

“O ESPAÇO EXISTE, O ESPAÇO IMPORTA: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas”

Caio SantoAmore e Karina Leitão

Conteúdo

1. Investimentos em escala inédita e irrelevante: o paradoxo dos gastos com infraestrutura e habitação nos anos recentes
2. Urbanização de favelas: o aumento no patamar de investimentos precisa se consolidar
3. Minha Casa Minha Vida: o maior programa habitacional da história do país
PMCMV: histórico de subsídios e austeridade
4. Entre os déficits e as necessidades: por uma política habitacional diversa
5. Referências bibliográficas

Resumo

O presente artigo parte de um debate sobre como investimentos em infraestrutura urbana e regional produzem espaço e sociedade e trata dos recentes investimentos públicos federais no setor habitacional, mais especificamente no campo das urbanizações de favelas e produção de unidades. Para tanto, inicia-se com uma exploração analítica sobre o tradicional sub-financiamento do setor habitacional em relação ao PIB do país, em contraponto ao recente recorde atingido com investimentos públicos no setor (entre os anos de 2007-2016), jamais experimentados na história política brasileira. Em seguida, o artigo dedica-se a um ensaio de avaliação qualitativa e quantitativa dos investimentos federais no âmbito de dois importantes programas criados respectivamente em 2007 e 2009 (PAC-UAP E PMCMV), moldando a ação federal no campo das urbanizações e da produção habitacional. Se no caso das urbanizações, os investimentos atingiram um ineditismo, por outro lado, eles foram paralisados em 2014, devido a uma série de limitações institucionais e políticas, criando riscos para a manutenção de importante agenda no setor. No que tange a produção habitacional propriamente dita, a análise do desempenho do PMCMV denota cifras recordes, demonstrando a centralidade que a produção habitacional ganhou na agenda federal, ao mesmo tempo, que sugere a necessidade de reavaliação dos rumos dessa política em função das reais necessidades habitacionais instaladas no país.

O ESPAÇO EXISTE, O ESPAÇO IMPORTA: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas

Caio Santo Amore e Karina Leitão¹

Todo investimento (público ou privado) tem sua dimensão espacial, em contraponto a uma percepção mais rasa de que a transformação do espaço seja uma mera consequência de investimentos. No que tange os investimentos que se espacializam mais diretamente, como os referentes ao ambiente da moradia aqui abordados, suas matrizes têm correlação direta com as possíveis diferenciações nas condições de sua apropriação social.

A escala dos investimentos espaciais importa. A localização, a distribuição e as matrizes dos investimentos espaciais importam. E, num país desigual, o tradicional sub-financiamento em habitação e urbanização tem matizes perversas para a reprodução da vida da classe trabalhadora. Por aqui, a regra é a autoconstrução da moradia e da infraestrutura urbana que vai se consolidando às custas do trabalho (não pago) de famílias que investem permanentemente na construção de assentamentos populares. É grande o contingente populacional alijado do mercado de trabalho e o salário mínimo, como se sabe, não comporta os gastos com moradia. Ao mesmo tempo, o mercado formal não é capaz de atender massivamente as classes populares e a provisão estatal nunca deu conta de atender as variadas necessidades habitacionais (MARICATO, 2011).

A medida recente de congelamento de investimentos nos setores sociais – ensejados na Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95) que instituiu novo regime fiscal, congelando por 20 anos investimentos do governo federal, a serem corrigidos meramente pelos índices de inflação de anos anteriores – é, também para as políticas urbanas, suicida e criminosa. Em um setor crítico como o habitacional, o cumprimento do sexto artigo constitucional que garante a moradia como direito social ensejaria uma postura estatal de permanente aumento dos investimentos para atendimentos de necessidades habitacionais diversas históricas e futuras (sejam elas de provisão, urbanização, melhoria, reforma, locação).

Enfatizaremos no presente artigo alguns aspectos da **produção de moradias novas** por meio do maior programa habitacional da história do país, bem como das **ações de urbanização de favelas e assentamentos precários**², que também ocorreram em escala nunca antes vista entre nós. O ineditismo desses dois programas, contudo, permite-nos também refletir sobre a casa como espaço privilegiado da reprodução dos trabalhadores e trabalhadoras, como referência para a experiência urbana e também como provavelmente o bem mais valioso de famílias de baixa renda.

1. Investimentos em escala inédita e irrelevante: o paradoxo dos gastos com infraestrutura e habitação nos anos recentes

Entre os anos de 2007 e 2016, é possível identificar mais alto patamar em 2015, quando os **gastos públicos federais com habitação alcançaram pouco mais de 0,15% do PIB**

¹ **Caio Santo Amore** é professor do departamento de tecnologia da FAUUSP (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo), pesquisador do LABHAB (Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP) e arquiteto e urbanista da assessoria técnica Peabiru desde 1997; **Karina Leitão** é professora do departamento de projeto da FAUUSP, pesquisadora do LABHAB (Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP) e conselheira consultiva da Peabiru desde 2016. Esse texto foi produzido pelos autores com a colaboração de Msc. Rafael Borges Pereira, arquiteto e urbanista da Peabiru e da arquiteta e pesquisadora Msc. Juliana Petrarolli do LEPUR - Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da UFABC, sem os quais, ele não teria sido possível.

² No presente texto, utilizamos as palavras favelas (que expressa claramente tipologia precária brasileira na literatura internacional), assentamentos precários (adotada pelo Ministério das Cidades a partir de 2003) e assentamentos subnormais (adotadas pelo IBGE) como sinônimos.

nacional (IFI, 2017). Num país em que as despesas gerais com infraestrutura não variaram muito além de **4% do gasto público federal total** no mesmo período, ou seja, não passaram de 1% do PIB, é de se notar a irrelevância dos gastos em habitação nelas incluídos³. Ressalte-se, no entanto, que esse cenário é inédito no país! Note-se que apesar da insignificância dos gastos com infraestrutura quando comparados ao total orçamentário, o período analisado computa os importantes montantes destinados aos programas aqui estudados: PAC e PMCMV. Sem eles, a inexpressividade desses gastos, em um país paradoxalmente precário em termos urbanos e habitacionais, seria ainda maior. No que tange especificamente a função habitação, no período de 2007 a 2016, a participação da função nos gastos com infraestrutura aumentou expressivos 328% devido aos montantes destinados ao PMCMV.

