

**FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

ANA CAROLINA ALENCAR NUNES

ATENDIDOS #SQN: Pistas para a modelagem de políticas públicas de provimento habitacional efetivas.

**SÃO PAULO – SP
2021**

ANA CAROLINA ALENCAR NUNES

ATENDIDOS #SQN: Pistas para a modelagem de políticas públicas de provimento habitacional efetivas

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Márcia Pereira Cunha

SÃO PAULO – SP
2021

Ficha Catalográfica

NUNES, Ana Carolina Alencar

ATENDIDOS #SQN: Pistas para a modelagem de políticas públicas de provimento habitacional efetivas. / Ana Carolina Alencar Nunes. São Paulo: FLACSO/FPA, 2021.

162 f.: il.

Dissertação (Magíster en Estado Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestria Estado Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientadora: Profa. Dr(a). Marcia Pereira Cunha.

1.Políticas Públicas. 2.Política Habitacional. 3.Habitação Popular. I. Título.

ANA CAROLINA ALENCAR NUNES

ATENDIDOS #SQN: Pistas para a modelagem de políticas públicas de provimento habitacional efetivas.

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em: ___/___/___

Banca Examinadora

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Márcia Pereira Cunha
FLACSO/FPA

Prof. Dr. André Dal'bó da Costa
UFOP

Prof.^a Ms. Alessandra Felix de Almeida
FLACSO/FPA

Olorum abriu caminho, e eu vi!

Dedicar é qualidade e a tive,
e somente assim posso dizer
do sacrifício imposto
e aceito com doçura e carinho
por Alicia, Marina e Otavio

Dedicar é devoção e a tenho,
pelo companheiro e conselheiro
que ao meu lado nem por um segundo
deixou de acreditar
por isso, ao meu amor, Paulo

Dedicar é condição e foi bradado,
por aqueles que com as mãos
calejadas do trajeto
ajudaram a construir o que sou
mais um passo, Antonio e Ormizinda

Dedicar é consideração
e no traçar da política,
cada ensinamento é caminho
e no eito dessa história
aos primeiros, Brandino, Renata e Maurici

AGRADECIMENTOS

Na aula magna do mestrado, o professor Marcio Pochmann nos colocou um desafio: “Contribuir com a construção de novos olhares para a política pública do Brasil”, por isso, agradeço em primeiro lugar ao Partido dos Trabalhadores e seus pensadores, acadêmicos ou não, à Fundação Perseu Abramo e à Flacso pela bolsa, pelo chamado ao desafio, pela oportunidade de ampliar e qualificar minha visão de mundo e de política.

Aos professores, alguns que admiro há anos, José Genoio, Esther Dwek e Miram Belchior, pelas lições de conteúdo e de vida e, aos que conheci no caminho, Jacqueline e Andréa, por bagunçarem meus conceitos; Lucas, pelos saudáveis puxões de orelha e Cléo, pelo cuidado e sensibilidade: A tristeza agradece!

Especialmente à professora Marcia Cunha, que doce e pacientemente me auxiliou e acolheu nos percalços dessa trajetória, orientando e tirando, às vezes a fórceps, a pesquisadora que existe em mim. Passamos pela pandemia juntas e eu não fui fácil. Por isso, obrigada!

À Carla, cuja atuação foi fundamental para quebrar as minhas barreiras pessoais.

À professora Aldaíza Sposati, por me receber, me questionar e dar o empurrão inicial ao que aqui se materializa.

Ao Paulo, querido companheiro, pelas conversas na varanda, pelas perguntas, pelo carinho, pelas indicações de leitura, por cuidar de tudo e todos enquanto eu me trancava, e pela certeza de que “dessa vez vai!”.

Às minhas cunhadas Ana Cláudia e a favorita Ana Cristina, pelas conversas, leituras críticas e apoio.

Aos meus filhos, Alicia, Marina e Otávio, por acreditarem e comemorarem com a mamãe cada capítulo terminado e cuidarem de mim quando o cansaço me pegava.

Aos colegas de turma, amigos de todo o país, por juntos “segurarmos as pontas” e darmos uns aos outros sustentação, além dos maravilhosos finais de semana regados a conversas e risadas.

Aos meus amigos e familiares que acompanharam essa trajetória, Antonio, Ormizinda, Maria Isabel, Alessandra e Toninho, por não me deixarem desistir.

Odoyá! Kaô Kabecilê! Atotô! Laroyê!

“As maiores doenças nossas têm origem no Brasil oficial e a cura só lhe pode vir do Brasil real.”

(Ariano Suassuna)

RESUMO

Atendimentos habitacionais em que os “beneficiários” não têm garantido o direito à moradia. Configurando situações de desproteção social em que uma parcela da população atendida é expurgada, não só de uma unidade habitacional, mas do direito ao direito social à moradia. É a partir da observação desse fenômeno que essa pesquisa se desenvolve. Seria possível, a partir da análise das características dos programas federais de provimento habitacional implantados na Região Metropolitana de São Paulo entre 2003 e 2018, período de existência do Ministério das Cidades, encontrar pistas para o aprimoramento da modelagem das políticas públicas para torná-las mais efetivas na garantia do direito? A questão da habitação é contextualizada como uma mazela intrínseca do sistema capitalista, e como uma necessidade premente da população, sobre a qual, o Estado atua com intencionalidade através de suas estruturas burocrático-legais. O estudo apresenta os detalhes dessa intencionalidade, as características da ação estatal e no que ela se distancia dos objetivos anunciados. Por fim, por meio da análise do que escapa quando da intervenção, analisa as relações que dão existência ao contingente de expurgados.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Política Habitacional. Habitação Popular.

ABSTRACT

Housing services by which the “beneficiaries” do not have their right to housing guaranteed, setting the scene for a lack of social protection in which part of the population is purged, not only from a housing unit, but from the social right to housing. It is from observing such phenomenon that this research is developed. Would it be possible, considering the analysis of the characteristics of the federal housing provision programs implemented in the Sao Paulo Metropolitan Area between 2003 and 2018, period in which the Ministry of Cities was active, to find clues to improve the shaping of public policy in order to make them more effective in guaranteeing of the rights? Housing issues are considered an intrinsic ailment in the context of the capitalist system and perceived as a pressing need for the population, on which the State acts intentionally through its bureaucratic-legal structures. The study presents the details of such intentionality, the characteristics of the state action, and those in which it distances itself from the objectives previously announced. Finally, through the analysis of that which escapes during the intervention, it analyses the relationships that brings into existence a contingent of the purged.

Palavras-Chave: Public Policy. Housing Policy. Popular Housing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Teses e Dissertações defendidas no Brasil sobre habitação de interesse social.	22
Gráfico 2 - Déficit habitacional urbano segundo faixas de renda mensal familiar - Brasil – 2000	63
Gráfico 3 - Participação das faixas de renda no déficit habitacional das regiões, no total das regiões metropolitanas e nas demais áreas – 2019	63
Gráfico 4 - Quantidade de contratos - Carta de Crédito Associativa, por faixa de renda, de 2004 a 2011.	77
Gráfico 5 - Quantidade de contratos - Carta de Crédito Associativa, por faixa de renda, de 2012 a 2015.	78
Gráfico 6 – Previsão de modalidade de produção em programas de provimento HIS.	84
Gráfico 7 – Instrumento de oferta de unidade habitacional em programas de provimento HIS.....	86
Gráfico 8 – Abrangência da seleção de demanda em programas de provimento HIS.	89
Gráfico 9 - Mínimos urbanístico e Integração de projetos em programas de provimento de HIS.....	93
Gráfico 11 -Quantidade de contratos - Carta de Crédito Individual, por faixa de SM, entre 2000 e 2006	137
Gráfico 12 -Quantidade de contratos - Carta de Crédito Individual, por faixa de SM, entre 2007 e 2011	138
Gráfico 13 -Quantidade de contratos - Carta de Crédito Individual, por faixa de renda, entre 2012 e 2015.	138

ORGANOGRAMAS

Organograma 1 - Política Nacional de Habitação	55
Organograma 2 - Componentes da Política Nacional de Habitação.	56

FIGURAS

Figura 1 - Programas de HIS Federais segundo a principal fonte de financiamento	65
Figura 3 – Vendendo a casa dos sonhos, folheto de vendas, Lar Nacional, 1969..	117
Figura 4 - Imagens do programa "Pião da casa própria, 1988 e 2021.....	118

QUADROS

Quadro 1 - Mudanças nos limites de renda para contratação de unidades pelo PAR.	68
Quadro 2 – Tipologia de classificação dos municípios segundo o PEH - RMSP e população residente.	96

MAPAS

Mapa 1 - Localização da RMSP e das cidades que a compõem.	94
Mapa 2 - Classificação dos municípios da RMSP por tipologias segundo o PEH-SP.	96
Mapa 3 - Incidência de programas federais de provimento de HIS nas cidades da RMSP.....	98
Mapa 4 - Quantidade de unidades construídas por município da RMSP.....	100
Mapa 5 - Quantidade de famílias beneficiadas em programas de urbanização de assentamentos precários com previsão de construção de unidades de HIS por município da RMSP.	101

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

#SQN	<i>Hashtag</i> “Só que não”
ATHIS	Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
ATME	Assistência Técnica Gratuita à Moradia Econômica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADMUT	Cadastro de Mutuários da Caixa Econômica Federal
CADÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CNDU	Concelho Nacional de Desenvolvimento Urbano
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DEL	Decreto Lei
EMC	Emenda Constitucional
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HBB	Programa Habitar Brasil
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Previdência
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
LRP	Lei de Registro Público

MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OGU	Orçamento Geral da União
OPR	Oferta Pública de Recursos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC Favelas	Projetos Prioritários de Investimentos: Intervenção em Favelas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCS	Programa Crédito Solidário
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PL	Projeto de Lei
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
Pró Moradia	Programa de atendimento habitacional através do poder público
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PSM	Programa de Produção Social de Moradia
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SFH	Sistema de Financeiro de Habitação
SM	Salário-Mínimo
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UAP	Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1 HABITAÇÃO COMO INTENÇÃO DO ESTADO.....	27
1.1 A questão da habitação.....	27
1.2 A intencionalidade do Estado e as políticas públicas.....	32
1.3 A Pauta habitacional na agenda política	34
1.4 Estruturas burocrático-legais para o desenvolvimento de políticas de habitação.....	39
2 A AÇÃO DO ESTADO: CONVERTENDO A INTENÇÃO EM PRÁTICA.....	61
2.1 Seleção das políticas públicas federais de provimento de HIS	61
2.2 Programas de transição.....	65
2.3 Programas criados após a criação do MCidades.....	69
2.4 Análise de características das políticas públicas de provimento habitacional	83
2.5 As políticas públicas federais de provimento de HIS na RMSP (2003-2018)	93
3 ATENDIDOS #SQN: O QUE ESCAPA ENTRE INTENÇÃO E PRÁTICA	103
3.1 Caridade e política social não contributiva	104
3.2 Proteção social e habitação de interesse social.....	108
3.3 Demanda habitacional e a casa como ativo financeiro.....	111
3.4 Legalidade, ilegalidade e pluralismo jurídico	112
3.5 Burocracia e o “beneficiário”	115
3.6 A mídia e a informação	116
3.7 Os expurgados.....	120
4 CONCLUSÃO	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	127
APÊNDICE A – ANÁLISE DE PRIORIDADE DE ATENDIMENTO POR FAIXA DE RENDA DO PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL - FGTS	137
APÊNDICE B – DEFINIÇÃO DETALHADA DE VARIÁVEIS ANALISADAS.....	141
APÊNDICE C – QUADRO DE CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS FEDERAIS DE PROVIMENTO DE HIS – 2003 - 2018.....	147
APÊNDICE D – UNIDADES CONSTRUÍDAS/ FAMÍLIAS BENEFICIADAS POR PROGRAMA	149
ANEXO 1 – O PESADELO DA CASA PRÓPRIA.....	151
BIBLIOGRAFIA.....	161

INTRODUÇÃO

Os anos de 2003 a 2018 representam para a política habitacional brasileira um momento de intensas transformações, seja pela institucionalização das questões habitacionais com a criação do Ministério das Cidades - MCidades e dentro dele da Secretaria Nacional de Habitação - SNH, pelo volume de investimentos direcionados à habitação de interesse social, ou, ainda, pelo número de unidades produzidas e entregues à população. No entanto, é necessário e relevante analisar e avaliar os resultados das ações realizadas nesse período para além dos números, ainda mais no cenário atual de cortes e escassez de recursos para o setor.

Atuando como profissional na implantação de diferentes políticas públicas de provimento habitacional de interesse social, foi possível visualizar inúmeras disparidades e incongruências, principalmente relacionadas ao “atendimento” dos “beneficiários”. Dizemos isso porque, se é a finalidade dessas políticas garantir o direito social à moradia, não nos parece aceitável que existam “atendimentos” frustrados ou interditados, isto é, que não atinjam integralmente esse fim, nem que existam “beneficiários” que sejam, pelos mais diversos motivos, de sua responsabilidade ou não, expurgados dessas moradias, sem que isso seja estudado.

O foco desse trabalho, portanto, constituiu-se na identificação de limites e alcances das políticas públicas de provimento habitacional implantadas na região metropolitana de São Paulo, no período de 2003 – 2018, na garantia efetiva do direito social à moradia.

Nesse sentido, partimos do exame das características dessas políticas de forma a selecionar as que poderiam ser utilizadas e analisadas como pistas para o aprimoramento de sua modelagem, em especial, com relação às pessoas que tenham sido atendidas, mas cuja garantia do direito não tenha sido efetivada.

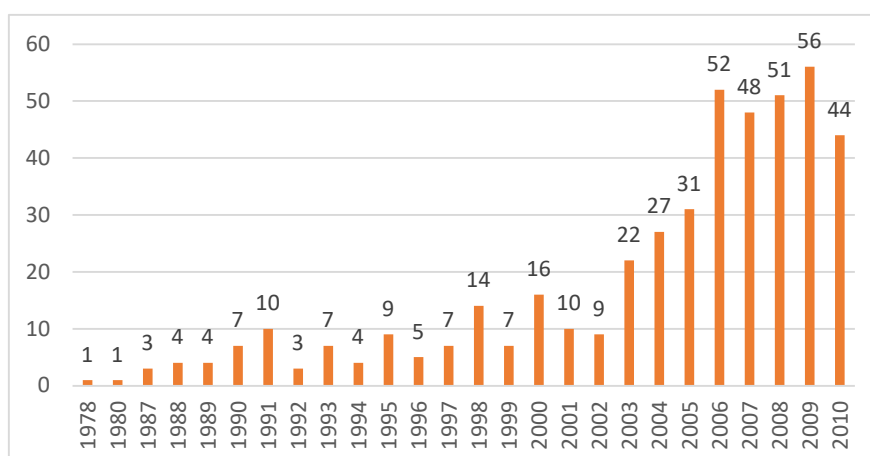
Nossa motivação, no entanto, não tem apenas base empírica. Ela também se alinha a esforços que buscam preencher lacunas do campo de estudo sobre habitação no Brasil. Pensamos, em especial, na crítica de Maricato (2009), segundo a qual, apesar do aumento quantitativo da produção de trabalhos científicos na área, houve um “estreitamento do campo das pesquisas e da produção acadêmica sobre o tema da habitação no Brasil.” (MARICATO, 2009, p. 34) em função do predominante enfoque no consumo e nas políticas do Estado. Além de apontar a necessidade de

considerar outros elementos, destaca que mesmo os majoritariamente utilizados, carecem de nova abordagem:

“Apesar do número significativo de estudos críticos sobre o assunto, é notável o desconhecimento do quadro geral da produção e distribuição da habitação, que estamos aqui denominando provisão da habitação, formado pelas diversas tipologias resultantes de diferentes arranjos entre: o financiamento, a construção, a promoção, a comercialização, a participação da força de trabalho e o lugar ocupado pela propriedade da terra no contexto da regulação instituída (e praticada de forma discriminatória no Brasil e em toda América Latina) pela legislação de uso e ocupação do solo. O arranjo resultante do encontro desses agentes envolve, evidentemente, muitos conflitos. Como conflito básico, podemos citar o interesse daqueles que precisam de uma moradia para viver e aqueles que lucram com sua provisão.” (MARICATO, 2009, p. 35)

Sobre esse aumento da produção acadêmica, note-se que a área específica de habitação no Brasil não é muito antiga, tendo sua consolidação na década de 1970, apesar de alguns textos pioneiros da década de 1950. Além disso, segundo Valladares e Figueiredo (1981), maior atenção da academia na década seguinte é relacionada ao crescimento da população urbana e consequente acirramento da crise habitacional no país. Ao longo do tempo, é possível observar outros picos de crescimento vinculado às transformações e investimentos públicos no setor, como, por exemplo, a definição da habitação como direito social na constituição em 2000, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS em 2005, além de outros marcos legais e políticos observados nesse estudo. Essa progressão pode ser vista no gráfico 1, que apresenta o número de teses e dissertações defendidas no Brasil sobre habitação de interesse social.

Gráfico 1 - Teses e Dissertações defendidas no Brasil sobre habitação de interesse social.



Fonte: ABREU, M. G, Habitação de interesse social no Brasil: caracterização da produção acadêmica dos programas de pós-graduação de 2006 a 2010, Dissertação. Cuiabá: UFMT, 2012.

Com relação às temáticas abordadas nessas pesquisas, ainda que haja diferentes subdivisões propostas pelas autoras¹ e diferentes níveis de síntese, compreendem estudos: da ação governamental, incluindo as políticas públicas e gestão; de técnica e tecnologia da construção; de carência habitacional; periferação e segregação urbana, abarcando os movimentos sociais ligados à questão da habitação; de economia, inclusive moradia e trabalho; de planejamento urbano e uso do solo e de história.

Chama a atenção o fato de que, na década de 1980, a temática de favelas aparecia claramente como uma área de estudo e que, ao longo dos anos, foi sendo incluída num contexto maior de periferação e segregação urbana. De outro lado, as ações governamentais, desde o início, aparecem como área específica e assim se mantêm, reafirmando, em nosso ponto de vista, a importância do estudo da responsabilidade do Estado em relação à habitação.

Ao mencionar fragilidades em todos os campos de estudo em habitação, Maricato (2009) aponta um excessivo isolamento dos temas abordados, dentre eles, as análises a respeito da habitação de interesse social sem observar a produção geral de moradias, ou, ainda, a produção de unidades habitacionais sem relacioná-las ao mercado imobiliário, o que dificulta uma visão de conjunto da estrutura geral da questão habitacional.

Portanto, inferimos que, em que pese uma produção crescente e a existência de trabalhos de destacada importância para a compreensão do tema em diversas vertentes, o campo de estudo de habitação continua com muitas possibilidades em aberto para pesquisas que se proponham a discutir de forma ampla e articulada suas profundas contradições em todas suas áreas de concentração.

Dessa forma, entendemos que nossa contribuição é relevante para o campo, dentro do recorte territorial e temporal proposto, levando em consideração as hipóteses e resultados alcançados.

A primeira hipótese que levantamos foi a de que, nas políticas de provimento habitacional de interesse social, são variáveis que influenciam a efetividade do atendimento do direito social à moradia: o modelo de seleção e contratação com o beneficiário e o modelo de implantação. Sendo o primeiro entendido como todo o processo que leva a escolha dos beneficiários de um determinado programa

¹ Tomados os textos citados de (MARICATO, 2009), (VALLADARES, 1981) e (ABREU, 2012).

habitacional e o tipo de contrato por ele assumido junto ao seu promotor e o segundo como os pressupostos de localização ou infraestrutura elencados por um determinado programa para a implantação de unidades, ou, ainda, aqueles determinados para a aceitação da aquisição de determinada unidade existente.

Para verificação dessa hipótese, além de selecionar os programas federais de provimento habitacional de interesse social implantados na RMSF entre os anos de 2003 a 2018, coletamos dados oficiais referentes às suas regras de execução e aos projetos a eles vinculados, o que, aliado ao estudo das estruturas burocrático-legais da política habitacional do período, permitiu elencar características que foram avaliadas em três conjuntos: produção e distribuição, atendimento à população e integração à cidade.

A segunda hipótese é a de que a modelagem dos programas habitacionais de provimento habitacional está baseada majoritariamente no financiamento com transferência de propriedade, sendo que outros modelos têm pouca expressividade, e que essa característica está em acordo com um movimento macropolítico e econômico que leva, de um lado, ao efetivo atendimento do mercado da construção civil, imobiliário e rentista, e, de outro, ao rebaixamento da efetividade da garantia do direito social à moradia.

Utilizando o quadro construído de análise de características dos programas implantados, foi possível confirmar a quase unicidade dos programas no tocante aos instrumentos de oferta de unidades habitacionais e buscamos, através do diálogo com autores que tratam da temática da financeirização da economia mundial, verificar algumas das relações entre as políticas habitacionais e o avanço dessa economia financeirizada.

A terceira hipótese é a de que os modelos estabelecidos de validação de acesso e desvinculação de atendimento habitacional, caracterizados, por exemplo, como o processo e rol de documentação necessária e avaliada para acesso a um determinado programa habitacional, juntamente com as ferramentas e meios legais para o rompimento ou desvinculação de beneficiários da contratação por ele assumida, criam uma situação de pluralismo jurídico, “o encontro, coexistência e, muitas vezes, conflito entre diferentes ordens jurídicas que operam sobre o mesmo território” (ROLNIK, 2019, p. 176), desnudada pela convivência de beneficiários não “fixados”, ou seja, desvinculados irregularmente da unidade por ele contratada, com

situações, de um lado, de marginalização, culpabilização e, de outro lado, de leniência da fiscalização dos promotores e descaso dos construtores.

Por se tratar de hipótese baseada em comportamento e na impossibilidade de obter dados realistas sobre a quantidade de beneficiários não “fixados”, realizamos uma série de aproximações de variáveis não controláveis da implementação das políticas habitacionais que abrem caminho para posterior aprofundamento desse debate.

A estrutura do trabalho foi dividida em quatro capítulos. No primeiro deles, “Habitação como intenção do Estado”, trazemos os conceitos relativos à questão da habitação e um histórico da construção da agenda política a seu respeito. No segundo, “A ação do Estado: convertendo a intenção em prática”, apresentamos as políticas públicas federais em si e suas características dentro do tempo e espaço propostos para o estudo. Nessa caracterização, analisamos as políticas observando os modelos de produção e distribuição, atendimento da população e integração à cidade, buscando apreender quais são os conjuntos de soluções majoritariamente utilizados. O último capítulo, “Atendidos #SQN: o que escapa entre intenção e prática”, tomando a premissa de que a questão habitacional não se resolve de forma isolada, abre discussão para além dela, tratando de variáveis que não são controláveis na implementação das políticas públicas. Traz, assim, a caracterização de um dos desdobramentos da política habitacional, aquela que ocupa papel fundamental em nosso questionamento: a situação pela qual os beneficiários, apesar de terem sido atendidos por programas habitacionais de provimento habitacional, não têm, ao fim do processo, o seu direito à moradia garantido, resultando em um grupo de experiência a que chamamos de “expurgados”. Além disso buscamos formas de, na impossibilidade de mensurar o tamanho desse contingente, delinear alguns traços que caracterizem sua situação, de forma a verificar o quanto as características das políticas implantadas contribuem para esse fenômeno. Por fim, na “Conclusão” apresentamos, além de considerações finais sobre a relação existente entre os demais capítulos, os limites, alcances e contribuições de nossa pesquisa.

1 HABITAÇÃO COMO INTENÇÃO DO ESTADO

Nesse capítulo, apresentaremos os principais conceitos que utilizamos para abordagem da questão da habitação, das políticas públicas de habitação e de suas vinculações à garantia de direitos sociais e a um interesse social, além de pontuar como essa pauta adentra a agenda política brasileira, através da intencionalidade do Estado.

Vale notar que os conceitos apresentados foram elaborados em épocas distintas e, observando que as terminologias são utilizadas de formas diversas em cada época, salientamos que não faremos, por exemplo, distinção entre os termos moradia e habitação. Ambos aqui dirão respeito à necessidade inalienável de abrigo, proteção, estada, mas, também, ao local de sua satisfação. Destacaremos, quando necessário, entendimentos específicos.

Observe-se finalmente, que não se confundem a necessidade humana de morar, o direito social à moradia e as políticas públicas voltadas ao atendimento dos dois primeiros. É a partir da necessidade observada historicamente e construída política e culturalmente que surge o direito e, em sua relação com as políticas públicas, é que poderemos observar o que nos ocupa, qual seja: uma população que, tendo a necessidade e não tendo as condições de, por meios próprios, resguardar seu direito de morar, foi atendida por uma política pública de habitação, mas permanece em situação de desproteção, sem o seu direito efetivamente garantido.

1.1 A questão da habitação

Enquanto fundamento teórico, entendemos que a “questão da moradia” é, como apresentada por Engels (2015, p. 38), “uma das inumeráveis precariedades de menor importância, secundárias, que decorrem do atual modo de produção capitalista”, que produz e reproduz uma sociedade desigual e onde “a escassez de moradia não é um acaso; é uma instituição necessária, que só pode ser eliminada, com repercussões sobre a saúde etc., quando a ordem social da qual ela se origina for revolucionada desde a base” (ENGELS, 2015, p. 71).

Ainda que Engels não trate de “habitação de interesse social”, os elementos que darão forma a esse conceito estão presentes em seu texto quando trata da impossibilidade de o trabalhador arcar com as despesas de moradia, das condições de insalubridade a que estão expostos esses trabalhadores, de um desenho de cidade

que se constrói a partir das necessidades do capital, lançando para cada vez mais longe a população trabalhadora, além de expor, já em 1872-1873, as disparidades e arroubos capitalistas inseridos nos movimentos associativos e de cooperação e nos incipientes movimentos corporativos e estatais de provimento habitacional para a classe trabalhadora.

Engels escreve sobre um tempo em que o capitalismo florescente se implantava e no qual as grandes cidades se construía. Ele se opunha aos socialistas pequeno-burgueses² que defendiam uma linha de convivência harmoniosa entre o avanço do sistema e a garantia de direitos sociais.

A história nos tem mostrado que não houve, nem há cenários que apontem possibilidades para essa convivência harmoniosa. O aprofundamento do sistema capitalista não levou à solução da questão habitacional. No entanto, ainda que o presente estudo não se engaje na defesa de substituição desse sistema, leva em consideração que várias gerações, de 1800 aos dias atuais³, vivem essa questão da moradia. Mesmo que pudéssemos vislumbrar uma solução em curto prazo, não seria sem constante luta pela garantia dos direitos sociais, dentre eles e premente, o da moradia.

Não podemos conviver passivos com situações em que, mesmo dentre aqueles a quem o direito foi objeto de ação do Estado, ele não o seja garantido de fato. Harvey (2005) traz bom argumento acerca do valor estratégico da noção de direitos ao tratar do embate entre a teoria marxista e a discussão sobre direitos sociais:

“há uma razão tática forte para que a esquerda reivindique ideias de justiça e direitos [...]. Se há uma contradição básica na própria ideologia burguesa do mundo contemporâneo, essa contradição se encontra em sua retórica de direitos. [...] Se os marxistas desistirem da ideia relativa aos direitos, perderão o poder de apontar essa contradição.” (HARVEY, 2005, p. 34)

Nessa esteira é que propomos a discussão da efetivação da garantia do direito social à moradia, inclusive como tática de levá-la para mais próximo da realidade, entendendo que não basta observar de longe números e cifras de produção de habitações, de famílias atendidas, ou, ainda dos recursos aplicados. É preciso sentir o cheiro, pisar o barro, chegar tão perto que a realidade possa moldar e mudar os

² Nesse caso, se contrapondo às ideias de Proudhon, utilizadas por Arthur Müllberger, em artigos do mesmo período, aos quais os textos que compõem “Sobre a questão da moradia” de Engels respondem.

³ Tomando como ponto de partida a questão da moradia dentro do sistema capitalista e observando que a escassez de moradias não se inicia nesse período. Porém, suas características anteriores são diversas e não cabem a esse estudo.

juízos e pré-conceitos a respeito da situação real, vivida. Por isso, também, escolhemos Engels para iniciar esse debate. O autor discute o assunto após ter vivenciado essa realidade, o que apresenta em seu livro “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, e cujos relatos sobre os “bairros de má fama” (ENGELS, 2010, p. 67) são utilizados para sua análise posterior. Eles são muito mais atuais em qualquer núcleo habitacional ou favela dos tempos de hoje do que gostaríamos de aceitar, ainda que as características urbanísticas e construtivas da época não possam ser tomadas em comparação direta:

“as ruas não são planas nem calçadas, são sujas, tomadas por detritos vegetais e animais, sem esgotos ou canais de escoamento, cheias de charcos estagnados e fétidos. A ventilação na área é precária, dada a estrutura irregular do bairro e, como nesses espaços restritos vivem muitas pessoas, é fácil imaginar a qualidade do ar que se respira nessas zonas operárias” (ENGELS, 2010, p. 70)

Ou ainda, entre muitos outros passíveis de citação, em:

“nesse gigantesco labirinto de ruas há milhares de vielas e de becos, cujas casas são demasiado horríveis para qualquer um que ainda possa dispor de uma pequena quantia para pagar uma habitação humana – e muitas vezes esses miseráveis refúgios do pior pauperismo se encontram próximos dos suntuosos palácios dos ricos.” (ENGELS, 2010, p. 71)

A questão da habitação, nesse contexto, é observada a partir de sua materialidade, a partir dos espaços nos quais se realiza e tendo em mente que esse espaço – definido por Santos (2006, p. 39) como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá” – se apresenta como uma superação da oposição entre forças produtivas e relações sociais de produção. Elas são entendidas por ele, assim como por Harvey, não como dimensões separadas, mas interdependentes - interdependência à qual o último vai chamar de “coerência estruturada” (HARVEY, 2005, p. 146). Nessas abordagens, a questão da habitação vai além da casa e de sua territorialidade, abarcando aspectos mais subjetivos. Em que pese o fato objetivo de somente se realizar porquanto esteja construída fisicamente, nesse território, esse dado isoladamente não é capaz de nos aproximar do seu lugar, como pensado por Santos (2006, p. 218):

“No lugar - um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições - cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada qual exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade. O lugar é o quadro de uma referência pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das

paixões humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade.”

nem mesmo pode nos aproximar dos processos de coerência estruturada, descrita por Harvey (2005, p. 146):

“O território em que prevalece essa coerência estruturada se define, imprecisamente, como o espaço em que o capital pode circular sem os limites do lucro, com o tempo de rotação socialmente necessário sendo excedido pelo custo e tempo do movimento.”

Em nossa visão, Harvey e Santos se complementam, na medida em que o primeiro busca uma leitura na fonte marxista para atualização e preenchimento de lacunas do entendimento de uma teoria âncora e o segundo problematiza o contexto brasileiro. Ambos tratam de uma geografia humana e entendem a formação do espaço como um processo, como produto de relações de vários níveis. Observam o lugar como resultado dessas relações não estáticas, em movimento constante, permeadas pelas ações do Estado e das forças econômicas, sociais e culturais. Nesse sentido, Harvey (2005, p. 146) apresenta que:

“Depois de formalmente representada pelo Estado, a coerência territorial torna-se muito mais perceptível. As políticas que regulam o processo laboral, a organização laboral, os padrões de vida dos trabalhadores (políticas de bem-estar etc.), a regulamentação e remuneração adequada do capital etc. se aplicam a todo o território. A coerência se reforça informalmente, embora não menos poderosamente, por meio da constância ou criação das culturas e das consciências nacional, regional e local (inclusive tradições de luta de classe), que dão significado psíquico mais profundo às perspectivas territoriais.”

E em Santos (2006, p. 61), vemos que esse movimento se dá por eventos:

“Um evento é o resultado de um feixe de vetores, conduzido por um processo, levando uma nova função ao meio preexistente. Mas o evento só é identificável quando ele é percebido, isto é, quando se perfaz e se completa. E o evento somente se completa quando integrado no meio. Somente aí há o evento, não antes [...] A ação não se dá sem que haja um objeto; e, quando exercida, acaba por se redefinir como ação e por redefinir o objeto. Por isso os eventos estão no próprio coração da interpretação geográfica dos fenômenos sociais.”

A partir disso, podemos pensar que dentre aqueles níveis, também a questão habitacional se movimenta para o atendimento desse modo de produção e que, portanto, a própria habitação social e o meio urbano (enquanto objeto), tanto quanto as forças sociais que a operam ou que com ela se relacionam (enquanto ação), fazem parte e atuam nesse sistema, seja na anuência de suas necessidades, seja na contraposição a elas, seja na inércia diante delas, fortalecendo ou enfraquecendo coerências estruturadas e suas relações regionais, nacionais e internacionais.

Aqui é importante que façamos uma inflexão, um parêntesis, a respeito da “questão da habitação”. Não há debate entre autores que nos leve a duvidar de sua importância, nem mesmo sobre a grande demanda que ela representa a governos e sociedade. No entanto, observemos, primeiramente, a análise de Santos (2007, p. 61) sobre o direito de morar:

“E o direito de morar? Confundido em boa parte da literatura especializada com o direito de ser proprietário de uma casa, é objeto de um discurso ideológico cheio, às vezes, de boas intenções e, mais frequentemente, destinado a confundir os espíritos, afastando cada vez mais para longe uma proposta correta que remedeie a questão.”

Acrescentemos a de Bolaffi (1982), ao falar das ações governamentais do governo Castelo Branco para o enfrentamento do “problema da habitação popular”:

“Tudo indica, portanto, que o “problema da habitação popular”, formulado há mais de dez anos e até agora não resolvido – e, como veremos mais adiante, consideravelmente agravado – apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para a sua solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural.”(BOLAFFI, 1982, p. 47)

O que queremos dizer com isso? Que para nos aproximarmos do problema, é necessário entender que há um conceito enviesado, uma ideologia da questão, que transveste o problema habitacional de solução para outros problemas políticos e econômicos, ou de ares de garantias para o que nada tem a ver com o direito habitacional. São exemplos disso programas habitacionais criados para o “aquecimento da economia” e a defesa da propriedade da moradia em vínculo direto com a garantia do direito à habitação. Nem uma melhor economia, nem a criação de uma legião de proprietários (ou endividados) garantem por si só o direito à habitação.

Consequentemente, essa visão deturpada da questão faz com que seja lançado sobre os demandantes por habitação um olhar preconceituoso, incapacitante, invisibilizante, o que podemos ver a seguir em Jacobs (2000) e Santos (2007), a despeito de suas divergências sobre a necessidade de assunção de responsabilidade pelo Estado na solução da questão habitacional:

“Num piscar de olhos, porém, as ‘pessoas que não podem ser abrigadas pela iniciativa privada’ foram transformadas num grupo estatístico que tem necessidades habitacionais peculiares – como presidiários – com base em uma estatística: sua renda. [...] esse grupo estatístico torna-se um conjunto de cobaias para os Utópicos amolarem.” (JACOBS, 2000, p. 360)

“Quando diante da situação explosiva nas cidades, e em face da proximidade das eleições, foi decidido construir casas para os mais pobres, foi para lhes dar habitações que já nasciam subnormais [...] Na cabeça tortuosa de tais técnicos, as pessoas têm necessidades essenciais em função da classe a que pertencem.” (SANTOS, 2007, p. 62)

Dito isso, permanece a fundamental contradição que nos anima, exposta por Bonduki (2017, p. 9) nos seguintes termos:

“Se o mercado de trabalho relega parte da população à pobreza, o mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar. Surge uma demanda economicamente invisível, mas socialmente inegável. Dessa contradição se origina a ‘habitação social.’”

Fechamos esse parêntesis com a nota de que, de partida, e ainda que pareça óbvio, se é a ideologia da questão habitacional e não a própria questão em si o que tem sido tratado, interessa ainda mais saber em que medida isso acontece, além dos limites que a própria ação de enfrentamento traz à garantia de direitos dessa população.

1.2 A intencionalidade do Estado e as políticas públicas

Deste conjunto de relações e suas implicações, nosso foco recai sobre a política pública voltada ao provimento habitacional e, mais especificamente, àquelas que atendem um determinado interesse social, dado que a ela se pode atribuir intencionalidade.

Intencionalidade que não será tomada diretamente como descrita por Santos (2006, p. 58) como uma noção “eficaz na contemplação do processo de produção e de produção das coisas, considerados como um resultado da relação entre o homem e o mundo, entre o homem e seu entorno”, mas mais alinhada com sua visão de comando:

“Daí a necessidade de operar uma distinção entre escala de realização das ações e a escala do seu comando. Essa distinção se torna fundamental no mundo de hoje: muitas ações que se exercem num lugar são o produto de necessidades alheias, de funções cuja geração é distante e das quais apenas a resposta é localizada naquele ponto preciso da superfície da Terra.”
(SANTOS, 2006, p. 51)

Ou seja, a noção de comando para Santos (2006) designa aqueles que são “motor” da ação e indica a existência daqueles que têm limitada capacidade de dar início a ela por condicionantes as mais diversas. Nesse sentido, tomamos como intencional a política pública como ato discricionário de governo e de Estado. Guardadas as especificidades da discussão de Foucault (2008) sobre “governamentalidade”, sua análise do exercício do poder abarca e amplifica essa intencionalidade, seu funcionamento, na medida em que aponta também seus efeitos

sociais, ou em seus termos, as “subjetividades”, produzidas pela política pública, como “tática de governo”:

“Por essa palavra, “governamentalidade”, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança[...] a linha de força que em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre todos os outros – soberania, disciplina[...]” (FOUCAULT, 2008, p. 143)

Quanto ao termo “política pública” em si, concordamos que seja “uma dentre muitas linguagens para o fazer público” conforme Spink (2015, p. 2), não havendo, no entanto, impedimento em, a partir dela, observar as múltiplas relações entre o público e o privado. Ademais, não nos ateremos em discussões pormenorizadas a respeito de possíveis definições de “política pública”. Tomamos suas principais dimensões do balanço feito por Saravia e Ferrarezi (2006), de modo a orientar nosso olhar para como elas aparecem em suas manifestações concretas.

“Nas definições dos dicionários de ciência política, encontram-se os seguintes componentes comuns: a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.” (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 31)

Nosso estudo partiu das manifestações de governos expressadas juridicamente através de leis, decretos, instruções normativas etc., portanto, políticas públicas como parte de um sistema legal estabelecido. No entanto, há que se fazer exhaustivamente a ressalva de que olhar somente a norma ou a lei é pouco porque o que se segue a ela implica em ordem de fenômenos totalmente novos. Nesse ponto, podemos também recorrer a Foucault (2008, p. 132), que ao falar sobre o governo, destaca que “[...] trata-se de dispor das coisas, isto é, de utilizar táticas, muito mais que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas; agir de modo que, por um certo número de meios, esta ou aquela finalidade possa ser alcançada.”

Com isso queremos dizer que, em que pese o objetivo de analisar as políticas públicas federais de provimento habitacional desenvolvidas no período de 2003 a 2018, de antemão anuímos a impossibilidade de fazê-lo de forma total e inequívoca, pela impossibilidade anterior de objetivar todas as relações de poder e subjetividades

relacionadas à sua execução. Nisso fazemos coro ao “moderado ceticismo” de Santos (1979) em relação à completa análise de qualquer política pública, em especial, social, apontando que “os comportamentos sociais não brotam como cogumelos, por natureza, nem são condicionáveis indefinidamente.”(SANTOS, 1979, p. 13). Diz ainda que “a ordem social não é, produz-se, e produz-se como resultado permanentemente em suspenso do conflito sobre aquilo que os diversos atores sociais supõem que ela deva ser.” (SANTOS, 1979, p. 13).

Dessa forma, lançamo-nos à apreensão e descrição do contexto circunscrito, propondo análise dessas políticas nos alcances e limites de sua capacidade de proteção social.

1.3 A Pauta habitacional na agenda política

Em que pese compreendermos que a habitação como uma questão social se coloca em pauta no Brasil a partir da urbanização relacionada ao desenvolvimento industrial em fins do século XIX, início do XX, não podemos deixar de pontuar que mesmo antes da república, as ações do Estado já delineavam os contornos do que seriam pontos importantes para esse debate posterior já que a habitação, objeto, territorial, não se dissocia de seu local de existência, a terra, portanto, também não pode ser dissociada das disputas e do debate do direito de propriedade.

