiram tímidas atuações que permitiram uma perspectiva diferente, programas que proporcionaram uma moradia digna para a população. Além, também, de outras formas que também garantiram a habitação de qualidade para a população, muitas dessas às margens dos programas habitacionais oferecidos pelo Estado.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Caracterizar e analisar modalidades de atendimento habitacional alternativos à provisão, a fim de contribuir para a reflexão em torno da relevância da formulação e implementação de programas habitacionais complementares no cenário de diversidade que caracteriza a demanda por moradia no contexto brasileiro.

1.2.2 Objetivos específicos

- Consolidar uma revisão bibliográfica a respeito das definições, interpretações e metodologias em torno dos conceitos sobre déficit habitacional, a partir dos dados que são bases para a determinação das políticas públicas do país;

¹ Isso sempre considerando que a população mais pobre, que deveria ser alvo principal dos programas habitacionais, é aquela que, além de não possuir moradia adequada, está classificada com renda mensal média de 0 a 3 salários-mínimos.

- Elaborar um panorama das políticas e programas habitacionais brasileiros, identificando e analisando as diferentes estratégias de enfrentamento das demandas por moradia consolidadas em cada período;
- Analisar e questionar os fundamentos e as consequências do processo de consolidação dos programas de provisão de moradias enquanto alternativa dominante no enfrentamento das demandas por moradia, assim como as razões pelas quais ela se transformou no fio condutor das políticas habitacionais do país;
- Identificar e caracterizar, no contexto brasileiro, modalidades habitacionais que não se concentraram exclusivamente na construção de novas unidades habitacionais. Identificar alternativas que vão além da provisão, mesmo que aplicadas de forma tímida, às margens das políticas e programas habitacionais;
- A partir destas experiências, analisar as relações de produção e apropriação do espaço habitado vigentes entre a escala da unidade habitacional e a escala urbana. Dessa forma, analisar a forma pela qual os movimentos populares, através de lutas, habitam espaços qualificados nas cidades e a relação com a formação da desigualdade da sociedade brasileira, baseada na propriedade privada.

1.3 Delimitação da pesquisa

Há décadas, a provisão de moradias vem sendo utilizada como principal modalidade de atendimento para garantia da moradia às famílias mais necessitadas. Dessa forma, o estudo busca ir além dessa modalidade, indo ao encontro de outras alternativas de políticas e programas. O estudo se inicia com a análise e o debate sobre as definições e demandas habitacionais atuais do país, aporte necessário para a parte final do debate, na qual, depois de criticar a atual política habitacional do Brasil, são sugeridas alternativas mais eficazes, como forma de um maior atendimento à grande quantidade de famílias que ainda não possuem moradia adequada e que, caso se insista nessa perspectiva de única atuação, seguirão sem habitação.

1.4 Metodologia

1.4.1 Visão de mundo

O estudo se desenvolve com enfoque na abordagem metodológica qualitativa. Essa abordagem, segundo Godoy (1995, p. 21), estuda “os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes”. A pesquisa qualitativa propõe a relação entre os sujeitos e o mundo real. Nesse sentido, o ambiente é a fonte de dados e o pesquisador é o ponto-chave da pesquisa, que interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes significado (GIL, 2008). Dessa forma:

A pesquisa fenomenológica parte do cotidiano, da compreensão do modo de viver das pessoas, e não de definições e conceitos, como ocorre nas pesquisas desenvolvidas segundo a abordagem positivista. Assim, a pesquisa desenvolvida sob o enfoque fenomenológico procura resgatar os significados atribuídos pelos sujeitos ao objeto que está sendo estudado. (GIL, 2008, p.15).

1.4.2 Pesquisa bibliográfica e documental

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, procedimentos que adotam as fontes de “papel” para a coleta de dados (GIL, 2008). Na coleta de dados, enquanto a pesquisa bibliográfica utiliza dados secundários, a documental utiliza dados primários, sendo a natureza das fontes a única diferença entre elas.

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 2008, p. 51).

Marconi e Lakatos (2003) complementam que a pesquisa bibliográfica é um procedimento desenvolvido com base no material já publicado e disponível, com o intuito de proporcionar, sob um novo enfoque, a avaliação de um tema, encaminhando a conclusões inovadoras. Já na pesquisa documental, segundo os autores, a fonte de dados está restrita a fontes primárias.

Assim, esta pesquisa bibliográfica é caracterizada como de natureza aplicada e a realização dos objetivos é apresentado de forma exploratória, pois “têm como

principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p. 27). Ainda, segundo o autor, nessa pesquisa, geralmente, a primeira etapa é constituída de uma investigação mais ampla, quando o tema é bastante genérico, o que exige o aprofundamento e a revisão da literatura, resultando em um produto final mais esclarecido, passível de investigação por meio de procedimentos mais sistematizados.

Além da pesquisa bibliográfica, que predomina como metodologia deste estudo, sendo utilizada em quase todos os capítulos, houve em menor escala outras metodologias, aplicadas apenas no capítulo 7, no qual se faz a análise de um projeto referencial: Comunidade Autônoma Utopia e Luta. No referido capítulo, além da pesquisa bibliográfica, também foram aplicadas a transcrição de uma entrevista registrada por vídeo e divulgada na internet, assim como uma entrevista que ocorreu via chamada de vídeo com um morador do edifício analisado.

Com relação aos relatos dos moradores do conjunto utilizados neste trabalho, a maior parte deles são relatos publicados em outras pesquisas referenciadas e que foram resgatados para esta pesquisa, com exceção de um único relato que foi realizado pela autora deste trabalho. Esse único relato é importante para o trabalho, porém, como é sobre uma única perspectiva, pode também esconder informações, bem como apresentar variações com a realidade.

Os relatos utilizados neste trabalho foram de moradores da Comunidade Autônoma Utopia e Luta, em entrevistas realizadas e referenciadas em trabalhos publicados por dois autores: Buonfiglio (2007a) e Silveira (2011).

1.4.3 Estrutura da pesquisa

É na identificação do problema que inicia o estudo em questão. Inicia-se a revisão bibliográfica no segundo capítulo, onde a revisão da literatura avança para as definições, interpretações e metodologias acerca do conceito de déficit habitacional no Brasil. O universo do déficit habitacional será analisado e discutido juntamente com o conceito de inadequação de domicílio – definição utilizada pela Fundação João Pinheiro (2018, 2020a, 2020b, 2020c), que também será analisada e discutida com as referências do IBGE (2010, 2011, 2016) e demais definições acerca do tema.

Na sequência, no terceiro capítulo, este estudo resgata o enfoque no Estado brasileiro, por meio de uma revisão da literatura e em documentos acerca das políticas e programas habitacionais, organizado cronologicamente em seis períodos, de 1889 até 2018. Esse capítulo nasce como forma de compreensão e análise das formas em que o país vem enfrentando o problema da habitação através, principalmente, das referências de Bonduki (2014) e FINEP/GAP (1985).

Em seguida, busca-se analisar e questionar os fundamentos e as consequências do processo de consolidação dos programas de provisão de moradias enquanto alternativa dominante no enfrentamento das demandas por moradia, assim como os motivos pelos quais a provisão tem sido a protagonista das políticas habitacionais do país. Essa revisão bibliográfica dá ênfase nos dois principais programas de provisão habitacionais já realizado no país: Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Essa análise se deu através da leitura de Rolnik (2019), Maricato (1997), Marguti (2018), Carrasco (2000, 2011), Chiarelli (2014) e outras referências.

No capítulo seguinte, através de Marguti (2018), D'Ottaviano e Silva (2009), Arruda e Lubambo (2019), Mercês, Tourinho e Lobo (2014), Pedro (2019) e Brasil (1988, 2001a, 2001b, 2004, 2008, 2009a), consolida-se uma referência bibliográfica consistente em relação à provisão habitacional no país. A partir dessas revisões, tem-se o aporte para analisar e discutir programas e políticas habitacionais alternativos à provisão, que vão além dessa abordagem protagonista.

Na sequência, realiza-se um debate sobre as relações de produção e apropriação do espaço habitado vigentes entre a escala habitacional e a escala urbana. Para isso, a revisão bibliográfica é realizada, principalmente, com os autores Carvalho (2018), Ministério das Cidades (2015), Silva (2016) e Nalin (2013).

Por fim, encerrando este trabalho, no último capítulo de revisão bibliográfica, realiza-se uma análise da Comunidade Autônoma Utopia e Luta, através, principalmente, de Buonfiglio (2007a, 2007b), Silveira (2011), Tavares (2014), Leal (2009) e Virissimo (2011). Além disso, nesse capítulo serão, também, apresentadas entrevistas de duas formas: através da revisão bibliográfica de Silveira (2011) e Buonfiglio (2007a); e uma entrevista realizada virtualmente pela autora deste estudo.

Quadro 1 - Referências bibliográficas utilizadas no estudo, destacando as principais utilizadas por capítulo do trabalho.

QUADRO DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS			
CAPÍTULO	TÍTULO	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTOS	
		PRINCIPAIS	OUTRAS
2	CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA: OS DIVERSOS TIPOS DE DEMANDA POR MORADIA	Fundação João Pinheiro (2018, 2020a, 2020b, 2020c), IBGE (2010, 2011, 2016), Azevedo e Araújo (2007).	SEHAB (2016), Arretche (2007), CEM/Cebrap e Ministério das Cidades (2007), ONU (2015).
3	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DO BRASIL	Bonduki (2014), FINEP/GAP (1985), Nalin (2013), Maricato (1997, 2013), Carrasco (2000, 2011, 2017), Chiarelli (2014).	Baltrusis e Mourad (2014), Marguti (2018), D'Ottaviano e Silva (2009).
4	A CONSAGRAÇÃO DA PROVISÃO COMO MODALIDADE DOMINANTE	Rolnik (2019), Maricato (1997), Marguti (2018), Carrasco (2000, 2011), Chiarelli (2014).	Rolnik e Nakano (2009), Böhm (2018), Balbim, Krause e Neto (2014), Pinto (2016), FINEP/GAP (1985), Junior e Bandeira (2021).
5	ALTERNATIVAS ALÉM DA PROVISÃO HABITACIONAL	Marguti (2018), D'Ottaviano e Silva (2009), Arruda e Lubambo (2019), Mercês, Tourinho e Lobo (2014), Pedro (2019), Brasil (1988, 2001a, 2001b, 2004, 2008, 2009a).	Santos (2019), Gomes e Steinberger (2016), IBGE (2010), Ferreira Filho (2018), Cunha, Arruda e Medeiros (2007), CAU/BR e CAU/SC (2018), Schwanz <i>et al.</i> (2018), Fundação Getúlio Vargas (2020), Böhm (2018).
6	PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO HABITADO	Carvalho (2018), Ministério das Cidades (2015), Silva (2016), Nalin (2013).	Carrasco (2017), Maricato (1997), Gomes e Steinberger (2016), Anitelli e Tramontano (2016), Leal (2009).
7	EDIFÍCIOS OCIOSOS PARA HIS: COMUNIDADE AUTÔNOMA UTOPIA E LUTA	Buonfiglio (2007a, 2007b), Silveira (2011), Tavares (2014), Leal (2009), Virissimo (2011).	Fogliatto (2016), Martins (2009).

Fonte: elaborado pela autora.

2 Caracterização do problema: a diversidade da demanda por moradia

A diversidade da demanda habitacional do Brasil é um dos aspectos mais importantes da questão habitacional nas cidades brasileiras. A demanda por moradia no país é intensa, grande parte da população necessita de moradia digna, isso representa um dos graves problemas nacionais.

Os problemas são variados e para isso são necessárias ações específicas de enfrentamento para cada caso. Segundo a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB, 2016, p. 7), “não se pode oferecer para uma favela consolidada há décadas a mesma política que se ofereceria para outra em situação de risco iminente”, da mesma maneira que não são problemáticas semelhantes, por exemplo, “a da população em situação de rua, de moradores de cortiços, ou de famílias que residem em loteamentos distantes, na periferia”.

Cada realidade enseja uma ação diferente do Poder Público, uma integração específica com as políticas urbanas, uma parceria própria com outras secretarias ou subprefeituras, etc. Por isso, a política habitacional deve oferecer uma variedade de alternativas de ação, visando responder à precariedade habitacional em todas as suas formas. (SEHAB, 2016, p. 7).

Se a questão habitacional tem, na variedade dessa demanda, parte de seus fundamentos, a correta identificação e estruturação dessa variedade se torna uma primeira tarefa (SEHAB, 2016). Seguindo a mesma linha, de acordo com Arretche (2007), a existência de informações confiáveis, abrangentes e obtidas a custo apropriado são exigências para obter um bom planejamento e uma realização efetiva de políticas públicas. Entretanto, atualmente, no Brasil essas informações são, geralmente, insuficientes:

Apesar disso, as informações disponíveis para políticas no Brasil são em geral insuficientes, parciais ou seguem metodologias pouco compatíveis entre si. Embora outras áreas de políticas tenham constituído sistemas de informações detalhados, a área da habitação ainda caminhou pouco nessa direção, possivelmente pela existência de um vazio institucional significativo em nível federal por quase duas décadas. A situação é ainda mais grave para a implementação de políticas de redução da precariedade e resgate da cidadania dos amplos grupos populacionais que enfrentam problemas de moradia, pois para esses as informações existentes tendem a ser ainda mais frágeis. (ARRETCHÉ, 2007, p. 2).

Partindo da premissa de que todo o cidadão deve ter direito ao acesso à moradia digna, então, deve-se ter como prioridade de enfrentamento a precariedade habitacional na cidade (SEHAB, 2016). Se idealmente o objetivo final é garantir o

acesso à moradia digna par todos, a precariedade habitacional deve ser a prioridade de enfrentamento habitacional.

2.1 Precariedade habitacional e urbana

A habitação urbana caracteriza-se por distintas modalidades e escalas de precariedade, como favelas, loteamentos clandestinos e/ou irregulares, cortiços e conjuntos habitacionais públicos deteriorados. Esses tipos de habitação apresentam, muitas vezes, além da precariedade da construção, também a precariedade do espaço urbano e ambiental. Até mesmo os conjuntos habitacionais construídos recentemente pelo poder público, por vezes, apresentam elevado estado de degradação e precisam de atenção por parte de políticas que intervenham na precariedade habitacional e urbana (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

No Brasil, um contingente representativo da população vive em “assentamentos precários e informais” (BRASIL, 2009a). Segundo o Plano Nacional de Habitação, os assentamentos:

Pela informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional. De qualquer maneira, este intenso processo de produção informal de moradia garantiu abrigo para as mais de 120 milhões de pessoas, que passaram a viver nas cidades brasileiras no período de 1940 a 2000 e que, bem ou mal, não moram nas ruas. (BRASIL, 2009a, p. 36).

Segundo o Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap) e o Ministério das Cidades (2007), a questão da precariedade habitacional envolve uma grande diversidade de situações. Cada situação existente de habitação precária pede um tipo de intervenção específica. Dessa forma, pode-se dizer que, na maioria dos casos, a identificação do tipo de problema apresentado depende de análises complexas que incorporam pesquisa documental e vistorias de campo. “A existência de informações confiáveis e detalhadas é uma necessidade evidente das políticas públicas” (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 10).

Sem entrarmos nos meandros das diferenças entre essas modalidades de moradia precária, podemos dizer que, na maioria das vezes, a determinação do tipo de problema presente depende de vistorias de campo e, ao menos no

caso da questão fundiária, de acesso a documentos cadastrais. (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 11).

Atualmente, os governos locais convivem com a falta de informações metodologicamente consistentes e flexíveis para considerar e se adaptar à larga heterogeneidade das condições locais. Essa carência de informações é um dos grandes obstáculos para a “construção de políticas eficazes, bem especificadas e justas, cuja implementação gere o resgate das condições de moradia dos moradores de assentamentos precários em todo o país” (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 313):

O problema enfrentado por tais políticas se dá em parte devido às dificuldades de definição inerentes à multiplicidade de situações do fenômeno da precariedade habitacional, mas se associa principalmente à escassez de dados abrangentes, comparáveis e de baixo custo, sobretudo em nível nacional. (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 11).

No caso do Brasil, um país com grande abrangência territorial e diversidade de situações de precariedade, esse nível de detalhe somente poderia ser obtido pelos governos locais, de forma descentralizada, especialmente ao se considerar que esses dados devem ser periodicamente atualizados. As informações hoje obtidas nacionalmente, segundo o CEM/Cebrap e Ministério das Cidades (2007), são insuficientes para a caracterização da demanda habitacional, apresentam limitações referentes ao acesso a um conjunto de dados, bem como precisariam, também, ser padronizadas e nacionalmente comparáveis. Dessa forma, os autores defendem que o mais adequado seria a obtenção desses dados de forma descentralizada pelos governos locais, além de tudo, também seria uma forma de diminuir os custos.

Contudo, atualmente, ainda segundo o CEM/Cebrap e Ministério das Cidades (2007), a maioria dos governos locais não dispõe de informações dessa natureza, mesmo em algumas grandes cidades. E quando existem essas informações, são desatualizadas e seguem com abrangência territorial reduzida ou metodologias adaptadas.

O problema implica, portanto, um esforço não apenas de obtenção de dados, mas de construção institucional nos governos locais. Nesse sentido, o papel do governo federal é central pela sua capacidade de indução e pela necessidade de padronização dos elementos envolvidos, de forma a que sejam constituídas informações comparáveis. (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 12).

Apesar de que recentemente questões sobre a precariedade do material das construções habitacionais estivessem em recenseamentos, a disseminação da

alvenaria na consolidação de assentamentos precários tornou a informação pouco útil e pouco discriminadora de situações, e a pergunta acabou sendo eliminada do questionário do censo. “A existência de questões relacionadas com a condição da propriedade tampouco auxilia, uma vez que, na maioria, os moradores de favela se declaram proprietários” (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 12).

Sobre os dados oferecidos pelo IBGE, a informação relativa aos “setores subnormais”² é geralmente a mais utilizada, apesar de apresentar uma série de limitações. De acordo com o CEM/Cebrap e Ministério das Cidades (2007, p. 314), os setores de tipo “aglomerado subnormal” do IBGE são definidos por “precariedade habitacional e de infraestrutura, alta densidade e ocupação de terrenos alheios”.

Com base nos dados coletados pelo IBGE, referentes ao “aglomerado subnormal”, apresentados pelo CEM/Cebrap e Ministério das Cidades (2007), foi defendida uma metodologia própria para oferecer informações sobre a precariedade habitacional no Brasil, a partir do termo “assentamentos precários”. Com base nas limitações das informações sobre o “aglomerado subnormal”, criou-se a categoria “setor precário” com o objetivo de oferecer “a delimitação genérica de espaços considerados como ocupados por moradia precária” (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 314).

Denominou-se a união de setores precários e setores subnormais como “assentamentos precários”. Ou seja, precariedade habitacional passou a ser caracterizada com base em dados socioeconômicos dos moradores, tais como a renda média (comumente abaixo de três salários mínimos), a taxa de alfabetização, tempo de estudo do responsável, informações que se somam aos dados referentes à qualidade da moradia em si, como, por exemplo, o tipo da construção, a quantidade de cômodos, a posse ou não do terreno e da moradia, a presença ou não de fossa

² O termo “setores subnormais” quer dizer setores censitários do tipo aglomerado subnormal, de acordo com o Censo demográfico do IBGE: “A definição de subnormal se refere a uma classificação de setores censitários, e não de pessoas ou domicílios. O setor censitário é a desagregação mínima de informações dos levantamentos censitários e, embora o seu tamanho varie segundo as condições urbanas, as regiões do país e os recenseamentos, os setores censitários apresentam, em geral, tamanho reduzido representando uma unidade de análise com homogeneidade bastante razoável. O IBGE define os setores subnormais como marcados por precariedade habitacional e de infraestrutura alta densidade e ocupação de terrenos alheios” (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES 2007, p. 12). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o conceito “aglomerado subnormal” possibilita identificar como se caracterizam os serviços de coleta de esgoto, abastecimento de água, coleta de lixo e fornecimento de energia nas áreas mapeadas, com o objetivo de oferecer para a sociedade um quadro nacional atualizado a respeito da localização dos espaços mais carentes de políticas públicas especiais nas cidades.

séptica ou rede de esgoto, de fornecimento de energia elétrica, de coleta de lixo e de abastecimento de água (CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Comparado com os dados oferecidos pelo IBGE, a aplicação do modelo na identificação de setores destacados por precariedade habitacional quase duplicou as estimativas desses nessas condições. De acordo com o CEM/Cebrap e Ministério das Cidades (2007, p. 315), o modelo permitiu “uma maior visibilidade das condições sociais e habitacionais precárias e de sua presença no espaço, algo que não poderia ser identificado pela utilização do setor subnormal utilizado pelo IBGE”.

Com a intenção de oferecer informações mais precisas no sentido de se tornarem indicadores mais apropriados, principalmente para a assistência das políticas públicas e nos novos programas voltados para a habitação, a Fundação João Pinheiro (FJP) calcula o déficit habitacional no Brasil desde 1995. Segundo a FJP (2020c), a metodologia utilizada sofreu várias alterações desde o início e atualmente organiza os indicadores de necessidades habitacionais em relação a parâmetros qualitativos e quantitativos.

Também com base no Censo realizado pelo IBGE, a FJP proporciona informações sobre as condições de moradia no Brasil. Segundo a FJP (2020c) essas informações são divididas em duas categorias, o déficit³ habitacional e a inadequação de domicílio. Segundo a FJP (2020c, p. 20), “a separação entre déficit habitacional e inadequação de domicílios (ou déficit qualitativo) reflete a necessidade de se reconhecer a complexidade da dinâmica habitacional”.

O déficit habitacional, ou seja, ordem quantitativa, representa a demanda da população que já dispõe de moradia, porém, em condições insatisfatórias e, por isso, necessitam de um novo domicílio: pela precariedade habitacional, coabitação familiar (mais de uma família dividindo a moradia), densidade excessiva (mais de três pessoas por cômodo) ou, então, através do gasto excessivo com o aluguel.

Indo um pouco além dos padrões construtivos, materiais, espaciais e sanitários da unidade vistos de maneira isolada, surge a inadequação de domicílio, que envolve a melhoria das moradias existentes, contribuindo para a melhoria dos bairros, comunidades e meio ambiente onde essas habitações se localizam (FJP, 2020c).

³ Diferença entre a oferta e a demanda por moradia. Segundo a Fundação João Pinheiro (2020c), o conceito representa que as necessidades por habitação não são minimamente atendidas, por exemplo, o caso da população em situação de rua.

Nessa mesma linha, segundo a ONU (2015), garantir um padrão de qualidade habitacional “superior ao mínimo indispensável” para viver uma “subsistência digna” implica dar visibilidade a outros tipos de necessidades, necessidades que vão além da qualidade da moradia (definidas pelas características construtivas, especiais ou sanitárias). Essas necessidades englobam a qualidade da inserção no meio rural ou urbano, o grau de integração social e física que é atingido, bem como os acessos aos tipos diversos de equipamentos urbanos e a uma malha urbana que valorize comunidades e as identidades culturais do que ali vivem.



Figura 1 - Níveis de escala para avaliar a qualidade habitacional.
Fonte: ONU (2015, p. 12).

A inadequação de domicílios, ou seja, o déficit qualitativo, segundo a SEHAB (2016), trata-se de uma demanda mais urgente, pois é uma população que enfrenta uma situação de precariedade mais grave, mora em um barraco, na rua ou até em uma casa de construção frágil em assentamento informal.

Ao agregar o conceito da qualidade de vizinhança ou localização do domicílio, aumenta-se consideravelmente o nível de complexidade das questões habitacionais. Segundo a Fundação João Pinheiro (2020c, p. 22):

No caso dessa dimensão, no Brasil, sua análise somente é possível com os resultados gerados pelo Censo Demográfico, realizado, via de regra, decenalmente, e cujos dados censitários trazem um panorama da inserção das unidades habitacionais no contexto da cidade. É importante considerar a vizinhança e a cidade propriamente ditas, e não apenas a edificação, de maneira isolada, na elaboração das políticas habitacionais. Entende-se que o direito à moradia digna passa também pelo direito à cidade.

Dessa forma, vale considerar novamente a importância das informações e dados para a obtenção de uma política habitacional mais assertiva e coerente, mais completa e adequada, a qual atenda a população carente e, principalmente, a demanda mais urgente e de situação de maior precariedade.

2.2 Déficit habitacional quantitativo

O conceito de déficit quantitativo está diretamente ligado às deficiências do estoque de habitação. Engloba as moradias que se apresentam sem condições de serem habitadas em função da precariedade da construção e desgaste da estrutura física e que, dessa forma, deveriam ser repostas (FJP, 2018). Além disso, inclui, ainda, a necessidade de acréscimo de estoque em função da coabitação familiar forçada (famílias que têm em vista constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda que vivem em casas ou apartamentos alugados com grande densidade, daqueles que têm dificuldades em pagar aluguel em áreas urbanas e das moradias em imóveis e locais com fim não residencial (FJP, 2018).

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Figura 2 - Metodologia do cálculo do déficit habitacional (2015).

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

Com base nas variáveis disponibilizadas pelo PNAD⁴, no cálculo do déficit oferecido pela Fundação João Pinheiro, os componentes são estimados respeitando

⁴ Dados produzido pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) no ano de 2015, elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo o IBGE, ela foi encerrada em 2016, com a divulgação das informações do ano de 2015. "A PNAD foi substituída, com metodologia atualizada, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua,

a seguinte ordem: 1. habitações precárias (compostas pelos domicílios improvisados e rústicos); 2. coabitação (composta pelo subcomponente: cômodo); e 3. ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2018).

Se o domicílio não se enquadra no critério investigado, passa-se para o critério seguinte e, assim, sucessivamente até o último critério, o adensamento excessivo de domicílios alugados. A estimativa do número de famílias conviventes é feita sem o critério de hierarquia e independe do fato de o domicílio ter sido enquadrado em algum outro critério de déficit. (FJP, 2018, p. 28).

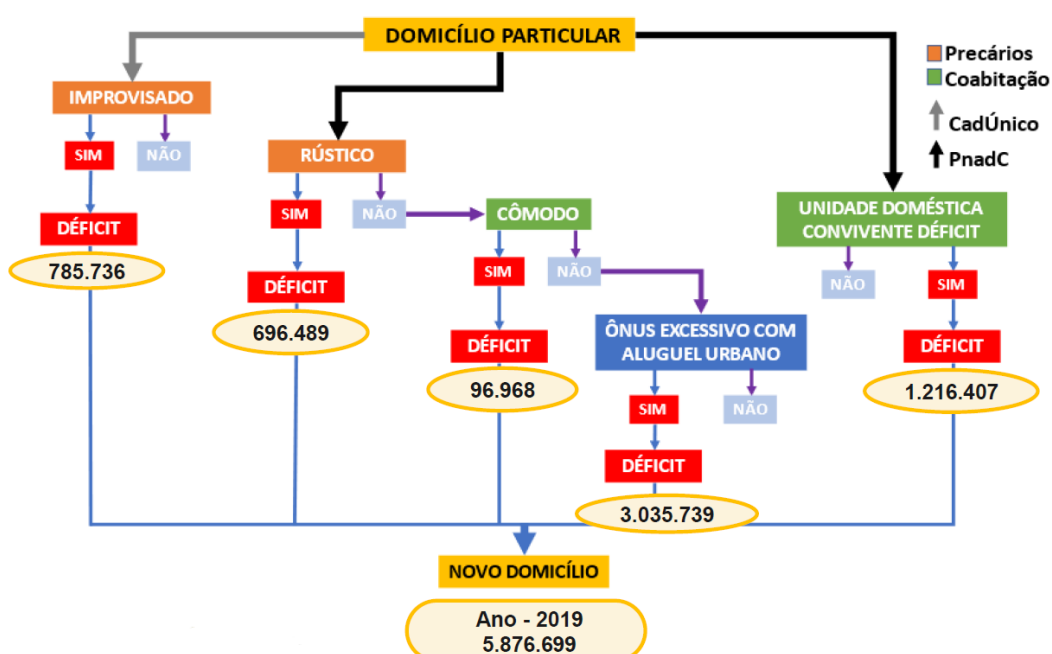


Figura 3 - Passos para o cálculo do déficit habitacional a partir de seus componentes, com base nos dados do ano de 2019.
Fonte: Fundação João Pinheiro (2020c).

De acordo com a FJP (2020c), as alterações e mudanças que ocorrem na PNAD influenciam e causam impactos na metodologia realizada pela Fundação, como: 1. na indisponibilidade de dados sobre domicílios improvisados; 2. na falta da identificação das famílias conviventes; 3. na falta de haver identificação da renda familiar; e 4. na identificação da condição dos domicílios classificados como “Rurais – aglomerado rural com extensão urbana”, que foram classificados apenas como “Rurais”, influenciando no cálculo do ônus excessivo com aluguel urbano⁵.

que propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional”.

⁵ Ônus Excessivo com aluguel corresponde ao número de domicílios urbanos, com renda domiciliar de até três salários-mínimos, que gastam mais de 30% de sua renda com aluguel (FJP, 2020c).

Parte do universo do déficit quantitativo remete às necessidades de reposição de moradias, “(moradias irrecuperáveis) e/ou mesmo de construção de novas, em função de domicílios compartilhados ou em coabitação” (FJP, 2020c, p. 20).

A habitação precária, para a FJP, está classificada nesses parâmetros. Para a FJP (2020c), a habitação precária é composta por dois tipos de componentes do déficit quantitativo: domicílios rústicos e improvisados. Segundo o autor, domicílios improvisados são considerados quando construídos sem fins residenciais, mas são utilizados para moradia, como moradia em edifícios em construção, viadutos, vagões de trem, barracas, tendas e carroças. Já os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que ocasiona desconforto e risco de contaminação por doenças, em função das condições insalubres, como madeira aproveitada e taipas sem revestimento. De acordo com a FJP (2020c), essas unidades são consideradas irrecuperáveis, havendo necessidade de reposição, ou seja, seriam contabilizadas como déficit quantitativo.

Inicialmente, refere-se aos domicílios improvisados (habitação precária), “mesmo identificando-se que essa variável foi perdida na PNADC⁶, é possível se aproximar do conceito, principalmente no cálculo da inadequação domiciliar” (FJP, 2020c, p. 25), tendo em base determinadas características relacionadas aos padrões construtivos da moradia, variáveis geralmente incluídas na inadequação de domicílio, como piso, cobertura, existência de sanitários.

Entretanto, os domicílios em locais sem fins residenciais, como em cavernas, carros, barcos, edificações abandonadas, entre outras situações, não são mais captados pela PNADC. Contudo, felizmente, o Cadastro Único⁷ para Programas Sociais (CadÚnico) utiliza um conceito muito semelhante ao aplicado nas PNADs anteriores.

⁶ PNADC é a sigla que representa a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Segundo o IBGE, ela tem como objetivo “acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País”. Foi implementada em todo o território nacional e planejada para gerar indicadores mensais, trimestrais e anuais.

⁷ O CadÚnico é formado por registros das variadas características das famílias de baixa renda ou em situação de fragilidade social (famílias com renda per capita de no máximo meio salário-mínimo e renda total domiciliar de até três salários-mínimos). Segundo a FJP (2020m, p. 25), o CadÚnico “constitui a base de informação para os principais programas sociais do país”. Ele tem se aperfeiçoado bastante nos últimos anos e tem permitido análises, inclusive intramunicipais. “A nova metodologia proposta no presente estudo, pela FJP lança mão dos dados do CadÚnico para aperfeiçoar esse cálculo e cobrir uma falha deixada pela PNADC” (FJP, 2020c, p.25).

Com relação aos dados de domicílios que estão em condição de famílias que convivem, ou seja, “unidade doméstica convivente déficit”, juntamente com o “ônus excessivo de aluguel”, esses têm sido um dos componentes que, durante os anos de metodologia, tem contribuído fortemente nos resultados do déficit habitacional (FJP, 2020c). Segundo a FJP (2018, p. 41), “o ônus excessivo com aluguel tornou-se desde 2011 o componente de maior peso no déficit habitacional. Em 2015, metade do total do déficit habitacional está associado a este componente, o que em número absoluto representa 3.177 milhões de famílias urbanas no país”.

Tabela 1 - Dados referentes à estimativa do déficit habitacional para os anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

ANO	DÉFICIT HABITACIONAL DO BRASIL					
	DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL (Domicílios)	DÉFICIT HABITACIONAL EM ÁREA URBANA		PRINCIPAL COMPONENTE DO DÉFICIT HABITACIONAL (Domicílios)		
		TOTAL	%	PRINCIPAL COMPONENTE	TOTAL	%
2015	6.355	5.572	87,70	Ônus excessivo de aluguel	3.177	50,0
2016	5.657	4.849	85,72	Ônus excessivo de aluguel	2.814	49,7
2017	5.970	5.157	86,38	Ônus excessivo de aluguel	2.952	49,5
2018	5.870	5.060	86,20	Ônus excessivo de aluguel	3.045	51,9
2019	5.876	5.044	85,84	Ônus excessivo de aluguel	3.035	51,7

Fonte: Criado pela autora, com base nos dados da Fundação João Pinheiro (2018, 2020a).

Ao analisar os dados resultantes dos últimos 5 anos de pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro (2018, 2020a), nota-se o maior peso do ônus excessivo de aluguel de 2015 a 2019. Segundo FJP (2018), essa representatividade do componente vem sendo destacada nos dados de déficit habitacional desde o ano de 2011. Esse grande peso do ônus excessivo com aluguel no déficit habitacional representa, aproximadamente, a metade das demandas por reposição de moradia, comparada com os demais componentes. Ou seja, desde 2011, aproximadamente metade do total do déficit habitacional do país é representado pelos domicílios com renda domiciliar inferior a três salários-mínimos, que utilizaram mais de 30% da sua renda com aluguel.

O componente ônus excessivo com aluguel urbano, por ser um componente do déficit habitacional, sugere a necessidade de uma nova moradia. Segundo a FJP (2018), observa-se que nas pesquisas iniciais essa questão foi considerada inadequação habitacional e não déficit habitacional:

Essa postura, entretanto, foi reavaliada a partir dos cálculos para 2000. Questionou-se o fato de que, para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. Para eles, pagar aluguel em bairros melhores e de mais status é preferível a comprar um imóvel em áreas suburbanas de pior localização. (FJP, 2018, p. 23).

Nessa perspectiva, são abortadas as possibilidades de alternativas à provisão habitacional, como, por exemplo, o aluguel social e programas como a “bolsa aluguel”, que contribui financeiramente com o aluguel urbano, bem como o surgimento de outros novos programas habitacionais para o país. No caso do componente de famílias conviventes também, não necessariamente necessitam de uma nova moradia, poderiam morar de aluguel.

Com relação ao componente de famílias conviventes⁸, desde 2015 o IBGE não informou mais esses dados, impactando diretamente no cálculo do déficit “adensamento” (utilizado para calcular casas e apartamentos alugados). Dessa forma, foram incluídos no cálculo do adensamento todos os moradores do domicílio, diferente do que era feito anteriormente.

De qualquer maneira, conceitualmente, considera-se que a família convivente é um componente fundamental e deve permanecer no cálculo do indicador do déficit. Parte-se da ideia de que as famílias conviventes que não tenham condições de, pelo menos, ter o “direito” de escolher ou “acessar” uma habitação adequada, seriam consideradas no cômputo do “déficit”, conforme discutido anteriormente. Mesmo que a vontade de determinados indivíduos fosse compartilhar domicílio com outras famílias, ou seja, mesmo que tivessem o desejo de permanecer com outra família, se não houvesse “um mínimo” de possibilidade ou condição de formar ou manter um novo domicílio, eles não poderiam exercer seu direito à habitação e seriam considerados como déficit. (FJP, 2020c, p. 26).

Ainda com relação a situação de coabitação, existe a situação dos cômodos que, segundo o FJP (2020c), trata-se de famílias que habitam em cômodos⁹, exceto os cedidos pelo empregador. De acordo com o IBGE (2011), trata-se do conceito “Habitação em casa de cômodo, cortiço ou cabeça de porco” e da classificação de “Tipo de domicílio”, enquadrando-se em habitações que apresentam o uso comum de instalações hidráulicas e sanitárias (no caso de banheiro, tanque, cozinha) com outras

⁸ Quando em um domicílio vivem mais de uma família, essas famílias são consideradas, pela PNAD, “famílias conviventes”. Em um mesmo domicílio, cada família convivente é constituída pelo núcleo reprodutivo, formado por pelo menos duas pessoas. Uma dessas famílias é a do chefe do domicílio, também chefe dessa família, identificada como a primeira família (FJP, 2020c). Além disso, segundo o autor, a regra básica de identificação de famílias em um domicílio pela PNAD é a de que em uma família pode haver apenas um casal, dessa forma, a presença de dois ou mais casais resulta na existência de famílias adicionais.

⁹ Segundo a FJP (2018, p. 23), os cômodos são “domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco, etc.”.

moradias, além da utilização de um mesmo ambiente para variadas funções (como dormir, cozinhar, trabalhar). “Faz parte de um grupo de várias habitações construídas em lote urbano ou em subdivisões de habitações de uma mesma edificação, sendo geralmente alugadas, subalugadas ou cedidas e sem contrato formal de locação” (IBGE, 2011, s./p.).

Um dos componentes do déficit habitacional que mais se sujeita às variações de conjuntura econômica do país e, conseqüentemente, às oscilações do mercado imobiliário (oferta e demanda por moradia) é o indicador “ônus excessivo com aluguel urbano”. Segundo a FJP (2020c), esse indicador é de maior sensibilidade “às características econômicas das famílias propriamente ditas, principalmente relacionadas à participação no mercado de trabalho de seus membros” (FJP, 2020c, p. 27), resultando uma volatilidade e variabilidade considerável no tempo e no espaço, no caso de estados e regiões metropolitanas.