As despesas do PMCMV “chegaram a alcançar R\$ 23,0 bilhões em 2015, mas tiveram recuo expressivo em 2016, quando somaram R\$ 8,2 bilhões” (expressando queda de 64% em relação ao ano anterior). É uma tendência que tem se observado até o momento atual como se verá mais adiante. Os gastos com urbanização de assentamentos precários estão incluídos na função orçamentária intitulada “urbanismo” e somaram, no período de 2007 a 2016, 9,1 bilhões de reais, com contínua queda a partir de 2009 (IFI, 2017). As despesas na função saneamento também apresentaram crescimento com o PAC e posterior recuo, somando no período um total de 7,6 bilhões de reais.

A tendência de incremento dos patamares de investimento em habitação e urbanização de assentamentos precários ensejava a necessidade de manutenção de gastos com o setor, a importância de participação cada vez maior do Estado no planejamento de suas ações e investimentos, aproveitando-se da oportunidade histórica experimentada para uma profunda avaliação dos rumos da política habitacional brasileira e de suas prioridades, bem como de sua efetiva capacidade de atender necessidades habitacionais já instaladas e planejar o futuro de um país tão desigual.

O momento histórico recente (2007-2016) permite-nos analisar um movimento claro de recuperação de investimentos no setor de infraestrutura, com subsequente tendência à queda nessas despesas. Se por um lado a aposta política em investir no atendimento nos setores de moradia e saneamento parece ter ganhado a centralidade merecida, por outro, nota-se que em contextos de defesa de metas econômicas de resultado primário, os gastos com infraestrutura são tradicionalmente chamados a compor esforços de ajuste para o lado da despesa, ou seja, são sacrificados. Vale discutir a pertinência, ou mesmo a perversidade de se fazer controle de gastos públicos correndo investimentos em setores em que a população brasileira em geral, e sobretudo a de mais baixa renda, depende da ação estatal. Economia pública não tem as mesmas prerrogativas de economia doméstica. São nefastos os efeitos de cortes de despesas no atendimento de necessidades básicas para a reprodução da vida material e social. Sobretudo em um país pobre, precário e desigual, distribuir infraestrutura tem impactos importantes na distribuição de renda, de maneira indireta.

2. Urbanização de favelas: o aumento no patamar de investimentos precisa se consolidar

A expressividade dos investimentos em assentamentos precários nos anos recentes dos governos Lula e Dilma conformam um importante interregno na história brasileira. Em um país que viu suas favelas se avolumarem no século XX, as primeiras ações estatais foram voltadas a processos majoritários de erradicação destes locais de moradia popular (DENALDI, 2003).

³ O estudo do Instituto Fiscal Independente (2017) aqui mencionado considera gastos públicos com infraestrutura as funções orçamentárias: Transporte, Saneamento, Urbanismo, Habitação, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Comunicações. Vide http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532983/RAF_09_2017_pt05.pdf, acessado em 10/05/2018.

Se, por um lado, deixaram de ser a única solução pública para a questão, nunca de fato saíram da agenda de governos, a depender, por exemplo, dos interesses imobiliários dos bairros onde as favelas se inserem.

No que tange mais especificamente a ação capitaneada pelo governo federal no campo das urbanizações, historicamente estas sempre estiveram aquém dos patamares de investimentos quando comparadas ao campo da provisão de unidades, tradicionalmente privilegiado na agenda federal brasileira.

Cabe destacar as ações pioneiras de governos municipais progressistas atuando em favelas a partir do final da década de 1980 no país, criando lastro para uma ação federal que se consolidou com lançamento do programa Habitar Brasil, na década de 1990. Desde o governo Itamar Franco (1992-1994), aos anos da gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), este programa se aprofundou com recursos onerosos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e se somou a outras iniciativas em favelas assentadas sob a égide dos Programas de Ação Social e Saneamento (PASS), do Pro-Moradia e do Pro-Saneamento.

Estas iniciativas públicas foram importantes, mas bastante inexpressivas quando comparadas à centralidade que o programa federal de urbanização de assentamentos precários assumiu quando da ascensão do Partido do Trabalhadores ao governo federal em 2003. Iniciado com a promessa de campanha de erradicação de palafitas no Brasil, o governo passou a investir recursos não onerosos na urbanização de favelas, reconhecendo, nos novos marcos da política urbana vigente, que os assentamentos precários no país não são exceção e demandam qualificação, regularização urbanística e fundiária integradas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

A tabela a seguir, elaborada por Petrarolli (2015), traduz a inflexão promovida no campo das urbanizações de assentamentos precários a partir dos anos 2003 no país – aprofundada com a criação do PAC (na modalidade UAP – que se remete às iniciais do setor) a partir de 2007. Antes do PAC, apenas 9,5 milhões de reais haviam sido destinados pelo governo federal para urbanização de assentamentos. Esse montante atingiu cifra quase três vezes maior quando da criação do PAC-UAP em 2007. Nos anos posteriores ao PAC, os recursos federais destinados à urbanização de favelas somaram 82% do total de investimentos, enquanto o período de 1995 a 2006, totalizaram apenas 18% do que já foi investido no país em assentamentos precários (análise para o período de 1995-2014). Note-se, no entanto, que entraves políticos e institucionais explorados no trabalho mencionado começam a imprimir um ritmo de decréscimo nos investimentos do programa, que em 2014 tem suas contratações encerradas.

ANO	FINANCIAMENTO	REPASSE	TOTAL
1995	46	-	46
1996	695	-	695
1997	866	-	866
1998	1.178	-	1.178
1999	151	-	151
2000	175	575	750
2001	486	493	979
2002	424	45	469
2003	-	160	160
2004	1.391	266	1.657

2005	127	81	208
2006	709	1.728	2.437
SUBTOTAL	6.246	3.348	9.594
2007	3.061	23.325	26.386
2008	1.524	612	2.136
2009	2.338	1.670	4.008
2010	556	4.871	5.427
2011	-	4	4
2012	-	-	-
2013	-	2.468	2.468
2014	-	1.927	1.927
SUBTOTAL	7.479	34.877	42.355
TOTAL	13.725	38.224	51.949

Tabela 1: Recursos Federais destinados à execução de obras de urbanização de favelas por ano (em milhões de reais - valores atualizados). Fonte: Petrarolli, 2015, elaboração com base em CORDEIRO (2009) e site da CAIXA <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_lista_contrato.asp?id=1> acessado em 16 de junho de 2015. OBS: os valores dessa tabela foram corrigidos com base no Índice Geral de Preços do Mercado, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (IGP-M / FGV), com data base de 2014. A intenção de corrigir esses valores é a possibilidade de comparação com os investimentos de outros períodos.

Os recursos para o programa de urbanização de assentamentos precários, gestado no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, tomaram vulto quando passaram a englobar o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 2007 pelo governo federal visando o aquecimento da economia nacional. Ao prever investimentos setoriais em infraestrutura (energética, logística e urbana no país), o PAC acabou por sintetizar as estratégias de ação territorial das gestões federais 2003-2016.