“[...] através das leis de desapropriação que se delinearão as primeiras normas jurídicas urbanísticas, como, aliás, aconteceu na generalidade dos países. E aponto como destaque a lei 816, de 10 de julho de 1855, destinada a regular a desapropriação para construção de estrada de ferro, porque subordinava a desapropriação ao ‘plano de obras que era vinculativo’, no sentido de que a simples aprovação das plantas da estrada, por decreto, se entendiam desapropriados todos os prédios e terrenos compreendidos nos planos e plantas.” (AZEVEDO, 1983, p. 40)

Na história, esses debates e disputas estão pautados pela distinção clara entre aqueles que podem e os que não podem acessar a terra, seja pela condição social e financeira, seja pelo estabelecimento de legislações urbanísticas e fundiárias excludentes.

“A elite brasileira se apropriou de vastas áreas de terras devolutas por todo território nacional, recorrendo a um sem número de ardis relacionados a fraudes nos registros de terra [...]. Além disso, essa mesma elite cercou-se de uma imensa teia de organismos e burocracia (além da ajuda do judiciário) para impedir que a maior parte da população, especialmente os trabalhadores pobres, tivesse acesso à propriedade fundiária. O latifúndio permanece intocável durante todo o período de modernização e industrialização do país, apesar das polêmicas alimentadas pela proposta liberal de substituição dos escravos pela colonização branca durante o século XIX. A privatização de

terras devolutas ainda é uma prática vigente em pleno início do século XXI.”
(MARICATO, 2009, p. 44)

A partir disso, vejamos como a pauta habitacional tem sido tratada nacional e internacionalmente.

1.3.1 Habitação na agenda política internacional

Ainda que exista produção conceitual acerca da validade jurídica e constitucional dos tratados internacionais, esse não é um debate que nos ocupa. Com tais documentos, pretendemos verificar a evolução dessas manifestações de intenções coletivas internacionais dando contexto mais alargado à agenda nacional para o tratamento da questão da habitação social.

O primeiro documento que coloca a habitação como um direito humano a ser garantido é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No entanto, é necessário observar que diferentemente do artigo XVII, que trata da garantia do direito à propriedade, o artigo XXV vai tratar a habitação como um item subsidiário ao padrão de vida e do bem-estar:

“Art. XVII.

§ 1. Todo o ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.

§ 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.”
(ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009)

“Artigo XXV – § 1 - Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009)

Ainda em 1948, a habitação aparece na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, mas como uma garantia ligada à saúde, em seu artigo XI. Nesse caso, aponta-se a necessidade de ação direta do Estado para essa garantia:

“Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, vestuário, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e da coletividade.” (SENADO FEDERAL, 2013, p. 25)

Textos posteriores também vão tratar a habitação de forma subsidiária. São os casos da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, em que ela está caracterizada em seu artigo V, inciso “e” como “direitos econômicos, sociais culturais” (BRASIL, 1969); do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, que retoma o

contexto já apresentado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, apesar de trazer um novo item à pauta ao adjetivar a “moradia adequada” (BRASIL, 1992a) em seu artigo 11, § 1, e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher, de 1979, em que a citação da habitação aparece como um item de garantia de direito da mulher nas zonas rurais, em seu artigo 14, § 2, inciso “h” (BRASIL, 2002).

Importante notar que a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969, apesar de não citar o direito humano à habitação, admite, diferentemente da Declaração Universal dos Direitos Humanos, um limite para a garantia do direito à propriedade, quando em seu artigo 21, § 1, aponta que: “Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.” (BRASIL, 1992b)

A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 unifica a lógica dos textos de 1948, mantendo a habitação como item subsidiário e apontando que, além do reconhecimento do direito, é necessária a participação do Estado, quando em seu artigo 27, § 3 apresenta:

*“Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a **tornar efetivo esse direito** e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.”* (BRASIL, 1990, grifo nosso)

Além da demarcação de responsabilidade dos Estados, alguns dos textos apresentam preocupação com a efetivação do direito, como grifado por nós na Convenção sobre os Direitos da Criança, e a seguir, no texto da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, em seu artigo 8:

*“Os Estados devem tomar, a nível nacional, todas as medidas necessárias **para a realização do direito** ao desenvolvimento e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.”* (SENADO FEDERAL, 2013, p. 34, grifo nosso)

Apesar de já em 1972, na Conferência do Meio Ambiente da ONU, os assentamentos humanos tomarem lugar de maior destaque na discussão - inclusive sendo recomendada, nesse evento, a realização de esforços mundiais para o tratamento das questões dos assentamentos humanos, em especial os de habitação

e a realização de uma conferência específica para o assunto (UNITED NATIONS, 1972) - os documentos posteriores, continuam a tratar de forma subsidiária essa questão. Nem a realização da HABITAT I – Conferência das Nações Unidas para assentamentos humanos, nem a criação do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - UN-HABITAT em 1978, órgão interno da ONU voltado ao tema, deram conta de alterar o discurso em outras áreas de estudo, o que se percebe pelos demais documentos já citados, e, ainda hoje, se apresenta como um trabalho em construção:

“As Conferências e os fóruns UN-Habitat vêm refletindo mudanças de enfoque sobre a questão urbana sejam nos limites dos Estados-nação ou nos da própria Organização das Nações Unidas. Esta forma oscilante de atuação cujo foco paulatinamente se desloca do papel articulador dos Estados - frente ao reconhecimento da precariedade dos assentamentos humanos - para a ênfase na gestão urbana e nos processos de participação e inclusão social, expressa não apenas o reconhecimento da proeminência estratégica que as cidades passam a assumir no âmbito da economia mundial, ao lado das redefinições do próprio papel do Estado, como também uma perplexidade em relação ao crescimento exponencial da pobreza e dos problemas urbanos, sobretudo nos países em desenvolvimento.” (ANTONUCCI et al., 2009, p. 1)

Os documentos citados até aqui, somados àqueles dos fóruns UN-Habitat - como a Declaração de Vancouver e o Plano de ação de Vancouver (produtos da HABITAT I, realizada em 1976), a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat (produtos da HABITAT II, realizada em 1996) e a Nova Agenda Urbana (produto da HABITAT III, realizada em 2016 em Quito), são importantes marcos que acabam influenciando concepções e normas adotadas nacionalmente. Em sintonia com Antonucci (2009), podemos verificar um sentido geral das mudanças de visão sobre habitação, qual seja, a progressiva redefinição e marcação da responsabilidade do Estado frente ao tema. Essa apreensão é fundamental para nossa questão, em especial no tocante à habitação de interesse social

Não tentaremos avaliar a dimensão do impacto que esses marcos internacionais tiveram em cada mudança da política nacional, mas é certo que existiram e refletiram-se de diferentes formas junto à comunidade acadêmica, aos governos e aos profissionais da área.

1.3.2 Habitação na agenda política nacional

Segundo Bonduki (1994, p. 711), é na Era Vargas (1930-45) que se assentam “as origens da intervenção estatal na questão da habitação de interesse social no Brasil”. Sua avaliação é de que ações em períodos anteriores, em especial na

República Velha (1889-1930), estavam ligadas à resolução de problemas graves de insalubridade e não à assunção de responsabilidade do Estado com a questão que, do ponto de vista liberal, era entendida como uma responsabilidade do mercado:

“Num período em que a questão social era tratada como caso de polícia, o problema da habitação foi enfrentado pelo autoritarismo sanitário basicamente como uma questão de higiene [...]. Por outro lado, os incentivos para a construção de vilas operárias beneficiaram mais os investidores do que os trabalhadores.” (BONDUKI, 2017, p. 51)

É desse período a criação da Fundação A Casa Operária, órgão do estado de Pernambuco, considerada “a primeira instituição pública do país a ser criada especificamente para produzir habitação com caráter social” (BONDUKI, 1994, p. 714), o número irrisório de conjuntos habitacionais produzidos no período e a edição de legislações pouco eficazes para o tratamento da regulação de aluguéis, como destacamos a seguir, denotam o pouco interesse do Estado em tratar do tema.

Apenas num curto período, entre 1921 e 1927, houve uma pouco eficaz lei do inquilinato, que congelou os aluguéis, como uma resposta à crise de moradia e elevação exagerada dos valores locativos gerada pela conjuntura da guerra, quando o nível de construção caiu a quase zero. Este congelamento de aluguéis foi inócuo, no entanto, posto que a lei não restringia os despejos, que se tornaram o expediente que permitiu aos locadores escapar da regulamentação e recompor os valores dos aluguéis defasados.” (BONDUKI, 1994, p. 714)

Ainda sobre o período da República Velha, além do fato da produção habitacional ser quase exclusivamente de mercado e estar majoritariamente representada pelas casas de aluguel, é importante ressaltar que a produção habitacional que passa a ocorrer em larga escala são as já citadas vilas operárias, com incentivo e fomento do Estado.

“As vilas operárias eram conjuntos de casas construídas pelas indústrias para serem alugadas a baixos aluguéis ou mesmo oferecidas gratuitamente a seus operários. Estas iniciativas tiveram um impacto importante em várias cidades brasileiras, pois são os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no país.” (BONDUKI, 1994, p. 715)

As mais relevantes ações relativas a questões sociais da Era Vargas estão relacionadas à criação dos Institutos de Aposentadoria e Previdência – IAP e, através deles, de linhas de financiamento habitacional voltados aos trabalhadores neles registrados. A produção habitacional, via IAPs, marca, também, o início da forte propaganda da casa própria como um símbolo da progressão social da classe trabalhadora, que se fortalece nos anos seguintes e perdura até os dias atuais.

Com isso, temos demarcado o início da assunção de responsabilidade do Estado sobre a questão habitacional: de ações incipientes e mais à título sanitário e

de controle, passando pela combinação com interesses privados das classes abastadas e chegando a algo mais próximo de uma responsabilidade pública, porém, ainda restrita em seu alcance.

1.4 Estruturas burocrático-legais para o desenvolvimento de políticas de habitação

Com base no quadro histórico anterior, passamos à apresentação, em ordem cronológica, das estruturas burocrático-legais mais relevantes criadas a partir daí, que caracterizam a intenção estatal. Legislações que tratem exclusivamente da criação e operacionalização de programas habitacionais, se dentro do recorte temporal da pesquisa, serão tratadas mais à frente.

1.4.1 O Banco Nacional de Habitação - BNH

A criação do Sistema de Financiamento Habitacional – SFH deu origem ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, ao Banco Nacional de Habitação e ao Plano Nacional de Habitação, através da Lei 4.380 de 21 de 1964, durante o regime militar, “pilares da política habitacional do país” (DRAIBE, 1994). Trataremos especificamente do BNH porque foi o órgão central do sistema, além de, durante seus 22 anos de existência, ter se consagrado inequivocamente como a maior intervenção estatal em habitação no país até os anos 2000. Por isso mesmo, farto material se dedica ao estudo e detalhamento de seu funcionamento, da amplitude de suas atividades e das críticas ao modelo de intervenção, ao que não pretendemos fazer frente, destacando aqui apenas pontos pertinentes ao nosso tema.

Um primeiro ponto de destaque é a ruptura com a lógica anterior que ligava a intervenção estatal em habitação à seguridade social plena, demarcando uma separação dessas duas políticas sociais, como descrito por Buonfiglio (2018, p. 11):

“Se o Estado era o produtor e financiador das unidades habitacionais (IAP), com as mudanças de normas da legislação trabalhista, o Estado deixa de produzir e passa a ser o financiador. O setor privado, portanto, passa a construir habitação popular com recursos estatais, desde o BNH até hoje com a Caixa Econômica Federal”

Essa ruptura, ainda que tenha dissociado essas duas políticas sociais e atribuído ao trabalhador a responsabilidade de assegurar sua moradia, mantém a habitação como uma política social contributiva, se observarmos que o acesso ao financiamento, também pelo BNH, se dá a partir da comprovação do cidadão como

trabalhador estabelecido, ou seja, pela “carteira assinada”, contribuinte do sistema de previdência, principal financiador da política habitacional.

Para o segundo ponto, tomaremos a fala atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH citada por Bonduki (2008, p. 72): “A casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, fala que serve de mote para que o autor faça a crítica quanto à estruturação dessa política social, que foi utilizada como um “instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente”, inclusive ao revisar terminologias e conceitos, como expõe Buonfiglio (2018, p. 11):

“Com o BNH/FGTS e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) as relações de contrato de trabalho são alteradas. Alterou-se em realidade, a estabilidade do trabalhador para concretizar a acumulação flexível do capital, fragilizando as relações de trabalho e as lutas de classe. A expressão “habitação popular” fora paulatinamente sendo substituída por “habitação para baixa renda” demonstrando o início de um processo de deslocamento discursivo que substitui a categoria de “classe social” por faixas de renda no contexto da acumulação flexível”.

A política estatal de habitação, nesse contexto, serve de reforço do que dissemos anteriormente: um meio de progressão social do trabalhador que se dá a partir da propriedade e da acumulação, ferramenta de propaganda do sistema econômico e parte importante do deslocamento discursivo que distancia o trabalhador da consciência de classe.

O terceiro ponto é o volume de unidades produzidas e a quem foram destinadas. Segundo Bonduki (2008), foram financiadas 4,3 milhões de unidades, sendo 2,4 para o setor popular e 1,9 para classe média, o que representa cerca de 25% das novas moradias do país no período de 1964-86. De um lado, o volume produzido representou “porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira” (BONDUKI, 2008, p. 73). De outro, o setor popular atendido era, em sua maioria, a seleção do que Maricato (1987) apresenta como a “franja do limite (4 a 5 SM)”. Com isso nota-se que, além de já não se tratar da parcela mais necessitada da população, a forma de inscrição criava uma distorção: a solicitação de comprovação de renda de apenas um membro da família fazia com que os financiamentos fossem feitos dentro da faixa “popular”, embora estivesse atendendo famílias que extrapolavam os limites estabelecidos.

Em que pese ter havido alguns programas do BNH que tivessem como foco o atendimento de famílias de menor renda e de financiamento da autoconstrução,

Maricato, Bonduki e Buonfiglio concordam, nos textos citados, que tais iniciativas foram incipientes.

O quarto e último ponto que levantaremos é o da centralização da política habitacional, tanto do ponto de vista dos volumosos recursos, quanto das modalidades de aplicação deles, ambos extremamente centralizados na União nesse período, desestimulando a proposição em nível estadual e municipal de outras formas de intervenção, ou mesmo, de disponibilização de recursos locais, como apontado por Maricato (1987, p. 31):

“Raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação, independentes do BNH, tal o acentuamento da centralização de recursos e decisões nas mãos do governo federal, durante o período que vai do início regime militar, 1964, até seus últimos anos, 1982 a 85 (quando novas experimentações são tentadas, principalmente através da institucionalização de construção com mutirões).”

Já dissemos anteriormente que a criação do SFH e a atuação do BNH na política habitacional do país fazem parte da maior intervenção e a mais exitosa até os anos 2000. Reafirmamos isso, no entanto, sem deixar de reconhecer as contradições e ambivalências que, ali presentes, se colocam, ainda hoje, como pertinentes no debate atual:

“O sucesso do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil desde sua estruturação em bases mais exequíveis, em 1968, até 1980, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas.” (MARICATO, 1987, p. 29)

1.4.2 O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS

Criado pela Lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966, foi recepcionado como direito social dos trabalhadores pela Constituição de 1988. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, além da seguridade social dos trabalhadores, serve de “*funding* para a realização de políticas públicas de habitação, saneamento e infraestrutura” (CUBERO; MENDONÇA, 2020, p. 2), inclusive tendo sua aplicação social sido gerida pelo BNH nos anos em que o Banco existiu.

Reformulado pela Lei nº 8.036 de 11 de maio de 1990, seus recursos têm, até hoje, grande destaque no financiamento da política habitacional de interesse social. Segundo Cubero e Mendonça (2020), somente no segundo semestre de 2016 é que houve rompimento da ordem de priorização de investimento na parcela de menor renda da população, com a criação de linhas de financiamento à alta renda, em

imóveis de até R\$ 1,5 milhões, através do programa Pró-cotista, criado em 2007 e destinado “à concessão de financiamento, exclusivamente a trabalhador titular de conta vinculada do FGTS, independentemente da renda familiar mensal bruta auferida [...] para a aquisição de moradia própria” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021, p. 44).

1.4.3 As Leis de Uso e Ocupação do solo urbano

Como dito anteriormente, a habitação, como objeto territorial, não se dissocia de seu local de existência, a terra. Dessa forma, é importante observarmos a legislação que regula seu uso e ocupação e as disputas de propriedade. As formas legais de dispor da terra apresentam escolhas claras do Estado e definem a quem e como é permitido acessar a matéria prima fundamental da moradia, seu “locus” de existência.

Iniciamos, portanto, com a desapropriação de áreas por utilidade pública, largamente utilizada para a destinação de áreas para uso habitacional, destacando que, até 1941, ela estava vinculada a um plano de obras, como explicitado no item 1.3, e que a partir do Decreto Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941, essa vinculação deixou de existir. Dessa forma, a desapropriação, que antes, por decreto, disponibilizava toda a área de interesse a um determinado projeto, passa a ser mais morosa e burocrática. Esse decreto-lei, ainda em vigor, foi alterado pela Lei 9.785 de 29 de janeiro 1999, que trouxe itens interessantes para a pauta da habitação, tais como o § 3º do art. 5º, quando passa a prever que “Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão” (BRASIL, 1941), ou ainda no inciso “i” do art. 5º ao admitir a desapropriação de glebas, tanto para loteamentos, quanto para desmembramentos. Essas inovações, que levaram, inclusive, à alteração da Lei de Registro Público – LRP para adequação do registro dessas áreas, implicam a permissão ao Poder Público de realização e legalização de parcelamento do solo urbano com fins habitacionais em gleba pendente de procedimento judicial expropriatório com a imissão provisória na posse de áreas desapropriadas e a emissão do registro do título provisório da cessão da posse de lotes, vedando a retrocessão, isto é, impedindo a reversão do ato administrativo voltado ao atendimento em habitação de interesse social.

O segundo ponto importante é a legislação referente aos loteamentos urbanos, ou seja, o regramento das formas e responsabilidades envolvidas na implantação de novos loteamentos, de onde destacamos a Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964, que dispõe sobre condomínios e incorporações imobiliárias. Após a edição do DEL nº 271 de 28 de fevereiro de 1967, seu conteúdo passa também a ser utilizado para loteamentos que, em seu art. 3º, equipara “loteador a incorporador, compradores de lotes a condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação” (BRASIL, 1967) - ambas, ainda em vigor. Ao fazer a equiparação de responsabilidades entre incorporadores e loteadores, entre outras coisas, o legislador reduz a diferença de tratamento entre a construção de condomínios e abertura de loteamentos e garante o repasse de área pública e realização de obras de infraestrutura em ambas as tipologias.

Por fim, tratamos do parcelamento do solo, ou seja, da legislação que determina os limites, infraestrutura básica, requisitos mínimos e vedações para o projeto de loteamentos e sua aprovação. Ainda que haja autonomia dos municípios com relação ao ordenamento e planejamento da ocupação de seu território, é a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, conhecida como “Lei do Parcelamento do Solo”, que estabelece as regras para a sua realização para fins urbanos.

A Lei do Parcelamento do solo, assim como outras já citadas, também teve seu texto alterado pela Lei 9.785 de 29 de janeiro 1999, para acolher a dispensa de apresentação de título de propriedade nos casos de parcelamento popular pendente de conclusão de processo judicial expropriatório, alterações vistas nos §§ 4º e 5º do art. 18, nos §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 26, no inciso II do parágrafo único do art. 50, e ainda no art. 53-A. Passou a prever, ainda, a conversão de posse em propriedade ao final do processo expropriatório, elevando a imissão provisória de posse, nesses casos, ao rol dos títulos legítimos.

Cabe aqui ressaltar que a legislação urbanística, pelo fato de não se constituir em “Código” específico e unificado, acaba por dificultar uma leitura lógica e objetiva, como ressaltado por Azevedo (1983, p. 39):

“Sem um código de urbanismo, como na França, ou uma lei geral de uso do solo, como a Espanha, a Bélgica, ou a Itália, torna-se difícil ao jurista sistematizar a matéria para uma apreciação objetiva e lógica.”

Portanto, sem almejar esgotar as possibilidades de leitura desse arcabouço, avaliamos que, para nossa finalidade, ele assim se apresenta.

1.4.4 A Constituição Federal de 1988

A chamada Constituição Cidadã, em sua versão original, promulgada em 1988, estabelece em seus princípios fundamentais, no inciso III do art. 1º, “a dignidade da pessoa humana”; em seus objetivos fundamentais, no inciso III do art. 3º, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”; em suas garantias fundamentais, nos incisos XXII e XXIII, do artigo 5º, respectivamente “é garantido o direito de propriedade” e “a propriedade atenderá sua função social”.

Mais à frente, em seu título VII, ao tratar da ordem econômica e financeira, traz o capítulo II a respeito da política urbana. Os art. 182 e 183, frutos da luta do movimento de reforma urbana, são considerados inovadores para o desenvolvimento urbano nacional, elevando o município a ente federativo, tornando-o responsável por sua política territorial e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes. Faz ainda do plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Ainda que em sua origem tenha sido um avanço legal, além de resultados localizados, somente a partir da regulamentação desses artigos, pelo Estatuto da Cidade em 2001, é que se assiste de fato a transformações mais profundas que trataremos mais à frente.

Ainda no texto original, é preciso notar que a habitação é assunto:

- a) no título II, capítulo II, no inciso IV do art. 7º como um dos itens de necessidade básica da vida a serem satisfeitos pelo estabelecimento do valor do salário-mínimo. Precisamos aqui anotar a distância da realidade imposta pelas condições objetivas de estabelecimento de valores do salário-mínimo. Tomado apenas o mês de janeiro de 2021, a simples comparação do valor nominal de R\$1.100,00 (BRASIL, 2020), com o mínimo nominal de R\$5.495,52 (DIEESE, 2021), calculado como necessário para satisfazer apenas a alimentação, já demonstra claramente que atingir um patamar que dê conta do acesso à moradia digna está distante de ser realizado;
- b) no título III, capítulo II, no inciso XX do art. 21 ao ter a instituição de diretrizes para o seu desenvolvimento subordinado à União e no inciso IX do art. 23, ao delegar a todos os entes federativos a competência em “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”;

- c) no título VII, capítulo III, inciso VIII do art. 187 ao ser nominado como item a ser planejado no âmbito da política agrícola em atendimento ao trabalhador rural e no art. 191, ao determinar parâmetros à conversão de posse em propriedade, em área rural habitada;
- d) no título IX, art. 243 ao ser instituída como beneficiária da expropriação de terras onde se encontrem culturas ilegais de plantas psicotrópicas. A previsão inicial da lei era de essas terras servirem ao assentamento de colonos. Com alteração de 2014, além de incluir as expropriações de terras onde vigore trabalho escravo, incluiu-se o uso para programas de habitação popular.

Foi somente pela Emenda Constitucional - EMC nº 26 de 14 de fevereiro de 2000 que a moradia passou a constar como um direito social na carta magna, com a alteração de seu art. 6º, que, ainda alterado posteriormente em 2010 e 2015, tem hoje a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 2000)

1.4.5 O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)

O estatuto da cidade, originado pelo Projeto de Lei - PL 5788/1990, convertido na Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, um projeto que tramitou por mais de dez anos, foi marco legal e histórico para o desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras. Estabeleceram-se, a partir dele, normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental.

Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, colocou-se à disposição dos municípios uma verdadeira “caixa de ferramentas” para o redesenho do arcabouço jurídico municipal relacionado ao ordenamento e planejamento urbano. A “caixa” sendo o Plano Diretor Municipal, instrumento principal da política urbana local, possibilitou a regulamentação em cada município de “ferramentas” de gestão territorial extremamente potentes, como por exemplo:

- a) o uso compulsório, imposto progressivo e desapropriação de áreas subutilizadas, com a possibilidade de requerer a utilização, taxar a não utilização e facilitar a desapropriação de áreas de interesse urbanístico, muitas vezes centrais;

- b) a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, estabelecendo o planejamento de áreas específicas, seja para a implantação de unidades habitacionais, seja para a regularização de núcleos habitacionais;
- c) o direito de superfície, como possibilidade de cessão do proprietário a outrem do uso da superfície de um terreno para uso por tempo determinado;
- d) o direito de preempção, como a possibilidade de colocar o poder público como comprador preferencial de áreas de interesse;
- e) o estabelecimento de outorga onerosa do direito de construir, ou seja, a possibilidade do poder público conceder autorização de construção que extrapole o coeficiente básico permitido, mediante pagamento de contrapartida financeira, pelo proprietário, até o limite do coeficiente máximo previsto em lei e destinando a utilização desse recurso a um projeto ou política pública específica.

Essas, dentre outras ferramentas disponibilizadas pelo Estatuto das Cidades, permitem que o poder público fomente e direcione o desenvolvimento da cidade com vistas à potencialização da função social da propriedade.

1.4.6 A concessão de direito real de uso (CDRU) e de uso especial para fins de moradia (CUEM)

Na legislação brasileira, desde 1967, existe a previsão da possibilidade de concessão de direito real de uso - CDRU de áreas públicas para uso particular, conforme estabelecido pelo Decreto Lei nº 271 de 1967, permitindo que o poder público disponha de áreas de sua propriedade através de um contrato, oneroso ou não, junto a particular, que passa a fazer uso dessa área por tempo determinado ou indeterminado, para uma finalidade especificada.

Para o tema da habitação de interesse social, essa legislação passa a ter especial relevância a partir da Medida Provisória 2.220 de 4 de setembro de 2001, ao distinguir a concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM, definida em seu art. 1º da seguinte forma:

“Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja

proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.” (BRASIL, 2001b)⁴

A discussão sobre esse tema, que constituiu um dos mais importantes instrumentos de regularização fundiária de interesse social da época, com a regulamentação do §1º do art. 183 da constituição, foi polêmico, sendo item vetado no processo de aprovação do Estatuto da Cidade e votado somente posteriormente e em separado depois da revisão de seu formato.

Ainda com relação à CDRU, também é importante pontuar que a regulamentação da forma de aplicação da CUEM em áreas de propriedade da União, dada pela Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007, ao alterar o código civil e outras legislações, incluído o DEL nº 271 de 1967 anteriormente citado, reforça e amplifica a utilização do instrumento, extrapolando o âmbito administrativo, vigente até então, ao introduzi-lo como Direito Real no Código Civil brasileiro.

É importante anotar, finalmente, que além de trazer o tema da CUEM, a Medida Provisória - MP 2.220 de 2001 também cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, órgão deliberativo e consultivo, vinculado à estrutura da Presidência da República, que mais tarde foi transformado no Conselho das Cidades.

1.4.7 O Ministério das Cidades (2003 – 2019)

Dando continuidade ao levantamento da legislação relevante para o tema habitacional, entramos no período de foco desse estudo. Por isso, nos permitimos, além da legislação diretamente voltada ao desenvolvimento urbano, adentrar na esfera administrativa dos governos envolvidos, para observar essa estrutura específica, com intenção de visualizar possíveis inovações e alterações que possam ter gerado impacto em sua ação, inclusive nas transições de governo, já que sua implantação se deu no início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2011) e subsistiu nos posteriores governos de Dilma Rousseff (2011 – 2016) e

⁴ A redação apresentada é a original da propositura; para compreensão da inovação da norma, no entanto, foi alterada em 2016 e 2017. O texto atual traz o seguinte: “Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.” Redação dada pela Lei 13.465 de 2017.

Michel Temer (2016 – 2019), ocorrendo sua extinção no início do governo de Jair Messias Bolsonaro (2019 – presente).

Por se tratar de análise de fatos administrativos, vale a pena salientar que foram, nesse caso, consultados os textos originais das proposições, juntamente com as exposições de motivos, buscando a justificativa do proponente. No entanto, nos ativemos aos efeitos da regra, ou seja, não levaremos a debate itens vetados ou emendas incorporadas, a não ser que o veto ou emenda tenha sido precursor de uma nova legislação, ou que o próprio debate de sua criação nos auxilie na apresentação dos conflitos da política habitacional.

O MCidades foi criado através da MP nº 103 de 01 de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Sua criação teve como intuito criar um órgão integrador das políticas públicas para as cidades e articulador das diversas esferas de governo, setor privado e organizações sociais nesse tema. Sua estrutura absorveu as funções da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU e competências relacionadas a trânsito urbano e transporte urbano do Ministério da Justiça - MJ. Além disso, a legislação deu nova atribuição ao Conselho Nacional de Política Urbana, rebatizado de Conselho das Cidades - ConCidades, que passou a propor diretrizes de distribuição do orçamento do ministério (CASA CIVIL; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2003).

Entre 2003 e 2018, ainda que várias propostas tenham sido apresentadas e aprovadas alterando a Lei nº 10.683/2003, mesmo as mais profundas, não mudaram a estrutura deste ministério.

A estrutura do ministério é alterada em 1º de janeiro de 2019, com a posse do presidente Bolsonaro, a partir da apresentação da MP 870, posteriormente convertida na Lei 13.844 de 18 de junho de 2019, motivada pela adaptação da estrutura ao novo governo com racionalização das estruturas e redução do número de ministérios (GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL, 2018). A partir dessa lei, há a fusão do MCidades com o Ministério da Integração Nacional - MI, transformando-os em Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR.

Do ponto de vista das funções e competências vinculadas ao novo ministério, sem nos ater às oriundas do - MI, cabe observar que as políticas setoriais foram mantidas enquanto políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento (aqui, alterando o conceito de saneamento ambiental) e de mobilidade urbana (aqui, alterando o conceito de transporte urbano e trânsito). Das estruturas

vinculadas, o Conselho Nacional de Trânsito deixa de fazer parte deste ministério, e o ConCidades volta a ser denominado de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU. O texto também mantém a prerrogativa relacionada à política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano, mas restringe o escopo ao demarcar sua responsabilidade somente pelo estabelecimento de diretrizes e normas relativas a esta política.

São excluídos do texto os itens de articulação entre esferas de governo, setor privado e organizações não-governamentais, sendo que a nova redação prevê a criação de planos, programas, projetos e ações de habitação, saneamento e serviços urbanos, não especificando, como anteriormente, os programas de urbanização ou de desenvolvimento urbano. Com relação à aplicação de recursos, o texto deixa de tratar de planejamento, regulação, normatização e gestão de recursos das políticas setoriais, para tratar especificamente do estabelecimento de diretrizes e critérios de alocação de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e do estabelecimento de metas para os programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana utilizando recursos do FGTS. Além disso, apesar das políticas nacionais de recursos hídricos e de segurança hídrica, oriundas do - MI, a partir dessa legislação, estarem incluídas no escopo do ministério, foi suprimida a diretriz de utilização de bacias hidrográficas como unidade básica de planejamento e gestão de saneamento.

Das mudanças introduzidas a partir de 2019, é possível notar uma redução do protagonismo federal na interação com os diversos atores da política habitacional e a mudança conceitual de diversos temas, que tendem a desconstruir aqueles utilizados no período anterior. Em outra dimensão de análise, à qual não nos debruçaremos para esse período, os dados orçamentários das secretarias e programas federais seriam complemento interessante para a confirmação da atual sensação de abandono da política pública de habitação de interesse social.

1.4.8 As conferências da cidade

Nosso foco, como explicitado ao longo do texto, é a intencionalidade do Estado. No entanto, nos parece indispensável, ainda que de forma rápida, pontuar que, além das questões internacionais e da alternância de governo, também os movimentos sociais, a opinião e participação social interagem na provocação e proposição de alterações na forma de atuação do Estado.

O período de estudo está marcado, especialmente, pela disposição do governo federal de se expor a essa interação, o que pode ser observado, entre outros, pela realização das Conferências da Cidade. As conferências acerca de temas de interesse urbano em todos os níveis federativos estão previstas no art. 43, inciso III do Estatuto das Cidades, mas o formato e deferência a suas deliberações não podem ser tratadas como simples atendimento à legislação, até porque, é importante frisar, entre 2001 e 2018 foram realizadas 5 conferências (1º - 2003, 2º - 2005, 3º - 2007, 4º - 2010, 5º - 2013), sendo que a 6º, prevista para o ano de 2017, foi adiada para 2019 pelo Decreto nº 9.076 de 7 de junho de 2017, após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, pelo então presidente Michel Temer. Além disso, após a transformação do ConCidades, responsável por sua organização e execução, em CNDU, em 2019, pelo presidente Jair Bolsonaro, não se teve mais notícias sobre sua realização.

Voltando nosso olhar para as conferências ocorridas, já no texto base da 1º, a importância dada a esse espaço de discussão pode ser vista em suas diretrizes:

“13. Implementar Mecanismos de Participação Social – Promover a organização de um sistema de conferências, conselhos e parcerias com usuários, setor produtivo, organizações sociais e órgãos governamentais para viabilizar a participação social na definição, execução, acompanhamento e avaliação da política urbana.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003a)

No formato executado, envolvendo a participação de todos os níveis federativos e dos diversos atores sociais para o debate de temas sensíveis do planejamento, desenvolvimento e funcionamento das cidades, não somente do ponto de vista da habitação, mas de forma mais ampla da “reforma urbana” e do “direito à cidade”, constitui uma experiência relevante na história da formulação de políticas públicas do país. Algumas resoluções das conferências que podemos destacar para elucidar isso são:

- a) 1º Conferência Nacional das Cidades – “Cidade para todos: Construindo uma política democrática e integrada para as cidades” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003b):
 - caracterizou, definiu atribuições e composição e elegeu a primeira formação do ConCidades;
 - definiu parâmetros da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial, destaque dado pela relação com o tema habitacional, ao dar redação a conceitos como: “Direito à Cidade”, “Moradia Digna”, “Função social da cidade e da propriedade” e “Combate à segregação urbana”;

- aprovou a criação de um Sistema Nacional de Habitação, com fundo próprio.
- b) 2º Conferência Nacional das Cidades – “Reforma Urbana: Cidade para todos – Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano” (CONSELHO DAS CIDADES, 2006):
- apontou a necessidade de formação dos Conselhos Municipais das cidades e sua articulação com os Conselhos Estaduais e Nacional, incluindo a temática habitacional;
 - estabeleceu as prioridades para a criação de políticas habitacionais;
 - indicou a elaboração coletiva do Plano Nacional de Habitação.
- c) 3º Conferência Nacional das Cidades – “Avançando na gestão democrática da cidade: Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social” (CONSELHO DAS CIDADES, 2008):
- propôs a integração das políticas urbanas, indicando entre outros pontos, a elaboração de programas urbanísticos integrados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;
 - propôs a articulação das bases de dados existentes para a formação de um cadastro único nacional dos beneficiários de programas habitacionais;
 - estabeleceu os mecanismos a serem utilizados nas políticas de regularização fundiária;
 - apontou a necessidade de implantação de um Programa Nacional de Capacitação nos instrumentos de reforma urbana.
- d) 4º Conferência Nacional das Cidades – “Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social: Avanços, dificuldades e desafios na implementação da política de desenvolvimento urbano” (CONSELHO DAS CIDADES, 2010):
- afirmou a necessidade de vincular e condicionar a disponibilização de recursos federais à implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade, da criação de fundos e de ferramentas de planejamento setorial;
 - propôs o fomento à implantação de cadastro de terras, de imóveis vagos e multifinalitário nos municípios.

e) 5º Conferência das Cidades – “Quem muda a cidade somos nós: Reforma urbana já!” (CONSELHO DAS CIDADES, 2013):

- reafirmou a necessidade de criação de um sistema integrado de desenvolvimento urbano;
- indicou a necessidade de todos os recursos voltados à habitação de interesse social passarem pelo FNHIS, inclusive aqueles aplicados ao Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV.

A partir da leitura dos documentos finais das Conferências das Cidades, é possível notar que, além de as legislações e normativas relacionadas à habitação de interesse social terem uma baliza social importante, também a crítica e a avaliação de pontos ainda sem avanço estão presentes, como o exemplo citado no subitem b relativo à 5ª. Conferência. Fica claro que nem todas as resoluções, nem todos os textos finais se configuraram como realidade no período imediatamente posterior. No entanto, o simples fato de ter sido extinta a possibilidade de continuar pontuando as prioridades e readequando e negociando pontos de maior sensibilidade e dificuldade de implementação, por si, configura retrocesso no processo de qualificação e avanço das políticas públicas.

1.4.9 O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (Lei 11.124/2005)

A origem do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social merece um foco especial, não somente pela profunda transformação gerada pela sua promulgação, movimentando entes federativos em todos os níveis, fazendo-os mudar sua maneira de encarar a questão habitacional, mas pela iniciativa que a trouxe à luz.

O PL nº 2.710 de 1992 é um dos quatro projetos de lei que, até a presente data, foram apresentados no Brasil por iniciativa popular e se transformaram em lei. Fruto do movimento popular de moradia, foi subscrito com mais de oitocentas mil assinaturas distribuídas entre dezoito estados brasileiros (CONGRESSO NACIONAL, 1992). No entanto, como as demais, sua tramitação não ocorreu por esse preceito constitucional. Precisou ser “adotada” por um parlamentar e tramitar como projeto com autoria legislativa, pelo fato de, em todos os casos, o Congresso ter se colocado como incapaz de validar a lista de assinaturas e fazer a conferência dos eleitores nela subscritos.

Ainda sobre a proposição popular, é importante notar que o texto de justificativa do projeto de lei, produzido anteriormente à inserção da moradia como direito social na constituição, demonstra a intensidade do conflito colocado nesse tema e denota, em certa medida, a força que os movimentos populares tiveram nas transformações posteriores. Como exemplo disso, podemos destacar o trecho em que se expõe o problema habitacional do país:

“De fato, a questão habitacional emoldura o quadro de miséria da sociedade brasileira, atingindo índices alarmantes.

A inexistência de uma efetiva reforma agrária e, bem assim, uma política agrícola que incentive o pequeno produtor; a falta de democratização verificada quando do uso de instrumentos de política urbana; e, o empobrecimento do trabalhador no que concerne a sua renda; são fatores que evidenciam e conduzem a um grande déficit habitacional.

Após o surgimento do Sistema Financeiro da Habitação - o Banco Nacional de Habitação - BNH - e a conseqüente derrocada deste modelo e as propostas que se seguiram, não surgiu qualquer outra proposta que pudesse sensibilizar as autoridades - governamentais, ou mesmo viabilizasse junto ao conjunto dos trabalhadores sem casa, uma alternativa viável para o equacionamento do problema.

Tudo fracassou!” (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 54)

ou ainda o trecho em que requerem a garantia do direito à moradia:

“O elenco de recursos caracteriza o FNMP⁵, pois a construção de moradias populares deixa de ser proselitismo político para inserir-se como sendo um direito do cidadão e um dever do Estado.” (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 55)

Após treze anos de tramitação do projeto, “adotado” pelo deputado Nilmário Miranda PT/MG, o texto final é, na verdade, um substitutivo integral à proposta inicial. Embora tenha mantido suas características principais, como a instituição do conselho nacional para tratar do tema e um fundo com recursos para seu financiamento, sofreu alterações que atenuaram limites e faixas de atendimento, por exemplo, ao não demarcar o que se considera “população de menor renda”, o que, no projeto original, era estabelecido entre 0 e 10 salários-mínimos.