Embora o ônus excessivo com aluguel urbano seja o componente mais relevante do déficit, um fato importante relacionado a esse componente, demonstrado pela Fundação João Pinheiro (2020c), é a pequena representatividade da população de mais baixa renda na locação formal de imóveis, comparando as rendas de zero a três salários-mínimos. “Tudo indica que o aluguel não é uma opção muito utilizada pelos domicílios de mais baixa renda. Aqui é interessante observar que parece existir uma segmentação importante do mercado de aluguéis” (FJP, 2020c, p. 44). Comumente, as famílias mais pobres alugam domicílios por meio de um mercado informal, que provavelmente apresenta também a habitação informal. Dessa forma, o inquilino, no caso a família de baixa renda, corre riscos contratuais, sem ter acesso a instrumentos contratuais, podendo estar sujeito a despejos forçados:

Esses aspectos imprimem enormes riscos contratuais tanto ao locador quanto ao locatário. Por um lado, a informalidade implica na falta de acesso a instrumentos jurídicos que dão garantias, por exemplo ao locador, quanto ao próprio pagamento do aluguel, dificuldades em desocupar imóveis etc. Por outro lado, os locatários não possuem as garantias quanto a questões relacionadas aos reajustes do valor do aluguel, podendo estar sujeitos a despejos forçados, entre outros aspectos. A despeito dessas questões, a subnotificação de gastos com aluguel é também um complicador na definição do tamanho do ônus excessivo com aluguel. (FJP, 2020c, p. 44).

Decis/Ano	Domicílios alugados							
	2016		2017		2018		2019	
	Vr absoluto	%	Vr absoluto	%	Vr absoluto	%	Vr absoluto	%
1º	297.695	2,53	284.464	2,38	295.339	2,35	347.430	2,68
2º	556.611	4,73	629.261	5,27	633.912	5,04	619.762	4,79
3º	764.911	6,50	800.778	6,70	842.957	6,71	898.280	6,94
4º	1.094.434	9,30	1.013.044	8,48	1.005.851	8,00	1.048.628	8,10
5º	890.373	7,57	1.051.549	8,80	1.130.790	9,00	1.186.285	9,17
6º	1.153.866	9,81	1.215.028	10,17	1.330.093	10,58	1.503.816	11,62
7º	1.381.588	11,75	1.293.024	10,83	1.489.315	11,85	1.242.792	9,60
8º	1.459.873	12,41	1.548.582	12,96	1.673.878	13,32	1.664.120	12,86
9º	1.848.411	15,71	1.846.781	15,46	1.934.962	15,40	1.969.422	15,22
10º	2.314.941	19,68	2.262.061	18,94	2.231.352	17,75	2.462.206	19,02
Total	11.1762.703	100,00	11.944.571	100,00	12.568.449	100,00	12.942.741	100,00

Figura 4 - Tabela apresentando o total de domicílios alugados por *decis* de renda *per capita* domiciliar total – Brasil – 2016-2019.

Fonte: Fundação João Pinheiro (2020c).

O alto custo do aluguel é refletido nas despesas mensais das famílias de baixa renda, sufocando outros gastos, como de alimentação, vestuário, transporte, educação e saúde, que se tornam mais precários. Na dificuldade de manter esse custo no longo prazo, grande parte dessas pessoas acabam buscando as ocupações ou se mudam para as áreas menos valorizadas das cidades, muitas vezes mais distantes dos postos de trabalho ou carentes de infraestrutura urbana.

Dessa forma, dentre os domicílios que gastam mais de 30% da sua renda domiciliar total com aluguel, observa-se que mais de 85% dos domicílios estão concentrados na faixa de renda domiciliar total de até três salários-mínimos. Entre esses, normalmente, a faixa entre mais de um a dois salários-mínimos representam mais de 45% do total (FJP, 2020c).

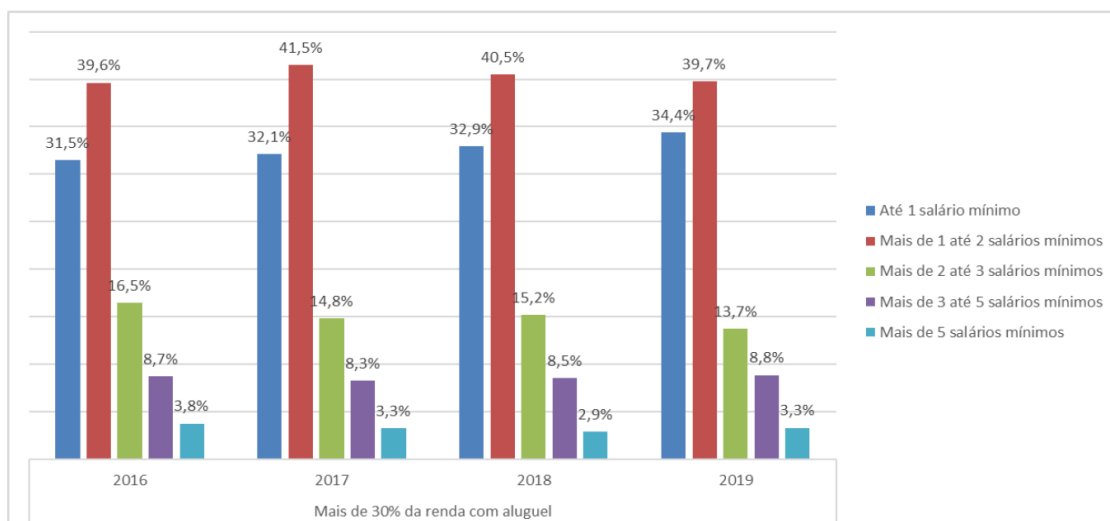


Figura 5 - Gráfico de distribuição relativa dos domicílios que gastam mais de 30% da sua renda domiciliar total com aluguel por faixa de renda domiciliar total em salários-mínimos – Brasil – 2016-2019.

Fonte: Fundação João Pinheiro (2020c), a partir de dados do IBGE dos anos de 2016-2019.

Dessa forma, vale considerar a dificuldade de obtenção de dados confiáveis, sendo que esses, muitas vezes, não acessam o mercado informal. Todavia, mesmo assim, a população de baixa renda apresenta grande representatividade na locação de imóveis, principalmente quando se trata de um alto custo com esse tipo de moradia, representando mais de 30% da sua renda domiciliar total com aluguel.

No ano de 2019, o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5.876 milhões de domicílios, sendo 5.044 milhões urbanos. Segundo a FJP (2020a), esses últimos representam 8,0% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país.

Contudo, ao analisar os dados de déficit habitacional absoluto no Brasil, tendo em vista informações de quatro anos (2016 a 2019), nota-se que se apresentou tendências de aumento, mas seus componentes se comportaram de formas distintas. Segundo a FJP (2020a), a habitação precária apresentou incremento nos domicílios improvisados, a coabitação teve declínio em seus dois componentes, cômodos e unidades convenientes, e, por fim, o ônus excessivo com aluguel urbano apresentou crescimento contínuo nos anos analisados, expresso na representatividade de cada ano analisado, sendo 50% no ano de 2016 e 51,7% no ano de 2019 do total do déficit habitacional.

Dessa forma, ao analisar os índices totais de déficit habitacional apresentados, no ano de 2015 foi o maior índice dentre os valores, tendo uma queda representativa no próximo ano, 2016, quando foi apresentado um déficit habitacional quantitativo de

5.657.246 milhões de domicílios e nos próximos anos analisados um aumento até o ano de 2019, que apresentou um total de 5.876.699 milhões de domicílios em condições de reposição de moradias (FJP, 2020a).

Segundo a FJP (2020a), no ano de 2016 a habitação precária foi responsável por 22,9% dos domicílios com déficit habitacional no Brasil, no total de 1.295.510 milhões de domicílios; já no ano de 2019 foram 25,2%, um total de 1.480.928 milhões de domicílios. Segundo os dados, em 2016 e em 2019, foi constatado um aumento de 4,6% ao ano. Outra constatação importante referente a habitação precária é que entre 2016 e 2019, dentre os quatro componentes do déficit habitacional, a habitação precária é a que tem maior participação dos domicílios que possuem renda domiciliar de até um salário-mínimo:

No período analisado, foi também possível verificar o aumento da prevalência do déficit habitacional entre os domicílios com renda domiciliar de até um salário mínimo. Sem dúvida, isso denota uma situação de vulnerabilidade dessas habitações e, conseqüentemente, de seus habitantes, o que justifica ações específicas para esse grupo de domicílios. (FJP, 2020a, p. 168).

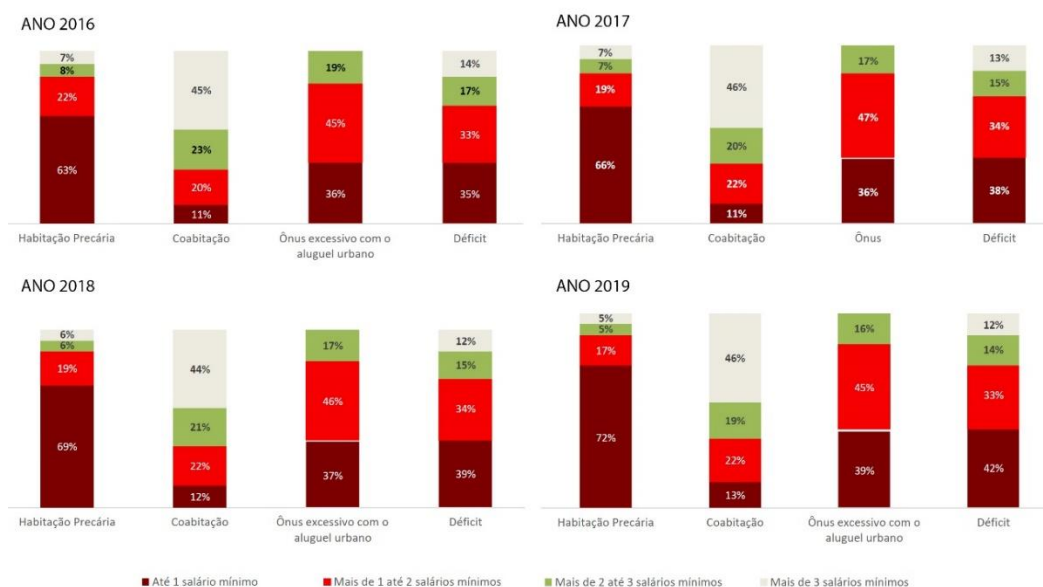


Figura 6 - Gráfico de participação das faixas de renda nos componentes e no déficit habitacional do Brasil nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas imagens e dados da FJP (2020a).

Além disso, é importante destacar a constatação de que o “déficit é feminino”, ou seja, há uma “sobre-representação” das mulheres responsáveis pelos domicílios classificados em déficit, inclusive com uma tendência de aumento. “No caso, deve-se ressaltar a participação dos domicílios com responsável do sexo feminino,

principalmente nos casos do ônus excessivo com aluguel e nas unidades domésticas conviventes” (FJP, 2020a, p. 168).

2.3 Déficit habitacional qualitativo

A distinção dentre déficit habitacional (déficit quantitativo) e inadequação de domicílios (déficit qualitativo) reflete a necessidade de assumir a complexidade da demanda por habitação. Enquanto a escala quantitativa remete à necessidade de reposição de moradias, a escala qualitativa aponta para a garantia de um padrão determinado de qualidade de habitação.

O indicador do *deficit* qualitativo pode assumir um papel importante para as políticas públicas, especialmente na identificação de áreas que deveriam ser prioritárias para o desenvolvimento de determinados tipos de ações que, inclusive, ultrapassam especificamente os aspectos voltados estritamente para a política habitacional, mas que são completamente conectadas a ela. Nesse caso, vale mencionar as políticas de saneamento, as políticas voltadas à regularização fundiária, entre outras. (FJP, 2020c, p. 21).

Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios urbanos		Unidades espaciais	Localização	Atributos			
Carência de Infraestrutura urbana	Energia Elétrica	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano	Faixas de rendimento em salários mínimos			
	Abastecimento de água						
	Esgotamento sanitário						
	Coleta de lixo						
Adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios							
Ausência de banheiro exclusivo							
Cobertura inadequada							
Inadequação fundiária urbana							

Figura 7 - Metodologia do cálculo do déficit habitacional (2015).
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2018).

O indicador de déficit qualitativo, chamado também de inadequação de domicílios, “reflete problemas na qualidade de vida dos moradores” (FJP, 2020c, p. 20), “vai em direção à ideia de que as famílias/pessoas estão habitando um determinado tipo de domicílio que não é capaz de atender às necessidades ou serviços que uma habitação deveria suprir com qualidade” (FJP, 2020c, p. 20).

Fundamentalmente, a inadequação está relacionada à qualidade da habitação, ou melhor dizendo, à qualidade dos serviços habitacionais que é oferecida aos moradores de uma região específica:

Logicamente, a habitação supre uma série de aspectos das famílias, que vão muito além dos serviços mais básicos (como água, luz, esgoto etc.). A habitação influi em uma série de outros aspectos da vida das famílias, como por exemplo, poupança para o futuro, proximidade do trabalho, convivência com parentes, facilidades urbanas etc. (FJP, 2020c, p. 20).

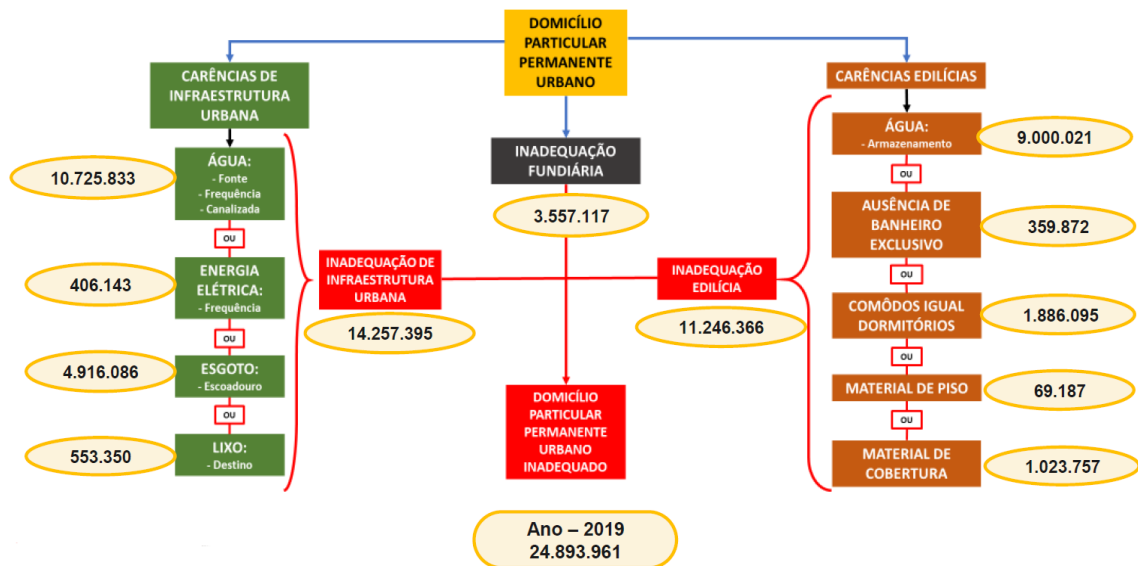


Figura 8 - Passos para o cálculo da inadequação de domicílios a partir de seus componentes, com base nos dados do ano de 2019.

Fonte: Fundação João Pinheiro (2020c).

Os domicílios são considerados inadequados segundo três diferentes critérios de inadequação: infraestrutura urbana, com subindicadores referentes à abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica; inadequação edilícia, cujos subindicadores de armazenamento de água e cômodos utilizados, como dormitórios, falta de banheiro de uso exclusivo, cobertura e piso inadequados; e, por fim, inadequação fundiária (FJP, 2020b).

Segundo a FJP (2020b), três aspectos precisam ser considerados ao analisar os números de domicílios que compõem o déficit qualitativo. Primeiro, são contabilizados apenas os domicílios não identificados nos padrões de déficit habitacional. Em segundo lugar, são excluídos da análise domicílios localizados em áreas rurais, desse modo, considera-se apenas os domicílios duráveis urbanos, aqueles localizados em áreas urbanas e que não fazem parte do déficit habitacional quantitativo. O terceiro e último aspecto é o fato de que um único domicílio pode ser

inadequado por mais de um critério, dessa forma, não é possível a totalização, ou seja, a soma dos componentes, podendo ocasionar resultados de dupla contagem (FJP, 2020b).

Tabela 2 - Comparação da inadequação de domicílios dos anos de 2015 a 2019. (1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional. (2) Domicílios que apresentaram inadequação em, pelo menos, um tipo de infraestrutura.

INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS EM ÁREA URBANA			
ANO	TOTAL	% (1)	PRINCIPAL COMPONENTE
2015	9.692	16,5	Inadequação de infraestrutura urbana (2)
2016	13.920	23,6	Inadequação de infraestrutura urbana (2)
2017	14.225	23,8	Inadequação de infraestrutura urbana (2)
2018	13.683	22,4	Inadequação de infraestrutura urbana (2)
2019	14.257	22,8	Inadequação de infraestrutura urbana (2)

Fonte: Produzido pela autora, com base nos dados da Fundação João Pinheiro (2018, 2020b).

Nos cinco anos de inadequação de domicílios analisados acima, a inadequação de infraestrutura urbana é a que mais afetou os domicílios brasileiros dos anos de 2015 a 2019. Isso representa que uma grande quantidade dos domicílios no país apresentou a inadequação em, pelo menos, um tipo de serviço de infraestrutura (FJP, 2020a).

De acordo com a FJP (2020a), no ano de 2016 foram cerca de 13.920 milhões de domicílios localizados em áreas urbanas que apresentaram inadequação ao menos em um tipo de infraestrutura, o que “correspondente a 23,6% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos do país” (FJP, 2020, p.18). No ano de 2017, totalizou 14.225 milhões de moradias inadequadas, 23,8% dos domicílios permanentes duráveis urbanos do país. Em 2018, foram 13.983 milhões (22,4%) e em 2019 foram 14.257 milhões (22,8%).

Localizados em favelas, loteamentos clandestinos, irregulares, cortiços, conjuntos habitacionais públicos deteriorados, os domicílios inadequados representam uma parte considerável da demanda habitacional no Brasil. As habitações precárias são crescentes no país. Segundo Bonduki (2008), o crescimento das favelas é um dos grandes indicadores da gravidade da questão urbana brasileira. Enquanto na última década a população brasileira cresceu a 1,98% ao ano, “a população moradora de favelas cresceu a mais de 7%, segundo os dados do Censo, que exclui as favelas com menos de 50 barracos, o que deixa de fora um grande número de assentamentos” (BONDUKI, 2008, p. 88).

A atual política habitacional apresenta grandes obstáculos para serem ultrapassados, não só com relação às multiplicidades de situações em que se

encontram, mas também pela intensa heterogeneidade interna, que exige, muitas vezes, ações específicas e, para isso, informações e dados coerentes das determinadas regiões.

2.4 Déficit habitacional *versus* domicílios vagos

Além dos altos e crescentes índices de *déficit* habitacionais¹⁰ apresentados no Brasil, tem-se um grande montante de domicílios vagos, dados que se destacam a cada atualização dos estudos realizados sobre o *déficit* habitacional do país. A visível contradição entre os altos números relacionados ao *déficit* de moradias e um considerável número de imóveis vagos sempre se torna uma fonte de questionamento (FJP, 2018).

Esse questionamento não vem da atualidade, pois desde 1996 existem manchetes sobre ocupações em imóveis vazios na área central de São Paulo, ações realizadas por grupos sociais organizados em movimentos por moradia. Segundo Bomfim (2004, p. 28), “as ocupações foram estratégias adotadas pelos movimentos sociais para denunciar a falta de políticas habitacionais de interesse social e a presença de inúmeros imóveis vagos na área central em São Paulo”.

Uma outra dimensão desse processo refere-se à visibilidade que os movimentos de sem-teto deram para as suas ações. A pesquisa nos arquivos de um jornal de grande circulação da cidade, a **Folha de São Paulo**, identificou 228 matérias publicadas entre 1997 e 2007 sobre os movimentos de sem-teto da área central; dessas quase metade (96) referia-se justamente às ocupações. Aqui se confirmaria a hipótese de que os movimentos conseguiram expor as suas demandas, viabilizar a inclusão de parcela dos seus integrantes em diferentes linhas de atendimento habitacional e se tornar protagonistas de projetos inéditos de reforma e reciclagem de imóveis ociosos na área central. (NEUHOLD, 2009, p. 127).

Ainda segundo Bomfim (2004), além das ocupações que ocorrem desde décadas, vários textos e ensaios teóricos são produzidos sobre a presença dos imóveis vagos na área central das cidades, demonstrando inquietações sobre o tema dos “vazios construídos”. Esses, segundo a autora, são “imóveis que não estão abandonados, mas fechados ou vagos, sem uso” (BOMFIM, 2004, p. 28). Para o IBGE (2010, s./p.), os imóveis vagos são caracterizados como “domicílios particulares

¹⁰ Inclui todos os tipos de déficit habitacional considerados pela metodologia da Fundação João Pinheiro: o déficit quantitativo e o déficit habitacional qualitativo, ou seja, a inadequação de domicílio.

permanentes vagos” e se trata de domicílios com ausência de morador na data de referência, ainda que, depois, no período da coleta, tivesse sido ocupado.

Como citado anteriormente, a existência de informações detalhadas sobre o déficit é uma importante questão para a identificação da demanda. Dessa forma, em relação aos domicílios vagos, essa lacuna nos dados relativos às novas construções também se torna um obstáculo para a formulação de políticas públicas. Segundo a FJP (2018), foi identificada a impossibilidade de obter mais informações sobre as condições, a localização, o padrão da construção e a situação da propriedade desse estoque de habitação (FJP, 2018).

Sem dúvida, algumas questões e obstáculos relacionados ao cálculo do déficit ainda devem ser superados. Um exemplo importante que não pode ser omitido é a identificação dos domicílios vagos e/ou desocupados. Atualmente, só é possível identificar as características dos domicílios ocupados. Essa foi uma das grandes perdas quando a PNAD foi substituída pela PNADC, especialmente no que se refere tanto à análise do estoque do parque habitacional brasileiro quanto aos estudos do mercado habitacional, principalmente sob a ótica da oferta de habitações. (FJP, 2020a, p. 167).

De acordo com a FJP (2018), uma maior e melhor caracterização das condições desses domicílios é de suma importância para a identificação da parcela que poderia, provavelmente, ser direcionada a suprir parte das carências por moradia da população. Segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, o Brasil apresentava o total de 6.097 milhões de “domicílios particulares não ocupado vagos”, dos quais 4.670 estavam localizados em áreas urbanas, ou seja 79,59%, totalizando 8,23% dos domicílios particulares vagos urbanos do país (IBGE, 2010).

Segundo a PNAD de 2015, com dados atualizados cinco anos depois, esses números ainda se tornam mais contrastantes, caracterizando o total de 7.906 milhões de imóveis vagos no país, 80,3% dos quais estão localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Com relação à condição de ocupação desses imóveis, desse total, “6.893 milhões estão em condições de serem ocupados, 1.012 milhão estão em construção ou reforma” (FJP, 2018, p.37).

Especificação	Total	Urbano	Rural
Domicílios vagos			
Norte	535.688	408.531	127.157
Nordeste	2.583.664	1.839.872	743.792
Sudeste	3.075.114	2.684.406	390.708
Sul	1.106.724	893.716	213.008
Centro-Oeste	605.577	523.485	82.092
Brasil	7.906.767	6.350.010	1.556.757
Distribuição percentual dos domicílios vagos			
Norte	6,8	6,4	8,2
Nordeste	32,7	29,0	47,8
Sudeste	38,9	42,3	25,1
Sul	14,0	14,1	13,7
Centro-Oeste	7,7	8,2	5,3

Figura 9 - Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção (não incluindo os domicílios em ruínas e os de uso ocasional), por situação de domicílio, segundo regiões geográficas – Brasil – 2015.

Fonte: FJP (2018), a partir de dados do IBGE e PNAD 2015.

No ano de 2015, de acordo com a PNAD, as regiões Sudeste e Nordeste apresentaram uma alta concentração de domicílios vagos, apresentando 38,9% dos domicílios na região Sudeste, total de 3.075 milhões, e 32,7% na região Nordeste, total de 2.583 milhões (FJP, 2018). Segundo Bomfim (2004), no ano de 1991, segundo dados do IBGE, havia cerca de 10% de domicílios vagos na cidade de São Paulo, já no ano de 2000, nove anos depois, esses domicílios representavam 12% dos totais de domicílios existentes.

Segundo a FJP (2018), no ano de 2015, a região Sul do País, a qual contempla os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, apresentou o total de 1.106.724 domicílios vagos com potencial a serem ocupados. Desse total, 80,75% estavam localizados em áreas urbanas, correspondendo a 893.716 domicílios.

Segundo Bonduki (2008), além da análise do considerável número de domicílios vagos urbanos, essas construções geram a deterioração do edifício e do entorno, além do “grave problema urbano, com o despovoamento de áreas bem servidas de equipamentos e empregos” e a “migração da população para regiões desprovidas e distantes, multiplicando as necessidades de investimentos públicos” (VOGT; SILVEIRA, 2020, p. 267).

Dentre os objetivos da Política/Plano Nacional de Habitação e do Programa MCMV, o problema da existência e ampliação de domicílios vagos aliado à superprodução de novas unidades habitacionais para relativizar o déficit habitacional acabou indo em contraponto, ou mesmo se mostrando contraditório aos demais objetivos da própria política, isto é, a fragmentação do espaço urbano, a questão fundiária, os assentamentos precários e o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana. (VOGT; SILVEIRA, 2020, p. 267).

Segundo Bonduki (2008), o problema da ociosidade de construções existentes nas cidades é mais intenso nas principais regiões metropolitanas do Brasil, locais onde o déficit também é mais elevado:

Se, por hipótese, fosse possível utilizar esse número expressivo de imóveis vagos para alojar famílias necessitadas de moradia, seria possível sanar 83% do deficit nacional de unidades urbanas, sendo que em algumas regiões metropolitanas o número de domicílios vagos ultrapassa o deficit quantitativo. (BONDUKI, 2008, p. 86).

Especificação	Domicílios vagos com potencial de serem ocupados		
	Total	Urbano	Rural
Norte	535.688	408.531	127.157
Rondônia	85.648	56.198	29.450
Acre	23.299	19.620	3.679
Amazonas	68.016	59.228	8.788
Roraima	22.734	16.946	5.788
Pará	268.508	201.740	66.768
<i>RM Belém</i>	67.352	66.741	611
Amapá	17.081	16.555	526
Tocantins	50.402	38.244	12.158
Nordeste	2.583.664	1.839.872	743.792
Maranhão	195.418	133.790	61.628
Piauí	112.575	68.670	43.905
Ceará	434.334	303.822	130.512
<i>RM Fortaleza</i>	166.662	165.246	1.416
Rio Grande do Norte	190.032	141.993	48.039
Paraíba	169.370	124.114	45.256
Pernambuco	398.329	326.183	72.146
<i>RM Recife</i>	139.029	138.478	551
Alagoas	108.224	64.808	43.416
Sergipe	100.453	74.421	26.032
Bahia	874.929	602.071	272.858
<i>RM Salvador</i>	195.533	194.525	1.008
Sudeste	3.075.114	2.684.406	390.708
Minas Gerais	987.825	729.902	257.923
<i>RM Belo Horizonte</i>	193.952	190.238	3.714
Espírito Santo	171.518	140.331	31.187
Rio de Janeiro	501.688	478.011	23.677
<i>RM Rio de Janeiro</i>	303.036	303.036	-
São Paulo	1.414.083	1.336.162	77.921
<i>RM São Paulo</i>	595.691	595.691	-
Sul	1.106.724	893.716	213.008
Paraná	362.349	296.802	65.547
<i>RM Curitiba</i>	102.293	101.332	961
Santa Catarina	270.142	229.296	40.846
Rio Grande do Sul	474.233	367.618	106.615
<i>RM Porto Alegre</i>	158.813	157.042	1.771
Centro-Oeste	605.577	523.485	82.092
Mato Grosso do Sul	122.398	107.815	14.583
Mato Grosso	123.920	90.203	33.717
Goiás	289.812	258.615	31.197
Distrito Federal	69.447	66.852	2.595
Brasil	7.906.767	6.350.010	1.556.757
<i>Total das RMs</i>	1.922.361	1.912.329	10.032
<i>Demais áreas</i>	5.984.406	4.437.681	1.546.725

Figura 10 - Domicílios vagos com potencial de serem ocupados no ano de 2015. Não estão inclusos os domicílios em ruínas e os de uso ocasional.

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018), a partir de dados básicos do IBGE e da PNAD 2015.

Também pode-se classificar esse fenômeno de vacância imobiliária. Segundo Bomfim (2004), o acompanhamento da variação de vacância imobiliária permite tanto ao setor público quanto ao privado a definição e o direcionamento de recursos para serem aplicados em determinadas áreas da cidade. Para o poder público, uma grande quantidade de vacância imobiliária pode resultar em elevadas taxas de inadimplência relacionadas a impostos e tributos, assim como a uma possível subutilização de infraestrutura ali já construída. Para o setor privado, acompanhar os comportamentos de vacância possibilita os novos rumos dos investimentos e aplicações de capitais. Segundo Bomfim (2004, p. 30), “a presença da vacância mantém uma relação direta com a variação dos valores imobiliários”:

É fundamental entender que a vacância na área central ocorre em função de interesses que envolvem o capital imobiliário. Ou seja, os proprietários detentores dos imóveis no centro aguardam que ocorra uma mudança de cenário na área central e, conseqüentemente, que passem ser praticado preços e valores esperados em uma medida previsível num futuro esperado. (BOMFIM, 2004, p. 45).

Tratando-se de áreas centrais dotadas de infraestrutura, como o centro das cidades, principalmente das capitais do país, como Porto Alegre e São Paulo, fartas de rede de transporte, equipamentos e serviços, geração de renda e oportunidades de trabalho, ainda assim nas últimas décadas vem se aprofundando “o esvaziamento populacional, a vacância imobiliária e a mudança no seu dinamismo” (NEUHOLD, 2009, p. 17).

É importante considerar que a atuação do poder público em investimentos e execução de infraestrutura em outras áreas das cidades contribui para a valorização de novos locais, gerando o deslocamento das atividades e, conseqüentemente, a desvalorização e desocupação das antigas áreas centrais (BOMFIM, 2004). A produção e a comercialização de novos imóveis em outras regiões, oriundos de financiamentos por bancos privados e estatais, segundo Arretche (1990), também fazem a produção de novas edificações mais atraentes do que a possibilidade de reforma ou reciclagem de edificações, para as quais, na realidade, não se encontram financiamentos.

O centro da cidade de São Paulo atingiu seu ápice nos anos 1950, mesmo que com seus imóveis desocupados, os proprietários permanecem na região com grandes imóveis. Entretanto, esse centro possui um significado simbólico, pois ali estão presentes o patrimônio cultural e histórico. Dessa forma, segundo Bomfim (2004, p.

39), “é claramente cabível como justificativa política e social para a aplicação de recursos públicos no processo de recuperação para determinados grupos sociais”.

Se por um lado, o aparecimento intenso de construções vagas em áreas centrais está associado a um processo de deslocamento da demanda através de intenso investimento e provisão de novas edificações em outras áreas da cidade, por outro lado, a manutenção desses vazios releva possibilidades de renovação, reciclagem, ou seja, “a recuperação de valores e a dinâmica imobiliária a partir de investimentos públicos em políticas de renovação ou requalificação, ou reabilitação urbana” (BOMFIM, 2004, p. 39). É o momento em que os fiéis proprietários de imóveis aguardam, com o direcionamento da política urbana a ser adotada para essas áreas vazias do centro, para assim ver os primeiros sinais da recuperação.

É importante considerar que o termo “provisão” de moradias, no sentido de construção de novas unidades habitacionais, pode ter diversas modalidades de acesso, podendo ser através da compra ou da locação. A primeira delas vem sendo a mais utilizada há décadas pelas políticas e programas brasileiros, sendo uma “solução habitacional de longo prazo, para o acesso definitivo à moradia” (SEHAB, 2016, p. 9). Já o acesso à modalidade com a finalidade de locação, há tímidos programas com ações pontuais que já vieram a utilizar. Neste trabalho, trata-se o termo “provisão” para as novas unidades construídas, tendo a compra como modalidade de acesso à propriedade.

3 As políticas habitacionais do Brasil

As políticas habitacionais brasileiras foram historicamente marcadas por numerosas mudanças e diferentes objetivos, iniciando de forma incipiente na passagem do séc. XIX para o séc. XX, em um momento no qual sua finalidade era basicamente construir casas para abrigar a mão de obra estrangeira recém-chegada ao país. A partir dos anos 1930, com a alteração do modelo produtivo nacional, que incorporou a industrialização, houve a transição para a fase na qual o objetivo era produzir moradias para o operário urbano a partir da utilização de recursos da previdência social, chegando até à criação do sistema do Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que faziam parte de uma ampla reformulação da estrutura produtiva e do mercado financeiro nacional, tendo como função primordial movimentar a economia através da construção civil e da construção de moradias em grande escala (FINEP/GAP, 1985), estratégia que viria a se reapresentar nos primeiros anos do séc. XXI.

Segundo Bonduki (2014), as políticas habitacionais no Brasil começam a ser delineadas através de uma tímida ação, marcada pela abolição da escravidão e a constituição de um mercado de trabalho livre, que praticamente coincidem com a República. O autor destaca que durante os quase quatro séculos nos quais prevaleceu a escravidão não houve nenhuma iniciativa para enfrentar as necessidades de moradia das pessoas escravizadas. Seguindo a mesma linha de pensamento, de acordo com FINEP/GAP (1985), foi no segundo reinado que se iniciou a ação governamental no campo da habitação popular no Brasil, momento em que o trabalho livre começou a substituir o trabalho escravizado.

A compreensão do histórico de desenvolvimento das políticas e programas habitacionais brasileiros é de suma importância para o entendimento das formas como se pensa e se produz a moradia social nos dias de hoje. Assim, será apresentado um panorama das políticas habitacionais brasileiras, organizado cronologicamente em cinco períodos, de acordo com a caracterização cronológica apresentada por Bonduki (2014), embora seja resultado da contribuição tanto dele quanto de outros autores. Dessa forma, o panorama se caracteriza nos seguintes períodos: 1) 1889-1930: a habitação rentista da classe operária; 2) 1930-1964: a provisão de moradias aos trabalhadores formais; 3) 1964-1986: a provisão habitacional como via geradora de emprego; 4) 1986-2002: ausência de protagonismo, diversidade de alternativas; 5)

2003-2010: política habitacional do séc. XXI: no rumo da moradia digna?; e 6) política habitacional do país: a provisão do MCMV (2009-2018).

3.1 Habitação rentista para a classe operária (1889-1930)

Com a crise do sistema escravagista, na segunda metade do século XX iniciam as primeiras políticas migratórias a fim de atender o ciclo do café. Nesse momento há uma tentativa de modernização das relações sociais e produtivas por parte do Império e, então, começam a se desenvolver as primeiras experiências de industrialização.

A abolição da escravatura no ano de 1888 foi promovida pelo Estado através da regulamentação do trabalho urbano e do incentivo ao processo de industrialização, através da construção e do fornecimento de infraestrutura adequada, entre outros aspectos que fomentaram o movimento migratório do campo para a cidade.

Com o acentuado crescimento urbano, no final do século XX, emergiu também o problema da habitação como questão social. Segundo Maricato (1997), o fim da mão de obra escrava trouxe mudanças intensas na condição de moradia:

Já lembramos que os escravos substituíam a rede de esgotos das cidades, a rede de águas, a coleta de lixo, faziam a limpeza doméstica, a cocção dos alimentos, produziam sabão, as velas, e ainda tinham a "função" de guindaste, elevador, ventilador, meio de transportes, etc. Os edifícios de cinco pavimentos (altura a equivalente a um edifício atual de dez andares), construídos em Recife e Salvador no sec. XVIII, não teriam funcionamento viável sem o trabalho escravo. No primeiro piso ficava o comércio; no segundo, o escritório e as acomodações para caixeiros e – viajantes; no terceiro e nos demais andares eram distribuídas as atividades familiares, e a cozinha, que exigia o transporte de água, lenha para o fogão, alimentos, etc; ficava no último andar. (MARICATO, 1997, p. 31).

Com o acréscimo da imigração e a expansão das cidades, segundo FINEP/GA (1985), criava-se no Brasil um novo quadro habitacional que exigia da sociedade respostas mais concretas. Como resposta a uma crise que se anunciava foram criados os cortiços:

Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária. (BONDUKI, 1994, p. 713).

Nesse período, a iniciativa privada buscava atender em especial a classe trabalhadora através da construção dos cortiços, que rendiam investimentos por meios dos aluguéis (NALIN, 2013). A autora complementa que eles eram localizados em áreas centrais das cidades, com o objetivo de facilitar o acesso ao trabalho. Nessa mesma linha havia os industrialistas, que construíam as unidades ao redor das fábricas, entre as quais estão as vilas operárias:

As mais conhecidas são as Vilas Operárias, as quais eram alugadas ou cedidas aos seus operários qualificados, a fim de manter a reprodução da força de trabalho sem elevação dos salários e, ao mesmo tempo, mantê-los cativos à ideologia da fábrica, diminuindo o tempo de deslocamento e a possibilidade de convocá-los a qualquer hora, conforme a necessidade da produção. (NALIN, 2013, p. 68).

A iniciativa privada era quem recebia os incentivos estatais para a construção das moradias e através do pagamento de aluguéis rendia investimentos, segundo Maricato (1997), no período chamado de produção rentista:

Apesar de investimentos do governo brasileiro para que empresas capitalistas produzissem habitação popular no início do século, isso não aconteceu. As empresas não conseguiam vencer a concorrência da produção informal, alimentada pelo baixo poder aquisitivo da população. (MARICATO, 1997, p. 33).

Entretanto, as políticas de habitação de interesse social realizadas até a República Velha (1889 a 1930) foram inexpressivas. As intervenções governamentais restringiram-se à repressão às situações sérias de insalubridade, especialmente nos centros das cidades, ou à incentivos para o setor privado (NALIN, 2013). De acordo com FINEP/GA (1985), as vilas operárias foram criadas com incentivos do Governo Republicano, o qual intervia não somente na expansão, mas também na regulamentação dessa nova modalidade. As construtoras precisavam cumprir o tabelamento máximo dos aluguéis, em contrapartida recebiam isenção de imposto predial e de transmissão por prazos de até 20 anos, “assim como do direito de desapropriação dos terrenos a serem ocupados pelas construções” (FINEP/GA, 1985, p. 33).

