

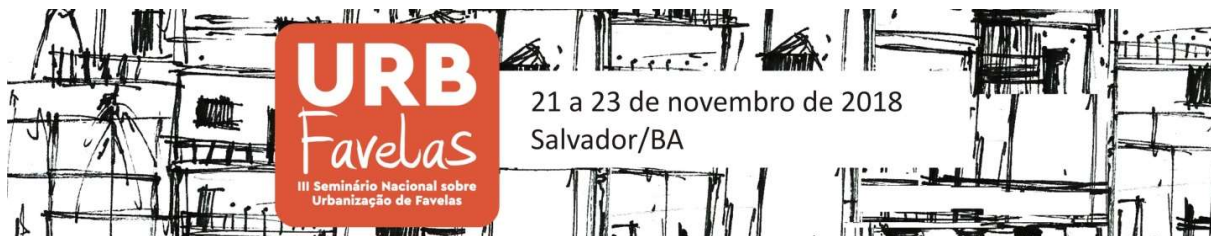


III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS NA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA:
QUE "LUGAR" É ESSE?

Patrícia Silva Gomes (UnB) - sgomespatricia@yahoo.com.br

Doutorado



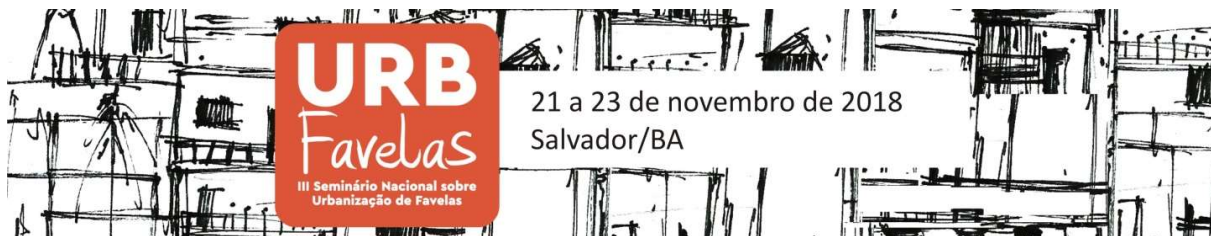
Regularização de favelas na trajetória da política habitacional brasileira: que “lugar” é esse?

RESUMO:

O artigo tem por objetivo refletir sobre a trajetória da política habitacional brasileira, com vistas a analisar o lugar da regularização de fundiária-urbanística nesta. O método consistiu na elaboração de um quadro-resumo quali-quantitativo abordando: i) formas e abrangências de seu enfrentamento, ii) modos de financiamento e vinculação à política urbana, iii) metodologias de atuação, o que permitiu concluir que a descontinuidade da política reforçou a autoconstrução como principal forma de acesso à moradia aos segmentos populares, sendo a atuação federal na regularização de favelas tardia e de baixo desempenho quantitativo e, apesar da formação de metodologias de atuação exitosas, sobretudo pelos municípios, há dificuldade de ganho de escala, capitaneado por uma política nacional de apoio à regularização, bem como de efetiva participação *bottom-up* das comunidades.

Palavras-chave: regularização de favelas, política habitacional, habitação.

ST – 1: Projeto, Processo, Superação de Limitações



1 INTRODUÇÃO

Passado mais de século da origem da favela no país, com a ocupação do Morro da Providência no Rio de Janeiro, quando se acreditava ser esta uma solução de moradia provisória, para resolver uma mera adaptação inicial da população migrante às cidades, o problema só aumentou em número e complexidade, revelando consolidar-se como padrão da urbanização latino-americana, à margem dos esforços de planejamento e da atuação do mercado. Estudo do CEM/CEBRAP (2007)¹ amplia a compreensão quantitativa e especificidades nacionais e locais desses assentamentos, evidenciando que seus diferentes tipos requerem, igualmente, distintas estratégias de enfrentamento.

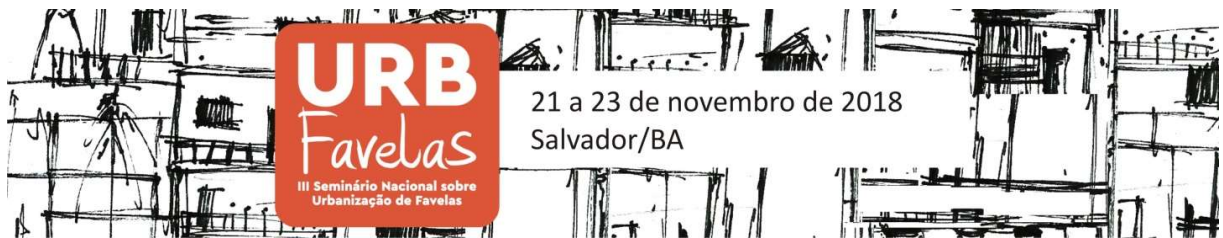
A trajetória da política habitacional brasileira priorizou, tradicionalmente, a produção de habitações novas, como estratégia de estímulo à atividade econômica, em detrimento da qualificação do tecido habitacional existente, mediante a regularização fundiária-urbanística. O que resultou na submissão desta necessidade permanente e compulsória às flutuações econômicas que, nos momentos de estagnação e ajustes fiscais, excluiu do atendimento a população de baixa renda, demanda não solvável², dada a retração dos recursos e a falta de continuidade de um sistema de financiamento capaz de se autosustentar, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e orçamentários, liberando as demais faixas de renda para atendimento pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Ao passo que, nos momentos de euforia, como nos ciclos do Banco Nacional de Habitação/Sistema Financeiro de Habitação (BNH/SFH) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (Lei Federal nº 11.977/2009), resultou em completo desastre sócio-urbanístico, oferecendo moradias sob a expectativa do mercado, fora dos anseios da população e da cidade, com encarecimento da mercadoria, retroalimentado o problema.

Para além da simples polarização entre a produção de habitação nova e a regularização do tecido existente, argumenta-se que enquanto a primeira possui um efeito preventivo, de atendimento ao *déficit* quantitativo acumulado e à demanda futura, e deve ser acompanhada de uma melhor vinculação à política urbana e às diferentes formas de produção (que não meramente de mercado) e de financiamento, a segunda tem uma natureza curativa e deve ser

¹ Os assentamentos precários abrangem 51,3% da população de Belém; 27,9% de São Luís; 25,4% de Fortaleza; 24% de Salvador; 21% do Rio de Janeiro; 18,3% de Belo Horizonte; 15% de São Paulo (CEM/CEBRAP, 2007).

² Basta lembrar que 83,9% do *déficit* quantitativo, estimado em 6,1 milhões de unidades em 2014, situa-se abaixo de três SM (FJP, 2016).



acompanhada de ações mais abrangentes de inclusão social, apoio técnico e de financiamento (por meio de fundos, crédito formal, hipoteca comunitária, financiamento coletivo, etc.). Consoante a diversificação dessas ações, o país possui baixa tradição de vinculação da política habitacional à urbana, visando a melhor localização das novas moradias na cidade e o uso do estoque já existente em iniciativas de regularização *bottom up* – capazes de gerar impactos positivos cumulativos, com alternativas de geração de emprego e renda, assistência técnica gratuita, vínculos com o lugar e uma cidade sociourbanisticamente melhor –, além de iniciativas como cotas de solidariedade, aluguel social, entre outros.

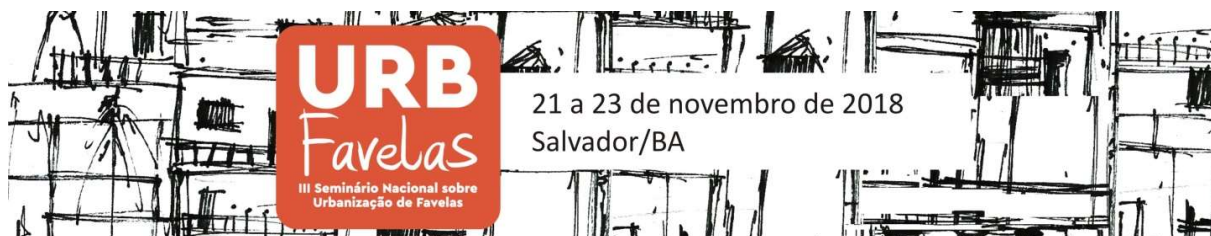
Frente a isso, o artigo tem por objetivo refletir sobre a trajetória da política habitacional brasileira, com vistas a analisar o lugar da regularização de fundiária-urbanística nesta, no tocante às: i) formas e abrangências de seu enfrentamento, ii) modos de financiamento e vinculação à política urbana, iii) metodologias de atuação. Para tanto, o método consistiu na reflexão crítica dessa trajetória e na elaboração de quadro-resumo quali-quantitativo, à luz desses critérios.

