

## CADERNO ESPECIAL: HABITAÇÃO, POLÍTICA HABITACIONAL E SUAS INTERFACES

**Marias que constroem moradias**

**Mudanças climáticas: a adaptação começa pela habitação**

**Um programa nacional de melhorias habitacionais para alcançar os ODS**

**Evolução institucional do FGTS enquanto fonte de financiamento**

**A problemática de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo**

**Habitação Social em áreas metropolitanas**

**Habitação para cidades menos desiguais no mundo lusófono**

**Formação em Direitos Humanos e Gênero**

**População em Situação de Rua: contratação pública de vagas em hotel**

**Conselho Tutelar e políticas para crianças e adolescentes**



## **ISO 9001**

**Presidente** - Eduardo Tuma  
**Vice-Presidente** - Roberto Braguim  
**Conselheiro-Corregedor** - Ricardo Torres  
**Conselheiro** - Domingos Dissei  
**Conselheiro** - João Antonio da Silva Filho

## Expediente

### Conselheiro-Presidente

Eduardo Tuma

### Conselheiro-Supervisor

João Antonio da Silva Filho

### Diretor-Presidente

Ricardo Epaminondas L. O. Panato

### Diretor Pedagógico

Gilson Piqueras Garcia

### Chefe de Gabinete

Marcelo Veiga

### Conselho Editorial

Eduardo Tuma, João Antonio da Silva Filho, Newton de Lucca, João Henrique Storópoli, Angélica Fernandes, Moacir Marques da Silva

### Equipe Editorial

Adriana Manolio, Denise Mancera Salgado, Djair Galvão Freire, Fulvio Giannella Jr., Gilson Piqueras Garcia, Nelson G. Nascimento, Rosane Segantin Keppke

### Editores

Gilson Piqueras Garcia  
Rosane Segantin Keppke

### Edição e Editoração

Rosane Segantin Keppke  
Denise Mancera Salgado

### Projeto gráfico e capa

William O. Brito  
Gemini AI

### Submissão de Artigos e

#### Edições Anteriores

<https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/index>

ISSN 2526-9887 (online)

2526-4486 (impressa)

Escola Superior de Gestão e  
Contas do Tribunal de Contas  
do Município de São Paulo

## Sumário

## Caderno Especial

### Habitação: Política Habitacional e suas interfaces

**Marias que constroem moradias** 9  
Maria das Graças de Jesus Xavier

**Mudanças climáticas: a adaptação começa pela habitação** 15  
Rosane S. Keppke, Amarilis L. C. F. Gallardo

**Um programa nacional de melhorias habitacionais: dimensões, custos e impactos para superar inadequações e alcançar os ODS** 22  
Renato Balbim, Cristine Santiago, Cleandro Krause, Luis Felipe Bortolatto da Cunha

**Integração de urbanizações de habitação social em áreas metropolitanas** 51  
Suely Jucá Maciel

**Evolução institucional do FGTS enquanto fonte de financiamento (1966-2023)** 68  
Maria Cecília Cubero

**A problemática de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo: legislação, políticas, discursos e práticas** 103  
Rosana Yamaguti

**Democracia urbana: habitação para cidades menos desiguais no mundo lusófono** 131  
Maíra Vucovix, Valter Caldana

### Artigos de docentes e discentes da EGC-TCMSP

**Implicações práticas das contratações de vagas na rede hoteleira de São Paulo para o acolhimento da população em situação de alta vulnerabilidade social** 148  
Carlos César Machado, Luis Eduardo Morimatsu Lourenço

**Formação de servidores públicos em Direitos Humanos e Gênero: o caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo** 167  
André Galindo da Costa

**A influência do Conselho Tutelar na formação da agenda das políticas públicas para a criança e o adolescente** 181  
Antônia Conceição dos Santos, Regina de Sousa Oliveira, Pedro Marcos dos S. Chaves

### Internacional

**A National Housing Improvement Program in Brazil. Dimensions, Costs, and Impacts to Overcome Inadequacies and Achieve SDGs** 201  
Renato Balbim, Cristine Santiago, Cleandro Krause, Luis Felipe Bortolatto da Cunha

# **Carta aos leitores e leitoras**

**N**esta 14ª. edição, o Caderno Especial de Habitação trouxe à tona novas agendas e antigos passivos, bem como a discussão dos meios de financiamento de hoje e de outros tempos e lugares.

No âmbito das agendas, Balbim e sua equipe do IPEA desenvolvem uma metodologia para mensurar a precariedade habitacional, e propõem melhorias decorrentes de políticas integradas que potencializam o atendimento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Com base nos perímetros de inundação de Porto Alegre e São Paulo, Gallardo e Keppke mostram que a vulnerabilidade climática se soma às vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais, e recomendam priorizar a política habitacional como estratégia de adaptação aos eventos extremos.

