

IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO (2001-2015)

SESSÃO TEMÁTICA: Políticas públicas para assentamentos urbanos precários na América Latina: percursos e transformações em debate

Denise Antonucci

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Presbiteriana Mackenzie
denise.antonucci@mackenzie.br

Patricia Rodrigues Samora

Pós-Graduação em Urbanismo / Pontifícia Universidade Católica de Campinas
patricia.samora@puc-campinas.edu.br

A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO (2001-2015)

RESUMO

Desde 2007, com o Plano de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários (PAC UAP), as ações de urbanização de favelas no Brasil entraram em outro patamar de investimentos e número de famílias beneficiadas, superando todas as ações anteriores. Este salto reflete a posição do governo federal como principal ator da política habitacional, com a criação do Ministério das Cidades e o advento da Política Nacional de Habitação (2004), com duas linhas programáticas distintas: o combate ao déficit quantitativo via Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários. Este artigo explicita a gênese do PAC UAP, discorrendo sobre os antecedentes da ação federal centralizada desde o SFH e o BNH, responsáveis por produção habitacional em larga escala (1984-1986). Discute a inflexão do período de redemocratização do país a partir de 1984, quando ressurgem as questões relativas à reforma urbana no bojo da Assembleia Nacional Constituinte. Setores que vinham atuando em torno da questão incorporam movimentos populares no processo, resultando em Emenda Popular, incluindo a questão urbana na Constituição Federal de 1988. Em 2001, o Estatuto da Cidade estabeleceu instrumentos de gestão urbana e participativa para os municípios. A partir de 2005, destacam-se marcos legislativos e programáticos para o enfrentamento dos problemas habitacionais: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; o Programa Nacional de Regularização Fundiária (2004); o PAC UAP (2007); o PMCMV (2009). O PAC UAP efetua intervenções integradas em assentamentos precários. Pela primeira vez são urbanizados complexos de favelas e incorporadas ao projeto urbano ações de saneamento, eliminação de riscos, mobilidade urbana, construção de moradias e equipamentos públicos. Estudos recentes ressaltam dificuldades na execução completa dos contratos, colocando em xeque a continuidade do programa e trazendo incertezas quanto ao futuro dos assentamentos precários.

Palavras-chave: PAC; Urbanização de Assentamentos Precários; Política habitacional

HOUSING NATIONAL POLICY AND SLUMS URBANIZATION IN CONTEMPORARY BRAZIL

ABSTRACT

Since 2007, the *Plano de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários* (PAC UAP), the slum upgrading actions in Brazil went into another level of investment and number of beneficiary families, surpassing all previous actions already practiced. This jump reflects the position of the federal government as the main actor of the housing policy, with the creation of the Ministry of Cities and the advent of the National Housing Policy (2004), with two separate program lines: the fight against quantitative deficit via *Minha Casa Minha Vida* and land regularization and slum upgrading. This article explains the genesis of the PAC UAP, discussing the history of centralized federal action since the SFH and the BNH, responsible for housing large-scale production (1984-1986). Discusses the inflection of the country's re-democratization period from 1984, when re-emerging issues relating to urban reform in the wake of the National Constituent Assembly. Sectors that were working around the issue incorporate social movements in the process, resulting in a Popular Amendment, including the urban question in the the *Constituição Federal* enacted in 1988. In 2001, the Estatuto da Cidade established urban and participatory management tools for municipalities. Since 2005 some legislative and programmatic frameworks are deployed to confront the housing problems: *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*; *Programa Nacional de Regularização Fundiária* (2004); PAC UAP (2007); PMCMV (2009). The PAC UAP makes integrated interventions in informal settlements. For the first time slum complex are subject of a complete intervention, including: sanitation actions, elimination of risks, urban mobility, housing construction and public facilities. Recent studies point out difficulties in the full implementation of contracts, making the continuity of the program impossible and making the future of the slums uncertain.

Keywords: PAC; slum upgrading ; housing policy

1. INTRODUÇÃO

Os assentamentos precários no Brasil existem desde o final do século XIX (BONDUKI, 1998), mas seu desenvolvimento expressivo no século XX remete ao papel que os países pobres ou emergentes desempenham no capitalismo mundial (DAVIS, 2006). Neste, faz-se necessária a existência de mão-de-obra barata e abundante, e um dos expedientes para o rebaixamento dos custos da reprodução da força de trabalho se dá por meio da autoconstrução da moradia (OLIVEIRA, 2003) localizada em bairros distantes, carentes de infraestrutura e serviços urbanos, caracterizando uma exploração adicional ao trabalhador, denominada “espoliação urbana” por Kowarick (1980).

A erradicação destes assentamentos informais foi a política predominante até a década de 1970 (Bueno, 2000; Denaldi, 2003). Posteriormente, de maneira incipiente e pontual, as ações de urbanização de favelas se incorporaram às práticas municipais e ganharam mais componentes, à medida que estes núcleos foram aumentando tanto em ocorrências como em densidade populacional.