O programa (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007) previa medidas institucionais para “melhoria do ambiente de investimentos” no país e uma carteira de projetos infraestruturais, reacendendo no Brasil o debate a respeito da capacidade de investimentos em infraestrutura gerarem dinamismos regionais, ou novos desequilíbrios socioespaciais⁴.

Se por um lado, os eixos energético e logístico do PAC suscitam a necessidade de um debate por um planejamento do território nacional menos fragmentado, de menor impacto socioambiental, por outro, é no eixo de infraestrutura urbana e social que se encontravam as sementes mais progressistas do programa.

Conforme observou Maricato (2007), os recursos para o desenvolvimento urbano contidos no PAC seguiram as tendências impressas à recuperação dos investimentos nos setores de saneamento e, sobretudo de habitação, desde o início da gestão federal iniciada em 2003, no esteio das ações e avanços programáticos do Ministério das Cidades (que remetiam inclusive ao Projeto Moradia do Instituto Cidadania), tais quais: a aprovação do Marco

⁴ Não serão objetos de análise deste artigo, os impactos dos investimentos do PAC no campo de infraestrutura logística e energética, em que uma ampla carteira de investimentos foi colocada em marcha, recuperando a capacidade perdida havia pelo menos décadas pelo governo federal em investir em infraestrutura no âmbito nacional. Projetos de ferrovias, rodovias, hidrovias, transposições, hidrelétricas, termoeletricas, portos e aeroportos foram implementados revisitando ideias concebidas longinquamente, fosse no império, na ditadura militar, ou mesmo no ideário de integração nacional dos anos 90, mas que nunca haviam contado com recursos para efetiva implementação. Esse fato obviamente denota a importante capacidade do governo federal em investir naquele momento em todo o território nacional, não sem contradições. Uma breve avaliação dos investimentos logísticos e energéticos do PAC indica que, diante dos vultuosos recursos investidos, estes mereceriam ter tido uma revisão das matrizes técnicas sobre as quais se assentaram, e sobretudo, sobre a forma como eles fariam uso de recursos espaciais gerando impactos socioambientais questionáveis (LEITÃO, 2009).

Regulatório do Saneamento (Lei nº 11.145/2007), a aprovação das Leis do mercado imobiliário (Leis nº 10.931/2004, nº 11.033/2004 e nº 11.196/2005), as Resoluções do Conselho Monetário Nacional e a Resolução nº 460 do Conselho Curador do FGTS, além da instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005).

No que tange especificamente o campo das Urbanizações de Assentamentos Precários, o PAC-UAP, congregava desde seu início iniciativas do Ministério das Cidades, desde 2003, a partir de um importante aprendizado da equipe que compunha esse ministério, em experiências progressistas locais, onde a urbanização de assentamentos havia sido relevante eixo de governo e aprendizado político (MARICATO, 2007).

Em um país onde os setores populares vivem eminentemente em ambientes autoconstruídos, precários e ou irregulares, sem acesso ao mercado regular de habitação, a estratégia assumida pelo Ministério das Cidades, a partir de 2003, tomou como central a ação em assentamentos precários, entendendo a relevância da ação habitacional via urbanização.

O PAC-UAP é composto por uma série de programas que têm ações voltadas para urbanização de favelas (PETRAROLLI, 2015), sendo desenvolvido mediante articulação entre as três esferas federativas. É alimentado por recursos de fundos públicos como o Orçamento Fiscal da União, o FGTS, o FAT e FNHIS, e financia obras infraestrutura, saneamento, drenagem e contenção geotécnica, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária.

Segundo dados do governo federal, o PAC-UAP distribuiu em todas as suas fases de desenvolvimento, aproximadamente R\$ 33 bilhões de reais em urbanização de 3528 empreendimentos, atendendo um universo aproximado de 575 mil famílias (BRASIL, 2014).

Importante balanço realizado por Denaldi et al. (2016b, p.103) denuncia a perda de importância do campo de urbanização de favelas na agenda federal, devido a inúmeros fatores, dentre os quais os autores destacam: o baixo índice de execução dos projetos do PAC-UAP em todo território brasileiro revelados nos balanços nacionais elaborados governo federal, que indicavam já naquele ano de 2014, que os resultados projetados em termos de número de obras concluídas, ou em andamento, não estavam sendo atingidos, com somente 12% das obras de urbanização da seleção de 2007/2008 concluídas e nenhuma obra de urbanização de assentamentos precários da seleção de 2011 finalizada.

Para os autores do estudo, no entanto:

“A baixa execução do programa não deveria representar, entretanto, sua extinção ou diminuição de importância, uma tendência que se observa diante da prioridade dada ao PMCMV, possivelmente em detrimento dos investimentos direcionados a outras modalidades de intervenção como a urbanização de favelas. Grande parcela da população brasileira vive em favelas e seus assemelhados, e portanto, o tema da urbanização permanece central, e o programa federal a ele destinado precisa ser mantido e aprimorado” (DENALDI et al., 2016b, p.103).

Apesar das dificuldades de execução, a análise das obras contratadas e concluídas, tratadas nas tabelas a seguir, demonstra a importância dada ao tema da urbanização, com diversificação de tipos de investimento (sejam estes de urbanização propriamente dita, de produção de lotes urbanizados, de provisão habitacional dentro de assentamentos, requalificação de imóveis e saneamento integrado, vide tabela 2). A diversidade de modalidades demonstra um entendimento da agenda pública em relação à necessidade variada do investimento no interior dos assentamentos, e sobretudo, o acionamento de recursos não onerosos de diversas fontes públicas para desenvolver ações (vide tabela 3 e 4), assumindo impacto significativo sobre o universo de famílias beneficiadas, da ordem de 1.75 milhão (conferir tabela 5), a despeito da uma natureza mais lenta do que a da execução de obras de provisão (veja tabela 6).

TIPO DE INVESTIMENTO	NÚMERO DE OPERAÇÕES		INVESTIMENTO (MILHÕES DE R\$)	
Urbanização	798	45%	20.860	78%
Lotes Urbanizados	15	1%	17	0%
Provisão Habitacional	859	48%	1.770	7%
Requalificação de Imóveis	5	0%	3	0%
Saneamento Integrado e Urbanização*	96	5%	4.265	16%
TOTAL	1.773	100%	26.914	100%

Tabela 2: Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP: Investimento total contratado pelo PAC para execução de obras de habitação (2007-2017) por tipo de investimento. Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018. Elaboração: Juliana Petrarolli, 2018.* obras gerenciadas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

FONTE DO RECURSO	NÚMERO DE OPERAÇÕES	INVESTIMENTO (MILHÕES DE R\$)	REPASSE OU FINANCIAMENTO	
OGU	290	13.289	16.976	75%
FNHIS	1.224	3.687		
FGTS	147	4.738	5.674	25%
FAT	16	935		
TOTAL	1.677	22.649	22.649	100%

Tabela 3: Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP: Investimento total contratado pelo PAC para execução de obras de habitação (2007-2017) por Fonte de recursos. Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES 2018. Elaboração: Juliana Petrarolli, 2018.