2 REFLEXÕES SOBRE UMA TRAJETÓRIA O LUGAR DA REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS NA POLÍTICA HABITACIONAL

As primeiras iniciativas de provisão habitacional estatal, com os Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs)³, criados em 1937, como carteiras prediais para aplicação dos vultosos recursos do depósito compulsório dos trabalhadores que não tinham destinação imediata, ou seja, excluía do atendimento os setores informais, e a Fundação da Casa Popular (FCP), braço popular criado em 1946, voltado para uma atuação paternalista em favelas, conseguiram financiar juntos, no período de 1937 a 1964, apenas 142.127 unidades, sendo somente 18.132 para os setores populares (Farah, 1983).

Foi, contudo, sob a égide do BNH/SFH, no período de 1964 a 1984, que se vivenciou no país uma atuação de grande vulto, em um sistema holístico com a participação dos três entes federativos, embora estados e municípios fossem meros executores das decisões federais; de viés econômico, visando sustentar o ímpeto desenvolvimentista militar; e de orientação

³ Assim constituídos: IAP dos Bancários (IAPB), dos Comerciais (IAPC), dos condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo (IAPETC), dos Ferroviários e Empregados em Serviços Público (IAPFESP), dos Industriários (IAPI), dos marítimos (IAPM), dos Servidores do Estado (IPASE).

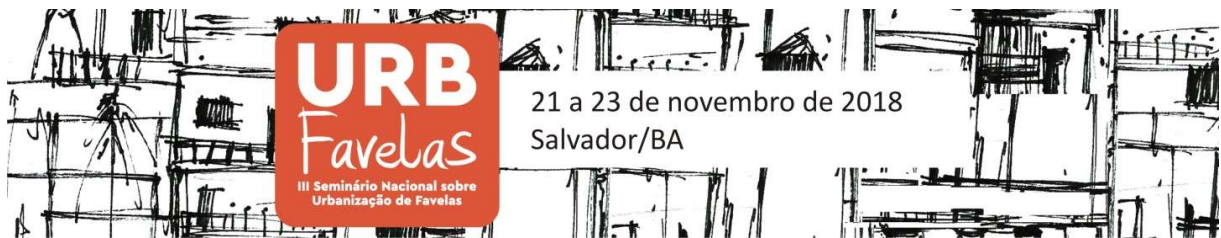


financeira, drenada por um vultoso sistema de financiamento de longo prazo, que não contava com aportes governamentais, apenas com recursos do FGTS e voluntários do SBPE.

Desenhado, ironicamente, com o objetivo manifesto de resolver o problema da habitação, visando à erradicação de assentamentos precários no país, foi proposto em um momento em que a grande crise inflacionária e de investimento, o descontentamento das massas, frente às instabilidades sociais que significaram o golpe de 1964, o crescimento urbano acelerado, o grande *déficit* habitacional (em torno de sete milhões de moradias), torna estratégica uma política habitacional estruturada em torno da indústria da construção civil – setor que responde por parcela significativa da atividade econômica e geração de empregos, sobretudo nas grandes cidades – e de importante sonho – a casa própria – marcando sua origem como ideologia no país (Ribeiro; Azevedo, 1996). O período foi responsável por financiar 4,3 milhões de unidades (2,4 milhões via FGTS e 1,9 via SBPE), das quais somente 33,5% foram destinadas à habitação de interesse social.

Embora os primeiros anos de sua atuação, entre 1964 e 1969, conseguissem financiar alguns conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, por meio do repasse de recursos do FGTS do BNH diretamente às Companhias Estaduais de Habitação (COHAB), que se encarregavam, por sua vez, da construção e alocação das unidades entre os beneficiários; a ausência de subsídios logo mostrou comprometer a saúde financeira do sistema que, nos anos posteriores, de 1970 a 1974, priorizou o atendimento às classes médias e altas, com maior capacidade de financiamento, acessando recursos do SBPE, repassados diretamente às construtoras que, por sua vez, se encarregavam de construir e vender as unidades, tornando os adquirentes mutuários do sistema (Santos, 1999).

Os equívocos acumulados por essas experiências, fartamente explorados em artigos, dissertações, teses e pelo próprio governo, incluem a opção pela remoção e transferência para novos conjuntos, desconsiderando os assentamentos constituídos, a ideia de permanência e a busca por soluções autogestionárias, que atrelassem o saber técnico à capacidade organizativa dessas comunidades (Bonduki, 2009). A própria criação de órgãos dedicados à aceleração das erradicações evidencia a maneira arbitrária das remoções, marcadas por confrontos violentos e resistência por parte da população favelada que vinha experimentado, desde a década de 1940, experiências pontuais exitosas de regularização e urbanização, principalmente no Rio de Janeiro (Denaldi, 2003), mas também em Porto Alegre (Cardoso, 2007), com o apoio dos



setores não-governamentais. A comunidade de Brás de Pina, no Rio de Janeiro, que teve maior capacidade de resistência no momento auge das remoções, ao final dos anos 1960, se tornou referência metodológica pela abrangência das ações.

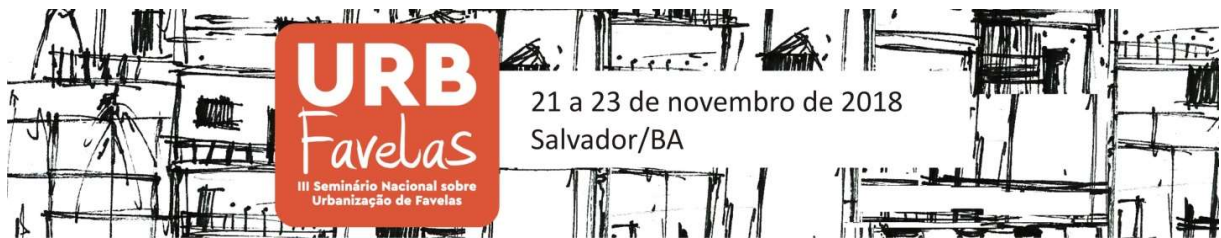
Somam-se a esses equívocos a opção por soluções de mercado que, ao demandarem ganho de escala e fundiário, significaram a preferência por grandes conjuntos, em soluções uniformizadas, sem qualidade projetual e adaptação ao meio (Bonduki, 2009), gerando a extensão do tecido urbano para as periferias, a segregação espacial e o encarecimento da cidade com um todo. Bem como por buscar uma política habitacional desatrelada do planejamento urbano, vez que não partiu de um diagnóstico quali-quantitativo do problema e resultou em investimentos setoriais nas cidades, com recursos federais, descolados dos discursos dos Planos Diretores municipais e metropolitanos.

Bolaffi (1979) observa que cada vez mais o BNH vai se afastando dos seus objetivos iniciais de disseminação da moradia tornando-se, ao final dos anos 1970, mais um banco de financiamento do desenvolvimento urbano, com investimentos massivos em grandes obras de infraestrutura, capitaneados pelas companhias estaduais de saneamento. E, ainda que o enfrentamento do *déficit* de saneamento se justificasse, por complementar e qualificar o sentido de habitação digna, a decisão foi mais motivada pelo ganho de escala da indústria de construção pesada, prevalecendo a abordagem setorial em detrimento da visão sistêmica.

Não obstante, a consequência imediata desse arrefecimento é a expansão dos loteamentos precários e assentamentos informais nas periferias urbanas, de tal modo que o próprio BNH reconhece essa dificuldade de penetração nos setores populares e passa, no período de 1975 a 1983, a dar apoio técnico aos chamados “programas alternativos”⁴, baseados na produção de moradias de baixo custo em regime de autoconstrução e/ou na reurbanização de áreas habitacionais degradadas (SANTOS, 1999).

Embora esses programas representem menos de 6% do total de unidades financiadas pelo BNH/SFH, surgiram em um momento em que a reestruturação financeira das COHAB significou o direcionamento dos programas tradicionais para faixa de renda maior (até cinco salários mínimos), praticamente não atingindo os segmentos mais populares (Azevedo, 1988).

⁴ Foram realizados no período os seguintes programas alternativos: Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), João-de-Barro (Programa de Autoconstrução), Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação (FICAM).



A crise econômica e política que acompanha a transição democrática marcam o tom da pasta habitacional para os próximos governos. Do lado econômico, a menor captação de recursos e a corrosão dos salários, maior do que as prestações dos mutuários, tornaram insustentáveis a manutenção do BNH pela Nova República, levando à sua extinção em 1986, com repasse das atribuições à Caixa Econômica Federal (CAIXA), sem que nada fosse posto no lugar.