Se as primeiras intervenções em favelas se restringiam a dotar estes assentamentos de infraestrutura mínima com a expectativa de que se tratavam de moradias provisórias até a mudança para um local definitivo, as atuais intervenções incluem o necessário para o núcleo

se incorporar à cidade, por vezes até elementos de mobilidade urbana, como elevadores e teleféricos. Hoje entende-se que o processo só se efetiva com a regularização urbanística e fundiária do assentamento.

Um importante fato para ampliar o entendimento de que os assentamentos precários são a regra como solução habitacional para a maior parte da classe trabalhadora, foi o surgimento de as manifestações populares, de técnicos e acadêmicos sensíveis ao problema, conhecidas como Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A partir de suas discussões, as intervenções em favelas foram incorporadas progressivamente à política habitacional. Estas tiveram início no governo militar de forma pouco expressiva e foram ganhando corpo até tornarem-se centrais na política habitacional, como exemplifica o porte do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC UAP), desde 2007.

Para entender este ambicioso programa federal, cabe compreender como a urbanização de assentamentos precários se impõe na política habitacional brasileira até os dias atuais. A centralização do período militar não se mostrou capaz de reduzir ademandas por urbanização de favelas, cada vez maior nas cidades. Com a redemocratização, muitos municípios tomaram a frente deste processo atuando em assentamentos precários, antes que o marco legal do Estatuto da Cidade fornecesse as diretrizes para lidar com a ilegalidade destas áreas. Estas experiências municipais inovadoras em habitação dos anos 1990, consideradas “boas práticas” pela Agência Habitat das Nações Unidas, influenciaram a redação do Estatuto, aprovado em 2001.

Ainda assim, foi só com o aporte do governo federal desde 2003 que os assentamentos precários ganharam importância na política habitacional federal por meio do PAC UAP.

2.ANTECEDENTES (1964-1988)

2.1 AÇÕES FEDERAIS PARA HABITAÇÃO

No período militar, de 1964 até a democratização nos anos 1980, as relações intergovernamentais no Brasil eram mais próximas ao Estado unitário do que às relações que caracterizam federações. Na Constituição de 1988, o sistema federativo foi consagrado como forma de organização, administração e governo do Estado Brasileiro, compreendendo a União, Estados, Municípios e Distrito Federal como entidades autônomas e interdependentes. Neste sistema há uma repartição de competências que delimita o campo de autonomia funcional e administrativa.

Durante o regime militar, as políticas de habitação estiveram sob gestão do Banco Nacional de Habitação – BNH criado em 1964. O papel econômico do BNH o transformou em elemento central do governo militar. A União atuava como financiador e criador das políticas

a serem implantadas no território brasileiro. Os agentes promotores eram as companhias de habitação popular dos Municípios e Estados, que gerenciavam o processo produtivo nas fases de financiamento, promoção e comercialização. A fase de construção ficava por conta do mercado privado. Embora administrativamente independentes, as companhias de habitação, na prática, eram agentes do governo federal para a execução de sua política social (ARETCHE, 2000). A dependência econômica era o mecanismo que garantia o alinhamento das ações políticas locais às políticas federais. Este modelo colapsa com o fim da ditadura militar e a extinção do BNH em 1986.

Basicamente, a política urbana do período BNH compreendeu dois momentos distintos. Inicialmente, de 1964 a 1973, sua ação era voltada a remoção de assentamentos precários e a construção dos conjuntos habitacionais localizados nas periferias. De 1975 a 1986, expressaram-se na forma de programas de urbanização de favelas, paralelamente à produção e comercialização de habitação popular. Com destaque para os programas de financiamento: (i) lotes urbanizados para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos (Profilurb, de 1975); (ii) construção, conclusão, ampliação ou melhoria de habitação de interesse social (Ficam, de 1977); (iii) Programa de erradicação de sub-habitação (Promorar, de 1979), famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos em áreas consolidadas, por meio de substituição de barraco por embrião ou reassentamento de favelas dada à impossibilidade de urbanização no próprio local (ZUQUIM & CAPELO, 2010).

O “Promorar” assinalava uma mudança de postura na política urbana ao buscar fixar a população ao invés de removê-la para conjuntos habitacionais. As intervenções em favelas utilizavam como aparato legal a Lei Federal de Parcelamento do Solo (6766/1979). Apesar de inovadores, estes programas tiveram poucos resultados e a política do BNH, até sua extinção em 1986, voltou-se predominantemente à produção habitacional dentro do sistema formal de construção civil.

2.2 MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA

A proposta de Reforma Urbana surgiu durante o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em 1963, organizado pelo IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, com apoio do IPASE - Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado, em Petrópolis, Rio de Janeiro. O encontro reuniu engenheiros, economistas, arquitetos, sociólogos e parlamentares e elaborou o projeto de Reforma Urbana a ser inserido no conjunto de Reformas Sociais de Base. O documento propunha um órgão executor de política urbana que centralizasse os recursos destinados à habitação.