PROGRAMAS	INVESTIMENTO (MILHÕES R\$)		OPERAÇÕES	
PPI - FAVELAS	13.289	59%	290	17%
UAP	2.831	13%	405	24%
PRO-MORADIA	4.738	21%	147	9%
PMI	935	4%	16	1%
HIS	856	4%	819	49%
TOTAL GERAL	22.649	100%	1.677	100%

Tabela 4: Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP: Investimento total contratado pelo PAC para execução de obras de habitação (2007-2017) por programa. Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES 2018. Elaboração: Juliana Petrarolli, 2018.

ANO DE SELEÇÃO	Investimento (milhoes R\$)		Operações Contratadas		Famílias beneficiadas	
2007	13.127	58%	589	35%	949.564	54%
2008	1.965	9%	653	39%	133.094	8%
2009	3.220	14%	126	8%	201.082	12%
2010	3.905	17%	276	16%	448.771	26%
2011	3	0%	1	0%	599	0%
2012	-	0%	-	0%	-	0%
2013	397	2%	3	0%	13.193	1%
2014	33	0%	29	2%	998	0%
2015	-	0%	-	0%	-	0%

2016	-	0%	-	0%	-	0%
2017	-	0%	-	0%	-	0%
TOTAL	22.649	100%	1.677	100%	1.747.301	100%

Tabela 5: Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP. Operações contratadas pelo PAC para execução de obras de habitação por ano: investimento, operações e número de famílias atendidas. Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018. Elaboração Juliana Petrarolli, 2018.

TIPO DE INVESTIMENTO	INVESTIMENTO (MILHÕES DE R\$)	% DO TOTAL DE INVESTIMENTO	OPERAÇÕES COM OBRAS CONCLUÍDAS	% DO TOTAL DE OPERAÇÕES	FAMÍLIAS ATENDIDAS	% DO TOTAL DE FAMÍLIAS BENEFICIDAS
Urbanização	4.509	22%	277	35%	395.746	24%
Lotes Urbanizados	14	83%	13	87%	1.664	89%
Provisão Habitacional	815	46%	704	82%	53.900	67%
Requalificação de Imóveis	3	100%	5	100%	136	100%
TOTAL	5.341	24%	999	60%	451.446	26%

Tabela 6: Análises das obras contratadas no âmbito do PAC-UAP: Total de operações concluídas do PAC para execução de obras de habitação em 31/12/2017, por tipo de investimento, investimento e famílias beneficiadas. Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, elaboração Juliana Petrarolli, 2018.

Cabe ressaltar que o recorde conquistado em termos de investimento em urbanização de favelas no período recente se deu também através de uma série de esforços institucionais do governo federal em desenvolver capacidades locais e estaduais para o desenvolvimento de projetos a serem submetidos à aprovação nas chamadas federais do PAC-UAP. No Brasil, não estão facilmente dadas as capacidades locais em desenvolver projetos para urbanização de favelas em municípios que não têm a tradição para tal e, em raros casos, contam com equipes capacitadas no setor. Da mesma forma, houve esforços federais para permanente revisão e adaptação da normativa do programa, aperfeiçoando-o e sobretudo, impedindo que os empenhos realizados não retornassem facilmente ao tesouro.

É bem verdade que as contratações do PAC-UAP já haviam sido paralisadas no ano de 2014, como demonstra a tabela 5. No entanto, o impacto atingido até aquele momento sinaliza para uma necessidade de retomada dos investimentos no setor, recuperando a escala das intervenções públicas em favelas no Brasil que o PAC-UAP havia proporcionado. Apesar dos tempos alargados de projeto e execução, não restam dúvidas sobre a abrangência do alcance das ações em assentamentos precários, conforme elucidado por Juliana Petrarolli (2015), em todo o território nacional, seja no que tange a redução de riscos, a recuperação ambiental e a qualificação da vida urbana em geral nesses assentamentos.

Em um cenário atual de congelamento de gastos com urbanização, os efeitos que se colocam a esse setor podem ser nefastos. A continuidade da ação pública com recursos federais não onerosos precisa ser permanente, e cada vez mais ampliada, visando atender necessidades acumuladas e que se projetam para o futuro em nossas favelas. Para tal, não bastará recuperar capacidade do estado em investir no setor, mas sobretudo, superar entraves institucionais e nos termos de contratação e gestão deste tipo de projeto obra (vide DENALDI et al, 2016b).

4. Minha Casa Minha Vida: o maior programa habitacional da história do país

O maior programa habitacional do país são muitos. Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma espécie de “marca”, sob a qual se articulam diferentes fontes de financiamento, diferentes públicos-alvo definidos por faixas de renda, diferentes níveis de subsídio e condições de financiamento e retorno, diferentes modalidades e agentes operadores. A unidade do programa está na exclusividade de produção de unidades prontas e novas – ainda que, em raríssimos casos tenham sido realizadas reformas edifícios vazios ou subutilizados – e na transferência de propriedade à família beneficiária como forma de acesso à habitação (SANTO AMORE et al., 2015). O programa teve níveis de subsídio e escala de contratação que não haviam sido sequer imaginados, mesmo por estudiosos e ex-gestores públicos mais progressistas que tinham participado da elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O PlanHab daria as bases para uma política nacional baseada em um Sistema (SNHIS) que por sua vez articularia unidades da federação e municípios com seus Planos Locais próprios, Conselhos Gestores que deveriam incorporar a participação paritária da sociedade civil e Fundos que potencializassem os investimentos no setor nos três níveis federativos.

Dados recentes do PMCMV apontam para um volume de contratações da ordem de 4,5 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios brasileiros num período de 8 anos; 3,2 milhões com obras concluídas e entregues, sendo 1,4 milhões destinadas às famílias de menor renda (CONOF & CONORF, 2017). As ações mais expressivas no país até o momento tinham sido empreendidas pelo BNH (Banco Nacional de Habitação), que construiu 4,5 milhões de moradias no país, mas ao longo de 20 anos. O PMCMV não só produziu mais e de maneira mais célere, mas, diferentemente do que ocorreu na política habitacional do regime militar, incluiu as famílias de menor renda como beneficiárias.