No foco da pesquisa de Maciel estão as lacunas de intersetorialidade na política habitacional. Adotando uma metodologia comparativa, o estudo revela baixos índices de integração de políticas públicas em 60% dos perímetros analisados na Região Metropolitana de Recife.

No âmbito dos meios de financiamento, Graça Xavier, Coordenadora da União Nacional por Moradia Popular, narra a luta pelo direito à cidade a partir do direito à habitação: participação popular, protagonismo feminino e autogestão são fatores essenciais para garantir moradia digna.

A pesquisa de Cubero evidencia que de 1966 a 2023 o FGTS teve papel crucial para financiar a habitação popular, o saneamento e a infraestrutura no Brasil, mas que de 2019 a 2022 houve retrocesso no financiamento destas obras, impactando a eficiência das políticas sociais promovidas pelo fundo.

Yamaguti discute o subsídio à Habitação de Interesse Social (HIS) em São Paulo com base na financeirização dos incentivos urbanísticos. As unidades produzidas pelo mercado estão sendo capturadas pela população de maior renda, o que contribui para aumentar os preços dos imóveis em geral.

Machado e Lourenço relatam que a Covid-19 impulsionou a contratação de vagas para a população em situação de rua junto à rede hoteleira, esta política continua, mas caberia ser aperfeiçoada e ampliada para atender à demanda atual crescente.

No campo das discussões sobre desigualdades, Costa apresenta um estudo de caso sobre formação de servidores públicos em direitos humanos e gênero, resultado da colaboração entre a Comissão de Redes de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e o TCMSP.

Também no campo das vulnerabilidades, Santos *et al* analisam a influência do Conselho Tutelar no Capão Redondo, destacando seu papel na proteção de crianças e adolescentes, mesmo enfrentando dificuldades devido à falta de infraestrutura.

Contemplando maior diversidade geográfica, esta edição traz o estudo de Vucovix e Caldana, o qual recomenda a habitação social como estratégia para mobilizar a cidadania ativa e o enfrentamento às desigualdades sociais e territoriais nas cidades lusófonas periféricas. Ao final, reproduzimos o manuscrito original de Balbim e equipe em inglês, com vistas a intensificar o diálogo com a comunidade internacional.

Saudações da equipe editorial,

**Revisores *ad hoc***

**14<sup>a</sup> edição**

Alesi Teixeira Mendes. CV: <http://lattes.cnpq.br/2473113080999082>  
Aloisio Pereira Silva. CV: <http://lattes.cnpq.br/6833147434092996>  
Amandio Martins. CV: <http://lattes.cnpq.br/2063386299431255>  
Ana Estrella Libertad Rickli Vargas. CV: <http://lattes.cnpq.br/1416364662388215>  
Claudia Lima Monteiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/1262307068543575>  
Christianne de Carvalho Stroppa. CV: <http://lattes.cnpq.br/3679219004491225>  
Cristian Yarasca-Aybar ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1950-1481>  
Danilo Fuster, CV: <http://lattes.cnpq.br/0519491381603295>  
Debora Sotto. CV: <http://lattes.cnpq.br/2738565660710695>  
Denise Damas de Oliveira Morelli. CV: <http://lattes.cnpq.br/1052390428252519>  
Denise Mancera Salgado. CV: <http://lattes.cnpq.br/9742225371449414>  
Eduardo Emilio Lang Di Pietro. CV: <http://lattes.cnpq.br/7815591748823646>  
Eliana Cassiano Verdade. CV: <http://lattes.cnpq.br/8016815785844537>  
Estela Macedo Alves. CV: <http://lattes.cnpq.br/2535229918434041>  
Fabio José Ferraz. CV: <http://lattes.cnpq.br/3430063252375539>  
Filipe Antonio Marques Falcetta. CV: <http://lattes.cnpq.br/0752214295555534>  
Francisco Carlos Ribeiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/1252300253668315>  
Gabriela Borges Abraços. CV: <http://lattes.cnpq.br/3424038550327626>  
Gisela Coelho Nascimento. CV: <http://lattes.cnpq.br/8103702972642944>  
Isabella Tavares Sozza Moraes. CV: <http://lattes.cnpq.br/7248470359703353>  
Jessica Oliveira Frade Guanaes. CV: <http://lattes.cnpq.br/3996174667821731>  
José Carlos Riechelmann. CV: <http://lattes.cnpq.br/0768909543248481>  
José Frederico Meier. CV: <http://lattes.cnpq.br/3024913809812693>  
Katia Saisi. CV: <http://lattes.cnpq.br/9703286974285404>  
Kelly Komatsu Agopyan. CV: <http://lattes.cnpq.br/1134636929804011>  
Laura Silvia Valente de Macedo. CV: <http://lattes.cnpq.br/0079062101280996>  
Luciana Andrea Accorsi Berardi. CV: <http://lattes.cnpq.br/3465902703232945>  
Luis Eduardo Morimatsu Lourenço. CV: <http://lattes.cnpq.br/6546548409394881>  
Maira Coutinho Ferreira Giroto. CV: <http://lattes.cnpq.br/0928347847117919>  
Manuela Prado Leitão. CV: <http://lattes.cnpq.br/6553822058499839>  
Marcos Ferreira da Silva. CV: <http://lattes.cnpq.br/1975830025846114>  
Maria Lucia Salgado Cordeiro dos Santos. CV: <http://lattes.cnpq.br/0504818833095817>  
Mariana Cavalcanti Pessoa. CV: <http://lattes.cnpq.br/6026271940765575>  
Mauricio Jorge Piragino. CV: <http://lattes.cnpq.br/1618178068384117>  
Moacir Marques da Silva Canzian. CV: <http://lattes.cnpq.br/5045980092534608>  
Nilton Gomes de Moraes. CV: <http://lattes.cnpq.br/7294766231913736>  
Rafael Peçanha Waissman. CV: <http://lattes.cnpq.br/1000765776224766>  
Ricardo Ferreira Santos.  
Rosane Segantin Keppke. CV: <http://lattes.cnpq.br/4444279736264811>  
Sandra Regina Ramos Braz. CV: <http://lattes.cnpq.br/8995319923028714>  
Samira Saleh. CV: <http://lattes.cnpq.br/1762546014669838>  
Silvio Gabriel Serrano Nunes. CV: <http://lattes.cnpq.br/4377811572164758>  
Suelem Lima Benício. CV: <http://lattes.cnpq.br/3775965437971775>  
Suraia Felipe Farah. CV: <http://lattes.cnpq.br/8320497656930732>  
Tatiana Tucunduva Philippi Cortese. CV: <http://lattes.cnpq.br/5664558410139621>