A instauração de regime militar fez com que as Reformas Sociais de Base, assim como a Reforma Urbana, não fossem discutidas no período de exceção que se seguiu. No entanto, a valorização política da questão urbana ressurgiu na década de 1970, em função do quadro de intensas desigualdades sociais e degradação das condições de vida, implicando o crescimento de associações de moradores vinculadas a reivindicações específicas de melhoria urbana (COELHO, 1990).

O conceito de Reforma Urbana ressurgiu a partir de iniciativas como a CPT - Comissão Pastoral da Terra, ligada à igreja católica, com o fim de unificar as numerosas lutas urbanas que emergiram nas grandes cidades nesse período. Para tanto, foi criada a Articulação Nacional do Solo Urbano, no início dos anos 1980. Junto com outras entidades, a CPT promoveu encontros em Petrópolis e Goiânia com expressiva participação de lideranças populares, considerados a raiz do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MARICATO, 1994).

O início dos anos 1980 foi marcado pelos esforços na articulação urbana. As assessorias veiculavam teorias produzidas na academia, procuravam que os movimentos transformassem suas reivindicações em direitos à cidade e à cidadania (RIBEIRO, 1994).

A trajetória teórica da Reforma Urbana, desde sua origem até a elaboração e aprovação de Planos Diretores, passou por diferentes ângulos de análise sobre o espaço urbano dos quais podem ser destacados três eventos como antecedentes à participação do MNRU na Assembleia Constituinte:

1. Em 1982, um anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano foi elaborado pelo CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 1983, foi enviado ao Congresso projeto substitutivo pelo Deputado Raul Ferraz, com a assessoria técnica do arquiteto-urbanista Cândido Malta Campos Filho. O Projeto, não votado, apresentava instrumentos de controle de uso e ocupação do solo, com novos limites ao exercício da propriedade. Reconhecia representação das associações de moradores e direito de participação da comunidade.
2. Ainda em 1982, publicou-se o documento "Solo Urbano e Ação Pastoral", elaborado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, durante sua 20ª Assembleia Geral, que ditava como fundamental que a divisão de bens deveria ocorrer sempre sob o aspecto da justiça social.
3. Em 1985/86 ocorreu o debate em torno da reformulação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB, que,

criticando a política do BNH, defendia a questão do direito de moradia para a população de baixa renda como dever do Estado. Propunha a descentralização administrativa e a democratização das decisões com participação dos beneficiários (RIBEIRO, 1994).

A Reforma Urbana volta à cena em meados da década de 1980, retomando vários aspectos desses documentos, estabelecendo o debate sobre a questão urbana, através da seguinte estratégia: a) redefinição do direito de propriedade; b) redefinição da relação Estado-sociedade; c) ampliação da cidadania.

A partir de 1985, começou-se a discutir a questão da Reforma Urbana junto aos movimentos sociais. O conceito baseava-se em nova ética urbana e social, que se respaldava na concepção moral e intelectual da sociedade, condenando a cidade como fonte de lucros para alguns e pauperização para muitos. A nova ética social politizava a discussão sobre a cidade, fazendo com que os movimentos ultrapassassem o horizonte das questões locais. Esse conceito evoluiu ao considerar “a cidade clandestina” ao invés de negá-la. Favelas e loteamentos clandestinos passaram a ser considerados “incorporáveis” à malha legal, a partir do processo de urbanização, entendido como legalização da posse do terreno, implantação de infraestrutura e serviços urbanos.

A Reforma Urbana ancorou-se na afirmação da necessidade de justiça social para as cidades, tendo como conteúdo principal a perspectiva de articulação e unificação dos movimentos sociais urbanos por meio de plataforma política e a politização da questão urbana, implicando perspectiva de ruptura ampla da segregação sócio-espacial (SILVA, 1991).

A expressão Reforma Urbana pretendeu retirar a cidade do discurso ideológico competente, que em conjunto com um complexo aparato governamental objetivava traduzir na cidade a ideologia do desenvolvimentismo (SILVA, 1991).

A politização do debate sobre o planejamento urbano ocorre associado à introdução de temas como a função social da propriedade, a justa distribuição de bens e serviços urbanos, a gestão democrática e a recuperação ambiental urbana. O conceito inovador no movimento foi a convivência dos setores ligados à produção intelectual com os movimentos populares. Por um lado, houve a contribuição da reflexão teórica e, por outro, a contribuição das experiências práticas, permitindo a produção de propostas avançadas.

A questão da unificação e articulação das lutas e reivindicações, como os direitos urbanos e os direitos de cidadania que emergiram da instância jurídico-institucional, diferenciaram o MNRU dos movimentos da década de 1970. A linguagem dos direitos na Reforma Urbana

transformou em prática social a tarefa de entender, decodificar, elaborar, debater e discutir a lei (SILVA, 1991).