Em que pese as alterações realizadas, a aprovação da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 é um divisor de águas no enfrentamento da questão habitacional. Tanto quanto o Estatuto das Cidades, teve relevância para o planejamento urbano dos municípios brasileiros. A criação do SINHIS transformou completamente a forma dos entes federativos atuarem sobre a questão, com princípios, objetivos e diretrizes voltados à viabilização de acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda, buscando a integração e compatibilização de

⁵ FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular, nome dado pelo proponente ao que veio a ser o FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

políticas federais, estaduais e municipais de habitação entre si e com as políticas setoriais de desenvolvimento urbano. Entre alguns pontos que suscitam essa avaliação podemos citar:

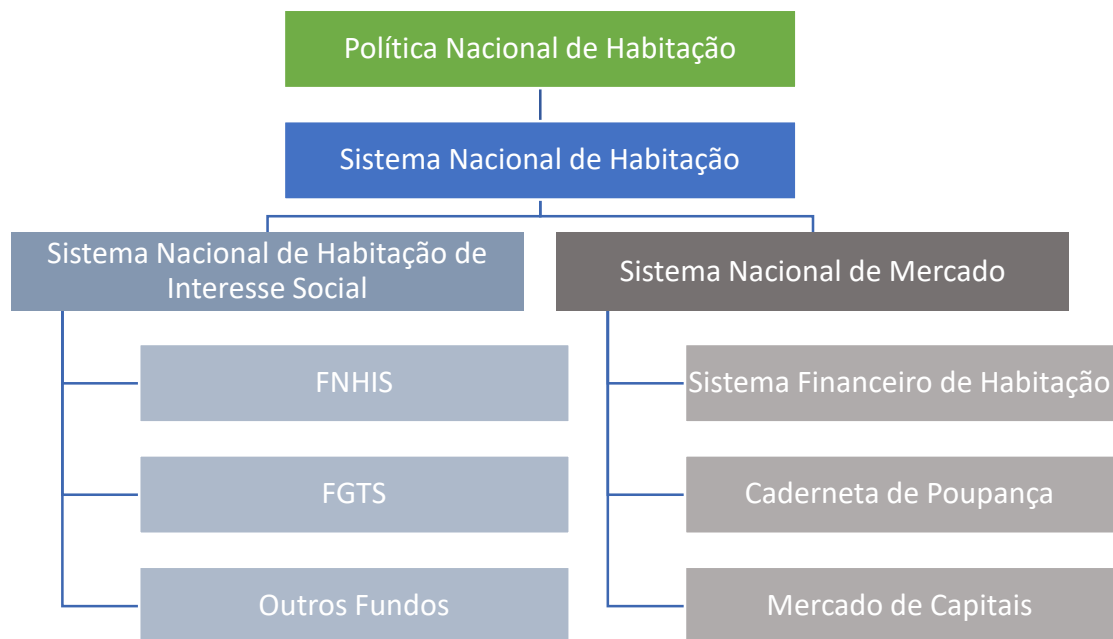
- a) a criação do FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o seu conselho gestor;
- b) a destinação de recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a possibilidade de inclusão de outros fundos;
- c) a subordinação das intervenções em habitação à política de desenvolvimento urbano, notadamente o Plano Diretor, construído conforme o estabelecido pelo Estatuto das Cidades;
- d) a exigência, para destinação de recursos federais, que estados, Distrito Federal e municípios realizem a adesão ao sistema e se adequem a ele, criando estruturas descentralizadas específicas para a habitação de interesse social:
 - composição de conselho com a participação de entidades públicas, privadas e segmentos da sociedade;
 - criação de fundo com dotação orçamentária própria;
 - elaboração do PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social que considere as especificidades locais;
- e) a delegação, aos estados aderentes, da articulação de ações no setor habitacional, integrando os PLHIS aos planos de desenvolvimento regional, inclusive com atuação direta em ações integradas que exijam intervenções intermunicipais e suporte em áreas complementares à habitação;
- f) a delegação aos conselhos municipais de fixação de critérios locais de priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento aos beneficiários de programas habitacionais, de responsabilidade pela transparência e publicidade dos processos de seleção e atendimento e do acompanhamento das metas estabelecidas no PLHIS;
- g) o estabelecimento do atendimento único, ou seja, cada beneficiário só poderá ser atendido uma vez em programas subsidiados pelo SNHIS.

O Sistema Nacional de Habitação, tal como descrito na lei, remete ainda à formulação, implementação e monitoramento da Política Nacional de Habitação que, apesar de ter sido pensada inicialmente como texto para uma nova legislação, como anotado em sua publicação de discussão, nunca foi ao legislativo.

“A Política Nacional de Habitação, aqui apresentada para discussão, foi elaborada durante o ano em curso [...]. É preciso destacar o protagonismo do Conselho das Cidades, em especial seu Comitê Técnico de Habitação, que discutiu a proposta e a enviou para apreciação do Conselho, que ocorrerá em dezembro, para, em seguida, ser encaminhada na forma de projeto de lei para o Legislativo.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 7)

Em que pese não ter força de Lei, o art. 14 da Lei 11.124/2005 aponta a responsabilidade do MCidades, ouvindo o ConCidades, para alterações em seu conteúdo. A Política Nacional de Habitação – PNH estabelece as diretrizes para toda a ação do período do estudo, no que se refere à habitação de interesse social, e, por isso, cabe aqui um detalhamento de seu conteúdo, iniciado com a apresentação de sua estrutura, no organograma 1, abaixo. Hierarquicamente superior ao SNHIS, a PNH contempla não somente as ações de habitação de interesse social, mas também aquelas voltadas ao mercado.

Organograma 1 - Política Nacional de Habitação

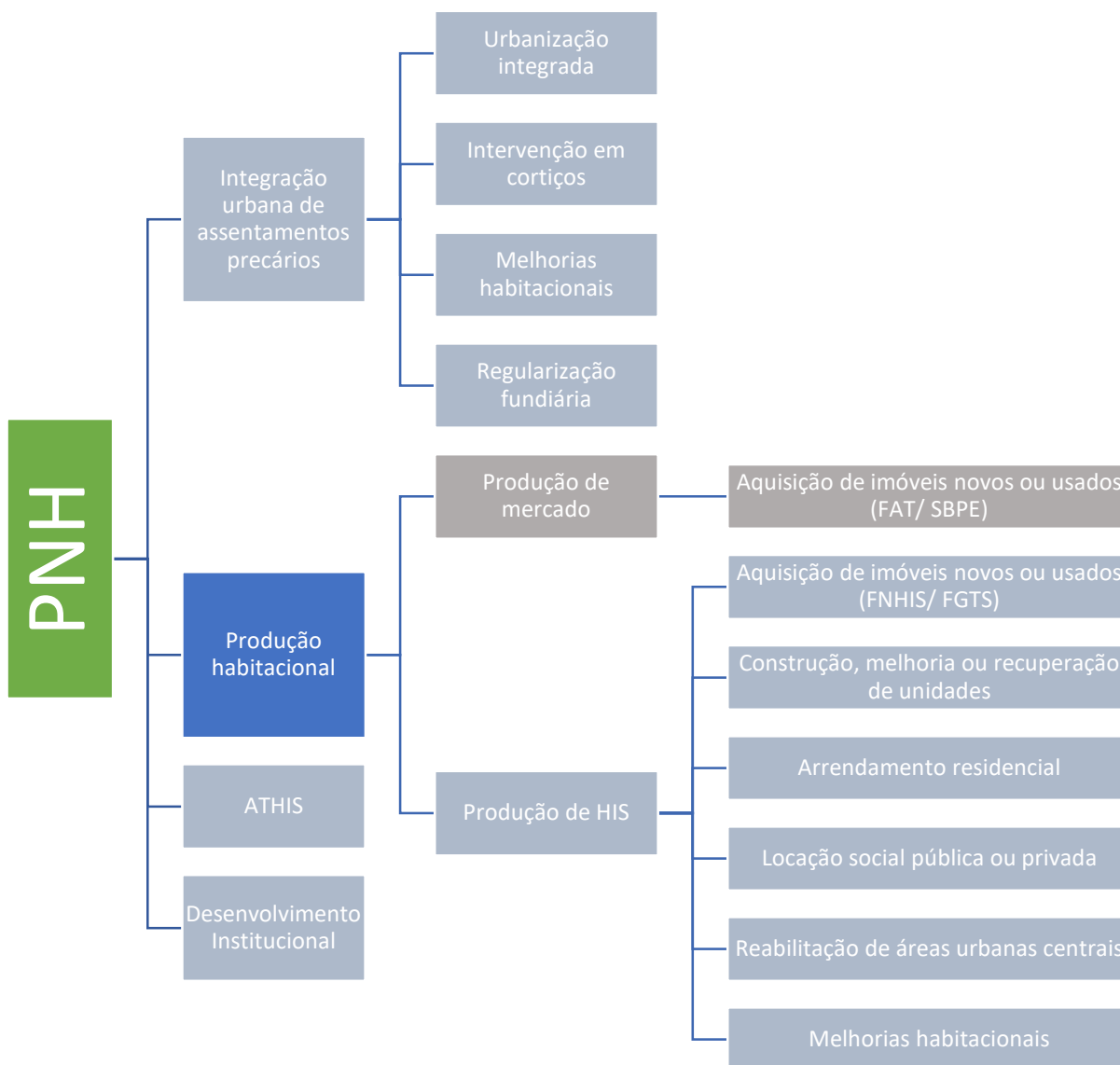


Fonte: Brasil, Avanços e desafios: Política nacional de habitação, Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010.p. 15.

A PNH tem como objetivo universalizar o acesso à moradia digna, fortalecer o papel do Estado, inserir os assentamentos precários no desenho urbano, democratizar o acesso à terra urbanizada, melhorar a qualidade da produção habitacional e elevar a questão habitacional a prioridade nacional. Para tanto, apresenta diretrizes que incluem o desenvolvimento da capacidade institucional dos agentes envolvidos, públicos e privados, a mobilização de recursos e reconhecimento

da demanda a ser atendida, a gestão de informação e monitoramento em habitação, integração das políticas de desenvolvimento urbano e habitação. Além disso, estabelece uma série de componentes a partir dos quais se podem elaborar programas e projetos para atendimento da população. Na figura a seguir, apresentamos esses componentes:

Organograma 2 - Componentes da Política Nacional de Habitação.



Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Habitação. Brasília: MCidades, 2004. V. 4. Produção própria.

Para a implementação de ações, fica a partir de então apontado, ainda que não haja a determinação de prazo ou de periodicidade de revisão, que o Governo Federal

deve apresentar Plano de Habitação, estabelecendo prazos, metas e formas de atendimento das demandas reconhecidas.

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab, cuja primeira publicação é de 2010, tem como horizonte o ano de 2023 e completa os documentos de planejamento do SNHIS, prevendo uma estrutura de quatro eixos para execução da PNH, quais sejam: modelo de financiamento e subsídios, política urbana e fundiária, desenho institucional e cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

1.4.10 A Lei da Assistência Técnica Gratuita para HIS (Lei 11.888/ 2008)

A necessidade de disponibilizar assistência técnica às famílias de baixa renda para o desenvolvimento e execução de construção de moradias econômicas, de baixo custo, ou, mais recentemente, de habitação de interesse social, ou seja, oferecer de forma gratuita assistência para elaboração de projeto e acompanhamento de obras de execução de unidades habitacionais, individual ou coletivamente, tem sua origem com a própria discussão da necessidade de o Estado lidar com a temática da habitação.

O tema foi citado pela primeira vez em lei no ano de 1964, na criação do BNH, sendo atribuição do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo o estímulo à organização associativa para programas habitacionais aos quais deveria propiciar assistência técnica (BRASIL, 1964a). Apesar dessa previsão legal, a reivindicação dos movimentos sociais e das entidades de classe era de uma assistência técnica voltada não apenas aos programas e projetos habitacionais, mas que atendesse de forma universal a população de baixa renda, independentemente de ser vinculado a um programa ou projeto habitacional, ou, ainda, de ser parte ou não de organização comunitária ou associativa.

O debate perdurou e a experiência do Programa ATME – Assistência Técnica Gratuita à Moradia Econômica, desenvolvido pelo Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul – SAERSG, foi precursora de estudos e ações sobre o tema a partir do início da década de 1970.

Em 2001, o Estatuto da Cidade prevê a assistência técnica gratuita à população de baixa renda no Capítulo II, seção I, art.4º, inciso V, alínea “r”. No entanto, a regulamentação só se dá em 2008 com a edição da Lei 11.888/2008, construída a partir de debates regionais, em especial o Seminário “Assistência Técnica, um direito

de todos: Construindo uma política nacional”, ocorrido em Campo Grande (MS) em 2005 (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

A regulamentação da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social - ATHIS assegura, em seu art. 1º “o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia”. Estabelece o recorte de renda, em seu art. 2º, voltando o atendimento para famílias de renda de até 3 (três) salários-mínimos. Define que devem ser destinados recursos federais para a implantação da lei, no seu art. 6º, assegurando no mesmo art. no § 3º que os projetos e programas financiados pelo SNHIS com recursos do FNHIS devem prever o serviço de ATHIS.

Em que pese os avanços alcançados com as previsões legais, a ATHIS ainda é uma reivindicação, sua implementação opcional por estados e municípios e a dependência de regulamentação de legislações locais fazem com que o atendimento universalizado das famílias de baixa renda esteja longe de ser realidade nas cidades, e que, em tese, pelo menos do ponto de vista dos recursos federais, continue a ser majoritariamente implementada em programas e projetos financiados pelo Estado.

1.4.11 A Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009)

A lei do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, lei 11.977 de 07 de julho de 2009, para além da implantação de um programa de provimento habitacional, introduziu significativas mudanças nos processos de regularização fundiária em áreas urbanas e, exatamente por esse motivo, a trazemos para a presente discussão, deixando as informações do programa de provimento para adiante.

A regularização fundiária, como estabelecido no Capítulo III dessa lei,

“consiste em um 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 desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 2009)

Além de definir conceitos e parâmetros para a regularização fundiária em assentamento urbanos consolidados, isto é, para a regularização da posse e/ou propriedade de áreas urbanas ocupadas e construídas há pelo menos cinco anos, dois instrumentos colocados à disposição por essa lei são especialmente importantes para destaque: a Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse que estabeleceram novos arranjos entre o ente que busca a regularização e os cartórios.

Um exemplo de seus efeitos concretos: muitas vezes em processos de regularização fundiária conduzidos por municípios com as ferramentas do Estatuto das Cidades, ao fim de um longo período, o registro de fato não era realizado em razão de inúmeras e diversas dificuldades cartorárias.

Essas ferramentas amenizaram o problema ao apresentarem a possibilidade de procedimento administrativo específico para a delimitação da área a ser regularizada (com definição dos ocupantes e qualificação da posse, dada pela Demarcação Urbanística, mais tarde podendo ser revertida em Legitimação da posse destes, a título de reconhecimento, mas também de registro), ou seja, cria meios e procedimentos para maior celeridade dos processos de regularização fundiária de interesse social.

Outros pontos importantes dessa lei foram o estímulo à concessão dos títulos preferencialmente em nome das mulheres e a autonomia dos municípios para elaborar procedimentos próprios de regularização fundiária dentro de seu território, respeitado o Estatuto da Cidade.

Em 11 de julho de 2017, este Capítulo da lei foi revogado pela Lei nº 13.465. De um lado, essa nova legislação, atualmente em vigor, mantém como ferramentas de regularização fundiária a Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse, estabelecendo limite para que somente áreas existentes antes de 22 de dezembro de 2016 possam ser demarcadas. Ela também institui novas ferramentas para a regularização, como a Legitimação Fundiária, que permite o reconhecimento da aquisição do direito real de propriedade nas áreas de regularização e a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, documento final do processo de regularização emitido pelo município, com os dados que serão encaminhados ao cartório para registro, entre outras ferramentas de avanço. De outro lado, porém, essa lei substitui o conceito de regularização fundiária, retrocedendo a patamares de não reconhecimento da função social da propriedade, ao estabelecer que ela “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, 2017b).

2 A AÇÃO DO ESTADO: CONVERTENDO A INTENÇÃO EM PRÁTICA

Se as políticas públicas, como manifestação de intenção do Estado, podem assumir uma multiplicidade de faces do fazer público, sendo uma delas as estruturas burocrático-legais que ele cria como uma demonstração do que “deve” ser, nesse capítulo passaremos a tratar de outra: suas formulações manifestadas por meio dos programas implementados, que seriam o “como fazer”, a interface mais próxima do atendido, já que é para ele visível e palpável.

Selecionamos, então, das políticas públicas federais do período de 2003 a 2018, os programas de provimento habitacional urbano de interesse social implantados e propomos uma classificação que nos permita agrupá-los segundo suas características e analisá-los. Além disso, assentaremos a base territorial da pesquisa, com a apresentação das informações de acesso e incidência desses programas na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP.

Cabe aqui uma nota pesarosa sobre o “apagamento” da história recente, vivido no país. Ainda que tenhamos conseguido localizar parte das informações do MCidades, é fato que grande parte do conteúdo disponibilizado em meio eletrônico até 2016 foi retirada da rede ou seu acesso foi tornado mais difícil e burocrático. Faremos questão de, no decorrer do texto, apontar as lacunas deixadas por esse processo.

2.1 Seleção das políticas públicas federais de provimento de HIS

A seleção das políticas públicas a serem analisadas foi orientada por três parâmetros:

- a) o conceito de política pública que nos orienta nesta dissertação;
- b) a caracterização dos programas e projetos de provimento habitacional de interesse social;
- c) sua localização na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP conjuntamente com a data de sua contratação, como detalhamos a seguir.

O primeiro recorte, de correspondência à descrição dos elementos constitutivos de uma política pública conforme exposto por Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 31), requer que ela atenda aos seguintes requisitos:

- Institucional: que a política tenha sido elaborada pelo Governo Federal e que seja coletivamente vinculante no território de estudo, isto é, na RMSP;

- Decisório: que seja possível verificar um conjunto de decisões e escolhas especificamente como resposta ao problema da habitação de interesse social;
- Comportamental: que não seja uma ação pontual e estanque, mas um curso de ações que avancem ou regridam no enfrentamento do problema;
- Causal: que produza efeitos políticos e sociais, em especial sobre os “beneficiados”.

Nosso segundo recorte delimitou programas e projetos caracterizados por atendimento com provimento habitacional de interesse social, ou seja, que atendessem quantitativamente à demanda por moradias da população mais pobre. No que se refere ao provimento, analisamos programas e projetos que (ainda que não exclusivamente) provessessem moradia nova ou requalificada em zona urbana. Isso abarcaria programas e projetos de construção de novas unidades, de readequação de imóveis e unidades (fechadas, não utilizadas, subutilizadas) ou de simples oferta de unidades existentes (no estado em que se encontram). No que se refere à definição como de interesse social, a dificuldade está em que não existe um conceito unívoco.

Vejamos o seguinte:

“De maneira geral, entende-se por Habitação de Interesse Social (HIS) aquela voltada a famílias de baixa renda, geralmente produzidas pelo poder público. Entretanto, seguindo a lógica da descentralização proposta no desenho institucional do federalismo brasileiro, não há uma definição específica de HIS na legislação federal, ficando a cargo de cada município a conceituação mais conveniente ao enfrentamento de seus problemas.

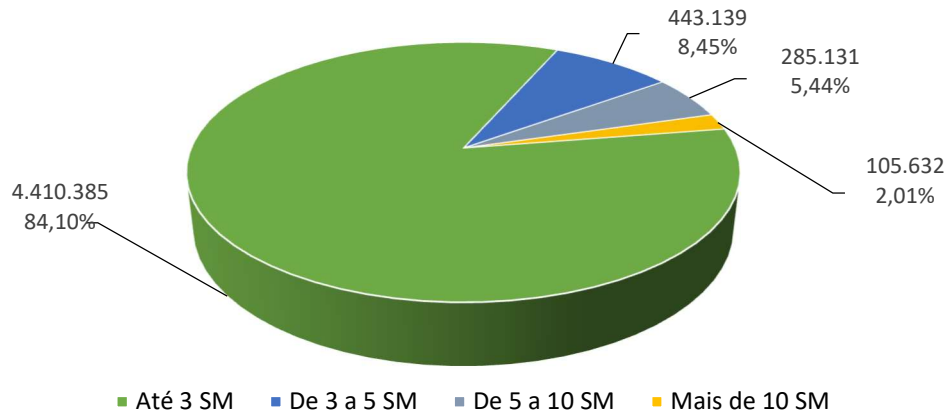
Também nesse sentido, não há definição única do conceito de baixa renda na normativa federal. A Lei Federal nº 9.636/98, que trata da transferência de bens da União para apoio à realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social, entende população de baixa renda como a que possui renda familiar mensal não superior a cinco salários-mínimos. Por sua vez, o Decreto Federal nº 6.135/07, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, considera de baixa renda as famílias com renda mensal per capita de até meio salário-mínimo ou com renda mensal de até três salários-mínimos” (YAMAGUTI, 2019, p. 2).

Desta forma, as demandas habitacionais dos municípios é que poderiam nortear a definição do que seria o interesse social para nosso recorte. Tomamos, para isso, os estudos dos anos de 2000 e 2021 da Fundação João Pinheiro que apresentam a distribuição do déficit habitacional no Brasil relacionado à renda mensal familiar, observado o ano do primeiro estudo (2000) e do fim do último estudo (2019).

O estudo de 2001 traz as informações do déficit habitacional no Brasil e o de 2021 traz tanto os números separados por regiões do país, quanto a soma das regiões metropolitanas e demais regiões. Dessa forma, sem aprofundar a análise da

metodologia de apresentação dos dados, buscamos verificar em quais faixas de renda se concentram as necessidades habitacionais brasileiras.

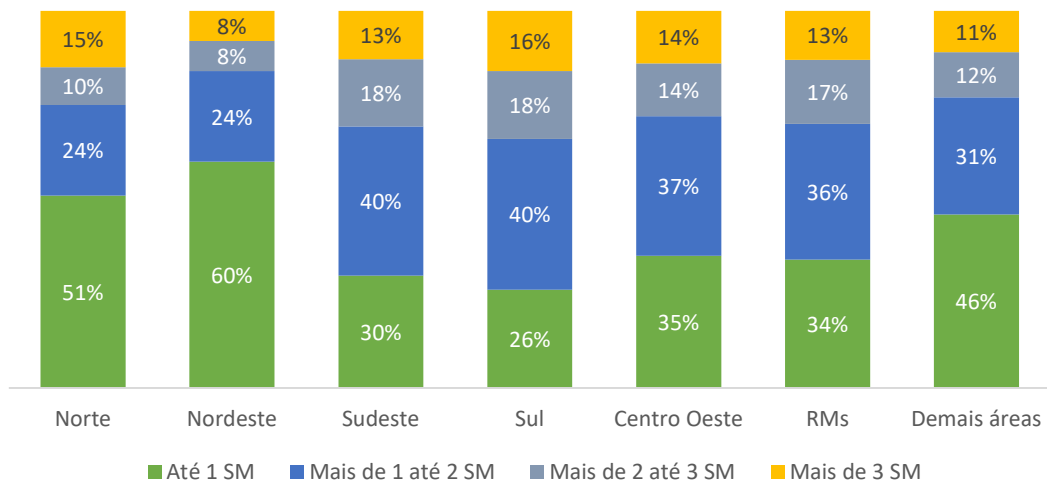
Gráfico 2 - Déficit habitacional urbano segundo faixas de renda mensal familiar - Brasil – 2000



Fonte: Fundação João Pinheiro, **Déficit habitacional no Brasil – 2000**. Belo Horizonte, 2001.

No gráfico 2, podemos ver que mais de 84% do déficit habitacional se concentra nas famílias de até 3 SM, e no gráfico 3, onde esse público foi dividido entre famílias com até 1 SM, de 1 a 2 SM e de 2 a 3 SM, a soma dessas faixas para as regiões é de: Norte 85%, Nordeste 92%, Sudeste 88%, Sul 84%, Centro Oeste 86%, Regiões metropolitanas 87% e demais áreas 89%. Desta forma, podemos dizer que a demanda habitacional em suas diversas formas, o que compõe o déficit habitacional, em todo o período esteve mais concentrada nas famílias com renda de até 3 SM.

Gráfico 3 - Participação das faixas de renda no déficit habitacional das regiões, no total das regiões metropolitanas e nas demais áreas – 2019



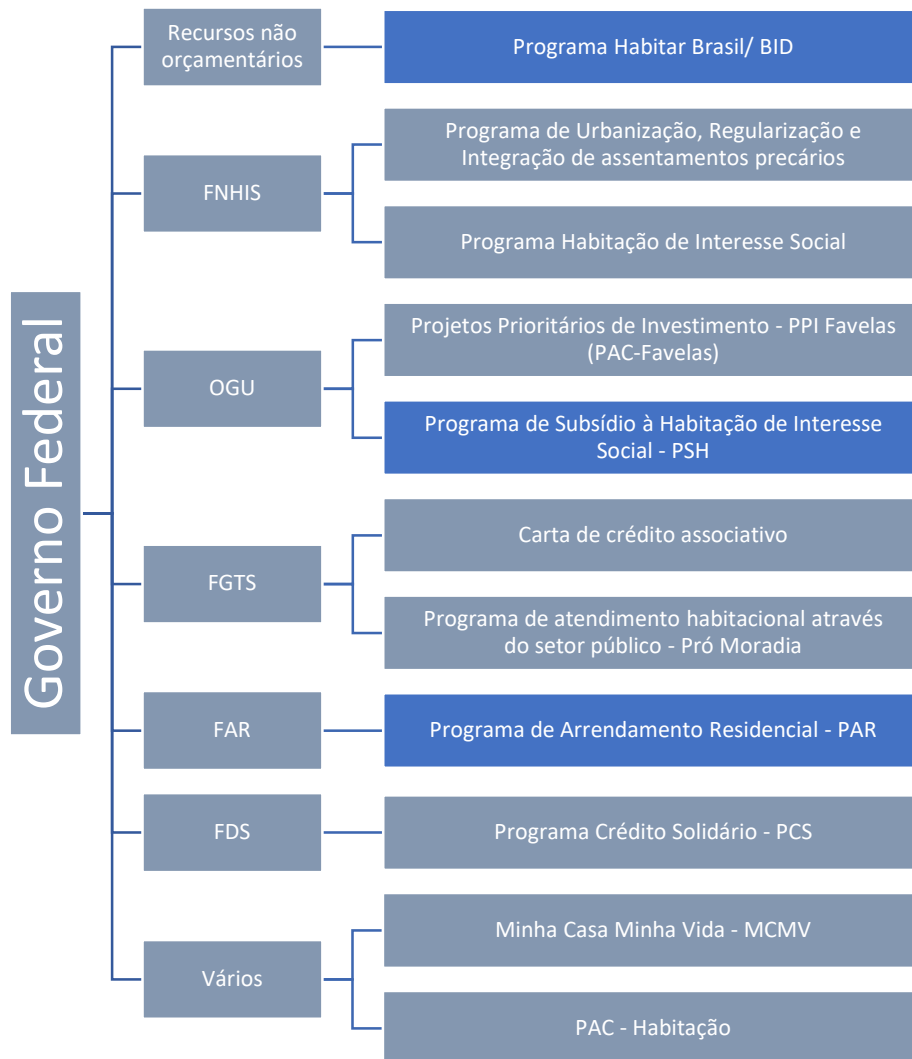
Fonte: Fundação João Pinheiro, **Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte, 2021.

A partir dessa concentração da demanda habitacional, atribuímos ao recorte de atendimento de interesse social o seguinte critério: Programas que atendam prioritariamente famílias com renda de até 3 SM. Nos casos em que o teto de renda para acesso ao programa é maior, realizamos análise mais detida, permanecendo no estudo aqueles em que a prioridade pôde ser comprovada e os que não dispõem de dados suficientes para exclusão. Constam do apêndice A as análises que levaram à exclusão daqueles em que essa faixa de renda comprovadamente não foi prioritária.

Por fim, no que se refere à delimitação do estudo à RMSP, vamos considerar as unidades contratadas junto ao órgão financiador em que o trâmite burocrático que deu início à implantação das unidades tenha ocorrido dentro do período de 2003 a 2018 e aquelas em que as obras de construção estejam dentro desse período, ainda que a criação do programa o extrapole. Esse aspecto é importante porque a decisão de continuidade ou paralisação de um projeto denota uma intenção, especialmente em transições de governo. Além disso, como a construção civil de unidades habitacionais tem um tempo de execução elevado se comparado à duração de um mandato, essa contabilização deve ser ponderada.

A figura 1 apresenta os programas federais de provimento de habitação de interesse social vigentes no período de estudo e selecionados segundo esses parâmetros. Eles estão organizados segundo a fonte de financiamento e, na descrição que se segue, fazemos ainda mais uma diferenciação: os criados antes (em azul) e os criados depois do MCidades.

Figura 1 -Programas de HIS Federais segundo a principal fonte de financiamento⁶



Fontes: Ministério das Cidades, **Guia Básico dos programas habitacionais**. Brasília, 2007, Ministério das Cidades, **Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2010, CAIXA, **Manual de fomento habitação – FGTS**. Brasília, 2021. Produção própria.

2.2 Programas de transição

Serão tratados como programas de transição aqueles existentes antes da criação do Ministério das Cidades e que, conforme dito anteriormente, tiveram contratações realizadas durante o período de estudo. São eles:

- a) Programa Habitar Brasil/BID;
- b) Programa de Arrendamento Residencial (PAR);
- c) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH).

⁶ Observando que além da principal fonte de financiamento, os programas podem contar com recursos de contrapartida local ou de outros fundos com menor participação.

Esse grupo foi assim destacado pelo entendimento de que, entre a criação do MCidades, em 2003 e do SNHIS, em 2005, a revisão e aporte de recursos em políticas pré-existentes denotam, em tese, noções de continuidade na ação governamental e de reforço à assunção da política habitacional como uma responsabilidade de Estado e não somente de governos.

2.2.1 Programa Habitar Brasil/ BID⁷

Fruto de empréstimo feito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, em 1999⁸, o programa Habitar Brasil/BID-HBB/BID foi criado na então SEDU, vinculada à Presidência da República, passando posteriormente à gestão do MCidades. Com contratações até 2005, tinha objetivo de atuar em assentamentos de risco ou favelas localizados em regiões metropolitanas, capitais e aglomerações urbanas. Sua formatação inicial previa investimentos da ordem de US\$ 417 milhões, sendo 60% em recursos do BID e 40% da União (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 4). Desses recursos, US\$ 390 milhões⁹ seriam disponibilizados às cidades via Caixa Econômica Federal - CAIXA, que cumpria as funções de agente financeiro, técnico e operacional por meio de dois subprogramas: um de desenvolvimento institucional dos municípios - DI e outro de urbanização de assentamentos subnormais - UAS. Os demais US\$ 27 milhões seriam destinados ao projeto DI do órgão gestor federal.

A normativa do programa, dada pelo Regulamento Operacional do Programa Habitar Brasil (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b) e pelas Orientações Operacionais do Programa Habitar Brasil (SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 2008), estabelece a obrigatoriedade de realização de um projeto do tipo DI nas contratações de projetos UAS. O primeiro objetiva a criação e aumento da capacidade institucional do tomador do recurso (que pode ser o governo estadual, municipal ou União) para execução de projetos habitacionais de interesse social e desestímulo à ocupação irregular nos territórios sob sua gestão. Os projetos DI, é importante dizer, ao impor a formulação de um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS para os municípios atendidos,

⁷ Reformulação do Programa Habitar Brasil – PHB, criado em 1994, sob gestão do Ministério do Bem-Estar Social. Tendo em vista que além da fonte de financiamento e do órgão gestor, as linhas de atendimento e regras do programa foram redesenhadas, tratamos aqui como programas diferentes, apesar do nome.

⁸ Contrato de empréstimo nº 1126 OC/BR de 13/09/1999

⁹ Fonte: www.caixa.gov.br

funcionou como um piloto do que veio a ser a obrigatoriedade de apresentação dos PLHIS, para adesão ao SNHIS. Essa modalidade não será analisada, no entanto, por não ter como finalidade a oferta de unidades habitacionais. O segundo, o UAS, ao contrário, além de prever ações integradas de implantação de infraestrutura urbana, saneamento básico, recuperação de áreas ambientais degradadas, regularização fundiária, entre outras, também prevê a construção de novas moradias em áreas com ocupação de, pelo menos, 60% de famílias com renda de até 3 SM. A aplicação nacional dos recursos dessa modalidade é da ordem de US\$ 332 milhões.

2.2.2 Programa de arrendamento residencial (PAR)

Criado pela MP nº 1.823 de 29 de abril de 1999, foi revertida na Lei nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001. Para seu financiamento, foi instituído o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, composto de recursos de “fundos e programas governamentais em extinção e de recursos obtidos por meio de empréstimo junto ao Fundo de Garantia por tempo de serviço – FGTS” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2008). Esses recursos são disponibilizados através de ofertas públicas para cujo uso os agentes promotores se credenciam.

Voltado ao atendimento de famílias com renda de até 6 salários mínimos (SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 2001), o programa previa implantação de empreendimentos em centros urbanos e municípios com mais de 100 mil habitantes em áreas com características de urbanização já consolidada ou de expansão com infraestrutura instalada.

A formatação do programa prevê a aquisição, construção e recuperação de unidades habitacionais para arrendamento aos beneficiários, com opção de compra ao final do período do contrato ou com antecipação de compra a partir do 60º mês do contrato. Em que pese a legislação que regulamenta esse programa ainda estar vigente, não há previsão orçamentária para sua execução desde 2009.

Tendo em vista que o programa atende famílias com renda de até 6 SM, buscamos informações que nos permitissem definir se o público com renda de até 3 SM foi prioritário em sua implementação. Não localizamos levantamentos a respeito de número de contratos por faixa de renda e a análise das normativas do órgão gestor, apresentadas no quadro 1, apesar de apresentar alterações no teto de faixa de renda para acesso ao programa, demonstra que a maior aproximação desse teto ao recorte

de renda que estudamos ocorreu em 2006 e, ainda assim, permanece acima desse, ao chegar a 4 SM.

Quadro 1 -Mudanças nos limites de renda para contratação de unidades pelo PAR.

Documento	Teto do programa	Tetos especiais			Projetos com especificações mínimas
		Profissionais de segurança	Centros urbanos	Empreendimento reformado	
Portaria SEDU nº 19, de 22 de julho de 2002	6 SM (R\$1.200,00)	8 SM (R\$1.600,00)	-	-	-
Portaria MCidades nº 301, de 7 de junho de 2006	R\$1.800,00 (≅ 5,1 SM)	R\$2.400,00 (≅ 6,8 SM)	R\$2.100,00 (≅ 6 SM)	-	-
Portaria MCidades nº 440, de 21 de agosto de 2006	R\$1.800,00 (≅ 5,1 SM)	R\$2.800,00 (≅ 8 SM)	-	R\$2.100,00 (≅ 6 SM)	R\$1.400,00 (≅ 4 SM)
Portaria MCidades nº 258, de 14 de maio de 2008	R\$2.000,00 (≅ 4,8 SM)	R\$2.800,00 (≅ 6,7 SM)	R\$2.200,00 (≅ 5,3 SM)	-	-

Fontes: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, **Portaria nº 19, de 22 de julho de 2002**. Brasília, 2002, Ministério das Cidades, **Portaria nº 301 de 7 de junho de 2006**. Brasília, 2006, Ministério das Cidades, **Portaria nº 440 de 21 de agosto de 2006**. Brasília, 2006, Ministério das Cidades, **Portaria nº 258 de 14 de maio de 2008**. Brasília, 2008. Produção própria.

Exclusivamente pela insuficiência dos dados existentes para a caracterização da faixa prioritária de atendimento desse programa, mantivemos sua análise em nosso estudo.

2.2.3 Programa de subsídio à habitação de interesse social (PSH)

Criado pela MP 2.212 de 30 de agosto de 2001 com o objetivo de subsidiar a aquisição de moradia por famílias de baixa renda, isto é, com renda de até R\$580,00 (aproximadamente 3 salários mínimos), no início do programa. Prevê a contratação direta por pessoa física, por meio de instituições financeiras, podendo o recurso concedido ser direcionado à construção ou aquisição de conjuntos habitacionais ou unidades isoladas. O programa sofreu alterações sob a gestão do MCidades, através da MP 200 de 20 de julho de 2004, convertida na Lei 10.998 de 15 de dezembro de 2004: além dos agentes financeiros cadastrados junto ao programa, foram autorizados a participar dele todos aqueles que operavam no SFH. Esta ampliação do número de instituições participantes possibilitou a inclusão da modalidade parcelamento, além da existente anteriormente, de financiamento para aquisição dos imóveis (CASA CIVIL, 2004). A diferença entre essas modalidades de pagamento é a possibilidade, no primeiro modo, da inclusão de subsídio pelo poder público, para retorno parcial do

valor do imóvel pelo beneficiário; diferentemente do segundo modo, cujo pagamento é integral. Nesse programa, os valores máximos investidos e subsidiados por unidade habitacional variam basicamente de acordo com a localização do imóvel, representando a possibilidade de menores valores ao beneficiário, mesmo nos centros urbanos onde o preço das unidades habitacionais é mais elevado.

Tal qual o PAR, o PSH funciona a partir de oferta pública de recursos. Nesse caso, recursos do Orçamento Geral da União – OGU, com a contrapartida de estados e/ou municípios, através dos agentes financeiros. Em 2007, o programa recebeu esses recursos por meio do FNHIS. A concessão do recurso ao beneficiário é gerenciada pelo setor público em administração direta ou indireta, que também faz a gestão dos grupos a serem atendidos.

Interessante notar que a regulamentação inicial previa inclusive a construção de unidades em terreno de terceiros, desde que com sua anuência (BRASIL, 2003c), o que não encontramos em outros programas, diferentemente da lógica de complementação de valores suficientes à aquisição de moradia pelas famílias de menor renda, que vai aparecer em diferentes outros programas posteriores.

2.3 Programas criados após a criação do MCidades

Seguimos descrevendo os programas vigentes no período de estudo, agora abordando aqueles criados a partir da criação do MCidades.

2.3.1 Programa Crédito Solidário - PCS

Criado em 2004 pelo Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - CCFDS como forma de estimular regimes de cooperativismo habitacional em todo o território nacional, esse programa atende a famílias organizadas em cooperativas ou associações com fins habitacionais para construção, conclusão e reforma de unidades, através de financiamento ao beneficiário, cuja renda familiar seja de até 3 SM, podendo atender famílias com renda entre 3 e 5 SM, em limite estabelecido pelo gestor do programa (CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004). Em alteração posterior (CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2008), a renda familiar foi fixada nominalmente entre R\$1.140,00 a R\$1.900,00, o que, na prática, significou reduzir o teto. As regras de composição dos grupos beneficiários – a participação de famílias com renda superior

a 3 SM não poderia ser superior a 35% em regiões metropolitanas e capitais, ou 20% em áreas rurais – não foi alterada (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007a, p. 64).

A fonte de financiamento do programa é o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS e, de acordo com sua regulamentação (BRASIL, 1993), as intervenções desse programa são vedadas ao financiamento de órgãos da administração direta, ou entidades e empresas controladas direta ou indiretamente por ela.

Em 2009, após a criação do MCMV – Entidades, parou de operar.

2.3.2 Programas financiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS

O FNHIS centraliza e gerencia “recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social-SNHIS” (BRASIL, 2006) por meio de seu Conselho Gestor - CGFNHIS, conforme regulamentação do Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006. Já em 2006 o orçamento do FNHIS contava com recursos da monta de R\$1,07 bilhão, que foram destinados à aplicação diretamente pelo MCidades. Isso se deveu ao processo de regulamentação interna do CGFNHIS ter sido concluído no mês de setembro daquele ano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007b). A partir de 2007, com o regimento interno do conselho gestor aprovado, os recursos destinados ao fundo passam, então, a integrar os manuais para a apresentação de propostas (editados pelo MCidades, também chamados de “sistemáticas”), visando a seleção de projetos para a utilização dos recursos destinados, no planejamento orçamentário federal, aos programas: Habitação de Interesse Social - HIS e Urbanização e Integração de Assentamentos Precários - UAP.

A ampla divulgação dessas sistemáticas propiciou um ambiente de previsibilidade e transparência na oferta de recursos, bem como a divulgação dos meios e critérios para acessá-los. Além disso, a publicação anual de relatório de gestão do fundo permite, em tese, o acompanhamento de sua execução orçamentária e física. Dizemos “em tese”, porque foi um desafio encontrar os relatórios, não havendo um local de divulgação clara desse material, dentro do novo sítio eletrônico do MDR. Para acesso a esse material, tivemos que fazer específica solicitação junto ao Ministério de Desenvolvimento Regional, pela lei de acesso à informação, modo burocratizado, se comparado ao livre e público acesso pelo sítio eletrônico do MCidades, anteriormente praticado.

2.3.2.1 Programa Habitação de interesse social (HIS)

Voltado ao atendimento da população de baixa renda por meio do apoio a estados e municípios, sua implementação se dá através de quatro subprogramas¹⁰, ou “Ações”, conforme denominação do MCidades:

- a) Apoio à provisão habitacional de interesse social;
- b) Produção Social de Moradia - PSM;
- c) Assistência Técnica;
- d) Apoio à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Não trataremos aqui dos dois últimos, já que não atendem ao nosso recorte de análise, por objetivarem o apoio e desenvolvimento institucional.

Ação: Apoio à provisão habitacional de interesse social

Originalmente com o nome de “Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para famílias de baixa renda”, esse subprograma tem contratações a partir de 2006, para famílias com renda de até 3 salários-mínimos. A seleção de projetos e propostas para aplicação de recursos conta com três modalidades:

- a) produção ou aquisição de unidades habitacionais;
- b) produção ou aquisição de lotes urbanizados;
- c) requalificação urbana.

Neste subprograma/ação, os limites de repasse de recursos do FNHIS ficam fixados a cada ano pelo conselho gestor. Em 2006, os valores estabelecidos foram de R\$ 17 mil por família e entre R\$ 300 mil e 10 milhões por cidade, de acordo com faixas populacionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007b).