**Caderno especial**

**Habitação,  
Política Habitacional  
e suas interfaces**

# Marias que constroem moradias<sup>1</sup>

## Maria das Graças de Jesus Xavier

Bacharel em Direito. Especialista em Direitos humanos e Especialistas em Políticas Públicas. Estratégia em Gênero e Feminismo. Coord. União Nacional por Moradia Popular e *Red Mulher* e Habitat da América Latina e Caribe. Coordenadora Geral Movimento de Moradia da Região Sudeste. *Fellow Social Ashoka*.

A *União dos Movimentos de Moradia* – UMMSP, foi fundada em 1987, há 37 anos tem atuação no Estado de São Paulo. Tem como princípio base a construção de movimentos populares com autogestão coletiva. Juridicamente, a UMMSP é um colegiado de organizações e movimentos que garantem o direito de acesso à moradia digna, sua estrutura é composta por coordenação ampliada e coordenação executiva, sendo essa com conselho fiscal e o mais aberta possível para o diálogo e a garantia da participação por qualquer membro que assim desejar. A organização horizontal é autônoma na defesa do direito à moradia e à cidade, a partir de políticas públicas com participação popular e autogestão como ferramenta de construção cidadã.

Sua composição se aproxima de 80% em identificação com o gênero feminino, a partir de participação direta nos territórios. Somos as “Marias que constroem”, através de autogestão, as suas próprias moradias, desde a busca por terrenos em condições de compra, até a contratação das assessorias técnicas e sociais; dialogamos em conjunto com as famílias os projetos que mais se adequam as suas realidades, fomentando a participação em processos democráticos de escolha do projeto habitacional que mais supra as necessidades territoriais e culturais, que a partir disso cumpram a função social e o direito à cidade.

---

<sup>1</sup> Artigo elaborado a convite da equipe editorial.

Partindo do princípio de que “a moradia é a porta de entrada para todos os outros direitos!” trazemos muitas reflexões interseccionais e de ruptura com o patriarcado, colocando a mulher no centro das decisões e da aquisição do maior sonho de consumo da grande maioria da população brasileira. A casa e o lar, deixam de ser sonhos idealizados e se tornam realidades possíveis no dia a dia, de reunião em reunião - seja se empoderando das questões financeiras, administrativas, buscando os melhores materiais com custo baixo, refletindo as dimensões de cada cômodo, transformando as parcerias ou identificando a rede de apoio que se constrói para o bem viver coletivo; os enfrentamentos necessários com os poderes públicos para a garantia desse primeiro direito, e a abertura da consciência para se fazerem valer todos os demais direitos, vêm com o coletivo do território, a luta pela garantia do direito à creche, à busca da educação infantil de qualidade, o direito de acesso ao SUS, à saúde de qualidade no território, o transporte público diário, e tantos outros direitos que vão se somando para o bem viver.

Dentro dessa defesa da moradia como primeiro direito, além de porta de entrada para os demais direitos, a Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste – AMMRS, é uma entidade sem fins lucrativos, filiada à UMMSP, e com atuação local na reivindicação por moradia digna, projetos de mutirão com autogestão, urbanização de favelas, projetos para famílias moradoras em cortiços e regularização fundiária há mais de 30 anos, entre as regiões das subprefeituras e dos seus distritos do Ipiranga, Sacomã, Cursino, Vila Mariana e Jabaquara.