O MNRU representou uma nova cultura política que se voltou para a participação na instância jurídico-institucional. Várias entidades articularam-se em torno de trabalhos de elaboração da Emenda à Constituição, ultrapassando questões locais e específicas, substituídas pelo direito à cidade - acabar com desigualdades no espaço e garantir a participação na gestão da administração pública (FELDMAN & SOMEKH, 1996).

2.3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS AÇÕES VOLTADAS AOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Com o fim do período militar e a redemocratização do país, teve início o processo de elaboração de uma nova Constituição Federal, promulgada em 1988. Esta propiciou um novo marco jurídico-institucional de política urbana, incluindo um capítulo específico, que estabeleceu os princípios da função social da cidade e da propriedade. Os instrumentos da política urbana serão regulamentados anos mais tarde por meio da Lei n.º 10.257/2001, Estatuto da Cidade. Diferente do ocorrido nas áreas de educação e saúde, a Constituição não estabeleceu qualquer hierarquização de competências entre os níveis de governo para a área de habitação. Ao contrário, com a redemocratização houve um esvaziamento e praticamente deixou de existir uma política nacional de habitação (BONDUKI, 2008). A transferência de recursos do extinto BNH para a Caixa Econômica Federal provocou um elevado grau de instabilidade, inclusive ministerial, em relação à política urbana (ARETCHE, 2000).

Enquanto o financiamento da habitação popular escasseava, a favelização aumentava, agravada pela crise financeira e empobrecimento que marcou os anos 1980 e início dos 1990. O aumento da mobilização por moradias ampliou a pressão por maior participação dos municípios na questão habitacional. A democratização acentuou a descentralização da política urbana e tornou o município o principal responsável pelo equacionamento das demandas sociais. Os programas de urbanização passam a ser independentes e desarticulados. E as ações, pontuais, muitas vezes, acompanhadas de práticas clientelistas.

A partir de experiências municipais bem sucedidas, algumas cidades brasileiras despontam como referência em urbanização de favelas. É o caso do município de São Paulo que, durante a elaboração do Plano Diretor, em 1991, influenciado pela questão da Reforma Urbana, considerou como uma das condições necessárias para sua formulação a incorporação da cidade real (favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos). Sob estes princípios, a política municipal de habitação iniciada em 1989 deu uma significativa

contribuição à prática de incorporação das favelas à cidade, efetuando ações desde a implantação de infraestrutura e eliminação das situações de risco até ensaiando a aplicação de instrumentos urbanísticos, que seriam considerados anos depois na redação do Estatuto da Cidade (SAMORA, 2014).

Na década de 1990, o modelo de gestão corporativa de cidades começa a ser disseminado no Brasil, e os componentes de geração de trabalho e renda integram os projetos urbanos. O novo discurso das agências multilaterais de desenvolvimento, dada à imposição do ajuste econômico, busca atenuar os efeitos sociais deste, articulando-o com estratégias de alívio à pobreza. É nesta época que o financiamento de “*slum upgrading*” ganha espaço no Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial. São exemplos o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga na Região Metropolitana de São Paulo e o programa municipal Favela-Bairro no Rio de Janeiro (CARDOSO, 2007).

Entre 1992 a 1994, foi lançado o programa “Habitar Brasil”, que financia a produção de moradias e a urbanização de favelas. Apesar de ter tido pequena abrangência, tem o mérito de reabrir a agenda nacional para a urbanização de favelas. Em 1996, uma década após o fim do BNH, foi lançada a nova política nacional de habitação que avança ao integrar a política urbana e políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte (MARICATO, 1998).

O “Habitar Brasil” foi mantido e reestruturado com recursos da União, destinado às famílias com renda mensal até 03 salários mínimos e visava elevar os padrões de habitabilidade em “favelas, mocambos, palafitas e cortiços” (BRASIL, 1997). A partir de repasses do FGTS aos Estados, foram criados o Pró-Moradia e o Pró-Saneamento destinados à urbanização de favelas, infraestrutura, construção ou melhoria habitacional. Na época, a destinação clientelista via aprovação de emendas ao orçamento da União e a padronização do investimento no âmbito do “Habitar Brasil” criaram dificuldades na promoção de urbanizações de favelas (DENALDI, 2003). Ao delimitar os valores máximos de repasse, o “Habitar Brasil” fazia com que os municípios tivessem que assumir a quase totalidade dos investimentos, além de responsabilizarem-se por resolver a questão fundiária. O resultado desta série de impasses foi o baixo desempenho dos programas.

Nos moldes do “Habitar Brasil”, por meio de contrato de empréstimo com o BID, em 1999, foi firmado o Programa Habitar Brasil/BID (HBB), voltado ao atendimento da população de menor renda. A condição dada para acesso ao financiamento era a capacitação dos municípios para elaboração e implantação da política habitacional, tornando obrigatórios os planos estratégicos municipais para assentamentos subnormais. Denaldi (2003) aponta as exigências excessivas, a dificuldade institucional, as constantes mudanças na

regulamentação do programa e a falta de sintonia entre SEDU, CEF e BID como causas da baixa contratação neste programa.