Ação: Produção social de moradia (PSM)

Regulamentado como ação pelas Resoluções nº 18, 19 e 20 do CGFNHIS em 2008 (com formatação parecida a do Programa Crédito Solidário), disponibiliza recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional e habilitadas junto ao MCidades. As propostas podem prever a aquisição ou construção de unidades habitacionais ou ainda a aquisição de lotes urbanizados com construção

¹⁰ Além dos subprogramas acima, especificamente na sistemática do ano de 2007, constam também: i) PSH; ii) projetos vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008b).

de unidades, incluindo arranjos que contemplem autoconstrução e regimes de mutirão. Podem participar de projetos famílias com renda não superior a R\$1.125,00 (aproximadamente 3 SM em 2008), que participam do retorno de valores parciais ou totais ao fundo, de acordo com o projeto aprovado.

A Instrução Normativa nº 24, de 19 de maio de 2008, do MCidades, apresentou sistemática para os anos de 2008 a 2011 para essa ação. Apesar disso, foram realizadas seleções apenas nos anos de 2008 e 2009, com contratações até 2010. A previsão orçamentária, para as seleções realizadas, foi da ordem de R\$ 150 milhões¹¹.

2.3.2.2 Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP)

Presente no repasse de recursos de 2006 e em todas as sistemáticas posteriores, esse programa é voltado ao atendimento de estados e municípios em intervenções de “regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007c, p. 3), prevendo a reforma de unidades, o que não se enquadra em nosso estudo, mas também a realocação de famílias em unidades novas ou requalificadas, o que examinaremos com maior atenção.

A implementação do programa se dá por subprograma/ação denominado “Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários”.

Ação: Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários

Como já dissemos, esse subprograma/ação tem como foco as intervenções de regularização fundiária e melhoria de unidades e núcleos habitacionais. A composição de investimento dos projetos apresentados para seleção pode incluir um rol de obras e serviços bastante aberto. No entanto, o que nos interessa é a possibilidade de inclusão de custos com aquisição ou edificação de unidades habitacionais novas ou usadas que, nesse caso, contemplam o “reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades irrecuperáveis” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007c) da área de intervenção. Para seleção dessas áreas, elas devem ser compostas por, no

¹¹ Soma das previsões orçamentárias indicadas nos relatórios de gestão do FNHIS dos anos de 2008 e 2009. Não foi possível localizar o relatório referente a 2010 para confirmação dos valores aplicados do montante previsto.

mínimo, 60% de famílias com renda de até R\$ 1.050,00 (aproximadamente 3 SM em 2007), estar ocupada há mais de cinco anos ou estar em área de risco, insalubridade ou legalmente proibida para uso habitacional independentemente do tempo de ocupação.

Para os projetos com previsão de construção ou aquisição de unidades habitacionais, os limites de repasse por família, em 2007, variavam de R\$ 18 mil por família e R\$ 5 milhões por município a R\$ 23 mil por família e 10 milhões por município, os últimos destinados a capitais e municípios de regiões metropolitanas. Aos valores máximos por família ainda poderiam ser acrescidos os referentes ao trabalho técnico social e de recuperação ambiental, bem como até 20% para unidades habitacionais verticalizadas.

2.3.3 Programa de Aceleração do Crescimento – PAC-Habitação

Criado pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, o PAC não pode ser tratado aqui apenas como mais uma das formas de atendimento da demanda habitacional, sob risco de descaracterização de sua influência na forma de planejar os investimentos públicos nacionais em políticas públicas, inclusive setoriais. Operacionalizado pela Presidência da República, através da Casa Civil até 2010, e depois pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, o programa tinha como objetivos: “i) acelerar o ritmo de crescimento da economia, ii) aumentar o emprego e a renda, iii) diminuir as desigualdades sociais e regionais, iv) superar gargalos de infraestrutura do país” (CARDOSO JR.; NAVARRO, 2016, p. 25).

Como “laboratório de experimentos institucionais” (CARDOSO JR.; NAVARRO, 2016, p. 10), o PAC teve papel estruturante no incremento da capacidade de implementação das ações financiadas pelo governo federal:

“[...] o PAC teve seu desempenho viabilizado por um conjunto de alterações normativas e regulatórias, além de arranjos de gestão específicos, de caráter pretensamente sistêmico, que agiram de modo significativo sobre as condições de engajamento dos entes públicos federais, federativos (estados e municípios) e privados, as quais influenciaram positivamente as próprias condições de realização dos empreendimentos, ao menos durante o período aqui estudado, entre 2007 e 2014.” (CARDOSO JR.; NAVARRO, 2016, p. 28)

Essa capacidade foi ampliada do ponto de vista institucional e financeiro, já que, com esse programa, somam-se maiores aportes de recursos federais em ações que atendessem aos seus objetivos. Já dissemos que, ainda que os aportes também tenham alcançado a área habitacional, o PAC não é um programa habitacional. Dessa

forma, como conceito, ele é característico do que chamamos de ideologia da habitação, na medida que, faz dela, um meio para o alcance dos objetivos declarados da política. Ou seja, o PAC abarca programas dedicados a enfrentar a questão habitacional, mas a seleção dos projetos, sempre alicerçada em seus próprios objetivos, mais amplos e diversos, acaba por reforçar esse conceito.

Tendo em vista que os programas que receberam recursos do PAC, mas vinculados ao FNHIS, ao FGTS e o MCMV, não tiveram suas características de atendimento alteradas e que serão analisados individualmente mais adiante¹², trataremos como específico deste programa apenas os Projetos Prioritários de Investimentos – PPI: Intervenção em Favelas. Ele foi implementado em fases chamadas de PAC 1 e PAC 2. No entanto, de maneira geral, não há alterações expressivas para o campo habitacional a destacar.

2.3.4 Projetos Prioritários de Investimento – PPI: Intervenções em favelas (PAC Favelas)

Criado no bojo do PAC, tinha como objetivo selecionar projetos prioritários para investimento na implantação de:

“ações necessárias de regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.”(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007d)

O formato da seleção de projetos é o mesmo do programa “apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários” vinculado ao FNHIS, inclusive a definição que pelo menos 60% da área de intervenção seja de famílias com renda de até R\$1.050,00 (aproximadamente 3 SM em 2007). O diferencial do PPI são as condicionantes utilizadas para análise de convergência das propostas apresentadas com o PAC. Nesse processo, considerando critérios territoriais, ou seja, priorizando projetos em regiões metropolitanas, capitais de estado, cidades com mais de 150 mil habitantes, ou com relevante influência regional (econômica ou logística); além de critérios específicos da intervenção, priorizando:

¹² Vinculados ao FNHIS: Urbanização regularização e integração de assentamentos precários (UAP); Habitação de interesse social (HIS); Planos habitacionais de interesse social (PLHIS); Assistência técnica; Produção social de moradia (PSM). Vinculados ao FGTS: Projetos Multisetoriais integrados (PMI); Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró Moradia). Além desses, o próprio Programa Minha Casa Minha Vida.

- a) projetos de grande porte, com investimento superior a R\$ 10 milhões;
- b) articulação e integração do território, que abranja mais de um agente institucional;
- c) mitigação de danos ao meio ambiente, causados por assentamentos irregulares em áreas de preservação;
- d) eliminação de gargalos na infraestrutura logística do país;
- e) mitigação de impacto decorrente de grandes instalações de infraestrutura nacional;
- f) aproveitamento do patrimônio da União;
- g) complementação de obras já iniciadas.

Outro diferencial do PPI é a necessidade de criação em âmbito local, nos casos de contratações acima de R\$ 9 milhões, de uma Unidade Executora Local – UEL para a coordenação, acompanhamento e monitoramento da execução do projeto e o estabelecimento de limites mínimos e máximos de investimentos em ações específicas de urbanização, saneamento e assessoria técnica.(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007d)

2.3.5 Programas financiados pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS

Já falamos anteriormente da criação do FGTS e de sua importância no financiamento das políticas habitacionais. Agora, trataremos dos programas que no período de estudo operaram com seus recursos.

Parte dos programas vinculados ao FGTS apresentados a seguir são oferecidos ao setor privado via rede bancária, não passando necessariamente, portanto, pelo crivo do poder público local, diferentemente dos demais.

As regras de uso de recursos do fundo se alteraram ao longo do tempo de acordo com as decisões exaradas dos órgãos responsáveis por sua gestão, em especial, seu conselho curador. A Resolução CCFGTS nº 129 de 16 de dezembro de 1993, por exemplo, estabeleceu prazo para revisão de todos os programas com aplicação de recursos do fundo. Os programas que analisamos foram criados a partir dela. Novas mudanças depois de 2003 resultaram em redução de taxas de juros para famílias com renda de até R\$ 4.000,00 e outras ainda ocorridas até 2018, como a ampliação de prazo de carência dos contratos de 12 para 36 meses e a do prazo de amortização de 20 para 30 anos (CUBERO; MENDONÇA, 2020, p. 5–6). Essas

mudanças sinalizam uma intenção de ampliação de oferecimento desses recursos às famílias de menor renda, mas, como já dissemos, mantivemos aqui apenas aqueles dentro da faixa que nos interessa neste estudo.

Dos programas financiados pelo FGTS, o de Apoio à Construção de Habitação não foi selecionado pelo fato de que seus anos de maior contratação foram aqueles em que ele esteve vinculado ao Programa MCMV. Nesses casos, os empreendimentos que estiverem dentro do recorte de renda serão analisados através deste último. Também não trataremos como programa a aplicação de descontos apesar de seu vulto dentro dos investimentos do fundo, dado que não se trata do provimento habitacional em si, mas das condições de crédito para aquisição de imóvel, ou seja, é uma operação financeira, não um programa habitacional. Além desses, o Programa Carta de Crédito Individual foi excluído da análise, dado que não atende prioritariamente à faixa de renda de até 3 SM, como demonstramos no apêndice A.

2.3.5.1 Programa Carta de Crédito – FGTS

O programa de carta de crédito do FGTS foi aprovado através da Resolução CCFGTS nº 184, de 01 de agosto de 1995, e suas regras sofreram diversas alterações ao longo do período de 2003 a 2018, de acordo com o exposto anteriormente. Em habitação popular, atende a famílias com renda de até R\$ 7.000,00 (valor em 2021, aproximadamente 6,5 SM), sendo que para aquelas com renda de até R\$ 4.000,00 (valor em 2021, aproximadamente 3,5 SM) é possível a aplicação de descontos para a complementação da capacidade de pagamento principalmente em associação com recursos de programas federais. Para os trabalhadores com conta vinculada do FGTS, com, no mínimo, três anos de trabalho, podem ser aplicados descontos nas taxas de juros do financiamento. É concedido em duas modalidades: Carta de crédito individual e Carta de crédito associativo, dos quais, com dito anteriormente, analisaremos o segundo.

Carta de crédito associativo

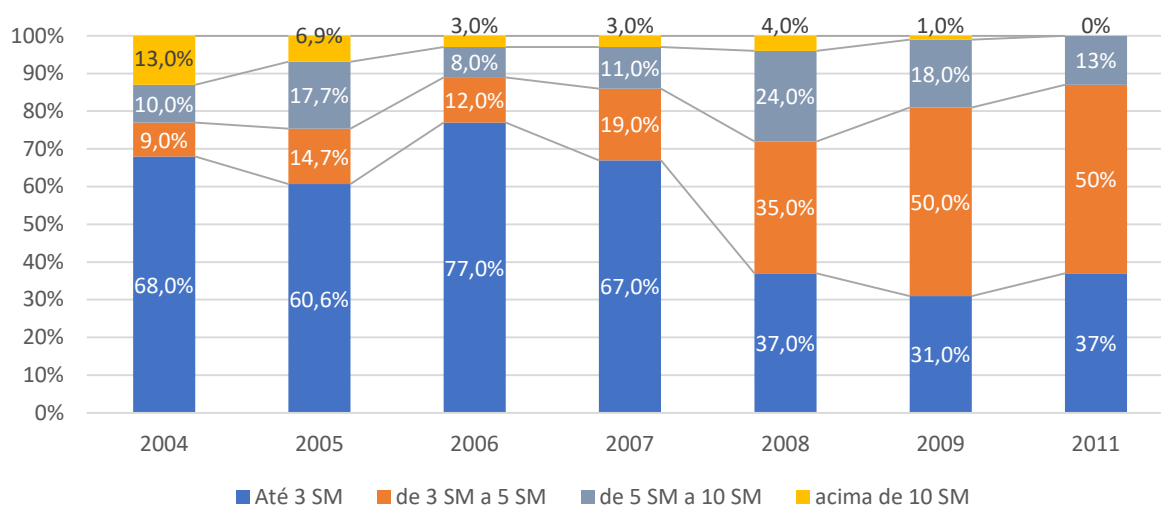
Tem como objetivo conceder financiamentos a pessoas físicas associadas em grupos (condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, COHABs, empresas de construção civil). Os recursos podem ser destinados para a produção de lote

urbanizado, construção de unidades habitacionais, aquisição de imóveis usados e reabilitações urbanas.

Para avaliação de adequação desse programa ao nosso recorte de prioridade de atendimento às famílias com renda de até 3 SM, recorremos aos Relatórios de Gestão do FGTS (2003 a 2018), Relatórios de Avaliação de Programas (2009, 2011, 2013 e 2018) e Relatórios de Ações e Resultados (2003 a 2017). Decidimos não utilizar o Relatório de Gestão do FGTS exercício 2018, elaborado em 2019, por apresentar dados históricos divergentes dos demais documentos da série, além de não apresentar informações detalhadas por programa.

Desse material, foi possível criar uma linha histórica do número de contratos por faixa de renda, distribuídos da seguinte forma:

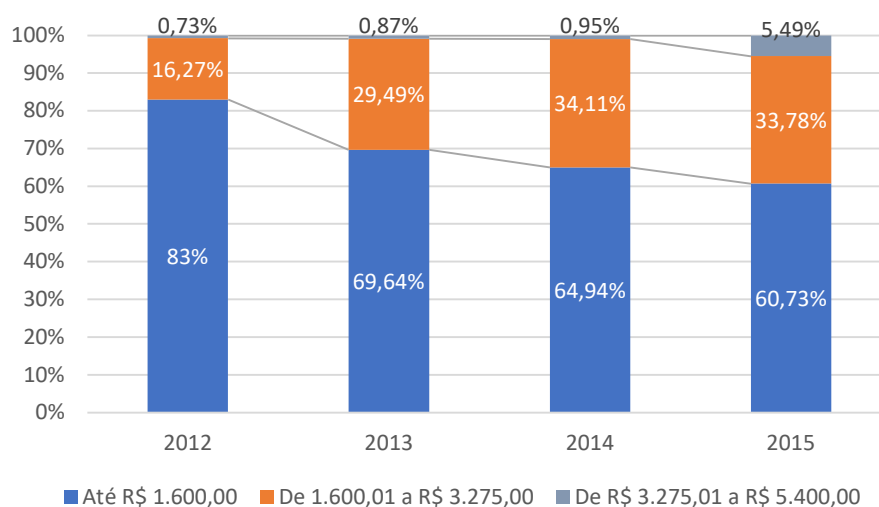
Gráfico 4 - Quantidade de contratos - Carta de Crédito Associativa, por faixa de renda, de 2004 a 2011.



Fontes: CAIXA, **FGTS: Relatório de gestão**. 2005b, 2006b, 2007b. CCFGTS, **FGTS: Relatório de gestão**. 2008, 2009, 2010. Ministério do Trabalho e Emprego, **FGTS: Relatório de gestão**. 2011, 2012. Produção própria.

Para esse programa, não localizamos dados referentes ao período anterior a 2004, o que nos permitiria avaliar se o patamar inicial da linha histórica é parte de um processo de continuidade ou crescimento. Ainda assim, o gráfico 4 demonstra que, entre 2004 e 2007, os patamares de atendimento de 60% a 70% da faixa de renda de até 3 SM, apontam sua priorização em relação ao total. Diferente dos anos de 2008 a 2011, onde esse número cai pela metade, não confirmando a tendência.

Gráfico 5 - Quantidade de contratos - Carta de Crédito Associativa, por faixa de renda, de 2012 a 2015.



Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego, **FGTS: Relatório de gestão**.2013, 2014, 2015, 2016. Produção própria.

De 2011 para 2012, como demonstra o gráfico 5¹³, o aumento do atendimento da faixa de menor renda é expressiva, de 37% para 83%, o que, segundo o relatório de gestão de 2013 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014), se deve à majoritária contratação desse tipo de crédito por Companhias de Habitação¹⁴. No período seguinte de 2016 e 2017¹⁵ a soma dos contratos realizados com as famílias das duas faixas mais baixas de renda representa 70,04% e 80,51% do total. Desta forma, apesar de um período de menor atendimento às famílias de renda até 3 SM nos anos de 2008, 2009 e 2011, mesmo que não tenhamos os dados de 2010, o fato de em todos os demais anos esta faixa ter representado mais de 60% dos contratos

¹³ A partir de 2012, para adequação do recorte de renda àqueles aplicados pelo MCMV, os dados deixaram de ser apresentados em SM, passando a constar em R\$, da maneira que aparece no gráfico 5: até R\$ 1.600,00 (equivalente a 2,57 SM em 2012, 2,36 SM em 2013, 2,21 SM em 2014 e 2,03 SM em 2015); de R\$1.600,01 a R\$3.275,00 (equivalente de 2,57 SM a 5,27 SM em 2012, de 2,36 SM a 4,83 SM em 2013, de 2,21 SM a 4,52 SM em 2014 e de 2,03 SM a 4,16 SM em 2015); de 3.275,01 a 5.400,00 (equivalente de 5,27 SM a 8,68 SM em 2012, de 4,83 SM a 7,96 SM em 2013, de 4,52 SM a 7,46 SM em 2014 e de 4,16 SM a 6,85 SM em 2015).

¹⁴ Nesse mesmo período outra mudança no Programa possibilita a assinatura do contrato com o promotor do empreendimento antes de o grupo de beneficiários estar fechado. Isso faz com que os dados apresentados possam ser referentes a contratos assinados em anos anteriores, com fechamento de grupo no exercício listado. Além disso, torna-se possível a utilização desse tipo de contrato em combinação com o Programa de Apoio à Produção de Habitação.

¹⁵ Nesse período, as faixas de renda para apresentação de dados mudam mais duas vezes, respectivamente para: até R\$ 1.800,00 e idem; de R\$ 1.800,00 a R\$ 2.350,00 e de R\$ 1.800,00 a R\$ 2.600,00; de R\$ 2.350,00 a R\$ 3.600,00 e de R\$ 2.600,00 a R\$ 4.000,00; de R\$ 3.600,00 a R\$ 6.500,00 e de R\$ 4.000,00 a R\$ 7.000,00.

nos fez concluir que no período de estudo ele foi prioritariamente voltado a esse público.

2.3.5.2 Programa de atendimento habitacional através do poder público (Pró-Moradia)

Aprovado pela Resolução CCFGTS nº 181, de 5 junho de 1995, foi criado para apoio ao poder público na realização de ações integradas entre as políticas setoriais, voltadas às soluções de demandas habitacionais para famílias com renda de até 3 SM. O programa financia estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos de administração direta ou indireta e pode ser operado nas seguintes modalidades:

- a) Urbanização e regularização de assentamentos precários;
- b) Produção e aquisição de conjuntos habitacionais;
- c) Desenvolvimento institucional.

O último tem como objetivo ações administrativas, portanto, não será objeto de análise.

Na modalidade de urbanização e regularização de assentamentos precários, é necessário garantir que pelo menos 60% das famílias da área de intervenção estejam enquadradas na faixa de renda de atendimento e em nosso estudo buscaremos separar, dentre esses, aqueles em que há previsão de provimento habitacional, além da urbanização e regularização fundiária. Já na modalidade de produção e aquisição de conjuntos habitacionais, como o programa permite intervenções de melhorias, reforma e requalificação de unidades, também é necessário fazer a distinção entre os projetos que contam com provimento, além da reforma de unidades para mesmo uso.

2.3.6 Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV

Criado em 25 de março de 2009, pela MP 459, convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, o programa tem a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais para famílias com renda mensal de até 10 salários-mínimos, em todo o território nacional, através de dois subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.

A implementação do programa pode ser dividida em fases: a primeira delas, com a configuração original do MCMV; a segunda, chamada de MCMV-2, com a

reformulação do programa e a vinculação de parte das suas ações ao PAC; a terceira, MCMV-3, apresentou mudanças mais profundas, inclusive a inclusão de nova faixa de atendimento (a faixa 1,5, conforme mostramos a seguir), e que também demarca o declínio do programa.

Tomando o PNHU (por tratar de empreendimentos em área urbana, conforme nosso recorte), seu desenho original apresentava 3 faixas de atendimento:

- a) Faixa 1 – para famílias com renda de 0 a 3 salários-mínimos (0 a R\$1.395,00);
- b) Faixa 2 – para famílias com renda de 3 a 6 salários-mínimos (R\$1.395,00 a R\$2.790,00);
- c) Faixa 3 – para famílias com renda de 6 a 10 salários-mínimos (R\$2.790,00 a R\$4.650,00)¹⁶.

Conforme o recorte de atendimento a interesse social que aplicamos e ainda observando que as Faixas 2 e 3 são de subsídio para atendimento pelo mercado imobiliário, nosso olhar será focado sobre a Faixa 1, implementado em diferentes modalidades:

- a) FAR – financiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial, em parceria com o poder público local em estados e municípios com mais de 50.000 habitantes;
- b) ENTIDADES – para famílias organizadas em cooperativas, associações entre outras organizações sem fins lucrativos;
- c) OPR – oferta pública de recursos, em parceria com o poder público e empresas em cidades de até 50.000 habitantes.

Em 2016, após o Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, o programa sofreu uma série de alterações, entre elas a criação de mais uma faixa de atendimento, chamada faixa 1,5, que previa o atendimento de famílias com renda de até R\$2.600,00.

Além do estabelecimento de faixas para atendimento, o programa estabelecia valores máximos para as unidades habitacionais e previa a construção de obras de infraestrutura e de equipamentos urbanos, de acordo com a necessidade do local de implantação do empreendimento.

Considerado o maior programa de provimento habitacional desde a criação do BNH, com uma meta inicial de contratação de um milhão de unidades habitacionais,

¹⁶ Valores expressos em reais com base no salário-mínimo oficial do ano de 2009.

em sua primeira fase, apresenta números expressivos de contratação e entrega de unidades:

“Desde o lançamento do Programa, em 2009, até junho de 2018, foram contratadas 5,31 milhões de unidades habitacionais (UH) e entregues 3,95 milhões, atingindo mais de 15 milhões de pessoas em todo o País. As UH contratadas representam um investimento da ordem de R\$ 430 bilhões.” (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA, 2018, p. 42)

Criado notadamente para enfrentamento da crise econômica de 2008, o que é exposto pelo próprio governo federal:

“Entre as medidas anticíclicas adotadas, a principal foi o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo Governo Brasileiro, em março de 2009. A partir de insumos formulados pelo PlanHab, o PMCMV fundamenta-se na ideia de que a ampliação do acesso ao financiamento de moradias e de infraestrutura proporciona mais emprego e oportunidades de negócio, e prevê investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias.” (CIDADES, 2010, p. 50)

O tratamento da questão, sob esse prisma, levantou a crítica de diversos autores que apontam que, ao priorizar o aquecimento da economia através de investimentos na construção civil, as questões urbanísticas e sociais, apesar de previstas, acabaram ficando em segundo plano, como podemos ver a seguir:

“O pacote habitacional e sua imensa operação de marketing retomam a “ideologia da casa própria” que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar, como compensação em relação à perda de direitos políticos e ao arrocho salarial. Em diversas pesquisas de desejo de consumo dos brasileiros, em todas as faixas de rendimento, a casa própria aparece em primeiro lugar.” (ARANTES; FIX, 2009, p. 6)

Arantes e Fix tratam da ideologia da habitação, como já tratamos anteriormente, ao falar das políticas criadas para atender objetivos diversos de sua finalidade, qual seja, a garantia do direito à moradia. Podemos ver ainda em relação a essa temática:

“Assim, o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nasce como política anticíclica articulada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assentado fundamentalmente na estrita lógica subsídio/ financiamento, o PMCMV visa garantir a produção de novas mercadorias e sua realização, induzindo diversos setores que se articulam na produção da casa (insumos, máquinas e equipamentos, acabamentos etc.) e no abastecimento das famílias (móveis, eletrodomésticos etc.) O objetivo, do ponto de vista do atendimento das necessidades da população, é diminuir do déficit habitacional e promover a regularização fundiária – única aproximação com o problema da terra, embora muito limitada.” (MIOTO in CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 189)

Além disso, outra crítica ao programa refere-se ao fato dele não ser vinculado aos recursos do FNHIS, ou seja, de ter sido implementado mesmo em cidades em que o SNHIS não foi regulamentado, “furando a fila” dos recursos habitacionais e

desestimulando estados e municípios a cumprirem os requisitos de entrada no sistema. Parte disso vemos a seguir:

“Entende-se, sobretudo, que a definição de uma política de HIS deva abarcar todas as situações e necessidades presentes, coordenando a ação pública e privada via programas e ações específicos, de preferência em consonância com o marco normativo do Estatuto da Cidade, ou seja, com participação e controle social. Nesse sentido, afirma-se que a política de HIS no Brasil vive um paradoxo, uma vez que o MCMV não está incluído no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, portanto, não está submetido ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ambos criados pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Esta lei, anterior à própria existência do MCMV, busca assegurar que programas e ações para HIS sejam executados segundo marcos jurídicos específicos, notadamente relativos ao controle e à participação social e ao reforço da cooperação federativa.” (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015, p. 7)

O debate sobre a inexigibilidade de participação no SNHIS para acesso ao MCMV foi levado inclusive à 5ª Conferência das Cidades, constando, inclusive, de seu relatório final:

“Proposta 36 - Garantir e fortalecer o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, possibilitando que os projetos advindos do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV sejam acompanhados pelos Conselhos das Cidades, que deverão avaliar a adequação dos mesmos ao PLHIS, garantindo assim melhor controle social e transparência, bem como atender os mais necessitados segundo as especificidades locais e regionais. [...]

Proposta 39 - Fazer valer os instrumentos de Planejamento Habitacional como critérios de priorização para seleção de projetos: a) Parâmetros e Diretrizes do Plano Nacional de Habitação - PLANHAB; b) Estágio de implementação de Plano Diretor e Leis específicas de Uso e Ocupação do Solo; c) Estágio de implementação de PLHIS; d) PLHIS integrados com planos setoriais de saneamento, resíduos e transportes; e) Incorporar ao PLANHAB os programas PMCMV e PAC voltados à urbanização de assentamentos precários, vinculados ou não à produção de HIS.” (CONSELHO DAS CIDADES, 2013)

Permitimo-nos aprofundar o olhar nas principais críticas a esse programa por seu vulto e pelo fato de, em comparação com os demais programas descritos até aqui, ser aquele ao qual se dedica grande parte da produção acadêmica relacionada ao tema habitacional dos últimos anos. Nosso entendimento é que o olhar tão aproximado de uma mesma política, quase exclusivamente, torna o campo míope, como já expusemos anteriormente a respeito do estado da arte do estudo da habitação de interesse social. Incluímos tais ressalvas inclusive para avaliar comparativamente os programas, independentemente de seu “tamanho”.

2.4 Análise de características das políticas públicas de provimento habitacional

A partir das informações da PNH, dos programas até aqui expostos, da legislação relacionada, das sistemáticas utilizadas para a sua implementação, aliadas à experiência prática da pesquisadora, passamos a elencar características e a análise dos programas. Com a questão que nos move sempre em mente: quais são os pontos de maior ou menor aderência dos programas às necessidades da população atendida?

Como já dissemos anteriormente, buscamos características que possibilitem uma leitura mais ampla, para além do investimento financeiro e número de unidades. Por isso, centramo-nos sobre as características operacionais dos programas. Em tese, ao falarmos dessa operacionalização, estamos falando de pessoas que colocam a regra em prática e de outras que necessitam do atendimento. Se as regras e sua execução pela primeira não tiver sustentação, no que se refere às segundas, ela também será falha. Assim, a execução de determinada política, em seu nível mais operacional, vem a ser a interface da intenção do Estado com o beneficiário, criando subjetividades nem sempre alinhadas com a intencionalidade inicial.

Não pretendemos, contudo, ao fazer a caracterização da operacionalização da política, caracterizar também essas subjetividades. Isso seria impossível, dado que a necessidade habitacional revelada pelo sujeito e sua expectativa com relação à solução dela não podem ser capturadas em sua totalidade. Algumas pistas sobre essas subjetividades e suas consequências trataremos no capítulo 3. Mas antes, é preciso saber de que forma o atendimento habitacional foi oferecido a essas famílias.

Dividimos as características que consideramos e a análise dos programas em três dimensões relacionais: produção e distribuição; atendimento da população e integração à cidade.

A definição detalhada de cada variável está no apêndice B. O quadro com o enquadramento cada programa por suas características consta do Apêndice C.

2.4.1 Características de produção e distribuição

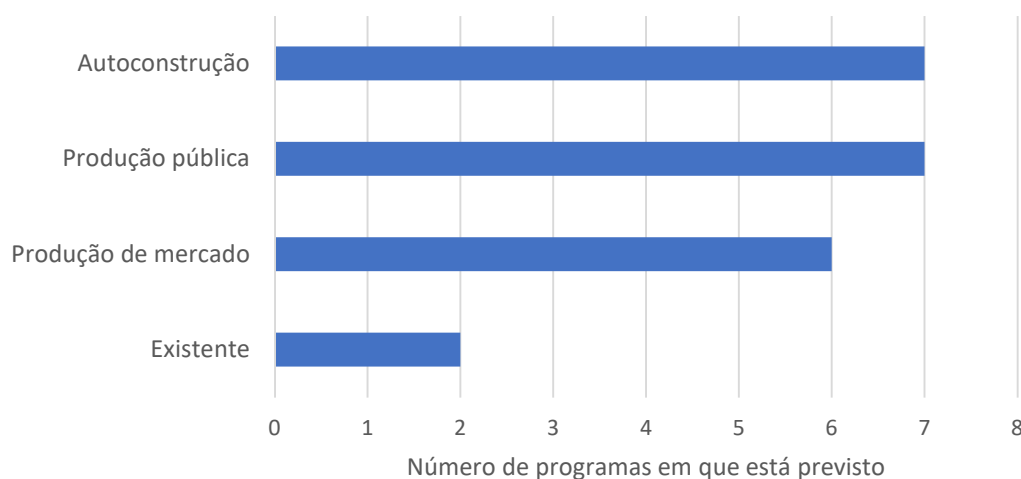
Nesse conjunto de características, analisamos os aspectos jurídico-administrativos dos programas no que se referem à responsabilidade da intervenção construtiva propriamente dita (a modalidade de produção das unidades) e os

compromissos assumidos pelas partes envolvidas para a distribuição das unidades produzidas (instrumento de oferta da unidade habitacional).

No que se refere à modalidade de produção, ela pode ser construída pelo poder público ou empresa por ele contratada, construída pelo mercado ou entidades não governamentais, pelos próprios beneficiários (autoconstrução) ou serem adquiridas pelo Estado (unidades existentes).

O gráfico 6 apresenta em quantos programas cada uma das modalidades de produção de unidades está prevista, de onde podemos ver que com relação a essa característica não há uma predominância de um modo específico de produção. A baixa previsão da modalidade de “Existente” reforça a predominância da produção de unidades em detrimento da aquisição de imóveis prontos, o que, apesar de coerente com programas de provimento habitacional, pode apontar um campo passível de expansão de atuação. Cabe notar ainda que em cinco dos programas que preveem a modalidade “Autoconstrução”, todos criados sob vigência do SNHIS, também estabelecem a possibilidade de pagamento da mão de obra das famílias nos regimes de mutirão.

Gráfico 6 – Previsão de modalidade de produção em programas de provimento HIS.



Fonte: Apêndice C. Produção própria.

No que se refere ao instrumento de oferta, referimo-nos ao instrumento que determina os compromissos legais assumidos entre as partes na distribuição de unidades habitacionais dos programas. Para caracterizá-lo, consideramos: o tipo de contrato, ou seja, o instrumento jurídico estabelecido entre as partes; a exigência ou não de contrapartida do beneficiário e a titularidade da propriedade ao fim do

programa. A combinação entre esses pontos pode resultar em diferentes instrumentos que estabelecem distintamente responsabilidades e vínculo jurídico-financeiros entre as partes.

Em alguns programas, as normas não estabelecem previamente o instrumento jurídico a ser estabelecido entre as partes, mas sugerem a necessidade de contrapartida do beneficiário (sempre que possível e segundo suas possibilidades financeiras), para retorno parcial ou integral dos recursos investidos pelo produtor das unidades, a depender do percentual de subsídio estabelecido no plano de trabalho. A este arranjo, chamaremos “Retorno de Recursos”. Ao fim do processo, a propriedade da unidade pode ser tanto definida em termos de “regularidade de posse” quanto de “transmissão de propriedade ao beneficiário”.

Outros dois instrumentos são o financiamento e o arrendamento. Em ambos, assina-se um contrato, sendo de compra e venda, no primeiro caso e de arrendamento com opção de compra, no segundo, com exigência de contrapartida do beneficiário. No financiamento, o beneficiário é promitente comprador e torna-se proprietário após a quitação. No arrendamento, o beneficiário é o arrendatário, isto é, paga uma contraprestação que é equivalente a um aluguel, mas pode, de acordo com o prazo estabelecido no contrato¹⁷, exercer opção de compra, passando a proprietário após quitação.

Em programas de locação, o instrumento é um contrato de aluguel, que pode ser estabelecido diretamente com o promotor do programa ou com proprietário de imóvel que atenda às exigências do programa. Pode haver ou não exigência de contrapartida do beneficiário, neste caso, locatário, e não há previsão de transferência de propriedade.

Finalmente, nos programas de autoconstrução¹⁸, o instrumento jurídico a ser assinado entre beneficiário e o promotor do programa é um termo de adesão que pode estar vinculado a com um contrato de compra e venda financiada ou via arrendamento, a depender da origem do lote em que será realizada a construção e a fonte dos materiais utilizados. Com definições variáveis no que se refere a contrapartida, em todos os casos, porém, o beneficiário se compromete a erigir parcial ou totalmente a

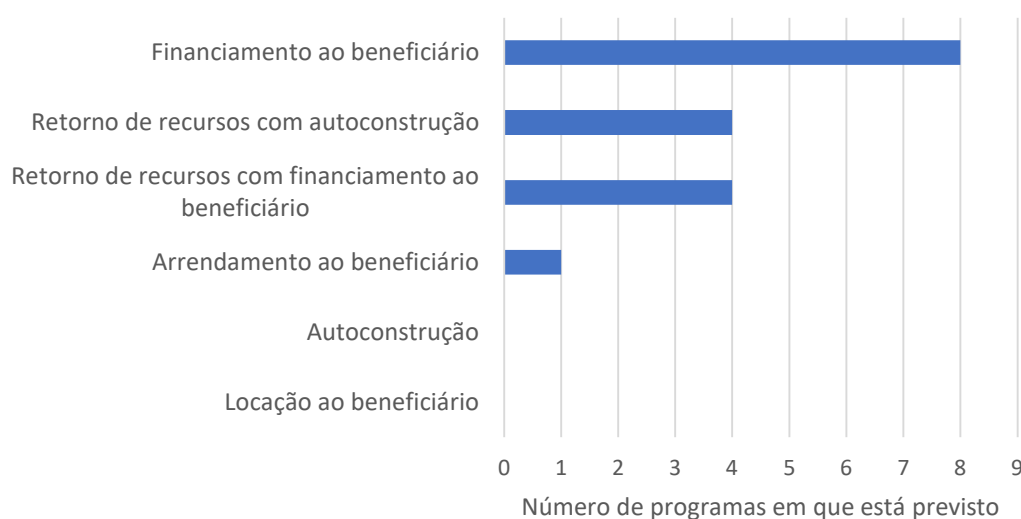
¹⁷ No caso analisado 60 meses.

¹⁸ A autoconstrução foi mencionada entre os instrumentos de acesso a moradias já existentes (o que pode parecer um contrassenso) porque estamos privilegiando a consideração da contrapartida em trabalho como contrapartida financeira, podendo inclusive ser avaliada como complementar a qualquer um dos outros instrumentos de oferta de unidades, ressalvado o caso do aluguel.

unidade e ao fim do programa pode lhe ser transferida a posse ou propriedade do imóvel.

O instrumento jurídico comum a todos os programas analisados, como mostra o gráfico 7 é o financiamento, as exceções são os programas voltados à urbanização de assentamentos precários, que no retorno de recursos permitem uma variação de instrumento, inclusive com a previsão de autoconstrução e o PAR, que prevê o arrendamento residencial. No primeiro caso, observe-se que há a possibilidade ainda de autoconstrução sem retorno de recursos. No segundo caso, carecemos de informação sobre a faixa de renda atendida. Ainda assim, o gráfico permite dizer que, sendo o financiamento o instrumento mais disseminado, a opção ofertada pelos programas federais às famílias com renda de até 3 SM para acesso à habitação é quase exclusivamente o endividamento.

Gráfico 7 – Instrumento de oferta de unidade habitacional em programas de provimento HIS.



Fonte: Apêndice C. Produção própria.

As características de produção e distribuição dos programas habitacionais de interesse social nos permitem, portanto, dizer que, ainda que haja uma diversificação no modo de produção de unidades, a sua distribuição é realizada de forma limitada, ou seja, com baixa capacidade de adaptação às demandas específicas da população atendida.

2.4.2 Características de atendimento da população

No que diz respeito à maneira como serão escolhidos os beneficiários e como eles serão atendidos, três dimensões aparecem como importantes: a duração do atendimento, a forma de acesso a ele e as formas de seleção (no tocante à abrangência da demanda, à coleta de informação e à análise e classificação junto aos demandantes).

Quando consideramos o tempo pelo qual a moradia ofertada estará disponível para o beneficiário do programa ou projeto, temos que o atendimento pode ser temporário (atendimento por prazo de tempo determinado ou em caráter provisório) ou definitivo (sem essas limitações). A análise dos programas selecionados nos retornou informação de que em todos os casos o foco do atendimento é dado em caráter definitivo, sendo que, em quatro casos, especificamente nos programas voltados também à urbanização de assentamentos precários, existe a previsão de atendimento temporário para realocações e remoções.

A locação social, como um dos componentes da Política Nacional de Habitação, ressalte-se, não está colocada como o observado nos programas analisados. Nesses, é apenas recurso a ser utilizado para a remoção temporária de famílias; naquela, é vista como uma “linha adequada à recuperação do estoque de imóveis existente” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 45) e ainda mais:

“o programa de locação social, aliado a medidas de incentivo e utilização de imóveis do mercado secundário de imóveis para fins residenciais, poderia contribuir para criar condições de equilíbrio do mercado e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a, p. 46)

Mesmo havendo a declaração desse entendimento, não há um único programa federal no período que trate a locação social privada ou pública como atendimento de provimento habitacional.

A regulação do acesso de beneficiários a determinados programas, por sua vez, se dá por regras de limitação. Grosso modo, elas podem impedir a entrada quando um beneficiário ou familiar já for proprietário de imóvel ou estiver em outro programa (acesso único), quando há sobreposição de condições, isto é, o beneficiário tem imóvel na mesma região, financiamento habitacional vigente ou de mesma origem de recurso (acesso localizado) ou não restringir (acesso múltiplo), segundo regra alguma.

Nessa característica há uma clara separação entre os programas de transição e os programas criados a partir da criação do MCidades. Naqueles, encontramos o Habitar Brasil com acesso múltiplo (inclusive sem a previsão desse item em sua documentação) e o PAR e PSH “localizado”. Todos os demais programas são expressamente “único”. As exceções existentes encontram-se em três programas com atuação na urbanização de assentamento precários, em que beneficiários de outros programas podem ser atendidos por intervenções de caráter coletivo e em um deles para conclusão de obra residencial, o que, em verdade, não altera o fato de não poderem ser atendidos com provimento habitacional.