Santos (1999) observa que a proposta de um sistema de financiamento capaz de se auto-financiar, liberando os aportes governamentais para outros fins, foi quase sepultada. Quando o governo Sarney (1985-1990) assume, mesmo com a promessa de continuidade da agenda habitacional, não conseguiu remodelar o sistema, mas apenas conceder elevado subsídio aos mutuários de classe média – a essa altura bastante numerosos (a taxa de inadimplência chegou a 54,6%, em 1984, Gonçalves, 1997 *apud* Santos 1999), organizados nacionalmente e com certa visibilidade na mídia (Azevedo, 1988). Tal subsídio, de caráter altamente regressivo, apesar de ter contribuído para equilibrar a liquidez do sistema no curto prazo (Santos, 1999), gerou, no longo prazo, um rombo ainda maior no Fundo de Compensação das Variações Salariais criado para garantir a liquidação dos financiamentos.

O recuo do financiamento para a classe média fez com que durante a década de 1990 o mercado formal operasse com crédito de poupança ou exclusivamente para as classes altas; em termos quantitativos, o estoque domiciliar formal cresceu no país no período a apenas 1,01% ao ano (Cardoso, 2007).

Enquanto foram poucos os investimentos nos “programas alternativos” direcionados à população com renda inferior à três salários mínimos; o governo Sarney executou alguns programas de mutirões, com recursos orçamentários e do FGTS (Santos, 1999), por meio de convênio entre a Secretaria Especial de Assuntos Comunitários (SEAC), os entes conveniados (estados e municípios) e a comunidade.

Ao passo que a principal ação do governo Collor (1990-1992) foi o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), destinado a financiar, com recursos do FGTS, a construção de 245 mil unidades, para famílias de baixa renda, no prazo de 180 dias (Cardoso, 2003). Todavia, o programa se caracterizou pela má utilização dos recursos públicos, não cumprindo ao prazo estipulado nem ao custo unitário das unidades – o que ocasionou a redução para 210 mil unidades, das quais quase 50% foram abandonadas antes do término ou ocupadas ilegalmente. Bem como por uma alocação clientelista dos recursos, não seguindo os percentuais de

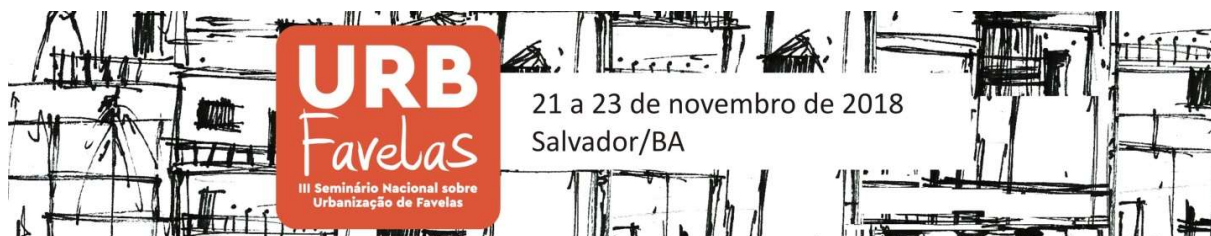


atendimento aos estados definidos pelo conselho curador do FGTS, além de gerar unidades com baixa qualidade construtiva. Algumas dessas unidades foram destinadas a ações de regularização fundiária-urbanística, tendo como agentes promotores COHAB, cooperativas, entidades de previdência e as prefeituras municipais.

Do lado político, a conjuntura pós-Constitucionalista, que conferiu um papel protagonista aos municípios, com a transferência de competências e recursos, e a eleição de governos municipais progressistas, fez com que a questão habitacional deixasse de ser tratada de forma centralizada e homogênea para ser conduzida por experimentações locais e estaduais, baseadas no reconhecimento e intervenção sobre a cidade informal, em práticas autogestionárias, ainda que com a retração do financiamento. Essas experiências representam verdadeiras audácias, por proporem instrumentos avançados iniciados ainda na transição democrática, que iriam influenciar o marco da Constituição Federal na garantia da segurança da posse pela usucapião e no zoneamento especial para fins de regularização fundiária-urbanística, sobretudo pelos casos pioneiros do Prezeis em Recife (1987) e Profavela em Belo Horizonte (1983); por buscar soluções apenas com dotações municipais, como em Diadema.

Vale ressaltar que apesar da influência de uma experiência sobre as outras, como no caso de Diadema, onde o zoneamento com padrões urbanísticos diferenciados para as áreas de interesse social foi adotado por outras prefeituras paulistas (Denaldi, 2003), ou dos projetos em regime de mutirão em São Paulo, que foram espelhados nas cooperativas uruguaias por ajuda mútua (Bonduki, 2008), ajudando a consolidar, conjuntamente, uma expertise nacional de regularização de assentamentos precários, constituíram-se, na verdade, abordagens muito heterogêneas em termos de metodologias de intervenção. No caso de Diadema, por exemplo, a estratégia foi a ampliação de escala (Cardoso, 2007), visando pequenas obras em várias favelas, o que causa um impacto global na melhoria das condições de vida da população, mas não se seguiu um plano global (Denaldi, 2003). Já em Belo Horizonte, assemelhado pelo Recife, foi adotado o modelo de intervenção gradual planejada, que consiste na elaboração de um plano global participativo para cada comunidade, composto, dentre outros, de um diagnóstico e da hierarquização das ações prioritárias, que vão sendo implantadas ao longo do tempo para os vários assentamentos (Cardoso, 2007; Denaldi, 2003).

Essas experiências mostraram ainda que a estruturação administrativa avançou mais do que as ações de regularização que se alongaram por toda a década, como no Recife, onde as



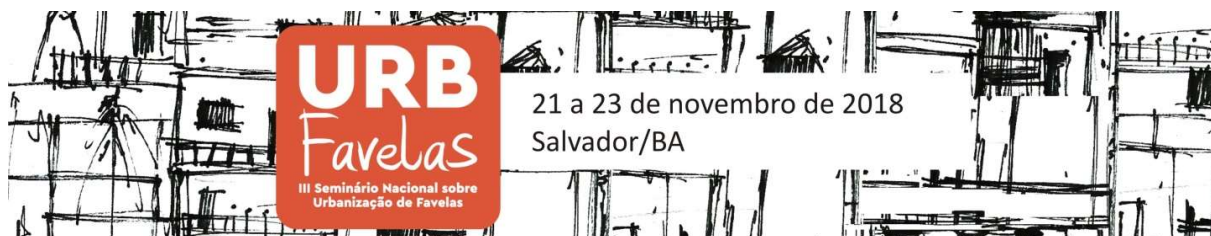
intervenções começaram dez anos após a institucionalização e dependeram do repasse de recursos federais, sendo que até 2000 apenas três ZEIS foram consideradas integralmente urbanizadas (Denaldi, 2003). Em Belo Horizonte, entre 1986 e 1994, das 17 favelas que sofreram intervenção, apenas seis foram integralmente urbanizadas e em Diadema, até 1989, dos 74 núcleos que sofreram intervenção, apenas oito foram completamente concluídos (Denaldi, 2003). Em geral, as ações de regularização da titulação ocorreram após as obras.

Influências por essas experiências locais exitosas, o governo Itamar Franco (1993-1994) passou a dar maior ênfase aos programas de urbanização de favelas e construção em sistema de mutirão, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), apesar da limitação de gastos advindos da estabilização da moeda (Cardoso, 2003), assim, para ter acesso aos recursos, foram exigidas a existência de fundos e conselhos além de contrapartidas dos estados e municípios. Os programas conduzidos, o Habitar Brasil e o Morar Pequenas Comunidades atenderam 15 mil e 35 mil famílias respectivamente.

Conquanto a importância material e simbólica dessas experiências locais de enfrentamento do *déficit* qualitativo, elas foram ainda muito pontuais, caras e lentas frente ao gigantesco passivo de assentamentos precários que se expandiram e adensaram vertiginosamente durante as décadas de 1980 e 1990, conforme observa Cardoso (2007), o número de favelas saltou de 3.188 em 1991, para 3.348 em 1996 e 3.905 em 2000, o que representa um crescimento de 22,5% entre 1991 e 2000 (CARDOSO, 2007).