Assim, o programa de maior abrangência para acesso à moradia no fim da década de 1990 foi a “Carta de Crédito”, coordenado pela CEF. No entanto, entre 1995 a 2003, 78,84% do total de recursos foram para famílias com renda superior a 05 salários mínimos (US\$ 400) enquanto apenas 8,47% foram destinados à baixíssima renda ou até 03 salários mínimos (US\$ 240¹), onde se concentravam 83,2% do déficit quantitativo de habitações (BONDUKI, 2008).

Apesar da nova proposta institucional e da compreensão dos problemas sociais e urbanos, a política habitacional praticada nos anos 1990 não supriu a necessidade de moradia da população pobre e não ampliou urbanizações de favelas.

3. O MARCO LEGAL DO ESTATUTO DA CIDADE

No ano 2000, a “moradia” é reconhecida no Brasil como um direito social por meio da Emenda Constitucional n.º 26/00 que altera o Art. 6º da Constituição Federal. No ano seguinte, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) marca a regulamentação dos capítulos 182 e 183 referentes à política urbana na Constituição Federal.

Os princípios da reforma urbana e a prática municipal frente às políticas habitacional e urbana influenciaram a redação do Estatuto. Além de introduzir na política federal instrumentos urbanísticos já usados por alguns municípios para regularizar áreas urbanas ilegais, como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social, o Estatuto também consagra o município como o principal condutor da política urbana, preconizando que esta deve ser objeto de Planos Diretores participativos, desenvolvidos em processos conduzidos pelo executivo municipal e aprovados pela câmara de vereadores.

Os instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto dão aos assentamentos precários a perspectiva da urbanização plena, ou seja, regularização fundiária associada à regularização urbanística. Isto implica a execução de obras de urbanização, implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários, compatibilizando o direito à moradia, a recuperação de áreas degradadas e a preservação ambiental (BRASIL, 2010).

4. ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL FEDERAL APÓS 2003

A criação do Ministério das Cidades em 2003, órgão coordenador, gestor e formulador da política urbana e a aprovação da Política Nacional de Habitação - PNH em 2004, representa

¹ O valor é a média do salário mínimo e da cotação do dólar no período de 1995 a 2003.

a reestruturação institucional do setor e a retomada do planejamento que resultou no Plano Nacional de Habitação – PlanHab em 2008. A PNH propõe a articulação institucional e financeira nos três níveis de governo e entre agentes públicos e privados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação – SNH, dividido em habitação de mercado (SNHM) e de interesse social (SNHIS). Instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 2005 (BRASIL, 2005), o SNHIS criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS para gerenciar recursos dos programas de urbanização e produção habitacional para as faixas de menor renda.

O alinhamento da política habitacional local à nova política federal ocorreu rapidamente. Em 2004 apenas 42% dos municípios possuíam órgão específico na área de habitação, enquanto em 2008 o número sobe para 70%, e a adesão ao SNHIS atinge 96% dos municípios brasileiros (MCIDADES, 2010b). Neste contexto é formulado o PLANHAB voltado às ações estratégicas em quatro eixos de atuação: i) modelagem de subsídios e alavancagem do financiamento para baixa renda, (ii) organização institucional e ampliações dos agentes do SNHIS, (iii) propostas e mecanismos de fomento para cadeia da construção, (iv) incentivos à adoção de mecanismos de política territorial e fundiária para ampliação de áreas para HIS.

Além disso, a lei que criou o SNHIS (BRASIL, 2005) prevê, em seu artigo 12, que estados e municípios devam desenvolver Planos Locais de Habitação de Interesse Social, os PLHIS, como condição de acesso aos recursos. Houve um esforço do Governo Federal em capacitar os gestores locais para elaboração destes planos, impulsionando a prática de planejamento das ações habitacionais.

4.1 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Buscando mitigar os efeitos internos da crise econômica internacional de 2008, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV, que estimulou a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil, produzindo moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Foi inspirado na experiência chilena, avaliada pelo empresariado da construção civil como modelo para dinamizar a produção habitacional, dando protagonismo ao setor (CARDOSO et al., 2011).

Ao tornar a iniciativa privada o agente promotor, o impacto imediato se deu na desarticulação com a política urbana, contradizendo os princípios do SNHIS: papel estratégico do setor público voltado às diretrizes do PlanHab (BONDUKI, 2009; MARICATO, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). No PMCMV, a ideologia da “casa-própria” é reforçada

dentro da lógica produtivista, e a máquina patrimonialista-rentista é posta a funcionar enquanto fortalece o modelo de espraiamento urbano (ARANTES & FIX, 2009). A produção habitacional do PMCMV vem sendo bastante criticada pois, apesar dos bilhões de reais em subsídios públicos, não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça (ROLNIK et al., 2015).