Segundo Nalin (2013), a construção das unidades ao redor das fábricas era vista pelo Estado como forma disciplinadora da classe operária e, em função disso, os industrialistas eram isentos de impostos. Essas vilas eram constituídas como complemento da edificação das fábricas ou como suposta solução de escassez da moradia urbana agravada pela expansão das indústrias. Segundo Bonduki (2014, p. 13), “nessa concepção de vila, a habitação não era pensada exclusivamente como a

unidade de moradia individual, mas como um núcleo autônomo coletivo, que incluía equipamentos sociais e a ideia de produção seriada”.

Esse período foi relevante para o histórico da habitação, pois consolidou, no campo da produção privada, a concepção de vila operária. Concepção precursora do conjunto residencial, que se consolidou no período seguinte, no campo de uma promoção pública estatal (BONDUKI, 2014). A fim de facilitar o acesso ao trabalho, os cortiços eram localizados em áreas centrais. Já as vilas operárias, construídas pelas indústrias, localizavam-se ao redor das fábricas e eram disponibilizadas através de aluguel a seus trabalhadores (NALIN, 2013; BONDUKI, 1994).

É nesse contexto que se inseria a intensa produção habitacional realizada pela iniciativa privada para locação. Em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos edifícios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso a moradia (BONDUKI, 1994).

Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiços e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria. (BONDUKI, 1994, p. 713).

Além dos cortiços e das vilas operárias, segundo Maricato (1997), nesse período, a autoconstrução também foi uma alternativa das prefeituras através das plantas-padrões com três cômodos. A chamada casa operária foi uma alternativa importada da Europa pela elite brasileira, separada em funções bem definidas, “como expediente de controle do trabalho urbano” (MARICATO, 1997, p. 34). Contudo, foi uma proposta de Estado que ficou limitada a ideias. Além do aluguel, nenhuma dessas alternativas mostrou eficácia do ponto de vista quantitativo de enfrentamento da crise de moradia.

Segundo Weimer (2022), na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, na década de 1890, no redesenho de uma sociedade pós-escravista, era propício definir que era a população desejada ou indesejada do espaço urbano. Dessa forma, ocorreu um aumento acentuado do número de ações de despejo. A pobreza foi comparada a insalubridade e, naquele momento, a habitação social foi tarefa para os higienistas.

Segundo Carrasco (2017), inicia, nesse momento, uma nova disputa de interesses entre o mercado imobiliário e o poder público. Em Porto Alegre,

complementa Weimer (2022), na virada do século, a imprensa divulgava “campanha de saneamento moral”, colocava-se como figura principal em uma campanha higienizante de perspectivas moralistas. Nesse contexto, a reurbanização encabeçada por Pereira Passos entre 1902 e 1906 foi responsável pela saída dos pobres das áreas centrais, no caso do Rio de Janeiro, os pobres foram relegados aos arrabaldes e foram habitar as “favelas” que passaram a coroar os morros.

Dessa forma, restavam as opções de morar nos poucos cortiços sobreviventes, os quais cobravam aluguéis exorbitantes, ou, então, mudar-se para os morros ou subúrbios, áreas afastadas das áreas urbanizadas (WEIMER, 2022).

Na virada do século, os cortiços estavam presentes por toda a cidade. De acordo com Weimer (2022), eles abrigavam parcela representativa da população, durante o século XIX, e constituíam um setor lucrativo para os proprietários e para aqueles que arrendavam imóveis. Esse cenário estava presente em grande parte do país e o mesmo se verificava na cidade de Porto Alegre, pois depois das expulsões ocorridas na década de 1890, os cortiços representavam 7,7% das edificações da cidade.

As ações de despejo revelam que o mercado imobiliário porto-alegrense de então era difuso. Grande número de proprietários distribuía-se nas ações, sendo raros os que moveram mais de uma causa. Havia elevado número de indivíduos que possuíam um pequeno número de casas a partir das quais complementavam sua renda. Os 296 despejos entre 1886 e 1905 foram encaminhados por 257 autores. 87,5% deles encaminharam uma causa apenas, 10,1% envolveram-se em duas, 1,9% autuaram três e somente uma, a Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre, esteve a cargo de quatro. Ninguém encaminhou um número maior. (WEIMER, 2022, p.11).

Além da questão da higienização do espaço urbano utilizada como forma de remoção e despejos dos mais pobres das áreas mais favorecidas da cidade, segundo Weimer (2022), a atuação policial sobre os menos favorecidos e a gana do mercado imobiliário acontecera nesse mesmo cenário nas cidades brasileiras.

3.2 Provisão de moradias aos trabalhadores formais (1930-1964)

O segundo período inicia com a Revolução de 1930 e se estende até o golpe militar em 1964. Nessa fase, a habitação é reconhecida como uma questão de Estado, “que intervém no mercado de locação, com o objetivo de proteger o inquilino e desestimular a produção rentista, cria mecanismos para facilitar a compra do lote em prestações e o autoempreendimento da casa própria” (BONDUKI, 2014, p. 13).

Vale salientar que, especialmente no início da industrialização, o cenário brasileiro era pouco direcionado para o enfrentamento da problemática habitacional, até meados de 1930, quando inicia o segundo período. Isso porque aproximadamente 90% dos trabalhadores da cidade moravam de aluguel e apenas 19% eram realmente proprietários de seus imóveis (NALIN, 2013).

Nesse momento, segundo Maricato (1997), o mercado privado já não tinha condições de sustentar o problema da moradia, do qual a responsabilidade era do Estado. “Os empresários queriam eliminar a pressão que o aumento dos aluguéis fazia no sentido de forçar o aumento dos salários. Era preciso também dar alguma resposta aos protestos dos trabalhadores” (MARICATO, 1997, p. 36).

Dessa forma o Estado promove na prática, pela primeira vez, uma política de habitação social através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) (MARICATO, 1997). Esse programa, vigente entre os anos de 1937 e 1964, tinha como objetivo financiar a construção de 140 mil moradias, sendo a maior parte destinadas ao aluguel. Apesar de sua importância, ainda pode ser considerado como uma “modesta resposta dos programas públicos de habitação” (MARICATO, 1997, p. 36).

Mesmo que ainda reduzida diante da dimensão do problema, segundo Bonduki (2014), inicia-se nesse período uma significativa produção da habitação social. Primeiramente, através dos IAPs e das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), e, depois de 1946, através da Fundação da Casa Popular (FCP), a primeira entidade estatal, em nível nacional, voltada para a produção de habitações populares.

Segundo Carrasco (2011), em 1933 a previdência social foi reformulada, criando os IAPS. Nesse período, já havia sido criado o Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio, assim como leis sobre jornada diária de trabalho, férias e a sindicalização. Em 1939, foi criada a Justiça do Trabalho, e, em 1940, foi estabelecido o salário-mínimo. Regulando o preço do trabalho, investindo em infraestrutura e na produção (CARRASCO, 2011), o Estado opera continuamente fazendo a transferência dos recursos e ganhos para a empresa industrial, fazendo dela o centro do sistema.

Dessa forma, é importante considerar que a reformulação da previdência incorpora em seus embasamentos a tentativa de se consolidar uma “política nacional de provisão de moradias à classe trabalhadora” (CARRASCO, 2011, p. 43).

[...] na medida em que autorizava a utilização dos recursos desses institutos (contribuições previdenciárias de diversas categorias profissionais) para a construção e financiamento de unidades habitacionais. Reconhecendo que o processo de urbanização estaria sob constante pressão da aceleração da industrialização, o Estado passou a centralizar as tentativas de equacionar a questão. As novas políticas, no entanto, atenderiam apenas aos trabalhadores produtivos, especialmente da indústria, comércio, bancos e transporte, desconsiderando a população que não havia sido integrada positivamente no novo arranjo das forças produtivas. (CARRASCO, 2011, p. 43).

Seguindo a mesma linha, Nalin (2013) complementa que foi durante a era Vargas (1930-1945) que a habitação passou a ser vista como condição essencial de reprodução da força de trabalho e como motivo econômico estratégico para a industrialização do país. Na Europa, através do predomínio da concepção keynesiana, surgia um clima amplamente favorável para as intervenções do Estado na economia e na provisão aos trabalhadores das necessidades básicas para viver. Diante disso, como resposta ao movimento organizado por inquilinos e moradores dos cortiços junto aos trabalhadores que lutavam por salários melhores, somada com a tentativa de reconhecimento do Governo Vargas, é que se configuram uma série de ações intervencionistas por parte do Estado (NALIN, 2013).

Nesse contexto, foi promulgada, em 1942, a Lei do Inquilinato (Decreto-Lei nº 4.598), uma medida que determinou o congelamento dos preços dos aluguéis e proibia despejos, rompendo os padrões liberais que contestavam qualquer intervenção estatal no mercado locatário (BONDUKI, 2014). A Lei do Inquilinato também regulamentou as relações entre inquilino e locador, gerando um grande impacto tanto na produção da habitação quanto no acesso.

A lei acabou reduzindo os protestos e a euforia do movimento dos trabalhadores urbanos e moradores dos cortiços que já eram inquilinos e não conseguiam mais arcar com os custos dos aluguéis, eles lutavam por melhores salários e proteção social. Por outro lado, a Lei do Inquilinato reduziu a oferta de moradias do mercado imobiliário, aumentando a concorrência e a oferta de casas (NALIN, 2013).

Segundo Nalin (2013), nesse período aconteceu uma abundância de despejos e pressões vindas dos proprietários dos imóveis que tentavam burlar a lei. Nesse momento, iniciava o incentivo a “casa própria”:

A baixa resolução da Lei do Inquilinato balizou o reconhecimento oficial de que a questão da habitação não seria equacionada através de investimentos privados, requerendo necessariamente a intervenção direta do poder público. Inicia-se um processo de incentivo à casa própria, por meio de discursos e

programas de rádio, com o slogan “o sonho da casa própria”, o qual seria atingido mediante muito trabalho e sacrifícios da classe pobre, bem como da classe média. (NALIN, 2013, p. 69).

Até a década de 1940 a oferta e a demanda por moradia eram relativamente equilibradas, porém, o fluxo migratório que chegava nas cidades, aliado ao congelamento dos aluguéis através da Lei do Inquilinato, contribuiu para agravar tal quadro, pois mais de 50% do parque residencial era designado à locação, colaborando para que houvesse uma demanda por novas moradias envolvendo praticamente todos os grupos sociais e da inelasticidade da oferta de terra (BALTRUSIS; MOURAD, 2014). A curto prazo, a lei aliviou o bolso do trabalhador, “a longo prazo redundou em desestímulo à oferta de novas moradias, pois deixava de ser vantajoso ter imóveis como fonte ou complemento de renda” (MARICATO, 1997, p. 36).

Portanto, instaurou-se uma crise habitacional de grande proporção, que resultou consequências diretas na valorização do solo urbano e no alavancamento do valor dos aluguéis, que se tornaram inacessíveis também para o grupo da população que tinha visualizado nessa alternativa a solução para o seu problema habitacional (BALTRUSIS; MOURAD, 2014).

Diante da crise habitacional através do desequilíbrio do mercado rentista, a partir da década de 1940, configura-se no Brasil a estruturação da provisão de moradias em grandes cidades, composta em três segmentos: a produção popular, instituída no loteamento periférico e na autoconstrução da moradia; a produção estatal de forma direta e indireta; e a produção empresarial à sombra do regime da incorporação imobiliária (NALIN, 2013). A segregação socioespacial das camadas populares e a difusão da casa própria, até a década de 1980, foi resultado dessa estrutura.

Ao mesmo tempo se configurava a arquitetura moderna no país, que embora tenha estabelecido uma produção de qualidade e diversificada, não conseguiu mais do que alcançar, no seu progresso, a elite nacional, as grandes corporações privadas e o Estado. Diante da realidade das cidades brasileiras, segundo Carrasco (2011, p. 148), “ao contrário da emancipação desejada, a consagração da arquitetura como mediação entre homens e espaço urbano produziu as desigualdades que hoje definem as nossas cidades”. Dessa forma, a produção de habitação social pelo Estado não era predominante nas cidades, o que se generalizava era a autoconstrução:

Nesse contexto, não é a arquitetura dos grandes mestres ou seus discípulos que se generaliza, e sim a casa autoconstruída anonimamente. Da mesma forma, não são os bairros construídos de acordo com a legislação de uso e ocupação do solo e dotados de infraestrutura que passam a caracterizar as cidades, e sim a urbanização informal, tendo as favelas e loteamentos clandestinos como exemplos clássicos. (CARRASCO, 2011, p. 149).

Em 1937, através do Decreto nº 1.749, criavam-se as condições adequadas para a atuação dos IAPs na habitação. Segundo Bonduki (2014), os Institutos foram habilitados a gerar carteiras prediais e a aplicar até metade de suas reservas para o setor imobiliário, oferecendo melhores condições de financiamento. Essas normativas tinham não só o objetivo de aumentar o atendimento de habitação, mas também buscavam maior rentabilidade às reservas dos IAPs:

Nesse sentido, pode-se dizer que a produção habitacional dos IAPs estava baseada na lógica rentista, ou seja, procurava antes a rentabilidade do que o atendimento habitacional. Talvez por essa razão, as diretrizes estabelecidas pelos IAPs para os conjuntos residenciais por ele produzidos, formuladas antes da Lei do Inquilinato, tenham definido o aluguel como a forma de acesso dos associados às unidades habitacionais. (BONDUKI, 2014, p. 47).

Ainda que exista críticas ao modelo adotado, de acordo com Bonduki (2014), os projetos realizados pelos IAPs, embora sejam relativamente pouco conhecidos, surpreendem pela qualidade arquitetônica e urbanística. Além disso, introduzem questões essenciais para enfrentar massivamente o problema da habitação, como standardização e produção seriada.

Segundo Carrasco (2000), em função da baixa produtividade e escassez de recursos, o processo de produção de moradias por meio dos IAPs não foi suficiente para atender a demanda habitacional existente. Isso porque, segundo o autor, “os longos financiamentos tornavam-se impraticáveis pelo baixo retorno dos investimentos iniciais, devido principalmente ao crescimento do processo inflacionário” (CARRASCO, 2000, p. 9).

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular. Através dela foram financiadas 16.964 moradias em 18 anos de existência, novamente pouco resultado diante da dimensão do problema habitacional. O mercado privado já não respondia mais às demandas habitacionais, visto que declinava a oferta de moradia de aluguel, nem o Estado realizava a promessa de enfrentar o problema (MARICATO, 1997).

Com o desestímulo, a moradia de aluguel foi substituída pela exaltação da casa própria, que, segundo Maricato (1997), não era oferecida pelo mercado e nem pelo Estado. De acordo com a autora, nesse momento, as alternativas de provisão de moradia encontradas para a solução do problema pela massa pobre que vinha para

as cidades foi o loteamento irregular em áreas periféricas, a ocupação irregular de terras ou mangues e a autoconstrução da moradia.

3.3 Provisão habitacional, um projeto desenvolvimentista (1964-1986)

Em 1964, inicia o terceiro período, juntamente com o regime militar. Segundo FINEP/GAP (1985), foi um período marcado pela intensificação da intervenção do Estado no campo da habitação popular, com a criação do BNH e do SFH. É possível afirmar que, até o início do século XXI, esse foi o único período que o Brasil teve efetivamente uma Política Nacional de Habitação.

Segundo Maricato (2013), também foi nesse momento que a atividade de planejamento urbano brasileiro mais se desenvolveu. Foi elaborado, no período, uma quantidade inédita de planos diretores, assim como se multiplicaram escritórios técnicos de consultoria e planejamento, sistema que vigorou até 1980. No entanto, todo esse planejamento foi implantado como resposta para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado” com planos pouco engajados na realidade sociocultural, sem participação da população e, muitas vezes, nem mesmo dos técnicos municipais.

Incentivados pelo prestígio ao planejamento urbano da época, nos anos de 1970 proliferou no Brasil os cursos, disciplinas e matérias de arquitetura, pois o mercado oferecia oportunidades e emprego na área, assim como os órgãos públicos municipais de planejamento. Era o auge do tema do planejamento urbano no país. Segundo Maricato (2013), na área das atividades intelectuais foram produzidas grande quantidade e variedade de congressos, reuniões, cursos, teses e dissertações:

Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras cresceram... fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favela, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como não cidades: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo no meio urbano). E é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada. (MARICATO, 2013, p. 140).

A partir de 1964, segundo Carrasco (2011), o planejamento urbano e o urbanismo foram inseridos, em nível nacional, de forma efetiva nas políticas e programas dos Estados, direcionado à implementação do novo modelo de nacional-

desenvolvimentista que se constituía naquele momento, “em mais uma tentativa de se reverter o caráter retardatário da modernização nacional” (CARRASCO, 2011, p. 152). De acordo com Arantes (2002, p. 164), em 1964 foi cortada a relação entre intelectuais e povo, mas a surpresa foi que, depois do golpe, “a habitação de interesse social tornou-se uma das bandeiras do regime”.

De acordo com Bonduki (2014), esse período é marcado pela criação de fontes permanentes de recursos a fim de garantir o financiamento da moradia a longo prazo. Segundo Carrasco (2011), em 1964 foi criada uma instituição oficial, o Banco Nacional da Habitação (BNH), que se estabelecia como a instituição encarregada em financiar a expansão imobiliária urbana.

O BNH era amparado pelos recursos de poupança compulsória (FGTS)¹¹ e poupanças espontâneas, criando um sistema de relações de débito e crédito entre unidades privadas (famílias, incorporadoras e construtoras), intermediadas por agentes financeiros estatais e privados. A referida instituição “era responsável por estabelecer uma mediação “produtiva” entre mercado financeiro e as indústrias de base, tendo como foco de suas operações o processo de produção do espaço urbano” (CARRASCO, 2011, p. 61).

Sendo assim, “a modernização urbana e a especulação imobiliária seriam, desse modo, financiadas diretamente pelos trabalhadores” (CARRASCO, 2011, p. 62), na medida em que os recursos necessários para tanto seriam provenientes do FGTS e das cadernetas de poupança.

A criação do FGTS, no ano de 1966, segundo Carrasco (2011), possibilitou a superação de um obstáculo à mobilidade da força de trabalho, essencial para a expansão dos índices de reprodução do capital, ao mesmo tempo em que garantia um fluxo de recursos constantes para o sistema SFH/BNH. Segundo Diehl e Trennepohl (2011, p. 65), o Fundo foi “como alternativa para substituir o direito à estabilidade no emprego e é composto por depósitos mensais correspondentes a 8%

¹¹ O FGTS é o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Segundo Carrasco (2011), esse recurso era destinado a estimular o setor da construção civil, proporcionando, em última instância, o funcionamento das agências privadas para crédito imobiliário. De acordo com Nalin (2013, p. 67), “As principais linhas de financiamento utilizadas no Brasil são as seguintes: 1. o FGTS; 2. a Caderneta de Poupança; 3. as reservas técnicas e os fundos das entidades abertas e fechadas de previdência privada; 4. recursos a fundo perdido provenientes das diversas loterias controladas pela União. As mais utilizadas são o FGTS, destinado a atender a política de interesse social (conjuntos populares e cooperativas), e a Caderneta de Poupança, voltada para os estratos médios e altos”.

da remuneração dos empregados regidos pela CLT” (CLT – Consolidação das leis de trabalho).

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), sistema de poupança em benefício dos trabalhadores que provocaria profundas mudanças na economia brasileira, foi criado através da Lei nº 5.107 em 13 de setembro de 1966. Em pleno regime militar a iniciativa gerou enorme polêmica entre trabalhadores e empresários, pois colocava fim ao princípio da estabilidade no emprego consagrado desde 1943 na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), uma das marcas da Era Vargas. (DIEHL; TRENNEPOHL, 2011, p. 66).

Segundo o autor, os recursos do FGTS são empréstimos que rendem remuneração para os trabalhadores. Esses recursos constituem uma poupança realizada a partir da contribuição mensal paga pelos empregadores em favor dos trabalhadores que são investidos em habitação, saneamento básico e infraestrutura. Ao mesmo tempo, esses recursos são fundamentais para o crescimento econômico do país, assim como também para ferramentas de bem-estar social.

Há mais de 40 anos o FGTS vem financiando a construção de moradias, a implantação de redes de abastecimento de água e a formação de infraestrutura urbana no Brasil. No período de 2000 a 2006, foram destinados R\$ 44,5 bilhões de recursos para habitação, saneamento e infraestrutura urbana e R\$ 5,2 bilhões para descontos (subsídios) (DIEHL; TRENNEPOHL, 2011, p. 66). De acordo com Carrasco (2011, p. 62), nesse novo modelo, o banco “promovia a distribuição dos recursos para seus agentes regionais, que gerenciavam a construção de grandes conjuntos habitacionais e, posteriormente, redes de infraestrutura, através de promotores privados”.

De acordo com o autor, o objetivo desse novo modelo era promover investimentos na produção através da construção civil, especialmente nas indústrias de base. A construção civil também seria o setor que incorporaria a força de trabalho mobilizada a partir do fim da estabilidade. Vislumbrava-se, economicamente, a instauração de uma fase grandiosa, que, teoricamente, proporcionaria a acumulação de capital necessária a fim de recuperar a modernização brasileira.

O desenvolvimento da construção civil e das indústrias de base ampliaria a oferta de empregos formais, diretos e indiretos; os novos postos de trabalho gerariam novas contribuições para o FGTS, ampliando constantemente a capacidade de investimento do sistema SFH/BNH. Além dos recursos provenientes do FGTS, a partir de 1967 a produção habitacional também passou a ser financiada pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, criado com a função de gerenciar um novo modelo de poupanças voluntárias, as Cadernetas de Poupança. (CARRASCO, 2011, p. 62).

Segundo Bonduki (2014), esse período também é marcado por uma massiva produção de habitação, diferente do período anterior, sendo que os projetos arquitetônicos e urbanísticos, de uma maneira geral, perdem a qualidade:

Essa etapa se caracteriza pela homogeneidade, desrespeito às diferenças regionais e culturais, despreocupação com a inserção urbana e predomínio dos aspectos financeiros sobre a qualidade do projeto. A criação do SFH, um sistema financeiro sustentável, com fontes estáveis de recursos, até hoje em vigor, foi seu grande legado, embora ele tenha sido desenhado para atender apenas trabalhadores com renda estável e compatível com o custo de um financiamento em que o subsídio era apenas indireto. (BONDUKI, 2014, p. 15).

Nesse período de acelerada urbanização, as periferias urbanas se consolidavam sem qualidade arquitetônica e urbanística a partir de projetos estatais, criando a ideia de que habitação popular não poderia ser atendida a partir de uma boa arquitetura. Segundo Bonduki (2014), restou para os mais pobres a homogeneidade dos conjuntos de moradias padronizadas, “implantados em bairros-dormitório distantes e isolados, ou a precariedade dos assentamentos informais, onde as casas, autoconstruídas e autofinanciadas, estavam quase sempre inacabadas” (BONDUKI, 2014, p. 15).

De acordo com FINEP/GAP (1985), a perda de qualidade da habitação pode ter relação com o objetivo das políticas habitacionais brasileiras naquele momento, voltadas principalmente para a ampliação da oferta de empregos através da produção massiva de moradias. Esse modelo de produção efetivado pelas políticas públicas a partir de 1964, durante o período militar, foi um marco na intensificação da produção de habitação social através da provisão habitacional.

Dentre as alterações conceituais nas políticas habitacionais a partir de 1964, umas das mais significativas, de acordo com FINEP/GAP (1985), foi a passagem de uma política social que contemplava o aluguel para uma política de venda compulsória de casas, o que originou maiores responsabilidades orçamentárias para os usuários. Foi nesse momento que se consolidou no Brasil a ideologia da casa própria e, consequentemente, interditando o debate sobre outras alternativas habitacionais.

O papel de promotor imobiliário, atribuído aos programas habitacionais no período do BNH, fez com que as atuações do órgão estivessem focadas na necessidade de geração de retorno financeiro das intervenções. Isso acabou, consequentemente, limitando o desenho e a efetividade da política habitacional de

interesse social do país, não só durante o período BNH, mas até os dias de hoje (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Baseado nisso, é questionável a efetividade no atendimento às famílias mais pobres, isso porque esse modelo estatal e privatista dificulta a incorporação da população que não tem condições financeiras de pagar pelo imóvel próprio (CARDOSO; DENALDI, 2018). Segundo os autores, isso apresenta como contradição fundamental o fato de não conseguir que uma política de interesse social seja destinada à população que deveria ter atendimento a ela, a de baixa renda, essa que enfrenta situações de maior vulnerabilidade social e precariedade habitacional.

Seguindo a mesma linha, de acordo com Bonduki (2014), o BNH se transformou em uma das ferramentas centrais dos governos militares, exercendo um papel estratégico na reestruturação institucional e econômica.

A despeito das críticas que devem ser feitas ao BNH e sistema financeiro por ele preconizado, que gerou uma intervenção urbana equivocada, com consequências que afetam as cidades brasileiras de modo quase irreversível, sua importância e seu caráter estratégico na estruturação de uma política habitacional para o país são indiscutíveis. (BONDUKI, 2014, p. 64).

Quatro anos depois da criação do BNH, entre 1968 e 1973, segundo Chiarelli (2014), acontece a fase denominada “Milagre Brasileiro”, segundo as propagandas militares. Segundo Chiarelli (2014), essa fase é identificada como um período de crescimento econômico recorde, inflação baixa e projetos desenvolvimentistas. Anos depois, com o declínio e estagnação do “Milagre Brasileiro”, o setor da construção civil foi afetado de imediato, trazendo consequências diretas para a produção de habitação. Dessa forma, é evidenciado que o tratamento da questão habitacional se constitui como “certo reflexo da política econômica e social mais ampla” (CHIARELLI, 2014, p. 99).

Em 1986, o BNH chega ao seu fim, encerrando juntamente a política habitacional do período BNH. Conforme afirma Chiarelli (2014), esse fim pode ser atribuído ao aperto fiscal a que Estados e Municípios estavam sujeitos nesse período, além dos altos níveis de inadimplência das famílias já contempladas com a casa própria e que não honravam seus financiamentos.

No entanto, embora a questão habitacional já fosse reconhecida como um problema do Estado naquela altura, até 1964 havia interesses contraditórios nos governos populistas, bem como descontinuidade administrativa, o que impedia a implementação de uma política de habitação social de maior alcance. (CANOVA, 2021, p. 100).

É importante ressaltar que a provisão habitacional também foi utilizada anteriormente para a produção de habitação nos IAPs e na FCP. Contudo, é a partir de 1964 que os objetivos dessa política pública se modificam e a preocupação com a qualidade da habitação pode ser considerada como secundária, pois a prioridade nesse momento é a movimentação da economia.

3.4 Ausência de protagonismo, diversidade de alternativas (1986-2002)

Com a crise econômica em 1981, a extinção do BNH em 1986, a instabilidade no SFH e a redemocratização das instituições políticas, tem início o quarto período, para o qual o marco principal foi a Constituição de 1988. De acordo com Bonduki (2008), essa fase representa a ruptura com os padrões e a centralização vigentes entre os anos de 1930 e 1980, caracterizando-se como um período de maior presença dos estados, municípios e a da sociedade organizada. Representa o surgimento de programas alternativos, que colocaram em prática propostas vindas da sociedade, programas possibilitados em função da ausência de uma política habitacional de âmbito nacional.

Segundo Chiarelli (2014), o período a partir da extinção do BNH até o final do século XX teve a instabilidade como um importante atributo, período conhecido como pós-BNH:

Esse ciclo se caracterizou por forte instabilidade política no imediato pós-Regime Militar e por intensa variação da atuação do Estado, ao longo dos anos, até a criação do Ministério das Cidades e a definição de Programas com vida útil mais longa, como os programas: Programa de Arrendamento Residencial e Programa Minha Casa, Minha Vida. (CHIARELLI, 2014, p. 95).

De acordo com Canova (2021), foi um período de ausência política, porém, a produção de habitação do período não foi diminuta, como se comprovam os conjuntos habitacionais do IAPI, de interesse tanto arquitetônico quanto urbanístico e social. Ademais, complementa o autor, além dos conjuntos, cresceram as soluções informais para o problema habitacional, como a favela e a casa autoconstruída pelas populações carentiadas.

Marguti (2018) complementa que foi um período de diversidade nas experiências no campo da habitação, apresentando diretrizes inovadoras na política habitacional, como o reconhecimento da cidade real, a inclusão de práticas populares,

a urbanização de assentamentos precários, o mutirão, a autoconstrução e a autogestão, porém, ainda pouco articuladas entre si.

Segundo Vidal (2008, p.54), com extinção do BNH em 1986, “houve uma redução nas linhas de financiamento e programas existentes, afetando principalmente a população de baixa renda. Essa situação agravou-se com a crise econômica, pela qual passou o país no fim da década de 80”. Segundo o autor, nesse período o poder local passou a concentrar as atuações na aplicação de soluções que atendessem a demanda por habitação popular: Para ajudar a resolver a questão da habitação, o poder local passou a agir como mais um ator na aplicação de soluções que atendessem a demanda existente por habitação popular, quase sempre em parceria com a sociedade civil organizada. Dessa forma, o período pós-BNH foi marcado por soluções alternativas que visavam suprir as necessidades locais por habitação. (VIDAL, 2008, p. 54).

Diferentemente dos programas do BNH, as políticas habitacionais implantadas pelo poder local, direcionadas ao mercado popular de moradia, tinham como base a participação dos mutuários. Segundo Vidal (2008, p. 55):

Essa participação tinha como objetivo principal à redução dos custos, uma vez que a mão de obra era proveniente do próprio beneficiário. Além disso, nos processos de produção do Banco Nacional de Habitação - BNH, o futuro morador não tinha participação na elaboração de projetos ou na escolha do local do empreendimento, sendo que muitas vezes os moradores eram removidos de áreas centrais da cidade para periferias semi-urbanizadas com carência de serviços básicos, como transporte, educação, saúde e segurança.

O poder público local passou a direcionar os investimentos em solução de baixo custo, em processos autogestionados, construídos por mutirão assistido. Nesses processos, de acordo com Vidal (2008), as entidades organizadoras participavam ativamente do processo¹², na maioria das vezes associações conectadas a movimentos de luta por moradia. Segundo o autor, “todo o processo era assistido por equipes técnicas, provenientes das assessorias ou das prefeituras” (VIDAL, 2008, p. 55).

Embora o Estado ainda continue sendo o maior fomentador das políticas públicas habitacionais, é com a instauração da Constituição Federal em 1988 que se atribuiu autoridade aos Estados e Municípios para a promoção de programas de construção de moradias, assim como a melhoria das condições da habitação e de saneamento básico (BRASIL, 1988, Art. 23).

¹² Segundo Vidal (2008, p. 55), as entidades organizadoras, “participavam ativamente do processo, desde a elaboração dos projetos, feito por assessorias técnicas de arquitetura e engenharia, até a execução da obra, onde somente os serviços especializados eram contratados”.

Diversas alternativas além da provisão habitacional surgiram. Na década de 1980, a Prefeitura do Rio de Janeiro criou o Projeto Mutirão, realizando obras de melhorias pontuais em 126 favelas da cidade. A partir da década de 1990, a Prefeitura organizou um aparato institucional com a finalidade de dar suporte a novas ações de urbanização. Em 1993, foi criada, na cidade do Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Habitação, “que instituiu uma política habitacional ampla, voltada para a urbanização das favelas e para a regularização dos loteamentos irregulares, além de intervenções em cortiços e de um programa para mitigação do risco ambiental” (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 115).

Segundo Cardoso e Denaldi (2018), nesse contexto, foi criado o Programa Favela-Bairro, que propunha inicialmente uma urbanização total de um conjunto de favelas de porte médio, escolhidas a partir de critérios relacionados à viabilidade da intervenção. A partir de 1997, o Programa passou a ter o apoio do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID). Segundo os autores, esse apoio concretizou-se no contrato de financiamento intitulado Programa de Assentamentos Populares (PROAP), que abrangia a urbanização de favelas e a regularização/urbanização dos loteamentos irregulares e clandestinos.

Em São Paulo, os movimentos de moradia iriam se alterar substancialmente em 1989, com a eleição da petista Luiza Erundina para prefeita de São Paulo. Segundo Arantes (2002, p. 187), a Secretaria de Habitação de São Paulo era antes representada por uma equipe alienada dos problemas reais da cidade e moradia, comandada por “escalões aliciados por construtoras e políticos clientelistas”, e passou a ser administrada por uma professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Nas novas diretrizes, estavam intenções de gerir de uma forma absolutamente nova a cidade, inclusive quando se tratava de movimentos sociais, dentre as quais estavam a regularização fundiária e a urbanização de favelas.

Esse período esteve longe de ser “perdido”. Foi rico, fértil, de grande vigor social e político no campo das políticas urbanas e habitacionais e marca a luta pela construção de novos paradigmas. Ainda que a pobreza tenha aumentado, representado pelo crescimento das favelas, da violência urbana e da quantidade de pessoas em situação de rua, segundo Bonduki (2014), esse foi o momento em que se consolidou a democracia e um importante período para a conquista de direitos sociais. As políticas urbanas e habitacionais do período eram baseadas em princípios, “como a função social da propriedade, o direito à habitação digna, a universalização do

acesso ao saneamento básico e ao transporte público de qualidade e a gestão democrática da cidade” (BONDUKI, 2014, p. 80).

Então, a partir de 1995, de acordo com Marguti (2018), o Estado volta a intervir na política habitacional com estratégias e objetivos mais definidos através da criação da Secretaria de Política Urbana (SepUrb), iniciando a elaboração da política governamental da habitação, mais tarde chamada de Política Nacional de Habitação (PNH). Os programas habitacionais capitaneados pela SepUrb foram o Programa Habitar Brasil e o Pró Moradia.

O período pós-BNH, segundo Chiarelli (2014), período que se inicia em 1987 e vem até a atualidade, caracterizou-se por intensa instabilidade política na sequência pós-Regime Militar e forte atuação do Estado até a criação do Ministério das Cidades (no ano de 2003) e a criação de Programas habitacionais com vida útil mais longa, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Como resultado da política habitacional de 1996, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) surgiu o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), como resultado da intensa pressão do movimento popular por moradia. Entretanto, para Chiarelli (2014, p. 149), “o formato específico de arrendamento não foi exigência das entidades populares, mesmo considerando que, desde o Período BNH, havia a reivindicação de que o Governo trabalhasse com outras formas de propriedade, como o aluguel social”.

O PAR foi instituído no ano de 1999, pela Medida Provisória nº 1.823/99363, transformada na Lei nº 10.188/01364. O objetivo do programa era proporcionar moradia à população de baixa renda concentrada nos grandes centros da cidade e, também, diminuir o déficit em relação aos domicílios de coabitação familiar e com ônus excessivo de aluguel (CHIARELLI, 2014).

A origem do PAR vem do arrendamento residencial francês, onde “a locação social é uma solução bastante utilizada na Europa, tendo a pretensão de atender àquelas famílias que não têm condição de arcar com um valor em dinheiro, além de suas possibilidades econômicas” (CHIARELLI, 2014, p. 148). Além da construção de moradias, o PAR oferecia subsídio na compra de imóvel. Nessa alternativa, as taxas eram relativamente menores do que as do mercado e os financiamentos tradicionais, através da Taxa de Arrendamento (valor da mensalidade).

Segundo Chiarelli (2014), no Rio Grande do Sul, o PAR foi implementado em 35 municípios, que correspondem a quase 50% da população do estado. A capital do estado não foi a cidade que mais conjuntos produziu, isso se justifica pelo fato de nas capitais os terrenos serem mais caros, não sendo tão atrativo para as construtoras.

O aluguel social, como já citado, durante a industrialização foi utilizado em sua maioria pela população brasileira da época. Segundo Chiarelli (2014), embora pouco recorrente nos programas habitacionais, como nos IAPs, o Programa de Arrendamento Residencial inovou, “houve uma mudança essencial, já que o sistema incluiu a possibilidade de compra, ao fim do processo” (CHIARELLI, 2014, p. 149).

As experiências no campo da habitação não se limitam a esses programas. Essas décadas foram importantes para o desenvolvimento de uma reflexão e práticas para além da provisão habitacional. Segundo Bonduki (2014), nesse momento, abriu-se um novo horizonte, que poderia contribuir para a ampliação do direito à cidade e à habitação no Brasil.

3.5 Política habitacional do séc. XXI: no rumo da moradia digna? (2003-2009)

O quinto período destaca a trajetória da política habitacional entre 2003 e 2009. Foi uma fase marcada pela criação do Ministério das cidades, em 2003, e o início do “Programa Minha Casa Minha Vida”, em 2009, alterando a política de habitação social brasileira. Nesse período, encerra-se um intervalo de tempo importante para a habitação social do país, ciclo que se limita entre 1987 e 2010, conhecido como pós-BNH. De acordo com Chiarelli (2014, p. 95):

Esse ciclo se caracterizou por forte instabilidade política no imediato pós-Regime Militar e por intensa variação da atuação do Estado, ao longo dos anos, até a criação do Ministério das Cidades e a definição de Programas com vida útil mais longa, como os programas: Programa de Arrendamento Residencial e Programa Minha Casa, Minha Vida.

Segundo Bonduki (2014), a criação do Ministério das Cidades marca o início de um novo período na trajetória das políticas habitacionais e urbanas do país. Com a sanção do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003), foram integradas pela primeira vez, em âmbito nacional, as políticas de habitação, transporte e saneamento. Segundo Rolnik (2019, p. 294), essas políticas, desde o início da Nova República, “havia transitado por catorze ministérios e secretarias distintos”.

O referido Ministério foi uma das primeiras iniciativas do Governo Lula. Esse órgão governamental foi “especificadamente encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais” (ROLNIK, 2019, p. 294). Foi um marco importante também por recuperar algumas experiências municipais dos anos 1990, como a produção autogerida da habitação e a criação de espaços de participação social, assim como a criação do Conselho Nacional das Cidades (MARGUTI, 2018).

Seguindo a mesma linha, de acordo com Junior e Bandeira (2021), a criação do Ministério das Cidades, em 2003, é considerada um importante marco para a retomada da habitação de interesse social à agenda federal, passando a ser titular da Política de Desenvolvimento Urbano em escala nacional:

O ministério destacou em sua estrutura uma secretaria finalística voltada para o planejamento e a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH). No entanto, apenas em 2007, a provisão de habitação de interesse social passa a receber protagonismo no orçamento federal, sendo composta, basicamente, por quatro tipos de financiamento federal. (JUNIOR; BANDEIRA, 2021, p. 313).