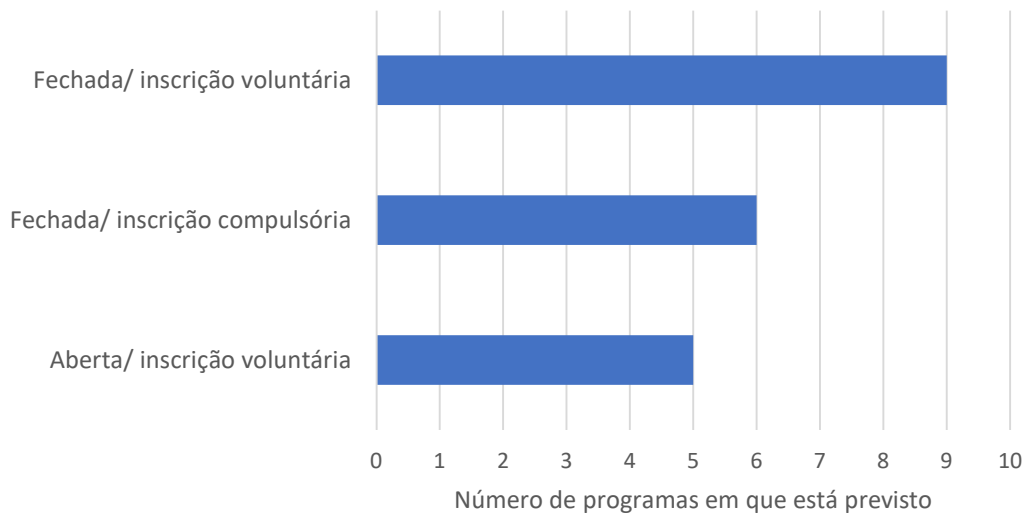
Se de um lado isso beneficia a população ainda não atendida, tirando da “fila” aqueles que já foram beneficiados, por outro lado, como veremos mais detalhadamente no capítulo 3, não leva em consideração casos específicos de desligamento do programa, nem traz consigo regramento para que esse desligamento possa ser feito legalmente.

Finalmente, no que se refere ao atendimento à população, temos as formas de seleção da demanda, isto é, do processo de exclusão inicial, que busca definir priorização de atendimento, dada a limitação de unidades, frente a uma grande demanda. Em termos de abrangência, focamos o grupo inicial, em relação ao município, a ser avaliado para atendimento nos programas e projetos. Assim, os critérios podem ser definidos sobre um público em geral que se inscreve voluntariamente (seleção aberta/inscrição voluntária), sobre um público específico cuja inscrição é compulsória (fechada/inscrição compulsória) ou sobre um público específico, cuja inscrição é voluntária (fechada/ inscrição voluntária).

Para o público de até 3 SM, conforme vemos no gráfico 8, notamos que há maior previsão de seleções de demanda vinculadas a um público ou localidade específicas, contabilizados os programas com intervenção em urbanização de assentamentos precários. Esse número é reforçado pela territorialidade da intervenção. Falamos aqui da previsão dentro dos programas. Portanto, desse ponto de vista, há uma priorização que vai se realizar a depender, no caso do programa Habitar Brasil, da adesão mínima de famílias da área de intervenção e nos demais do plano de trabalho aprovado. No caso específico do programa Minha Casa Minha Vida, as abrangências Aberta/ inscrição voluntária e Fechada/ inscrição compulsória são previstas em conjunto, podendo chegar a 50% cada em cada empreendimento, o que,

em tese, representa um balanceamento entre a demanda reprimida e as ações de intervenção com remoções em áreas de risco, por exemplo.

Gráfico 8 – Abrangência da seleção de demanda em programas de provimento HIS.



Fonte: Apêndice C. Produção própria.

A análise e classificação, dentro da seleção de demanda, tratará especificamente dos aspectos analisados daqueles dados coletados, que tornarão determinado cadastro/inscrição apto ou inapto a alcançar atendimento, além do ordenamento dos aptos por prioridade de acordo com a regra estabelecida no programa. A demanda pode ser selecionada por sorteio, a partir da formação de um coletivo organizado em uma entidade, com critérios definidos e autogestionados ou a partir da avaliação de critérios (prevendo algum tipo de pontuação/ hierarquização/ adequação coletiva).

Nos programas analisados por nós, esta fase da seleção se realiza majoritariamente pela análise de critérios. As exceções são os programas voltados às entidades, que o fazem em formato coletivo, e o programa Minha Casa Minha Vida, que o faz numa combinação de análise de critérios e sorteio.

Com relação aos critérios utilizados para a seleção e hierarquização é importante ainda apontar que a leitura das normas dos programas leva a considerar um avanço ao longo do tempo com a previsão, cada vez mais presente, da possibilidade de incorporação de critérios mais ligados às características da demanda local. Nesses casos, o que vemos é a apresentação de um número determinado de critérios gerais obrigatórios e a possibilidade de complementação também, em

número determinado, de critérios locais, possibilitando melhor caracterização da demanda prioritária e, ao mesmo tempo, limitando a possibilidade de direcionamento da escolha.

Ainda tratando da seleção de demanda, observamos as formas de coleta de informações dos possíveis beneficiários dos programas e projetos, ou seja, de quais formas essas informações são consideradas para compor o conteúdo a ser analisado para a seleção de beneficiários. Elas podem ser fornecidas pelo cidadão sem validação documental (autodeclaração), fornecidas pelo cidadão e comprovadas pela apresentação de documentos ou serem acessadas em bancos de dados de órgãos oficiais, a partir dos dados apresentadas pelo cidadão, independentemente de sua anuência e confrontados para avaliação de divergências.

Tal qual a regulação de acesso ao atendimento, a coleta de informações de cadastro também apresenta uma distinção clara entre os programas de transição em que prevalecem as informações documentais, diferentemente dos programas criados após a implantação do SNHIS que utilizam o conjunto combinado dos três tipos de coleta. A utilização do Cadastro Único para Programas Sociais – CADÚnico para o registro das informações de beneficiários em programas habitacionais e a institucionalização do uso do Cadastro de Mutuários da CAIXA – CADMUT para verificação de atendimento anterior dos cadastrados para atendimento são mudanças que podem explicar essa caracterização uníssona.

A coleta de informações, e sua validação, é o meio pelo qual é possível operacionalizar a seleção da demanda, já que a análise de todos os demais critérios se baseia nela. Desta forma, e ainda que não haja estudo para isso, um questionamento nos parece válido: regras mais rígidas de regulação de acesso, sem regulamentação de desligamento legal do atendimento, ampliaria as situações de “burla” por parte dos candidatos a beneficiários, criando um ciclo de maior rigidez na seleção desses, inclusive com a instauração de mecanismos de validação de informações prestadas? Ou será que estamos às voltas apenas com o malfadado “jeitinho brasileiro” consagrado como uma vontade de “levar vantagem” e receber atendimento que não lhe cabe? É subjetividade do programa ou confirmação do preconceito?

Ao fazerem seleções de demanda, os municípios lidam cotidianamente com uma série de dificuldades. Parte delas diz respeito a falsificações de documentos, de comprovações do domicílio atual àqueles relativos à propriedade de imóveis. Muitas

vezes, a utilização de bases oficiais municipais para validação de informações não é possível, seja por razões técnicas (como bases desatualizadas ou sistemas obsoletos), ou políticas (problemas de relacionamento entre órgãos gestores da política habitacional e de cadastro imobiliário). Se de um lado, validar os dados é importante para garantir o atendimento aos que mais precisam, de outro, se considerarmos que apenas em 2020 cerca de 3 milhões de brasileiros não possuíam certidão de nascimento e nenhum documento de identificação (LEITE, 2020), o que dizer sobre averbações de separações e óbitos de cônjuge? Ou ainda de comprovação de renda informal por extratos bancários, documentos de imigração etc.? A lista de documentos necessária à comprovação dos requisitos ao atendimento habitacional, por vezes, é a maior barreira para a população mais pobre, onde esses casos se concentram. A dificuldade é agravada quando se trata de áreas de alagamentos, onde as famílias acabam perdendo-os repetidas vezes. Seriam esses casos tão excepcionais a ponto de não serem levados em consideração?

A este respeito, vale uma nota baseada em experiência de mais de 10 anos no serviço público: mesmo a validação externa de dados não garante a seleção dos mais necessitados. Imaginemos um caso hipotético: um trabalhador formal, morador de uma área de risco apresenta, no momento da avaliação de cadastro habitacional, um holerite com vencimentos regulares e 13º salário. Ainda que seus vencimentos regulares estejam dentro do limite dos programas, ele poderia ser excluído do processo se a soma desse vencimento regular com o 13º salário superar o limite de renda estabelecido, como se o recebimento do 13º salário fosse parte de sua renda regular. Seria essa avaliação correta? Outro caso, é o fato notório de pessoas que se declaram solteiras para apresentação de apenas um rendimento. Colocamos essas informações apenas para demonstrar o nível de incongruências passíveis de serem encontradas somente na seleção de beneficiários.

2.4.3 Características de integração à cidade

A garantia do direito à habitação não deve ser vinculada apenas à casa em si, mas nas condições e relações que mantêm com o conjunto da cidade. Desta forma, consideramos também, como os programas privilegiam também a garantia do direito à cidade: o que definem com relação à infraestrutura urbana e de saneamento? Previam outras intervenções, integradas àquela de implantação das unidades? Entendemos que sua análise é muito relevante, especialmente para melhor leitura de

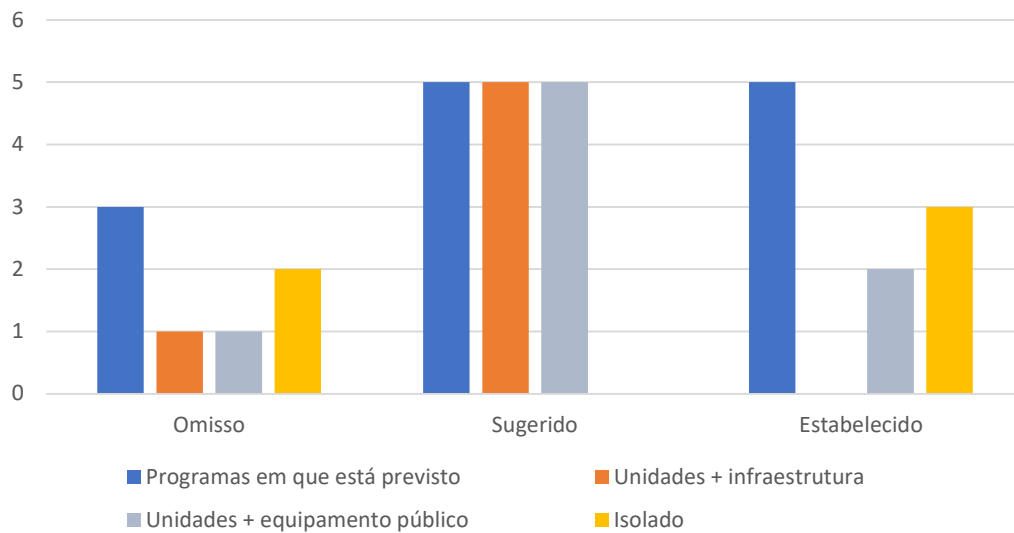
pós-ocupação. Aqui, não nos preocupamos com a legislação existente, cuja consideração para a formalização e aprovação de projetos não é questionável, mas sim, de exigências complementares estabelecidas pelos programas e projetos. Avaliamos as duas características conjuntamente (o estabelecimento de mínimos urbanos obrigatórios e a previsão de recursos para intervenções complementares). Desta forma a verificar a relação entre o nível de exigências requerido e a oferta de recursos para obras específicas de integração.

Os programas podem, então, estabelecer itens obrigatórios de infraestrutura e saneamento para aprovação do projeto e implantação de empreendimentos (estabelecido), priorizá-los (sugerido) ou não os prever (omisso), relegando esses itens às previsões legais locais. No que se refere à previsão de recursos para outras intervenções integradas para atendimento à população do empreendimento da região afetada por sua execução, o projeto pode prever o acréscimo de infraestrutura urbana (unidades mais infraestrutura), de equipamento público (unidade mais equipamento público) ou não prever nada (empreendimento isolado).

Mais uma vez, podemos ver um recorte claro entre os programas de transição, que combinam as características de “omisso” e “isolado”, ou seja, as que menos impõe a noção de integração, e, aqueles pós-criação do SNHIS, entre os quais prevalecem os programas com a combinação de “sugerido”, “unidades + infraestrutura” e “unidades + equipamento público”, a que mais oferece possibilidades para a integração de projetos habitacionais ao ambiente existente da cidade. Ainda que isso não impeça a construção de grandes empreendimentos em áreas distantes e isoladas, ao menos impele à instalação desses mínimos, o que já é algo importante.

No gráfico 9, vemos que os programas que sugerem itens de infraestrutura e saneamento, oferecem em igual proporção opções de instalação de infraestrutura e de equipamentos públicos, e os que são mais rígidos e estabelecem mínimos, apresentam menos possibilidades de intervenções de integração.

Gráfico 9 - Mínimos urbanístico e Integração de projetos em programas de provimento de HIS



Fonte: Apêndice C. Produção própria.

Resta reparar um desequilíbrio conhecido: a integração com obras de infraestrutura e equipamentos públicos é mais frequente nos programas de urbanização de assentamentos precários do que nos de produção de conjuntos habitacionais, ainda que na maioria deles pelo menos um dos itens (infraestrutura ou equipamento público) esteja previsto.

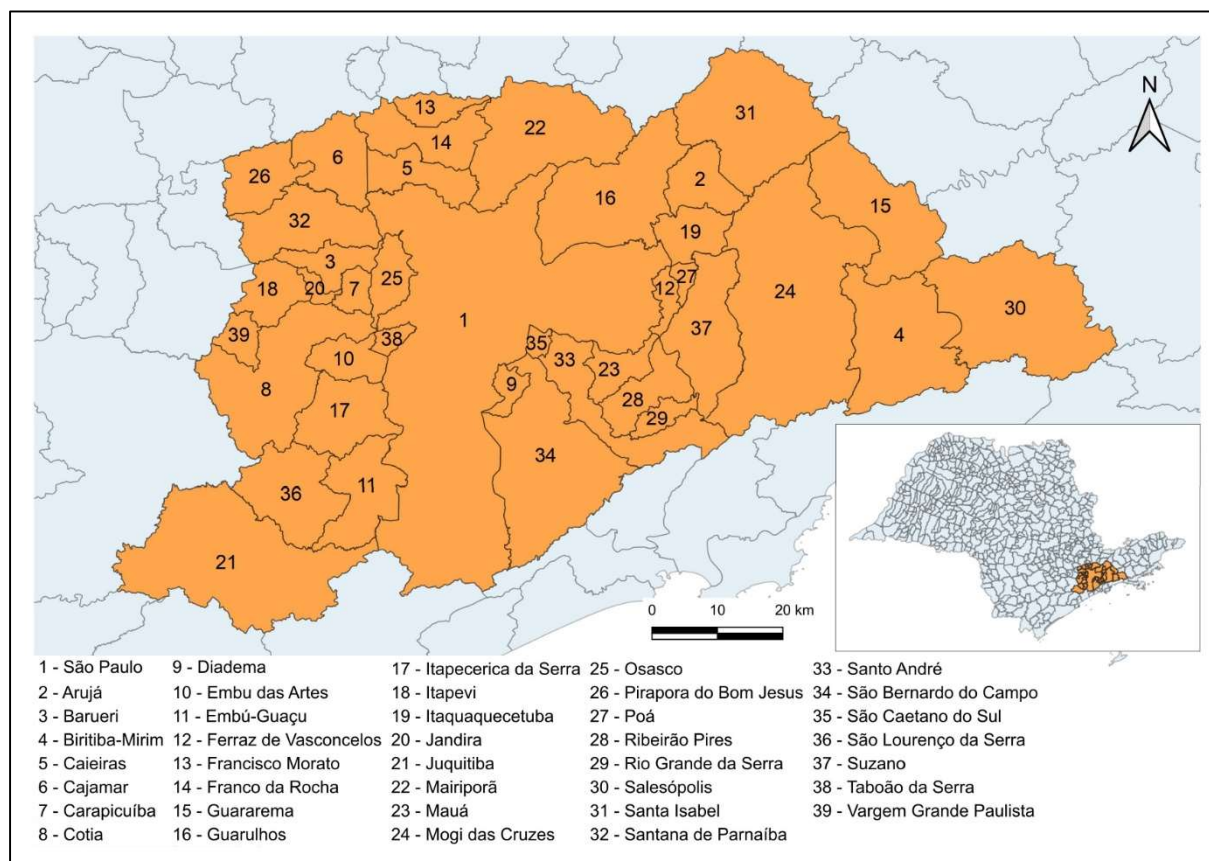
2.5 As políticas públicas federais de provimento de HIS na RMSP (2003-2018)

Tendo analisado as características das políticas públicas federais de HIS entre 2003 e 2018, falta-nos verificar como ela foi territorialmente implantada. Inicialmente, é bem verdade, nosso desejo era o de identificar em quais territórios da Região Metropolitana de São Paulo se encontravam concentrados os conjuntos de características que observamos. No entanto, no decorrer da pesquisa descobrimos, como já comentado anteriormente, que os conjuntos são muito menos variados do que se poderia supor, pela leitura da Política Nacional de Habitação e outros documentos do Ministério das Cidades. Dessa forma, a territorialização das informações dos programas passa a ser, sem prejuízo à pesquisa, mais uma leitura de incidência, do que uma avaliação da relação entre características de programas e de cidades.

2.5.1 A região metropolitana de São Paulo - RMSP

Estabelecido em 8 de junho de 1973 e composto por 39 municípios, a RMSP é o maior polo de riqueza do país. Sua característica de intensa ocupação está vinculada aos processos de desenvolvimento econômico e urbano e, por isso mesmo, é que não nos ateremos a detalhamentos excessivos, que podem facilmente ser buscados em inúmeros materiais que tratam exaustivamente da região¹⁹. Trataremos daquilo que de relevante se apresente ao nosso estudo. No mapa 1 apresentamos a composição e localização da RMSP em relação ao estado.

Mapa 1 - Localização da RMSP e das cidades que a compõem.



Fonte: IBGE, Base cartográfica (2018). Produção própria.

¹⁹ Dados complementares podem ser buscados nas seguintes instituições: IBGE: www.ibge.gov.br, Fundação SEADE: <http://www.seade.gov.br>, Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo: <http://www.planejamento.sp.gov.br>.

A importância dessa região não é somente econômica: seus mais de 21 milhões de habitantes²⁰ representam aproximadamente 47% de toda a população do estado. A mesma porcentagem aproximada²¹ se repete quando falamos de domicílios particulares ocupados, mas o número é ainda mais expressivo quando tratamos de necessidades habitacionais. Estudo publicado como subsídio à elaboração do Plano Estadual de Habitação aponta que, em 2006, quando a média do estado era de 32,6% de domicílios com necessidades habitacionais²², a RMSP apresentava carência da ordem de 41,3%. Olhando essa situação mais de perto, aponta ainda que o estoque de domicílios deficitários (aqueles em que há necessidade de substituição do domicílio) era de 318 mil, enquanto os inadequados (aqueles em que os problemas podem ser solucionados com intervenção no mesmo domicílio) eram 2.099 mil, representando respectivamente 48% e 67% dos totais estaduais. (SÃO PAULO (ESTADO), 2010, p. 40).

Ainda para a elaboração do Plano Estadual de Habitação, em 2010 foi realizada a Pesquisa Municipal Unificada – PMU através de questionário aos municípios. O resultado da pesquisa mostra que, dos 39 municípios participantes, apenas “1 não tem área de risco nem favela, e 2 não têm favelas. São 145 mil domicílios em área de risco, equivalentes a 62% do estado, e 307 mil domicílios em favelas, correspondendo a 82% do estado.” (SÃO PAULO (ESTADO), 2012, p. 156)

Em que pese existirem várias metodologias e estudos para a avaliação da dimensão das necessidades habitacionais, além de problemas de continuidade e validação de projeções pela não execução do Censo Demográfico do IBGE em 2020, todas as projeções tanto elaboradas pelos órgãos estaduais²³, quanto as nacionais²⁴, mostram coerência na informação de que a RMSP é central quando tratamos da problemática habitacional no estado de São Paulo.

O Plano Estadual de Habitação, concluído em 2012, traz um dado que nos parece promissor na avaliação da implementação dos programas federais no território de estudo ao apresentar uma classificação dos municípios por tipologias que

²⁰ Projeção Fundação SEADE 2020 – SP 44.639.899 e RMSP 21.138.247.

²¹ Projeção Fundação SEADE 2020 – SP 15.264.823 e RMSP 7.184.377.

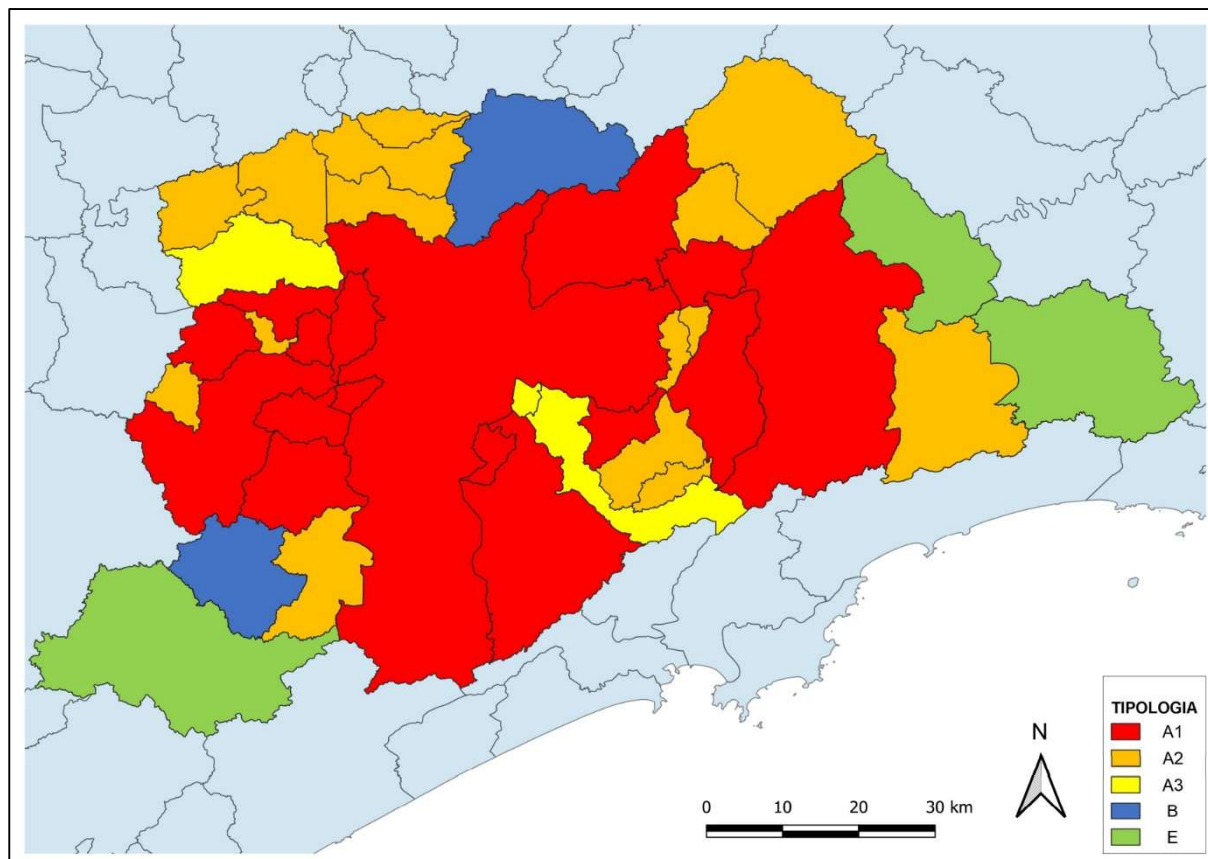
²² De acordo com a metodologia utilizada na Pesquisa de Condições de Vida – PCV 2006, realizada pela Fundação SEADE e CDHU.

²³ Notadamente SEADE e CDHU e em especial os dados do Plano Estadual de Habitação.

²⁴ Referência ao estudo da Fundação João Pinheiro sobre o Déficit habitacional brasileiro de 2016 – 2019.

combinam a análise de variáveis físico-ambientais, urbanas, habitacionais e de regulação.

Mapa 2 - Classificação dos municípios da RMSP por tipologias segundo o PEH-SP.



Fonte: São Paulo (estado), **Plano Estadual de Habitação de São Paulo: PEH-SP 2011-2023**.
CDHU: São Paulo, 2012. Produção própria.

Quadro 2 – Tipologia de classificação dos municípios segundo o PEH - RMSP e população residente.

Grupo	Descrição	Nº de municípios	% da população
A.1	Precariedade habitacional grave, intensa atividade econômica, crescimento populacional	16	88,1
A.2	Precariedade habitacional grave, baixa atividade econômica, baixo crescimento populacional	15	6,4
A.3	Boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica, crescimento populacional	3	4,7
B	Pouca precariedade habitacional, atividade econômica pouco intensa	2	0,5
C	Pouca precariedade habitacional, intensa atividade econômica	0	0
D	Sem precariedade habitacional, intensa atividade econômica	0	0
E	Sem precariedade habitacional, atividade econômica pouco intensa	3	0,4
TOTAL		39	100

Fonte: São Paulo (estado), **Plano Estadual de Habitação de São Paulo: PEH-SP 2011-2023**.
CDHU: São Paulo, 2012.

A partir dessa classificação, presentes no mapa 2 e quadro 2, podemos verificar que as cidades colocadas em situação de “atenção” A1, A2 e A3, são predominantes na RMSP e as tipologias C e D não aparecem. Além disso, as em piores condições (A1) concentram os grandes municípios, incluindo a capital e as classificadas como A2 estão localizadas próximas dos grandes centros regionais. Utilizaremos essa classificação para avaliar se a incidência dos programas federais de provimento de HIS na região guarda relação com as áreas de piores condições.

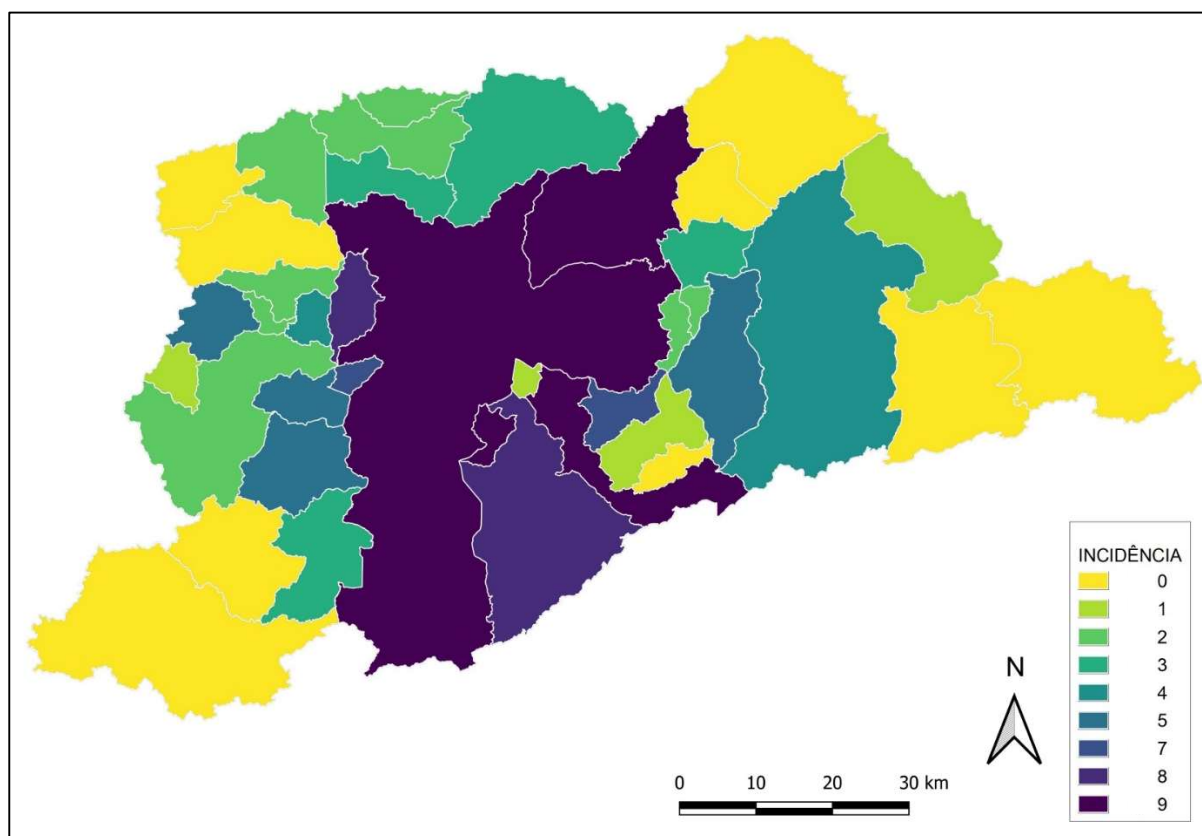
2.5.2 Incidência dos programas federais de provimento de HIS na RMSP

Para espacializar a incidência dos programas federais de provimento de HIS na RMSP foi preciso buscar dados detalhados sobre os programas e, especificamente, sobre cada um dos projetos financiados por eles. A obtenção dessas informações foi realizada através dos canais institucionais, de livre acesso, dos órgãos envolvidos, além de requerimentos feitos com base na Lei de Acesso à Informação. Anote-se que, em que pese termos recebido respostas pertinentes, dados entre instituições que tratam de um mesmo programa apresentam inconsistências, sendo assim, optamos pela utilização de apenas uma fonte para cada programa.

Assim como o apagamento das informações do período de existência do Ministério das Cidades dificultou a leitura dos programas, as informações desconexas e inconsistentes entre órgãos responsáveis por sua administração nos fazem questionar as ferramentas de transparência colocadas à serviço da população e dos pesquisadores. Não temos como aferir, por comparação, quais dados são os mais corretos ou mesmo mais completos - restou-nos utilizá-los da maneira que os recebemos, ainda que tenhamos anotado as possíveis imprecisões, as quais buscamos contornar com o uso de uma abordagem com margens de erro mais seguras.

Nosso estudo avaliou 13 programas, incluindo as diferentes modalidades, sendo que, para apenas um deles, FNHIS – HIS – modalidade PSM, não conseguimos informações desagregadas por projeto, apesar de informações não oficiais apontarem a existência de contratações dessa modalidade na RMSP. Dito isso, apresentamos a seguir quantos programas tiveram projetos implantados em cada um dos municípios da região alvo.

Mapa 3 - Incidência de programas federais de provimento de HIS nas cidades da RMSP.



Fonte: MDR, **Resposta à solicitação 2021_59016_000714 baseada na Lei de Acesso à Informação**. CAIXA, **Resposta à solicitação 12152269 baseada na Lei de Acesso à Informação**. Ministério das Cidades. **Habitar Brasil BID/IDB**. Brasília: MCidades, 2007. FGTS, (HYPERLINK "www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/numeros.aspx"). Produção própria.

No mapa 3 podemos ver que, das 9 cidades em que não houve a implantação de nenhum dos programas analisados, apenas Juquitiba, Salesópolis e São Lourenço da Serra estão fora da classificação de atenção do PEH, sendo que Santana do Parnaíba é a única na categoria de mais baixa atenção nessa condição e Arujá, Biritiba-Mirim, Pirapora do Bom Jesus, Rio Grande da Serra e Santa Isabel, apesar de serem apontadas como cidades com graves precariedades habitacionais, não foram atendidas por quaisquer desses programas. No extremo oposto, das 4 cidades que tiveram maior incidência, com implantação de nove diferentes programas, Diadema, Guarulhos e São Paulo estão também classificadas no mais alto grau de atenção, destoando Santo André, classificada como A3. Das cidades classificadas como A1, chama atenção os municípios de Barueri e Cotia com 2 programas e Itaquaquecetuba com 3, resultado similar ao das cidades classificadas como A2, nas quais incidem de 1 a 3 programas, diferentemente das demais de sua categoria, que apresentam

incidência superior. A classificação A3 do PEH é a mais distinta entre si. Nessa análise, as três cidades enquadradas, Santana de Parnaíba, Santo André e São Caetano do Sul têm incidências muito dispares, respectivamente 0, 9 e 1, e das cidades fora do enquadramento de atenção, como B e, apresentam números entre 0 e 1, exceto na cidade de Mairiporã com 3 programas.

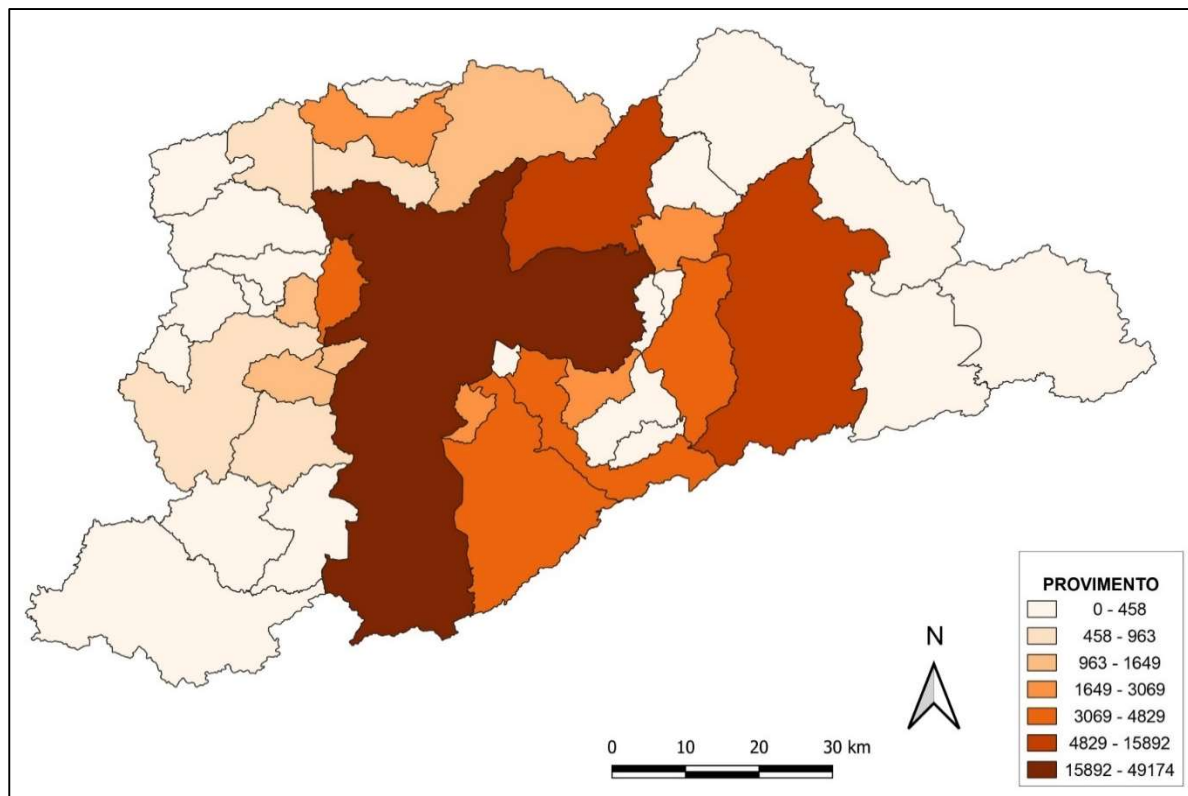
A implantação de um ou vários programas nos municípios nos permitem verificar a concentração da ação pública. No entanto, para captarmos a dimensão desse foco, trabalharemos agora com o número de unidades produzidas pelo conjunto dos programas em cada um dos municípios. Dividimos a análise dos dados em dois grupos: o primeiro, dos programas exclusivamente de provimento habitacional, que reúne o número de unidades construídas; o segundo dos programas de urbanização com provimento de unidades, que reúne o número de famílias beneficiadas, já que os dados, mesmo que desagregados por cidade e projeto, não foram disponibilizados de forma a garantir em todos os programas a consistência das informações de unidades construídas, sendo que, em alguns casos, inclusive, apesar de constarem todos os dados de investimento relacionados à construção, nem a quantidade de unidades, nem o número de famílias beneficiadas estava presente. Para maior clareza, incluímos no apêndice D quadro com as informações utilizadas para a construção dos mapas aqui apresentados.

No mapa 4, apresentamos a quantidade de unidades construídas por cidade. Das cidades classificadas como A1 pelo PEH, destacam-se, pela baixa produção, Itapevi e Barueri, respectivamente com 187 e 309 unidades, quando o restante do grupo tem valores maiores que 900, com claro destaque para o município de São Paulo com 49.174 unidades, três vezes mais do que o segundo da lista, Guarulhos, com 15.892²⁵. Daqueles classificados como A2, não contando com aqueles em que não houve implantação de programas federais de provimento de HIS, a cidade com menor produção é Vargem Grande Paulista, com 134 unidades, sendo que as demais cidades variam entre pouco mais de 300 e 900 unidades, excetuado o caso de Franco da Rocha, com 2.056. O estranhamento com o grupo A3 é o mesmo de antes, Santo André e São Caetano do Sul apresentam números muito diversos, um com 4.463 e

²⁵ O número total de unidades produzidas do município de Guarulhos é inconsistente pela ausência de informação de número de unidades construídas em 1 projeto financiado pelo FNHIS, modalidade HIS – Apoio à provisão habitacional de interesse social.

outro com 120 unidades. Por fim, nos classificados fora da zona de atenção, Mairiporã se destaca com uma produção de 1480 unidades.

Mapa 4 - Quantidade de unidades construídas por município da RMSP.



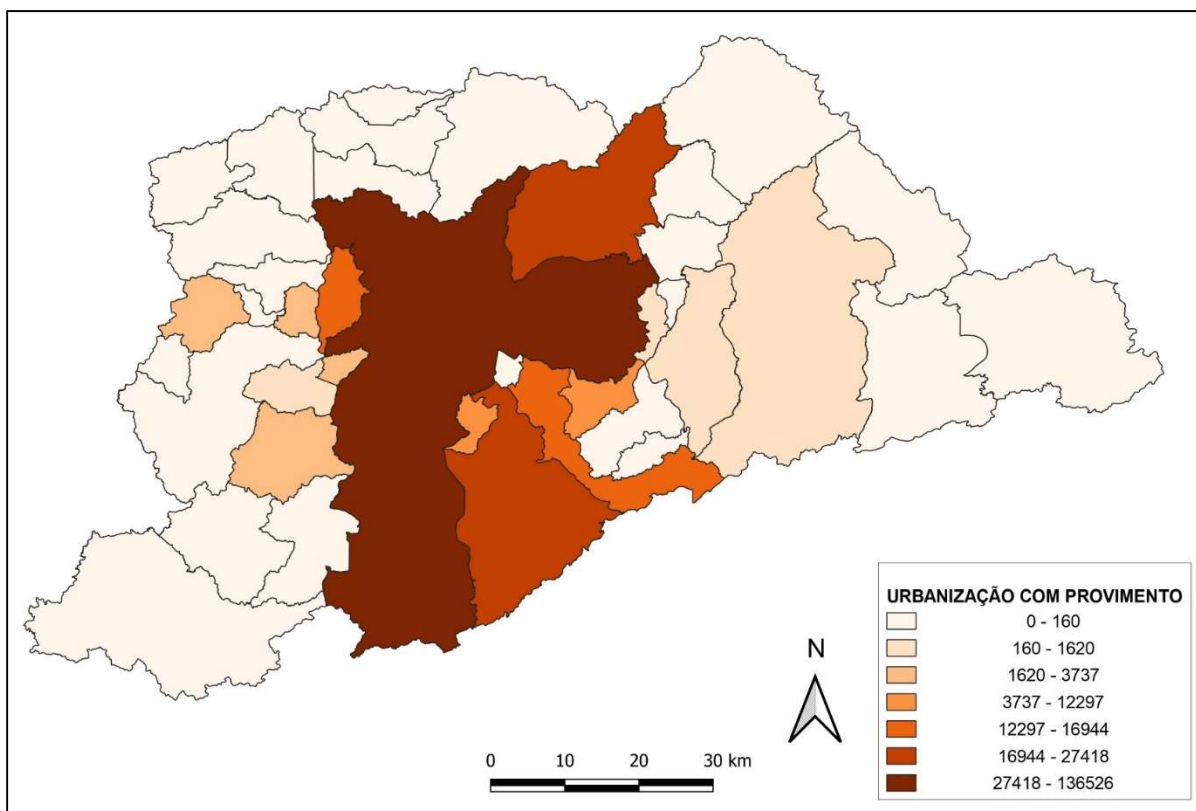
Fonte: MDR, **Resposta à solicitação 2021_59016_000714 baseada na Lei de Acesso à Informação**. CAIXA, **Resposta à solicitação 12152269 baseada na Lei de Acesso à Informação**. (HYPERLINK "www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/numeros.aspx"). Produção própria.