Contudo, a lei 11.977 de 2009 que criou o PMCMV (BRASIL, 2009) avançou no campo da regularização fundiária de assentamentos precários ao trazer um capítulo sobre o tema. Em seus princípios, a lei defende a ampliação do acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda e cria os instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, conforme os parágrafos 1, 2 e 3 do artigo 54 que, juntos, constituem uma nova modalidade de usucapião, que é a usucapião extrajudicial de imóvel urbano de interesse social. Com estes instrumentos, o Poder Executivo pode regularizar de forma mais ágil a situação fundiária de assentamentos irregulares, realizando, a partir de um levantamento planialtimétrico cadastral, o projeto de parcelamento e o reconhecimento oficial da posse, eliminando a figura do Poder Judiciário e produzindo documentos que podem ser reconhecidos pelo registro oficial de imóveis (CILENTO et al, 2016).

A lei ainda reforça e reconhece o papel do poder municipal local em realizar a regularização de assentamentos precários em áreas de preservação (APP) permanente, desde que embasado em estudo técnico demonstrando a viabilidade desta ação. Este é um avanço importante, uma vez que unidades habitacionais localizadas em APPs não podiam, antes da lei, serem regularizadas, por estar em desacordo com a legislação ambiental em vigor.

4.2 A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC I, visando aumentar os investimentos em infraestrutura para “acelerar o desenvolvimento sustentável, aumentar a produtividade e superar os desequilíbrios e desigualdades sociais regionais” (BRASIL, MPOG, 2007). Com um leque de intervenções cobrindo o período de 2007 a 2010, o PAC I incorporou ações regionais, como obras em estradas e portos, mas também locais, como saneamento e mobilidade urbanos.

No PAC I, a urbanização de assentamentos precários pertence ao eixo social-urbano que integra o bloco de investimentos relativos à infraestrutura. Coube ao Ministério das Cidades estabelecer normas operacionais disciplinando a seleção, contratação e execução dos programas pelos proponentes (Estados, Municípios). A maior parte dos recursos para urbanização é oriunda do Orçamento Geral da União-OGU, direcionada ao “UAP – FNHIS” e

para os Projetos Prioritários de Investimento² modalidade Intervenção em Favelas “PPI-IF”. A estes, são somadas as contrapartidas dos proponentes sob a forma de recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis. Ambos os programas financiam cerca de vinte componentes inerentes à urbanização, tais como aquisição de terreno, produção habitacional, drenagem, recuperação ambiental, equipamentos comunitários etc. A CEF responde pela aprovação da documentação técnica, celebração dos termos de compromisso entre proponentes e união, e acompanhamento da execução físico-financeira dos contratados.

Na espacialização de urbanizações selecionadas em 2007/2008, verifica-se que o UAP-FNHIS foi direcionado ao atendimento de favelas de menor porte, e o PPI-IF destinou-se aos grandes complexos de favelas, visando, entre outros fins, erradicar palafitas, despoluir mananciais e equacionar áreas de risco iminente nas principais metrópoles do país (BRASIL; MCIDADES 2010b). Entre as favelas contempladas pelo PPI estão: Rocinha, Manguinhos e Alemão no Rio de Janeiro; Heliópolis e Paraisópolis em São Paulo e Guarituba na Região Metropolitana de Curitiba.

Com o advento do PMCMV em 2009, o FNHIS diminuiu a produção habitacional concentrando o maior volume de recursos nas ações de urbanização, linha de ação “apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários”³. Os recursos alocados na seleção 2009 priorizaram a complementação de obras de urbanização contratadas pelo PAC I entre 2007-2008 (CARDOSO & ARAGÃO, 2013), e a canalização de recursos passa ser exclusivamente via programas do FNHIS. Resumidamente, o primeiro pacote do PAC contratou 3.113⁴ ações entre 2007-2009 somando R\$ 20,8 bilhões (BRASIL; MPOG, 2014).

Em 2010, o Governo Federal lança a continuação do programa para o período 2010-2014. O PAC II incorporou o PMCMV como um dos eixos de atuação⁵. Os recursos para urbanização de assentamentos precários integram o eixo PMCMV onde a produção e aquisição de imóveis são as principais linhas de atuação. O eixo PAC-Cidade Melhor também agrega recursos aplicáveis aos assentamentos precários via programas de saneamento ou

²Iniciado em 2005, após negociação com o Fundo Monetário Internacional-FMI, o Projeto Piloto de Investimento-PPI destinava-se as obras prioritárias de infraestrutura do Governo Federal, especialmente rodovias e portos. Na iminência do Programa de Aceleração do Crescimento, o PPI é renomeado, ampliado e passa a incorporar os Projetos Prioritários que Governo considera não passível de contingenciamento, inclusive ações de Saneamento e Urbanização.