A criação do Ministério das Cidades, de acordo com Chiarelli (2014), marcou o início de um novo momento relacionado à concepção da política habitacional, “iniciando o debate à participação popular e destinando, ao longo do tempo, uma significativa quantia de recursos ao financiamento habitacional” (CHIARELLI, 2014, p. 95).

A aprovação do Estatuto da Cidade “é vista por especialistas da área jurídica e urbanística, tanto nacionais como estrangeiros, como um importante avanço na regulamentação urbanística contemporânea” (D’OTTAVIANO; SILVA, 2009, p. 208). Nesse período, foi estruturado um novo modelo de financiamento, que possibilitou o atendimento de famílias com renda insuficiente para fazer o financiamento da habitação, com o fim de estimular a produção e o financiamento de mercado (BONDUKI, 2014).

No período entre 2003 e 2008, de acordo com Bonduki (2014), elevaram-se os recursos totais destinados à habitação de cerca de R\$ 8 bilhões para mais de R\$ 42 bilhões, os quais possibilitaram uma maior eficiência no combate dos índices do déficit habitacional. Pela primeira vez, desde o BNH, há recursos suficientes para desenvolver programas habitacionais massivos, “mas dessa vez havia uma perspectiva concreta de se contar com um aporte significativo de recursos do OGU

destinados para o subsídio, possibilitando um impacto muito mais forte no déficit habitacional” (BONDUKI, 2014, p. 114).

Os investimentos no setor habitacional cresciam de forma ainda mais acelerada e se tornava necessária uma maior articulação com uma política urbana e fundiária, antes uma prioridade do Ministério das Cidades. Segundo Bonduki (2014), entre 2007 e 2009, foi realizado pela Secretaria Nacional de Habitação o último esforço para enfrentar esse tema, na elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Esse plano contribuiu para a reprodução de outros tipos de alternativas habitacionais, objetivando facilitar o acesso à terra urbanizada, tendo inserido a questão do aluguel social através da “inclusão de várias formas de propriedade como modalidades aceitas pelo SNHIS, tais como a concessão do direito real de uso, o direito de superfície, locação social, entre outras” (BRASIL, 2009a, p. 37).

Além das alternativas habitacionais facilitadas pelo PlanHab, nele foram incorporados dois principais programas habitacionais em curso no país, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado pelo Estado em 2007, com ele foram disponibilizados recursos para o setor da habitação. Além disso, o programa tem como objetivo implantar obras de infraestrutura, “que inclui entre seus componentes um programa de caráter social, Urbanização de Assentamentos Precários” (BONDUKI, 2014, p. 114).

O Programa contou com duas fases: PAC1 (2007-2010) e PAC2 (2011-2014). Segundo Chiarelli (2014), na primeira etapa, PAC1, foi criada a Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Esse programa, de âmbito federal, contou com muito mais recursos e prioridade. “Essa modalidade deu continuidade ao Programa Habitar Brasil – BID e, de modo articulado com municípios, viabilizou projetos de boa qualidade em áreas carentes das principais cidades brasileiras” (BONDUKI, 2014, p. 114).

Nessa modalidade, os Programas e Ações não se destinavam apenas à execução de obras de urbanização de favelas, incluíam investimentos em elaboração de projetos e planos de moradia, construção de unidades habitacionais, desenvolvimento institucional, assessoria técnica, requalificação de imóveis e construção de lotes urbanizados.

Em 2004, a Secretaria de Habitação do MCidades lançou um documento que estabeleceu os princípios da política habitacional, que se organizou a partir

de três eixos de atuação: a provisão habitacional, a urbanização de assentamentos precários e o desenvolvimento institucional. Cabe ressaltar que a definição oficial adotada no documento estabelece que por assentamento precário compreendem-se não apenas as favelas, mas também outros assentamentos tais como loteamentos clandestinos ou irregulares, conjuntos habitacionais irregulares ou degradados, cortiços e ocupações. (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 23).

Além do documento que estabeleceu os princípios da política habitacional em três eixos: provisão habitacional, urbanização de assentamentos precários e o desenvolvimento institucional, em 2005 houve a aprovação do projeto de lei de criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), no qual se estabeleceram os limites mais claros da política habitacional. Dessa forma, segundo Chiarelli (2014), os municípios eram tidos como os principais agentes de promoção da habitação de interesse social.

No ano de 2007, quando o PAC foi lançado, pode-se dizer que o Brasil contava com uma política habitacional em desenvolvimento, “com a previsão de um fluxo regular de recursos de subsídios, direcionados aos Governos locais, cuja utilização até então, prioritariamente, era destinada para a urbanização de assentamentos precários” (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 24)

Depois da criação do Ministério das Cidades, houve a decisão de prorrogar o Programa até final de 2004. Sendo assim, foi criado o PAR ESPECIAL ou também chamado de PAR SIMPLIFICADO ou PAR 2 (CHIARELLI, 2014). Para ampliar a faixa de atendimento, foram introduzidas adaptações, a fim de reduzir os custos das obras e facilitar o pagamento, viabilizando o acesso ao Programa.

Dessa forma, é importante destacar a relevância do Ministério das Cidades nos projetos e programas habitacionais, contribuindo para o melhor atendimento dos Programas, facilitando o atendimento à demanda que realmente se apresenta em situação de déficit habitacional, ou seja, nas famílias com renda máxima de três salários-mínimos.

Cumprindo ainda ressaltar que o Ministério das Cidades incorporou como parte de sua responsabilidade o fomento às ações de desenvolvimento institucional que envolviam a capacitação das administrações locais, através de cursos à distância, da publicação de materiais didáticos e também da produção de indicadores que pudessem balizar as ações do próprio Ministério, como os trabalhos sobre o déficit habitacional, produzido pela Fundação João Pinheiro e o estudo sobre assentamentos precários, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (Cebap). (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 23).

3.6 Política habitacional do país: a provisão do PMCMV (2009-2019)

O sexto e último período é marcado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), um importante Programa Federal que era direcionado à produção de moradia de interesse social. O programa fazia parte do eixo Infraestrutura Social e Urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo Junior e Bandeira (2021), o PMCMV foi administrado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em colaboração com outras instituições.

Criado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida priorizou estratégias de financiamento e subsídio, de uma forma semelhante à realizada pelo BNH. “O novo programa, no entanto, deixou de lado inúmeras diretrizes propostas pelo PlanHab para garantir um maior atendimento habitacional e uma melhor inserção urbana” (BONDUKI, 2014, p. 119).

Até meados de 1960, a trajetória das políticas habitacionais brasileiras foi marcada por anos de acúmulo de um passivo na provisão de habitação social. Segundo Marguti (2018), a utilização desse “programa-política” nos padrões mexicano e chileno, focado no mercado da moradia, acabou deixando as alternativas de complementação da provisão habitacional e de acesso a uma unidade habitacional adequada em segundo plano.

Segundo Rolnik (2019), entre o final de 2008 e início de 2009 aconteceram diversas atividades de mobilização pelo movimento de moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)¹³, que estavam enfraquecidos com o desmonte do Ministério das Cidades e o esvaziamento do Conselho das Cidades e apreensivos com os boatos do lançamento do “pacote habitacional”¹⁴ elaborado sem a participação

¹³ Segundo Gusso (2012), “O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) configura-se como o principal movimento social vinculado à questão urbana no Brasil, sendo também o responsável por articular diversas redes sociais nesta temática. Outra importante característica do Fórum é o seu papel como interlocutor da sociedade civil frente ao Estado, sobretudo no que diz respeito ao Congresso Nacional e ao Executivo Federal”.

¹⁴ Foi a estratégia adotada que originou, mais para frente, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Segundo Rolnik (2019), o pacote habitacional veio como um dos elementos-chave da estratégia do Estado brasileiro para impulsionar o crescimento da economia e enfrentar os efeitos da crise global. “Nessas rodadas são feitos alguns ajustes na proposta, que começa a ser tratada não mais como “pacote”, mas como “programa”. Batizado, então, de Minha Casa Minha Vida (MCMV) pela área de marketing do governo, o programa deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos” (ROLNIK, 2019, p. 301).

deles (ROLNIK, 2019). De acordo com Rolnik (2019), as ocupações e manifestações organizadas resultaram em audiências com o Presidente Lula em vários estados do país, onde foram apresentadas propostas a serem incluídas no “pacote” habitacional. “Na pauta estavam a destinação de uma parcela de ‘1 milhão de casas’ para construção por autogestão, além de propostas de melhorias nas formas de financiamento, viabilização de terrenos, entre outras” (ROLNIK, 2019, p. 302). Dessa negociação, resultou o compromisso do Estado que incluiria uma nova modalidade ao Programa – o Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV - Entidades).

Segundo Gusso (2012), o Minha Casa Minha Vida Entidades disponibiliza recursos diretamente para as “entidades” cadastradas no programa, que são responsáveis por selecionar o seu público-alvo e gerenciar os recursos e obras. Essa possibilidade de gerenciamento “foi amplamente festejada pelos movimentos como uma conquista” (GUSSO, 2012, p. 213).

Ainda no ano de 2009, foi aprovada outra nova modalidade, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNH-Rural). Ao pressionar o Estado, os movimentos dos sem-terra, envolvidos na luta pela reforma agrária, conseguiram a “construção de casas para suas cooperativas e pequenos produtores de agricultura familiar” (ROLNIK, 2019, p. 302).

Desde a criação do programa, o MCMV-Entidades e o PNH-Rural representam uma parcela muito pequena do total das unidades e recursos do MCMV, totalizando 1% desse montante, segundo Rolnik (2019). Embora em pequena escala, os movimentos sociais obtiveram relevantes ganhos com o MCMV, no sentido de atendimento às suas solicitações.

A produção realizada pelo Programa MCMV foi intensa. Desde o início dos anos 2000, tanto a quantidade de unidades produzidas pelo mercado quanto o crédito habitacional estavam em alta. Segundo Rolnik (2019), no ano de 2007, o número de unidades financiadas pelo FGTS e pelo SBPE já alcançava quase 550 mil, em meados de 2008 o volume de empréstimos já era quase R\$ 40 bilhões. Em agosto de 2014, com a atuação do MCMV, o programa já havia contratado 3,5 milhões de unidades e cerca de 1,7 milhão de casas e apartamento entregues.

De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abortou-se, assim, a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social,

apostas dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana no início do governo Lula. (ROLNIK, 2019, p. 309).

Porém o PMCMV apresentou um baixo atendimento aos menos favorecidos, ou seja, com renda de 0 a 3 salários-mínimos. No ano de 2009, esse baixo atendimento era assunto do debate no Fórum Nacional na Reforma Urbana. Segundo Gusso (2012), foi pauta de discussão desse evento a ampliação do atendimento do Programa MCMV ao público dessa faixa salarial.

De acordo com Marguti (2018), com o Programa MCMV é o setor privado que produz essa “alternativa hegemônica”, que decide as soluções arquitetônicas e de engenharia, os locais de implantação, “o que, a despeito do volume de habitações produzidas pelo programa, acaba por consolidar um padrão socioespacial segregador, nem sempre dotado de boa qualidade construtiva” (MARGUTI, 2018, p. 124).

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009 no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, com o objetivo de construir 1 milhão de casas. “Entretanto, os padrões instituídos para a produção de habitação pelo PMCMV possuem exigências brandas e resultam em um cenário de incerteza em relação ao sucesso do programa” (BENDI; FIGUEIREDO; DIAS, 2021, p. 119). Segundo o autor, no ano de 2019, com o Governo do presidente Jair Bolsonaro, o Ministério das Cidades foi extinto e as suas funções passaram a ser cargo do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

No ano de 2020, o MDR anunciou a criação do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), programa que substituiu o PMCMV do governo anterior. Segundo Bendi, Figueiredo e Dias (2021, p.119), “O PCVA objetiva a promoção de melhorias no âmbito da habitação, a regularização fundiária e o aluguel social. No entanto, devido à rigidez da política fiscal, a produção de novas moradias à população de baixa renda fica comprometida”.

Quadro 2 - Resumo das políticas habitacionais brasileiras citadas nesse trabalho.

PERÍODO	PERÍODO	PÚBLICO/ PRIVADO	MODALIDADE	OBJETIVO	PROGRAMAS
HABITAÇÃO RENTISTA PARA A CLASSE OPERÁRIA	1889-1930	Setor privado/ Empresas.	Provisão com finalidade de locação.	Produção de moradia para o operário.	Cortiços e vilas operárias.
PROVISÃO DE MORADIAS AOS TRABALHADORES FORMAIS	1930-1964	Setor público (influência do privado).	Provisão e Locação.	Produção de moradia para o operário urbano.	Lei do Inquilinato, IAPs, CAPs, FCP.
PROVISÃO HABITACIONAL, UM PROJETO DESENVOLVIMENTISTA	1964-1986	Setor público e privado.	Provisão para promoção da "casa própria".	Movimentação da economia, geração de empregos.	BNH (SFH).
AUSÊNCIA DE PROTAGONISMO, DIVERSIDADE DE ALTERNATIVAS	1986-2002	Setor público: estados, municípios e a sociedade organizada.	Mutirão, autoconstrução, autogestão, urbanização de assentamentos precários, financiamento PAR.	Enfrentar a questão da habitação na ausência de uma política nacional.	Favela-Bairro, Mutirão, Programa Habitar Brasil, Pró-Moradia, PAR 1.
POLÍTICA HABITACIONAL DO SÉC. XXI: EM DIREÇÃO DA MORADIA DIGNA?	2003-2009	Setor público.	Obras de Infraestrutura (PAC), Urbanização de Favelas.	Obras de Infraestrutura.	PAC-AUP, PAR 2.
POLÍTICA HABITACIONAL DO PAÍS: PMCMV	2009-2019	Setor público e privado.	Provisão habitacional (MCMV).	Movimentação da economia, geração de empregos (MCMV).	MCMV, MCMV-Entidades, PNH-Rural.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas referências utilizadas no capítulo.

Diante da breve trajetória das políticas habitacionais brasileiras, identifica-se, a partir de 1964, a intensificação do Estado no campo da habitacional por meio da provisão habitacional. Dessa forma, torna-se relevante para o estudo um maior aprofundamento no tema da provisão, seguido de um debate com enfoque nos dois programas que priorizaram a habitação nos moldes do setor privado para compreender os motivos, as consequências e as novas possibilidades para as próximas políticas habitacionais.

Na entrada no novo século, novas expectativas surgem: será que estamos seguindo no rumo da moradia digna? A trajetória iniciou pelos cortiços e as vilas operárias focadas na provisão habitacional para locação, na sequência a provisão sendo realizada pelos IAPs e pela FCP, depois, mais representativamente, pelo BNH, tendo uma pausa para soluções alternativas à provisão, como o Pro-Moradia, Favela Bairro, Mutirão, PAC-UAP, entre outras variadas opções que se espalharam pelo Brasil.

Essas alternativas, além de irem além da provisão habitacional e atenderem de uma outra forma uma demanda reprimida do atendimento habitacional, servem como bons exemplos para os futuros programas de habitação do país. Isso porque, além da demanda do déficit habitacional, que é a população que tem necessidade de uma nova moradia, também existe uma demanda a ser considerada e atendida pelas políticas e programas habitacionais: a inadequação do domicílio, a qual envolve a melhoria das moradias já construídas, pensando além da construção da casa, mas também a sua inserção no bairro, contribuindo para a sua melhoria, das comunidades e meio ambiente onde essas habitações se localizam.

4 A consagração da provisão como modalidade dominante

A provisão pública de habitação recebeu destaque e intensidade no início do século XX, em alguns países, no período entreguerras. Entretanto, foi entre 1950 e 1960, depois da Segunda Guerra Mundial, que a provisão habitacional se tornou um dos pilares da política pública de bem-estar social na Europa, um pacto redistributivo entre trabalho e capital que apoiou o crescimento durante décadas (ROLNIK, 2019).

O termo “provisão” de moradias se refere à construção de novas unidades habitacionais, o acesso a ela pode se dar através de duas modalidades, por meio da compra ou da locação. O acesso através da compra vem sendo, há décadas, no Brasil, a principal modalidade de acesso da habitação social, com isso impedindo o debate sobre outras alternativas habitacionais, como a provisão através da locação e diversas outras possibilidades de acesso.

4.1 O financiamento e a casa própria

Como já citado anteriormente no capítulo sobre a trajetória das políticas habitacionais, foi a partir da década de 1940 que se configurou no Brasil um sistema de provisão de moradia nas grandes cidades. Naquele período, houve uma mudança significativa no padrão de produção das cidades brasileiras através da legalização de loteamentos periféricos. Segundo Nalin (2013), essa estrutura foi responsável, não somente nesse período, mas até os anos de 1980, pela segregação da população de menor renda nas precárias periferias e, ao mesmo tempo, pela disseminação da casa própria:

O padrão de produção das cidades brasileiras se alterou por meio da legalização de loteamentos periféricos na década de 1940, bem como com os investimentos do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a partir dos anos 1960, que contaram com enormes recursos financeiros, o que possibilitou: a verticalização das construções; as mudanças na cadeia produtiva e no mercado imobiliário; e a priorização do atendimento das classes altas e médias, o mercado fundiário, as empresas de construção civil e a instalação da infraestrutura especialmente de estradas e viadutos a fim de facilitar o crescimento da industrialização; enfim, privilegiou o capital. (NALIN, 2013, p. 30).

O Brasil é um país que vive na periferia do capitalismo, sob as consequências da economia e da globalização, sem ter se desprendido totalmente das amarras criadas no período ditatorial, iniciado em 1964 até, oficialmente, 1986. Durante esses

anos, foram financiados no país um número expressivo de moradias para a história do Brasil. Segundo Maricato (1997), foram aproximadamente 4 milhões de moradias através do SFH.

O SFH provocou uma intensa transformação no espaço urbano do país. Maricato (1997, p. 49) complementa que “não se tratou de ruptura em relação às tendências anteriores: a ideologia da casa própria, se tornou absoluta, o mercado de produção de apartamentos se ampliou para atender à classe média (consolidação do capital de promoção imobiliária)”. O mercado de terras cresceu devido ao crescimento do sistema viário aberto para a circulação do automóvel, os empreendimentos aumentaram suas escalas, implicando em uma maior quantidade de recursos investidos. A segregação espacial e a exclusão social também foram intensificadas, assim como o problema da moradia (MARICATO, 1997).

Tradicionalmente, no Brasil, “a política habitacional sempre foi entendida como uma política de acesso à casa própria” (SEHAB, 2016, p. 9). Segundo Maricato (1997), a casa própria foi a maneira de consolidação de uma política social no país. Em 1940, 64% dos domicílios urbanos eram locados. Em 1991, essa proporção era de apenas 16%.

Depois da crise econômico-financeira da década de 1970, compreende-se na teoria e na prática a mudança do papel dos Estados: “de provedores de habitação a facilitadores, cuja missão é abrir espaço e apoiar a expansão dos mercados privados” (ROLNIK, 2019, p. 36). Esse papel de facilitador consiste na promoção de sistemas financeiros habitacionais que viabilizem a compra da casa própria, através da criação de condições, instituições e modelos de regulação destinados para esse fim.

Em alguns países isso aconteceu através da venda do estoque público de habitação social para os então moradores, a fim de aumentar a propriedade privada da moradia e reduzir os gastos do Estado. Segundo Rolnik (2019), a privatização do estoque público de habitação na Europa e na América do Norte aconteceu de várias formas: no Reino Unido, pela venda de imóveis para seus moradores; na Holanda, através da transferência de propriedade para organizações sem fins lucrativos; já nos Estados Unidos, para empresas com fins lucrativos.

Ainda segundo Rolnik (2019), no caso da Espanha, bem como de vários países, as “facilidades” para a obtenção do mercado de compra de moradias aconteceu por meio da reformulação da legislação de locação, reduzindo a proteção da posse para

os inquilinos. Todavia, em quase todos os países, a mercantilização da habitação se deu por meio da obtenção de incentivos para a compra da casa própria.

Mesmo nos lugares onde a privatização do estoque público não aconteceu de maneira drástica, a transferência da responsabilidade por promover habitação para o mercado foi hegemônica e o protótipo da “casa própria” se tornou um modelo praticamente único da política habitacional. Esse processo encobriu outras formas de posse bem estabelecidas, tais como a habitação para aluguel (tanto pública quanto privada), além de algumas outras formas de propriedade cooperativa e coletiva (ROLNIK, 2019). Segundo Marguti (2018, p. 124), a adoção de um “programa-política” com foco no mercado de habitação, “deixa em segundo plano as possibilidades de diversificação da provisão habitacional e de acesso à habitação adequada”.

De acordo com Rolnik (2019), no modelo anterior adotado, os riscos envolvidos eram responsabilidade de instituições coletivas, podendo até ser do Estado, mas nesse novo modelo passam a ser dos indivíduos e famílias. Por meio do financiamento imobiliário para a compra da casa própria, o crescimento do mercado global de capitais se sustentou no endividamento privado, formando uma geração de homens e mulheres endividados, que mais para a frente, quando a bolha estourou e os riscos e o ônus caíram sobre eles, esses endividados ficaram também sem-teto.

Ainda de acordo com Rolnik (2019), nesse momento se configura uma crise de acesso à moradia, diante da redução significativa de moradia adequada e pública para os pobres e mais vulneráveis, que ocorreu juntamente com a diminuição de investimentos nacionais destinados à habitação social, tendo como consequência o aumento no número de pessoas vivendo em condições habitacionais inadequadas. Além disso, reduziu o mercado privado de aluguel, já que o acesso ao financiamento habitacional era vital para as famílias de baixa renda. Segundo Rolnik (2019, p. 41), “é importante assinalar que não seria possível criar e expandir o mercado de hipotecas nesta enorme escada se outras opções de acesso à moradia não tivessem sido bloqueadas e residuadas”.

No Brasil, não foi diferente dos demais países do mundo. Embora já houvesse, no final da década de 1920, um mercado de apartamentos divulgados para a venda no Rio de Janeiro, é somente no período depois da Segunda Guerra Mundial que a incorporação imobiliária passa a atuar como legítimo mercado de residências próprias (ROLNIK, 2019). Entretanto, segundo Rolnik (2019), foi só depois de 1964, no âmbito de uma das reformas anunciadas pelo governo militar de imediato após o golpe, que

se constituiu no país um banco público especializado em financiamento habitacional – o Banco Nacional da Habitação (BNH).

A alternativa hegemônica é a da habitação produzida pelo setor privado, que tem a primazia nas decisões locacionais e nas soluções de engenharia e arquitetura dos empreendimentos. Isso, a despeito do volume de habitações produzidas pelo programa, acaba por consolidar um padrão socioespacial segregador, nem sempre dotado de boa qualidade construtiva (MARGUTI, 2018).

4.2 A habitação, uma mercadoria de alto custo

Na sociedade de classes, identificam-se diferenças quando se trata ao acesso aos bens e serviços. No Brasil, essa situação se evidencia de forma intensa por grande parte da população das cidades que vive em condições de precariedade. A habitação é um desses bens ao qual o acesso é seletivo, uma vez que as péssimas condições socioeconômicas são vivenciadas por uma grande parcela da população do país.

Segundo Maricato (1997, p. 46), “a habitação é uma mercadoria especial, que tem produção e distribuição complexas”. É a mercadoria mais cara comparada as demais mercadorias de consumo privado, como alimentos, roupas, sapatos, móveis etc. O tempo para o comprador pagar ou juntar o dinheiro para adquirir esse bem é de muitos anos, isso porque o seu preço é muito maior do que os salários médios da população.

Dizemos que é uma mercadoria que tem longo período de circulação e por isso exige um financiamento prévio para o consumo, pois em geral os trabalhadores não dispõem de tanto dinheiro à vista. Mas não é apenas seu período de circulação que é longo; o período de construção também o é e exige a imobilização de capital por longo prazo – um ou dois anos, em geral. Em razão disso, a habitação exige também um capital de financiamento à produção. (MARICATO, 1997, p. 46).

Ainda segundo Maricato (1997), há outro fator que faz da moradia uma mercadoria complexa, que é a sua vinculação à terra, pois cada nova construção exige um novo terreno, um novo solo. No universo da propriedade privada, a produção de cada habitação “exige a superação do que pode construir um obstáculo, a vontade do dono da terra” (MARICATO, 1997, p. 46). Além disso, o solo não é uma ilha na cidade, não é isolado, é parte do espaço urbano, tem qualidades que dependem e variam com

a localização. “Cada nova moradia exige um novo pedaço da cidade” (MARICATO, 1997, p. 47).

Essa mercadoria, que é a habitação, é acessada por uma parcela da população, porém, quando se trata da habitação regularizada e em condições normais de habitação, a parcela que detém essa mercadoria é ainda mais reduzida. Somente os que apresentam determinada renda e salário podem ter seus terrenos e moradias em áreas mais bem servidas de equipamentos coletivos e morar em casas que proporcionam um certo grau de conforto.

O problema da carência por moradia foi intensificado uma vez que a terra urbana se tornou uma mercadoria cara e escassa, obrigando a população a encontrar outros lugares para viver, principalmente nas áreas afastadas do centro, pois as áreas centrais estão submetidas a uma intensa especulação imobiliária. Aqueles que não podem pagar, vivem em grandes e insalubres periferias das cidades ou em áreas centrais mais deterioradas. E, ainda, existem aqueles que não tem teto fixo, não possuem seu solo, os que não moram, mas dormem embaixo de pontes e viadutos, nas praças e em albergues.

Essa situação de disputa em torno do espaço urbano e da moradia é decorrente da produção capitalista, para a qual as moradias são construídas a partir de modalidades que se organizam ignorando a promoção para os trabalhadores com os meios necessários para a sua sobrevivência, mas para concretizar um excedente que é privadamente propício, construindo moradias diferentes para cada faixa de renda (KOWARICK, 1993).

O problema habitacional está diretamente atrelado ao fornecimento de bens de consumo coletivo, no qual a ação do estado tem ganho crescente importância, pois os investimentos públicos são cada vez mais responsáveis por esse componente também básico da reprodução da força de trabalho. (KOWARICK, 1993, p. 61).

No Brasil, a adoção de um “programa-política” com foco no mercado de habitação, segundo Marguti (2018), deixa em segundo plano tanto as possibilidades de diversificação da provisão habitacional quanto de acesso à habitação adequada.

A alternativa hegemônica é a da habitação produzida pelo setor privado, que tem a primazia nas decisões locacionais e nas soluções de engenharia e arquitetura dos empreendimentos, o que, a despeito do volume de habitações produzidas pelo programa, acaba por consolidar um padrão socioespacial segregador, nem sempre dotado de boa qualidade construtiva. (MARGUTI, 2018, p. 124).

De acordo com Maricato (1997, p. 43), “quando alguém compra uma casa, está comprando também as oportunidades de acesso aos serviços coletivos, equipamentos e infraestrutura. Está comprando também a *localização* da moradia, além do imóvel propriamente dito”. A partir disso, quanto mais bem localizados os imóveis, mais conectados às redes de infraestrutura e com o apoio de serviços urbanos, mais valem. A autora complementa que até o tipo de vizinhança interfere na valorização de imóveis e terrenos.

São numerosos estudos sobre o urbano que focaram na origem dessa questão: “a propriedade que tem um imóvel se valoriza a partir das transformações que são efetuadas em seu entorno ou vizinhança” (MARICATO, 1997, p. 43). Segundo a autora, isso também poderia ser chamado de valorização imobiliária, que está na base de segregação espacial, da carência urbana e dos processos de gentrificação.

É comum referir-se à questão habitacional em termos numéricos de déficit ou projeções de moradias isoladas a serem construídas. As autoridades governamentais ligadas à política de habitação e os representantes do capital imobiliário tratam, frequentemente, o tema de forma simplista, ignorando que a habitação urbana expande o número de unidades (MARICATO, 1997). Ainda segundo a autora, a habitação deve estar conectada às redes de infraestrutura, como água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação, apoiadas de serviços urbanos, como transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento etc.

Como pano de fundo dessa questão, está sempre presente o problema do custo da terra urbana o que, justaposto ao crescimento e adensamento das cidades, impõe uma forte pressão no sentido de deslocar os grandes conjuntos para as periferias, onde o custo é mais baixo. (FINEP/GA, 1985, p. 22).

Os conceitos de moradia adequada e as distintas escalas do espaço habitado serão desenvolvidos mais intensamente na próxima etapa. O desdobramento das definições do universo do déficit habitacional fortalece a discussão acerca da moradia adequada, já que essas definições demonstram a diversidade das necessidades habitacionais do país.

4.3 Banco Nacional da Habitação (BNH) x Minha Casa Minha Vida (MCMV)

Ao analisar os programas habitacionais na trajetória das políticas públicas brasileiras, nota-se que mesmo depois de 34 anos da extinção do Banco Nacional da

Habitação (1964-1986), o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) segue uma lógica semelhante, formulada sobre objetivos similares, vinculados à reativação da economia após um período de crise.

Mesmo apresentando políticas de moradia insuficientes, como o pequeno atendimento à população mais necessitada, a baixa qualidade das unidades construídas, o afastamento para áreas periféricas dos conjuntos construídos, o atendimento único e principal à provisão de moradias, entre outros, o BNH deixou heranças representativas, principalmente quando se trata da maneira sobre como são executadas as políticas habitacionais até hoje. “Exemplo disso é a reprodução de modelos de condomínios horizontais nas periferias urbanas, isolando, precarizando e privando a classe trabalhadora do direito à cidade, em uma lógica perversa que, na prática, criou (e segue criando) bolsões de pobreza” (BEZERRA; CAMARGO; COSTA, 2021, p. 280).

No período do BNH, os resultados de sua produção, empreendidos pelo Estado brasileiro, pretendia estabilizar e desenvolver a economia “a partir do controle da inflação, contenção salarial, estímulo e financiamento da produção e modernização do sistema financeiro” (CARRASCO, 2011, p. 156). Constituíam-se um novo modelo nacional-desenvolvimentista, tendo o planejamento urbano e o urbanismo incorporados efetivamente nas políticas e programas do Estado, em mais uma nova tentativa de reverter “o caráter retardatário da modernização nacional” (CARRASCO, 2011, p. 156).

Os programas e projetos desenvolvidos partiam da premissa de que toda a população de baixa renda desejaria ter acesso à casa própria, que todos aceitariam comprometer-se a um endividamento de longo prazo (mínimo de 15 anos), que todos estariam dispostos a empenhar 25% de sua renda em tal financiamento e que teriam capacidade de manter seus pagamentos pelo prazo estipulado. A fragilidade e instabilidade que caracterizam a inserção das camadas mais pobres da população no mercado de trabalho e no mercado de consumo apontavam para o ponto fraco o ciclo virtuoso que se pretendia instaurar, assim como a fragilidade do próprio nacional-desenvolvimentismo que se propunha naquele período. (CARRASCO, 2011, p. 154).

Segundo Nalin (2013), na atualidade, através do MCMV, ocorreu uma imensa operação de *marketing* com a intenção da retomada da ideologia da casa própria, que foi estrategicamente lançada e difundida no país durante o regime militar. Enquanto o BNH consagrava a provisão sobre pilares de um modelo nacional-desenvolvimentista, o MCMV retoma a provisão com a intenção de aquecimento do setor industrial brasileiro, através da construção civil.

Entretanto, desde o período do BNH, esse modelo de política, ao mesmo tempo estatal e privatista, traz para as políticas habitacionais o papel de promotor imobiliário, tendo uma necessidade de garantia de retorno financeiro. Isso vem limitando tanto o surgimento de novas outras possibilidades quanto a efetividade dessas políticas no atendimento aos mais necessitados (CARDOSO; DENALDI, 2018).

De acordo com o autor, uma contradição fundamental da política de habitação social desde o período BNH é não conseguir atender à população de menor renda. Isso porque esse modelo, baseado na ideologia da casa própria, apresenta a dificuldade de incorporar a população que não tem condições financeiras de pagar pelo imóvel próprio, caracterizada pela população mais necessitada pelos programas, ou seja, a população que reside nos assentamentos precários e que enfrenta as condições de maior precariedade habitacional e vulnerabilidade social.

Ao relacionar os objetivos e o momento econômico do período BNH com a conjuntura de criação do MCMV, “um ano após a crise econômica de ordem mundial iniciada nos EUA, e possível (provável) desencadeamento em uma crise econômica interna no Brasil –, ratifica-se o caráter econômico da criação deste último Programa, moldado com interfaces bastante similares ao primeiro” (PINTO, 2016, p. 66).

Segundo Carrasco (2000), a qualidade da habitação produzida pelo sistema SFH/BNH era considerada como algo secundário pelo Estado, na medida em que o programa tinha como foco “a importância dada às posturas públicas em relação ao problema de desemprego e ao papel da indústria de construção civil no processo de absorção da mão de obra não qualificada excedente, via produção de moradias populares” (CARRASCO, 2000, p. 12).

Por compartilharem os mesmos objetivos gerais, tanto o Programa Minha Casa Minha Vida quanto o sistema BNH/SFH tiveram a produção de novas moradias como protagonista, mesmo quando havia outras modalidades habitacionais possíveis que apresentavam custo unitário inferiores e que podiam abranger outras necessidades das famílias:

Assim como fez o BNH durante o regime militar, fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, alternativas que atendia as demandas do setor da construção civil, mas que relegou outras modalidades de enfrentamento do déficit habitacional. Além do financiamento e subsídio a unidades prontas, o plano havia previsto um leque de programas habitacionais a custos unitário mais reduzidos e podiam dialogar melhor com o processo popular de produção da moradia (como lotes urbanizados complementados com o financiamento de material de construção e assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias

a custo unitário mais baixo, alternativa muito mais apropriada para municípios médios e pequenos. (BONDUKI, 2014, p. 119).

Um outro ponto em comum entre os dois programas foi a pouca eficiência diante do enfrentamento dos índices de déficit habitacional. Segundo Rolnik e Nakano (2009), o BNH não foi eficiente no alcance às famílias de baixa renda. Dos 4,5 milhões de moradias construídas entre 1964 e 1986, apenas 33% foram destinadas para a população de baixa.

No MCMV, segundo Böhm (2018), depois de 9 anos do início do programa foi constatado que famílias de maior renda foram as mais beneficiadas. A ineficiência do MCMV em atender a população mais pobre também foi identificada ao analisar os valores de déficit habitacional, que não sofreram alterações significativas.

De acordo com uma pesquisa da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional quantitativo (demanda por residências próprias ou alugadas) não sofreu alterações significativas. Era de 6 milhões de moradias em 2009 e passou para 6,1 milhões em 2014 – aumento de 1,6%. No mesmo período, a média do crescimento populacional girou em torno de 1% ao ano (BÖHM, 2018).

Uma das maiores críticas atribuídas à atuação do BNH é não ter conseguido atender justamente à parcela da população mais necessitada de moradia. Apesar de ser um dos seus objetivos oficiais, as práticas se davam em outro campo, no caso, o de financiar o empresariado responsável pela sustentação do golpe de 1964. (BEZERRA; CAMARGO; COSTA, 2021, p. 277).

Além disso, no BNH, segundo Rolnik e Nakano (2009), quando as moradias eram destinadas às famílias de baixa renda, essas eram sempre localizadas nas periferias da cidade, em áreas de terra barata, “por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 1).

A estratégia implementada pelo BNH beneficiou a construção civil que pôde contar com uma fonte de financiamento estável para a produção de unidades prontas, mas contribuiu pouco para enfrentar o problema que o órgão se propunha a resolver. Os pressupostos de gestão adotados pelo BNH – típicos do regime militar – eram rígido se centralizados, impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população para enfrentar, a custos mais baixos, o problema da habitação, podendo ser assim caracterizados: administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. Ademais, utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de

financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento política habitacional. (BONDUKI, 2008, p. 74).

O problema do custo da terra urbanizada sempre esteve presente como “pano de fundo” dessa questão, pressionando no sentido de deslocar os grandes conjuntos para as periferias, onde seu custo é inferior (FINEP/GA, 1985). A criação de empreendimentos habitacionais isolados da cidade, até mesmo no meio rural, também foi recorrente no programa MCMV, sendo reflexo de uma produção desvinculada de uma política urbana “que foi permitida, quando não estimulada, pelas regras dos programas federais” (BONDUKI, 2014, p. 110).

Com relação a segregação socioespacial, Rolnik e Nakano (2009) complementam que o atual modo de produção de habitação, que se expande para além dos limites da cidade, determina o afastamento da população mais pobre das áreas centrais, separando-as das áreas mais bem abastecidas de infraestrutura e equipamentos públicos. Essa produção de habitação, sem conexão evidente com qualquer estratégia urbanística, resulta no “afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 2).

A provisão habitacional resultante tanto do BNH quanto do MCMV apresenta, em geral, unidades habitacionais de baixa qualidade arquitetônica e urbanística, resultando em pouca eficiência no enfrentamento das demandas habitacionais, contribuindo ainda para a segregação socioespacial da população mais pobre. A exceção seria alguns empreendimentos da modalidade Entidades.

Somado a isso, entende-se, sobretudo, que uma política de Habitação de Interesse Social (HIS) tem o dever de englobar todos os casos e necessidades presentes. Dessa forma, busca-se o aprofundamento das questões referentes ao déficit com a finalidade de compreender a diversidade das necessidades habitacionais da população brasileira, para finalmente propor alternativas mais adequadas e condizentes com o contexto.

As políticas habitacionais brasileiras vêm sofrendo contradições que se dão pelo fato de que não encontraram uma solução efetiva para a questão habitacional da classe trabalhadora que necessita moradia, e, além de tudo, vem criando problemas novos, como o de mobilidade urbana e o de aumento da renda da terra (BEZERRA; CAMARGO; COSTA, 2021).

5 Alternativas para além da provisão habitacional

Embora no Brasil tivessem longos períodos de intensa provisão habitacional acontecendo por parte do Estado para garantir o acesso aos programas habitacionais do país, ainda não é a habitação promovida pelo Estado que prevalece no campo da habitação social. Segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a autoconstrução é o principal meio para acessar a moradia pela população, tanto brasileira quanto dos demais países em desenvolvimento. Dessa forma, “pode-se dizer que são escassas as abordagens que se aproximem da unidade habitacional e dos moradores, no sentido de compreender seus modos de vida e refletir sobre sua influência no fazer arquitetônico” (SOUZA; STEPHAN; CARVALHO, 2018, p. 38).