Esse período foi marcado ainda por grande fragmentação institucional, sem um sistema de planejamento estruturado em torno da participação dos três entes federativos e de um diagnóstico quali-quantitativo, que pudesse conduzir as ações na área, até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, por exemplo, a pasta habitacional esteve atrelada a sete ministérios diferentes.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) há a tentativa de reestruturação do sistema e retomada de investimentos. O diagnóstico situacional, denominado Política Nacional de Habitação, apresentado em 1996 por demanda da Secretaria de Política Urbana, forneceu a compreensão crítica do problema habitacional, baseado no reconhecimento da cidade informal, na ampliação da ideia de habitação para *habitat*, na necessidade de aposta em uma cartela mais ampla de programas, na descentralização das ações, na valorização da participação popular (Santos, 1999). Todavia, mesmo com essa compreensão social e de certo



esforço inicial em ouvir a voz dos movimentos sociais, a essa altura com bastante massa crítica acumulada, a ação efetiva do governo pendeu mais para a regulação do mercado e a adaptação do país aos ajustes estruturais, limitando a liberação de recursos.

Para a população com renda de até três salários mínimos, foi proposto o Programa Habitar Brasil; relançado da gestão anterior, em 1996, propunha o financiamento à produção de moradia e a ações de urbanização de favelas, com recursos do OGU. No entanto, a alocação de recursos seguiu decisões clientelistas, sob o crivo das negociações políticas “carimbadas” ao OGU (Denaldi, 2003), ou ao arbítrio do governo. Continuado em 1999, em convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nesta fase, objetivou-se mais uma estratégia, alinhada às agências multilaterais, de capacitação institucional dos municípios para elaboração e implantação da política de habitação e ganho de escala nas intervenções. Assim, municípios e estados deveriam submeter os projetos à modalidade Desenvolvimento Institucional do programa, cuja liberação de recursos ficava condicionada, dentre outros, à elaboração do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS).

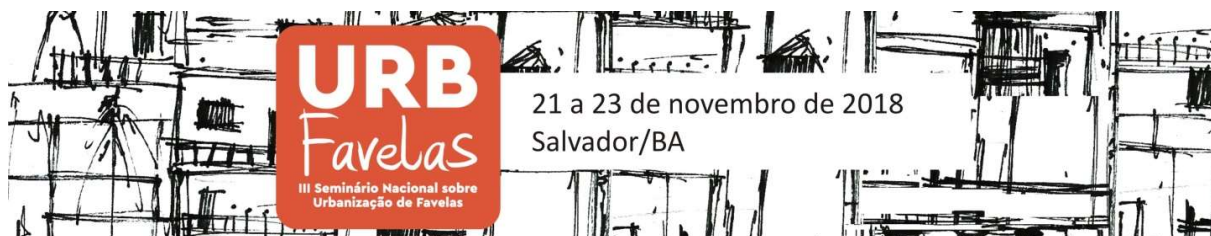
Vale ressaltar que a ilusão do dinheiro barato captado das fontes internacionais – de fato, as taxas de juros operadas pelo BID e Banco Mundial são consideradas as mais vantajosas do mercado, mesmo em relação àquelas que utilizam o fundo dos trabalhadores, como o FGTS – pressupõe, inexoravelmente, a subordinação aos interesses das agências multilaterais. Nesse âmbito, o ganho de escala das intervenções (*upscaling slum upgrading*) é a estratégia assumida por essas agências para o imenso problema de moradia dos países submetidos a ajustes estruturais, onde se sabia que o mercado não era capaz de resolver, visando o alívio da pobreza, o estímulo às economias urbanas (amparado nas ideias neoliberais de De Soto, 1989) e a atuação direta aos governos subnacionais.

Soma-se a isso as discussões produzidas pela II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em 1996, tanto no âmbito da preparação nacional quanto do evento, quando a ideia de moradia digna é propagada como direito humano abrangente – no sentido do acesso ao saneamento, preservação do meio ambiente, mobilidade e demais equipamentos que qualificam o lugar de vida – e a intervenção em assentamentos precários defendida como fundamental para preservação dos patrimônios construídos e da pegada ecológica constituída. Com efeito, quando o contrato do Programa Habitar Brasil BID foi firmado, a ideia prosélita do banco era estender a experiência anterior considerada mais exitosa, a do Favela-Bairro,



para outros locais; nesse âmbito foram fechados contratos com 82 municípios (Denaldi, 2003). A atuação do BID, nos anos anteriores, havia se direcionado à intervenções mais abrangentes, sobretudo em áreas metropolitanas, como a do Programa Guarapiranga (1992), em São Paulo, onde a disseminação das ações de urbanização, apesar dos poucos resultados, visava à melhoria da qualidade ambiental das microbacias do reservatório; e do Favela-Bairro (1993), no Rio de Janeiro, que apesar dos variados graus de qualidade da participação popular, conseguiu abranger um grande número de favelas (83 contratos efetivados e 47 integralmente concluídos) e destacou-se pela metodologia de inserção urbanística dos projetos (Denaldi, 2003). Além dos Projetos Cingapura (1994), em São Paulo, e Santo André Mais Igual (1997), em Santo André, onde se incluiu também ações sociais.

Ainda com foco na população de baixa renda, foi proposto, em 1998, o Programa Pró-Moradia, com recursos do FGTS, no qual a decisão sobre a alocação dos recursos para os projetos apresentados ficou à cargo dos Conselhos Estaduais do FGTS, em uma tentativa de descentralização da gestão, mas, a maior rigidez para sua obtenção, visando manter a saúde financeira do fundo, significou uma atuação bastante regressiva, na qual apenas os estados e municípios com maior capacidade de pagamento obtiveram acesso. Sua extinção, devido ao contingenciamento de gastos do FGTS para o setor público, levou ao lançamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999, que consistiu na formação de um fundo, com *mix* de recursos do FGTS e OGU, repassados diretamente às construtoras que eram, por sua vez, responsáveis pela construção e entrega das unidades à CAIXA. O atendimento às famílias, com renda entre três e cinco salários mínimos, seguia o cadastro e seleção dos governos municipais e estaduais; assim, pela primeira vez, os adquirentes contaram com certo subsídio direto (Cardoso; Aragão, 2013). Houve também o Programa de Subsídio Habitacional, em 2001, com subsídio direto à população não contemplada pelo PAR. A Carta de Crédito (Individual e Associativa) com recursos do FGTS, iniciada ainda no governo Itamar Franco, consistiu no financiamento direto ao consumidor final para aquisição e reforma de imóveis usados (considerados mais estáveis financeiramente) e de materiais de construção, o que pode ter provocado um estímulo à autoconstrução, conforme observa Bonduki (2008). Para ter acesso à liberação mensal de crédito, o beneficiário deveria comprovar, dentre outros, a regularização do imóvel e a capacidade de pagamento (isto é, o não comprometimento de mais de 30% da renda familiar com as prestações mensais, podendo



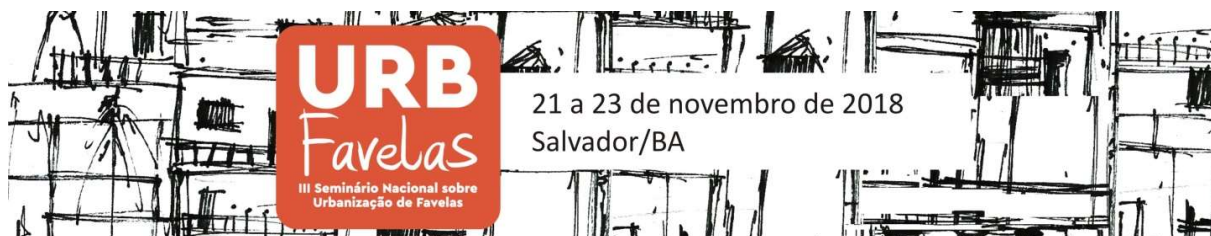
incluir rendimentos informais, como estratégia de abranger mais a população, conforme observa Cardoso; Aragão, 2013), o que se limitou a atuação para as classes médias.

Grande ênfase do governo, contudo, foi dada à criação, em 1997, do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que embora tenha gerado debates iniciais plurais – com contribuições tanto dos grupos e sindicatos da construção civil quanto dos movimentos sociais, que apresentaram proposta por meio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana –, passou-se logo a adotar aquela sugerida pelo mercado. A proposta aprovada viabilizou a extensão da alienação fiduciária de imóveis urbanos e deu maior garantia da sustentabilidade financeira às operações (Denaldi, 2003), dando continuidade às medidas de financeirizar o mercado, iniciadas em 1993, com os fundos de investimentos imobiliários (FII).

78,84% do total de recursos habitacionais do governo FHC foram destinados às famílias com renda superior a cinco salários mínimos e apenas 8,47% para a baixíssima renda (BONDUKI, 2008). Os resultados acumulados do governo permitem concluir que, apesar de ganhos importantes como o fomento à capacitação institucional dos municípios (por meio dos PEMAS), o *gap* constitucionalista que coloca a condução da política urbana pelos municípios, mas mantém a política habitacional fortemente dependente de recursos centralizados na União, resulta em uma desvinculação urbanística das ações e, principalmente, em uma verdadeira disputa entre os municípios para atração de recursos que acabam sendo direcionados para aqueles melhor capacitados e/ou mais clientelistas.