O “segredo” da inclusão de uma parcela sempre abandonada da política pública de habitação fundou-se em um grande volume de investimentos diretos de recursos do tesouro, associados aos já tradicionais fundos destinados à produção habitacional, FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), que sustentam o Sistema Financeiro de Habitação desde os anos de 1960. Também se instituiu o instrumento da alienação fiduciária nos financiamentos, que melhoram as condições para retomada dos imóveis em caso de inadimplência, facilitando que os mesmos sejam tomados como garantia para as operações financeiras. A lei 11.977/2009, que regulamentou a Medida Provisória, também criou um Fundo Garantidor (FGHab) que deu lastro para o programa.

O esquema geral era, portanto, produção em larga escala de unidades novas em terrenos vazios com participação de construtoras, produtos padronizados, com preços fixos que, além da construção, incluem os terrenos, a infraestrutura e os projetos licenciados, diferenciados pela renda da família beneficiária e variáveis de acordo com o tipo de cidade, tudo somado a altas taxas de subsídio e outros instrumentos para dar garantia para o negócio.

Do seu lançamento até o ano de 2016, o Programa passou por três fases, que serviram para ajustar os valores limites de preço/custo de produção por unidade habitacional, bem como as faixas de renda das famílias beneficiárias, com acréscimos em termos de qualidade e especificação mínima das moradias.

Na **Faixa 1**, voltada às famílias de menor renda, ou com no máximo 1.800 reais em valores atuais, o subsídio, também segundo as regras atuais, chega a 90% do valor financiado⁵, com parcelas sem juros que variam de acordo com a renda, e que não passam de 270 reais por um prazo de até 120 meses. A principal fonte de recursos é o Orçamento Geral da União

⁵ Na fase 2 do PMCMV, o subsídio poderia chegar a 96%: as famílias com renda de até 500 reais pagariam prestações mensais de 25 reais sem juros ao longo de 120 meses (3 mil reais no total). Na região metropolitana de São Paulo o preço máximo era, à época, de 76 mil reais.

(OGU), que repassa recursos não onerosos para o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) ou para o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), a depender da modalidade e dos agentes de produção. No FAR, está a produção voltada a empresas de construção; no FDS, a produção realizada em parceria com Entidades Organizadoras (associações e cooperativas) devidamente habilitadas pelo Ministério das Cidades, numa aproximação das práticas autogestionárias que já ocorriam em experiências supranacionais desde o final dos anos de 1980.

As demais faixas são operadas sobretudo com recursos do FGTS, mas também contam com recursos não onerosos do OGU. A variação nas taxas de juros e no subsídio por unidade ocorre de acordo com a renda da família que contrai o financiamento. A **Faixa 1,5** é uma modalidade mais recente, que veio com o objetivo de alargar o atendimento do FGTS com maior aporte de subsídios do que aquele que havia para a Faixa 2. É voltada a famílias com renda de até 2.350 reais, tem subsídio de até 45.000 reais por unidade, com juros de 5% ao ano. A **Faixa 2** destina-se a famílias com renda de até 3.600 reais, tem subsídio de até 27.500 reais e taxa de juros de 6 a 7% ao ano. Finalmente, a **Faixa 3**, para famílias com renda de até 6.500 reais, conta apenas com a facilidade de juros de até 8,16% ao ano.

O volume de contratações e de entregas de unidades por faixa indica qual foi a faixa de renda que o desenho do programa privilegiou. Pois, apesar de se propor a atacar o déficit habitacional (argumento para todas as políticas públicas de produção de habitação) e de reconhecer que a maior concentração se dá nas faixas de menor renda, o programa é evidentemente mais eficiente na Faixa 2. A baixa eficiência da Faixa 3, voltadas a rendas maiores, também é notável e provavelmente associada à característica desse tipo de financiamento, com unidades mais dispersas. Deve-se ainda observar que, na modalidade FAR-Construtoras, que é a prevalente da Faixa 1, os empreendimentos são de maior porte, o que tenderia, pelo fator de escala, a uma produção mais eficiente.

	UH CONTRATADAS	UH ENTREGUES	EFICIÊNCIA
Faixa 1	1.761.244	1.137.547	64,6%
Faixa 2	2.218.917	1.820.927	82,1%
Faixa 3	562.438	290.198	51,6%
total	4.542.599	3.248.672	71,5%
Posição até 31/12/2016			

Tabela 7: Eficiência do PMCMV por Faixas. Fonte: CONOF (SD) & CONORF (SF), 2017. Elaboração própria.

A produção de unidades novas como modelo único excluiu as possibilidades de intervenção direta sobre uma série de precariedades habitacionais, que não implicariam em remoção e reassentamento. Ao mesmo tempo, ao incluir no preço máximo dos produtos o componente “terreno”, a produção tende a se localizar em terras mais baratas da cidade, gera outros custos que não estão incluídos nos custos diretos dos empreendimentos, findam sendo assumidos precariamente pelos governos locais. As deficiências nos serviços de mobilidade, saúde, educação e proteção social são sentidas pelos moradores desses novos conjuntos. Estudos realizados pelo MCidades mostraram que haveria acréscimo de mais de 6 mil reais nessas externalidades por unidade habitacional para empreendimentos com de inserção na borda da área urbana consolidada e de mais de 10 mil quando o empreendimento está fora dessa área.

Desde o lançamento do programa, setores progressistas do urbanismo vêm fazendo uma série de críticas ao programa, já que as tragédias urbanas que resultam desse modelo já estavam anunciadas desde as críticas feitas ao BNH. Com oferta de recursos em escala jamais vista e poderosos atores atuando no mercado, tanto os preços da terra urbana e do custo de vida nas cidades de maneira geral aumentaram, quanto se solaparam eventuais iniciativas locais, que poderiam ser executadas de maneira mais aderente às diferentes

realidades do país. As cidades receberam um volume grande de recursos e ficaram mais caras.

Diante de um programa que contém uma série de produtos e públicos alvo, é fundamental analisar o impacto que os cortes orçamentários que ocorreram a partir de 2014 tiveram, sobretudo para as famílias de mais baixa renda, que eram historicamente excluídas das políticas de produção habitacional e que sofrem imediatamente os impactos da chamada austeridade.

4.1 PMCMV: histórico de subsídios e austeridade

Como se procurou demonstrar acima, o PMCMV não é *um* programa e sua análise não é simples. Deve-se reconhecer a importância de níveis bastante agressivos de subsídio, que permitiram que “demandas”, até então consideradas “não solváveis”, fossem incluídas nos financiamentos habitacionais.