Nesse processo, os construtores tomam suas próprias decisões projetuais e construtivas, ausentes do auxílio de técnicos formados no setor da construção civil, através dos seus recursos próprios e da mão de obra contratada ou até mesmo própria (SOUZA; STEPHAN; CARVALHO, 2017). Ainda segundo os autores, isso é chamado modo de provisão informal da moradia, característico de países em desenvolvimento, que ocorre principalmente pelas dificuldades no acesso à habitação social pela população baixa renda. Dificuldade por habitação que é construída por profissionais e produzida através do setor formal da construção civil. Isso acontece em função da deficiência do desenvolvimento do capitalismo periférico ao proporcionar empregos no setor formal, assim como promover salários apropriados para grande parcela da população.

Apesar dos aspectos econômicos, acredita-se que não se pode entender a autoconstrução residencial como resultado somente de precariedade financeira. Deve ser considerada, portanto, a expressividade da autoconstrução como forma de provisão da moradia no Brasil, mesmo diante de políticas voltadas para a construção de unidades novas, principalmente na modalidade de conjuntos habitacionais (SOUZA; STEPHAN; CARVALHO, 2017, p. 4).

Por “autoconstrução” é entendido o processo no qual as próprias pessoas constroem as suas casas, sem utilizar o serviço de engenheiros e/ou arquitetos, muitas vezes com auxílio de parentes e amigos, também sem conhecimentos técnicos. Isso ocorre pelas condições econômicas ou pela desnecessidade desses serviços técnicos na construção dos materiais construtivos e métodos utilizados tradicionalmente na sua forma de vida (FGV, 2020).

A autoconstrução está presente no loteamento formal, irregular e favela. Nos loteamentos irregulares e favelas, por exemplo, encontra-se uma profusão de habitações em áreas de risco, onde certamente a construção é mais complexa. Já nos loteamentos regulares, a autoconstrução encontra menos óbices, tendo em vista o fato de que muitos dos moradores exercem atividades profissionais na construção civil e trazem esse conhecimento para a construção de suas próprias casas. Com certeza, estas particularidades determinam diferentes tipos de autoconstrução. (FGV, 2020, p. 28).

É importante considerar que no processo de autoconstrução, muitos dos autoconstrutores são os mesmos moradores. Assim, acredita-se que a moradia autoconstruída expresse valores específicos acerca dos modos de vida dessa população. A autoconstrução traz para as construções um real sentido de moradia, isso porque ela se conecta à maneira como práticas da realidade socioeconômica e da rotina se estabelecem, em um processo carregado de valores que se manifestam no ambiente e que são somados ao processo de habitar.

O estudo realizado pela Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (ABRAMAT), no ano de 2005, revelou que o país se encontra à margem da provisão habitacional, tanto através das ações realizadas pelo Estado quanto das construtoras privadas. Isso porque do total de unidades construídas, reformadas ou ampliadas no país, foi estimado que, em média, 77% dessa produção se deu pelo regime de autoconstrução (FGV, 2020; NASCIMENTO, 2011). Seguindo a mesma linha, no ano de 2015 a Pesquisa DataFolha-CAU/BR divulgou que 85% da população brasileira que reforma e constrói não faz a contratação de um profissional tecnicamente habitado (CAU/BR; CAU/SC, 2018).

Em relação a forma de financiamento, o estudo da ABRAMAT demonstra que a participação do Estado na produção de unidades habitacionais é de 6,8% do total de recursos. O autofinanciamento predomina, correspondendo a 92% do total (VIDAL, 2008). De acordo com Maricato (1997, p. 53), “a impossibilidade do acesso ao financiamento e a ausência de uma política pública eficaz obrigam uma parcela da população a invadir terras e construir sua própria moradia”.

O acesso à moradia adequada é compreendido aqui não somente como o acesso à unidade isolada, mas sim como um direito humano universal e essencial, que traz consigo demais direitos, “como a segurança da posse, a disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos, a habitabilidade e a localização adequada” (MARGUTI; ARAGÃO, 2016 *apud* MARGUTI, 2018). As modalidades alternativas de atendimento habitacional destacadas se baseiam nessa definição de habitação adequada, que pressupõe a condição essencialmente urbana da moradia.

É importante ressaltar que as políticas habitacionais citadas fazem parte de políticas, programas e regulamentações que não são inéditas no contexto brasileiro. A regularização fundiária se dá a partir do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e da Medida Provisória nº 2220/2001, e a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) a partir do Estatuto da Cidade e da Lei Federal nº 11.888/2008 (Assistência Técnica Pública e Gratuita). Já a locação social e a reabilitação de edifícios ociosos ocorrem por meio do Plano Nacional de Habitação (2009). Embora já implantadas em legislações, essas são realizadas através de pequenas ações, de forma tímida e pontual, através de iniciativas municipais ou governamentais.

A possibilidade de programas que associam diferentes modalidades de acesso à moradia é relevante de ser considerada. O Condomínio Utopia e Luta é um exemplo, localizado em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que explorado nos próximos capítulos e tem como modalidade de acesso a regularização fundiária, assistência técnica e reabilitação de edifícios ociosos. O aluguel social ou até mesmo outras formas de contratação foram impedidas pelas burocracias solicitadas pelo financiamento.

5.1 Regularização urbanística fundiária

A regularização fundiária rural e urbana se coloca como temática fundamental no desenvolvimento e aplicação da política urbana brasileira contemporânea. Segundo D'Ottaviano e Silva (2009), tanto o Estatuto da cidade¹⁵ quanto o recente Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)¹⁶ indicam a regularização fundiária como “um dos instrumentos de acesso à moradia digna e à cidade legal pela população baixa renda” (D'OTTAVIANO; SILVA, 2009, p. 203).

Segundo Freitas *et al.* (2022, p. 6), a regularização fundiária “é um dos instrumentos citados como imprescindível para a democratização do acesso à cidade e à habitação”. De acordo com o Capítulo III, Art. 46 da Lei Federal nº 11.977 de 2009, a regularização fundiária,

consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno

¹⁵ Através da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

¹⁶ Através da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009b).

A trajetória da regularização fundiária no país ganhou relevância nos anos de 1970, através das discussões trazidas pelos movimentos sociais da década, em especial o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que fortificaram, entre outros aspectos, a inserção do conceito da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988 (FREITAS *et al.*, 2022).

Um conceito importante incorporado pelo PAC-UAP é a urbanização integral que associa a regularização fundiária no processo, considerando, assim, a regularização urbanística e fundiária. A urbanização integral se refere a uma natureza mais ampla de atendimento comparado as outras categorias, tendo como objetivo a urbanização por completo do assentamento ou a execução dos serviços necessários para que essa seja concluída. Nessa etapa, pode envolver outros componentes além da infraestrutura de urbanização, incluídos, quando necessário, a construção de equipamentos sociais e o reassentamento de famílias. Compreende, também, em promoção de melhorias habitacionais, a produção de novas moradias, a requalificação ambiental e a regularização fundiária (CARDOSO; DENALDI, 2018).

O Brasil vem avançando no tema da regularização fundiária. A Lei nº 13.465 de 2017 dispõe da regularização fundiária rural e urbana, “sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” (BRASIL, 2017, s./p.).

Nessa lei há uma seção que trata “Da Regularização Fundiária Urbana”, a qual é conjunto de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas atribuídas à incorporação dos núcleos urbanos informais à organização territorial da cidade e à titulação¹⁷ de seus ocupantes.

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017, Título II, Capítulo I, Seção I, Art. 9º).

¹⁷ Segundo o Ministério das Cidades (2017, p. 5), a “titulação é o processo de reconhecimento dos direitos dos ocupantes de, dentre outros, permanecer com sua edificação no local ocupado. Mas para que estes títulos tenham validade no mundo das leis (gozem de segurança jurídica), é preciso que sejam registrados no cartório de registro de imóveis, conforme determina o Código Civil brasileiro”.

Segundo o Ministério das Cidades (2017), essa seção da lei cria novos instrumentos e desburocratiza os métodos de regularização, aumentando as possibilidades e a escala de atuação dos municípios através das prefeituras e dos cartórios de registro de imóveis. A aprovação dessa lei é um grande passo para o atendimento de muitas famílias, porém, outras conquistas foram importantes para essa aprovação.

Com a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, unificam-se as diretrizes para o desenvolvimento da política urbana dos municípios em nível nacional. Segundo Carrasco (2011), a partir disso, caberia a cada município, por meio do plano diretor, definir como seriam aplicadas as ações voltadas ao desenvolvimento de planos e a gestão do planejamento urbano.

É no reconhecimento do direito de posse ou propriedade das habitações localizadas em áreas urbanizadas informalmente que residem os principais argumentos em torno do caráter progressista do Estatuto da Cidade, e, conseqüentemente, das possibilidades de um novo papel para o planejamento urbano. No entanto, é possível afirmar que essa percepção se fundamenta principalmente em uma perspectiva que estabelece uma associação programática, em parte idealizada – entre a regularização fundiária e a urbanização dessas áreas – com a primeira, garantindo a segurança da posse, e, a segunda, o acesso à infraestrutura e moradia para a população de baixa renda. (CARRASCO, 2011, p. 190).

A partir de 1960, as cidades brasileiras observaram o crescimento do processo de urbanização precária, através da formação de novos assentamentos irregulares e pela consolidação e adensamento dos já existentes. De acordo com D'Ottaviano e Silva (2009), devido à falta de uma política habitacional eficiente para a população baixa renda, o mercado informal da moradia tem sido determinante no crescimento das cidades brasileiras:

A moradia em um loteamento irregular, mesmo em uma casa adquirida através da compra formal, representa, para seus moradores, a exclusão da cidade legal. A falta de titularidade do imóvel é um dos indícios de precariedade da moradia. A falta de infraestrutura, o serviço público precário e a ausência quase total do poder público local reforçam a condição de exclusão dos moradores. (D'OTTAVIANO; SILVA, 2009, p. 207).

Diante da importância de uma moradia regularizada, os dados a respeito da precariedade da habitação no Brasil mostram que os programas de regularização fundiária e urbanística são essenciais do ponto de vista local e de uma política pública mais ampla. Entretanto, é possível afirmar que os instrumentos disponibilizados nesses momentos iniciais para enfrentar essas questões ainda não eram suficientes, “pois propiciavam uma abordagem que não considerava a exata dimensão do

problema, na medida em que a propriedade urbana culturalmente tem suas raízes fundadas no direito individual” (D’OTTAVIANO; SILVA, 2009, p. 207).

Segundo a Lei Federal que institui o Programa MCMV¹⁸ (BRASIL, 2009b), o desenvolvimento da política e aplicação dos instrumentos de regularização fundiária de interesse social se dá através de ações e medidas particularmente pelos Estados e Municípios previstas no Estatuto das Cidades (2001) e na Medida Provisória nº 2.220/2001. Em julho de 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade resultou na definição de um marco regulatório para a política e gestão urbana brasileira (D’OTTAVIANO; SILVA, 2009). O Estatuto firmou proposições que constavam na Constituição política urbana, porém, não haviam sido incluídas no texto constitucional, em particular a possibilidade de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. (BRASIL, 2001a, art. 2º, inciso XIV).

Em setembro de 2001, foi promulgada a Medida Provisória nº 2.220, a qual “dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências” (BRASIL, 2001b, s./p.). De acordo com Gomes e Steinberger (2016, p. 297), a Medida estabelece a concessão de uso especial para habitação, “associando o direito à moradia à segurança da posse”. Os autores complementam que até o momento esse direito era exclusivamente relacionado à garantia de acesso à casa própria através de financiamentos públicos, sob exigência de renda mínima salarial.

Mesmo com a institucionalização de um discurso favorável à regularização fundiária, o problema das ocupações e urbanizações precárias está longe de ser equacionado no Brasil (GOMES; STEINBERGER, 2016). De acordo com o censo de 2010 divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em torno de 11,425 milhões de brasileiros vivem em “aglomerados subnormais”, aproximadamente 6% da população. No estado do Rio Grande do Sul, esse número está em torno de 2,78%, chegando a 13,68% na capital de Porto Alegre.

¹⁸ Através da Lei Federal nº 11.977, 7 de julho de 2009.

O Programa Minha Casa Minha Vida, apesar de ser alvo de muitas críticas por contribuir com a segregação socioespacial e por deixar a cargo do mercado imobiliário a escolha dos locais das unidades habitacionais financiadas pelo programa, “na parte em que dispõe sobre a regularização fundiária, a lei foi bem recebida, justamente por dar tratamento diferenciado à regularização fundiária de interesse social” (Art. 2º, inciso XIV *apud* GOMES; STEINBERGER, 2016, p. 297).

Segundo D’Ottaviano e Silva (2009), se os processos de regularização urbanística e fundiária não foram intensificados nos últimos anos, por outro lado, intensificaram-se os processos de expansão e adensamento dos assentamentos ilegais. Após a aprovação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220 de 2001, ainda foram realizados outros importantes avanços no tema da regularização fundiária.

Para completar o resumo do fundamento legal sobre a construção social da regularização fundiária urbana, é preciso citar ainda a aprovação de três Leis Federais, no ano de 2004, 2009 e 2017. A primeira, segundo Arruda e Lubambo (2019), é a lei que cria a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária, Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Segundo Brasil (2004), independe de retificação:

A regularização fundiária de interesse social realizada em Zonas Especiais de Interesse Social, nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, promovida por Município ou pelo Distrito Federal, quando os lotes já estiverem cadastrados individualmente ou com lançamento fiscal há mais de vinte anos. (BRASIL, 2004, Art. 213).

No ano de 2009, a aprovação da Lei nº 11.977, de julho de 2009, “dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas” (BRASIL, 2009b, s./p.). Segundo Arruda e Lubambo (2019), o programa pretende preencher as lacunas da legislação em vigor, buscando produzir um marco legal apropriado para a promoção da legalização da posse em assentamentos irregulares no Brasil, “permitindo a aplicação definitiva da função social da propriedade¹⁹ no território urbano brasileiro, em especial para os assentamentos identificados como de interesse social” (ARRUDA; LUBAMBO, 2019, p. 213).

Se no Estatuto da Cidade a regularização fundiária era vista como uma das formas de acesso ao direito à cidade, PMVMV avança no sentido de delimitar

¹⁹ A função social está prevista no Artigo 182 da Constituição Federal e do 2º Artigo da Lei nº 10.257 de Julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

os tipos de assentamentos a serem regularizados e, principalmente, avança na disponibilização de novos instrumentos para a regularização considerada de interesse social. (ARRUDA; LUBAMDO, 2019, p. 213).

Oito anos depois dessa aprovação, a mesma, no capítulo III, que trata “Da regularização fundiária de assentamentos urbanos” (BRASIL, 2009b), revogado através da Lei nº 13.465 de 2017, redefine os termos da regularização fundiária no país. Segundo Ferreira Filho (2018), essa lei altera a lógica do marco regulatório da regularização fundiária, focando numa lógica de mercado.

Contudo, aponta-se que uma mera lógica de concessão de títulos de propriedade individualizada pode aumentar a vulnerabilidade dos beneficiários, causando uma maior insegurança da posse dos imóveis por eles exercida, o que seria sinal do fracasso de uma política pública que deve estar voltada para a efetivação do direito social à moradia e a diminuição da pobreza. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1449).

Um outro programa importante no tema da regularização fundiária, aprovado em âmbito nacional, foi a aprovação do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos precários (PAC-UAP). Segundo Bonduki (2014), ele contou com muito mais recursos e prioridade, viabilizando projetos de boa qualidade localizados em zonas carentes das principais cidades brasileiras.

A urbanização integrada dos assentamentos foi promovida pelo modelo normativo do PAC. Segundo Cardoso e Denaldi (2018), ela é entendida como o tratamento para diferentes problemas identificados nesses territórios. Segundo o autor, esse modelo possibilitou financiar obras de pequeno porte, bem como intervenções de alta complexidade.

É possível afirmar que o país vem avançando no trato da regularização fundiária nos últimos anos, porém, a aprovação da Lei Federal nº 13.465 de 2017 exige atenção redobrada das autoridades municipais, “a fim de impedir uma valorização exacerbada de uma política de titulação em massa, sem tomar as providências necessárias para o efetivo aumento da qualidade de vida da população, principalmente da parcela mais pobre” (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1479).

5.2 Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS)

Desde o surgimento das primeiras experiências de mutirão para moradias populares, a assistência técnica para habitação de interesse social já vem sendo debatida. Segundo Cunha, Arruda e Medeiros (2007), a partir da abertura política nos

anos 1980, da promulgação da Constituição de 1988 e da consolidação do terceiro setor, a ATHIS vem ganhando visibilidade. É possível destacar dois importantes momentos nesse sentido: a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a aprovação de Lei Federal da ATHIS em 2008.

Nos anos 2000, diversas entidades que lutavam por cidades mais igualitárias e justas alcançaram a aprovação de duas importantes leis. A Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual regulamentou os instrumentos de política urbana da Constituição Federal de 1988, que prevê, por meio do Art. 4º, a “assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos” (BRASIL, 2001a, cap. II) e, nesse mesmo artigo, prevê a regularização fundiária. Contudo, foi no ano de 2008 que se teve “um marco legal para o provimento de Assistência Técnica no País” (SANTOS, 2019, p. 18), a partir da aprovação da Lei Federal nº 11.888/2008 (Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita), que “assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005” (BRASIL, 2008, p. 1). Ainda de acordo com a lei, os direitos são referentes ao projeto e construção da moradia de famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos residentes em áreas urbanas ou rurais.

O esforço nacional para a divulgação da ATHIS foi reforçado em 2016 através do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), quando foi deliberado pelo conselho 2% do orçamento anual para o apoio de ações “com participação de profissionais da área, voltadas para a promoção da assistência técnica pública e gratuita para as famílias de baixa renda, com base na Lei nº 11.888/2008” (CAU/BR; CAU/SC, 2018).

São décadas de luta para a consolidação da ATHIS. Desde 2014 a luta conta com o apoio do CAU, que, além de contribuir financeiramente com essas ações, também amplia e divulga o tema através de editais, eventos, campanhas e diálogos com Prefeituras e governos estaduais em prol da implementação da Lei nº 11.888/2008 (CAU/BR; CAU/SC, 2018).

No ano de 2018, a Lei nº 11.888/2008 completou um ciclo de 10 anos. Se durante os cinco primeiros anos é possível considerar que não houve avanços expressivos em torno da discussão do tema, já na segunda metade desse período se intensificou o debate e pontos importantes surgiram, como “com o avanço de novos agentes

promotores de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) e novos incentivos para sua prática” (SANTOS, 2019, p. 18).

Diante dos resultados de uma pesquisa realizada pelo CAU, segundo Santos (2019), 54% dos entrevistados já construíram ou reformaram uma edificação. Desses entrevistados, menos de 15% tiveram o acompanhamento de um arquiteto ou engenheiro:

A solicitação de um profissional, independentemente se mestre de obra/pedreiro, engenheiro ou arquiteto/urbanista, também está diretamente relacionada à escolaridade e à classificação econômica: quanto mais privilegiadas, maior a utilização, o que aponta para a necessidade de aplicação da Lei nº 11.888/2008, que foi concebida para atuar neste nicho, o mais amplo no mercado. (CAU/BR; CAU/SC, 2018 *apud* SANTOS, 2019, p. 75).

Segundo a Lei Federal nº 11.888/2008, os serviços de assistência técnica “objeto de convênio ou termo de parceria com União, Estado, Distrito Federal ou Município devem ser prestados por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia” (BRASIL, 2008, Art. 4º), que atuem em 4 modalidades previstas pela lei:

I – servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios; II – integrantes de equipes de organizações não-governamentais sem fins lucrativos; III – profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo ou engenharia ou em programas de extensão universitária, por meio de escritórios-modelos ou escritórios públicos com atuação na área; IV – profissionais autônomos ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas, previamente credenciados, selecionados e contratados pela União, Estado, Distrito Federal ou Município. (BRASIL, 2008, Art. 4º).

5.3 Aluguel social

Segundo Mercês, Tourinho e Lobo (2014), a presença da locação social nas políticas habitacionais de âmbito nacional tem como marco importante o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Ainda que atualmente haja uma desarticulação generalizada das políticas habitacionais, a modalidade estava prevista nesse último Plano, concluído em 2009, que tinha como uma de suas premissas a “promoção pública de locação social, de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas” (BRASIL, 2009a, p. 146).

O objetivo desta ação é subsidiar parte dos aluguéis de unidades habitacionais para os Grupos de atendimento 1 e 2 em centros urbanos e áreas urbanas consolidadas de metrópoles e centros regionais localizados

nos municípios tipos a, B, C, D e E. Visa constituir-se numa alternativa de acesso à moradia que permite mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência ou que, por sua condição de vulnerabilidade social, não podem se responsabilizar pela propriedade de um imóvel.. (BRASIL, 2009a, p. 156).

De acordo com Baltrusis e Mourad (2014), é possível considerar que algumas políticas habitacionais são responsáveis pela relocação de famílias das áreas centrais para a periferia, dificultando, dessa forma, o acesso às atividades econômicas, bem como às oportunidades e aos bens da cidade. Essa política contribuiu para a criação de vazios urbanos e imóveis subutilizados que poderiam ser destinados aos programas de locação social.

Ainda segundo os autores, uma política bem-sucedida é composta de diferentes soluções, o que inclui o chamado ciclo de vida, fazendo da modalidade de locação social uma excelente solução para jovens, migrantes recentes e idosos. Ainda, também, é uma solução considerada adequada para toda a demanda de renda de até cinco salários-mínimos, pois na medida em que a família amplia as formas de acesso à moradia, ela complementa com outras formas de provisão habitacional (MERCÊS; TOURINHO; LOBO, 2014).

De acordo com o Plano Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB, 2016), o aluguel social pode ser promovido através de duas “Linhas Programáticas”²⁰, por meio do Serviço Social de Moradia e pela Provisão de Moradias. A primeira tem como finalidade o auxílio financeiro destinado ao aluguel, como o Programa Auxílio Aluguel. Já a segunda tem em vista a oferta de unidades habitacionais para aluguel de caráter definitivo, podendo ser tanto através do Programa de Locação Social quanto do Programa de Locação Social de Mercado.

O Serviço Social de Moradia, de acordo com SEHAB (2016), atende uma demanda habitacional emergencial na cidade de São Paulo. Essa demanda é composta por famílias retiradas de áreas de risco, atingidas por enchentes, incêndios e deslizamentos, incluindo os moradores forçados a sair das suas casas em função de obras de infraestrutura geridas pela prefeitura, população em situação de rua com intensa fragilidade, famílias em situação vulnerável, como deficientes, idosos, doentes crônicos e as mulheres vítimas de violência doméstica.

²⁰ Segundo o Plano Nacional de Habitação, as estratégias de ação para enfrentamento da demanda habitacional estão organizadas em três linhas programáticas: Serviço de moradia Social, Provisão de Moradia e Intervenção Integrada em Assentamentos Precários. Cada uma das linhas programáticas é estruturada com as suas modalidades de atendimento (SEHAB, 2016).

A solução do Locação Social garante a permanência de população de baixa renda em áreas em processo de valorização ou já valorizadas e, ainda, evita que recursos públicos investidos na aquisição fundiária e na produção dessas unidades sejam drenados, a mais longo prazo, para o mercado imobiliário privado. O programa de locação tem como objetivo oferecer uma alternativa de moradia perene, mas que não implique obrigatoriamente a aquisição da casa própria. Porém, ele deve ser faseado no tempo, já que, em um primeiro momento, sua oferta será, evidentemente, absorvida totalmente pela demanda por atendimento advinda do Auxílio Aluguel e do Serviço de Moradia Social. Em alguns anos, uma vez que tal oferta seja pouco a pouco equacionada, o Locação Social passará a ser uma alternativa consistente de moradia na cidade. (SEHAB, 2016, p. 9).

Diante da dificuldade de oferecer rapidamente uma alternativa de moradia para essa população, em 2007 criou-se o Programa Parceria Social (Resolução do CMH nº 31/2007), o qual oferece uma quantidade de dinheiro que garante, de maneira rápida e “sem compromisso obrigatório com a disponibilidade imediata de moradia, remediar a situação dessa população, permitindo-lhe o complemento de renda necessário para acesso ao aluguel no mercado formal” (SEHAB, 2016, p. 8). Essa alternativa teve alterações desde a sua criação, hoje tal modelo de atendimento é chamado de “Auxílio Aluguel” e atende cerca de 30 mil famílias na cidade de São Paulo (dados de abril de 2016), tendo um custo anual de cerca de R\$ 140 milhões.

Relacionado à Linha Programática do aluguel através da Provisão de Moradia, destaca-se o Programa de Locação Social, o qual consiste na oferta de unidades habitacionais para aluguel, em imóveis públicos, com subsídio total ou parcial nos valores de aluguel, e que mesmo sem subsídio, são acessíveis à população de baixa renda.

Esse programa tem como objetivo a oferta de uma moradia perene, sem implicar obrigatoriamente na aquisição da casa própria. Contudo, o programa deve ser faseado no tempo, pois no primeiro momento sua oferta será, claramente, integrada totalmente pela demanda por atendimento advinda do Auxílio Aluguel e do Serviço de Moradia Social. “Em alguns anos, uma vez que tal oferta seja pouco a pouco equacionada, o Locação Social passará a ser uma alternativa consistente de moradia na cidade” (SEHAB, 2016, p. 11).

Uma constatação importante realizada pela FJP (2020c) é a pequena representatividade da população de 0 a 3 SM na locação formal de imóveis, ou seja, da população objeto para o cálculo do componente ônus excessivo de aluguel. Entretanto, tudo indica que diante das dificuldades de inserção na locação formal de imóveis, a locação informal de imóveis seja atualmente a saída para ter acesso a

modalidade. Os riscos desse tipo de locação estão desde os despejos forçados que podem ocorrer por parte do locatário, até problemas habitacionais construtivos, já que muitas dessas habitações também podem ser informais, além de outros riscos referentes a ausência do acesso aos instrumentos contratuais (FJP, 2020c).

Além disso, foi verificada uma grande população que recebe até 3 salários-mínimos tendo altos custos com aluguel, ou seja, gastando com aluguel de moradia mais de 30% do total de seu rendimento domiciliar. Essa porcentagem, no ano de 2019, ultrapassa os 85% dos domicílios (FJP, 2020c). Esse diagnóstico retrata a grande demanda de população sem atendimento, necessitando ações governamentais, além da provisão de novas moradia, necessitando ações voltadas para o aluguel social.

Dessa forma, surgem programas, em escalas municipais, que garantem a provisão através do aluguel social. Um deles é o Programa de Locação Social de Mercado, promovido pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. Nesse caso, é promovida uma ação direta na regularização do mercado de aluguéis, proporcionando às faixas de rendas mais baixas uma oferta condizente de aluguel (SEHAB, 2016):

Para aumentar o interesse do setor privado em direcionar seu imóvel e/ou produzir unidades habitacionais para o Locação Social de Mercado, propõe-se oferecer incentivos tributários e urbanísticos aos proprietários ou agentes promotores que aceitem disponibilizar para aluguel unidades habitacionais a valores determinados pela prefeitura, dentro de patamares de aluguel social definidos, variáveis por região. O benefício duraria enquanto o proprietário mantivesse a oferta nessas condições. (SEHAB, 2016, p. 11).

Essa dinâmica contribuiria na redução da pressão dessa demanda por moradia, atualmente reprimida pelos programas de habitação social oferecidos pelo Estado. Em virtude disso, seria uma forma de obter soluções adequadas no âmbito do mercado privado de aluguéis, além de também contribuir para a moradia dessa classe em áreas centrais da cidade.

5.4 Reabilitação de edifícios ociosos para habitação social

A reabilitação de edifícios ociosos se apresenta como uma perspectiva renovada, ainda que não inédita, de atendimento habitacional. Analisando a importância das áreas centrais no cotidiano das cidades, a disponibilidade de infraestrutura nessas regiões e o elevado número de edifícios ociosos nessas áreas,

é possível considerar a incorporação desses elementos em uma modalidade de atendimento alternativa à provisão. Assim como o aluguel social, essa modalidade também estava prevista no último Plano Nacional de Habitação (PlanHab), de 2009, o qual tem como objetivo criar o subsídio localização para viabilizar a produção e reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas (BRASIL, 2009a).

O PlanHab revela que o subsídio “Localização” é indispensável para a articulação das políticas habitacionais com as políticas urbano-territoriais, garantindo além da mistura de classes sociais e de usos, mas também contribuindo para as qualidades das cidades brasileiras. A localização das habitações “em áreas providas ou próximas às regiões concentradoras de empregos é estratégico para garantir as condições de mobilidade, um dos maiores problemas urbanos contemporâneos, que se manifesta como crítico no período recente no Brasil” (BRASIL, 2009a, p. 133).

Segundo Schwanz *et al.* (2018), essa modalidade se destaca pelo baixo custo quando comparada ao orçamento de construções inteiramente novas, uma alternativa que visa a preservação ambiental, impedindo intervenções em áreas ainda não urbanizadas. O que demonstra o baixo custo foi a reabilitação de um edifício ocioso do INSS no centro da cidade de Porto Alegre, a atual Comunidade Autônoma Utopia e Luta. Nesse processo foram investidos aproximadamente R\$ 25 mil por unidade para reforma do edifício abandonado há 17 anos (LEAL, 2009). Um valor relativamente baixo, para uma família ter seu próprio imóvel no centro da capital de Porto Alegre.

Importante ressaltar que após o processo de reabilitação de edifícios ociosos pode-se utilizar a associação de demais modalidades. Por exemplo: a modalidade de aluguel social como forma de acesso à habitação de interesse social; e a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social como forma de garantir o atendimento às famílias.

Atualmente, o acesso à habitação social no centro da cidade é, na maioria dos casos, garantido pelos movimentos populares de luta por moradia. Segundo Pedro (2019), a reabilitação de imóveis no Brasil é representada hoje por empreendimentos corporativos de luxo, que se contrastam com uma íntima produção de unidades habitacionais para a população mais pobre. Isso porque, dentro da lógica direcionada ao lucro visada no sistema capitalista, oferecer o acesso à moradia popular não é interessante para a iniciativa privada e a “renda mensal constante, inexistente em

grande parte dos casos, não permite que esses trabalhadores tenham condições de acessar o mercado da habitação” (PEDRO, 2019, p. 22).

Mesmo quando se busca a autoconstrução das unidades habitacionais, as camadas mais desfavorecidas economicamente se deparam na dificuldade de acesso à terra urbana bem localizada, cujos preços são exagerados. Segundo Pedro (2019, p. 16), nos poucos casos em que ela ainda existe destinada às classes mais necessitadas por moradia, o processo para a conquista do subsídio e financiamento das obras por meio do Estado “representa um verdadeiro martírio para as entidades”, que enfrentam obstáculos de diversas ordens, arrastando por anos essa negociação, até mesmo quando há programas como o MCMV e o Crédito Solidário como modalidades que incorporam esse tipo de empreendimento.

Esse tipo de moradia, mesmo mínima em quantidade, é muito significativa como exemplo das possibilidades para os prédios ociosos no centro das cidades, sendo viabilizada pela atuação dos movimentos de moradia em parceria com equipes de assessoria técnica e o poder público. (PEDRO, 2019, p. 16).

As propriedades urbanas atualmente ociosas não cumprem sua função social, que seria garantida pelo Estado através do 2º parágrafo do Artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e pelo 2º Artigo do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de Julho de 2001. Um fato relevante, o qual destaca a importância da reabilitação de edifícios ociosos, assim como a regularização fundiária e assistência técnica é, segundo Marguti (2018), a indisponibilidade de terras. Além disso, também reforça a necessidade, por parte do Estado, de reservar terras para fins de interesse social, quando a necessidade for construir novas unidades.

Um dos maiores entraves para a produção de habitação de interesse social (HIS) tem sido a indisponibilidade de terras. Entendendo que o poder público deve ser o agente responsável pela atenuação e superação das desigualdades, tornam-se um paradoxo a não criação e não utilização dos instrumentos que abrigam o potencial de garantir a reserva de terras para fins de interesse social. (MARGUTI, 2018, p. 124).

Segundo o Estatuto da Cidade, a propriedade cumpre a sua função social quando, além de atender às exigências de ordenação da cidade e as necessidades dos cidadãos, também desenvolve atividades econômicas como “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001a, Art. 2º):

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001a, Art. 2º).

É importante reconhecer os termos em que o imóvel urbano é entendido pela lei brasileira: a função social da propriedade deve ser contemplada. O processo de periferização da pobreza não significa que o centro, nos dias de hoje, não seja, mesmo que ainda em partes, ocupado por famílias pobres. Grupos desfavorecidos financeiramente circulam nessas áreas e proximidades e fixam sua moradia e trabalho nessas regiões, o que confirma isso são as dezenas de ocupações em edifícios ociosos nos últimos anos e as milhões de formas que surgem de empregos informais, tanto em propriedades privadas quanto em espaços públicos.

6 Produção e apropriação do espaço habitado

Analizando os últimos 15 anos, no que tange a questão habitacional, é necessário mencionar o importante papel dos movimentos populares na construção de alternativas inovadoras voltadas à habitação. Segundo Carvalho (2018, p. 138), “em especial aqueles que lutam por moradia numa área cujo significado para a presente discussão é fundamental”, principalmente em momentos que se querem destacar os “conceitos de propriedade privada, apropriação do espaço e função social da propriedade”. Além disso, os movimentos sociais voltados à moradia também contribuíram para a construção de novas perspectivas sobre a atuação profissional dos arquitetos e sobre a própria ideia de projeto.

Segundo Silva (2016), as teorias dos movimentos sociais foram constituídas na década de 1960, no contexto em que foi utilizado o próprio termo “movimentos sociais” para conceituar as multidões que exigiam por mudanças pacíficas, desvinculadas do Estado. A partir da década de 1970, ocorreu um dinâmico processo socioespacial nas cidades, o abandono do centro pela elite e, posteriormente, esse espaço foi tomado pelas presenças populares na década de 1980, “ao retorno da elite pelos discursos da revitalização empreendida pelo poder municipal e pelo capital financeiro que estimulam a volta da classe consumidora neste espaço privilegiado para a cultura e turismo, recusando as presenças populares” (BUONFIGLIO, 2007b, p. 204).

Segundo Silva (2016), a participação popular aumentou nos anos de 1980, correspondendo a um dos períodos mais ricos da história do país no que diz respeito a lutas e movimentos, e criou novos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade, o que trouxe legitimidade e resultados para as suas demandas. Para Silva (2016, p. 47), “foi nesse período que a luta pela cidadania se ampliou, e os novos direitos alcançados no período de redemocratização brasileira foram resultados das conquistas advindas das bases dos movimentos sociais”.

De acordo com o mesmo autor, no país houve a naturalização da desigualdade social na sociedade brasileira. Essa estrutura, com privilégios para alguns, é nociva à cidadania dos indivíduos, principalmente àqueles que vivem em situação de irregularidade habitacional e alta vulnerabilidade social, para a qual a ausência de reconhecimento social é impulsora de conflitos sociais.

A urbanização desordenada e a ocupação dos espaços privilegiados pelas classes com maior renda da população, expulsaram os trabalhadores pobres e os

forçaram a morar em zonas distantes e precárias (SILVA, 2016). Segundo o autor, a ilegalidade das habitações estimulou uma nova participação cívica e novas lutas por direitos, para a qual os cidadãos demandam sua inclusão legal à cidade. Dessa forma, os movimentos sociais que lutam pela moradia questionam a ordem desigual que se configura na sociedade, cristalizada em uma estrutura excludente, e abrem caminhos para a busca da conquista dos direitos que, ao longo da construção social histórica do Brasil, lhes foram tomados e negados (SILVA, 2016).

6.1 Movimentos populares e a função social da propriedade

No início dos anos 2000 houve um importante avanço no tema da moradia no Brasil: a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001. Segundo Carvalho (2018),

Resultado de uma discussão que se arrastava desde pelo menos os trabalhos que antecederam a promulgação da Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade trazia à baila, entre outras questões importantes, a da habitação nas cidades brasileiras em contraposição ao caráter inviolável da propriedade no país. (CARVALHO, 2018, p. 139).

Além disso, o Estatuto da Cidade é um importante documento para a assistência técnica e a regularização fundiária. Segundo Carvalho (2018), os movimentos populares, mais especificamente aqueles relacionados à questão da habitação, tiveram um papel relevante quanto ao resultado do texto final do Estatuto da Cidade:

[...] buscando discutir o direito de moradia em áreas dotadas de infraestrutura urbana, procurando ir além das concepções até então postas em prática, a partir de projetos habitacionais, os quais se limitavam a construir (exíguas) moradias populares em lugares afastados e precárias do ponto de vista de infraestrutura e equipamentos urbanos para atender minimamente aos cidadãos. No âmbito da geografia urbana, diferentes estudos foram se acumulando e incluindo em suas pesquisas o tema da moradia, posto que ele tem relação direta com a (re)produção do espaço urbano. (CARVALHO, 2018, p. 139).

O principal discurso dos integrantes de movimentos populares por moradia é, fundamentalmente, a respeito da função social²¹, defendendo que a propriedade ociosa cumpra sua função social, “visto que ela se encontra sem uso ou, nas palavras de alguns militantes, ‘abandonada’” (ANITELLI; TRAMONTANO, 2016, p. 32). Segundo o Ministério das Cidades (2015), a função social da cidade e da propriedade

²¹ A função social está prevista no Artigo 182 da Constituição Federal e do 2º Artigo da Lei nº 10.257 de Julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

é o principal ponto para o tema do desenvolvimento urbano direcionado para a inclusão e justiça social.

Sendo assim, é notável que as leis por si só não vão modificar as realidades urbanas e sociais. “Romper com a lógica perversa de segregação urbana exige um esforço de enfrentar as disputas jurídicas e lutar por políticas e pelo cumprimento das leis, de modo a garantir os seus direitos” (SILVA, 2016, p. 82).

Diante dos direitos previstos pela lei, que não são respeitados pelo Estado, para mudar as realidades urbanas e sociais, é preciso romper com a lógica perversa de urbanização segregadora. De acordo com Silva (2016), isso demanda esforços para enfrentar lutas jurídicas e políticas pelo cumprimento das leis criadas para garantir os direitos. É dessa forma que surgem as Conferências e os Fórum de discussões.