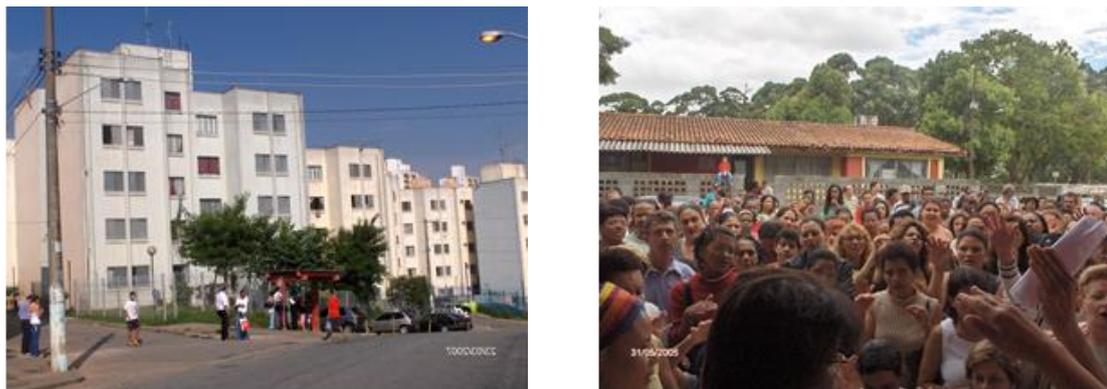
Sua forma de organização tem uma forte influência nas metodologias das Comunidades Eclesiais de Base, formadas pela Igreja Católica e suas pastorais sociais, que serviram para formação política de grande parte das lideranças territoriais. A Associação dos Movimento de moradia da Região Sudeste – AMMRS, trabalha com grupos de base nas regiões metropolitanas de São Paulo, e se articulam regionalmente nos principais polos do Estado.

Sempre defendendo a proposta autogestionária, o direito à moradia e à cidade com participação popular e incidência direta nas políticas públicas. Atuando radicalmente contra os despejos, a AMMRS organiza-se em torno desses princípios comuns que se traduzem em reivindicações, ações concretas e propostas dirigidas ao Poder Público nas três esferas de Governo, sendo elas municipais, estaduais e federais.

Nesse sentido, tem enfrentado as diferentes gestões, ao longo desse tempo, buscando a negociação e a ação propositiva, sem deixar de lado as ferramentas de pressão do movimento popular e o bem-estar coletivo de todas as pessoas, em condições de

igualdade, equidade e justiça social, assim como o pleno respeito à produção social do *habitat*. Todas as pessoas têm direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade e justiça climática.

Fig. 1 – Imagens da AMMRS em ação



Fonte: Sanches (2006) in Regino *et al* (2020).

Durante esses anos, o Movimento já conquistou diversos projetos habitacionais de interesse social na região e na cidade, atendendo centenas de famílias de baixa renda.

As Marias já construíram na Região Sudeste aproximadamente 1.320 unidades habitacionais através de Mutirão com Autogestão do Jardim Celeste em São Paulo. Esta é apenas uma das nossas conquistas habitacionais, em regime de mutirão e autogestão, a Associação construiu 150 unidades habitacionais no Jardim São Francisco na região leste do município de São Paulo. Também indicamos aproximadamente 200 famílias em parceria com conjuntos habitacionais construídos pela Secretaria de Habitação do Município de São Paulo ao longo dos anos.

“ *A moradia é a porta de entrada para todos os outros direitos.* ”

Abaixo é possível visualizar a incidência territorial do Mutirão Jardim Celeste e seus projetos: I, II, III e IV, com autogestão, em uma área com 129 mil metros quadrados.

Figura 2 – Imagem do Conjunto Habitacional Jardim Celeste



Fonte: Google Earth in Regino *et al* (2020).

A Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste é um dos primeiros movimentos populares de moradia a construir o conceito de subprogramas através de projetos-piloto para populações de cortiço na região do Cambuci e São João Clímaco no Ipiranga, programas como: Imoroty (8 famílias); Eiras Garcia (15 famílias); e Pedro Facchini (12 famílias). Famílias que viviam precariamente sem condições de dignidade humana; hoje sabem bem o significado de morar com dignidade.

Vivemos em um país patriarcal, onde a narrativa que impera sempre foi de quem controla os bens e os meios de produção, controla as populações mais carentes e que não ganham o direito à voz e ao pertencimento. A história se repete, mas desta vez com enfrentamento, com a garantia da titularidade em nome da mulher, nós, mulheres negras, periféricas, trabalhadoras, estamos repetidamente na linha de frente das lutas populares por direitos e melhores condições de vida. Carregamos a herança do capitalismo patriarcal e racista que nos oprime enquanto mulheres responsáveis pelas nossas famílias.