O governo Lula (2003-2010) sequenciado pelo de Dilma Rousseff (2011-2016) criaram um longo período de grandes transformações, positivas e negativas, na política habitacional. O início virtuoso, marcado pela criação do Ministério das Cidades, que ficaria responsável por estruturar um sistema nacional de habitação de interesse social (SNHIS), de iniciativa popular, baseado no tripé – órgãos executivos (de todos os níveis federativos), diagnóstico quali-quantitativo (mediante elaboração do Plano Nacional e Local de Habitação de Interesse Social – PLANHAB/PLHIS) e base de recursos (aglutinados no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – o FNHIS – com recursos do FGTS e orçamentários). Cardoso e Aragão (2013) observam que a ideia basilar era um sistema holístico que aproximasse as ações de todos os agentes envolvidos, liberando os recursos conforme as demandas locais dos Planos.

Viabilizado apenas em 2005, a Lei Federal nº 11.124, que instituiu o SNHIS, criou também o FNHIS e delegou a elaboração do PLANHAB ao Ministério das Cidades, determinou ainda



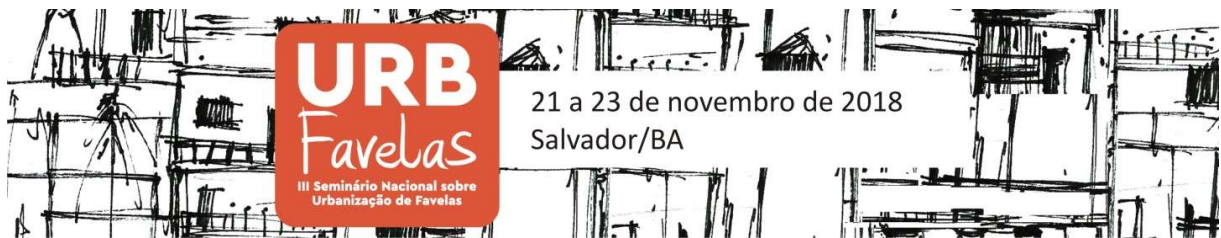
que os estados e municípios que desejassem aderir ao sistema deveriam elaborar Planos Estaduais e PLHIS e estruturar órgãos colegiados e fundos de habitação, para o controle social da aplicação dos recursos. De tal modo que a campanha nacional, lançada em 2007, resultou na adesão de 96% dos municípios ao sistema (Ministério das Cidades, 2011), enquanto revelou a baixa capacidade institucional dos pequenos municípios em estruturar o sistema municipal de habitação, levando à proposição de PLHIS simplificados nestas localidades.

Paralelamente, a Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 460 permitiu concentrar mais os recursos do FGTS no financiamento para a baixa renda, direcionando as demais faixas de renda para o atendimento pelo SBPE. Esse conjunto de ações representaria assim a possibilidade de enfrentamento quali-quantitativo do problema, atrelando-o à gestão democrática e à política urbana e permitindo o subsídio à população de baixa renda.

Outro conjunto de iniciativas permitiria reestruturar o SFI para atuação de mercado, dentre elas a promulgação da Lei Federal nº 10.391/2004, garantindo maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de mercado; a ampliação do financiamento habitacional, por meio de resolução do Conselho Monetário Nacional obrigando os bancos a investirem porcentagem de recursos captados pela poupança para esse fim; e abertura de capitais de empresas do setor imobiliário na bolsa de valores, o que resultou também em uma série de fusões e *joint-ventures* (Cardoso; Aragão, 2013).

Ainda sobre os efeitos da crise econômica, a proposição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, coordenadamente a ações de redução da taxa de juros (Cardoso *et al.*, 2017), propunha o investimento massivo em infraestrutura como forma de alavancar o crescimento econômico, direcionando um conjunto de recursos à urbanização de assentamentos precários. Sob influência do diagnóstico da CEM/CEBRAP (2007), a seleção dos projetos apresentados pelos estados e municípios, visava a intervenção em grandes complexos de favelas e em infraestruturas urbano-ambientais de maior porte, geralmente nos maiores centros urbanos, mas também a disseminação pelo país, em projetos de menor porte, para famílias de baixa renda. O projeto e execução das propostas deveriam abranger três eixos – habitação, saneamento e inclusão social (Ministério das Cidades, 2010).

Em que pese a significância dos resultados já obtidos – totalizando intervenções em 3528 assentamentos precários, o que abrange um total de 1,8 milhão de famílias (Ministério das Cidades, 2010) e casos de grande complexidade socioterritorial, como Mangueiros,

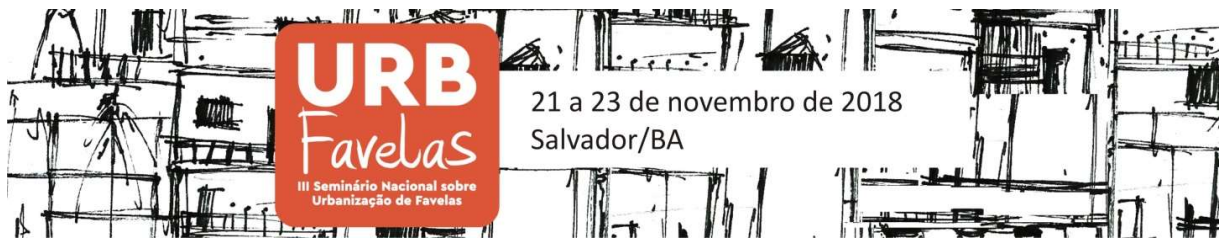


Complexo do Alemão, Rocinha, Paraisópolis, Heliópolis, Morro da Cruz, entre outros – pondera-se que prevaleceu para as mesmas um enfoque mais de engenharia social do que de efetiva participação *bottom up* das comunidades. Ademais, preponderou nos projetos um pensar urbanístico que é mais integral, dos limites para dentro, do que integrador ao restante do tecido urbano. Destaca-se ainda o paradoxo entre a abrangência das soluções adotadas – que chegou a incluir a instalação de teleférico – e a pouca finalização das obras, com últimos balanços mostrando médias de execução em torno de 65%.

Quando a bolha imobiliária dos Estados Unidos assola a economia globalizada, a saída emergencial encontrada pelo Governo Lula foi investir no pacote habitacional MCMV, como alternativa anticíclica de curto prazo para estimular a geração de emprego pela indústria da construção civil e garantir os papéis das empresas imobiliárias, que haviam aberto capital nos anos anteriores, é assim desenhado para as expectativas do mercado financeirizado. No cenário nacional, a ampliação do crédito, a queda da taxa de juros, o ganho real do salário-mínimo, aliada à demanda reprimida nas faixas de renda menores, criaram condições ótimas para que empresas imobiliárias expandissem sua atuação para outros estados e nichos de mercado, visando remunerar os recursos captados (Magalhães *et al.*, 2011).

Fortemente ancorado no protagonismo do mercado, o lançamento do Programa fragilizaria o SNHIS que vinha sendo gestado, a finalização do PLANHAB, em 2010, por exemplo, foi recepcionada sem nenhum protagonismo, enquanto o FNHIS teve sua atuação deslocada para ações de capacitação institucional e realização de infraestruturas, enquanto os órgãos municipais de habitação passam a assumir o mero papel coadjuvante de comparecimento às cerimônias de inauguração das unidades (Cardoso *et al.*, 2017) – alheias ao conteúdo dos PLHIS. Eclipsado, o PAC passa a assumir apenas as obras de urbanização nas intervenções em assentamentos precários, enquanto o PMCMV se responsabiliza pela construção das novas unidades habitacionais e a regularização fundiária.

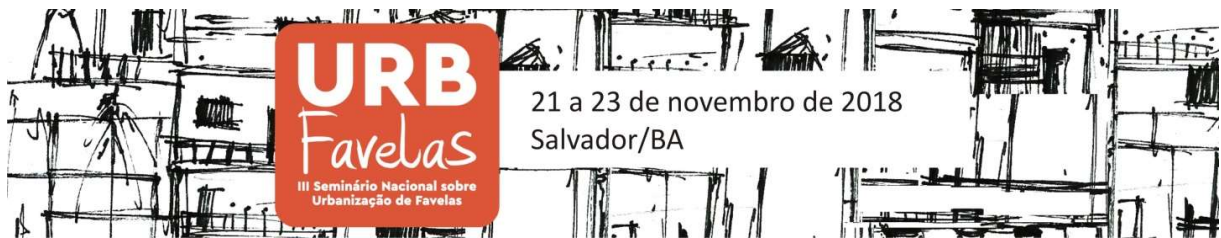
Com o objetivo manifesto de universalização do acesso à habitação por meio da produção e compra de novas unidades, o desenho originalmente proposto para o Programa consiste em diferentes graus de subsídios, conforme as faixas de rendimentos – a faixa 1, com subsídio de 95%, visa atender o *déficit* cadastrado nos municípios, o pagamento às construtoras é realizado diretamente pelo FAR, com recursos do OGU, a faixa 2 aplica-se um abatimento no valor de entrada e a faixa 3 não possui subsídio direto.