Nesse contexto, configurou-se, organizado pelo Ministério das Cidades, a 6ª Conferência Nacional das Cidades, com o tema “A Função Social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas participativas e socialmente justas” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015). E, também, segundo Silva (2016, p. 82), “é nesse sentido que o Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre luta pelo direito à cidade, por moradia digna e popular, pelo cumprimento da função social da propriedade e pela efetiva regularização fundiária da cidade”.

Também são esses eventos que levam as informações do não atendimento da legislação e inspiram a população a lutar pelos seus direitos. Foi durante um desses eventos que ocorreu uma ocupação organizada por movimentos sociais que lutam pela moradia. Esse é o caso da Comunidade Autônoma Utopia e Luta, que no ano de 2005, durante o Fórum Social Mundial sediado na Capital de Porto Alegre, ocupou um edifício do INSS localizado no centro da cidade, abandonado há 17 anos. Essa ocupação se formalizou através de financiamento aprovado pela Caixa e hoje é a casa de 42 famílias (LEAL, 2009).

De acordo com Silva (2016), em um Estado de permanente negação da cidadania, os movimentos sociais surgem para defender os direitos à face de uma realidade que ignora os apelos de direito e dignidade do povo. No Brasil, de acordo com Carvalho (2018, p. 139), a constituição dos movimentos populares que lutam por moradia enfrenta diversos obstáculos, como “a representação da propriedade configurando uma sociedade marcadamente patrimonialista e, conseqüentemente, interpretações feitas por juízos que, nos casos de reintegração de posse, são amplamente favoráveis à classe proprietária”.

Da perspectiva de uma sociedade conservadora, ocupar é invadir e a luta dos sem-teto é enquadrada como algo “radical”. Da perspectiva de uma sociedade constituída por “sem”, não atendida em seus direitos sociais básicos, no caso, a moradia, a luta investida em edifícios vazios é uma estratégia de sobrevivência que a cidade capitalista oferece para diversas famílias. (BUONFILIO, 2007a, p. 205).

Segundo Vidal (2008), no período pós-BNH, os movimentos de luta por moradia tiveram importante atuação. Como já foi citado no terceiro capítulo, com a redução nas linhas de financiamento e programas, o poder local passou a atuar em processos autogestionados, construídos por mutirões assistidos, organizados, na maioria das vezes, por entidades, associações de bairro ligadas a movimentos de luta por moradia:

As entidades organizadoras, na maioria das vezes associações de bairro ligadas a movimentos de luta por moradia, participavam ativamente do processo, desde a elaboração dos projetos, feito por assessorias técnicas de arquitetura e engenharia, até a execução da obra, onde somente os serviços especializados eram contratados. Todo o processo era assistido por equipes técnicas, provenientes das assessorias ou das prefeituras. (VIDAL, 2008, p. 55).

As ocupações e manifestações organizadas também foram papel fundamental para a criação da modalidade Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-Entidades)²². Segundo Rolnik (2019), nas exigências realizadas pelos movimentos estava a construção por autogestão, viabilização de terrenos, assim como propostas de melhorias nas maneiras de financiar. De acordo com a autora, o PNH-Rural também foi uma conquista através da pressão dos movimentos sem-terra sobre o Estado. Envolvidos na luta pela reforma agrária, foi conquistada a construção de casas para as suas cooperativas e, também, para pequenos produtores de agricultura familiar (ROLNIK, 2019).

A luta pela moradia através dos movimentos populares é uma forma de lutar pelos direitos de toda a demanda existente por habitação no Brasil, pela desigualdade social já naturalizada na sociedade brasileira. Durante a trajetória do país, a luta pela moradia através dos movimentos sociais trouxe muitas conquistas no sentido da construção da moradia digna para a população mais necessitada. Através da persistência em modalidades alternativas, as conquistas pelos movimentos sociais trazem a consolidação de práticas de assessoria técnica, participação, mutirões autogeridos, ocupações e edifícios públicos abandonados.

²² Modalidade integrante do Programa Minha Casa Minha Vida, programa com ênfase na provisão habitacional de novas moradias.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana é um dos mais importantes movimentos sociais vinculados às questões urbanas no Brasil, formado no final da década de 1970, dentro diversos papéis, o Fórum tem o importante papel de interlocutor da sociedade civil com o Estado. Segundo Gusso (2012), no encontro do FNRU de 2009 foram abordados importantes assuntos relacionados à moradia nas esferas institucionais, de mobilização, ocupações e despejos, também foram tratados assuntos como diversidade regional, gênero, raça e juventude, entre outros assuntos relevantes para a sociedade. Dentre os assuntos sobre moradia, foi debatida a ampliação do Programa MCMV no sentido do maior atendimento ao público de 0 a 3 salários-mínimos, assim como a aprovação do PLANHAB e aprovação da PEC da Moradia Digna e, também, a regularização fundiária das ocupações urbanas e a luta contra os despejos.

Os debates trazidos pelos movimentos sociais no Brasil têm obtido resultados bastante positivos para a sociedade civil, que vão desde a inclusão de novas modalidades em programas existentes, como o MCMV Entidades e o PNH-Rural, assim como a criação de novas linhas de financiamentos para reforma de edifícios ociosos no centro da cidade, como é o caso da comunidade que será analisada no próximo capítulo: a Comunidade Autônoma Utopia e Luta.

6.2 Movimentos populares e a propriedade privada

Desde o período colonial, foram impostos no Brasil uma série de mecanismos que barraram o acesso à terra e à propriedade pela população mais pobre, em especial pelos negros e índios, assim como a ausência de políticas públicas eficientes para a demanda da população do campo e a ausência de condições de trabalho. A ocupação do solo brasileiro, no ano de 1530, foi baseada no recorte da costa do país em 14 Capitanias hereditárias (terras devolutas) doadas às famílias nobres, com poderes sobre o território (NALIN, 2013).

Definido pela Coroa Portuguesa, a determinação de ocupação do novo território foi destinada apenas a pessoas livres, brancas e católicas. Nalin (2013) explica que aquelas pessoas que não estavam dentro dessas características, mesmo não sendo escravos, foram impedidas do acesso às terras devolutas (públicas), essas que estavam livres para serem ocupadas. Segundo a autora, essa restrição ao acesso às

terras devolutas foi consagrada através da Lei de Terras (1850), aprovada antes da lei que aboliu a escravidão, a Lei Áurea (1888).

A Lei de Terras garantiu a propriedade privada da terra, “mantendo o caráter patrimonialista e elitista que vai prevalecer desde então na formação social brasileira” (NALIN, 2013, p. 32). A Abolição da Escravatura possibilitou a diminuição da competição entre o trabalho escravo e o livre, fazendo com que o trabalho assalariado fosse dominante. “As duas medidas constituíram as bases necessárias para o fortalecimento de alguns grupos que passaram a dominar a terra e os trabalhadores, gerando riqueza por um lado, pobreza e exclusão de outro” (NALIN, 2013, p. 31).

Além disso, é importante destacar que a propriedade privada, categoria fundamental na sociedade escravocrata, também possui um papel central na definição da lógica geral e das formas de realização dos negócios urbanos, estabelecendo um ponto de contato e de continuidade fundamental em um processo de transição conservadora para uma sociedade baseada no trabalho livre e na livre empresa. (CARRASCO, 2017, p. 600).

Para esclarecer o contexto, em 1850, a terra não era tratada com objeto de hipoteca para realização de empréstimos, porém, os escravos sim, “eles eram fonte de renda e, portanto, de investimento” (MARICATO, 1997, p. 18).

É importante lembrar que até essa época a terra não mereceu tratamento jurídico mais elaborado no Brasil. Isso aconteceu apenas quando o tráfico de africanos foi proibido por lei. Não obstante a proibição em 1831, a lei não surgiu efeito e o comércio de negros continuou ilegalmente, e até com a participação de autoridades públicas. Foi só em 1850 que nova lei no mesmo sentido foi aprovada, passando a ser cumprida, apesar das resistências. Não por consequência, uma semana separa essa lei e outra que tratava da propriedade privada. (MARICATO, 1997, p. 18).

É possível identificar, complementa Carrasco (2017, p. 601), “a articulação entre a conquista da liberdade pelos homens e o processo subsequente de aprisionamento da terra — meio de produção fundamental”. Segundo o autor, o ano de 1850 também foi marcado pelo fim do tráfico de escravos no Brasil, uma providência que sinalizava os primeiros movimentos em direção a abolição.

Segundo Carrasco (2017), a Lei de Terras e o fim do tráfico de escravos se promulgaram em um intervalo de poucos dias, apresentando uma estreita relação entre si, uma vez que determinavam novas diretrizes sobre a definição das formas de acesso à terra, sobre a organização do mercado de trabalho, “elementos fundamentais tanto para as atividades produtivas quanto para a manutenção da própria ordem social” (CARRASCO, 2017, p. 600).

De acordo com Nalin (2013, p. 22), “as injustiças impostas à população do campo iniciaram desde o Brasil colônia”. Dessa forma, fica evidente o quanto ainda permanecem os resquícios dessa colonização e todo o processo posterior das leis. O acesso à moradia é um aspecto do debate a respeito da produção e apropriação do espaço urbano. Em oposição a ambos, encontra-se “a propriedade privada na sua forma natural, isto é, uma relação em que setores hegemônicos da sociedade a representam como algo que preexiste à sociedade atual” (CARVALHO, 2018, p. 146).

Mesmo depois do Brasil colônia, seguimos fortalecendo a ideia de propriedade privada. Isso porque, nos dias de hoje é constante a segregação do espaço urbano, são visíveis as desigualdades sociais e, para isso, o Estado proporciona políticas e programas habitacionais para minimizar esses efeitos e, também, garantir o direito da moradia para a população mais necessitada. Contudo, desde que o país estreou as políticas habitacionais, segundo Nalin (2013), vem estrategicamente difundindo a propriedade privada, através da ideologia da casa própria.

A propriedade privada, complementa Nalin (2013), é tratada como uma prioridade na sociedade capitalista. De acordo com Marguti (2018), atualmente os programas habitacionais têm seu foco no mercado de habitação, o que fragiliza a possibilidade de surgimento de outras possibilidades além da provisão habitacional. Que mesmo décadas depois da forma segregadora em que o país se constituiu, persistimos por utilizar formas também segregadoras, através de políticas públicas que tem por objetivo minimizar as desigualdades.

Diante dessa contradição os movimentos populares, organizados em torno da questão do direito à ocupação de imóveis em situação de total abandono e com débitos relativos ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), segundo Carvalho (2018), consolidaram uma importante força política na aprovação da Lei n. 10.257, o Estatuto da Cidade.

De acordo com Carvalho (2018), a inviolabilidade da propriedade privada no Brasil surge como um entrave principal à discussão a respeito da apropriação do espaço urbano pela população de mais baixa renda. Ainda segundo o autor, entende-se por inviolabilidade da propriedade privada a sua condição de inflexibilidade, até mesmo diante de outros direitos:

Advogados que atuam junto aos movimentos de sem teto na cidade de São Paulo em processos de reintegração de posse apontam que as sentenças dadas pelos juízes são, em sua ampla maioria, a favor da causa dos

proprietários, mesmo quando estes atuam em desconformidade com a lei. (CARVALHO, 2018, p. 141).

Com a inclusão da ideia de função social da propriedade, ao menos teoricamente os movimentos que lutam por moradia alcançaram uma vitória, visto que toda propriedade deve prestar algum benefício à sociedade, seja na forma de moradia, empreendimentos que gerem empregos etc. (CARVALHO, 2018). Dessa forma os movimentos sociais de luta por moradia no país vêm atuando nas últimas décadas como uma resposta às políticas públicas habitacionais até então implantadas e que não atendem com efetividade todas as necessidades de moradia da população baixa renda.

As alternativas habitacionais que vão além da provisão habitacional, em sua maioria conquistadas com o apoio de movimentos populares, obtiveram e vem garantindo um resultado satisfatório diante do enfrentamento não só dos índices de déficit habitacional, mas da inadequação de domicílios, garantindo para famílias, na maioria das vezes de baixa renda, uma moradia adequada inserida em áreas urbanizadas dotadas de infraestrutura.

Nesse contexto, o papel dos movimentos populares que reivindicam acesso à moradia no centro são importantes maneiras de ampliar a pauta da gestão pública, exigindo que os políticos atuem na direção dessas atuações mais plurais. Segundo Anitelli e Tramontano (2016, p. 32):

Porém, o que se verifica na prática, em geral, em boa parte do mundo ocidental e, em particular, no Brasil, é que as políticas públicas tendencialmente favorecem grupos cuja influência política, determinante na fundamentação de ações governamentais, deriva da riqueza de sua empresa ou de seus conglomerados financeiros.

Diante dos grandes interesses que detém sobre as áreas centrais das cidades, áreas tomadas pela especulação imobiliária, muitas vezes, as ocupações dessas edificações ociosas pelo movimentos populares são interrompidas e acabam no despejo. É interrompido o símbolo de luta pela moradia, infelizmente isso acontece na maior parte dos casos, um deles é o caso da Ocupação Saraí (WEISSHEIMER, 2022).

Segundo o autor, o “edifício que foi palco de importantes episódios da luta pela moradia em Porto Alegre vai virar um 'rooftop'” (WEISSHEIMER, 2022 s./p.). O prédio foi ocupado por quatro vezes, em 2005, 2006, 2011 e 2013, a última ocupação deu origem à Ocupação Saraí. De acordo com o autor, em 2014 foi assinado um decreto pelo então governador Tarso Genro (PT), declarando o imóvel que abrigava a

ocupação como bem de interesse social, apoiando a desapropriação do prédio e a construção de um projeto de moradia social. Entretanto, no governo seguinte, de José Ivo Sartori (MDB), o projeto foi barrado e as famílias foram despejadas. Neste ano, em 2022, o projeto residencial que será feito no lugar no terreno revela a vitória da especulação imobiliária sobre as lutas dos movimentos sociais em prol da moradia nas áreas mais bem qualificadas das cidades (WEISSHEIMER, 2022, s./p.).

O Utopia e Luta, caso que será apresentado no próximo capítulo, é uma ocupação que foi legalizada e se tornou um assentamento urbano no centro da cidade de Porto Alegre. Contudo, infelizmente não é a realidade da maioria das ocupações. Segundo o fundador do Utopia e Luta, Eduardo Solari, “Foi uma *Estaca de Quebracho* no meio do centro histórico de Porto Alegre”²³. Isso porque foi o primeiro prédio revitalizado pelo crédito solidário no Brasil, segundo Eduardo Solari, quando fazia 10 anos de ocupação ainda eram os únicos.

Ao analisar as possibilidades de consolidação de alternativas de atendimento que possam ir além da provisão habitacional, identifica-se uma certa dificuldade em classificar e delimitar um programa a partir de respostas únicas, sejam elas a regularização fundiária, a locação social, a ATHIS ou a reabilitação de edifícios ociosos. A complexidade, tanto social quanto material da demanda, faz com que, na sua maioria, os programas tenham que incorporar mais de uma dessas alternativas.

Diante disso, foi desenvolvido um estudo sobre a experiência do Assentamento Urbano Utopia e Luta, que se destaca nesse imenso universo de produção habitacional pública com objetivos distorcidos. O estudo analisado é resultado das conquistas realizadas pelos movimentos populares, que embora sejam tímidas diante da produção habitacional oferecida pelo Estado, são importantes na discussão da habitação de interesse social. Essa experiência foi selecionada porque considera o urbano como espaço de existência da habitação social, além disso, é uma alternativa que vai além da provisão habitacional e foi produzida às margens dos programas habitacionais elaborados pelo Estado.

²³ Artista uruguaio, fundador do Utopia e Luta e também morador na época da entrevista, através de entrevista realizada para Tavares (2014).

7 Edifícios ociosos para HIS: Comunidade Autônoma Utopia e Luta

A demanda por moradia em Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, não é diferente do resto do país, concentrando-se nas periferias geográficas e sociais do perímetro metropolitano. No início do século XXI, o fenômeno da ociosidade de edifícios inteiros no Rio Grande do Sul ganhou visibilidade a partir de uma força-tarefa que foi realizada pelos militantes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM)²⁴ para abrir a pauta política da reforma urbana (BUONFIGLIO, 2007b).

A luta e a conquista do Projeto Utopia e Luta proporciona uma alternativa dentro do modelo capitalista de habitação social. Assim, para esse projeto se concretizar foram aproveitadas algumas brechas dentro dessa estrutura de sociedade e produção que possibilitaram a realização da experiência, uma alternativa à provisão habitacional de moradia, detendo a utopia do direito à cidade (BUONFIGLIO, 2007b).

Como moradia deverá ser um espaço reformado por meio de recursos de programas habitacionais coordenados pelo Ministério das Cidades e financiados pela Caixa Econômica Federal, abrigando coletivamente inúmeras ideias de geração de renda, espaço político de formação, de arte e cultura popular. Este projeto vem gerando expectativas nacionais e encaminhamentos políticos em nível federal uma vez que se enquadra em caráter de excepcionalidade junto com mais seis casos regidos por uma legislação específica que permitirá a alienação de imóveis pertencentes à união e ao INSS para fins de provisão habitacional. As ocupações em imóveis da União ou do Instituto Nacional de Seguridade Social espalhadas nas diversas capitais do país abrem precedentes históricos na luta urbana na medida em que forçam o Estado a zelar pela função social da propriedade privada que impermeabiliza o espaço urbano, e impossibilita a utopia do direito à cidade. (BUONFIGLIO, 2007b, p. 281).

Desde o início do processo, foram 2 anos de ocupação e desde lá já são 13 anos de moradia em 42 unidades habitacionais, nas quais 42 famílias dividem um espaço localizado no centro da cidade, conquistado a partir de um posicionamento de insubordinação diante das formas hegemônicas de produção e acesso à moradia. Em entrevista para Tavares (2014), Eduardo Solari²⁵ complementa: “Foi uma *Estaca de Quebracho* no meio do centro histórico de Porto Alegre”:

Acho que todos esses anos de luta nós nos sentimos honrados em poder estar em um território desses e de compartilhar uma luta de décadas de movimentos urbanos de todo o Brasil, em definitivo é isso, somos o primeiro e único prédio revitalizado pelo crédito solidário no Brasil. Lamentavelmente que nós ocupamos esse prédio reivindicando, naquele momento, 286 prédios

²⁴ Segundo Buonfiglio (2007b), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, com representação em 18 estados do país, atualmente tem assento no Conselho das Cidades.

²⁵ Artista uruguaio, fundador e morador do Utopia e Luta na época da entrevista, através de entrevista realizada para Tavares (2014).

abandonados do INSS, depois saiu uma conta que havia mais de 1000, mas depois de quase 10 anos, agora em 27 de janeiro do próximo ano cumprimos 10 anos de ocupação e depois quase a 10 anos de ocupação, somos o único.²⁶

Segundo Nancy, atual coordenadora e moradora do Utopia e Luta, nesse ano já faz 17 anos desde o início da ocupação do prédio durante o Fórum Social de 2005, segundo ela, a Utopia e Luta segue forte!²⁷. Assentamento localizado no Centro histórico de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, situado na Avenida Borges de Medeiros, na escadaria do Viaduto Otávio Rocha, também denominada no cartão de visita do movimento por escadaria Verão.



Figura 11 - Prédio do Assentamento Utopia e Luta no Centro Histórico de Porto Alegre, situado nas escadarias do Viaduto Otávio Rocha, na Avenida Borges de Medeiros.
Fonte: Fotos realizadas pela autora em setembro de 2022.

²⁶ Artista uruguaio, fundador do Utopia e Luta e também morador na época da entrevista, através de entrevista realizada para Tavares (2014).

²⁷ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

7.1 A luta e a conquista pela moradia

Nos anos de 2001, 2002, 2003 e 2005, durante a realização dos Fóruns Sociais Mundiais, nascia uma nova consciência sobre a ressignificação dos espaços urbanos na cidade de Porto Alegre²⁸. “Para tanto, foram necessárias intensas ações na capital, Porto Alegre, e a criação de condições favoráveis para a luta. Estas surgiram nas edições do Fórum Social Mundial que a cidade abrigou” (BUONFIGLIO, 2007b, p. 280).

No ano de 2002, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) de Porto Alegre, no trajeto da passagem da marcha de abertura do evento, ocupou pela primeira vez um edifício no centro da cidade da capital gaúcha, construção localizada no trajeto pelo qual passava a marcha da abertura do evento. Durante o Fórum de 2004, evento sediado na Índia, na cidade de Porto Alegre foi montado um acampamento mundial de ‘lutadores urbanos’ em lonas e barracas, possibilitando um espaço político de plenárias com 23 países (BUONFIGLIO, 2007b).

No ano seguinte, em 2005, durante a madrugada do dia 25 de janeiro, no V Fórum Social Mundial, essa nova consciência começou a emergir com muita força e cerca de 80 pessoas, entre homens, mulheres, crianças e idosos, ocuparam um edifício de propriedade do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). O edifício em questão, localizado no Centro de Porto Alegre, na emblemática escadaria da Avenida Borges de Medeiros, número 721, estava abandonado há 17 anos (SILVEIRA, 2011). De acordo com Leal (2009), o edifício em desuso já estava em processo de deterioração. Segundo Eduardo Solari²⁹:

A ocupação desse prédio abandonado nesse momento, no ano de 2005, tinha 17 anos de abandono, um prédio do INSS, recurso público abandonado no centro de porto alegre com tanta carência de moradia e de espaços para o povo que sempre esteve dificuldades de acessar território para poder viver dignamente.³⁰

De acordo com Nancy, coordenadora do movimento e moradora do edifício desde a ocupação, o Assentamento Urbano Utopia e Luta nasceu durante o Fórum

²⁸ A capital do Estado do Rio Grande do Sul, foi sede do primeiro Fórum Social Mundial (FSM) no ano de 2001. A capital seguiu sendo sede do evento, nos anos de 2002, 2003 e 2005. (FSM)

²⁹ Eduardo Solari em entrevista para Tavares (2014), texto transcrito pela autora. Eduardo Solari é artista uruguaio radicado no Brasil (SILVEIRA, 2011), coordenador da Coopsul, membro e morador da Comunidade Autônoma Utopia e Luta (LEAL, 2009).

³⁰ Artista uruguaio, fundador do Utopia e Luta e também morador na época da entrevista, através de entrevista realizada para Tavares (2014).

Social de 2005, há 17 anos atrás, quando o Fórum mobilizava muitas pessoas em Porto Alegre. Ela complementa que a ocupação foi formada, naquela época, com 70% de pessoas ativistas sociais que vieram para o Fórum Social e 30% de pessoas do MNLM através de cidades do Estado, como a cidade de Rio Grande, Viamão, Sapucaia do Sul e Tramandaí, essas cidades participaram ativamente via esse movimento. Segundo Nancy, Porto Alegre não teve participação como movimento, naquele momento o movimento estava enfraquecido.³¹

A ocupação foi incentivada pela mobilização organizada pelos movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade e à moradia, principalmente pelo MNLM e pela Rede No Vox22 (Sem Vozes), “rede que articula diversas entidades e organizações europeias, asiáticas e africanas que debatem o direito à cidade, à moradia, ao trabalho etc.” (SILVEIRA, 2011, p. 27).

A ocupação durou 21 dias e todos foram embora para suas cidades, “a última pessoa a sair era uma senhora da França, de uma ONG, No Vox22”³². Nesse momento, Eduardo Solari, que havia sido convidado a participar desde o início da ocupação, fica à frente do movimento pela experiência de luta na Argentina e Uruguai dentro da moradia, juntamente com outro representante do MNLM. Nancy, na época casada com Eduardo Solari, também pai do seu filho, direcionada na área da cultura, realizava apresentações culturais, música e outras atividades culturais dentro da ocupação.³³

Segundo Ana, moradora do Utopia e Luta no ano da entrevista, no momento da ocupação, onde policiais armados bloqueavam a entrada e saída de pessoas e alimentos: “quando chegamos à porta do prédio, cheio de bandeiras, alguns estavam até com pedaços de pau, chegou a dar um frio na barriga, era polícia por todo o prédio, parecíamos bandidos!” (SILVEIRA, 2011, p. 28).

Eduardo Solari, o fundador do Utopia e Luta, artista uruguaio, participou da ocupação, e naquele momento “pegou a frente, junto com o Gilmar, de Rio Grande,

³¹ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

³² Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

³³ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

para que realmente esse prédio fosse passado e cumprisse um processo social, uma moradia social”³⁴.

Depois da apropriação, os moradores já começaram a organizar o processo de negociação com o INSS e o Governo Federal para garantir a regularização fundiária (VIRISSIMO, 2011). Outra ocupação semelhante já havia acontecido durante o Fórum Social Mundial anterior, também em Porto Alegre, mas não houve nenhuma resposta por parte do poder público. Segundo Silveira (2011, p. 28):

Talvez a última ocupação tenha servido de lição para os ocupantes, pois desta vez, iniciaram-se as negociações da Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação LTDA. (Coopernova) - ligada ao MNLM - diretamente com o INSS e com a União, por meio do Programa de Crédito Solidário (PCS) do Ministério das Cidades.

O edifício destinado à moradia resulta da Medida Provisória nº 335/2006, que foi aprovada na Câmara dos Deputados em 2006 e em abril de 2007 transformada em Projeto de Lei de Conversão (PLC)³⁵. Em maio do mesmo ano, o PLC foi aprovado e transformado na Lei nº 11.481 de junho de 2007 (SILVEIRA, 2011). Segundo o informativo colocado na entrada do Utopia e Luta, foi o primeiro prédio público revitalizado no Brasil pelo Programa Crédito Solidário:



Figura 12 - Placa informativa inserida na parede do acesso ao Assentamento Utopia e Luta. Fonte: Fotos realizadas pela autora em setembro de 2022.

³⁴ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

³⁵ Projeto Lei de Conversão (PLC) ocorre quando uma Medida Provisória é modificada pelo seu relator. Para o PLC ser aprovado, precisa passar pelo Senado e ser sancionado pelo Presidente da República.

Essa lei “prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências” (BRASIL, 2007, s./p.). Dessa forma, foi previsto na lei a utilização de bens imóveis da União em desuso ao direito de posse por meio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Segundo Silveira (2011, p. 28), “esse foi o primeiro caso de destinação de edifício público para moradia popular e também o único, pois logo após a execução, esta lei foi derrubada. De acordo com informações do Ministério das Cidades”.

É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada. (BRASIL, 2007, Art. 1).

De acordo com Virissimo (2011), era essa legislação que regulamentava o Programa Crédito Solidário, possibilitando o financiamento dos imóveis ociosos. Essa legislação, que foi sancionada em 2007 e logo derrubada, poderia mudar os rumos do direito à moradia no país. Segundo o autor, a proposta do Programa Crédito Solidário consistia na construção de um modelo que diminuísse o déficit habitacional, “viabilizando habitações populares organizadas por cooperativas, associações e entidades sem fins lucrativos. No caso do assentamento de Porto Alegre, foi criada a Cooperativa Solidária Utopia e Luta (Coopsul)” (VIRISSIMO, 2011, s./p.).

De acordo com a Secretaria de Patrimônio da União do Rio Grande do Sul (SPU-RS), uma portaria de 2008 indicou cinco imóveis para projetos de regularização fundiária e provisão habitacional para entidades do movimento social. Três imóveis em Porto Alegre – nas avenidas Protásio Alves e Azenha e na rua Silva Paes -, um em Caxias do Sul e outro em Gravataí. Destes cinco imóveis, um foi regularizado por meio do Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) para 17 famílias residentes na Silva Paes, individualmente, e não por meio de cooperativas. Para o imóvel da Azenha, o Utopia e Luta apresentou projeto de provisão habitacional de interesse social, mas a Justiça impediu o prosseguimento, em favor de dois idosos que residem na área. Para as outras três áreas na avenida Protásio, Caxias e Gravataí não foram apresentados projetos. (VIRISSIMO, 2011, s./p.).

As negociações entre o movimento, a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades e o INSS se prolongaram por quase três anos. A Coopsul, para garantir a reforma do edifício, orçou o projeto com três empreiteiras, que segundo Virissimo (2011), orçaram as obras entre R\$ 1,5 milhão e R\$ 1,8 milhão. “O crédito solidário comporta R\$ 24 mil por família, valor que somado não atingiria o preço mínimo

proposto pelas empresas para transformar as salas do INSS em apartamentos dignos para moradia” (VIRISSIMO, 2011, s./p.).

Durante o processo com as empreiteiras, um outro comprador privado também iniciava negociação paralela com o INSS. Entretanto, para reverter a situação, os moradores do Utopia e Luta entraram em contato com o Governo do Estado, que elaborou um documento atestando o interesse de compra do imóvel. De acordo com Virissimo (2011), com esse documento em mãos, os moradores ganharam tempo para que a Lei nº 11.481, a qual regulamentava o Crédito Solidário, fosse aprovada.

De acordo com Silveira (2011), foi difícil conseguir uma empreiteira para fazer o projeto, pois elas julgavam que o valor estava muito abaixo do necessário para concretizar as reformas previstas. Virissimo (2011) complementa que, depois do documento assinado, o movimento conseguiu pressionar o valor com as empreiteiras, reduzindo o custo da obra em 50%. Para isso, segundo Silveira (2011), foi realizado um acordo com o Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul, que estabelecia a participação dos moradores na reforma do edifício, bem como a segurança e alimentação dos trabalhadores:

No acordo de reforma também estava estabelecido a participação ativa dos moradores ajudando na reforma do prédio, na segurança e na alimentação dos trabalhadores da construção civil. Essa participação foi fundamental para o barateamento dos custos da obra. (SILVEIRA, 2011, p. 29).

O valor total investido, segundo o Ministério das Cidades, foi de R\$ 1.060 milhão e cada unidade habitacional teve o custo de R\$ 25.262. Do total do valor, R\$ 170.600 é correspondente ao valor do imóvel e R\$ 1.008 milhão é referente ao valor financiado pelo Programa Crédito Solidário, sendo R\$ 24 mil reais por família, no total de 42 unidades habitacionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008 *apud* SILVEIRA, 2011).

O autor refere que esse programa não tem juros e o prazo para pagamento é de 240 meses, sendo que o pagamento que cada família beneficiada participa é de R\$ 1.262. De acordo com Virissimo (2011), as famílias aderiram à linha de crédito que viabilizou o financiamento por 20 anos pela Caixa, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) do Ministério das Cidades. Segundo Guilherme³⁶,

³⁶ Morador do Utopia desde a inauguração (2009), em entrevista realizada pela autora em março de 2022.

durante entrevista em março de 2022, a parcela mensal do financiamento era no valor aproximado de R\$ 85,00.

Em 2007, após a entrega do edifício, houve uma ruptura com o MNLM em função de conflito de concepção ideológica por parte de alguns moradores e o MNLM. Além disso, algumas preocupações ainda faziam parte do cotidiano dos moradores: uma era garantir que o projeto seria aprovado e os recursos seriam recebidos; a outra preocupação era o receio de setores políticos mais conservadores em impedir a autonomia na gestão do prédio (SILVEIRA, 2011). Segundo Nancy “Foi uma dura batalha, eu diria, difícil e até ser feito, proposto um projeto de lei, que o INSS passasse para o movimento social o prédio”.³⁷

Por meio da auto-organização dos ocupantes na vigia do edifício durante a ocupação, consolidou-se a Comunidade Autônoma Utopia e Luta que, futuramente, criou a Cooperativa de Solidariedade Utopia e Luta (Coopsul), com a intenção substituir a Coopernova, ligada ao MNLM, e de responder juridicamente pelo condomínio (SILVEIRA, 2011). De acordo com Nancy, das pessoas que atualmente moram no Utopia e Luta e que participaram desde a ocupação do edifício até os dias atuais, está apenas ela e seu filho de 19 anos, menino que foi para a ocupação quando tinha 2 anos de idade³⁸.

7.2 A moradia e as famílias

O projeto arquitetônico inicialmente apresentado pelo Coletivo Utopia e Luta, segundo Buonfiglio (2007a), considerava unidades com dimensionamento adequado para atender as necessidades habitacionais de uma família, projeto realizado pela arquiteta Bianca Tupikim, envolvida no sindicato SAERGS³⁹. Segundo autora, a arquiteta foi contratada pelo MNLM, pois o Crédito Solidário permite a contratação de assessoria social e projetista pelos interessados. A contratação ocorreu dado o envolvimento do sindicato com outros projetos ligados ao movimento popular e à habitação popular.

³⁷ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

³⁸ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

³⁹ SAERGS - Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul.

Nesse projeto inicial, a reforma do edifício contemplaria 24 famílias, com unidades de um a dois dormitórios. De acordo com Buonfiglio (2007a, p. 207), “o coletivo Utopia e Luta fez proposições acerca do espaço digno, mais que o espaço mínimo”. De acordo com a autora, no primeiro projeto, como se pode ver na planta baixa a seguir, no pavimento tipo residencial, estavam dispostas 4 unidades por andar, as duas extremas com dois dormitórios e as duas centrais com um dormitório.

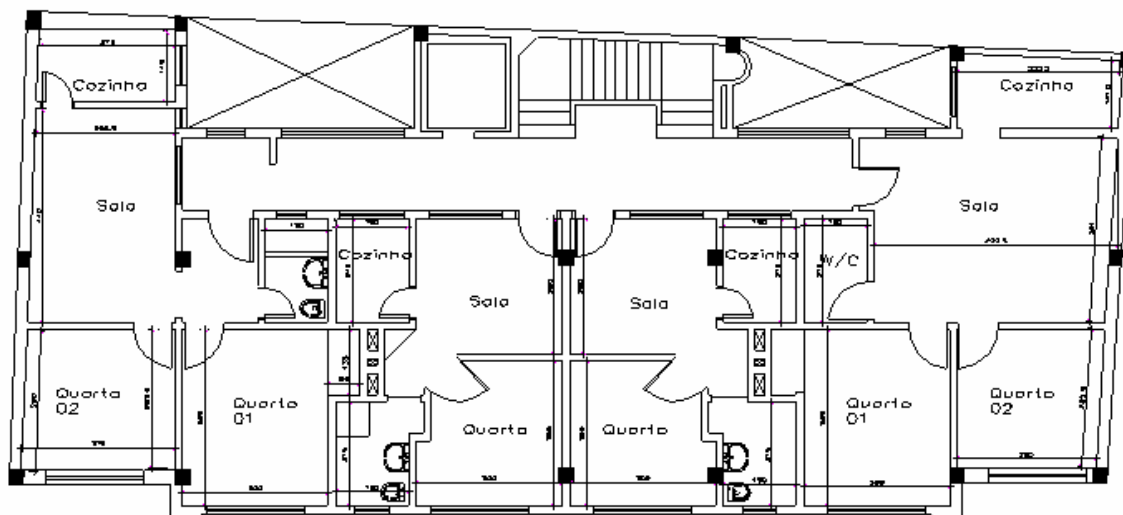


Figura 13 - Planta baixa arquitetônica do pavimento tipo do edifício, referente ao primeiro projeto realizado, contemplando 24 unidades residenciais.

Fonte: Buonfiglio (2007a *apud* Caderno de Ocupação). Autoria: Arquiteta Bianca Tupikim

Entretanto, diante do valor do financiamento disponibilizado pelo Crédito Solidário no atendimento de famílias com renda mensal de até 5 salários-mínimos, foi necessário alterar o projeto para o que estava consolidado entre o grupo que se configurou, sendo necessário desfazer o grupo e criar um novo (BUONFIGLIO, 2007a).

Segundo Nancy, o grupo inicial era composto por famílias entre duas e três crianças, e quando as unidades mudam radicalmente a dimensão, “aí não tem com!”, se perde o grupo inicial e se faz todo um levantamento novamente, tendo que entregar as fichas do novo grupo na CAIXA. Nesse momento, se vai atrás de pessoas para morar no JK, preferencialmente solteiras, no máximo um casal⁴⁰.

⁴⁰ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

Para se adequar aos limites do financiamento, foi realizado um segundo projeto, agora contando com 42 unidades em tipologia de JK⁴¹ com a metragem quadrada reduzida drasticamente (BUONFIGLIO, 2007a). Dessa forma, o primeiro grupo formado se desfez. Segundo a autora, essas questões contribuem para a desmobilização da luta, essa que já se arrasta com as alterações dos perfis de moradores e projetos arquitetônicos (BUONFIGLIO, 2007a).

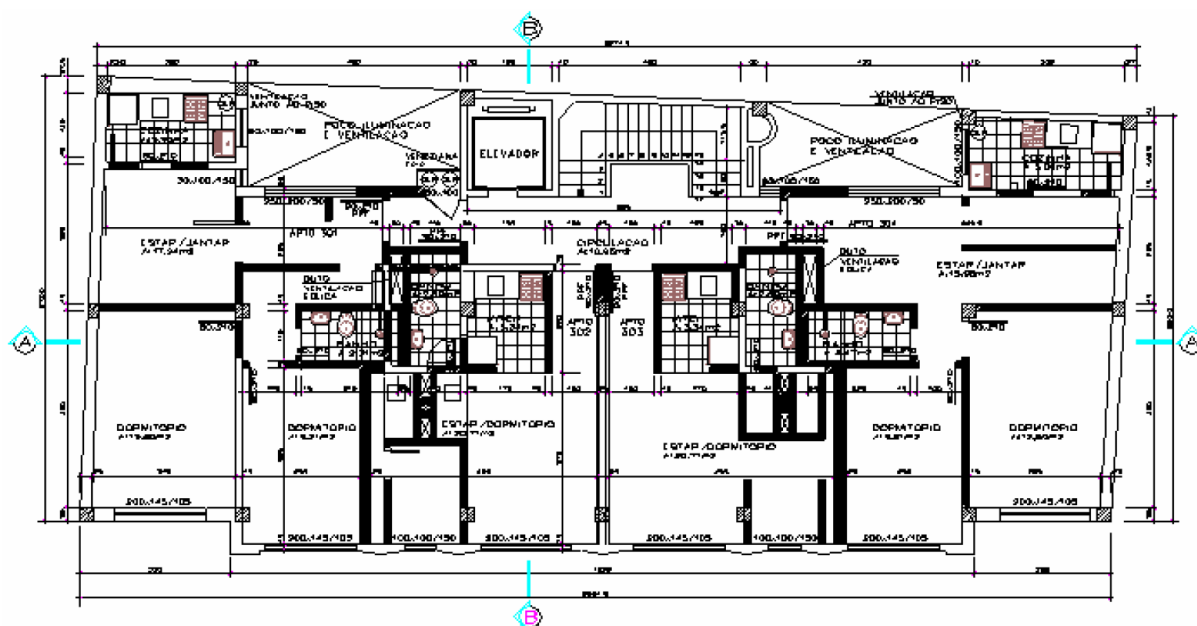


Figura 14 - Planta baixa arquitetônica do pavimento tipo do edifício, referente ao segundo projeto realizado, contemplando 42 unidades residenciais em formato JK.