Lembrando que vivemos num sistema político econômico que se sustenta da mais-valia, isto é, exploração de nossa força de trabalho, e dos nossos corpos, através do pacto da branquitude, das estruturas racistas que nos objetificam e nos subjagam, até pegarmos de volta a nossa voz e poder de participação. Somos nós a maioria da população que

produz grande parte da riqueza do nosso país, e mesmo assim somos mais de 70% da população mais pobre no mundo, ou seja, a riqueza se concentra 30% nas mãos dos grandes empresários, donos dos meios de produção, deixando-os cada vez mais ricos, causando desigualdade, vulnerabilidade e injustiça social.

A Secretaria de Mulheres na UNMP - União Nacional por Moradia Popular e Red Mulher e Habitat da América Latina e Caribe, mediante esse cenário, tem investido em formação política cidadã acerca dos direitos contra a exploração, a opressão do capitalismo, os despejos forçados, a falta de moradia digna, de trabalho, de educação e de saúde pública de qualidade. Sendo assim, nos posicionamos contra toda a forma de violência que vivemos, principalmente durante todo o governo passado, onde se teve o agravamento da crise política e social do nosso país.

Com relação ao direito à cidade, a rápida expansão urbana a serviço da especulação imobiliária iniciada na década de 40, aliada à falta de planejamento urbano, fez com que a população de baixa renda ocupasse as periferias das cidades, comprando lotes em áreas de mananciais longe dos seus polos de trabalho, tendo limitado todo o seu acesso a transporte, saúde e educação. Com o passar das décadas, houve aumento significativo de população e da demanda por serviços públicos e da ocupação sem planejamento ou políticas públicas de médio e grande impacto ambiental.

Diante desses fatos, continuamos pressionando os governantes em todo o momento, e resistindo à exploração do sistema econômico que gera desigualdade, pobreza e todos os tipos de violência. É importante reforçar, que em nenhum momento os movimentos populares deixaram de ir às ruas, mesmo nesse momento tão difícil do governo anterior, e período pandêmico. Caminhamos em busca da retomada dos direitos que levamos séculos para conquistar.

“As Marias que constroem moradias” continuam participando e influenciando na retomada das políticas públicas do Governo Federal, para que se organize nacionalmente dando todo o suporte para que nossa causa não seja preterida, e que tenhamos os recursos financeiros e psicológicos necessários para a construção de um país mais democrático, onde nossos esforços sejam reconhecidos, e nossos direitos conquistados, pois, morar bem, é um direito que temos garantido pela Constituição Federal de 1988.

A Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste, juntamente com a União dos Movimentos de Moradia, propôs o Projeto de Lei 4.216/21, que cria o “Programa Nacional de Moradia por Autogestão - União Nacional por moradia Popular”.

Defendemos que temos de fazer as moradias, por isso temos a capacidade e fazemos com qualidade, pois queremos a política pública consolidada em lei.

É importante garantir uma política nacional que tenha rubrica própria para construção ou produção de moradias, para atender as famílias mais vulneráveis do nosso país como forma de garantir que os recursos cheguem, de fato, aos seus devidos destinatários, como as mães-solo negras e periféricas, e mais do que isso, chefes de famílias, mulheres que sofrem violência doméstica, moradores em situação de rua, e todos os outros grupos vulneráveis mesmo tendo ciência que deveriam ter esses direitos assegurados, garantidos e respeitados. Sendo assim, seguimos lutando nas frentes políticas municipais, estaduais e nacionais.

## **REFERÊNCIAS**

REGINO, Aline N.; SANCHES, Débora; XAVIER, M. G. J. O empoderamento das mulheres na luta por moradia: Mutirão Jardim Celeste em São Paulo. In: 12\_XII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo (anais), Lisboa-São Paulo, Noviembre-Diciembre, 2020. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/336533> Acesso em 22.nov 2024.

# Mudanças climáticas: a adaptação começa pela Habitação<sup>2</sup>

*Climate change: adaptation starts with social housing*

## **Rosane Segantin Keppke**

Pesquisadora de pós-doutorado do Centro de Síntese USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados; professora e pesquisadora da Escola Superior de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo; editora associada da Revista Simetria do TCMSP. E-mail: [rosanekeppke@alumni.usp.br](mailto:rosanekeppke@alumni.usp.br)

## **Amarilis Lucia Casteli Figueiredo Gallardo**

Professora e pesquisadora livre-docente da Escola Politécnica da USP, professora e pesquisadora do programa Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho, pós-doutorado pela School of Environmental Sciences/ University of East Anglia, UK. E-mail: [amarilis.gallardo@usp.br](mailto:amarilis.gallardo@usp.br)

## **RESUMO**

Este ensaio analisa os perímetros de inundações excepcionais em Porto Alegre e São Paulo, sobrepostos aos dados de renda familiar. Os achados de pesquisa indicam que a vulnerabilidade aos eventos climáticos é maior nos perímetros preexistentes de vulnerabilidades sociais, urbanas e ambientais. Por isso, uma das melhores estratégias de adaptação às mudanças climáticas é solucionar a problemática da Habitação em áreas de risco.