³Resolução do Conselho Gestor do FNHIS N° 29, de 16 de outubro de 2009, que dá nova redação às resoluções anteriores que dispõem sobre a distribuição de recursos entre as ações orçamentárias vinculadas ao FNHIS para o exercício de 2009. E Instrução Normativa n° 33, de 09 de julho de 2009 que traz o Manual ou fundamentos técnicos da Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários.

⁴Destas 3.113 ações, 2112 pertencem aos municípios com menos de 50 mil habitantes tendo como proponentes os próprios municípios (1832 ações) ou o Estado (280 ações), somando R\$ 2,03 bilhões em repasse OGU.

⁵ Os seis eixos do PAC II são: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa Minha Vida; Água e Luz para Todos; Transporte e Energia (BRASIL, MPOG, 2010).

prevenção em áreas de risco (drenagem/deslizamentos em encostas). O PAC II-UAP contrata 415 ações, totalizando R\$12,7 bilhões (BRASIL; MPOG, 2014). Dados do último levantamento (BRASIL, MPOG, 2015) indicam que os investimentos em urbanização de favelas, já previstos e contratados, somam R\$25,2 bilhões e beneficiam quase 2 milhões de famílias em 867 assentamentos. Deste montante, 30% se referem à produção habitacional, 26% à obras de infraestrutura e 19% são destinados ao saneamento dos assentamentos precários. Segundo Vieira (2015), o montante de recursos dos PAC 1 e 2 somados foram alocados em função da precariedade habitacional verificada, em números absolutos, por região. Isso justificaria o aporte de quase 50% dos recursos para urbanização de assentamentos precários do PAC serem alocados no sudeste, enquanto o nordeste recebeu menos de 20%, .

Em seu lote mais recente 2013/2014, selecionou propostas somente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, ao contrário dos lotes anteriores que distribuíram recursos para a maioria dos Estados. Além disso, o PAC se restringiu a municípios com mais de 150 mil habitantes, excluindo os menores (D'OTTAVIANO; PASTERNAK, 2015). Ao estudar as intervenções realizadas pelo PAC nos municípios do ABC, no Estado de São Paulo, Denaldi et al (2016) destacam que um número considerável de áreas já havia sido objeto de urbanização por outros programas.

O programa PAC selecionou 3.449 ações de urbanização desde 2007, sendo que 1.003 empreendimentos ainda estão em andamento, com cronograma médio de execução de 56%. Os atrasos tendem a concentrar-se nas obras onde o Estado é o proponente enquanto as obras mais aceleradas são àquelas executadas pelas Capitais (BRASIL; MPOG, 2015). Ao tratarem os desafios do PAC na implantação da infraestrutura urbana, Caldas e Vale (2014) ressaltam a necessidade de maior protagonismo dos Governos Estaduais, visto que sua estrutura administrativa é superior à maioria dos municípios, dispondo de mais ferramentas e recursos para resolverem entraves como o licenciamento ambiental e a questão fundiária.

Apesar dos investimentos significativos terem contribuído para o avanço da urbanização de favelas como política urbana, o PAC-UAP vem perdendo espaço na agenda do Governo Federal, em parte devido ao atraso na execução das obras (DENALDI et al., 2016). Para os autores, o programa precisa ser mantido e aprimorado, e a baixa execução não deveria representar sua perda de importância ou futura extinção, uma tendência observada diante da prioridade dada ao PMCMV.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os anos 1960, o escopo das ações voltadas aos assentamentos precários ampliou-se significativamente e o MNRU foi fundamental nesse processo. Se, inicialmente, a preocupação do Estado era removê-los, hoje é inconcebível a política habitacional no país sem as ações de urbanização. Houve um esforço por parte do Governo Federal para alinhar a política habitacional à urbana, a partir da reestruturação administrativa e institucional e da retomada do planejamento setorial da habitação e do urbanismo. A Política Nacional de Habitação, assim como o estímulo ao desenvolvimento de planos diretores, são exemplos deste esforço, e o PAC é o resultado obtido.

A capacitação institucional de estados e municípios também é um importante legado das mudanças recentes na política habitacional. Finalmente, há um entendimento nacional sobre o significado dos assentamentos precários que, antes ignorados nas políticas públicas, passaram a configurar em mapas e cadastros locais.

Com o PAC UAP, municípios que não atuavam em favelas tiveram condições de fazê-lo. Áreas mais complexas, como o Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, ou o Complexo Paraisópolis, em São Paulo, foram incorporadas ao programa. A parceria do governo federal com o municipal, muitas vezes incluindo o Estado, como no caso paulista, foi essencial para que tais assentamentos pudessem receber escala adequada de intervenção.