As Faixas determinam diferentes públicos, cuja renda é inversamente proporcional aos subsídios.

FAIXAS	FONTES	RENDA MÁXIMA	MODALIDADE	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	PAGO 2009-2017 (R\$BIKHÕES)
1	FGTS E OGU	R\$1.800,00	PNH EMPRESAS FAR	00AF	76,3
				00CY	2,5
			PNHU ENTIDADES FDS	00CX	5,9
			PNHR OFERTA PÚBLICA	0E64	3,9
1.5	FGTS, COM DESCONTO E OGU	R\$2.600,00	PNHU	00CW	15,3
2	FGTS, SEM DESCONTO	R\$4.000,00			
3		R\$7.000,00	POPULAR	N/A	N/A
		R\$9.000,00	“3PLUS NÃO POPULAR IMÓVEL NOVO OU USADO	N/A	N/A

Fonte: MCIDADES, SNH, SIAFI/SIGA BRASIL – VALORES PAGOS, ALTERADOS PELO IPCA DE AGOSTO DE 2017

Tabela 8: Faixas de renda, ações orçamentárias e pagamentos acumulados pelo PMCMV até dez. 2016, com valores atualizados pelo IPCA até agosto de 2017. Fonte: CONOF & CONOFRR (2017). Consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, disponível em http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf, acessado em 10/05/2018.

Na leitura sobre o histórico dos subsídios, excluímos os dados da Faixa 3, onde há apenas subsídios indiretos, representados por taxas de juros mais moderadas. Na Faixa 1, separamos os dados por modalidade, sendo que “Entidades” é a modalidade operada em parceria com associações de moradores e cooperativas (chamadas Entidades Organizadoras), que tomam o recurso do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e o administram desde o momento da viabilização do empreendimento (momento anterior à contratação), até a construção, passando pelos projetos, suas aprovações e licenciamentos. Há diversos casos de parcerias entre essas entidades e empresas de construção, que executam o empreendimento em regime de co-gestão.

A modalidade FAR é contratada diretamente com empresas de construção, que tomam o recurso, desenvolvem os projetos e todos os licenciamentos, e os executam em regime de empreitada global. As famílias beneficiárias provêm dos cadastros públicos dos entes federativos locais (estados, municípios e distrito federal). É uma modalidade que aqui está

dividida em duas: uma, denominada simplesmente FAR, quando se refere a empreendimentos genéricos, executados para atendimento das demandas locais, não raro em terrenos ou glebas de propriedade pública; outra, denominada FAR-UAP, refere-se a empreendimentos associados a obras de urbanização de assentamentos precários (UAP)⁶. Há ainda as modalidades Rural, que faz parte do Programa Nacional de Habitação Rural, executadas também por Entidades Organizadoras do campo; e a Oferta Pública, que estão localizadas em municípios com menos de 50 mil habitantes e são operadas por bancos de financiamento habitacional.

Foram somadas por ano as unidades habitacionais contratadas e os valores subsidiados, sejam do OGU (Orçamento Geral da União), sejam os subsídios diretos do FGTS, no caso da Faixa 2. Cabe retomar as observações anteriores sobre o longo tempo de produção, sobre a eficiência de cada modalidade, que não está considerada nessas análises atualizadas, divididas por modalidades e faixas de renda.

MODALIDADES DA FAIXA 1 DO PMCMV

O histórico de contratações modalidade FAR – Empresas demonstra um ritmo crescente entre 2009 e 2013, com uma sensível queda em 2011, que foi o ano em que a Fase 2 do Programa foi lançada, com novos valores de financiamento e novas especificações. O mergulho das contratações ocorre a partir de 2014, chegando a zero no ano de 2016, em que o impedimento da presidenta Dilma ocorreu.

ANO	CONTRATOS	UHS	\$(MILHÕES)
2009	451	143.484	6.008,28
2010	857	260.644	10.946,81
2011	194	82.341	4.456,14
2012	715	291.165	16.627,43
2013	772	383.534	24.555,93
2014	237	112.018	7.140,72
2015	2	452	27,12
2016	0	-	-
2017	84	18.464	1.457,67
até mar.2018	129	19.267	1.509,50
TOTAL (mar/2018)		1.311.369	72.730
Percentual do total da Faixa 1		72,60%	83,69%

Tabelas 9: Quantidades de unidades habitacionais contratadas (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade FAR-Empresas, Faixa 1 do PMCMV. Fonte dos dados MCidades, 2018. Elaboração própria.

⁶ Não cabe neste artigo adentrar os detalhes de quando as contratações para produção de unidades habitacionais dentro de projetos de urbanizações de favelas passaram a respeitar a normativa do PMCMV. Basta dizer que este regimento tornou mais complexa a realização de provisão de unidades em processos de urbanização, haja vista a exigência do PMCMV quanto à regularidade fundiária do terreno para provisão. Na normativa do PAC, o programa assumia com mais clareza a possibilidade de regularização fundiária ao longo do processo, o que condiz com a realidade da maioria dos assentamentos precários brasileiros.

FAR - URBANIZAÇÃO (POSIÇÃO ATÉ 31/03/2018)			
ano	contratos	uhs	\$ (milhões)
2009	0	-	-
2010	0	-	-
2011	3	1.017	49,01
2012	75	11.458	626,02
2013	89	15.685	1.002,06
2014	55	20.597	1.368,20
2015	2	736	44,90
2016	12	5.824	448,64
2017	6	3.716	325,04
até mar.2018	3	1.561	47,44
TOTAL (mar/2018)		60.594	3.911
Percentual do total da Faixa 1		3,35%	4,50%

Tabela 10: Quantidades de unidades habitacionais contratadas e Subsídios OGU contratados (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade FAR Urbanização de Assentamentos Precários, Faixa 1 do PMCMV. Fonte dos dados MCidades, 2018. Elaboração própria.

Em relação à modalidade de provisão em Urbanização de favelas, vale destacar que o PMCMV passou a financiar obras habitacionais no âmbito do PAC a partir de 2011. O ritmo é crescente até 2014, quando, como ocorreu na modalidade FAR-Empresa, cai drasticamente em 2015, com uma ligeira retomada em 2016, possivelmente em virtude de obras que já estavam encaminhadas com prefeituras, voltando a cair em 2017. Na comparação com a modalidade Empresas, cabe também observar que no pico de contratações (2013 no FAR e 2014 do FAR-UAP), as obras vinculadas à urbanização representaram pouco mais de 5% das obras em geral, seja em número de unidades (20.597/383.534) ou em valores de subsídio (1,36 / 24,56 bilhões de reais).