Para a segunda divisão, no mapa 5, apresentamos a quantidade de famílias beneficiadas nos programas de urbanização de assentamentos precários em que houve construção de unidades e frisamos que os números apresentados não se referem exclusivamente a unidades produzidas, como já exposto anteriormente. Nesse mapa, nota-se, ainda, maior concentração de unidades no centro da RMSP e, nas cidades mais próximas da capital, com relação às classificações dos municípios do PEH, daqueles que em A1, Barueri, Cotia e Itaquaquecetuba, não tiveram unidades implantadas nesse tipo de programa e os resultados mais baixos são de Mogi das Cruzes com 779 famílias beneficiadas e Embu das Artes com 487²⁶. Novamente se

²⁶ O número de famílias beneficiadas é inconsistente, dado que, de 5 projetos listados pelo MDR, apenas um consta com a informação, levando a crer que esse número deve ser consideravelmente maior.

destaca a distância entre os dois municípios com maiores números, São Paulo com 136.526, seguido de São Bernardo do Campo com 27.418, uma diferença de quase cinco vezes²⁷. Já nos classificados como A2, apenas três municípios tiveram projetos, sendo que os dados de Ribeirão Pires são inconsistentes e Embu-Guaçu e Ferraz de Vasconcelos têm, respectivamente, 160 e 520 famílias beneficiadas. No grupo A3, apenas Santo André, mesmo com inconsistência, apresenta 14.620 famílias beneficiadas e no grupo fora da faixa de atenção não há implantação desse tipo de programa.

Mapa 5 - Quantidade de famílias beneficiadas em programas de urbanização de assentamentos precários com previsão de construção de unidades de HIS por município da RMSP.



Fonte: MDR, **Resposta à solicitação 2021_59016_000714 baseada na Lei de Acesso à Informação**. CAIXA, **Resposta à solicitação 12152269 baseada na Lei de Acesso à Informação**. Ministério das Cidades. **Habitar Brasil BID/IDB**. Brasília: MCidades, 2007. Produção própria.

Ainda que os problemas com as bases de dados tenham trazido dificuldades para uma análise mais minuciosa, podemos ver, pelo exposto, que a concentração e

²⁷ Foram também encontradas inconsistências em A1 para os municípios de Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, São Paulo e Taboão da Serra.

incidência dos programas nos municípios da RMSP guardam similaridade com as necessidades mapeadas pelo PEH.

Apesar de não irrelevante, entendemos como ineficaz, nesse estudo, retratar financeiramente os programas, pelo fato de que a comparação de valores investidos, já tendo notado que não há diferenciação clara entre as características dos programas, não poderá aprofundar nossa análise, por exemplo, sobre quais diferentes custos unitários relacionados a uma ou outra característica poderiam aumentar ou diminuir a capacidade do Estado na sua implementação. Além disso, também é razoável dizer que as reações à implementação dos programas se concentrem e incidam mais fortemente também tanto nas regiões mais necessitadas de políticas habitacionais, quanto as suas maiores usuárias no período de estudo. O esforço estatal esteve focado em um conjunto de características, por si, limitante para o atendimento de tão diversas situações e necessidades.

3 ATENDIDOS #SQN: O QUE ESCAPA ENTRE INTENÇÃO E PRÁTICA

“Você é um tipo que não tem tipo/ com todo tipo você se parece/ e sendo um tipo que assimila tanto tipo/ passou a ser um tipo que ninguém esquece/ tipo zero não tem tipo [...] Que o seu tipo não se classifica/ e você passa a ser um tipo desclassificado”

(Noel Rosa)

Até aqui, fizemos uma leitura da questão habitacional como uma das precariedades inerentes ao processo de produção capitalista e como objeto de políticas sociais e do Estado quando assumida por ele a responsabilidade de implementar políticas públicas para o seu enfrentamento. Ressalvamos a possibilidade de o Estado atuar de fato sobre a questão habitacional, mas, também, nas ideologias que a circundam. Além disso, nos comprometemos em nos aproximar do assunto para além dos números, esses apresentados logo antes, para subsidiar nossa análise.

Para chegar mais perto dos beneficiários de programas habitacionais e poder discutir a quem foi dado atendimento ou atenção, ou seja, a quem foi oferecida uma unidade habitacional e a quem foi garantido de fato o direito à moradia, precisamos nos aproximar do problema por outro ponto de vista, trazendo elementos culturais, históricos e políticos que interferem no resultado da política. Nossa intenção nesse capítulo é essa.

Falaremos de um tipo desclassificado, como nas palavras de Noel Rosa. No entanto, não daquele que ninguém esquece, mas de outro, lembrado como a escória, como mal-intencionado ou mal-agrado nos atendimentos habitacionais. Ainda assim, é verdade, esquecido nas estatísticas dos atendimentos das políticas públicas e na escrita de suas regras. Esse, a quem é atribuída invisibilidade e ao mesmo tempo é oferecida caridade. A quem se aplica a lei e o direito, inclusive em camadas sucessivas, denotando o pluralismo jurídico. A quem se pretende proteger e, ao mesmo tempo, lançar ao mercado como lastro da financeirização de ativos. E como veremos, por fim, a quem é possível desumanizar, a ponto de sua vida não ser merecedora de luto. Expurgado e culpabilizado por sua própria situação.

Para esclarecer a aproximação que pretendemos, nesse contexto, retomamos o pensamento de Santos (1979), que ao tratar com ceticismo moderado a possibilidade de se analisar completamente e objetivamente as políticas sociais, nos traz: “a ordem social não é, produz-se, e produz-se como resultado permanente em suspenso do conflito sobre aquilo que os diversos atores sociais supõem que ela *deva ser*.” (SANTOS, 1979, p. 13)

Pretendemos, aqui, destacar alguns desses conflitos, vividos pelos atores sociais de forma objetiva, mas não igual. Já observamos anteriormente que na conversão da intenção do Estado em práticas do Estado, ou seja, entre aquilo que se quis fazer e o que foi de fato feito, existem diferenças, caracterizadas, por exemplo, no fato de que nem todos os componentes da PNH têm um programa específico para atendimento à população. Isso é importante, mas não suficiente, porque tanto a intenção, quanto a ação interferem nas relações sociais, geram ou reforçam conflitos, esses sim, em tese, podem nos aproximar daquilo que escapa, do que não cabe na letra da lei, nem na implementação da política, do que não é objetivamente mensurável, mas que é realidade para os atores sociais e podem ser pistas para entender suas ações ou reações.

3.1 Caridade e política social não contributiva

Em primeira instância, no imaginário popular, a caridade tem sido sempre ligada à bondade, à ação benevolente de pessoas religiosas ou não, mas com a intenção pura da ajuda aos necessitados, sobre quem a desgraça ou a preguiça se abateram de forma tão violenta, que são merecedores de genuína pena. No entanto, essa não é sua única face. Em outra instância, modo geral, as políticas sociais não contributivas são encaradas, também, quase como uma ação de caridade. Por isso mesmo, dos atendidos é cobrada humilde aceitação, ainda que o que é fornecido não atenda às suas necessidades. Como o sapato doado que não serve, as políticas sociais que não “encaixam”, não devem ser questionadas, até porque “de cavalo dado não se olha os dentes”.

Começemos pelos pobres. Não seria errado, nesse contexto, que a chamada para esse tema fosse “Pobres: Onde moram? Como vivem? Por que se reproduzem? Como se alimentam? O que fazem para sobreviver?”, tal como um famoso programa de TV, que apresenta a vida de animais selvagens. Desde muito tempo, as populações

mais pobres são caracterizadas como um conjunto disforme, perigoso e incontrolável, como nos apresenta Adorno (1990), analisando o fim do século XIX e início do XX:

“emerge uma imagem difusa de horror e medo: os pobres invadem o espaço urbano, comparecendo com suas “idiossincrasias” – os maus costumes, a ignorância, a insubordinação, a incompreensão dos valores prevaletentes em uma civilização – atrapalhando a marcha do progresso, depondo contra as virtualidades futuras da nação. Uma imagem de medo que se espelha em verdadeira caçada aos “comportamentos periféricos”, objeto de intimação policial, de sanção judiciária, de ação filantrópica.” (ADORNO, 1990, p. 9)

Essa visão não nasce aí, nem é exclusiva do Brasil. Adorno aponta o conceito das “classes perigosas” (CHEVALIER, 1958 apud ADORNO, 1990, p. 12), uma classe de pessoas que não se adequava aos padrões e que “viviam entre as fronteiras da legalidade e ilegalidade” (ADORNO, 1990).

Alguns caminhos se apresentam para o tratamento dos pobres, desse chamado atraso para a evolução da sociedade e do sistema, mas que existem intrinsecamente por conta do último. Dentre eles, a caridade, a repressão e as políticas sociais.

Se anuirmos que as favelas, assentamentos subnormais, áreas irregulares, ocupações e outros locais em que a demanda habitacional é visível, são também aquelas em que há concentração da população mais pobre, então, podemos também observar a profusão de ações de caridade voltadas a essas áreas e população, mas também o uso político, marketing pessoal e outros usos menos caridosos que se faz dela. Uma visão atual de caridade, que aponta para essa situação é dada por Raventós:

“Em resumo: a caridade é duvidosa, indecorosa, como conceito. Muito depende da boca que pronuncia a palavra.

O importante não é a ação caritativa em si, mas a relação entre as partes envolvidas. Para um modelo de sociedade ocupada com compras de Natal, deixar cair um dólar num copo de mendigo pode parecer edificante. Mas, o mendigo vê embalagens bem embrulhadas, em comparação com as quais uma nota amarrotada parece no mínimo completamente pequena. É certamente uma afronta tirar migalhas da mesa do homem rico quando nunca se pode aspirar ao caviar, às ostras e a todas as outras iguarias amontoadas sobre a mesa, especialmente quando o homem rico se pavoneia e se gaba da sua generosidade, recebe deduções fiscais, faz os seus pequenos sermões e, se for uma celebridade, recebe uma publicidade magnífica para polir a sua imagem.” (RAVENTÓS; WARK, 2019, p. 15)²⁸

A caridade, nessa visão, portanto, não leva em consideração as aspirações daquele que a recebe, nem compartilha do conhecimento ou vivência de sua mazela.

²⁸ Utilizamos aqui a tradução livre para o Português feita pelos alunos da disciplina Assistência Social: Política e gestão II – PEPGSSO – PUC-SP em 2020, sob responsabilidade da Profa. Dra. Aldaíza Sposati.

A caridade é mais uma marca impingida ao receptor, de sua desqualificação, distinguida do doador, ativo e livre. Sobre essa diferença e liberdade o autor ainda pontua:

“A essência da caridade é um atentado aos três princípios básicos dos direitos humanos: justiça, liberdade e dignidade humana. A imposição de um presente àqueles que não o podem pagar é uma ofensa à sua dignidade. A isenção do doador de receber uma doação em troca e as obrigações que isso implica é uma afirmação da sua liberdade e posição social e uma negação das do receptor. O suposto beneficiário depende da vontade do doador e assim - como muitos pensadores sociais diferentes, desde Aristóteles até ao povo Icwak'wa, reconheceram - não é livre. A institucionalização política, as conotações religiosas e o respeito sem sentido pela relação desigual da caridade perpetuam injustamente a falta de liberdade.” (RAVENTÓS; WARK, 2019, p. 26)

Nesse contexto, então, para a existência da caridade, é preciso haver distinção entre o doador e o beneficiário que reforce o respeito a essa relação desigual, ou o doador não poderia se sentir livre.

Outro caminho que apontamos, para o tratamento dos pobres, foi o da política social e acerca delas, de forma simplificada, temos: as políticas sociais contributivas, ou seja, aquelas em que a regulação de acesso é dada pela contribuição prévia do cidadão e as não contributivas, em que não há necessidade de contribuição prévia do cidadão para acessá-la. De imediato, esse recorte já estabelece que, em determinadas políticas, parte da população pode não ter acesso à proteção.

Podemos citar como exemplos de políticas sociais contributivas: a concessão de descontos em financiamentos de habitação popular aos titulares de contas do FGTS, ou seja, o trabalhador formal, em nome de quem há recolhimento para o fundo; ou ainda as deduções legais e restituição no Imposto de Renda de Pessoas Físicas – IRPF, ou seja, o cidadão que paga imposto sobre a renda recebida durante o ano, ao declará-la, pode deduzir valores gastos com saúde, educação, dependentes entre outros. E se o pagamento do imposto for superior ao valor devido, incluídas essas deduções, ele recebe a diferença de volta como restituição. Com relação a esses exemplos de políticas sociais contributivas, relacionadas à habitação, saúde, educação etc. não se veem discussões acaloradas ou debates intensos para que sejam diminuídas, descontinuadas ou de que sejam as causadoras de desgraça econômica de toda a nação.

Considerando, de outro lado, as políticas sociais não contributivas, podemos exemplificá-las através dos programas habitacionais de interesse social, que oferecem aos beneficiários acesso a unidade habitacional sem contrapartida ou com

subsídio; ou ainda programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, que concede um valor em espécie a famílias que têm renda per capita inferior à linha de pobreza estabelecida no país, ambos independentemente de vinculação ou contribuição prévia do cidadão. Quanto a esses programas, sim, existe um clamor, reações acaloradas e julgamentos a respeito de seu uso e de seus usuários. Não entraremos no debate de valores relacionados a uma e outra política. Até porque, as reações também independem de uma análise de quanto (em valores R\$) cada uma delas representa do orçamento da União ou transfere a cada indivíduo atendido.

Uma leitura possível para essa distinção está exatamente no fato de que as políticas sociais não contributivas são vistas pela população como um análogo da caridade e, sendo assim, dependeriam de sua anuência. Ou seja, é necessário que o “tamanho da esmola” seja regulado para que não se confundam os doadores e os receptores. Nenhuma política social não contributiva poderia, nessa linha de pensamento, aproximar de tal maneira esses dois campos, a ponto de não podermos lhes reconhecer as diferenças. Para Souza, essa luta por demarcar o espaço das classes médias em distinção das classes populares é uma construção de muitos vieses, entre eles:

“A classe média brasileira possui um ódio e um desprezo cevados secularmente pelo povo. Essa é talvez nossa maior herança intocada da escravidão nunca verdadeiramente compreendida e criticada entre nós. Para que se possa odiar o pobre e o humilhado, tem-se que construí-lo como culpado de sua própria (falta de) sorte e ainda torná-lo perigoso e ameaçador. Se possível, deve-se humilhá-lo, enganá-lo, desumanizá-lo, maltratá-lo e matá-lo cotidianamente. Era isso que se fazia com o escravo e é exatamente a mesma coisa que se faz com a ralé de novos escravos hoje em dia.”
(SOUZA, 2017, p. 96)

Para a manutenção das diferenças que distinguem as classes médias das classes populares, é preciso reforçar, a todo o momento, a superioridade de um sobre o outro. A resposta esperada tanto à caridade, quanto à implementação de políticas sociais não contributivas, é a gratidão. Tanto aquela revertida em agradecimento, quanto a revertida em votos, em fotos, em alegria e confraternização entre beneficiários e benfeitores. Nos casos em que a resposta se arvora em rebeldia, a saída final acaba por ser a repressão, materializada física ou juridicamente para o “ajuste” e “correção” do “problema”. Esse traço histórico aparece na política de habitação, citando apenas um exemplo, nas violentas reintegrações de posse de áreas ocupadas, principalmente daquelas abandonadas por seus “proprietários” há

anos, como foi o emblemático caso da “Desocupação do Pinheirinho”²⁹ em São José dos Campos.

3.2 Proteção social e habitação de interesse social

Não é possível falar de proteção social sem pensar que ela esteja ligada a algum desenho ou busca de um certo tipo de *welfare state*.

Observando o conceito trazido por Esping-Andersen (1991), leva em consideração direitos e garantias, numa relação entre três pilares: ação estatal, mercado e famílias.

“[...] o conceito precisa ser bem especificado. Antes de tudo, deve envolver a garantia de direitos sociais. Quando os direitos sociais adquirem status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma ‘desmercadorização’ do status dos indivíduos vis-à-vis o mercado [...] O welfare state não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101)

Nosso estudo, buscando os limites dos programas habitacionais, leva o olhar para direitos e garantias e, no contexto do que nos traz Andersen, como parte do que deve ser considerado, já que não existe ação de qualquer desses pilares que não cause consequência nos demais:

*“Muitas vezes, nossa atenção está de forma míope focada no governo. Ele deve encolher, crescer ou fazer as coisas de maneira diferente? Isso leva a uma análise de políticas precária porque qualquer especificação das obrigações do governo tem efeitos de segunda ordem nos mercados e nas famílias. Se, por exemplo, decidimos **não** desenvolver serviços de cuidado público para idosos, os mercados e/ou famílias vão compensar adequadamente? O mundo real do bem-estar é o produto de como os três pilares do bem-estar interagem. Se um pilar ‘falha’, há possibilidade de que a responsabilidade seja absorvida pelos dois pilares restantes, ou, como alternativa, de que problemas de bem-estar aumentem. Quando projetamos políticas sociais, devemos nos perguntar: **pode** a família, o mercado, ou, alternativamente, o Estado, realisticamente, absorver tais responsabilidades e, caso consiga, seria a opção mais **desejável**?”³⁰ (ESPING-ANDERSEN, 2003, p. 13)*

²⁹ Para lembrar o caso, sugerimos: Maior, Jorge L. S. O caso Pinheirinho: um desafio à cultura nacional. Migalhas, 2012. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/149026/o-caso-pinheirinho--um-desafio-a-cultura-nacional>. Acessado em 04/10/2021.

³⁰ Tradução livre da autora, do original: “Too often, our attention is myopically focused on government. Should it shrink, grow, or do things differently? This leads to poor policy analysis because any specification of government’s obligations has second-order effects on markets and families. If, for example, we decide not to develop public care services for the elderly, will markets and/or families compensate adequately? The real world of welfare is the product of how the three welfare pillars interact. If one pillar ‘fails’, there is either the possibility that the responsibility is absorbed in the two remaining pillars or, alternatively, that unsolved welfare problems mount. When we design social policies we must

O aprofundamento da análise da política, portanto, deve considerar esses pilares, mas, também, avaliar as capacidades de cada um, na falta do outro, de absorver ou resolver o problema colocado. Dessa relação é que se poderia observar o que existe de real *welfare*.

Esping-Andersen, no entanto, discorre sobre países do centro do capitalismo, com histórico de implantação do *welfare state*, inclusive para os quais ele aprofunda uma avaliação tipológica. Para falarmos do Brasil, é necessária alguma distinção, principalmente com relação ao fato de estar na periferia do sistema, além da tardia implantação do próprio sistema capitalista e da regulação social. Expostos, em tempo, à lógica neoliberal.

Em primeiro plano, ainda com relação a esses conceitos colocados por ele, Franzoni (2007) estuda a possibilidade de caracterização de tipos de *welfare state* na América Latina, analisando: o nível de mercadorização da força de trabalho; o grau de desmercadorização do bem-estar e o grau de familiarização do bem-estar³¹. Sem nos aprofundarmos nesse estudo, destacamos um dos padrões Latino-Americanos apresentados pela autora.

*“os atuais regimes de bem-estar da América Latina têm uma característica em comum: são, em grande medida, informais, ou seja, à luz de mercados de trabalho ineficientes e políticas públicas fracas ou inexistentes, arranjos familiares e comunitários desempenham um papel central”*³² (FRANZONI, 2007, p. 31).

É possível reconhecer aí, o Brasil: um mercado de trabalho incapaz de absorver a mão de obra existente de forma eficiente, com políticas sociais insuficientes e onde a informalidade do trabalho e os arranjos familiares e comunitários tornam-se centrais na configuração que assume o *welfare state*.

Em segundo plano, se a desmercadorização advém do alcance de um determinado *status* legal e prático do direito social para o cidadão, como exposto anteriormente, é preciso pontuar que o Brasil teve uma “regulação social tardia” (SPOSATI, 2003), tese corroborada, entre outros casos, pelo direito social à moradia, positivado somente no ano 2000, criando:

ask ourselves: can the family, market or, alternatively, the state realistically absorb such responsibilities and, if so, would this be the most desirable option?”

³¹ Itens de i a iii traduzidos livremente pela autora.

³² Tradução livre da autora, do original: “los regímenes de bienestar actuales en América Latina conpartem un rasgo común: son em gran medida informales, es decir, que a la luz de mercados laborales ineficientes y políticas públicas débiles o inexistentes, los arreglos familiares y comunitarios desempeñan un papel central”.

*“uma distância entre o perfil legal do país que se mostra avançado e as condições reais da **população que permanece excluída** do alcance efetivo do disposto em lei. Isto faz conviver o confronto entre o real e o legal que considera sob o formalismo jurídico o real não legal, como clandestino, e traz também, a necessidade de ser estabelecida a relação crítica entre o social, o econômico e o jurídico”* (SPOSATI, 2003, p. 2)

Além disso, o impacto da lógica neoliberal sobre os incipientes esforços brasileiros de instituir um *welfare state*, não pode ser visto, em comparação direta com os regimes dos países ricos, como desmonte das políticas, nem como redução de gastos sociais, como observa Sposati (2003). Ela cria, diferentemente, tensões e constrangimentos à criação de um amplo pacto social para a universalização da cidadania.

“Sob o entendimento da hegemonia econômica neoliberal, os programas sociais são geridos pelo princípio da alta rotatividade, deslocando-se para o indivíduo a responsabilidade em superar riscos sociais. Sob este princípio, não são geradas garantias sociais mas “permanências” de acesso como se fossem “vistos temporários” para o mundo da proteção social. Quando não temporários, a condição da garantia social é tão rebaixada em seu alcance e padrão de qualidade que não consegue afiançar autonomia ou segurança aos cidadãos que são seus usuários.” (SPOSATI, 2003, p. 3)

Falamos de políticas sociais na perspectiva da proteção social dos cidadãos. Esses, cuja cidadania ainda em processo de construção carece de validação e pactuação perante a própria sociedade. Voltemos ao caso da habitação de interesse social, universalizante em seu preceito legal e focalizada na prática estatal, sob a forma de políticas públicas para os mais pobres. Seria a política de habitação de interesse social capaz de auxiliar a desmercadorização do *status* do cidadão? Ora, se como vimos, a atuação estatal se deu majoritariamente pela via do financiamento imobiliário, transformando beneficiários em proprietários, mais corretamente dizendo, em promitentes compradores, ou no limite, devedores, como isso poderia torná-los mais autônomos e independentes da venda de sua força de trabalho para acessar seu direito, ou seja, que se efetive a desmercadorização?

Outro ponto que podemos analisar é que para Esping-Andersen:

“O welfare state não é apenas um mecanismo que intervém – e talvez corrija – a estrutura de desigualdade; é em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 104)

No caso do qual falamos, os grandes conjuntos habitacionais, localizados em áreas periféricas, dotados de infraestrutura mínima e por vezes deficiente, demarca, localmente, as famílias atendidas. O estigma criado por essa política estaria criando

autonomias? Ou, estaria agindo para a busca do abandono do estigma? Quais saídas institucionais, informais ou de mercado são procuradas a partir daí?

Há um dilema colocado para a constituição da proteção social brasileira, na qual se universaliza direitos, mas se debate entre focalizar para garantir mínimos ou focalizar para garantir acesso universal, já com a premissa de incapacidade de atender à última.

Voltando aos três pilares do *welfare state*, então, os arranjos informais que levam à constituição de assentamentos subnormais e outras formas de demonstração da demanda habitacional nada mais seriam do que a reação do pilar familiar, absorvendo e dando soluções, ainda que precárias, à questão habitacional, dado o desequilíbrio existente na ação dos pilares estatal e de mercado.

3.3 Demanda habitacional e a casa como ativo financeiro

Já apresentamos o quadro conceitual que define a questão da habitação como decorrente do modo de produção capitalista. No entanto, não vivemos no período de sua implantação. O sistema, ao longo do tempo, e exatamente por sua natureza cíclica, alternando entre momentos de acumulação e crises, se reinventou diversas vezes, abrindo espaço para novos ciclos de acumulação. Notadamente a partir da década de 1980, a desregulação das finanças foi seguida de um período de superacumulação, baseada em um movimento de transformação de “setores (como *commodities*, financiamento estudantil e planos de saúde, por exemplo) em ativos para alimentar a fome de novos vetores de aplicação rentável para os investidores” (ROLNIK, 2019, p. 27), o que se passou a chamar de “financeirização” da economia.

O mercado imobiliário não fugiu desse processo. Muito pelo contrário, a financeirização encontrou, sem trocadilho, solo fértil, na transformação da terra, em seu uso e, inclusive, na demanda habitacional para aprofundamento de antigas práticas e fortalecimento do vínculo entre economia e capital fictício, como aponta Fix:

“O circuito imobiliário é rico em combinações de diferentes modalidades de acumulação, rentismo, expropriação, captura de fundos públicos e espoliação urbana. Ele integra diversos meios, lícitos e ilícitos, de se obter dividendos: superfaturamento de obras; modificação na legislação em benefício próprio (sempre em detrimento do planejamento urbano); licitações fraudadas; corrupção; redução da fiscalização; financiamento de campanhas eleitorais; baixa taxaço e regulação da renda fundiária; uso de fundos públicos, semi-públicos e financiamentos subsidiados; predação ambiental; apoio à remoção de favelas e à expulsão de pobres e moradores de rua; produção de territórios anti-urbanos em enclaves fortificados (condomínios fechados); estímulo à compra por campanhas de marketing (o sonho da casa própria, o desejo de status social etc); baixos investimentos nas forças produtivas (em pré-

fabricação, máquinas e capital fixo); super-exploração nos canteiros de obra etc. A capacidade de gerir espaços caóticos e precarizados de produção para extrair o máximo de rentabilidade faz com que nossas construtoras exportem tecnologia de gestão para outros setores da economia, como uma espécie de vanguarda da flexibilização produtiva. Por sua vez, o circuito imobiliário é igualmente uma das conexões fundamentais da financeirização da economia e do capital fictício (em suas várias formas e, agora, na de ações de empresas imobiliárias S.A.) com a base real da produção do valor e de acumulação física de riqueza no território, aliada a formas de acumulação por despossessão, de privatização de fundos públicos e da riqueza social.” (ARANTES; FIX, 2009, p. 24)

A demanda habitacional e as formas de atuar para seu atendimento são fundamentais para esse processo. São os “beneficiários” transformados em “proprietários”, “titulares de financiamento”, o lastro para alavancagem da especulação financeira. São também aqueles que “pagam a conta”. Rolnik, ao analisar o processo de financeirização global da economia e a transferência das dívidas dos Estados para os indivíduos e famílias, especialmente com a venda de estoques públicos de habitação popular e a criação de sistemas financeiros de habitação, fala da crise hipotecária:

“quando a bolha estourou e os riscos e ônus recaíram sobre os endividados. Foram estes que, tendo sua existência exposta às oscilações do jogo especulativo das mercadorias fictícias, sofreram as consequências reais da crise: transformaram-se de endividados em sem-teto”(ROLNIK, 2019, p. 40).

No Brasil, a década de 1990 também foi marcada pela introdução de produtos financeiros que pavimentam o mesmo trajeto, vinculando o mercado de títulos ao mercado imobiliário, dentre outros, os Certificados de Recebíveis Imobiliários - CRI, Fundos de Investimento Imobiliários - FII e o regime de alienação fiduciária (ROLNIK, 2019, p. 287). O último, como vimos no capítulo anterior, é instrumento quase único nos programas habitacionais federais no período de estudo e que, ao fim, protege o investidor de possíveis perdas, já que garante a propriedade ao vendedor até que o financiamento seja quitado, mas não protege o “beneficiário”, dado que, ainda que seja o único bem de família e usado para sua moradia, é incontestemente a perda do bem em caso de dívida.

3.4 Legalidade, ilegalidade e pluralismo jurídico

A observação dos limites entre a legalidade e a ilegalidade no território urbano tem estado presente na bibliografia já há algum tempo e não está circunscrita às populações mais pobres, como aponta Maricato:

Ao contrário do que se imagina, não são apenas os pobres que ocupam ilegalmente terras e imóveis no Brasil. Extensa bibliografia mostra a tradição

histórica de grilagem, privatização de terras públicas, ocupações de alto padrão em áreas de preservação permanente além da corriqueira sobreposição de registros de propriedade sobre as mesmas terras. A diferença é que estes não o fazem por falta de opção” (MARICATO, 2019).

A autora ainda afirma que a classificação da “ilegalidade” é seletiva e passa por filtros diversos, entre eles o viés de classe, de interesses de grupos também legais ou ilegais. É ponto passivo na discussão que a convivência de legalidade e ilegalidade, de leniência e fiscalização, cria ambientes inseguros e pouco transparentes na construção das cidades, o que retorna inclusive para a questão do mercado, que tratamos anteriormente.

A distinção entre legal e ilegal complementa a menção que fizemos ao problema do pluralismo jurídico. Nossa discussão aproxima-se da maneira como Boaventura de Souza Santos trata esta noção:

“Não se trata do pluralismo jurídico estudado e teorizado pela antropologia jurídica, ou seja, da coexistência, no mesmo espaço geo-político, de duas ou mais ordens jurídicas autônomas e geograficamente segregadas. Trata-se, outrossim, da sobreposição, articulação e interpenetração de vários espaços jurídicos misturados, tanto nas nossas atitudes, como nos nossos comportamentos e atitudes, quer em momentos de crise ou de transformação qualitativa nas trajetórias pessoais e sociais, quer no quotidiano sem história. Vivemos num tempo de porosidades e, portanto, também de porosidade ética e jurídica, de um direito poroso constituído por múltiplas redes de ordens jurídicas que nos forcem a constantes transições e transgressões.” (SANTOS, 1988, p. 164)

Dessa forma, se pensamos em legalidades e ilegalidades, elas estão presentes simultaneamente nesses territórios de precariedade, como o próprio Santos vai delimitar. Ainda que o “direito oficial, estatal” seja de forma geral o principal, está sobreposto o direito costumeiro, ou seja, o direito da convivência cotidiana, como, por exemplo, as regras de silêncio ou de mercado estabelecidas em áreas dominadas por milícias ou facções criminosas, ou, ainda, o direito estabelecido comunitariamente entre moradores e lideranças para o convívio e resolução de conflitos, além daquelas relacionadas aos atos legais utilizados ilegalmente, de onde podemos destacar as grilagens, os parcelamentos irregulares em áreas regulares, a venda irregular de lotes regulares entre outras inúmeras combinações. A essas infinitas combinações ele dá o nome de “interlegalidade”, como uma dimensão fenomenológica do pluralismo jurídico.

O cidadão, exposto a essa pluralidade jurídica, vislumbra as sanções e privilégios, riscos e seguranças, que está disposto ou é forçado a encarar. Se tomarmos o seguinte raciocínio de Santos:

“O cidadão comum tende a não reconhecer como jurídicas as ordens normativas que usam escalas, projecções e simbolizações diferentes. Tais ordens estão aquém do patamar mínimo ou além do patamar máximo de cognição jurídica. Algumas (as várias formas de direito local) estão demasiado próximas da vida quotidiana para parecerem direito, enquanto outras (as várias formas de direito mundial) estão demasiado longe” (SANTOS, 1988, p. 165).

Podemos pensar que as transgressões e transições que o cidadão faz, analisando e se arriscando, ou não, diante da pluralidade jurídica, o faz tendo em mente um dado de realidade relacionado à fiscalização ou à leniência dos responsáveis pela guarda desses direitos. Talvez não se rebele contra as regras estabelecidas pelas milícias, em que o preço do julgamento pode ser fatal. Por outro lado, entretanto, pode ilegalmente vender um imóvel vinculado a um contrato de alienação fiduciária por entender essa operação como algo bastante trivial e dificilmente passível de punição.

Poucos materiais vão falar de forma direta sobre esse fenômeno. Em uma matéria de publicação virtual³³, encontramos relatos de moradores de empreendimentos do programa MCMV de Brasília, Curitiba e Rio de Janeiro, a respeito de como a violência os expulsou de seus apartamentos. Nessa publicação, além do retrato daquilo que, certamente, não acontece somente em unidades desse programa, chama atenção que “nenhum órgão federal sabe exatamente a quantidade de famílias que precisam ser realocadas por conta da violência” (PRAZERES; MARTINS; FARIAS, 2017), o que pudemos confirmar na resposta recebida da CAIXA a respeito de rescisões, distratos e reintegrações de posse.

É óbvio que os exemplos anteriores são pouco representativos no montante de casos possíveis, mas tomamo-los para falar sobre como, nesse cenário, a existência de programas habitacionais sem “portas de saída” não podem, nem poderão, dar conta da multiplicidade de situações que seus atendidos testemunham. Informalmente, portas serão criadas, a despeito de previsão legal. Não levar em conta a realidade já conhecida é algo como dar de ombros, um “fiz a minha parte”, relegando ao “beneficiário” a responsabilidade de encontrar tal solução. O atendimento prestado pela política, desconsiderando as coisas do mundo real, dessa forma, acaba interferindo na capacidade de dar atenção ao beneficiário, interferindo na própria política a ser implementada. O mesmo vale para a permanência em um lugar específico, obrigatoriedade inerente às políticas em análise, desconsiderando o peso

³³ Pela relevância dos relatos, incluímos o texto da matéria nos anexos.

e interferência das relações pessoais, interpessoais e de viabilidade econômica desses sujeitos.

3.5 Burocracia e o “beneficiário”

Se todos os itens expostos aqui como subjetividades estão em algum momento relacionados à implementação de ação do Estado, elas têm mais algo em comum: passam necessariamente pela burocracia do Estado e por seus representantes e executores. Essa relação foi tratada quando falamos da governamentalidade foucaultiana e, na análise das características dos programas, discutimos com maior detalhe a relação entre a burocracia e o “beneficiário”. Aprofundando essa visão, trazemos o conceito de “burocracia de nível de rua” de Lipsky (2019), que refere-se tanto aos trabalhadores do serviço público que lidam com os cidadãos, quanto às organizações do serviço público que os empregam. O poder exercido por esses “burocratas de nível de rua” nos interessa porque se demonstra no cotidiano da implementação de programas habitacionais, como exposto na análise de características do capítulo anterior:

“Os burocratas de nível de rua são, constantemente, confrontados com a aparente injustiça de tratar as pessoas com igualdade (assim como eles reconhecem as óbvias desigualdades do tratamento desigual). Sendo os indivíduos muito mais do que suas características relevantes em termos burocráticos (idade, sexo, local de residência, nível de renda etc.) uma falha em reconhecer essas diferenças às vezes parece injusta em si. O gerente da habitação social acredita que há níveis de necessidade de acesso à habitação social que não são circunscritos pelas categorias de elegibilidade oficiais. O professor reconhece que todas as crianças merecem sua atenção, mas acha que algumas precisam de mais atenção do que outras.” (LIPSKY, 2019, p. 72)

A discricionariedade existente nesse trato entre burocratas e cidadãos, que pode limitar ou ampliar o acesso do último a serviços e direitos é item pouco explorado dentro das políticas habitacionais que, como vimos no período de estudo, foram enrijecendo critérios e protocolos de validação de informações. Em verdade, do ponto de vista dessa “burocracia de rua”, isso pode ser usado tanto para maior quanto para menor efetividade do programa a ser implementado, a depender da circunstância. A leniência na aplicação de certas regras ou a aplicação *ipsis litteris* de outras podem inviabilizar atendimentos ou torná-los regulares. Não falamos aqui de grandes intervenções burocráticas. Coisas simples, como aceitar ou não determinado documento por questões formais, como estar velho ou rasgado, aceitar ou não um formulário por um preenchimento incorreto de tal campo de informação, usar ou não

o desconhecimento do cidadão quanto às regras de acesso comparadas à sua condição, entre outros, são pequenas questões, com resultados potencialmente definitivos.

“A inelegibilidade dos inquilinos expulsos de habitação pública, dos estudantes expulsos da escola e dos reclamantes dos serviços do bem-estar social considerados não cooperativos não depende apenas de critérios fixos, mas também das interações com os burocratas de nível de rua” (LIPSKY, 2019, p. 183)

Se de um lado, as políticas nem sempre atendem o que o cidadão precisa e o atendimento existente está longe de ser perfeito, pelo óbvio, a contrapartida também existe. Esses burocratas de rua convivem com as ações dos cidadãos que buscam os serviços, cabendo-lhes ou não. Estão sujeitos a condições de trabalho muitas vezes estressantes e nem sempre estão plenamente preparados ou informados sobre as diferentes regras de todos os serviços que são responsáveis por executar.

Ainda pensando no cidadão, Lipsky coloca uma questão que nos remete ao item anterior, em que falávamos do pluralismo jurídico:

“A estrutura da burocracia de nível de rua também confronta clientes que vivenciam dilemas a tomarem atitudes. Os consumidores de serviços públicos, em sua maior parte, não podem escolher os serviços públicos nos quais gostaria de ser atendidos. Eles precisam aceitar as escolas, os tribunais, e as forças policiais de suas comunidades. Se eles são pobres, devem também aceitar o regime comunitário aplicável para os cuidados de saúde, programas de transferência de renda, subsídios para a habitação e outros programas e benefícios. Ao se aproximarem das instituições que administram essas políticas públicas, eles devem encontrar um equilíbrio entre fazer valer os seus direitos como cidadão e se conformar com os tratamentos que recebem nas organizações públicas. Como cidadãos, eles devem buscar tudo a que têm direito. Como sujeitos a tratamentos burocráticos, devem moderar suas demandas de acordo com a avaliação que fazem sobre as limitações dos órgãos públicos nos quais são atendidos e que controlam os benefícios e sanções” (LIPSKY, 2019, p. 22)

A burocracia é mais uma camada da complexa rede de direitos, além de também ser, por vezes, incompreensível aos que dela não fazem parte. A dependência do beneficiário do burocrata de rua o faz escolher como agir, em prol daquilo que deseja receber do serviço público³⁴.

3.6 A mídia e a informação

As relações entre a mídia, ou as mídias, e a informação sobre programas habitacionais são extremamente importantes, por vários motivos. Destacamos aqui

³⁴ Um filme que retrata essa relação entre o beneficiário e a burocracia de rua é “Eu, Daniel Blake”(LOACH, 2016).

um deles: a construção de uma imagem coletiva do que seja habitação de interesse social, seus demandantes e as políticas criadas para atendê-los, em contraposição aos dados oficiais e aos números orçamentários sobre as mesmas questões.

Algumas vezes, durante o estudo, falamos sobre o “sonho da casa própria”, construído com propósito pelo Estado e veiculado nacionalmente em jornais, revistas, rádio e televisão, no passado, e em mídias digitais nos dias de hoje. Imagens que conhecemos do cotidiano e que vão formando um inconsciente coletivo das benesses de ser proprietário, sem nenhuma reflexão sobre eventuais consequências, como endividamento, adaptação e fixação em um território por vezes desconhecido ou inóspito. Nesses últimos, tendo em mente, por exemplo, programas de provimento habitacional, onde as distâncias entre moradia e trabalho ou de familiares é muito superior ao suportável para os beneficiários.

Alguns exemplos do uso das mídias na construção desse “sonho” podemos ver em Holston (2013):

Figura 2 – Vendendo a casa dos sonhos, folheto de vendas, Lar Nacional, 1969

**O NÔVO
PLANO LAR NACIONAL**

que oferece a Você
a grande oportunidade
de comprar
“SUA CASA”

**SEM ENTRADA
SEM JUROS
SEM ACRÉSCIMOS**
— apenas o reajuste pelos custos, por atacado,
dos materiais de construção, (quando houver).

Veja como é simples e garantido o PLANO LAR NACIONAL:

- O PLANO LAR NACIONAL consiste na venda direta de casas — Desde o início você paga pelo que já é seu — em tuques prestações, a longo prazo e sem parcelas intermediárias.
- V. recebe um contrato de compra e venda, garantia legal de entrega de uma moderna casa adquirida no Parque Lar Nacional.
- Todo mês LAR NACIONAL, antecipa a entrega de novas casas. Isto quer dizer que você tem a possibilidade de receber sua casa já no próximo mês.
- Seu orçamento será sempre protegido; as prestações só serão alteradas na mesma proporção do aumento do salário mínimo.
- E' você pode adquirir quantas casas quiser para morar, revender ou para renda.

Um sonho que Você
pode tornar realidade
É a velha “lei” de que a “união faz a
força”. Você, sózinho, talvez não tivesse
(pelo menos tão cedo) condições
para ter a sua casa própria. É justamente
por isso, para homens como Você,
que fizemos o PLANO LAR NACIONAL.
Através dele, Você pode realizar
o seu grande sonho: Comprar sua casa,
sem entrada, sem juros, sem acréscimos
e com prazo certo de entrega.
Por quê esperar mais? Adquirir hoje
mesmo a sua casa própria.