Estas intervenções, que unem os três níveis de governo e promovem ações em assentamentos cujo porte se assemelha a uma cidade, certamente não são simples. A alta densidade populacional associada à complexidade urbanística destes assentamentos impõe um número expressivo de remoções e os valores imobiliários, impulsionados inclusive pelo PMCMV, tornam muito difícil ao programa executar um estoque de moradias que possa servir de apoio ao processo de urbanização de favelas, acabando por inviabilizá-lo. Eis o desafio que as novas versões do PAC, se houverem, terão de enfrentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, P.F.; FIX, M. *Minha Casa Minha Vida: o pacote habitacional de Lula*. Acesso 06/05/2016 Disponível em http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/gthab/text_ref_outros/fix_e_arantes_MC_MV.pdf

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BONDUKI, N.G. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BONDUKI, N.G. “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, Nº 1, 2008, São Paulo.

BONDUKI, N.G. “Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida”. *Teoria e Debate*, v. 82, p. 1, 2009.

BRASIL. “Lei 11.977, de 7 de julho de 2009”. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências.

BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES. *A urbanização de favelas: a experiência do PAC*. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010a.

BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Avanços e desafios: política nacional de habitação*. Secretaria Nacional da habitação. Brasília, 2010b.

BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Apresentação do *Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010*. Ministério do Planejamento. Brasília, 2007.

BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *PAC 2. O círculo virtuoso de desenvolvimento*. Ano 1. 3º balanço 2011/2014. Brasília, 2011.

BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *PAC 2. A gente faz um Brasil de oportunidades, 4 anos*. 11º balanço 2011/2014. Brasília, 2014.

BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *PAC 2ª Balanço 2015-2018 (Ano 1)*. Brasília, 2015.

BUENO, L.M.M. *Projeto e Favela: Metodologia para projetos de urbanização*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CALDAS, M.F.; VALE, M.L. “O programa de aceleração do crescimento e as obras de infraestrutura urbana – avanços e desafios”. In: *Anais do Seminário I UrbFavela*. São Bernardo do Campo, 2014.

CARDOSO, A. “Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios”. *Anais do XVII ENAMPUR*. Belém, 2007.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T.A.; ARAUJO, F.S. “Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano”. In: *Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano*. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pesquisa e PósGraduação em Planejamento Urbano, 2011.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T.A. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”. In: CARDOSO, A. (orgs) *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CILENTO, B.; SILVA, J.; BUENO, L.; SAMORA, P. “New tools for sustainable urban land regularization in permanent preservation areas: the implementation of Brazilian Law 11.977/09”. 2016. [Não publicado]

DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

COELHO, F.D. Plano Diretor como instrumento de luta da Reforma Urbana. IN: DE GRAZIA, G. (org.). "Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana". Fase, Rio Janeiro, 1990.

DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2003. Tese (doutorado)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

DENALDI, R.; MORETTI, R.; PAIVA, C.; NOGUEIRA, F.; PETRAROLLI, J. "Urbanização de favelas na região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento- Urbanização de Assentamentos Precários". *Caderno Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 101-118, abril 2016.

DOTTAVIANO, C.; PASTERNAK, S. Políticas recentes de melhorias urbanas: Municípios pequenos e médios e favelas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V.17, N.1, p.75-88.

FELDMAN, S.; SOMEKH, N. "Novos Pressupostos para a Formulação de Políticas Urbanas na Brasil Pós-80", in: *A Questão Urbana no Brasil Pós - 80: Tendências e Perspectivas*, IPEA, 1996, mimeo.

KOWARICK, L. "A Espoliação Urbana". São Paulo: Paz e Terra, 1980.

MARICATO, E. Reforma Urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. IN: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS Jr, O.A. "Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana". Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1994.

MARICATO, E. "Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC". *Revista Praga*, São Paulo: Hucitec, v.1, n.6, p.67-78, 1998.

MARICATO, E. O "minha casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. "Carta Maior", 27/05/2009.

OLIVEIRA, F. "O ornitorrinco". São Paulo: Boitempo, 2003.

RIBEIRO, A.C.T. Reforma Urbana nos Limites da Modernização. In "Espaço e Debates", n.º 37, NERU, São Paulo, 1994.

ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. "Caderno Metrópole", São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015.

SAMORA, P.R. Os desafios da política de urbanização de favelas em São Paulo: uma revisão crítica do programa Bairro Legal (2001-2004) e das ações posteriores In: *Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo: Associação Nacional de Pesquisa e PósGraduação em Arquitetura e Urbanismo, 2014.

SILVA, A.A. "Reforma Urbana e Direito à Cidade". São Paulo, *PÓLIS*, n.º 1, 1991.

VIEIRA, A.D. "PAC Urbanização de Assentamentos Precários". Apresentação em Porto Alegre, outubro de 2015. Disponível em: http://www.ifhp.org/sites/default/files/staff/general/Alessandra_MCidades_POA.pdf. Acesso em 20 jun 2016.

ZUQUIM, M.L.; CAPELO, D.A. Avanços e retrocessos de modelos de intervenção urbanística em assentamentos precários: a experiência de Cubatão, SP. In: *Anais do Seminaire International: Metropoles, Inegalites et Planification Democratique, 2010*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, 2010.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem à doutoranda Profa. Msc. Márcia Prestes pelo auxílio na elaboração deste texto.