ENTIDADES (posição até 31/03/2018)			
ano	contratos	uhs	\$ (milhões)
2009	4	309	2,94
2010	67	7.715	73,89
2011	32	2.988	92,35
2012	48	7.751	182,61
2013	90	16.382	324,30
2014	106	18.737	484,56
2015	42	6.798	252,97
2016	85	11.776	346,78
2017	0	-	-
até mar.2018	2	100	8,02
TOTAL (mar/2018)		72.556	1.765
		4,02%	2,03%

Tabela 11 Quantidades de unidades habitacionais contratadas (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade Entidades, Faixa 1 do PMCMV. Fonte dos dados: MCidades, 2018. Elaboração própria.

A modalidade Entidades deve ser analisada como uma espécie de exceção que confirma a regra. As quantidades de unidades e os valores de subsídio contratados são muito inferiores às demais modalidades da Faixa 1, incluindo aquelas voltadas para o meio rural ou para municípios pequenos e exceto a modalidade associada à urbanização, que só começou a operar a partir de meados de 2011. As unidades habitacionais representam apenas 4% de

tudo que foi contratado na Faixa 1 e os recursos são ligeiramente superiores a 2%! Muito embora se note uma queda das contratações entre 2014 e 2015, a recuperação da modalidade em 2016 não pode ser desvinculada da ação incisiva dos movimentos de luta por moradia e de uma portaria de seleção⁷ editada pelo MCidades nos últimos dias de governo da presidenta Dilma, quando vários projetos que estavam pendentes foram selecionados pela Caixa Econômica Federal.

Oferta Pública (posição até 31/03/2018)			
ano	contratos	uhs	\$ (milhões)
2009	0	-	-
2010	1846	63.772	859,01
2011	615	5.669	78,95
2012	937	32.700	817,50
2013	2200	64.724	1.618,10
2014	0	-	-
2015	0	-	-
2016	0	-	-
2017	0	-	-
até mar.2018	0	-	-
TOTAL (mar/2018)		166.865	3.374
Percentual do total da Faixa 1		9,24%	3,88%

Tabela 12 Quantidades de unidades habitacionais contratadas (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade Oferta Pública, Faixa 1 do PMCMV. Fonte dos dados: MCidades, 2018. Elaboração própria.

Rural (posição até 31/03/2018)			
ano	contratos	uhs	\$ (milhões)
2009	6	101	1,37
2010	405	6.716	107,36
2011	846	12.295	187,80
2012	2008	41.747	1.056,92
2013	2437	56.860	1.633,42
2014	1982	48.937	1.284,67
2015	393	9.064	238,85
2016	695	19.258	614,41
2017	5	42	1,21
até mar.2018	1	4	0,21
TOTAL (mar/2018)		195.024	5.126
Percentual do total da Faixa 1		10,80%	5,90%

Tabela 13: Quantidades de unidades habitacionais contratadas (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na modalidade Rural, Faixa 1 do PMCMV. Fonte dos dados: MCidades, 2018. Elaboração própria.

⁷ As portarias ministeriais n.173 (de 10/5/2016) e n.180, de 12/5/2016, assinadas pela então ministra Inês Magalhães, divulgaram uma pré-seleção de vários empreendimentos do PMCMV-Entidades. No dia 13 de maio, o novo ministro, que assumiu a pasta com Michel Temer, emitiu outra portaria, n. 186, que revogou aquelas, “considerando a necessidade de readequação dos recursos orçamentários da União, relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida”. Em 16/6/2016, depois de muita pressão dos movimentos, inclusive com um acampamento em plena Avenida Paulista, frente ao escritório da presidência da república em São Paulo, outra portaria foi editada (n. 258), com uma nova pré-seleção, incumbindo a Caixa Econômica Federal de selecionar até 6.250 unidades habitacionais em todas as regiões do país.

As modalidades Oferta Pública e Rural não mereceram as análises que as demais na nossa literatura recente. Não por serem irrelevantes do ponto de vista quantitativo, mas provavelmente pelo caráter disperso, pouco concentrado, dessa produção. É curioso que a quantidade de contratos é muito superior que a das demais modalidades, com poucas unidades habitacionais por contrato. A Oferta Pública, por exemplo, que não contratou mais nada desde 2014, tem mais de 5.500 contratos para pouco mais de 166 mil unidades; o Rural, tem ao longo do período mais de 8.700 contratos, para pouco mais de 195 mil unidades. A produção em ambas as modalidades representou 9,24% e 10,8% de toda a Faixa 1. Na modalidade Rural não é diferente o mergulho a partir de 2014, com queda brutal em 2015, ligeira retomada em 2016, provavelmente pela pressão dos movimentos organizados do campo, e nova queda em 2017.

Faixa 2

Faixa 2 - CCFGTS (posição até 31/03/2018)				
ano	uh	sub OGU	sub FGTS	sub total
2009	98.593	274,09	822,28	1.096,38
2010	277.174	794,65	2.365,37	3.160,02
2011	296.707	1.247,07	2.603,54	3.850,60
2012	307.018	650,71	3.067,63	3.718,34
2013	281.747	767,11	3.616,37	4.383,48
2014	331.041	777,42	3.662,27	4.439,69
2015	349.561	881,52	4.155,71	5.037,22
2016	277.249	782,88	3.690,74	4.473,62
2017	422.772	784,70	3.699,32	4.484,03
até mar.2018	93.106	169,89	800,89	970,77
TOTAL	2.734.968	7.130,03	28.484,12	35.614,15

Tabela 14: Quantidades de unidades habitacionais contratadas e Subsídios OGU e FGTS contratados (em milhões de reais) por ano (2009-mar.2018) na Faixa 2 do PMCMV. Fonte dos dados: MCidades, 2018. Elaboração própria.

A tabela com os dados de contratação da Faixa 2, em relação à quantidade de unidades habitacionais e aos subsídios oriundos do orçamento e do FGTS (não considerados os valores financiados), demonstram um ritmo de contratação que evolui de maneira sistemática desde 2009. Há um volume de contratações fora da curva no ano de 2010, com modesta desaceleração a partir de 2014, que se mantém até 2016, com um ligeiro aumento em 2015.

Os subsídios do OGU somam 7,13 bilhões de reais, com pico em 2011. Mesmo sem considerarmos que os subsídios do FGTS ultrapassam os 28 bilhões, vale observar que se trata de um volume de recursos orçamentários, voltados para as faixas com renda entre 1.800 e 3.600 reais, que superam, isoladamente, os subsídios que foram destinados a todas as modalidades da Faixa 1, com exceção da modalidade FAR empresas.