Fonte: Autoria: Arquiteta Clívia Espinosa. Colaboradoras: Arquitetas Maria Anunciada M Sessegolo e Maria Amélia da S Rosa (*apud* BUONFIGLIO, 2007a).

Segundo Daniel “Mamão”⁴², com isso “mudou totalmente a ideia de moradia do movimento. Praticamente renovou tudo” (BUONFIGLIO, 2007a, p. 196). Daniel “Mamão” complementa: “estabelecer uma comunidade: coisa que a gente tava muito bem encaminhado no outro projeto. Já estávamos criando uma identidade, [havia] solidariedade. Às vezes dá um cansaço de ter que começar tudo de novo” (BUONFIGLIO, 2007a, p. 196).

O processo é lento e isso acaba dispersando as pessoas da luta. Segundo Juliano “Joca”⁴³, “não é fácil, a gente ta lutando contra tudo, contra todos, e às vezes,

⁴¹ Segundo a Arquiteta Clívia Espinosa, a quitinete é um cômodo organizado com sala, dormitório e cozinha, enquanto um apartamento JK é um cômodo com sala e dormitório e a cozinha está separada. Nas duas tipologias de apartamentos, o banheiro é formado por um segundo cômodo (BUONFIGLIO, 2007a).

⁴² Morador, em entrevista realizada para Buonfiglio (2007a).

⁴³ Morador, em entrevista realizada para Buonfiglio (2007a).

contra parte de nós mesmos, pelas próprias questões burocráticas”. Complementa Luiza, moradora que entrou somente no segundo grupo:

Na etapa que a gente chegou, a gente não pode recuar. A gente já quebrou uma série de regras, uma série de barreiras, porque a intensão é sempre essa né? Como é um projeto diferente, inovador, que é popular mesmo, cada vez mais vão botar mais barreiras. (BUONFIGLIO, 2007a, p. 196).

Continua Luiza⁴⁴: “é o que eles querem: que a gente caia fora, que a gente desista. E a gente às vezes sente o grupo um pouco desmobilizado, desmotivado, as pessoas estão cansadas!” (BUONFIGLIO, 2007a, p. 196).

Ainda que o Programa Crédito Solidário tivesse recentemente ampliado o crédito, sendo acessado por família/por unidade de R\$20.000 para 24.000, “o primeiro projeto não pôde ser posto em prática pelo cálculo de custo de aquisição mais a reforma do edifício, ultrapassando o valor de financiamento disponível pelo Crédito Solidário” (BUONFIGLIO, 2007a, p. 194).

Mais uma vez, o contexto neoliberal de habitação direcionado para o mercado e questões burocráticas limitaram a habitação social. Primeiramente, quando a propriedade privada precisou ser a forma de acesso às unidades em função das burocracias do programa. E, depois, a questão do dimensionamento das unidades, que precisou ser menor do que o esperado para ser viável a realização da reforma.

Portanto, a luta utópica pelo direito à cidade manifestada concretamente na luta pelo direito à moradia foi tolhida em sua radicalidade pelo contexto neoliberal de habitação de interesse social na esfera do mercado. Em outras palavras, o direito à moradia das famílias do coletivo restringiu-se ao direito de inserção ao mercado e a utopia está sendo transformada em demanda pela Caixa Econômica Federal incluindo e excluindo por meio de análises de cadastros de renda as famílias, como em qualquer outro programa de financiamento. (BUONFIGLIO, 2007a, p. 207).

De acordo com Buonfiglio (2007a), o perfil das famílias e o espaço foi radicalmente alterado para se enquadrar na nova demanda. Segundo Juslaine⁴⁵, o primeiro grupo, que correspondia ao primeiro projeto, estava já engajado, eram os mesmos que participaram da ocupação, eram famílias já constituídas, sabem que precisam de um espaço maior, teriam um grande esforço também. Segundo a moradora, no novo grupo criado houve um processo de esvaziamento do conteúdo político e da antiga causa que havia orientado por meio da luta e da ocupação.

⁴⁴ Morador, em entrevista realizada para Buonfiglio (2007a).

⁴⁵ Moradora em entrevista realizada para Buonfiglio (2007a).

Depois da tentativa, sem sucesso, de projetar unidades maiores, o projeto para o qual foi aprovado o financiamento e hoje está executado foi o segundo projeto com 42 unidades. Segundo Leal (2009), os apartamentos são de formato JK, sendo 14 deles com áreas de aproximadamente 30 m², as outras 28 unidades têm aproximadamente 25 m².

De acordo com Guilherme⁴⁶, hoje ele mora sozinho no apartamento JK, porém, na maioria das unidades são famílias com filhos que habitam os apartamentos de 30 e 28 m². Segundo Buonfiglio (2007a), com a ideia de apartamentos menores, sem espaço para área de serviço, cria-se uma lavanderia comunitária.

Ainda segundo Buonfiglio (2007a), no projeto inicial estavam dispostas quatro unidades por andar, nessa segunda versão foram organizados seis apartamentos por andar, sendo 4 JK e 2 quitinetes. Segundo a autora, o JK tem a cozinha separada do dormitório e sala, enquanto na quitinete esses três ambientes são unificados.

Atualmente, segundo Virissimo (2011), são aproximadamente 100 pessoas que residem na comunidade, são 42 famílias que, “de forma autogestionária, se revezam em tarefas na tentativa de criar um espaço coletivo, em contraposição às formas individualizadas de convivência”. Essas foram selecionadas através de alguns critérios. De acordo com Eduardo Solari⁴⁷, foi necessário estabelecer critérios para a seleção dos novos moradores, pois o número de famílias ocupantes excedia ao número de apartamentos disponíveis (SILVEIRA, 2011).

Segundo Leal (2009), para a seleção dos moradores, foi levado em consideração a idade dos interessados e a vontade de participação no sistema de autogestão pelo qual o condomínio é administrado, já que nesse sistema são os próprios moradores que cuidam das áreas comuns. Solari⁴⁸ complementa que foi avaliada a “consciência da luta pela moradia e da autogestão como uma metodologia de resistência para um novo modelo de mundo e não só de moradia” (SILVEIRA, 2011, p. 30).

Segundo Leal (2009), também foi avaliado o desinteresse em disputar cargos políticos. Solari⁴⁹ diz que a concepção de autonomia política foi levada em consideração, não seria interessante que a conquista da moradia servisse como

⁴⁶ Morador do Utopia desde a inauguração (2009), em entrevista realizada pela autora em março de 2022.

⁴⁷ Artista uruguaio e morador do Utopia e Luta, através de entrevista realizada para Silveira (2011).

⁴⁸ Artista uruguaio e morador do Utopia e Luta, através de entrevista realizada para Silveira (2011).

⁴⁹ Artista uruguaio e morador do Utopia e Luta, através de entrevista realizada para Silveira (2011).

instrumento para campanhas político-partidárias (SILVEIRA, 2011). De acordo com Leal (2009), um fator importante para a seleção foi a diversidade sexual e étnica, já que, segundo a autora, 70% das chefes de famílias são mulheres e a maioria estuda ou trabalha.

Também com foco na autogestão do condomínio, na seleção das famílias formadoras do segundo grupo buscou-se diferentes perfis profissionais dentre os moradores. Nesse segundo grupo havia enfermeiro, mecânico, diarista, bastante profissionais da área da pintura, entre as mais variadas especializações⁵⁰.

Com relação ao perfil dos moradores, segundo Solari⁵¹, “a maioria são provenientes de bairros periféricos de Porto Alegre, como o Morro da Polícia, Restinga, Partenon, Vila Cruzeiro etc.” (SILVEIRA, 2011, p. 31). Com relação as profissões dos moradores, essas são as mais variadas, desde pedreiros, faxineiras, comerciantes, além de muitos desempregados.

Nos dias de hoje, a maior parte dos moradores não é o beneficiário da moradia, segundo Nancy, pois das 42 unidades, aproximadamente 65% dos moradores não são os que receberam a propriedade. Em muitos casos, os moradores originários foram embora e colocaram algum familiar ou alguém da sua corrente política, algo que descaracteriza muito o projeto original do Utopia. Segundo Nancy, “Nós não podemos impedir, a partir do momento que são mutuários da Caixa Federal né, tem essa propriedade, infelizmente privada, que permite o beneficiário sair e colocar outra pessoa para morar”⁵². A moradora complementa, “Não pode vender nem alugar, mas não temos como impedir de eles colocarem outras pessoas a morarem, mas descaracteriza muito o projeto”⁵³.

7.3 O edifício e os espaços comunitários

Ao entrar no Hall do edifício da Comunidade Autônoma Utopia e Luta, a frase “estás pisando em território da autodeterminação popular” recepciona moradores e visitantes. Segundo Utopia e Luta (2017, s./p.), “Utopia e Luta uma história, que tem

⁵⁰ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

⁵¹ Artista uruguaio e morador do Utopia e Luta, através de entrevista realizada para Silveira (2011).

⁵² Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

⁵³ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

percorrido as consciências do mundo, se enraizando profundamente nas memórias e sentimentos de todxs aquelxs⁵⁴ que sonharam e sonham com um mundo fundamentado na Autonomia, a Autodeterminação e a Autogestão proletária”.



Figura 15 – Foto do Hall de acesso do Coletivo Utopia e Luta, à esquerda o elevador que dá acesso aos pavimentos, ao lado direito a escada e mais à direita a antiga portaria e biblioteca.

Fonte: Fotos realizadas pela autora em setembro de 2022.

O edifício se estrutura em nove andares mais um pavimento subsolo, sete desses são destinados às unidades habitacionais, além do térreo e terraço, espaços de uso comum, assim como o subsolo. Segundo Nancy, no térreo, inicialmente havia a portaria e a biblioteca, com dois computadores e uma televisão, assim como um espaço que era destinado à padaria. O espaço cultural também está disposto no térreo, espaço denominado ‘Quilombo das Artes’, sala com acesso público pela escadaria do viaduto, acessado ao lado da entrada de moradores ao Assentamento⁵⁵.

A moradora e coordenadora do Utopia e Luta complementa referindo que nesse espaço, atualmente, acontecem, aos sábados, oficinas de sopro abertas à

⁵⁴ O uso do X ao invés de letras que determinam o gênero é utilizado no texto como forma de inclusão de todos e todas. Isso porque a língua portuguesa tem o gênero masculino como regra, englobando o gênero feminino, dessa forma, reforça a exclusão das mulheres, bem como de indivíduos de gênero não-binário, isto é, que não se identificam nem como homens, nem como mulheres.

⁵⁵ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

comunidade, aulas de flauta, saxofone e clarinete. Nas quartas-feiras, tem aulas de capoeira do coletivo de capoeira angola 'Gira Ginga' – essas aulas aconteciam duas vezes por semana, mas com a pandemia as aulas foram reduzidas em função dos custos operacionais de deslocamento, pois os integrantes do coletivo vêm de outros bairros da cidade para as aulas no espaço cultural⁵⁶.



Figura 16 - Espaço cultural 'Quilombo das Artes', projeto que faz parte do Utopia e Luta, localizado no térreo do edifício com acesso público pela escadaria do viaduto.

Fonte: Fotos realizadas e editadas pela autora em setembro de 2022.

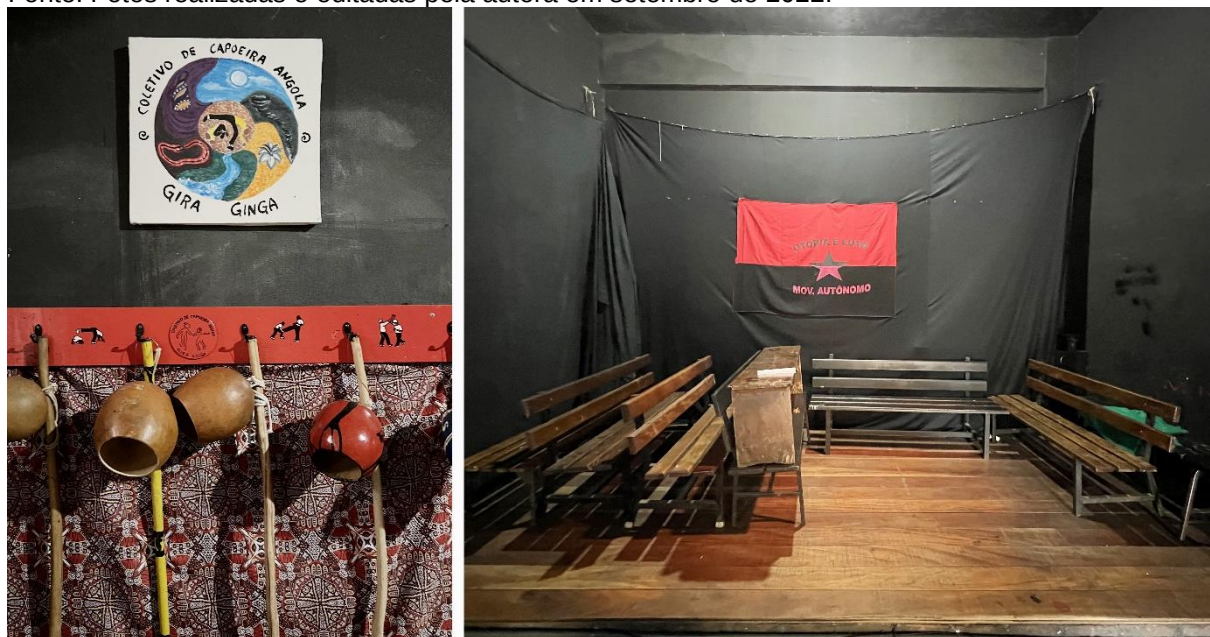


Figura 17 – Espaço cultural idealizado juntamente com o projeto de moradia do Utopia e Luta que segue contemplando aulas e oficinas para a comunidade.

Fonte: Fotos realizadas e editadas pela autora em setembro de 2022.

⁵⁶ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

Segundo Leal (2009), cada andar é temático, sendo o primeiro andar de unidades habitacionais dedicadas aos homens mais idosos, chamado de 'Andar do Homem Novo'. No momento da seleção das unidades, "Os dois homens mais velhos também foram contemplados com apartamentos com sacada de frente para a avenida Borges de Medeiros" (LEAL, 2009, s./p.). Para ilustrar o tema, foi desenhada na parede da escada de circulação a imagem do revolucionário Che Guevara.



Figura 18 - Primeiro andar de unidades de moradia, andar do 'Homem Novo'.
Fonte: Fotos realizadas e editadas pela autora em setembro de 2022.

Também são temas das circulações do Utopia e dão nome aos andares a 'Consciência Negra', os 'Povos Indígenas', a 'Juventude', a 'Biodiversidade', a 'Mulher' e a 'Revolução'. Como na imagem acima, os murais estampados nos andares foram pintados por artistas de diferentes estilos, o mural da "Consciência Negra", por exemplo, foi pintado pelo ator da Terreira da Tribo, Renan Leandro (LEAL, 2009).



Figura 19 - Ator Renan Leandro no momento da realização da pintura do mural do andar com tema da "Consciência Negra".
Fonte: Leal (2009).



Figura 20 - Fotos do andar da 'Consciência Negra', a foto à esquerda é subindo as escadas, antes de chegar no andar do tema, a foto à direita foi tirada do andar, olhando o mural e as escadas que descem para o andar inferior.

Fonte: Fotos realizadas e editadas pela autora em setembro de 2022.

Segundo a atual moradora e coordenadora do Utopia, Nancy, o sétimo andar, o qual tem a 'Mulher' como tema, foi pintado por uma moradora da época, que há muitos anos não reside no Utopia⁵⁷.

⁵⁷ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.



Figura 21 - Mural com o tema 'Mulher', arte realizada por uma beneficiária, moradora na época em que foi realizado o mural.

Fonte: Fotos realizadas pela autora em setembro de 2022.

De acordo com Leal (2009), além dos sete andares destinados às moradias, tem os andares do térreo, subsolo e terraço. Segundo a autora, no subsolo do edifício tem a área destinada à lavanderia, seriam duas máquinas industriais de lavar-roupa e outras duas de secar, para a roupa das crianças terá uma máquina doméstica.

A 'lavanderia comunitária' do tipo industrial funcionou durante 5 anos, com máquinas de lavar e secar gerida pelos moradores no sistema de autogestão, "se tinha um controle de consumo de água, um morador lavava por dia as roupas que se colocava aqui, se tu não podia lavar de manhã, tu lavava de tarde ou de noite, se tu não podia aquele dia tu podia trocar a escala com um outro apartamento"⁵⁸. Atualmente, segundo Nancy, a maior parte dos apartamentos tem sua máquina de lavar própria.

⁵⁸ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.



Figura 22 - À esquerda está o espaço da lavanderia industrial e à direita está a sala de corte e costura, ambas localizadas no subsolo do edifício.

Fonte: Fotos realizadas e editadas pela autora em setembro de 2022.

Ainda no subsolo, complementa Nancy, existe o espaço denominado ‘Corte e Costura’ e o espaço destinado ao uso da serigrafia, ambos são utilizados atualmente por colaboradores. Atualmente, uma senhora trabalha na sala do ‘Corte e Costura’ ministrando oficinas no espaço, antes dela havia uma moradora para a qual o Utopia pagou o curso no Senac e durante um tempo ela ficou com a função de multiplicadora.

Saindo do subsolo, passando pelo térreo e todos os pavimentos de moradia, o último andar, no terraço, no espaço temático do ‘Chico Mendes’, teria inicialmente a área destinada à cozinha industrial, à horta comunitária e ao trabalho (LEAL, 2009). O terraço é formado por uma área aberta com vista para os prédios que formam o centro da cidade, tem banheiras com vegetações e um espaço coberto com estrutura metálica e lona, no qual era onde ficava a horta hidropônica.

A moradora e coordenadora Nancy complementa que hoje não existe mais a hidroponia, atualmente essa área está destinada ao cultivo e cuidados de suculentas por uma bióloga colaboradora. Segundo ela, a bióloga planta e cultiva suculentas porque é o que ela gosta de plantar, requer menos cuidados se comparado com a hidroponia e, também, pelo ‘fator humano’, por não haver pessoas para seguir à frente nos núcleos do Utopia de geração de renda⁵⁹.

Dentro do projeto original temos: padaria industrial, lavanderia industrial, serigrafia, horta, que hoje não é hidropônica, hoje ela contém terra (não mais

⁵⁹ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

a hidroponia) com suculentas e tal, que tem uma durabilidade maior de cuidados, requer menos cuidados que hidroponia e também pelo fator humano de não ter também pessoas pra seguir à frente dos núcleos de geração de renda.⁶⁰



Figura 23 - Terraço, espaço com vista aos prédios do entorno e destinado ao cultivo de suculentas. Fonte: Fotos realizadas e editadas pela autora em setembro de 2022.

Segundo Solari⁶¹, “tínhamos a necessidade de criar um novo modelo devido à falência de todo o sistema habitacional. Por isso, o desenvolvimento de autogestão”. Para Solari, a autogestão propõe a organização de todos, dessa forma, reverterem-se os custos do condomínio para educar as crianças, ensinando informática, trazer assuntos como meio ambiente e com a intensão de melhorar o relacionamento com a sociedade (LEAL, 2009).

A portaria era feita pelos moradores dos 42 apartamentos, era gerida através do revezamento em turnos da noite, das 11 às 5 horas da manhã, complementa a atual moradora e coordenadora do movimento. A autogestão era toda realizada através de escalas, como a portaria, a segurança, a lavanderia, a separação e destinação correta dos lixos, dessa forma se dividia os esforços e não ficava pesado para nenhuma parte:

O lixo era recolhido, o orgânico ia para uma composteira no terraço e o seco ia para o Chocolatão, uma vila aqui próxima que tinha, que vinham buscar semanal, e o rejeito era por escala, o morador recolhia os lixos, tudo por escala, segurança, lavar roupa na lavanderia era por escala, então não tinha um cansaço porque eram 42 apartamentos, um rodízio muito longo, tu não chegava a te cansar.⁶²

⁶⁰ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

⁶¹ Em entrevista para Leal (2009).

⁶² Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

Atualmente, os espaços comunitários não estão em funcionamento como no início da ocupação. Segundo Guilherme⁶³, no início, os espaços coletivos, como a portaria, lavanderia, limpeza, horta hidropônica, cumpriam sua função, mas com o tempo os trabalhos em equipe foram se perdendo e, atualmente, apenas a limpeza segue de forma coletiva. Guilherme⁶⁴ complementa, a respeito dos serviços terceirizados: “apenas o necessário, o serviço de elevador”, todo o restante é realizado pelos moradores, como a manutenção do edifício e outros serviços.

A organização autogerida iniciou juntamente com a ocupação do prédio e permaneceu durante os próximos 5 anos, hoje não está da mesma forma que começou. Segundo Nancy, atualmente o Utopia e Luta apresenta o sistema de autogestão enfraquecido, como a maior parte dos moradores hoje não são os beneficiários, os atuais moradores não participam no que foi proposto, “aí quando chegam essas pessoas, elas não se envolvem com nada”⁶⁵.

7.4 Utopia e Luta, além da moradia

O processo se iniciou por meio de uma ocupação e foi legalizada em um assentamento urbano. Ao longo dos anos, os beneficiários foram encarando como propriedade privada, muitos moradores originários foram embora e colocaram amigos ou parentes, o que acabou por descaracterizar o processo como um todo, trazendo vulnerabilidade para o Utopia e Luta em termos de moradia. “As pessoas não têm conhecimento do projeto inicial e social e daí não tem comprometimento nenhum, isso dá uma vulnerabilidade em termos de moradia”⁶⁶.

O Utopia e Luta está estruturado em três eixos, complementa a coordenadora. Primeiro, o Movimento Social Utopia e Luta, “muito forte, muito respeitado pelos demais coletivos autônomos do mundo todo”, segundo o CNPJ, Cooperativa Mista Solidária Utopia e Luta (COOPSUL), “extremamente séria, extremamente respeitada, está à frente de um projeto de 50 moradias”, e, por fim, a moradia do Utopia e Luta, que atualmente é

⁶³ Morador do Utopia desde a inauguração (2009), em entrevista realizada por Leal (2009) em março de 2022.

⁶⁴ Morador do Utopia desde a inauguração (2009), em entrevista realizada por Leal (2009) em março de 2022.

⁶⁵ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

⁶⁶ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

o ponto fraco, uma moradia vulnerável, isso pela alta rotatividade dos moradores que pouco contribuem para o sistema autogestionário em que o projeto foi estruturado.

O Utopia serve como referência, então uma cooperativa extremamente séria, forte, com projetos fora, muito legal, um movimento muito sério, muito acreditado, uma simbologia muito forte, mas uma moradia vulnerável, isso sim pelas entradas e saídas de pessoas nos apartamentos.⁶⁷

O sistema da propriedade privada, através da Caixa Econômica Federal, permite essas entradas e saídas dos beneficiários, não é permitido vender ou alugar, porém, a rotatividade “descaracteriza muito o projeto”⁶⁸. Nancy, a coordenadora, destaca: “a nossa vulnerabilidade do Utopia e Luta ela está dentro do contexto da moradia, mas o Utopia e Luta não é só a moradia e esse prédio, nós estamos representados em muitas outras instâncias”.

Atualmente, a cooperativa, representada pelo uruguaio Eduardo Solari, que estava à frente da ocupação e consolidação do Utopia e Luta, está com o projeto Orquídea Libertária em Gravataí, cidade próxima da capital. É um projeto de 50 moradias para as pessoas em vulnerabilidade, para os catadores e recicladores da cidade, projeto que segue os moldes iniciais do Utopia e Luta:

Projeto com características do que foi o Utopia e Luta inicial, com lavanderia, horta comunitária, salão de reciclagem, salão de alimentação, tudo o que a gente teve de projetos coletivos aqui, alguns ainda temos, lá em Gravataí, o Utopia serve como referência, então uma cooperativa extremamente séria, forte, com projetos fora, muito legal, um movimento muito sério, muito acreditado, uma simbologia muito forte, mas uma moradia vulnerável, isso sim pela entradas e saídas de pessoas nos apartamentos.⁶⁹

Destacado por Nancy, dentre alguns dos projetos realizados pela cooperativa, está o projeto “Plantando alternativas, gerando sustentabilidade”. Nos anos de 2009 até 2012 o projeto foi gerido pela Cooperativa Mista Solidária Utopia e Luta (COOPSUL), selecionado por edital e financiado pelo Programa PETROBRAS Desenvolvimento & Cidadania, evento sediado na comunidade autônoma Utopia e Luta. Nesses anos de projeto, passaram mais de 400 alunos, entre 14 e 17 anos, dos quais muitos vinham de kombi das ilhas do Guaíba para as oficinas que aconteciam nos espaços comunitários do edifício.

⁶⁷ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

⁶⁸ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

⁶⁹ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.



Figura 24 - Foto do cartaz do projeto organizado pela COOPSUL e sediado no Assentamento Utopia e Luta.

Fonte: Fotos realizadas pela autora em setembro de 2022.

De acordo com Silveira (2011, p. 31), a COOPSUL é o “braço econômico e político”. A constituição da cooperativa ocorreu em agosto de 2008, “se deu quando perceberam que esta era a única alternativa jurídica para dar continuidade aos projetos que haviam esboçado durante o período de ocupação, como a padaria, a cozinha e a lavanderia coletiva” (SILVEIRA, 2011, p. 31). Segundo Jonas, morador do Utopia e Luta na época da entrevista, “tinha muita gente desempregada na época, a COOPSUL tinha o papel de nos dar autonomia pra gente poder decidir como gerar renda pras famílias de cá”⁷⁰.

Diante dos três eixos que foram o Utopia e Luta, a moradia é o mais vulnerável, os demais eixos seguem ativos. Atualmente, em função da pouca participação dos atuais moradores nos espaços coletivos, as parcerias externas se tornam fundamentais, são quem ainda mantêm alguns dos projetos acesos e em funcionamento. Como destacou a coordenadora, “o Fator humano é uma coisa que pesa muito, isso para todos os coletivos e grupos”. Sobre a atual vulnerabilidade da

⁷⁰ Morador do Utopia na época da entrevista, em entrevista realizada por Silveira (2011).

moradia do Utopia e Luta, Nancy finaliza dizendo: “Seguimos ainda fortes? Sim, mas contando muito mais com as parcerias externas do que interna, mas ainda seguimos fortes!”⁷¹.

7.5 O centro e as oportunidades: a “utopia urbana”

Edifício localizado no Centro Histórico de Porto Alegre, cidade capital do Estado do Rio Grande do Sul, é atualmente o acesso à moradia de 42 famílias. Construção que possibilitou a garantia da moradia próxima do trabalho, dos equipamentos de saúde, transporte público, áreas de lazer qualificadas, entre outros equipamentos públicos gratuitos, oferece qualidade de vida para essas famílias.

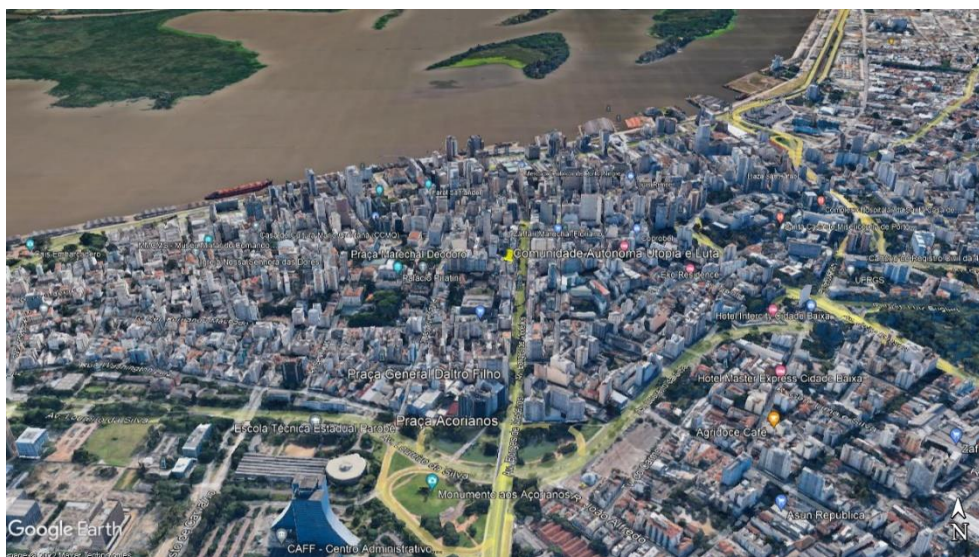


Figura 25 - Imagem de satélite com destaque para a localização da Comunidade Autônoma Utopia e Luta, inserida no centro histórico da cidade de Porto Alegre.
Fonte: Imagem de satélite do Google Earth (2022).

As áreas centrais das cidades são territórios historicamente de elevado custo, há décadas considerados inacessíveis pelas pessoas mais vulneráveis socialmente, especialmente quando se trata da moradia dessa parcela da população (PEDRO, 2019). Segundo Buonfiglio (2007b, p. 282), “A luta dos sem-teto e a possibilidade da construção de uma utopia urbana, espacializada em ocupações de edifícios revela um novo sentido para o discurso do direito à cidade, testando sua validade”. Ainda segundo o autor, esse projeto também surge como forma de reivindicar uma parcela de espaço e controle social na cidade.

⁷¹ Professora, pedagoga, estudante universitária em música, cantora, coordenadora do Utopia e Luta e atual moradora do assentamento, através de entrevista realizada pela autora em setembro de 2022.

O centro das cidades passa a ser reivindicado como aspecto essencial para alcançar o direito à cidade, “à medida que esse espaço, assim como o restante da cidade, é construído pelo esforço de uma coletividade e, portanto, seu acesso também deve ser democratizado” (PEDRO, 2019, p. 31).

O centro também é o maior ponto de visibilidade da vida urbana, recebendo destaque na mídia e nas ações da gestão pública, o que abre o espaço para os movimentos disputarem narrativas e, ao mesmo tempo, intensifica os conflitos, tanto com o capital (pela terra urbana) quanto com o Estado. Os governos, que antes corroboraram com a periferização e formação de favelas em áreas de mananciais, encostas de morros e demais áreas desvalorizadas da cidade, agem com rapidez para conter as ocupações que passaram a se formar nos espaços de interesse imobiliário. (PEDRO, 2019, p. 31).



Figura 26 - À esquerda, fotografia realizada da Avenida Borges de Medeiros, à direita, vista para a entrada da escadaria do Viaduto Otávio Rocha, onde se dá o acesso ao Assentamento Utopia e Luta. Fonte: Fotos realizadas e editadas pela autora em setembro de 2022.

O assentamento Utopia e Luta está mais precisamente localizado nas escadarias do Viaduto Otávio Rocha, na Avenida Borges de Medeiros. Segundo Eduardo Solari⁷², o Utopia está inserido “no meio do centro histórico de Porto Alegre, a 50 metros da Casa Governo, à 60 m da catedral, à 80 m da Assembleia Legislativa e a outros 60 m do Poder Judiciário”. Eduardo Solari⁷³ acrescenta as dificuldades

⁷² Artista uruguaio, fundador do Utopia e Luta e também morador na época da entrevista, através de entrevista realizada para Tavares (2014).

⁷³ Artista uruguaio, fundador do Utopia e Luta e também morador na época da entrevista, através de entrevista realizada para Tavares (2014).

iniciais da relação dos moradores do Utopia e Luta com os demais moradores das áreas centrais:

Nós sofremos preconceitos diretos, nós no meio do centro histórico com uma classe média alta gritando pelas janelas, jogando água, jogando lixo, gritando “não vagabundos”, discriminado totalmente nós por todo o lado. Nesse momento eles nos adoram, porque nós impusemos um respeito dentro dos anos lá e ele vem a comprar o pão, vem a utilizar o que nós produzimos, tudo o que nós produzimos eles vêm e compram, vem tomar chimarrão conosco, são parte de nós. Eles viram que era a única alternativa para revitalizar esse setor histórico do viaduto e passaram os preconceitos, e nós vencemos.⁷⁴



Figura 27 - À esquerda, os degraus de escadaria Otávio Rocha com o acesso ao Assentamento Utopia e Luta, à direita, a vista da escadaria e prédios do entorno, vista do acesso do Utopia e Luta.
Fonte: Fotos realizadas e editadas pela autora em setembro de 2022.

Segundo Eduardo Solari⁷⁵, a importância dessa conquista, uma grande vitória relacionada a utilização do recurso público para habitação social que ficou na história, uma referência hoje em nível nacional:

Temos vitórias grandes com respeito a utilização desse recurso público que se transformou em um território crítico com uma consciência crítica e não se transformou em um prédio qualquer que ficou despercebido pela história, ele entrou na história e é uma “Estaca de Quebracho” na história da luta pela moradia a nível nacional.⁷⁶

⁷⁴ Artista uruguaio, fundador do Utopia e Luta e também morador na época da entrevista, através de entrevista realizada para Tavares (2014).

⁷⁵ Artista uruguaio, fundador do Utopia e Luta e também morador na época da entrevista, através de entrevista realizada para Tavares (2014).

⁷⁶ Artista uruguaio, fundador do Utopia e Luta e também morador na época da entrevista, através de entrevista realizada para Tavares (2014).

Segundo o CAU/RS (2018, s./p.), “adaptar edifícios em estado de abandono para retirar a população das ruas ou de áreas de risco é um dos maiores desafios dos centros urbanos em todo o país”. Na ausência do Estado ou na ineficiência de suas ações, atualmente é preciso apostar em iniciativas autônomas, porém, só isso não basta diante da grande demanda: o Estado precisa dispor recursos, estrutura e profissionais adequados para prover a garantia dos direitos (CAU/RS, 2018).

A Lei nº 11.888/2008 diz que assistência técnica para população de baixa renda é um direito. No entanto, um direito sem regulamentação. Significa que faltam políticas, programas e projetos que garantam sua “materialidade”, para que suas prerrogativas se transformem, de fato, em moradia. (CAU/RS, 2018, s./p.).

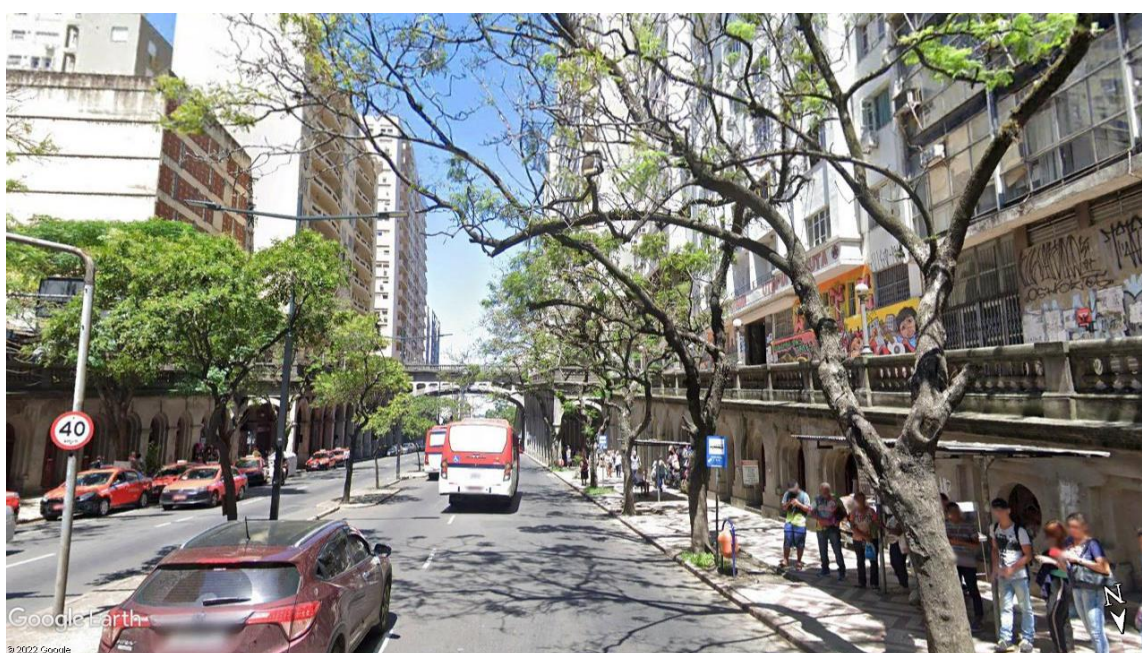


Figura 28 - Imagem de satélite com o Edifício localizado à direita sobre as escadarias do viaduto, com disposição de paradas de ônibus na calçada da frente da avenida.
Fonte: Imagem de satélite do Google Earth (2022).

A Utopia e Luta representa a luta dos movimentos sociais pelo direito à moradia e à cidade, transformando os espaços urbanos para além da especulação imobiliária e atribuindo a eles significados de conquistas coletivas e pessoais pelo direito à moradia com dignidade. O Coletivo Urbano Utopia e Luta é exemplo de movimento social nacional que surgiu em defesa da reivindicação legítima das classes populares classificadas como sem-teto, de ocupação dos vazios urbanos verticais, os quais são de propriedade, na grande maioria das vezes, do poder público, que se apresentou incompetente na gestão do desenvolvimento urbano e afastou grandes massas da população para as distantes periferias, partindo de uma lógica injusta e excludente (MARTINS, 2009).

8 Considerações finais

O Brasil é o país da diversidade, essa multiplicidade está presente também quando o assunto são as formas de moradia utilizadas pela população com menor poder aquisitivo. No universo da habitação, são variadas as alternativas em que essa população mais vulnerável socialmente necessita recorrer para residir em uma moradia, como: habitam e coabitam assentamentos precários, loteamentos irregulares, favelas, cortiços, ocupam edifícios abandonados, apresentam ônus excessivo com aluguel urbano e até mesmo habitam em áreas de risco, bem como são levadas a viver em situação de rua.