Fonte: HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

A propaganda relaciona a resolução dos problemas com a aquisição de uma casa própria, ou com ganhá-la. Na figura 2, o folheto do empreendimento habitacional localizado na periferia de São Paulo diz que a aquisição da casa é “Um sonho que você pode tornar realidade”. Já na figura 3, o imaginário popular é tentado ainda mais. Desde 1962, o programa do “Pião da casa própria” vem reforçando o conceito e a

importância dessa realização. Além desses exemplos, existem inúmeros outros, de promoções e propagandas que reforçam cotidianamente esse sonho. Como pensar políticas habitacionais que não atendam, além da demanda habitacional, esse inconsciente coletivo? Propostas relacionadas a aluguel social e outros arranjos conseguiriam o mesmo apelo popular que os de aquisição facilitada?

Figura 3 - Imagens do programa "Pião da casa própria, 1988 e 2021.



Fonte: À esquerda, foto de João Batista da Silva/ SBT, à direita, publicação de rede social da emissora, disponível em: <https://www.facebook.com/baudafelicidadejequiti/posts/325310844754072/>

Para além da criação de um imaginário de resolução da questão da habitação, também a mídia reforça os preconceitos criados em torno das ocupações, dos territórios precários e subnormais e de seus habitantes. O Conselho Regional de Psicologia de São Paulo publicou um livro em que profissionais da área discorrem sobre diferentes olhares sobre a habitação. Entre eles, Caetano vai falar sobre os “sem teto”:

“Tentam convencer a todo custo os sem-teto para esperarem em uma fila, quietinhos, até a “morte” chegar! Justificam tal crueldade culpabilizando a vítima: se não tem a casa, é porque não trabalhou o suficiente, é vagabundo, bandido, etc. Essa ideia é muito forte e, por muitas vezes, nos convence. Apesar de quererem a paz e ajudar a construir uma cidade democrática, o sem-teto é caluniado e sofre ataques constantes da grande mídia, do Estado, das forças repressoras e da própria sociedade. Quem os ataca não compreende que os sem-teto agem por estar em estado de necessidade, ou lutam ou morrem! Talvez não fisicamente, mas em sua subjetividade.”
(CAETANO, 2019, p. 13)

A possibilidade de as mídias reforçarem certa visão de mundo não tem nada de novo. Em 1941, um filme de pouca expressão na época, mas considerado

posteriormente como um dos maiores clássicos do cinema, Cidadão Kane, já trazia diálogos como o seguinte:

“Charles Foster Kane: *Leia o telegrama.*

Bernstein: *‘Garotas são encantadoras em Cuba. Poderia mandar textos sobre o cenário, mas não me sentiria bem gastando seu dinheiro. Não há nenhuma guerra em Cuba.’ Alguma resposta?*

Charles Foster Kane: *Sim. ‘Caro Weeler: você providencia os textos. E eu providencio a guerra’” (WELLES, 1941)*

Quem pronuncia essas palavras é um personagem fictício, mas são demasiado atuais, inclusive se pensarmos que o termo “pós-verdade”, cunhado por Steve Tesich, em 1992, foi eleito “a palavra do ano”, em 2016, pelo dicionário Oxford. Aí, seu significado consta como: “relacionado a ou denotando circunstâncias em que fatos objetivos são menos influentes na formação da opinião pública do que apelos à emoção e a crenças pessoais” (SIEBERT; PEREIRA, 2020). Usar um diálogo fictício nos pareceu cumprir seu papel.

Falar sobre a relação entre as mídias e a informação atualmente é tarefa para muito mais que alguns parágrafos. No entanto, pontuar a relação existente entre as mídias, a pós-verdade e a informação é imprescindível, já que imagens distorcidas a respeito da questão habitacional e dos demandantes e atendidos da política de habitação não são raras e vêm moldando a opinião pública para sua aceitação ou repulsa.

Somemos a isso o fato de as informações sobre habitação – e aqui não me refiro aos números gerais que utilizamos no capítulo anterior, mas sim, àqueles relacionados à situação socioeconômica prévia e posterior dos atendidos –, de pós-ocupação (permanência, venda, distrato, reintegração) e de atendimento em serviços essenciais (saúde, educação, transporte etc.), ou seja, aqueles que não estão relacionados ao dinheiro gasto nele e a quantidade de unidades produzidas, esses dados são praticamente inexistentes. Impossível avaliar um programa habitacional falando somente de seu início, quando seu propósito é o fim. Havemos de fazer uma ressalva. O período de estudo é riquíssimo em publicações sobre a questão da habitação e os programas habitacionais. Indiscutivelmente, essa produção é de ordem jamais vista no Brasil. Manuais, livros, textos de discussão, materiais para debate, uma profusão que enriquece o conhecimento acadêmico e governamental sobre essas questões. No entanto, do ponto de vista da pesquisa, uma considerável parte

desses materiais, ao focarem apenas nas informações de produção, tem maior valor como material de propaganda do que de fato como fonte de dados.

Ao tratarmos aqui dos atendimentos frustrados, parte da invisibilidade desse conjunto de pessoas que não tiveram seu direito garantido é, em tese, além de um recurso midiático para anunciar o sucesso dos programas habitacionais implantados, um afastamento da preocupação de produzir informações que possam ser referência para estudá-los e avaliá-los, na perspectiva de torná-los mais efetivos.

3.7 Os expurgados

Ao falar do período das duas grandes guerras, Hanna Arendt chama nossa atenção para o surgimento de um contingente de seres humanos aos quais “já não se aplicavam as regras do mundo que as rodeava” (ARENDR, 1989, p. 300). Ela fala sobre grupos apátridas, expurgados de seus territórios de origem e não aceitos em nenhuma outra parte onde se fixassem. Não é possível trazer uma experiência de guerra tal e qual a exposta por Arendt para o estudo da política habitacional, ainda que se observe a luta de classes e a disputa de poder que, de fato, remetem a uma guerra sendo travada aí, em outros parâmetros. Essa intensidade levou Rolnik a utilizar esse termo no título do livro em que trata do cenário atual de financeirização da moradia e das políticas habitacionais, “Guerra dos lugares” (ROLNIK, 2019), em consonância com Santos, que utilizava também essa terminologia de “guerra dos lugares” para falar das disputas relacionadas à produtividade espacial (SANTOS, 2006, p. 166). Em que pese isso, anuímos que a própria comparação direta, seria banalizar o mal causado por esses eventos na história. No entanto, é preciso uma terminologia especificamente forte para iluminar a existência de um contingente de pessoas que, por ação deliberada do Estado, ou como efeito não controlado da ação do Estado, são lançados à condição desclassificada, impeditiva de acesso ao direito, negativa do direito que antes de intervenção lhe era garantido, ou seja, sem direito ao direito.

Não poderíamos chamá-los de “excluídos”, já que o próprio atendimento habitacional, de alguma forma, os incluiu; nem mesmo de “vulneráveis”, já que essa condição em tese não se alterou seja com o atendimento habitacional, seja com a volta à necessidade de habitação. Ademais, esses termos não são capazes de abarcar, para além da condição social existente, a condição jurídica imposta, qual

seja, a negação de proteção social do Estado, no que se refere ao seu direito à moradia.

Se concordamos com Rolnik e Santos, que há uma guerra dos lugares que tem sido travada ao longo dos anos, em que se contrapõem as necessidades econômicas do sistema capitalista e as necessidades habitacionais da população, nos parece lógico que no decorrer desse enfrentamento, também restem expurgados. Seres humanos marcados para não serem aceitos em qualquer ação estatal de proteção social vinculada à habitação.

A partir da observação de sua existência é que se pode, então, verificar ao que estão expostos, desde a pluralidade jurídica, da qual já falamos, até um sentido mais profundo com múltiplas possibilidades de recortes/ enquadramentos, que desembocam numa ampliação da vulnerabilidade desses corpos, para além do previamente existente e nos leva a considerá-las, como descrito por Butler, como “vidas precárias” (BUTLER, 2011).

Essa precariedade de que falamos tem relação tanto com o julgamento que desses corpos é feito, quanto com a invisibilidade de que já falamos anteriormente. E retomamos para sublinhar ainda outra vez. Ao falar sobre a ocupação de edifícios abandonados no centro da cidade de São Paulo e a reação pública e política ao fato, Maricato traz à tona essa realidade:

“Imputar como criminosos, parcela das vítimas, que busca soluções criativas para os problemas da maior parte da população é conduzir a cidade para o conflito, o desamor, a desesperança” (MARICATO, 2019).

Para Butler, a possibilidade dessa leitura vem de uma impossibilidade de alteridade e, portanto, cria o ambiente propício à violência:

“O rosto que está lá, no entanto, aquele cujo significado é retratado como a forma do mal, é precisamente aquele que não é humano, não no sentido levinasiano, O “eu” que vê o rosto não se identifica com ele: o rosto representa algo com o que nenhuma identificação é possível, uma realização da desumanização e uma condição para a violência.” (BUTLER, 2011, p. 27)

O que queremos dizer com isso é que para além do fato dessas vidas já serem precárias pela condição econômica, de moradia, de identidade, ao somar-se a condição de expurgados às performances previamente existentes, esses corpos são expostos a uma vulnerabilidade ainda maior e, agora, sem direito à proteção do Estado, notadamente à parte de suas demandas vinculadas à moradia. Não queremos dizer aqui, que é o expurgo que torna suas vidas precárias, mas sim que ele é um

dado que amplia sua condição de vulnerabilidade e a possibilidade de invisibilização e desumanização desses corpos. Culpados de sua própria mazela.

Conhecer essa parcela de atendidos expurgados da proteção do Estado, em tese, poderia fazer com que gestores e políticos reconheçam, em primeiro lugar, a incapacidade do poder público de entender de forma plena as necessidades da população a ser atendida, ao construir políticas públicas que “sirvam” a elas. Poderia, ainda, em nossa visão, ser caminho para a criação de desenhos mais realistas na missão de garantir o direito, a proteção social e atenção, tornando-as menos violentas para esses corpos.

4 CONCLUSÃO

Essa pesquisa buscou pistas para a modelagem de políticas públicas de provimento habitacional mais efetivas, em especial com relação ao grupo de experiência a que chamamos de expurgados, ou seja, aqueles que foram atendidos #SQN. Utilizamos a linguagem popular, do “meme” que representa nas redes sociais a ironia, a negação daquilo que acabou de ser dito, porque é exatamente do que se trata: quantitativos de unidades e valores de investimento são bons sinais, mas insuficientes para garantir o que, de fato, deve ser central numa política habitacional, a garantia ao direito à moradia.

Apresentamos referencial teórico que embasa o entendimento da questão da habitação como parte da estrutura do sistema capitalista, mas também como uma necessidade premente da população. Além disso, tratamos a política pública como intencionalidade do Estado, tanto naquilo que se propõe a fazer, quanto naquilo que de fato faz, seja para o enfrentamento da questão da habitação em si, ou como instrumento para alcançar outros diversos objetivos, sua ideologia.

O período de estudo, apresenta indicadores positivos diversos. Além dos níveis de investimento, a criação do MCidades e da SNH – estrutura administrativa específica para o tratamento do tema – o avanço do arcabouço jurídico sobre a questão e a realização das Conferências da Cidade denotam a priorização do tema.

A análise das estruturas burocrático-legais da política habitacional, juntamente com as características dos programas federais de provimento habitacional implantados na RMSP entre 2003 e 2018, nos apresentou um quadro em que existem mais diferenças entre a intenção declarada pelo Estado do que se propunha a fazer e os programas implantados do que entre as características dos próprios programas.

Se a primeira hipótese que levantamos é a de que as características dos programas habitacionais, em especial o modelo de seleção e contratação com o beneficiário e o modelo de implantação, seriam variáveis importantes na avaliação da efetividade da política. Nosso estudo aponta que, ainda que a descrição da PNH mostre uma complexa malha de componentes passíveis de serem explorados, os programas de provimento habitacional têm características muito próximas, variam pouco e dão poucas alternativas a uma gama tão variada de problemas existentes, mesmo aqueles já reconhecidos pela política.

A mesma leitura dos dados nos leva à resposta para a segunda hipótese, confirmando a premissa de que a modelagem dos programas habitacionais de provimento habitacional está baseada majoritariamente no financiamento com transferência de propriedade, sendo que apenas um programa, executado em parte do período de estudo, tinha como regra geral exclusiva outro instrumento de oferta de unidades.

Outra questão que levantamos ali era de que essa abordagem em políticas públicas habitacionais, voltada à venda de unidades financiadas, em lugar de outras soluções, estava em consonância com um movimento macropolítico e econômico. Ao trazer à pauta o debate acerca do processo de financeirização da economia mundial, estamos convencidos de que o impacto desse fenômeno nas políticas habitacionais não está somente em uma relação de ação e reação, mas, sim, de dependência. Dizemos isso porque, no processo de financeirização da moradia, é preciso um amplo contingente de contratos que lastreie as operações financeiras e é necessária a ação do Estado para que os beneficiários de programas habitacionais sirvam a esse propósito que, ao fim, em nada os beneficia.

Fica claro que, apesar do papel do Estado ter se modificado ao longo do tempo, e que tenha ele assumido maior responsabilidade sobre o enfrentamento da questão da habitação, inclusive com um recorte de maior compromisso no período do estudo, as relações estabelecidas dentro do sistema capitalista se mantêm e se aprofundam. Estavam presentes em sua formação e estão ainda hoje. A “parceria” com o mercado, uma delas, dependente da ação do Estado para cumprir seus objetivos de acumulação, segue alheia aos problemas gerados pela extrema desigualdade social.

Dissemos logo no início do texto que não defenderíamos o fim do sistema capitalista, apesar de entender que seria um bom caminho, mas que a questão da habitação da classe trabalhadora precisava ser enfrentada imediatamente. Ocorre que, mesmo na leitura de um período de grande compromisso com o tema, as soluções implantadas não tiveram o poder de reverter a lógica estabelecida e o problema continua existindo.

Nossa terceira e última hipótese tratava da burocracia de acesso ao atendimento habitacional e a inexistência de portas de saída legais para os atendidos, o que a quase unívoca constituição dos programas confirma, sendo que nos foi possível observar reações a isso no nível das condutas individuais e na interação entre burocracia e atendidos, pela aproximação com algumas variáveis não controláveis,

resultantes da implementação da política pública. Vimos uma vulnerabilidade ampliada sobre parte desses beneficiários, sobre aqueles que não se enquadram, que não são capazes de se manter atendidos, que vivem a pluralidade jurídica em seus cotidianos e que uma conjunção de condições leva a serem “expurgados”.

A análise das características dos programas habitacionais que embasa nossa leitura mostra a importância de seus elementos, pois são elas que dão “corpo” à política e dão origem aos expurgados.

Características de produção e distribuição, onde a produção de unidades só enfatiza a autoconstrução nos casos de urbanização, ou seja, onde ela já tinha sido previamente utilizada informalmente e onde a utilização de unidades existentes é incipiente, mesmo que a quantidade de unidades subutilizadas ou vazias seja sabidamente equivalente ao necessário para atendimento das famílias que precisam de moradia. Instrumentos de oferta da unidade habitacional que ao fim acabam sempre chegando ao financiamento com transferência de propriedade, como já falamos.

Características de atendimento à população em que a duração do atendimento é sempre definitiva, soluções temporárias, como o aluguel social, são esquecidas, constando apenas nos componentes da PNH. A regulação de acesso é majoritariamente única com seleção de demanda, ao mesmo tempo, burocratizada e discricionária.

O tratamento das características de integração à cidade já é, em si, um avanço, ainda que muito falte para que os programas habitacionais sejam incorporados às cidades. No entanto, somente as ações de integração de infraestrutura não dão conta de superar as barreiras culturais que se impõem, levando essa população a ser tratada, para além das políticas sociais, com caridade ou violência ao buscar realizar o sonho, construído no imaginário popular, da casa própria.

Deparamo-nos, no desenvolvimento da pesquisa, com limites impostos pela ausência e incompletude dos dados, que nos impossibilitaram de apontar qualquer quantificação dos expurgados. Em uma das respostas dadas pela CAIXA ao nosso pedido de informação relacionado ao número de distratos, rescisões e reintegrações de posse, recebemos como resposta que os dados são descentralizados, e que, portanto, a sistematização era muito custosa à administração. Nos municípios, a experiência mostra que, tanto menos esses dados estão sistematizados, ou seja, não há centralização desses dados algures.

Nossa contribuição para o campo de pesquisa da habitação de interesse social, muito mais do que “dar” nome a um grupo de experiência conhecido por todos os profissionais de campo da área de habitação, é a de apontar a extrema necessidade que existe de ir além dos números ou de dar maior importância a números diferentes daqueles atualmente utilizados. Números inconsistentes, dados intragovernamentais que não “batem” e inexistência de dados relacionados a outra coisa que não seja “quantas unidades” e “quanto custaram”, não deveria parecer normal. Não é possível propor novos desenhos de políticas públicas de provimento habitacional, ou aumento de sua efetividade, sem que informações sobre as **pessoas** sejam coletados, comparados e avaliados. Nesse sentido, as pistas que encontramos são exatamente as lacunas, o acompanhamento social das famílias atendidas em programas habitacionais não pode prescindir da coleta dessas informações.

Em verdade, sem esses dados, pouco se pode dizer sobre a efetividade da política pública, inclusive porque, em tese, não se sabe nem quem são as pessoas que de fato estão nas moradias produzidas, ou como o fato de ali estarem impacta o déficit habitacional.

Outros estudos poderiam avançar e aprofundar a análise do desenho das políticas habitacionais. É ainda preciso saber: quais os impactos da política pública sobre as famílias e os territórios; como a interação com outras políticas sociais pode influenciar sua implementação; como a violência, o desemprego, a fome se apresentam em cada empreendimento; quais os arranjos informais criados localmente em resposta aos problemas da implementação, e quais desses arranjos poderiam ser tomados como experiência e potencializados para ampliar a efetiva garantia do direito habitacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mariana Garcia De. **Habitação de interesse social no Brasil : caracterização da produção acadêmica dos Programas de Pós-Graduação de 2006 a 2010**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2012.

ADORNO, Sérgio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 8–17, 1990.

ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIM, Angélica Benatti. UN-Habitat : 3 décadas de atuação. **Arquitextos**, São Paulo, v. 09, n. 107.01, 2009. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, São Caetano do Sul, 2009. Disponível em: <https://www.correiocidadania.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>. Acesso em: 14 jun. 2021.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

AZEVEDO, Eurico De Andrade. Direito urbanístico no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 39–44, 1983. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4932>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do Minha Casa Minha Vida: Uma política de habitação de interesse social. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 2116, 2015.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2ª edição ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982. p. 37–93.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitacao social no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711–732, 1994.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>. Acesso em: 8 jul. 2019.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e Difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941. . 1941.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. . 1964 a.

BRASIL. Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964. . 1964 b.

BRASIL. Decreto Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. . 1967.

BRASIL. Decreto nº 65.810 de 8 de dezembro de 1969. . 1969.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. . 1979.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. . 1988.

BRASIL. Decreto nº 99.710 de 21 de novembro de 1990. . 1990.

BRASIL. Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992. . 1992 a.

BRASIL. Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992. . 1992 b.

BRASIL. Lei nº 8677, de 13 de julho de 1993. . 1993.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. . 1999 a.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.823, de 29 de abril de 1999. . 1999 b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. . 2001 a.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. . 2001 b.

BRASIL. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. . 2001 c.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.212, de agosto de 2001. . 2001 d.

BRASIL. Decreto nº 4.377 de 13 de setembro de 2002. . 2002.

BRASIL. Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003. . 2003 a.

BRASIL. Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. . 2003 b.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 186, de 7 de agosto de 2003. . 2003 c.

BRASIL. Medida Provisória nº 200, de 20 de julho de 2004. . 2004 a.

BRASIL. Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. . 2004 b.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. . 2005.

BRASIL. Decreto nº 5.796 de 6 de junho de 2006. . 2006.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. . 2007.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. . 2009.

BRASIL. Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017. . 2017 a.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. . 2017 b.

BRASIL. Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019. . 2019 a.

BRASIL. Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019. . 2019 b.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.021, de 30 de dezembro de 2020. . 2020.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de Interesse Social. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, n. 17004, p. 1–16, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/mercator/v17/1984-2201-mercator-17-e17004.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BUTLER, Judith. Vidas precárias. **Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar**, São Carlos, v. 1, p. 13–33, 2011. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/18>.

CAIXA. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2004**. Brasília.

CAIXA. **Fundo de Garantia do tempo de Serviço: Ações e resultados 2004**. Brasília.

CAIXA. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2005**. Brasília.

CAIXA. **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço: Ações e resultados 2005**. Brasília.

CAIXA. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2006**. Brasília.

CAIXA. **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço: Ações e resultados 2006**. Brasília.

CAIXA. **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço: Ações e resultados 2007**. Brasília.

CAIXA. **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço: Relatório anual 2009**. Brasília.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do PAR: Módulo arrendamento**. Brasília.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual de Fomento Habitação - FGTS**. Brasília: CAIXA, 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (ORG.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO JR., José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do programa de aceleração do crescimento (PAC). **Texto para discussão**, Brasília, n. 2174, 2016.

CASA CIVIL; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos Interministerial nº 1 CC/MJ de 1º de janeiro de 2003**. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/1-CCV-MJ-03.htm. Acesso em: 9 abr. 2020.

CASA CIVIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 95/2004**. Brasília.

CIDADES, Ministério Das. **Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei nº 2.710 de 1992. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, v. 44, n. 47, p. 51–55, 1992. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>. Acesso em: 25 jan. 2021.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Resolução do CCFDS nº 93, de 28 de abril de 2004. . 2004.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Resolução CCFDS nº 121, de 9 de janeiro de 2008. . 2008.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. Resolução CCFGTS nº 129, de 16 de dezembro de 1993. . 1993.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. Resolução CCFGTS nº 184, de 01 de agosto de 1995. . 1995 a.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. Resolução CCFGTS nº 181, de 5 de junho de 1995. . 1995 b.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2007**. Brasília.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2008**. Brasília.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2009**. Brasília.

CONSELHO DAS CIDADES. Resoluções. *In*: 2º CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES 2006, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Ministério das Cidades, 2006. p. 78.

CONSELHO DAS CIDADES. Relatório Final. *In*: 3º CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES 2008, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 78.

CONSELHO DAS CIDADES. Resoluções aprovadas. *In*: 4º CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES 2010, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CONSELHO DAS CIDADES. Propostas de prioridades para o ministério das cidades. *In*: 5º CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES 2013, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Ministério das Cidades, 2013.

CONSELHO GESTOR DO FNHIS. Resolução CGFNHIS nº 18, de 19 de março de 2008. . 2008 a.

CONSELHO GESTOR DO FNHIS. Resolução do CGFNHIS nº 19, de 16 de junho de 2008. . 2008 b.

CONSELHO GESTOR DO FNHIS. Resolução CGFNHIS nº 20, de 17 de setembro de 2008. . 2008 c.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO. **Psicologia e moradia: Múltiplos olhares sobre a questão habitacional**. São Paulo: CRP SP, 2019.

CUBERO, Marília Ceci; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro De. O FGTS e o financiamento habitacional e de infraestrutura urbana: avanços e recuos (2003-2018). **Texto para discussão**, Campinas, n. 376, 2020.

CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira De; MEDEIROS, Yara. **Experiências em habitação de interesse social no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

DIEESE. **Nota à imprensa: Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos - Janeiro de 2021**. São Paulo. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2015/201512cestabasica.pdf>.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. *In*: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (org.). **21 anos de regime militar: Balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 271–309.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Towards the good society, once again? *In*: **Why We Need a New Welfare State**. Online: Oxford Scholarship Online, 2003. DOI: 10.1093/0199256438.001.0001. Disponível em: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199256438.001.0001/acprof-9780199256433>.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANZONI, Juliana Martínez. **Regímenes de bienestar en América Latina**. Madri: Fundación Carolina CeALCI, 2007. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2337217.pdf>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Minas Gerais, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. Exposição de Motivos nº 3/2018 de 31 de dezembro de 2018. . 2018.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLSTON, James. Segregando a cidade. *In: Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 197–258.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEITE, Gisele. Invisibilidade por falta de certidão de nascimento. **Jornal Jurid**, Online, 2020. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/invisibilidade-por-falta-de-certidao-de-nascimento>. Acesso em: 7 set. 2021.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019.

EU, DANIEL BLAKE. Direção: Ken Loach. Inglaterra: Entertainment One Films, 2016.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. O caso Pinheirinho: um desafio à cultura nacional. **Migalhas**, Online, 2012. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/149026/o-caso-pinheirinho--um-desafio-a-cultura-nacional>. Acesso em: 4 out. 2021.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 21, p. 33–52, 2009. DOI: 10.1590/5954.

MARICATO, Ermínia. Os excluídos da cidade e a lei: sobre a criminalização das vítimas da exclusão social. **Jornal GGN**, São Paulo, 2019. Disponível em: https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/drops/19.142/7406?fbclid=IwAR32DD3hcerttmrZQRVwHsMc184J1VehWOSEWuP_O8iE4cEm9g6tsUF9Zlg. Acesso em: 14 jun. 2021.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Texto base. *In: 1º CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES 2003a*, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Ministério das Cidades, 2003. p. 13.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resoluções I. *In*: 1º CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES 2003b, Brasília. **Anais** [...]. Brasília p. 16.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política nacional de habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. a. v. 4

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regulamento operacional do Programa Habitar Brasil - BID**. Brasília.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia Básico dos Programas Habitacionais**. Brasília.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Relatório de Gestão FNHIS: Exercício 2006**. Brasília.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual para apresentação de propostas - exercício 2007: Urbanização regularização e integração de assentamentos precários**. Brasília.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de instruções: Projetos Prioritários de Investimentos - PPI: Intervenção em favelas (2007-2010)**. Brasília. DOI: 10.7476/9788579837432.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Instrução Normativa nº 24, de 19 de maio de 2008. . 2008 a.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Relatório de Gestão FNHIS: Exercício 2007**. Brasília. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/PrestacaoContas/2008_FNHIS_REL_Gestao2007v6definitiva_18-03-08.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021b.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação: Versão para debates**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2010**. Brasília.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2011**. Brasília.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2012**. Brasília.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2013**. Brasília.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2014**. Brasília.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **FGTS: Relatório de gestão - exercício 2015**. Brasília.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada no dia 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2020.

PRAZERES, Leandro; MARTINS, Rafael Moro; FARIAS, Carolina. O pesadelo da casa própria. **UOL Notícias**, [S. l.], p. 1–16, 2017. Disponível em: <https://www.uol/noticias/especiais/o-pesadelo-da-casa-propria.htm#o-pesadelo-da-casa-propria>. Acesso em: 18 out. 2021.

RAVENTÓS, Daniel; WARK, Julie. **Contra la caridad: En defensa de la renta básica**. Barcelona: Icaria Antrazyt, 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma cartografia simbólica das representações sociais: Prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 24, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme Dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e tempo. Razão e emoção**. 4º edição, ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7º edição ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SÃO PAULO (ESTADO). **Necessidades Habitacionais no Estado de São Paulo: subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2010-2023**. São Paulo: SEADE; CDHU, 2010.

SÃO PAULO (ESTADO). **Bases para o Plano Estadual de Habitação de São Paulo: Anexos**. São Paulo: CDHU, 2012. v. 2

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (ORG.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA. **PAC: 7º Balanço - 2015-2018**. Brasília.

SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Portaria nº 31, de 13 de dezembro de 2001. . 2001, p. 4.

SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Orientações operacionais do programa Habitar Brasil**. Brasília.

SENADO FEDERAL. **Direitos Humanos: Atos internacionais e normas correlatas**. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2013. DOI: 10.2307/j.ctt2111g8r.111. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SIEBERT, Silvânia; PEREIRA, Israel Vieira. A pós-Verdade como acontecimento discursivo. **Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v. 20, n. 2, p. 239–249, 2020. DOI: 10.1590/1982-4017/200201-00-00.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SPINK, Peter Kevin. Um olhar diferente sobre a multidisciplinaridade: Política pública e as múltiplas linguagens da ação pública. *In*: I ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS 2015, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Fala em evento, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/293811328_Para_Alem_da_Politica_Publica_a_politica_publica_e_as_multiplas_linguagens_da_acao_publica. Acesso em: 23 fev. 2019.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milénios. **Intervenção Social**, Lisboa, v. 27, p. 63–88, 2003. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/1075>. Acesso em: 17 jul. 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Estocolmo: United Nation, 1972. Disponível em: <https://habitat.scarp.ubc.ca/wp-content/uploads/2018/05/acnf48-14r1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

VALLADARES, Lícia do Prado; FIGUEIREDO, Ademir. Habitação no Brasil: Uma introdução à literatura recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 25–49, 1981. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/bib-pt/bib-11/339-bib-11-integra/file>. Acesso em: 2 jan. 2021.

CIDADÃO KANE. Direção: Orson Welles. EUA: Mercury Productions, 1941.

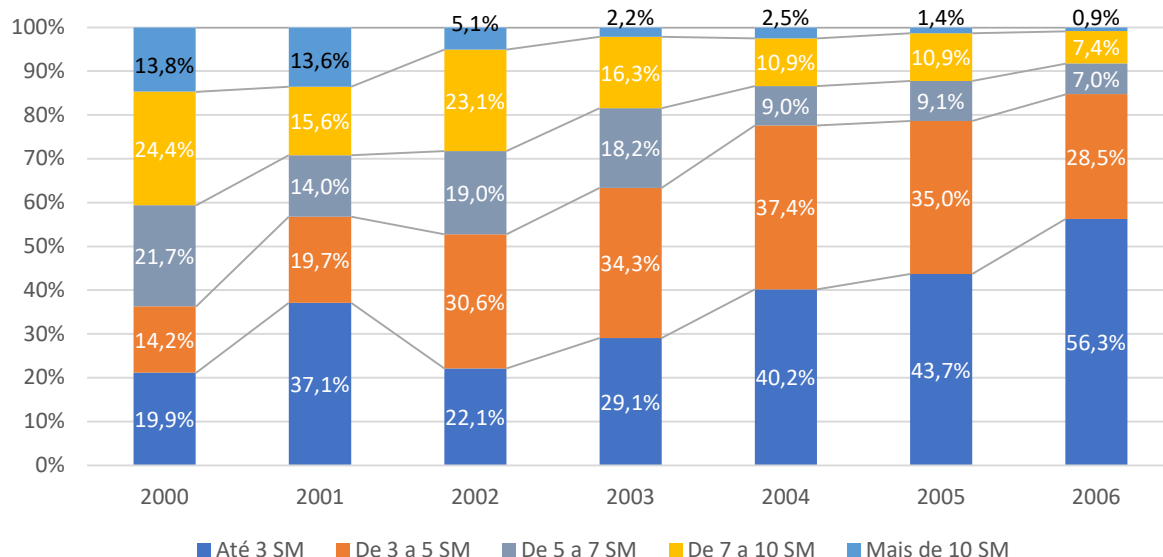
YAMAGUTI, Rosana. As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social : Notas sobre sua aplicação no município de São Paulo. *In*: ANAIS XVIII ENANPUR 2019, Natal. **Anais** [...]. Natal: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019.

APÊNDICE A – ANÁLISE DE PRIORIDADE DE ATENDIMENTO POR FAIXA DE RENDA DO PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL - FGTS

Tendo em vista a necessidade de avaliar a manutenção ou não do Programa Carta de Crédito Individual no estudo, realizamos uma análise dos Relatórios de Gestão do FGTS (2003 a 2018), Relatórios de Avaliação de Programas (2009, 2011, 2013 e 2018) e Relatórios de Ações e Resultados (2003 a 2017). Decidimos não utilizar o Relatório de Gestão do FGTS exercício 2018, elaborado em 2019, por apresentar dados históricos divergentes dos demais documentos da série, além de não apresentar informações detalhadas por programa.

O Programa Carta de Crédito Individual tem como objetivo oferecer financiamento a pessoas físicas para aquisição, construção, conclusão, ampliação, reforma e melhoria da unidade habitacional, aquisição de cesta de materiais de construção e aquisição de lote urbanizado; seus limites de acesso são os estabelecidos para o Programa Carta de Crédito, como apresentado no estudo, mas, tendo em vista a amplitude da faixa de renda possível de ser atendida, levantamos o número de contratos por faixa de renda, para análise de grupo prioritário de atendimento, como vemos a seguir:

Gráfico 10 - Quantidade de contratos - Carta de Crédito Individual, por faixa de SM, entre 2000 e 2006

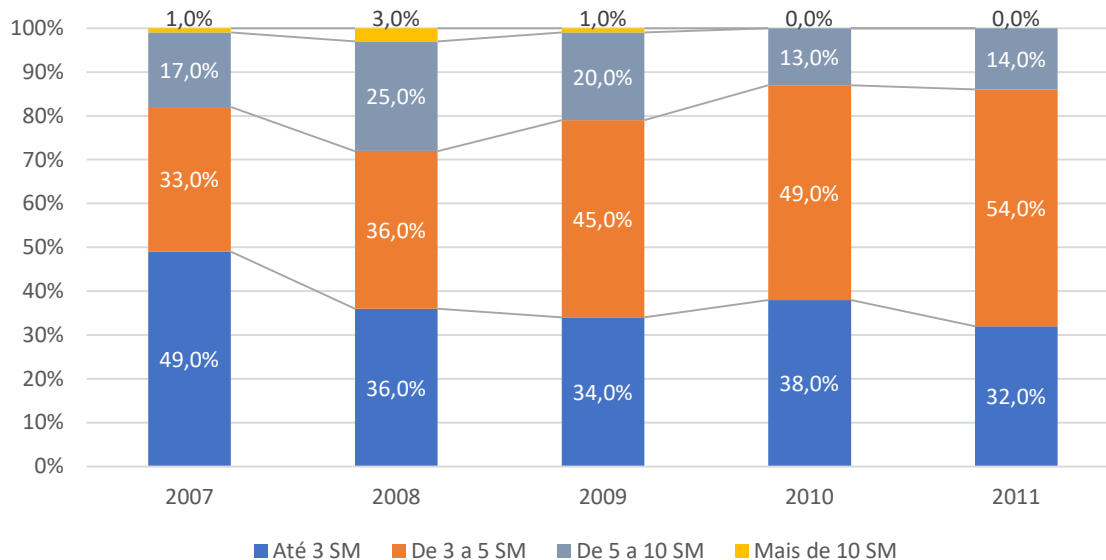


Fontes: CAIXA, **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço: Ações e resultados**. 2004, 2005, 2006, 2007, 2009. Produção própria.

No gráfico 3, podemos ver um crescimento expressivo e constante do atendimento à faixa de até 3 SM, entre 2002 e 2006, chegando a 56,3% dos contratos.

No entanto, isso não se repete nos anos seguintes em que há queda desse patamar para 49%, chegando a 32% em 2011.

Gráfico 11 - Quantidade de contratos - Carta de Crédito Individual, por faixa de SM, entre 2007 e



2011

Fontes: CCFGTS, **FGTS: Relatório de gestão**. 2008, 2009, 2010. Ministério do Trabalho e Emprego, **FGTS: Relatório de gestão**. 2011, 2012. Produção Própria.

A partir de 2012, para adequação do recorte de renda àqueles aplicados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, os dados deixaram de ser apresentados em SM, passando a constar em R\$, da maneira que aparece no gráfico 5: i) até R\$ 1600,00³⁵, ii) de R\$1.600,01 a R\$3.275,00³⁶, iii) de 3.275,01 a 5.400,00³⁷.

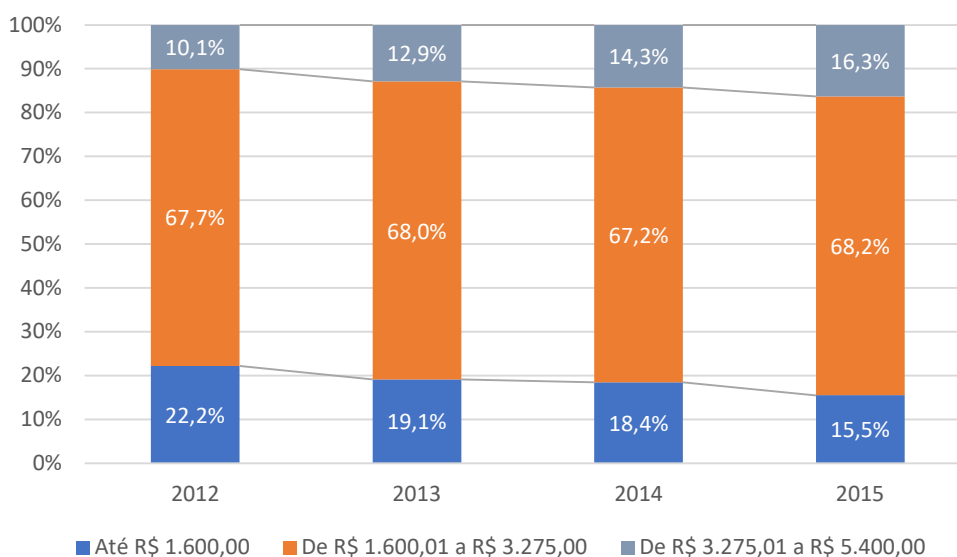
A mudança na forma de apresentação do dado e a defasagem dos valores nominais com relação ao SM, a nosso ver, acentuam a curva que representa a queda ainda maior das contratações na faixa de menor renda, que vai de 32% em 2011 para 15,5% em 2015. Como não temos dados para avaliar se havia maior concentração de contratações no teto da primeira faixa, ou seja, entre os que recebem de 2,5 SM a 3 SM, não nos aprofundaremos nessa análise.

Gráfico 12 - Quantidade de contratos - Carta de Crédito Individual, por faixa de renda, entre 2012 e 2015.

³⁵ No período da linha do tempo esse valor equivale a: 2,57 SM em 2012, 2,36 SM em 2013, 2,21 SM em 2014 e 2,03 SM em 2015.

³⁶ No período da linha do tempo esse valor equivale às faixas: de 2,57 SM a 5,27 SM em 2012, de 2,36 SM a 4,83 SM em 2013, de 2,21 SM a 4,52 SM em 2014 e de 2,03 SM a 4,16 SM em 2015.

³⁷ No período da linha do tempo esse valor equivale às faixas: de 5,27 SM a 8,68 SM, de 4,83 SM a 7,96 SM em 2013, de 4,52 SM a 7,46 SM em 2014 e de 4,16 SM a 6,85 SM em 2015.



Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego, **FGTS: Relatório de gestão**. 2013, 2014, 2015, 2016. Produção Própria

No ano de 2016, novamente alteram-se as faixas de renda. A partir de então: i) até R\$ 1.800,00³⁸, ii) de R\$1.800,01 a R\$2.350,00³⁹, iii) de R\$2.350,01 a 3.600,00⁴⁰ e iv) 3.600,01 a 6.500,00⁴¹. Tendo em vista que os patamares de contratos em 2016 e 2017 para a soma das duas menores faixas de renda ficou respectivamente em 50,7% e 55,3%, ainda que consideremos o pico de contratações para a faixa de até 3 SM em 2006, avaliamos que a prioridade de atendimento desse programa no período foram as famílias com renda superior ao nosso recorte.

³⁸ Equivale no período: 2,04 SM em 2016 e 1,92 SM em 2017.

³⁹ Equivale no período: de 2,04 SM a 2,67 SM em 2016 e 1,92 SM a 2,5 SM em 2017.

⁴⁰ Equivale no período: de 2,67 SM a 4 SM em 2016 e de 2,5 SM a 3,8 SM em 2017.

⁴¹ Equivale no período: de 4 SM a 7,3 SM em 2016 e de 3,8 SM a 6,9 SM em 2017.

APÊNDICE B – DEFINIÇÃO DETALHADA DE VARIÁVEIS ANALISADAS

Características de produção e distribuição

Nesse conjunto de características, analisamos os aspectos jurídico-administrativos dos programas no que se referem à responsabilidade da intervenção construtiva propriamente dita e os compromissos assumidos pelas partes envolvidas para a distribuição das unidades produzidas.

Modalidade de produção de unidades

Considerando os programas que se definem pela provisão habitacional, é importante diferenciá-los no que diz respeito ao ente responsável por ela. Programas preveem a produção de unidades por:

- a) **Produção pública** – as unidades são construídas diretamente pelo poder público ou por empresa por ele contratada;
- b) **Produção de mercado** – as unidades são construídas por empresas, pelo mercado, ou contratadas por entidades não governamentais e são incluídas ou autorizadas num programa através de processos estabelecidos pelo poder público;
- c) **Autoconstrução** – as unidades são construídas pelos beneficiários do programa, parcial ou totalmente, com mão de obra própria ou contratada;
- d) **Existente** – as unidades são previamente existentes, adquiridas no estado em que se encontram, podendo ou não ser requalificadas em outras modalidades de produção, para novo uso.