**Palavras-chave:** vulnerabilidades socio-climáticas; resiliência urbana; Avaliação ambiental estratégica.

---

<sup>2</sup> Artigo originalmente publicado em <http://www.iea.usp.br/pesquisa/projetos-institucionais/usp-cidades-globais/artigos-digitais/mudancas-climaticas-a-adaptacao-comeca-pela-habitacao-5> Acesso em 15.out 2024.

**ABSTRACT**

This essay analyses the perimeters of exceptional floods in Porto Alegre and São Paulo, compared to household income data. The research findings indicate that vulnerability to climate events is more critical in preexisting social, urban and environmental vulnerability perimeters. Therefore, one of the best strategies for adapting to climate change is to solve the housing problem in risk areas.

**Keywords:** socio-climate vulnerabilities; urban resilience; Strategic environmental assessment.

O título deste ensaio foi pensado para ser facilmente memorizado, a fim de fincar uma bandeira de alerta no vasto plasma das questões que disputam a agenda pública, concorrendo com muitas outras para se transformar em política pública prioritária. Trata-se, aqui, de chamar a atenção para a problemática das favelas situadas em áreas de risco de deslizamentos, solapamentos e inundações, que acumulam passivos sociais, urbanos, ambientais e, portanto, são os territórios mais vulneráveis aos eventos climáticos extremos, notadamente as chuvas de maior intensidade.

Este tema resulta de uma pesquisa em andamento junto ao Centro de Síntese USP Cidades Globais, do Instituto de Estudos Avançados, com o título de “Modelagem de políticas públicas para redução de passivos urbano-ambientais em São Paulo, combinada a uma abordagem comparativa com as recentes inundações da Região Metropolitana de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul – para a qual o Observatório das Metrôpoles fez um ensaio projetando a mancha de inundação do dia 06/05/2024 sobre o mapa da renda por setor censitário, com dados de 2010<sup>3</sup>, conforme apresentado na Figura 1.

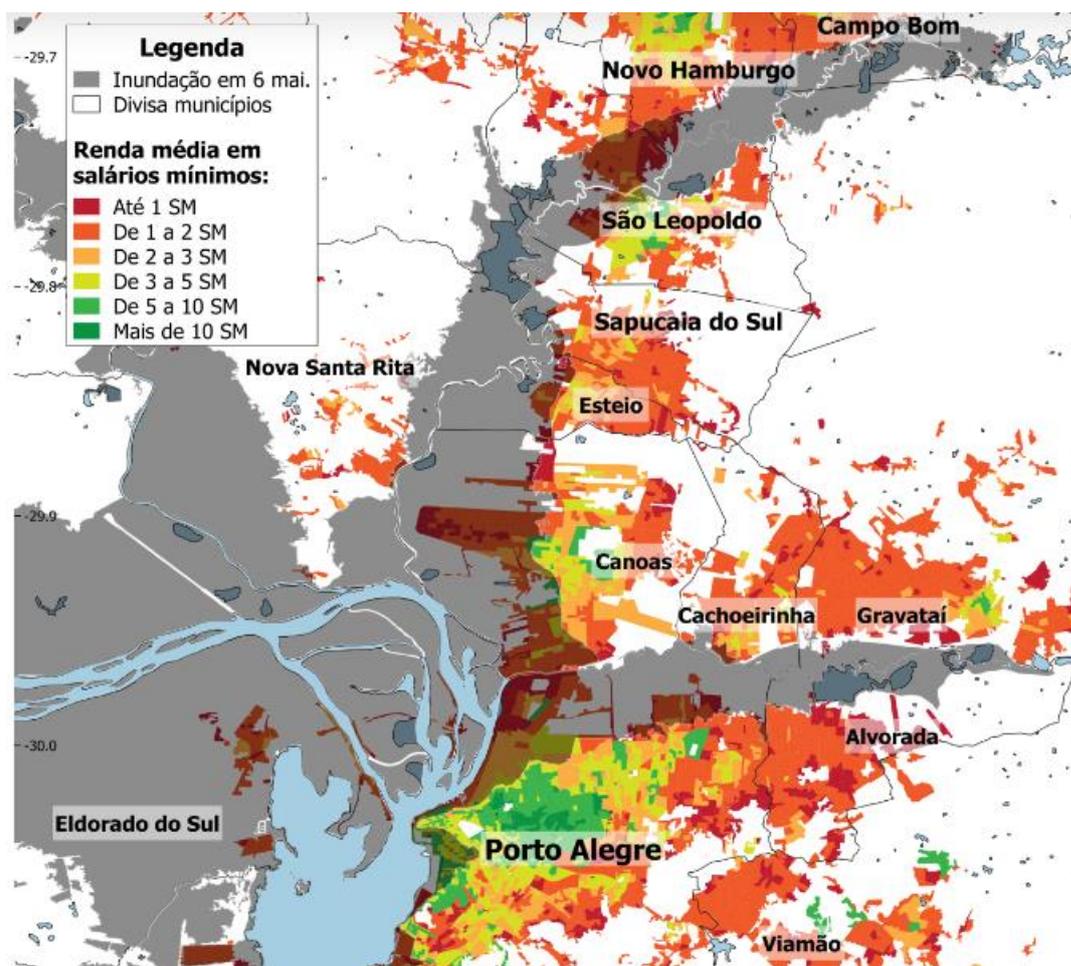
Segundo as constatações dos pesquisadores do Rio Grande do Sul (Observatório das Metrôpoles, 2024):