Dessa forma, essa variada produção precária da moradia configura a pluralidade de suas condições e, conseqüentemente, a diversidade de demandas por habitação digna para essa população. A demanda por moradia no Brasil, seja necessitando de uma residência nova, pela qualificação da habitação existente ou aluguel urbano, como também necessitando de regularização fundiária ou carente de qualificação da infraestrutura urbana, representa um dos graves problemas habitacionais.

Dessa maneira, o diagnóstico adequado da diversidade da demanda por moradia é de suma importância para a organização de uma política pública eficiente. É fundamental que os dados correspondam com a realidade das necessidades habitacionais, assim como que as interpretações desses dados sejam também condizentes, desvinculadas de qualquer tradição ou interesse.

Os dados, da forma como estão sendo interpretados hoje, pelas principais instituições do país, insistem em classificar a pluralidade da demanda habitacional existente em “déficit habitacional”. Assim, acabam por elevar os números referentes à demanda por novas moradias, quando na realidade essa necessidade seria muito menor do que a revelada e as diversidades, muitas vezes não contempladas, teriam sua real proporção.

A interpretação do diagnóstico da demanda habitacional realizada atualmente no país insiste na tradição da propriedade privada, visto que considera grande parte da diversidade habitacional do país como necessidades de novas moradias. A partir disso, a população com necessidade por novas moradias vem sendo há décadas a principal demanda atendida pelas políticas públicas habitacionais por meio da provisão.

Ao analisar os dados da demanda habitacional obtidos pelas pesquisas, nota-se que a diversidade de demandas habitacionais – que exigiria diferentes modalidades de atendimento – é “camuflada” pelo consenso em torno da provisão e da casa própria, fazendo parecer que essa realmente é a principal demanda. O que acaba por estimular o bloqueio dessas novas possibilidades de atendimentos às variadas demandas, conseqüentemente, contribuem para a baixa eficiência de enfrentamento das reais demandas por habitação realizadas pelas políticas públicas habitacionais promovidas pelo Estado.

Da mesma forma, o termo “déficit habitacional” também vem sendo utilizado tradicionalmente de maneira generalizada para resumir as demandas habitacionais do país. Assim, é importante destacar que nestas considerações finais não será utilizado esse termo para esse fim, já que o “déficit habitacional” se refere as pessoas que necessitam de novas unidades de moradia, ficando excluídas dessa perspectiva a grande demanda por “inadequação de domicílios”, que seria os domicílios que apresentam alguma carência física na moradia ou de infraestrutura urbana, demanda há décadas excluída dos programas públicos estatais.

Ademais, os dados classificados como “déficit habitacional”, segundo a Fundação João Pinheiro, também apresentam uma interpretação questionável. Atualmente, a FJP organiza as demandas habitacionais em déficit habitacional e inadequação de domicílios. Desde 2011, o ônus excessivo com aluguel é o componente com mais peso dentre os demais componentes do déficit habitacional. Ou seja, dessa forma, o diagnóstico da FJP caracteriza em sua metodologia que seria necessária uma nova moradia para todos os domicílios urbanos que fazem parte do ônus excessivo com aluguel urbano, o que, além de inflacionar artificialmente o problema do déficit, também mascara um problema urbano de outra natureza e sua possível solução.

Nessa interpretação dos dados foram excluídas outras modalidades, como o aluguel social ou a “bolsa aluguel”, que seria uma ajuda de custo no aluguel urbano. Assim, foi considerado apenas a provisão habitacional como possível solução dessa demanda. Dessa forma, considera-se que para determinado grupo da população o aluguel não é uma opção, diferente da população de classe média, que prefere pagar aluguel em bairro mais valorizado, mais bem qualificado e de mais status do que comprar um imóvel em áreas suburbanas com pior localização.

Não é necessário, nesses casos, desconsiderar a necessidade de novas moradias por meio da provisão habitacional. Porém, não podemos também, desprezar que o aluguel urbano venha a ser uma possível alternativa, para alguns uma possibilidade definitiva, para outros uma possibilidade passageira até se ter condições de adquirir um imóvel próprio.

As demandas habitacionais referentes ao ônus excessivo com aluguel urbano atuam com grande representatividade nos dados do déficit habitacional. Durante quatro anos analisados, de 2015 a 2019, o ônus excessivo com aluguel urbano correspondeu aproximadamente a 50% dos domicílios que compõem o déficit habitacional. Só no ano de 2019 esse componente representou 51,7% do total do déficit do país, totalizando 3,035 milhões de domicílios nessas condições.

Além disso, outro fato importante também analisado com relação ao ônus excessivo de aluguel urbano é a pequena representatividade da população de mais baixa renda no mercado de aluguel. Nesse contexto, normalmente, as famílias mais pobres estão acessando o mercado de aluguel de modo informal, em sua maioria, também com habitações informais. Esse formato imprime grandes riscos para os inquilinos, que ficam desprotegidos juridicamente de contratos e também com riscos de serem despejados, entre outros aspectos.

Além disso, pela dificuldade de obtenção, esses dados são desprezados no componente de ônus excessivo de aluguel, podendo, na realidade, ter uma maior amplitude do que os dados revelam. Entretanto, políticas públicas com ênfase no aluguel social, tendo como prioridade as famílias com menor renda, estariam atendendo com preferência essa demanda informal que não consegue financeiramente sustentar os preços do mercado formal de aluguéis e que, além do mais, podem estar correndo riscos com as informalidades.

Dessa forma, se fôssemos considerar que a demanda de ônus excessivo com aluguel urbano seria uma demanda além do déficit habitacional e da inadequação de domicílios, os dados que correspondem ao déficit habitacional seriam reduzidos drasticamente e, conseqüentemente, precisariam ser reduzidas as políticas públicas com esse protagonismo. Isso porque é alta a representatividade dessa demanda nos dados de déficit habitacional, incluída de forma desacertada, representando, em cinco anos de pesquisa analisados, uma proporção equivalente à metade da totalidade dos dados de déficit por moradia.

De fato, não podemos desconsiderar a provisão de moradias como modalidade habitacional. Há, certamente, uma parcela da população que necessita e almeja ter a propriedade de uma nova moradia, porém, o que é questionável é a interpretação de todas as demandas derivadas de carências urbanas e habitacionais como “déficit habitacional”. Isso talvez esteja contribuindo para o aumento artificial da demanda por provisão, fazendo com que o “déficit habitacional” pareça maior do que se observa de fato, contribuindo e incentivando a insistência pela perspectiva de única atuação do Estado.

Utilizar a provisão habitacional como única solução possível para a questão habitacional do Brasil é a maneira pela qual, há décadas, o Estado brasileiro vem realizando as políticas públicas habitacionais, deixando às margens dos programas as demais possibilidades de atuação para a obtenção do atendimento real da diversidade das demandas habitacionais. Dessa forma, é necessária a obtenção de um diagnóstico adequado, considerando-o um dos primeiros passos para a organização e construção de uma política habitacional mais consistente e adequada com as solicitações e demandas da população brasileira.

A demanda por habitação social no Brasil é variada e a maneira como o país veio atuando para enfrentar essa demanda foi através de uma perspectiva de atuação dominante, a provisão habitacional, tendo a compra como modalidade de acesso. É que fortemente enraizados em uma visão que mantém as antigas tradições, influenciados pela ideia da propriedade privada e com a intenção de movimentação da construção civil, há décadas são criados os programas habitacionais do país.

Para atender esses objetivos buscados pelo Estado através dos programas, é uma única modalidade que melhor cabe: a provisão habitacional da moradia – aqui entendida como a construção de novas unidades de moradia com acesso através da modalidade de compra – que vem sendo a modalidade protagonista dos programas habitacionais proporcionados pelo Governo nas últimas décadas.

O presente quadro de segregação habitacional instaurado no país tem suas raízes assentadas em um processo de urbanização excludente. Por meio da provisão de moradia é que o mercado habitacional brasileiro permaneceu nas mãos de investidores privados por décadas, o que fez com que a provisão de moradia, historicamente, fosse orientada por uma lógica capitalista. A moradia no Brasil deixou de ser um bem de uso para se tornar um ativo financeiro.

De um lado, os programas habitacionais oferecidos pelo Estado, há décadas, não concentram forças para atender verdadeiramente as demandas habitacionais do país e investem recursos públicos para atender objetivos distorcidos. De outro lado, existem aproximadamente 5.876 milhões de domicílios que necessitam de reposição e 14.225 milhões de moradias que apresentaram alguma inadequação em, pelo menos, um tipo de serviço de infraestrutura.

Dessa forma, a consequência dessa negligência por parte do Estado é um contingente significativo de brasileiros cujo direito à moradia adequada segue, há décadas, desatendido. Essa conjuntura impacta no exercício de uma série de outros direitos, favorecendo para que se comprove no Brasil um quadro de desigualdade social intensa. À vista disso, o modelo de financeirização da moradia revela ser incompatível com a noção de sustentabilidade social.

Essa massiva utilização da provisão habitacional resultou em um vazio no progresso de outras alternativas mais eficazes para o enfrentamento e redução das demandas habitacionais do país. Podemos considerar que a utilização de uma pluralidade de alternativas é mais eficiente nesse enfrentamento porque ao diversificar as formas de atuação, maior será a amplitude de atuação de atendimento, pois atenderá a diversidade da demanda habitacional e, dessa forma, se configuram políticas públicas habitacionais mais eficazes.

O modelo da provisão habitacional foi responsável pelo desaparecimento de uma incipiente construção de política habitacional diversificada, uma política aderente às especificidades locais e sob controle social. Outras alternativas que não tivessem como finalidade principal o acesso a casa própria, tiveram suas iniciativas bloqueadas.

A cultura historicamente construída e difundida da “casa própria” foi um fator de bloqueio a iniciativas e programas de habitação social que não fossem vinculadas diretamente com o modelo de acesso à propriedade privada. Além disso, raros foram os exemplos de políticas de moradia no país que aconteceram independente de agentes e interesses do mercado imobiliário. Não obstante o Estado tenha atuado como o promotor das principais políticas habitacionais de produção de moradia e como o gestor das suas receitas – como BNH e MCMV –, o setor privado foi quem determinou suas condições de execução, trabalhando em uma racionalidade comum: baixa qualidade, má localização, alta rentabilidade para os próprios empreendedores privados e curto intervalo de retorno financeiro dos investimentos.

No mesmo sentido, alternativas de moradia sob a forma de aluguel normalmente aconteceram em situações excepcionais que não se esquivaram da dinâmica do mercado, pois a responsabilidade de obter um imóvel acabou sendo atribuída aos beneficiários, os quais foram e são prejudicados pela falta de uma regulação urbana que garanta imóveis a preços acessíveis, sendo sempre uma solução não definitiva.

Há décadas observa-se uma dificuldade de incorporar alternativas diferentes desse modelo, ao mesmo tempo estatal e privatista, o qual viabiliza a casa própria por meio do sistema de financeirização que traz para as políticas habitacionais o papel de promotor imobiliário. Dessa forma, até mesmo sugestões inovadoras que surgem às margens das políticas públicas tradicionais, como a reabilitação de edifícios ociosos por meio da ocupação, para ser viabilizada precisou abandonar a ideia do aluguel social que havia sido formada pelos ocupantes e moradores, tendo como exemplo o caso do Assentamento Utopia e Luta, em que o modelo apoiado no financiamento foi única forma encontrada para sua realização.

Diante de anos de provisão habitacional no Brasil surge uma das grandes contradições da política pública de provisão habitacional oferecida pelo Estado: a pouca eficiência de atendimento das famílias socialmente vulneráveis. A lógica da provisão habitacional dificulta a incorporação da população que não consegue pagar pelo imóvel próprio, características que são encontradas pela maioria da população que está considerada nos dados da demanda por moradia, para a qual as políticas e programas públicos deveriam se concentrar para atender.

Além da sua utilização como perspectiva de única atuação, a baixa eficiência do atendimento à população mais pobre também vem aprofundando as segregações socioespaciais através da questionável implantação pela qual foram feitos os conjuntos, evidenciando o afastamento da população mais pobre das áreas urbanas da cidade.

O problema do elevado custo da terra em áreas urbanizadas das cidades, na maioria das vezes áreas urbanisticamente consolidadas, acaba por pressionar a localização periférica das novas unidades de casas ou condomínios para habitações sociais. Além do alto valor, a indisponibilidade de terrenos nessas áreas também é um fator que dificulta a implantação da provisão social em áreas urbanizadas.

Considerando que essas áreas urbanas consolidadas são áreas de suma importância para a questão habitacional e diante do presente cenário de produção do

espaço urbano das cidades, principalmente das grandes cidades brasileiras, é necessário a utilização de modalidades que se conciliem com essa configuração. Dessa maneira, é importante considerar alternativas, como o aluguel social urbano, a reabilitação de prédios ociosos em áreas centrais, a regularização fundiária de lotes em áreas urbanizadas, entre outras variadas modalidades que considerem o direito à cidade e ao urbano como parte indissociável do direito à moradia.

Para o enfrentamento da variada demanda habitacional do país é necessário que as políticas habitacionais também sejam múltiplas, evitando o atendimento de apenas um grupo em especial. Os problemas são variados e para tanto são necessárias ações próprias de enfrentamento para cada problema identificado, ou seja, para cada demanda habitacional.

Outra consideração relevante é que ao considerar a multiplicidade das demandas habitacionais e, conseqüentemente, das ações de enfrentamento, poderão ser atendidas as necessidades mais urgentes de alguns territórios, como infraestrutura urbana básica, acesso a equipamentos públicos, solução de mobilidade, como moradias para moradores de rua, para moradores de áreas de risco, entre outras necessidades que precisam ser atendidas com ações de curto e médio prazo.

Ao considerar uma única modalidade, essa realizada a médio e longo prazo, são desconsideradas essas ações mais emergenciais, de curto e médio prazo. Sendo assim, ao diversificar as ações de enfrentamento de acordo com as demandas existentes, as necessidades, sejam elas emergenciais ou de longo prazo, serão evidentemente consideradas.

As possibilidades de modalidade são variadas, podendo ocorrer através da concepção da nova moradia por meio da provisão habitacional ou da reforma da existente, através da assistência técnica ou até mesmo pela reforma de um edifício abandonado, como a reabilitação de edifícios ociosos. A modalidade de acesso pode se dar através da aquisição do imóvel ou por meio do aluguel.

Modalidades como a regularização fundiária também são importantes para atendimento amplo das políticas, assim como toda e qualquer modalidade que enfrente as demandas habitacionais plurais do país. Essas e outras formas podem ser utilizadas como atendimento das demandas, independente da alternativa usada, sendo que a localização central em áreas urbanizadas é indispensável, garantindo o direito à cidade.

Além disso, para melhor ampliação da atuação de programas e políticas habitacionais, seria interessante a incorporação de mais de uma modalidade e um único programa. Dessa forma, além das alternativas habitacionais que vão além da provisão habitacional, haveria muito mais possibilidades de atuação e atendimento às necessidades e até mesmo inserção de políticas habitacionais em diferentes locais. Em uma cidade onde há muita demanda de ônus excessivo com aluguel urbano e também muitos imóveis públicos ociosos em áreas urbanas, o Estado poderia atuar em programas e políticas com as modalidades de reabilitação de edifícios ociosos e tendo como forma de acesso o aluguel social.

Além disso, dependendo das demandas habitacionais locais e da característica de cada cidade, a provisão habitacional em áreas urbanizadas também pode ter o aluguel social como modalidade de acesso, não somente como modalidade de compra. Além do aluguel social juntamente com a assistência técnica, a urbanização com o aluguel social e assistência técnica.

É importante, além de considerar a diversidade das demandas habitacionais existentes no país, a diversidade das alternativas de atendimento das demandas e também das possíveis combinação de atuação dessas. É necessário considerar a regionalização dos diagnósticos e, conseqüentemente, a regionalização da atuação dos programas e políticas, para que sejam específicas para a demanda de cada bairro, cidade e estado, qualificando o atendimento às demandas. Isso porque a grande extensão territorial do país contribui para uma maior diversidade das demandas e exige, para melhor eficiência, diagnósticos e atuações de demandas a níveis municipais.

As atuações também devem considerar as peculiaridades e características urbanas locais. Dessa forma, é possível que os programas e políticas habitacionais, possam também trazer ganhos econômicos para cada município. Sendo assim, para evitar erros já ocorridos nas políticas anteriores, o protagonista das políticas públicas habitacionais deve ser sempre o atendimento a essas demandas e não os ganhos econômicos que isso irá trazer. No caso de uma cidade em que o mercado imobiliário de aluguéis centrais se apresenta em queda, seria interessante, por parte do Estado ou Município, haver a modalidade de “bolsa aluguel”.

Dessa forma, seria de grande importância a utilização de abordagens regionalizadas para os programas e políticas de moradia, de modo a proporcionar uma melhor caracterização da demanda e de sua situação socioespacial. Com isso, um

programa de locação social criado para a população de um município não será utilizado da mesma forma em outra cidade. Ao mesmo tempo, vão ao encontro desse pensamento as abordagens generalistas, que apresentam uma perspectiva de única atuação para o país como um todo, forma pela qual foi aplicada a provisão habitacional.

A diversidade das demandas habitacionais e a regionalização tantos dos dados quanto das políticas públicas de habitação são fundamentais para o melhor enfrentamento das demandas por moradia, porém, apenas serão levadas em consideração quando o objetivo das políticas habitacionais forem primordialmente o enfrentamento dessa demanda mais necessitada financeiramente. Há décadas a função principal das políticas públicas habitacionais tem sido a movimentação da economia através da construção civil e, conseqüentemente, a construção de habitação social em grande escala.

Como as regras da provisão habitacional foram ditadas pelo financiamento e pelo mercado imobiliário, os programas destinados a população de renda mais baixa foram, em sua maioria, localizados em terrenos afastados do urbano e de áreas dotadas de infraestrutura. Além disso, outros fatores também contribuíram para o afastamento da parcela mais pobre da população das áreas centrais, como a urbanização desordenada e a ocupação das áreas privilegiadas pela parcela mais abastada da população, assim, essa população acaba, majoritariamente, em áreas precárias da cidade.

A impossibilidade do acesso ao financiamento, conseqüentemente o acesso aos programas e políticas de habitação social do país, somada à ausência de uma política pública eficaz, obriga uma grande parcela da população a ocupar terras e construir sua própria moradia. Através da construção da moradia em assentamentos precários é que muitos grupos desfavorecidos financeiramente habitam as áreas centrais da cidade, fixando suas casas e trabalhos na região. Essas condições causam riscos para a vida dos moradores, pois o mercado informal de aluguel também é uma forma utilizada por grande parte da população que não é atendida pelos programas habitacionais.

A ilegalidade das moradias vem estimulando há décadas a luta por direitos e por meio dos movimentos de luta por moradia os cidadãos exigem a sua inserção legal ao meio urbano. Eles questionam a sociedade desigual na qual vivemos, cristalizada na sua estrutura segregadora e, que sem perspectiva de mudanças através dos

mecanismos que foram criados, criam novos caminhos de busca pela conquista dos direitos que no passado foram tomados e negados.

Também é através das ocupações em edifícios ociosos localizados em áreas centrais que alguns grupos vulneráveis, organizados em torno de movimentos sociais, conseguem habitar as áreas urbanas das cidades. Considerando meio urbano da cidade como peça fundamental para os programas de habitação social, surge a segunda contradição da questão habitacional discutida neste trabalho: a relação da grande demanda habitacional versus a grande quantidade de imóveis ociosos no centro das cidades. O centro das cidades, em muitos casos, também corresponde ao centro histórico e cultural, em função da presença do patrimônio, é uma explicação claramente cabível como justificativa política.

A situação precária em que grande parte das famílias vivem nas áreas centrais da cidade é consequência da insuficiência de políticas governamentais eficazes para esses perfis socioeconômicos, somada ao desinteresse dos promotores imobiliários privados em atender esse público mais necessitado, ou seja, desinteressados em resolver a questão habitacional.

A indisponibilidade de terras é um dos maiores entraves para a habitação de interesse social, a indisponibilidade de terras em áreas dotadas de infraestrutura ainda é maior. Dessa forma, a ocupação de prédios ociosos no centro das cidades acaba despertando nos movimentos populares uma grande oportunidade de luta pelos direitos de moradia. Na ausência de políticas eficazes gerenciadas pelo Estado ou na ineficiência das suas ações, é preciso apostar em iniciativas autônomas, pois mesmo que aconteçam com pouca frequência e quantidade, servem como inspiração para novas lutas.

Nessa perspectiva, a protagonista produção em grande escala e de forma padronizada de moradia sai de cena e vai aos poucos dando espaço para o morar no centro das cidades, o reformar para habitar. Aos poucos, outras possibilidades podem complementar as políticas públicas habitacionais existentes, porém, a nova protagonista dessas ações precisa ser as necessidades dos mais carentes por moradia e sem considerar o urbano como a utopia da habitação social. A luta dos sem-teto e a possibilidade da construção de uma utopia urbana criam novos encaminhamentos políticos na questão habitacional do país.

O Brasil só conseguirá ser eficiente na questão habitacional quando o atendimento aos grupos mais necessitados for o principal objetivo das políticas e

programas oferecidos, quando realmente as diversidades das demandas habitacionais forem levadas em consideração, criando diversificados programas de atendimentos, diferentes para os diversos estados e municípios desse imenso país.

Dessa forma, independente da variedade das demandas habitacionais e das variadas formas de enfrentamento dessas demandas, as futuras abordagens precisam considerar o urbano como um aspecto indissociável da questão habitacional. O espaço urbano proporciona a garantia de infraestrutura, facilidade de locomoção, transporte coletivo, acesso a equipamentos urbanos, eventos culturais, proximidade dos locais de trabalho, grande possibilidade de crescimento social e profissional, entre outras diversas vantagens que a cidade pode oferecer para a população mais necessitada.

Durante anos de provisão habitacional oferecida pelo Estado, as moradias, quando eram destinadas às famílias de baixa renda, eram localizadas, em sua quase totalidade, às margens da cidade, em sua periferia, em áreas mais baratas. Tal barateamento é consequência, muitas vezes, por não haver acesso à infraestrutura de saneamento básico, ao transporte coletivo, aos equipamentos comunitários de saúde, lazer e cultura e, também, por não haver ofertas de emprego. Por fim, são áreas que não podem ser consideradas cidades.

Nota-se que as políticas concentradas na provisão deixam às margens uma grande parcela reprimida da demanda habitacional. O atendimento da provisão, mesmo que não muito eficiente, vem atendendo há décadas as necessidades das famílias por novas habitações, o déficit habitacional. Contudo, segundo a metodologia da FJP, a inadequação de domicílios é a demanda relacionada às carências da infraestrutura urbana ou físicas dos domicílios, as quais interferem na qualidade de vida dos que ali habitam.

Se a provisão de moradias para a classe mais necessitada está localizada em áreas distantes da infraestrutura oferecida pela área urbana, pode-se dizer que a provisão, nos formatos que atuou no Brasil, principalmente àquela para a população baixa renda, além de ter enfrentado em partes a demanda por moradia do país, talvez também tenha contribuído para o aumento da demanda de inadequação de domicílios, quando insere a população, na maioria dos casos, em áreas sem infraestrutura urbana.

Dessa forma, surge uma importante contradição deste trabalho: a provisão habitacional, principalmente aquela direcionada à população mais pobre, quanto

maior a sua escala de produção, maior a contribuição para o aumento da demanda de inadequação de domicílios no país. Essa demanda talvez seja essa a mais relevante, já que considera a cidade e o espaço urbano, principalmente a infraestrutura urbana, como prioridade de atendimento.

A contribuição da provisão habitacional no aumento da inadequação habitacional é resultado dos problemas causados por modalidades que desconsideram o meio urbano. Inicialmente, pela interpretação do diagnóstico que enfatiza a provisão, quando inclui as demandas invisíveis em necessidade de novas moradias e as políticas habitacionais que atendem essas demandas sinalizadas sem muita coerência.

Sinalizar as demandas invisíveis seria o argumento necessário para demonstrar as necessidades de plurais soluções para a questão da habitação. Dessa forma, também seria necessário a redução de forma drástica da provisão habitacional. Seria uma grande movimentação entre diversos setores já estruturados, mas necessário para a qualificação do atendimento as necessidades habitacionais de forma real.

A provisão habitacional, além de contribuir para intensificar as demandas de inadequação de domicílios, quando insere a população mais necessitada em conjuntos distantes do urbano, tampouco ataca o próprio “déficit habitacional”. Isso posto que a provisão habitacional, nos moldes em que se configurou no país, teve seu modelo apoiado no financiamento, o qual se torna inacessível aos grupos mais necessitados por moradia, grupo que deveria ser os protagonistas dessas ações.

São décadas de desatendimento às diversidades. O atendimento que foi proporcionado chegou de forma equivocada, através de modelos que não consideram as necessidades financeiras do público-alvo e sem considerar o espaço urbano. Tal forma, além de não ter contribuído para o enfrentamento do “déficit habitacional”, prejudicou os dados da demanda que considera o urbano, a inadequação de domicílios urbanos.

À vista disso, diferente do que se imaginava ao início deste estudo, a caracterização das demandas habitacionais é um dos aspectos mais relevantes da questão habitacional do país. A identificação e interpretação dessas diversidades existentes configuram o diagnóstico do problema da moradia. Se esses corresponderem com as realidades apresentadas, se configura a base, o princípio para programas e políticas públicas eficazes no combate da diversidade da demanda.

Dessa maneira, esta pesquisa busca contribuir para as próximas políticas públicas habitacionais, que precisam ser mais coerentes no enfrentamento da pluralidade existente. A população necessita por moradia digna, por políticas públicas que tenham como o objetivo prioritário o atendimento das necessidades da população mais pobre, considerando a diversidade habitacional do país inserida na cidade, pois o urbano é um aspecto indissociável da questão habitacional.

Referências

- ANITELLI, Felipe; TRAMONTANO, Marcelo. Abordagens incomuns na política habitacional brasileira: Reabilitação de edifícios ociosos e sua conversão em habitação de interesse social. **CIDADES, Comunidades e Territórios**, ed. 32, p. 40-50, jun. 2016.
- ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura Nova**: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. X, n. 31, p. 21-36, 1990.
- ARRETCHE, Marta (coord.). **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades/CEM, 2007.
- ARRUDA, Sande Nascimento de; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife. **Revista C&Trópico**, v. 43, edição especial, p. 159-184, 2019.
- AZEVEDO, Sérgio de; ARAÚJO, Maria Bernadette. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos metrópole**, v. 17, p. 241-255, 2007.
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correa Lima. **Para além do Minha Casa Minha Vida**: Uma política de habitação de interesse social? Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. “Política Habitacional e locação em Salvador”. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 267-282, maio/ago. 2014.
- BEDIN, Millena Fernanda; FIGUEIREDO, Maria Paula Fontana; DIAS, Solange Irene Smolarek. Urbanismo Social: uma análise crítica das cidades, a partir de um conjunto habitacional do programa minha casa, minha vida. **Revista Thêma et Scientia**, v. 11, n. 2E, jul./dez. 2021.
- BEZERRA, Raphaella Karla Portes; CAMARGO, Pedro Luiz Teixeira de; COSTA, Carmem Lúcia. Aspectos habitacionais no Brasil: resumo histórico e estudo de caso da cidade de Uberlândia (MG). **Revista Princípios**, n. 161, mar./jun. 2021.
- BÖHM, Thais. Minha Casa Minha Vida não reduziu déficit habitacional, afirma estudo. **Jornal do Senado**, Brasília, ano XIV, n. 622, 20/02/2018.
- BOMFIM, Valéria Cusinato. O Centro Histórico de São Paulo: A vacância imobiliária, as ocupações e os processos de reabilitação urbana. **Cadernos Metrópole**, n. 12, p. 27-48, 2004.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Revista Análise Social**, Lisboa, v. XXIX, n. 127, p. 711-734, 1994.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, Nabil (coord.). **Os pioneiros da habitação social - v. 1**: cem anos de construção de política pública no Brasil. São Paulo: UNESP; SESC, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. 2001a. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317-/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya>>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.931, 2 de agosto de 2004**. Patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.481, 31 de maio de 2007**. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.888, 24 de dezembro de 2008**. Lei da Assistência Técnica pública e gratuita. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MPPR, 2009a. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLA_NONACIONALDEHABITAO.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.977, 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 2009b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.465, 11 de julho de 2017**. Lei da Regularização Fundiária rural e urbana. 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 15 maio 2022.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. **O Resgate do centro de Porto Alegre: A Luta dos sem-teto pelo direito à moradia.** 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007a.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. O “direito à cidade” apropriado: a utopia dos sem-teto ao modelo de gestão do Estado. **Anais do II Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia.** Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, Universidade Federal de Santa Catarina (UFCS), Florianópolis, 2007b.

CANOVA, César Renato. **A Habitação Social no Horizonte da Sustentabilidade: um metaprojeto a partir de espaços coletivos do habitar em Porto Alegre e Lisboa na segunda metade do século XX.** 2021. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. **Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARRASCO, André de Oliveira Torres. “Desenvolvimento tecnológico e políticas habitacionais”. **Cadernos de pesquisa do LAP**, São Paulo, v. 32, jun./dez. 2000.

CARRASCO, André de Oliveira Torres. **Os limites da arquitetura, do urbanismo e do planejamento urbano em um contexto de modernização retardatária:** As particularidades desse impasse no caso brasileiro. 2011. 263f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CARRASCO, André de Oliveira Torres. O processo de produção do espaço urbano na cidade de pelotas: subsídios para uma reflexão sobre o desenvolvimento das relações de desigualdade entre centro e periferia. **Oculum ens.**, Campinas, v. 14, n. 3, 2017.

CARVALHO, André Luiz. Além da habitação, muito aquém da apropriação: produção de moradia e representação nos distritos centrais da cidade de São Paulo. **Geosp – Espaço e Tempo**, v. 22, n. 1, p. 138-152, 2018.

CAU/BR; CAU/SC. **ATHIS: Assistência técnica em habitação de interesse social, um direito e muitas possibilidades.** Brasília: CAU/BR, CAU/SC, 2018.

CAU/RS. Projetar para reformar: alternativas para democratizar e melhor ocupar o centro de Porto Alegre. **CAU/RS.** 2018. Disponível em: <<https://www.caurs.gov.br/projetar-para-reformar-alternativas-para-democratizar-e-ocupar-o-centro-de-porto-alegre/>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

CEM/CEBRAP; MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Assentamentos precários no Brasil urbano.** Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007. Disponível em: <<https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/relatorio-assentamentos-precatorios-no-brasil-urbano.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CHIARELLI, Lúcia Maria Ávila. **Habitação social em pelotas (1987-2010) influências das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais.**

2014. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira; MEDEIROS, Yara. Programa de Habitação Rural do Rio Grande do Sul. *In*: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira; MEDEIROS, Yara. **Assistência técnica, um Direito de Todos, construindo uma Política Nacional**: Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007. p. 49-51.

DIEHL, Luiza Mallmann; THENNEPOHL, Dílson. A importância do fundo de garantia do tempo de serviço - FGTS para o desenvolvimento brasileiro. **Revista de Desenvolvimento Econômico (Rde)**, ano XIII, n. 23, jun. 2011.

D'OTTAVIANO, Maria Caila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: Velhas e novas questões. **Planejamento e políticas públicas**, n.32, jan./jun. 2009.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

FINEP/GAP. **Habitação popular**: inventário de ação governamental. Rio de Janeiro: FINEP/GAP, 1985.

FOGLIATTO, Débora. Após anos de luta, Assentamento 20 de Novembro assina contrato com a Caixa para início de obras. **SUL21**, 2016. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/em-destaque/2016/05/apos-anos-de-luta-assentamento-20-de-novembro-assina-contrato-com-a-caixa-para-inicio-de-obras/>>. Acesso em: 30 maio 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Estatística & Informações, n. 6. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2016 - 2019**. Belo Horizonte: Diretoria de Estatísticas e Informações (Direi), 2020a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Inadequação de domicílios no Brasil 2016 - 2019**. Belo Horizonte: Diretoria de Estatísticas e Informações (Direi), 2020b.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Metodologia do Déficit Habitacional e da Inadequação de domicílios no Brasil 2016 - 2019**. Belo Horizonte: Diretoria de Estatísticas e Informações (Direi), 2020c.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Autoconstrução e sua Consideração na Reconstrução dos Territórios Atingidos pelo Desastre do Rio Doce**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020.

FREITAS, Gabriela de *et al.* Políticas públicas voltadas à habitação social: perspectivas além da casa em porto alegre (RS). **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 8, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n. 41, p. 292-319, jan./abr. 2016.

GUSSO, Ramon José. **Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: O Fórum Nacional de Reforma Urbana**. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010: Características urbanísticas do entorno dos domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010: Características da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios: Síntese de Indicadores de 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

JUNIOR, Reyes Edgar; BANDEIRA, Ludmila Ferreira. Programa Minha Casa Minha Vida (2012-2016): análise da eficiência relativa dos municípios brasileiros na execução de programas federais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220190341>> Acesso em: 29 jan. 2022.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEAL, Fabiana. **Sem-teto reformam 1º prédio público de moradia social do País**. Porto Alegre: Movimento Autônomo Utopia e Luta, 2009 Disponível em: <<http://utopia-e-luta.blogspot.com/2009/03/>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (orgs.). **A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. p. 119-133.

MARICATO, Erminia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. As ideais fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARTINS, Andreia Marin. **Movimentos Sociais de Luta pelos Direitos a Moradia e a Cidade**: a resignificação dos espaços urbanos. 2009. Artigo (Disciplina Movimentos Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MERCÊS, Simaia do Socorro Sales das; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury; LOBO, Marco Aurélio Arbage. "Locação social no Centro Histórico de Belém: investigação introdutória". **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 299-311, 2014.

MINAS GERAIS, **Lei estadual nº 5399, 12 de Dezembro de 1969**. Lei que autoriza instituição de Fundação destinada à pesquisa aplicada nos campos da economia, da administração e da tecnologia básica e social. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-5399-1969-minas-gerais-autoriza-instituicao-de-fundacao-destinada-a-pesquisa-aplicada-nos-campos-da-economia-da-administracao-e-da-tecnologia-basica-e-social>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

MINISTÉRIOS DAS CIDADES. **Cartilha da 6ª Conferência Nacional das Cidades**. A Função social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em <https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/concidade/Cartilha_6_Conferencia_Nacional_das_Cidades.pdf>. Acesso: 2 abr. 2022.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Reurb: Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017. **Ministério das Cidades**, 2017. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf> Acesso: 29 mar. 2022.

NALIN, Nilene Maria. **O Trabalho do assistente social na política de Habitação de interesse social**: o direito à moradia em debate. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social), PUCRS, Porto Alegre, 2013.

NASCIMENTO, Denise Morado. A autoconstrução na produção do espaço urbano. Estado e capital imobiliário. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (orgs.). **Estado e capital mobiliário**: Convergências na produção do espaço urbano. São Paulo: Editora C/Arte, 2011. Disponível em: <http://praxis.arq.ufmg.br/textos/capitulo_jupira.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2022.

NEUHOLD, Roberta dos Reis. **Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de Imóveis Ociosos**: A luta por políticas públicas habitacionais na área. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe**: uma herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas

efectivas en vivienda y hábitat. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

PEDRO, Carina Castro. **Reabilitação de edifícios ociosos e a moradia popular no centro da cidade**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

PINTO, Jones Vieira. **Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS**: caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e a da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Revista Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 20, p. 4-5, 2009.

SANTOS, Luísa de Azevedo dos. **Aplicabilidades da assistência técnica**: um estudo das diferentes modalidades de aplicação da Lei 11.888/2008 no contexto atual (2017-2018). 2019. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

SCHWANZ, Angélica Kohls *et al.* A Requalificação de edifícios ociosos para habitação de interesse social. *In*: SEMINÁRIO INTERINSTITUCIONAL DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO, 23. **Anais...** Cruz Alta, 2018.

SEHAB. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo**: caderno para discussão pública. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

SILVA, Laís Fernanda de Azevedo. **Desigualdade social e cidadania**: um estudo sobre a luta pelo direito à moradia do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SILVEIRA, Renata Ferreira. **Autogestão e Geografia**: os territórios no viés das resistências. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SOUZA, Maressa Fonseca e; STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. Espaços Domésticos Autoconstruídos: Modos de vida e modos de habitar. **Fórum Habitar 2017**, IAU-USP, 2017.

SOUZA, Maressa Fonseca e; STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. Modos de vida e modos de habitar na moradia autoconstruída. IAU-USP: **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, 2018.

TAVARES, Eliane. Utopia e Luta - Eduardo Solari. **Youtube**, 3/11/2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nxmLmJIGSBg>>. Acesso em: 16 abr. 2022.

UTOPIA E LUTA. Desde a pedra fundacional, Utopia e Luta resiste. **Blogspot da Comunidade Autônoma Utopia e Luta**, 23/09/2017. Disponível em: <<http://utopia-e-luta.blogspot.com/>>. Acesso em 15 maio 2020.

VIDAL, Fernando Edmundo Chermont. **A Autoconstrução e o Mutirão Assistidos como Alternativas para a Produção de Habitações de Interesse Social**. 2008. 165f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

VIRISSIMO, Vivian. Assentamento em prédio público desafia política habitacional Assentamento em prédio público desafia política habitacional. **SUL21**, 2011. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/noticias/2011/09/assentamento-em-predio-publico-de-porto-alegre-desafia-politica-habitacional/>>. Acesso em: 30 maio 2020.

VOGT, Helena de Moura; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. O descompasso entre as políticas e os indicadores habitacionais no Brasil: uma análise em municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 56, p. 261-281, jan./jun. 2020. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/14726/8876>>. Acesso em: 27 set. 2021.

WEIMER, Rodrigo de Azevedo. Habitação popular em Porto Alegre na virada do século XIX para o XX: uma abordagem a partir das ações judiciais de despejo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em História**, Porto Alegre, v. 29, e2022001.

WEISSHEIMER, Marco. Da Ocupação Sarai ao Cais Rooftop: vitória do elitismo e da gentrificação, criticam entidades. **SUL21**, 2022. Disponível em: <<https://sul21.com.br/noticias/geral/2022/01/da-ocupacao-sarai-ao-cais-rooftop-vitoria-do-elitismo-e-da-gentrificacao-criticam-entidades/>>. Acesso em: 16 out. 2022.