A alocação da demanda, entre as diferentes faixas e estados, seguiria ao diagnóstico do *déficit* quali-quantitativo da FJP, embutindo originalmente uma estratégia de reversão das desigualdades urbanas e regionais. Sob essa conjuntura, o PMCMV alcançou, entre 2009 e 2014, a contratação de 3,75 milhões de unidades, sendo 1,7 milhões para a faixa 1; 2,05 para as faixas 2 e 3 (Câmara dos Deputados, 2017). O que resultou em fortes efeitos ao mercado – o crédito, por exemplo, passou para 113 bilhões em 2014, correspondendo a um aumento de 800% desde 2006 (ZAP, 2016), o lucro médio do setor imobiliário também aumentou, o Return on Investment (ROI) das empresas com maior atuação no Programa foi entre 10,5 e 16% no período (Carro, 2014), e, obviamente, dos preços dos imóveis, que aumentaram 192% de 2005 a 2014 (FIPE-ZAP, 2015), alavancados pelo aumento da demanda.

A crise econômica e política que assola o país em 2014 encerraria esse ciclo de bonança ao mercado imobiliário sob investida pública. O lançamento do MCMV 3 (2016-2018) pela presidente Dilma, no início de 2016, após sucessivos aumentos da taxa de juros e diminuições dos subsídios pela CAIXA, passando para 90% na faixa 1, acabou incorporando outras adaptações para aceitar novos financiamentos, entre elas, o aumento dos custos de construção, a elevação do teto de rendimentos para acesso às faixas, criação de faixa intermediária de 1,5 (com subsídio de entrada maior que a faixa 2 e financiamento pelo FGTS), incorporação de novas exigências para melhoria da qualidade construtiva, além da redução da expectativa de unidades contratadas de três para dois milhões de unidades.

Todavia, quando o governo em exercício assume, ainda no curso do *impeachment*, paralisa as ações durante praticamente todo o ano de 2016, retomando o Programa apenas no início de 2017, com várias modificações. Assim, o agravamento da crise com a redução do emprego formal, aumento da taxa de juros, diminuição do investimento e das arrecadações, resultou em um conjunto de medidas de arrocho ao orçamento às custas da retração dos programas sociais. A resposta do governo Temer para o PMCMV são reajustes nos tetos de renda de acesso às faixas e nos valores de imóveis a serem financiados – descolando a atuação do Programa para os estratos de maior renda e imóveis de padrão mais alto. Ou seja, mantém as reivindicações de remuneração do setor, mas destorce a demanda de atendimento às custas dos recursos do FGTS – juros menores que do mercado, já sem condições de financiamento. Enquanto a exaustão das fontes de financiamento do governo federal para habitação e grande disputa pelo uso do FGTS demonstraria o desinteresse e descompromisso do governo em manter a faixa 1.

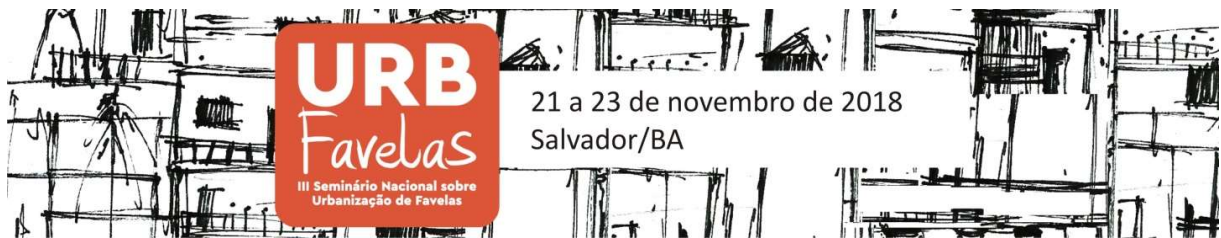


Desse modo, enquanto sobrevive, os resultados acumulados do Programa mostram seus fortes impactos financeiros, fundiários, urbanísticos, arquitetônicos e sociais, explorados na crítica acadêmica desde os primeiros sinais da envergadura que representaria. Do ponto de vista financeiro, conforme já explorado, por ser uma solução que se realiza pelo mercado, o produto fica sujeito à juros, lucro e renda – ainda que os juros sejam aqueles abaixo do SFI, o lucro permite às empresas que mais atuam no Programa assumirem o topo do *ranking* das maiores do setor imobiliário no país e a renda favorece o detentor de terrenos em vazios urbanos especulativos ou periféricos. Enquanto isso, as formas não capitalistas de produção, representada pela modalidade “Entidades” do Programa, destinada à produção autogestionária por cooperativas e movimentos sociais, ficou com apenas 3% dos recursos.

No tocante aos impactos fundiários, por ser um programa apartado da política urbana, não mexe como o modelo injusto de ocupação do território, ao contrário, intensifica-o. O que se dá na medida em que a localização dos conjuntos está atrelada a fatores de mercado, como o ganho fundiário e a oferta de terrenos, gerando o crescimento periférico da mancha urbana para locais mal servidos de infraestrutura básica, mobilidade e distantes dos locais de trabalho, enquanto coexistem 5,6 milhões de imóveis vazios ou subutilizados, número superior ao *déficit* quantitativo urbano estimado em 5,3 milhões de unidades (FJP, 2016). Bonduki (2009) observa que estratégias propostas no PLANHAB, como o “subsídio localização”, poderia ter sido apropriada de forma exitosa no Programa.

Em linhas gerais, do ponto de vista urbanístico, embora muitos conjuntos se insiram em lotes de parcelamentos já existentes, a maioria, sobretudo da faixa 1, são parcelamentos vinculados, em que há a execução de um novo loteamento conjuntamente à construção dos conjuntos. Nas grandes cidades, a opção por mega-conjuntos ou conjuntos contíguos resulta em tecidos urbanos homogêneos e fragmentados, além de provocarem uma série de impactos à estrutura urbana-metropolitana dos locais onde se instalam. Ao passo que, nos pequenos municípios, é comum a implantação dos conjuntos para além da mancha urbana, gerando o paradigma das “habitações sem cidades”, além de significar o encarecimento da cidade como um todo e a segregação dos locais de moradia populares.

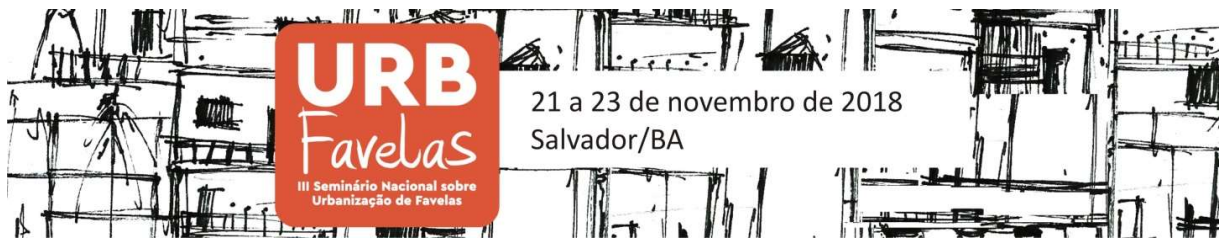
Registra-se ainda que o Programa é essencialmente municipalista, pois o repasse de recursos da União diretamente aos municípios não possibilita que a habitação, função estruturante do espaço urbano-metropolitano, seja pensada e alocada supralocalmente.



Do ponto de vista arquitetônico, tais conjuntos são realizados pela lógica dos custos simplificados, o que gera a padronização das tipologias edilícias (sem experimentações criativas), dos materiais e técnicas construtivas (podendo representar perda da qualidade e vida útil), sem adaptação bioclimática aos diferentes domínios morfoclimáticos brasileiros (Maricato, 2011). Enquanto a modalidade "Entidades" produziu as melhores experiências qualitativas, embora se depre com várias limitações para aprovação e execução dos projetos. Ademais, o padrão diminuto das unidades, provavelmente, resultará em uma série de adaptações pela população, mediante “puxadinhos”, invasões e apropriações de áreas coletivas, estudos pós-ocupação revelam ainda atuação de milícias, falta de condições dos usuários de assumir despesas dos condomínios e a estruturação de áreas de vulnerabilidade social no entorno dos empreendimentos (Rolnik *et al.*, 2015).