A Faixa 2 mostra, na verdade, a parcela do programa mais aderente aos interesses de mercado. É interessante notar que os cortes orçamentários que afetaram as políticas sociais em geral entre 2014 e 2015 parecem não ter impactado essa Faixa, como ocorreu com as modalidades da Faixa 1. Por exemplo: a modalidade mais importante da Faixa 1 (FAR) teve um volume de 27 milhões de reais em subsídios em 2015, enquanto, na Faixa 2, no mesmo ano, o OGU destinou mais de 880 milhões!

5. Entre os déficits e as necessidades: por uma política habitacional diversa

Uma política habitacional condizente com a magnitude das necessidades habitacionais acumuladas, com sua projeção futura, e ainda com a diversidade da questão, em um país continental como o nosso, suscita uma ação pública cada vez mais presente, recuperando a capacidade do estado em planejar, agir e investir em planos, projetos e obras por todo o território nacional -- uma perspectiva muito diversa do cenário de austeridade que se anuncia.

Tal política demandaria entender melhor a realidade das precariedades nacionais, para além dos números de assentamentos precários hoje conhecidos, ou mesmo da forma como o déficit tem sido computado. Dados do censo de 2010 do IBGE indicavam que pelo menos 11,4 milhões de pessoas no país vivem no país em assentamentos subnormais que demandam ações de qualificação urbana e ambiental, melhoria habitacional e por vezes de reassentamento. Num cenário sabidamente subestimado por esse instituto⁸, a demanda que se impõe para urbanização de favelas no Brasil assume desafios quantitativos e qualitativos de grande magnitude, que, estima-se, serão cada vez menores no futuro brasileiro.

As soluções, portanto, não consistem em uma única modalidade de atendimento. Elas demandam urbanização integrada de assentamentos; serviços públicos de melhoria habitacional (com assistência técnica); intervenções em cortiços e cômodos; reabilitação de edifícios; locação social; controle de preços de aluguéis, produção habitacional e uma diversidade de alternativas aderentes às situações regionais ainda pouco conhecidas pelo governo federal.

Se por um lado a produção de unidades novas é necessária, faz-se urgente revisar os termos em que ela vem sendo praticada no país. A boa inserção de conjuntos, a localização central, o acesso a infraestrutura e serviços urbanos, o respeito a padrões mínimos de qualidade e habitabilidade não são variáveis menos importantes nesse setor. Eles são a condição de garantia à terra urbana infraestruturada. Em um país de renda familiar reduzida, com índices de empregabilidade precários⁹, ter acesso à “cidade” propriamente dita não é condição subsidiária para garantia de cidadania.

A urbanização de favelas, por sua vez, precisa urgentemente ser retomada como programa público federal continuado. Seus termos precisam ser revisados, de forma que contratação e gestão de obras possam ser encarados com a mesma lógica que reformas o são (PETRAROLLI, 2015), facilitando reprogramações de projeto e a adequação a imprevistos tão comuns em assentamentos precários onde os levantamentos socioterritoriais são muito dinâmicos e conhecidos em detalhe quando as intervenções se iniciam.

Isso só para citar mais detalhadamente propostas para duas modalidades de atendimento habitacional, dentre as diversas alternativas para questão da moradia no Brasil que, como dito anteriormente, pressuporiam reformas e readequações de imóveis já construídos, alternativas de locação social, assistência técnica para melhoria habitacional, atendimento à

⁸ Os dados sobre assentamentos subnormais estimados pelo IBGE têm importância inestimável para compreensão da realidade brasileira em termos comparativos municipais e estaduais. No entanto, os totais calculados revelam-se subestimados devido a uma série de fatores, dentre os quais, à metodologia de cálculo realizada a partir da predominância da normalidade ou sub-normalidade em setores censitários, e ainda, devido à deficiência dos dados municipais informados ao instituto. Resulta que no cômputo do IBGE, municípios brasileiros com tecidos urbanos subnormais muitas vezes não têm identificados seus assentamentos precários. O desafio colocado para uma estimativa mais precisa do universo quantitativo e qualitativo de assentamentos precários no país repousa sobre a necessidade de realização de mapeamentos municipais quanto a este tema.

⁹ Conforme IBGE (2015), cerca de 60% da população brasileira menos de 3 salários (2000 reais à época).

população em situação de rua, programas de assistência e desenvolvimento social, e por que não mencionar, de transferência de renda.

A política pública habitacional, aqui tratada a partir da esfera federal, mas aquelas também das escalas supranacionais de governo, devem subsidiar massivamente o atendimento, seja em qual for a modalidade, dos setores populares, sobretudo os de mais baixa renda. Nesse sentido, superar os entraves tradicionais na política habitacional brasileira significa retomar os rumos que se delinearão nos anos 2003-2016, quando o recorde de investimentos no setor dava seus primeiros resultados. Recuperar essa tendência, com rumos revisados, aperfeiçoados, parece ser a saída para a possibilidade de se consolidar uma política pública de moradia no país que tome a escala e a institucionalidade de um serviço público que enfrente a diversidade de necessidades ao mesmo tempo, permanentemente.

6. Referências bibliográficas

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. 11º Balanço do PAC2 – set/dez 2014. (Disponível em: http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11_MinhaCasaMinhaVida.pdf. Acesso em: 10/05/2018).

BRASIL. Lei n. 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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

CONOF (CD), CONFORF (SF): PMCMV, subsídios para avaliação dos planos e orçamentos da política pública. Estudo técnico conjunto, Brasília. 1/2017.

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

DENALDI, Rosana et al. Diagnóstico habitacional regional do grande ABC: informações municipais. Relatório Final. Santo André, 2016a.

DENALDI, Rosana et al. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. *Cad. Metrop.* [online]. 2016b, vol.18, n.35.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). Relatório de acompanhamento fiscal, outubro de 2017. Por dentro do gasto de infraestrutura. Brasília, 2017. (Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532983/RAF_09_2017_pt05.pdf, acessado em 10/05/2018).

LEITÃO, Karina. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. São Paulo: USP, 2009. Tese (Doutorado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Erminia. O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional. Apresentação realizada na Mesa Redonda 1 do XII ENANPUR. Belém: 2007 (informação verbal).

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos MCidades: Política Nacional de Habitação. Cadernos nº 4. Série de Cadernos MCidades., Brasília: Governo Federal, 2005.

PETRAROLLI, Juliana. O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Santo André, UFABC, 2015. Dissertação de mestrado.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de aceleração do crescimento 2007-2010. Material divulgado por ocasião do lançamento do PAC. Brasília: Palácio do Planalto, 22 de janeiro de 2007.

SANTOAMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz. Minha casa... e a cidade?: avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.