Instrumento de oferta da unidade habitacional

Refere-se ao instrumento que determina os compromissos legais assumidos entre as partes na distribuição de unidades habitacionais dos programas. Para caracterizá-lo consideramos: o tipo de contrato, ou seja, o instrumento jurídico estabelecido entre as partes; a exigência ou não de contrapartida do beneficiário e a titularidade da propriedade ao fim do programa. A combinação entre esses pontos pode resultar em diferentes instrumentos que estabelecem distintamente responsabilidades e vínculo jurídico-financeiros entre as partes. São eles:

- a) **Retorno de recursos** – segundo este instrumento, as normas do programa não estabelecem previamente o instrumento jurídico a ser estabelecido entre as partes, mas sugerem a necessidade de contrapartida do beneficiário (sempre que possível e segundo suas possibilidades financeiras), para retorno parcial ou integral dos recursos investidos pelo produtor das unidades, a depender do percentual de subsídio estabelecido no plano de trabalho. Ao fim do processo, a propriedade da unidade pode ser tanto definida em termos de “regularidade de posse” quanto de “transmissão de propriedade ao beneficiário”. O retorno de recursos pode ser viabilizado pelos instrumentos descritos a seguir. Essa definição parte do plano de trabalho aprovado, podendo ter caracterizações diversas dentro de um mesmo programa, somente sendo possível destacá-las a partir da análise de cada um dos projetos implantados.
- b) **Financiamento ao beneficiário** – no que se refere a este instrumento, as normas do programa estabelecem que o instrumento jurídico a ser assinado pelas partes é um contrato de compra e venda financiado ao beneficiário. A contrapartida financeira exigida do beneficiário é total ou parcial, a depender de subsídio oferecido. No que se refere à forma de titularidade da propriedade, o beneficiário é promitente comprador do imóvel desde o início do contrato e a garantia de pagamento é o próprio imóvel (alienação fiduciária), tendo restrição à disposição do bem durante o período do contrato. Após quitação, ele passa a ser proprietário.
- c) **Arrendamento ao beneficiário** – em relação a este instrumento, as normas do programa estabelecem que o instrumento jurídico a ser assinado é um contrato de arrendamento imobiliário com opção de compra. A contrapartida financeira exigida do beneficiário é total ou parcial, a depender de subsídio oferecido, e deve ser prestada na forma de taxa de arrendamento do imóvel, acrescido de valor referente a compra, depois de um prazo estabelecido de permanência. Em termos de titularidade da propriedade, o beneficiário é arrendatário do imóvel, sendo o financiador o proprietário. Cumprido o prazo mínimo de permanência estabelecido no contrato e quitado o valor de aquisição (opção de compra), o beneficiário passa a ser proprietário do bem.
- d) **Locação ao beneficiário** – no caso deste instrumento, as normas do programa estabelecem que o instrumento jurídico a ser assinado é um contrato de

aluguel, que pode ser estabelecido diretamente com o promotor do programa ou com proprietário de imóvel que atenda às exigências do programa. Pode-se ou não exigir contrapartida do beneficiário, a depender do subsídio oferecido e do valor do imóvel alugado. No que se refere à titularidade da propriedade, o beneficiário é locatário do imóvel, não havendo previsão de transferência de propriedade do bem.

- e) **Autoconstrução**⁴² – neste caso, as normas do programa estabelecem que o instrumento jurídico a ser assinado entre beneficiário e o promotor do programa é um termo de adesão, que pode estar vinculado a um contrato de compra e venda financiada ou via arrendamento, a depender da origem do lote em que será realizada a construção e a fonte dos materiais utilizados. A contrapartida exigida do beneficiário pode ser total ou parcial, a depender do subsídio oferecido à aquisição do lote, dos materiais de construção ou ambos. Além disso, o beneficiário pode arcar ou não com contrapartida financeira em espécie. Em todos os casos, se compromete a erigir parcial ou totalmente a unidade. Ao fim do programa pode ser transferida a posse ou propriedade do imóvel ao beneficiário.

Características de atendimento da população

Agrupam-se as características operacionais do programa em relação à população, ou seja, como serão escolhidos os beneficiários e como eles serão atendidos.

Duração do atendimento

Entende-se por duração do atendimento o tempo que a moradia ofertada estará disponível para o beneficiário do programa ou projeto e se caracterizam como:

- a) **Temporário** - que preveem o atendimento em unidade habitacional ao beneficiário por prazo de tempo determinado ou em caráter provisório;
- b) **Definitivo** - que preveem o atendimento definitivo.

⁴² A autoconstrução foi mencionada entre os instrumentos de acesso a moradias já existentes (o que pode parecer um contrassenso) porque estamos privilegiando a consideração da contrapartida em trabalho como contrapartida financeira, podendo inclusive ser avaliada como complementar a qualquer um dos outros instrumentos de oferta de unidades, ressalvado o caso do aluguel.

Regulação do acesso ao atendimento

Trata-se da existência de previsão legal ou formal que limite o acesso de um indivíduo ou família a mais de um programa de provimento habitacional. Nessa característica, os programas definem o acesso como:

- a) **Único** – quando o(s) beneficiário(s) constante(s) do contrato ou do cadastro familiar é(são) proibidos(s) de acessar o programa se forem proprietário(s) de imóvel ou tiverem sido atendidos em outro programa de provimento habitacional;
- b) **Localizado** – quando o(s) beneficiário(s) constante(s) do contrato ou do cadastro familiar é(são) proibido(s) de acessar o programa se for(em) proprietário(s) de imóvel no local de atendimento ou tiver(em) financiamento habitacional vigente ou de mesma origem de recurso;
- c) **Múltiplo** – quando não há determinação legal ou previsão formal que proíba o(s) beneficiário(s) do contrato ou do cadastro familiar de acessar o atendimento no programa de provimento habitacional em questão.

Seleção de demanda - Abrangência

Ao processo de exclusão inicial que busca definir formas de priorização de atendimento de uma grande demanda, com unidades limitadas, é que se chama seleção de demanda. Aqui, trataremos de sua abrangência em relação ao município, ou seja, qual o grupo inicial se considera para ser avaliado para atendimento nos programas e projetos, que podem ser:

- a) **Aberta/ inscrição voluntária** – define critérios de seleção para o público em geral que se inscreve/cadastra voluntariamente para atendimento;
- b) **Fechada/ inscrição compulsória** – define um público específico para atendimento cuja inscrição/cadastro é compulsória;
- c) **Fechada/ inscrição voluntária** – define um público específico para atendimento e faculta ao cidadão a inscrição/cadastramento.

Seleção de demanda – Análise e Classificação

A análise e classificação, dentro da seleção de demanda, tratarão especificamente dos aspectos analisados daqueles dados coletados que tornarão determinado cadastro/inscrição apto ou inapto a alcançar atendimento, além do

ordenamento dos aptos por prioridade de acordo com a regra estabelecida no programa:

- a) **Análise de critérios** – a demanda é selecionada a partir da avaliação de critérios (prevendo algum tipo de pontuação/ hierarquização/ adequação coletiva);
- b) **Sorteio** – a demanda é selecionada, dentre os inscritos aptos, por meio de sorteio;
- c) **Coletivo** – a demanda é selecionada a partir da formação de um coletivo organizado em uma entidade, com critérios definidos e autogestionados.

Seleção de demanda – Coleta de informação de cadastro

Ainda tratando da seleção de demanda, nessa característica observamos as formas de coleta de informações dos possíveis beneficiários dos programas e projetos, ou seja, de quais formas essas informações são consideradas para compor o conteúdo a ser analisado para a seleção de beneficiários, quais sejam:

- a) **Autodeclaração** – as informações são fornecidas pelo cidadão e não obrigatoriamente demandam validação documental;
- b) **Documental** – as informações são fornecidas pelo cidadão e comprovadas pela apresentação de documentos;
- c) **Validação externa** – as informações são validadas em bancos de dados de órgãos oficiais, a partir dos dados apresentados pelo cidadão, independentemente de sua anuência, e confrontados para avaliação de divergências.

Características de integração à cidade

A garantia do direito à habitação não deve ser vinculada apenas à casa em si, mas nas condições e relações que mantêm com o conjunto da cidade. Desta forma, observaremos como os programas privilegiam também a garantia do direito à cidade.

Mínimos urbanísticos e de saneamento

Nesse item, trataremos da implantação do empreendimento, das unidades. Entendemos que sua análise é muito relevante ao considerarmos a possibilidade de uma melhor leitura de pós-ocupação. Aqui, não nos preocupamos com a legislação

existente, cuja consideração para a formalização e aprovação de projetos não é questionável, mas sim, de exigências complementares estabelecidas pelos programas e projetos:

- a) **Estabelecido** – estabelecem itens obrigatórios de infraestrutura e saneamento para aprovação do projeto e implantação de empreendimentos;
- b) **Sugerido** – priorizam a aprovação de projetos onde sejam contemplados itens de infraestrutura e saneamento;
- c) **Omisso** – não preveem itens obrigatórios de infraestrutura e saneamento para a aprovação do projeto, relegando esses itens às previsões legais locais.

Integração de projetos

Como integração de projetos, verificaremos se o projeto foi realizado com a previsão de recursos para outras intervenções integradas, como a implantação de infraestrutura ou equipamentos de serviços públicos de atendimento à população do empreendimento em si e da região afetada por sua execução:

- a) **Unidades mais infraestrutura** – o projeto prevê a implantação de unidades habitacionais e de infraestrutura urbana;
- b) **Unidades mais equipamento público** – o projeto prevê a implantação de unidades habitacionais e de equipamento público;
- c) **Isolado** – projeto prevê a implantação de unidades habitacionais.

APÊNDICE C – QUADRO DE CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS FEDERAIS DE PROVIMENTO DE HIS – 2003 - 2018.

Programa	Duração do atendimento	Regulação de acesso ao atendimento	Instrumento de oferta da unidade habitacional	Modalidade da produção de unidade habitacional	Seleção da demanda			Mínimos urbanísticos e saneamento	Integração de projetos
					Abrangência	Coleta de informação do cadastro	Análise e classificação		
Habitar Brasil - BID ¹	definitivo ²	múltiplo	Retorno de recursos ³ (financiamento ao beneficiário/ autoconstrução)	Produção pública	Fechada/ inscrição voluntária ⁴	Autodeclaração	Análise de critérios	Omisso	Unidades + infraestrutura
				Autoconstrução		Documental			unidades + equipamento público
PAR	definitivo	localizado	Arrendamento ao beneficiário	Produção de mercado	Aberta/ inscrição voluntária	Documental	Análise de critérios	Estabelecido	Isolado
PSH	definitivo	localizado	Financiamento ao beneficiário	Produção pública	Aberta/ inscrição voluntária ⁵	Documental	Análise de critérios	Omisso	Isolado
				Existente	Fechada/ inscrição voluntária ⁵				
Crédito Solidário	definitivo	único ⁶	Financiamento ao beneficiário	Produção de mercado	Fechada/ inscrição voluntária	Documental	Coletivo	Omisso	Isolado
				Autoconstrução					
FNHIS - Provisão HIS	definitivo	único	Retorno de recursos ³ (financiamento ao beneficiário/ autoconstrução)	Produção pública	Fechada/ inscrição voluntária	Autodeclaração	Análise de critérios	Sugerido	Unidades + infraestrutura
				Autoconstrução ⁷	Fechada/ inscrição compulsória ⁸	Documental			unidades + equipamento público
					Validação externa				
FNHIS - PSM	definitivo	único	Financiamento ao beneficiário ³	Produção de mercado	Fechada/ inscrição voluntária	Autodeclaração	Análise de critérios	Sugerido	Unidades + infraestrutura
				Autoconstrução ⁷		Documental			unidades + equipamento público
						Validação externa			
FNHIS - UAP	definitivo ²	único ⁹	Retorno de recursos ³ (financiamento ao beneficiário/ autoconstrução)	Produção pública	Fechada/ inscrição voluntária	Autodeclaração	Análise de critérios	Sugerido	Unidade + infraestrutura
				Autoconstrução ⁷	Fechada/ inscrição compulsória ⁸	Documental			unidades + equipamento público
					Validação externa				
PPI - PAC Favelas	definitivo ²	único ⁹	Retorno de recursos ³ (financiamento ao beneficiário/ autoconstrução)	Produção pública	Fechada/ inscrição voluntária	Autodeclaração	Análise de critérios	Sugerido	Unidade + infraestrutura
				Autoconstrução ⁷	Fechada/ inscrição compulsória ⁸	Documental			Unidade + equipamento público
					Validação externa				
Carta de Crédito Associativo	definitivo	único	Financiamento ao beneficiário	Produção de mercado	Aberta / inscrição voluntária	Documental	Análise de critérios	Estabelecido	Isolado
Pró moradia	definitivo ²	único	Financiamento ao beneficiário	Produção pública	Fechada/ inscrição voluntária	Autodeclaração	Análise de critérios	sugerido	Unidade + infraestrutura
				Autoconstrução ⁷	Fechada/ inscrição compulsória ⁸	Documental			Unidade + equipamento público
					Existente	Validação externa			

Programa	Duração do atendimento	Regulação de acesso ao atendimento	Instrumento de oferta da unidade habitacional	Modalidade da produção de unidade habitacional	Seleção da demanda			Mínimos urbanísticos e saneamento	Integração de projetos
					Abrangência	Coleta de informação do cadastro	Análise e classificação		
MCMV - FAR	definitivo	único	Financiamento ao beneficiário	Produção Pública	Aberta/ inscrição voluntária	Autodeclaração Documental	Critérios *	estabelecido	unidades + equipamento público
					Fechada/ inscrição compulsória	Validação externa			
MCMV - Entidades	definitivo	único	Financiamento ao beneficiário	Produção de mercado	Fechada/ inscrição voluntária	Autodeclaração Documental	Coletivo	estabelecido	Isolado
						Validação externa			
MCMV - OPR **	definitivo	único	Financiamento ao beneficiário	Produção de mercado	Aberta/ inscrição voluntária	Autodeclaração Documental	Critérios *	estabelecido	unidades + equipamento público
					Fechada/ inscrição compulsória	Validação externa			


Fonte: Brasil. **Lei 10.998, de 15 de dezembro de 2004**. CAIXA. **Cartilha Minha Casa Minha Vida**. 2015; **Cartilha PAR: Módulo Arrendamento**. 2008; **Cartilha do PAR: Módulo Produção de Empreendimentos**. 2008, **Manual de Fomento: Programa pró-moradia**. 2021. CCFDS. **Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004**. 2004, **Resolução nº 181, de 5 de junho de 1995**. 1995. Ministério das Cidades. **Manual do Programa Habitar Brasil – BID: Orientações do subprograma urbanização de assentamentos precários**. 2004, **Guia básico dos programas habitacionais**. 2007, **Manual para apresentação de propostas – exercício 2007: Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários**. 2007, **Manual de instruções: Projetos prioritários de investimento (PPI) intervenção em favelas (2007-2010)**. 2007, **Manual para apresentação de propostas – exercício 2008/2011: Ação apoio a provisão habitacional de interesse social**. 2008, **Instrução Normativa nº 24, de 19 de maio de 2008**. 2008, **Manual de instruções para contratação e execução dos programas e ações do Ministério das Cidades: Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento**. 2014.

-
- 1 Considerando apenas as intervenções com remanejamento ou reassentamento de famílias.
 - 2 Existe a previsão de atendimento temporário nos casos de remanejamento ou reassentamento, porém ele se encerra no atendimento definitivo pelo programa.
 - 3 A depender da proposta do plano de trabalho do projeto apresentado pelo órgão proponente.
 - 4 Com adesão mínima de 80% das famílias da área de intervenção.
 - 5 A depender da proposta aprovada pelo órgão proponente à instituição financeira autorizada.
 - 6 Desconsiderando a modalidade de intervenção em conclusão, ampliação e reforma de unidade habitacional, que é localizado.
 - 7 Esse programa prevê a possibilidade de pagamento da mão de obra das famílias nos regimes de mutirão e autoconstrução.
 - 8 A depender do plano de trabalho, se considerada a realocação de famílias de áreas incompatíveis com moradias.
 - 9 No caso de pessoa já atendida o programa prevê que a mesma pode ser atendida por obras e serviços de natureza coletiva, vedado o provimento habitacional.
 - 10 As duas características aqui são utilizadas concomitantemente.
 - 11 Apesar de ter as mesmas características do FAR, somente para cidade entre 20 e 50 mil habitantes, com população urbana ³ 70% e verificadas as taxas de crescimento em período específico.

APÊNDICE D – UNIDADES CONSTRUÍDAS/ FAMÍLIAS BENEFICIADAS POR PROGRAMA

MUNICÍPIOS	PROG. URBANIZAÇÃO				PROG. EXCLUSIVO DE PROVIMENTO									TOTAL Provimento	TOTAL Urbanização	TOTAL GERAL
	Habitat Brasil - BID	FNHIS - UAP	PPI - PAC FAVELAS	PRÓ-MORADIA	PAR	PSH	CRÉDITO SOLIDÁRIO	FNHIS - PROVISÃO HIS	FNHIS - PSM	CC ASSOCIATIVO	MCMV - FAR	MCMV - ENTIDADES	MCMV - OPR			
ARUJÁ														0	0	0
BARUERI					120					189				309	0	309
BIRITIBA MIRIM														0	0	0
CAIEIRAS					700					3		116		819	0	819
CAJAMAR					400					252	311			963	0	963
CARAPICUÍBA		2419			140					428	816			1384	2419	3803
COTIA										704	256			960	0	960
DADEMA	162	2465	7123		500		60	0		405	832	646		2443	9750	12193
EMBU DAS ARTES		487					63	280		100	1206			1649	487	2136
EMBU GUAÇU		160									360			360	160	520
FERRAZ DE VASCONCELOS		520								331				331	520	851
FRANCISCO MORATO					112						300			412	0	412
FRANCO DA ROCHA					896						1160			2056	0	2056
GUARAREMA													458	458	0	458
GUARULHOS	1106	0	16076	8312	3756			0		1166	9368	1602		15892	25494	41386
ITAPECERICA DA SERRA	1527	0	2210							96	816			912	3737	4649
ITAPEVI	1268	0	1557							6	181			187	2825	3012
ITAQUAQUECETUBA										179	1452	1438		3069	0	3069
JANDIRA								0		307				307	0	307
JUQUITIBA														0	0	0

MAIRIPORÃ					378				2	1100			1480	0	1480
MAUÁ		8347	3950				400	40		111	312	1040	1903	12297	14200
MOGI DAS CRUZES			779		901					212	5240		6353	779	7132
OSASCO	803	3311	12830		140		284			1375	2682	348	4829	16944	21773
PIRAPORA DO BOM JESUS													0	0	0
POÁ									60	256			316	0	316
RIBEIRÃO PIRES		0											0	0	0
RIO GRANDE DA SERRA													0	0	0
SALESÓPOLIS													0	0	0
SANTA ISABEL													0	0	0
SANTANA DE PARNAÍBA													0	0	0
SANTO ANDRÉ	2227	1828	10565		600	120	172			1133	1408	1030	4463	14620	19083
SÃO BERNARDO DO CAMPO	4910	3840	12492	6176				366		2249	980	800	4395	27418	31813
SÃO CAETANO DO SUL					120								120	0	120
SÃO LOURENÇO DA SERRA													0	0	0
SÃO PAULO		3636	126360	6530	7323		1265	1540		11841	17858	9347	49174	136526	185700
SUZANO			1620		387					345	2856	136	3724	1620	5344
TABOÃO DA SERRA	1379	0	2020		272					138	160	884	1454	3399	4853
VARGEM GRANDE PAULISTA										134			134	0	134

 item contém dado inconsistente, consta empreendimento sem número de unidades construídas ou de famílias atendidas

Fonte: MDR, Resposta à solicitação 2021_59016_000714 baseada na Lei de Acesso à Informação. CAIXA, Resposta à solicitação 12152269 baseada na Lei de Acesso à Informação. Ministério das Cidades. Habitar Brasil BID/IDB. Brasília: MCidades, 2007. FGTS, www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/numeros.aspx. Produção própria.

ANEXO 1 – O PESADELO DA CASA PRÓPRIA⁵⁴

Violência “expulsa” moradores de residências populares: eles abrem mão de sonhos e viram reféns da burocracia

Leandro Prazeres

Rafael Moro Martins

Carolina Farias

Lançado pelo governo federal em 2009, o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) representou a primeira chance para milhões de brasileiros conseguirem sua casa própria. Mas, para um número ainda desconhecido dessas pessoas, o programa representou mais uma etapa de um sofrimento que, elas imaginavam, já tinha ficado para trás. São famílias que foram expulsas ou ameaçadas por criminosos e que, com medo, deixaram suas casas ou apartamentos. Acuadas pelo crime, não podem voltar para o lar. Atadas pela burocracia, também não podem vender seus imóveis e tentar uma vida nova longe dos agressores. Elas viraram reféns do "sonho" da casa própria.

"Naquele apartamento, arrancaram um pedaço de mim"

A alegria de Maria* durou menos de seis meses. Em agosto de 2015, ela foi selecionada para receber um apartamento do programa Minha Casa, Minha Vida na zona sul de Curitiba.

Parecia o fim de uma vida de medo morando com os três filhos e um neto num barraco de madeira em uma área de risco da região metropolitana da capital paranaense.

No apartamento em que realizou seu maior sonho, Maria viveu sua maior tristeza.

Em fevereiro de 2016, seu filho Pablo*, 24, foi morto a tiros por um criminoso da região.

⁵⁴ Texto compilado do sítio eletrônico <https://www.uol/noticias/especiais/o-pesadelo-da-casa-propria.htm#o-pesadelo-da-casa-propria>, consta nas referências bibliográficas.

"Naquele dia meu filho chegou em casa, à noite, e me contou que tinha discutido na rua. Eu falei para ele tomar cuidado", relembra.

O jovem foi tomar banho. Ele mal tinha saído do chuveiro quando um homem, que aparentava a mesma idade, apareceu na janela do apartamento, localizado no andar térreo, chamando por ele. Era o rapaz com quem o filho havia discutido momentos antes.

"Meu filho ficou atrás de mim. O outro falou: 'Vem aqui para fora para a gente conversar'. Meu filho disse: 'Não. O que você tiver a dizer, pode dizer daí mesmo'. E deu um passo em direção à janela. Aí o outro atirou. Meu filho voltou, se arrastando, uma mão na barriga e outra na parede. Eu e as crianças gritando em volta dele. Ele se ajoelhou no meio da sala, se apoiou numa mesinha, ainda segurando a barriga. Eu saí, em desespero, gritando, pedindo ajuda. Ele morreu em casa", conta Maria.

O drama de Maria

A morte do filho fez com que Maria e sua família entrassem em uma situação comum a centenas de outras também beneficiadas pelo programa Minha Casa, Minha Vida - os órgãos federais não contabilizam com precisão este número.

Acuadas pela violência, elas foram obrigadas a deixar o apartamento onde viviam, mas estão legalmente impedidas de vender ou alugar o imóvel para recomeçarem suas vidas em outro lugar.

Essas famílias pertencem à chamada faixa 1 do MCMV, a que atende beneficiários de mais baixa renda. Pelas regras do programa, elas não podem vender ou alugar o imóvel até pagar todo o saldo devedor, algo impensável para uma mulher como Maria, que sustenta a casa com os R\$ 210 mensais que recebe do Bolsa Família.

Desde que deixou o apartamento onde seu filho morreu, Maria e o restante de sua família têm sobrevivido com a ajuda de parentes. O aluguel do casebre onde mora agora, de R\$ 400, é pago por familiares.

Sem recursos, Maria pediu à CEF (Caixa Econômica Federal) que a realocasse em outro imóvel, longe da área em que seu filho foi morto. Mas percebeu que sua situação é ainda mais complicada do que imaginava. "A papelada foi a Brasília, voltou", conta. Mas a solução não veio.

Para ser realocada, Maria não pode ter débitos relativos ao imóvel. Mas, depois que deixou o apartamento, não conseguiu mais pagar a taxa de condomínio, de R\$ 195. Acumulou uma dívida que hoje chega perto de R\$ 10 mil, uma fortuna para ela.

Na Caixa, ouviu que não é possível pensar em resolver o problema sem que se dê jeito nos condomínios atrasados. “Dizem que é para eu apresentar uma proposta. Mas de que jeito?”, resigna-se.

Enquanto aguarda, já meio desesperançosa, por uma solução para seu problema, Maria lida com o trauma trazido pelo crime que lhe tirou o filho. “Agora é que estou tentando viver de novo, entender o que aconteceu. Naquele apartamento ali, arrancaram um pedaço de mim e levaram embora”, afirma.

Um drama de dimensões desconhecidas

Desde que o Minha Casa, Minha Vida foi lançado, em 2009, 87 famílias conseguiram ser realocadas em outros imóveis depois de terem sido expulsas de suas casas ou ameaçadas por criminosos.

O número parece pequeno comparado ao 1,18 milhão de famílias da faixa 1 beneficiadas pelo programa.

O problema é que nenhum órgão público federal sabe exatamente a quantidade de famílias que precisariam ser realocadas por conta da violência. A chamada faixa 1 concentra as famílias mais pobres atendidas pelo programa. São famílias com renda de até R\$ 1.800 mensais.

Esse grupo recebe apartamentos a valores subsidiados. Normalmente, são famílias que viviam de forma precária e aguardavam por anos na fila dos sistemas locais de habitação. Para a maioria delas, o MCMV foi a única alternativa para conseguir uma casa ou apartamento próprios.

Mas, por receberem imóveis a preços subsidiados, essas famílias são impedidas pelas regras do programa de venderem ou alugarem suas casas ou apartamentos antes de quitarem o saldo devedor restante, o que para a maioria das famílias vítimas de violência do MCMV é praticamente impossível.

De repente, famílias inteiras se veem diante do dilema: continuar em casa e correr o risco de morrer ou fugir mesmo sem ter para onde ir?

Apesar de lançar o MCMV em 2009, foi apenas em 2015 que o governo federal lançou a primeira portaria prevendo o distrato dos contratos e a realocação de famílias

vítimas de violência em condomínios do programa. Por quase seis anos, quem sofria esse tipo de situação praticamente não tinha a quem recorrer.

Desde 2015, duas outras portarias foram lançadas, alterando as regras de enquadramento das famílias que procuravam um novo lar. A última foi lançada em julho deste ano, após duras críticas de assistentes sociais que ajudam as vítimas que tentam a realocação.

Para serem consideradas aptas à realocação, as famílias precisam preencher um extenso cadastro e fornecer documentos que comprovem a violência da qual elas foram vítimas.

Se as famílias comprovarem que foram alvo de violência de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo governo, elas ganham o direito de serem realocadas, desde que elas não tenham dívidas do antigo imóvel em aberto.

A mudança de um imóvel para outro é feita com recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), que é gerido pela Caixa.

Apesar de centralizar as operações de realocação de famílias vítimas de violência do programa MCV, a Caixa diz não saber quantas pessoas aguardam na fila de espera por um novo lar.

"Quanto ao número de solicitações de enquadramento (às normas da portaria), a Caixa não dispõe de informações consolidadas nesse sentido", disse o banco por meio de sua assessoria de imprensa.

Nem mesmo o Ministério das Cidades, diretamente responsável pelo programa, sabe estimar a quantidade de pessoas que precisaram ser realocadas.

Questionado sobre a quantidade de pessoas na fila da realocação, o órgão disse que "não dispõe dos dados solicitados, pois cabe à Caixa Econômica Federal a gestão operacional do FAR".

Enquanto o governo federal "bate cabeça", são os municípios que tentam organizar a fila dos "prisoneiros da burocracia".

Na cidade do Rio de Janeiro, onde ocorreram 74 das 87 realocações (85% do total), a prefeitura ajuda as famílias em busca de um novo lar oferecendo orientação e encaminhando os pedidos às unidades da Caixa responsáveis.

Segundo a SMUIH (Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação), desde 2010, 116 famílias procuraram o órgão por conta da violência em condomínios do MCMV. Desse total, 36 ainda estão na fila.

Outra cidade que faz esse tipo de trabalho é Curitiba. Por lá, a Cohab contabiliza 40 casos na fila. Nenhum deles resolvido até agora.

"Sabemos que o número de casos que atendemos é menor do que a realidade. Muita gente provavelmente não procurou o poder público por medo de represália, por achar que não há soluções, ou tentou resolver a coisa por conta própria, vendendo a casa ou entregando a um parente disposto a viver no imóvel", diz a assistente social da Cohab (Companhia de Habitação Popular) de Curitiba Danniele Gatto Pereira (na foto acima, à esquerda da colega Tatiely Camille dos Santos).

Responsável por orientar os moradores que buscam ajuda após a violência, uma equipe de assistentes sociais da Cohab de Curitiba tem feito o trabalho de auxiliar as famílias na organização de documentos e envio da papelada à Caixa.

Além de lidar com histórias difíceis de digerir, a equipe também já foi alvo de **criminosos**.

Em um relatório interno ao qual o UOL teve acesso, assistentes sociais da Cohab relatam que "a equipe sentiu-se coagida e insegura durante a visita [a uma favela], uma vez que foi abordada ao menos por três moradores que rondaram as técnicas e o veículo".

O temor da equipe de Danielle se justifica. Alguns condomínios do MCMV na região metropolitana de Curitiba ganharam notoriedade pela violência.

Em São José dos Pinhais, cidade vizinha à Curitiba, onde está o aeroporto internacional Afonso Pena, os conjuntos Serra do Mar I e II, ambos do MCMV, ganharam de vizinhos o apelido de "condomínio da morte".

O residencial de 594 apartamentos foi cenário de 30 assassinatos desde a inauguração, em 2012. A causa é o tráfico de drogas -- há relatos de apartamentos invadidos por criminosos. Entre os mortos, estão o síndico do conjunto e o paratleta



José Agmarino de Jesus Coelho, conhecido como "Zecão da Canoagem" --um dos quatro assassinados em 2017.

"Se chamar a polícia, é expulso; se reagir, ou mata ou morre"

Ao abri-lo, tudo o que viu foi um carro com a porta entreaberta. De dentro, alguém disparou seis tiros contra ele. Por sorte, nenhum o acertou. Mas seu carro foi parcialmente destruído: as balas quebraram o vidro traseiro, furaram um pneu e danificaram a lataria.

Foi a gota d'água. Três dias depois, ele e a mãe abandonaram a casa e boa parte do que tinham.

"Ficamos praticamente trancados, de medo, até conseguir levantar o dinheiro do aluguel para poder sair dali", relata João. "No dia da mudança, nem apareci por lá; foram amigos que ajudaram e carregaram o que conseguiram. O que não deu para pegar, móveis, coisas maiores, ficou tudo para trás", conta.

Por algum tempo, ele e a mãe moraram numa casa alugada a R\$ 450 mensais. "Ainda tinha mais uns R\$ 100 de água e R\$ 60 de luz. No Minha Casa, Minha Vida, essas contas não davam mais que R\$ 10", lembra João.

Desempregado há meses, ele não dava conta das despesas. A mãe acumula jornadas como diarista e zeladora. Há duas semanas, acabaram conseguindo outro lugar para viver, emprestado. É onde estão atualmente.

Para João, o atentado que sofreu foi o ápice de uma série de problemas que enfrentou desde que se mudou para o conjunto do MCMV. "

"Começou logo que chegamos. As vilas [termo curitibano para favela] próximas são dominadas por criminosos", ele conta.

"Se você chamar a polícia, é expulso no dia seguinte. Se reagir, ou você mata, ou morre. Não somos disso, então engolíamos quietos. Chamavam a minha mãe de vagabunda, disseram que iam rasgar a cara dela. Não tínhamos coragem para pôr a cara para fora do portão", desabafa.

Cerca de 20 dias antes do atentado, houve uma festa numa casa vizinha à de João. "Era dia de semana, madrugada, o som no máximo. Alguém chamou a polícia. No dia seguinte, minha mãe saiu para comprar pão e ouviu que sabiam que havíamos chamado a polícia. E prometeram vingança. Mas não tínhamos sido nós", relembra.

É no autor da promessa de vingança que João deposita suas maiores suspeitas quanto à autoria dos disparos. "Fomos à polícia, abriram um inquérito, mas não sei se chegaram a algum resultado", diz João.

Há um ano, ele enfrenta uma via-crúcis por repartições públicas tentando encerrar o contrato da casa anterior, na esperança de ser alocado em outra do MCMV.

Ele coleciona e-mails trocados com órgãos como a Caixa e o Ministério das Cidades na busca por uma solução. De um lado, pedidos desesperados de ajuda. Do outro, respostas protocolares, frias e que pouco o ajudaram. Até agora, não teve sucesso.

"A Caixa quer nos mandar de volta para a fila. Ou seja: entregamos a casa que temos e corremos o risco de pegar outra só daqui a 50 anos", explica.

Antes de ir para o MCMV, João e a mãe moravam numa área de invasão na região sul de Curitiba.

"Mas era um lugar tranquilo se comparado ao conjunto pra onde nos mandaram. Ali era Minha Casa, Meu Pesadelo", compara.

"Se pudéssemos vender a casa, eu iria embora, para outra cidade, é um sonho meu. Mas ficamos travados por conta dela", afirma.

Enquanto não resolve os problemas, quando não está procurando trabalho ou uma solução para o problema de sua casa, João passa os dias só, cuidando dos cães e das plantas. Como teve de ir morar no extremo oposto da cidade, pouco vê os amigos.

"Me sinto como se tivesse sido jogado num canto pelo poder público", lamenta.

"Quem manda aqui é o Comando Vermelho"

"Vi muito caminhão de mudança saindo." Ana* mora próximo ao residencial Guadalupe, no bairro de mesmo nome do condomínio na zona norte do Rio.

O lugar, um conjunto de 11 prédios do MCMV, deveria ser ocupado por 240 sorteados no programa. Mas famílias inteiras deixaram os apartamentos no condomínio por falta de segurança ou por terem sido expulsas por traficantes.

O bairro onde fica o residencial Guadalupe é vizinho a Costa Barros, Anchieta e Ricardo de Albuquerque, área mais violenta atualmente no município.

Em sua AISP (Área Integrada de Segurança), divisão da Secretaria de Estado da Segurança, de janeiro a julho deste ano foram registrados 62 homicídios.

No total, foram 351 ocorrências chamadas de letalidade violenta --homicídios, mortes em decorrência de operações policiais, latrocínio (roubo seguido de morte) e lesão seguida de morte.

"É o 'Minha Casa, Meu Inferno'. Depois que os prédios foram entregues piorou muito a violência por aqui. Hoje os bandidos têm onde ficar. Eles andam armados com fuzis, a pé ou de moto. As crianças não podem brincar na rua. A polícia veio aqui [em 2015] e fez aquela palhaçada, mas não resolveu nada", desabafa a moradora de um conjunto vizinho que não quis ser identificada.

Os apartamentos do residencial Guadalupe foram sorteados e distribuídos em junho daquele para famílias pobres inscritas no MCMV.

Antes mesmo de ser concluído, em novembro do ano anterior, o conjunto foi ocupado irregularmente por cerca de 200 pessoas. Entre os invasores, traficantes eram vistos armados circulando pelo condomínio.

Uma reintegração de posse por ordem da Justiça, com aparato da Polícia Militar, retirou os invasores da área e possibilitou a entrega para os contemplados no MCMV. Mas a realidade retratada por moradores da região mostra que os criminosos voltaram a ocupar os prédios.

"O que acontece nesses prédios é o mesmo que em favelas: quem manda é o tráfico e o que eles impõem. O poder público não passa por ali, não há fiscalização. Quem não tem para onde ir acabou ficando, mas muitos sorteados foram embora", contou Chico* à reportagem, outro morador da área que tem amigos no conjunto.

Assim como em outras áreas violentas da cidade, a presença da polícia significa a iminência de tiroteios. Marcas de tiros podem ser vistas nos prédios e em outros imóveis da área, que também abriga duas favelas: Final Feliz e Gogó da Ema.

"Há uns quatro meses a situação era desesperadora. Agora deu uma amenizada, apesar de segunda-feira (14) ter tido tiroteio de novo. Aqui quem manda é o Comando Vermelho, não tem outra facção. Vira e mexe, depois de uns dias de tiroteio, vejo caminhões de mudança saindo", afirmou Ana.

Outros tipos de caminhões podem ser vistos no condomínio, frutos de roubo de carga. O conjunto é usado para esconder os veículos roubados e também para distribuir a carga.

"Direto tem caminhão de roubo de carga lá dentro. Eles vendem e distribuem os produtos. Ontem mesmo chegou um supergrande. E não ouvi nenhum tiro", disse a moradora.

Entre criminosos e burocratas

Para as famílias vítimas de violência em condomínios do MCMV, o crime parece ser muito mais organizado e eficiente do que o Estado. Para expulsar famílias, o crime é ágil e dispensa papéis; o Estado, por outro lado, vem tendo dificuldades em atender as demandas de quem perdeu tudo.

Desde o início do programa, três portarias foram emitidas pelo governo federal para tentar oferecer ajuda às famílias que sofreram violência.

Assistentes sociais, no entanto, criticam alguns dos parâmetros exigidos para oferecer um novo apartamento ou casa às vítimas.

Uma portaria emitida em dezembro de 2016, pedia que os atingidos apresentassem, além do boletim de ocorrência feito junto à polícia local, uma "declaração do órgão de segurança pública dos Estados ou do Distrito Federal" confirmando que a família foi vítima de violência ou ameaça.

O problema é que, na maioria dos Estados do Brasil, os órgãos locais desconhecem que tipo de declaração é essa. "A maior parte dos casos que estavam parados aqui em Curitiba são por conta dessa declaração. Ela simplesmente não é emitida.

Em julho deste ano, uma nova portaria foi emitida pelo Ministério das Cidades, desta vez prometendo resolver esse problema. O documento eliminou a exigência da "declaração do órgão de segurança pública".

Procurado pela reportagem para comentar o caso, o Ministério das Cidades reconheceu que as exigências das portarias anteriores foram criticadas por bancos e pelas famílias que tentavam ser realocadas e que, por isso, mudou as regras. "Após relatos das instituições financeiras e das famílias beneficiárias de dificuldades na obtenção dos documentos, foi possível reavaliar o assunto", disse, por e-mail, a secretária nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Henriqueta Arantes.

Apesar de eliminar a exigência da declaração, a portaria ainda mantém a obrigatoriedade de que as famílias que buscam realocação não tenham débitos junto aos imóveis para serem consideradas aptas a receber uma nova casa ou apartamento. É o caso, por exemplo, de taxas de condomínios ou prestações em atraso.

O problema é que, na maior parte dos casos, as famílias que são expulsas precisam voltar a pagar aluguel para viver em outro lugar. O "cobertor curto", no entanto, não consegue bancar despesas de duas casas e as dívidas se acumulam, dificultando a vida de quem busca um novo lar. "Acreditamos que quem deva arcar com esse custo é o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), até porque as dívidas em geral são agravadas pela demora na solução dos problemas", diz Tatiely Camille dos Santos, assistente social da Cohab de Curitiba.

* Os nomes foram alterados para preservar as vítimas e os entrevistados.

BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, Marta; HOCHMAN, Gilberto; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nova Agenda Urbana**. Resolução 71/ 256. AG Index: A/RES/71/256, 23 de dezembro de 2016. Disponível em: www.habitat3.org/documents-and-archive/ . Acessado em: 17/07/2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**:Informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**:Informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 15287**:Informação e documentação: projeto de pesquisa: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

AZAÏS, Christian; KESSLER, Gabriel; TELLES, Vera da S. (Orgs.). **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

BUTLER, Judith. **Quadros de guerra**: Quando a vida é passível de luto? 1º edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CANO, Wilson. Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**. Campinas: UNICAMP, v. 26, n. 2 (60), p. 265-302, ago. 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELEUZE, Gilles. **Conversações**. São Paulo: Editora 34, 2008.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**. São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul. – dez., 2012.

KOVARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 18, n. 51, p. 61- 85, fev. 2003.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3º edição. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e o Ministério das Cidades. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP**, São Paulo: FAU/USP, v. 27, n. 14, p. 10-23, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil Cidades**: Alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1982.

NETO, Paulo N.; MOREIRA, Tomás A.; HARDT, Carlos; SCHUSSEL, Zulma. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro, vol. 49, n. 4, p. 847 – 868, jul. – ago., 2015.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 89, p. 89 – 109, mar., 2011.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3ª edição. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 23, n. 72, p. 53-61, nov. 2002.

SANTOS, Boaventura de S.; MENEZES, Maria P. (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 18, n. 51, p. 15–19, fev. 2003.

TELLES, Vera da S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argumentum Editora, 2010.