Por fim, em termos sociais, o Programa não incorpora o controle social, gerando uma onda de produção heterônoma, que esfacela os processos de aprendizado para a autonomia das décadas anteriores (Kapp, 2012); nos governos municipais, o direcionamento dos esforços para recebimento e alocação das unidades da faixa 1, acabou por reduzir a atuação em programas de regularização de favelas dos anos anteriores.

Com efeito, o pior dos efeitos sociais se dá com o agravamento da crise, quando aumentam as ocupações, o *déficit* qualitativo acumula 11,3 milhões de moradias, em 2014 (FJP, 2016), enquanto o *déficit* quantitativo, que o Programa se comprometeu a assumir, sobe de 5,5 milhões de moradias, em 2008, para 6,1 milhões de moradias, em 2014 (FJP, 2016), destituindo-se da concepção virtuosa de reversão das desigualdades por faixas e regiões, contribuindo para tornar o solo urbano mais excludente e espoliado aos segmentos populares. Mesmo com o objetivo prioritário de provisão de habitação nova, o PMCMV incorporou um capítulo sobre regularização fundiária, que acabou se tornando o primeiro marco federal para disciplinamento dos procedimentos relativos ao tema; assim, além do mérito de tirar do papel esse conteúdo, que estava travado no Projeto de Lei nº 3057/2000, teve o ganho da aplicação prática nas ações de regularização fundiária no âmbito do PAC. O conceito nele preconizado é o da regularização plena, que consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visem à titulação de seus ocupantes e o pleno desenvolvimento das funções socioambientais da propriedade urbana, ou seja, reconhece a moradia como direito social e integra os assentamentos à matriz da reforma urbana.



A Lei estabeleceu os agentes e o fluxo da regularização, no qual as fases de regularização da titulação, elaboração dos projetos e planos de regularização e a execução das obras de urbanização são apartadas, a fim de conferir maior celeridade às ações. A instituição de dois procedimentos sequenciados para a regularização da titulação – a demarcação urbanística e a legitimação de posse – têm por objetivo a delimitação, pelo poder público, das áreas e ocupações a serem regularizadas, a fim de conferir administrativamente título de reconhecimento de posse, desjudicializando e acelerando a usucapião. Nela a regularização é vista como um direito coletivo dos moradores e não discricionária do poder público.

Todavia, esse procedimento foi atropelado pela Lei Federal nº 13.465/2017 de regularização fundiária do governo Temer, que revoga por completo o capítulo sobre o tema no PMCMV e estabelece um outro tipo de regularização – baseada na ideia de propriedade privada e desvinculada do Plano Diretor, mais precisamente das ZEIS (no caso do interesse social) e da melhor lógica urbano-ambiental pretendida pelo Zoneamento (no caso do interesse específico). Surge, portanto, na contramão de pelo menos 40 anos de lutas da reforma urbana no tocante ao vínculo com a propriedade e com a cidade, para cumprir objetivos imediatistas de reaquecer a economia com impostos de titulação e micro-endividamentos sob o lastro da propriedade, bem como possibilitar a regularização e venda de terrenos estratégicos e patrimônios públicos aos grandes capitais nacionais/globais. A Lei foi estabelecida sem debate prévio, com impactos em vários documentos legais e Constitucionalidade contestada no meio jurídico em relação aos princípios e competências.

Por meio dela, a regularização fundiária de interesse social é uma decisão discricionária e não um direito, desatrelada do controle social e das demais medidas urbanísticas-ambientais que complementam e qualificam o sentido de morar na cidade. Mais gravemente, a regularização de interesse específico, oferece, sem critérios técnicos, justificativa de interesse social ou público, tampouco consonância a outros diploma legais, condições para regularização de “condomínios fechados” em áreas frágeis, com o prejuízo ao direito de ir e vir e ao acesso às áreas públicas urbanas e ambientais no interior destes, além de não exigir contrapartidas. Soma-se a isso flexibilização indiscriminada para a alienação de terrenos públicos.

Frente a isso, o quadro-resumo a seguir explora esses dados quali-quantitativos da política habitacional brasileira, destacando o lugar da regularização de favelas nesta.

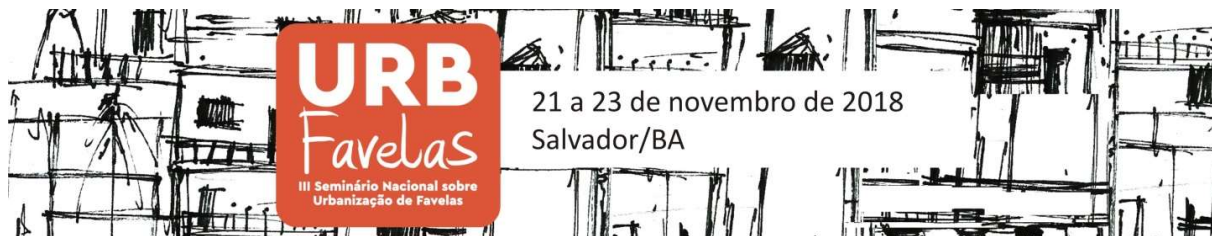


QUADRO 1

Resumo da política habitacional brasileira, destacando o lugar da regularização de favelas

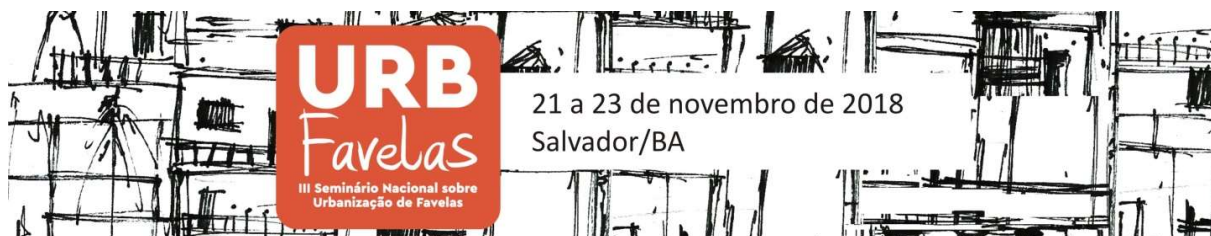
| Programas | Modalidades | Nº de Unidades | | | Fonte de Financiamento | Forma de atuação |
|---|---------------------------------|------------------------------|--------|--------|--|--|
| Governos Vargas a João Goulart (1937 a 1964) | | | | | | |
| IAPB ⁽¹⁾ | Planos A, B e C | 5.511 | 12.347 | 17.858 | Fundos de Previdência | Financiamento habitacional Plano A: locação/venda aos beneficiários. Plano B: financiamento aos associados para aquisição ou construção da moradia. Plano C: empréstimos hipotecários |
| IAPC ⁽¹⁾ | Planos A, B e C | 11.760 | 16.219 | 27.979 | | |
| IAPETC ⁽¹⁾ | Planos A, B e C | 3.339 | 2.917 | 6.256 | | |
| IAPFESP ⁽¹⁾ | Planos A, B e C | 742 | 25.053 | 25.795 | | |
| IAPI ⁽¹⁾ | Planos A, B e C | 19.194 | 17.219 | 36.413 | | |
| IAPM ⁽¹⁾ | Planos A, B e C | 882 | 2.451 | 3.333 | | |
| IPASE ⁽¹⁾ | Planos A, B e C | 6.361 | 2.451 | 3.333 | | |
| FCP ⁽¹⁾ | | 18.132 | | | Recursos orçamentários do Ministério do Trabalho | Financiamento habitacional, com produção de unidades urbanas e rurais, por agentes privados e públicos, incluindo a execução de obras de melhorias urbanísticas |
| Governos Militares (1964 a 1984) | | | | | | |
| BNH - Mercado popular ⁽²⁾ | PROFILURB | 264.397 | | | FGTS | Mantinha a população nas áreas ocupadas por favelas, estimulando a construção das habitações (sobretudo, por autoconstrução), o desenvolvimento comunitário e a execução de melhorias urbanísticas |
| | João-de-Barro | | | | | |
| | FICAM | | | | | |
| | PROMORAR | | | | | |
| | Programas tradicionais (COHABs) | 1.235.409 | | | FGTS | Financiamento habitacional, com produção de conjuntos urbanizados |
| BNH - Mercado econômico ⁽²⁾ | Cooperativas | 488.659 | | | FGTS | Financiamento habitacional |
| | Outros programas | 299.471 | | | FGTS | Financiamento habitacional |
| BNH - Mercado médio ⁽²⁾ | SBPE | 1.898.975 | | | SBPE | Financiamento habitacional, com produção de conjuntos por empresas |
| | Outros programas | 280.418 | | | SBPE | Financiamento habitacional, com produção de conjuntos por empresas |
| Governo Sarney (1985 a 1990) | | | | | | |
| SFH ⁽³⁾ | Moradias financiadas | 298.448 | | | FGTS | Financiamento habitacional |
| Fora do SFH ⁽⁴⁾ | SEAC | 550.000 | | | Recursos do OGU | Regularização de assentamentos precários mediante convênio entre SEAC, Prefeitura/Estados e comunidades beneficiadas, executada por mutirões |
| Governo Collor (1990 a 1992) | | | | | | |
| Programa de Construção Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas | | Baixo número de contratações | | | Recursos orçamentários | Regularização de assentamentos precários |