Todos os gaúchos foram afetados de alguma forma pelas enchentes, mas quando comparamos as áreas alagadas com a renda média de cada região, dá para perceber que as áreas mais pobres são as mais atingidas [...] é verdade que, ao contrário de outras enchentes menores, dessa vez algumas áreas mais ricas também alagaram, como o bairro Menino Deus, em Porto Alegre. Mas, ainda assim, não dá para dizer que todos foram atingidos da mesma forma.

---

<sup>3</sup> Os dados censitários de 2022 ainda não estavam disponíveis à época.

Figura 1 – Mapa de área alagada versus renda da Concentração Urbana de Porto Alegre



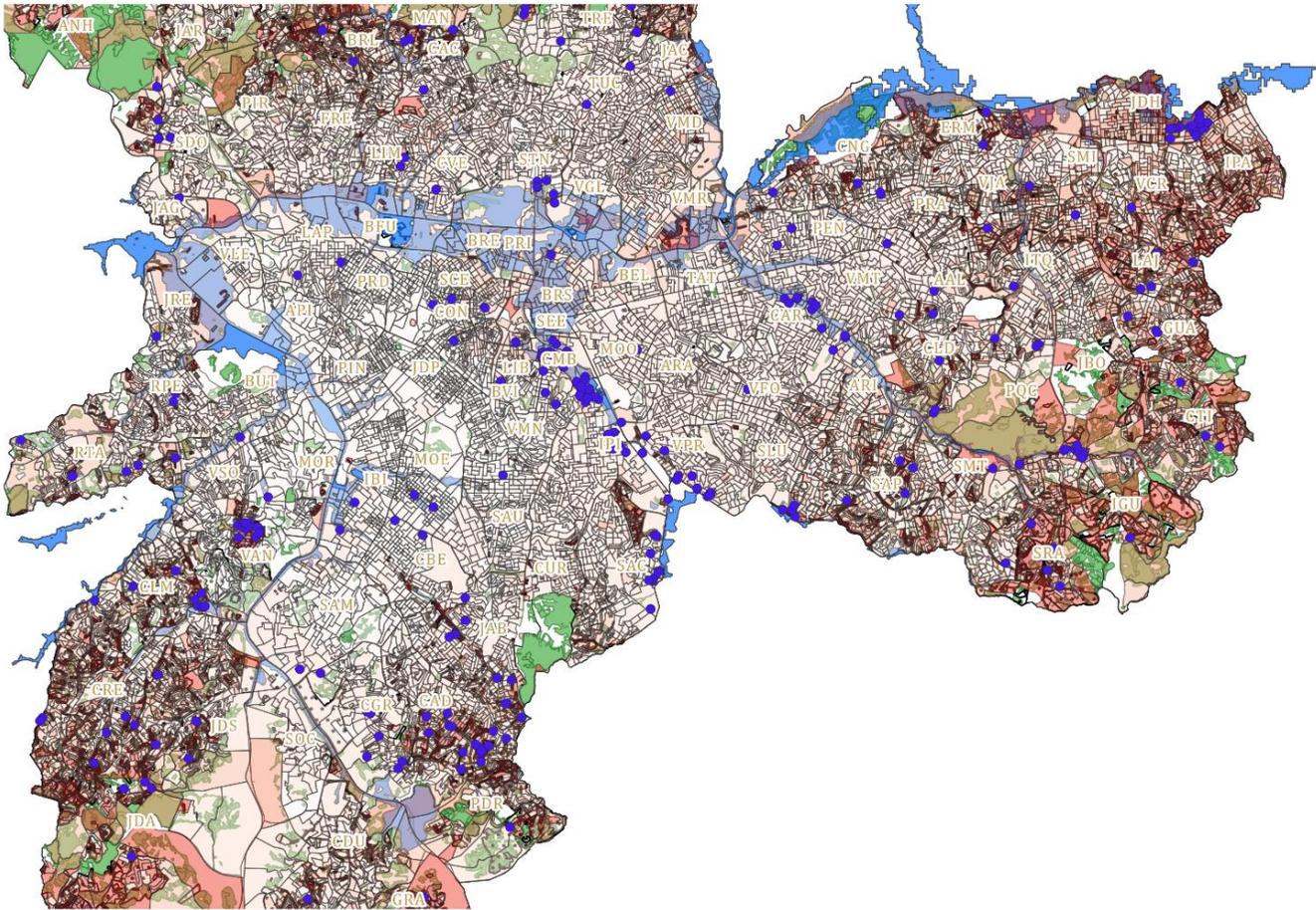
Área inundação em 6 de maio de 2024: IPH/  
UFRGS, IGEO/UFRGS, FAU/UFRGS  
Renda: IBGE - Censo Demográfico 2010 - Valor do  
rendimento nominal médio mensal das pessoas de  
10 anos ou mais de idade (com e sem rendimento)  
por setor censitário  
Área urbanizada da Concentração Urbana de Porto  
Alegre: IBGE (2015)