Continua...



| | | | | |
|---|---|------------------|--|---|
| PAIH ⁽⁴⁾ | Programa Moradias Populares | 210.000 | FGTS | Produção de unidades habitacionais novas |
| | Programa Lotes Urbanizados | | FGTS | Lotes urbanizados, com ou sem cesta de materiais |
| | Programa de ação municipal para habitação popular | | FGTS | Lotes urbanizados, com unidades acabadas |
| Governo Itamar Franco (1993 a 1994) | | | | |
| SFH ⁽⁴⁾ | Terminar contratações do governo anterior | 260.000 | FGTS | Produção de unidades habitacionais novas |
| Fora do SFH ⁽⁵⁾ | Habitar Brasil | 50.000 | Recursos orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras | Regularização de assentamentos precários, projetos em mutirão, com assistência técnica dos governos |
| | Morar Município | | | |
| Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) | | | | |
| Habitar Brasil e Habitar Brasil BID ⁽⁶⁾ | | 437.524 famílias | OGU | Regularização de assentamentos precários |
| Pró-Moradia ⁽⁶⁾ | | 285.000 famílias | FGTS | Regularização de assentamentos precários |
| Programa de Arrendamento Residencial (PAR) ⁽⁷⁾ | | 106.000 | Mix FGTS e OGU | Aquisição de unidades habitacionais |
| Carta de Crédito Associativa ⁽⁷⁾ | | 180.000 | FGTS - baixa renda SBPE - demais segmentos | Crédito direto à pessoa física, para aquisição de unidades, terreno e material de construção |
| Carta de Crédito Individual ⁽⁷⁾ | | 1.386.000 | | |
| Governos Lula e Dilma (2003 a 2016) | | | | |
| PMCMV ⁽⁸⁾ | Faixa 1 - Empresas | 1.137.547 | FGTS e OGU | Produção de habitações e conjuntos habitacionais novos |
| | Faixa 1 - Entidades | | | |
| | Faixa 1 - Hab. Rurais | | | |
| | Faixa 1 - Of. Pública | | | |
| | Faixa 2 | | | |
| | Faixa 3 | 1.820.927 | FGTS e OGU | Produção de habitações e conjuntos novos |
| | | 290.198 | FGTS | |
| PAC - Proj. Multisetoriais integrados ⁽⁹⁾ | | 16 contratos | Orçamentários | Ações de regularização |
| PAC - Pro-Moradia ⁽⁹⁾ | | 151 contratos | | |
| PAC - Habitação de Interesse Social ⁽⁹⁾ | Assistência Técnica | 170 contratos | | |
| | Lotes Urbanizados | 15 contratos | | |
| | PLHIS | 1.450 contratos | | |
| | Provisão Habitac. | 799 contratos | | |
| | Requalif. de Imóveis | 5 contratos | | |
| | Urbanização | 19 contratos | | |
| PAC - Assentamentos Precários ⁽⁹⁾ | Urbanização | 260 contratos | | |
| | Urbanização - FNHIS | 145 contratos | | |
| PAC - Projetos Prioritários de Investimentos ⁽⁹⁾ | Urbanização | 177 contratos | | |
| | Urbanização - Estudos e projetos | 36 contratos | | |
| | Urbanização - PPI | 113 contratos | | |

Fonte: (1) FARAH (1983). (2) Azevedo (1988). (3) BC; ABECIP; CAIXA (2018). (4) Azevedo (2007). (5) Souza (1997). (6) Santos (1999). (7) Cardoso *et. al.* (2017). (8) Câmara dos Deputados (2017). (9) Ministério das Cidades (2018).



3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do quadro 1 mostram que a atuação federal na regularização de favelas, realizada geralmente com recursos não-onerosos, foi tardia e de baixo desempenho quantitativo; e, após décadas de coexistência entre ações de erradicação e regularização, foi apenas no Governo Sarney que os programas alternativos apresentaram melhor desempenho quantitativo que os demais, visto que as experiências de regularização das décadas posteriores (Governos Itamar e FHC), apesar do maior amadurecimento qualitativo, sobretudo a partir das contribuições metodológicas dos municípios, foram afetadas pelos ajustes estruturais e receberam, comparativamente, menos aportes do que as Cartas de Crédito. O PAC/Urbanização de Favelas representou grande aporte de recursos para o tema, superando inclusive o montante destinado à produção de habitações novas, o que foi, contudo, eclipsado pelo PMCMV, resultando, além de vários problemas urbanos, no esfacelamento das iniciativas públicas e comunitárias de regularização dos anos anteriores. Há dificuldade de ganho de escala das ações, capitaneado por uma política nacional de apoio à regularização ininterrupta e aderente à política urbana, bem como de efetiva participação *bottom-up* das comunidades.

REFERÊNCIAS

- BC; ABECIP; CAIXA. Extraído do livro: "**História e Perspectivas do Crédito Imobiliário - ABECIP 36 anos**". 2018. Disponível em: < www.cbicdados.com.br/media/anexos/tabela_04.A.13_4.xlsx>. Acesso: jan, 2018.
- AZEVEDO, S. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 12-41.
- AZEVEDO, S. Vinte e **Dois anos de política de habitação popular (1964-86)**: Criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. SP: Alfa-Ômega, 1979. p.37-70.
- BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2008.
- BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82. São Paulo, 2009. p. 1.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Avaliação de Políticas Públicas o MCMV**. Câmara dos Deputados. 2017. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/orcamento-dauniaio/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticPublicaPMCMV_WEB.pdf>. Acesso: dez, 2017.
- CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. Introdução. In: CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (orgs.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. p. 15-48.



- CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira da urbanização de favelas. **Cadernos Metr pole**, PUCSP, São Paulo, n. 17, p. 219-240, 1  sem. 2007.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARRO, R. Minha Casa Minha Vida alavanca construtores. **Brasil Econ mico IG**. 2014. Disponível em: < <http://brasileconomico.ig.com.br/negocios/2014-06-24/minha-casa-minha-vida-alavanca-construtores.html>>. Acesso em: dez, 2017.
- CEM.CEBRAP. Ministério das Cidades. **Assentamentos Precários no Brasil**. São Paulo: CEM/CEBRAP, 2007.
- DE SOTO, H. **El otro sendero**: La revolución informal. Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1989.
- DENALDI, R **Políticas de urbaniza o de favelas**: evolu o e impasses. 2003. Tese de Doutorado (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.
- FARAH, M. F. S. **Estado, Previdência social e habita o**. São Paulo, Disserta o de Mestrado, FFCLCH/USP, 1983.
- FIPE-ZAP. Mercado imobiliário brasileiro: tendências e perspectivas. **Painel FIPE-ZAP**. 2015. Disponível em: < <http://painel.fipezap.com.br/assets/apresentacaoeventofipezap.pdf>>. Acesso em: dez, 2017.
- FUNDA O JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Funda o João Pinheiro. 2016. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso: out, 2017.
- KAPP, S. **Direito ao espaço cotidiano**: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Cadernos Metr pole**, v. 14, n. 28. São Paulo, 2012. p. 463-483.
- MAGALHÃES, F. N. C.: TONUCCI FILHO, J. B. M.: SILVA, H. (2011). Valoriza o imobiliária e produ o do espaço: novas frentes na RMBH. In: MENDONNA, J.P.: COSTA, H. S. M. **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produ o do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte, C/Arte, p. 17-40.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PLHIS**. Brasília, 2011.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Urbaniza o de Favelas: a experiência do PAC**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habita o. Brasília, 2010.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habita o. **Dados cedidos sobre as a o es do PAC Favelas**. Brasília, 2018.
- RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. Incorpora o imobiliária: características, dinâmicas e impasses. In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habita o   reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. p.105-118.
- ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segrega o. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015.
- SANTOS, C.H.M. **Políticas Federais de Habita o no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA. Texto para discussão n  654., 1999.
- SOUZA, M. T. X. **Relatório de Política Habitacional 1991-1996**. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1997.