Elaboração: André Augustin - Observatório das  
Metrópoles

Fonte: Observatório das Metrópoles (2024).

De fato, ainda que bairros nobres tenham sido impactados, a resiliência financeira destas famílias seguramente as coloca em melhores condições de se recompor, se comparadas às famílias mais pobres. Além disso, “as áreas que mais sofreram com as enchentes apresentam uma concentração expressiva de população negra”, que herdou as desigualdades sociais da escravidão, abolida há pouco mais de um século.

Figura 2 – Mapa da área inundável TR 100 versus Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de São Paulo e outros dados



Mudanças climáticas: a adaptação começa pela Habitação



Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados do Geosampa (São Paulo, Cidade, 2024).

Fazendo-se um paralelo com o caso gaúcho, em São Paulo aplicou-se uma metodologia semelhante com base nos dados do Geosampa (São Paulo, Cidade, 2024), e para tanto foram adotados:

- 1) O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) correspondente ao censo de 2010 do IBGE, para equiparar com os dados de Porto Alegre, que em São Paulo considera não apenas a privação de renda, mas também as condições de acesso às políticas públicas nos setores censitários (SEADE, 2013).
- 2) O perímetro de área inundável TR 100, “em que um determinado evento pode ser igualado ou superado pelo menos uma vez em 100 anos”, de acordo com os metadados do portal.

Os resultados constam no mapa da Figura 2. Chama atenção o fato de que grandes porções da área inundável TR 100, às margens dos Rios Tietê e Pinheiros, incidem sobre setores censitários do centro econômico-financeiro da cidade, caracterizados por domicílios residenciais e não residenciais de padrão médio e alto, conforme apresentados na camada de Uso Predominante do Solo do Geosampa. Como explicar esta aparente contradição paulistana comparando-se à Concentração Urbana de Porto Alegre? A compreensão requereu que fossem adicionadas outras informações:

- 3) Ocorrências pontuais de inundações de 2019, que dentre os anos com dados georreferenciados, foi aquele com as maiores precipitações pluviométricas no recorte de 100 anos desde a inundação de referência, no início do século passado.
- 4) Localização dos loteamentos irregulares, núcleos de regularização fundiária de habitação de interesse social, favelas e remanescentes de mata atlântica, que são marcadores de vulnerabilidades urbanas, sociais e ambientais.

Os grupos de variáveis 3 e 4 indicam que ao longo do tempo, os segmentos sociais mais vulneráveis se deslocaram juntamente com as ocorrências de inundação em direção à periferia, tornando-se reféns da ocupação deletéria do solo. Esta é uma dinâmica bem conhecida dos estudiosos de Urbanismo: os mais pobres residem onde lhes é possível pagar o preço de mercado para aquisição ou aluguel de moradia, ou seja, nos territórios de pior infraestrutura e pior controle do ordenamento urbano-ambiental. E quando há melhoramentos que valorizam a terra, há uma tendência à gentrificação<sup>4</sup> – foi isso o que aconteceu com o enobrecimento do centro econômico-financeiro de São Paulo após a

---

<sup>4</sup> Num conceito amplo, o fenômeno da gentrificação implica no distanciamento da população mais pobre em relação aos territórios enobrecidos, devido à inviabilidade de renda para morar ali de aluguel ou casa própria.

concentração continuada de grandes investimentos públicos e privados, a começar pela retificação e drenagem da bacia do Tietê pela Companhia Light, a partir das prerrogativas do decreto 4.487 de 9 de novembro de 1928, cuja concessão incluía a área correspondente à máxima de cheia, e deu lugar aos loteamentos nobres dos Jardins, Pinheiros e Pacaembu.

A precariedade territorial da moradia popular é uma tendência nos países emergentes, entre os quais o Brasil, de modo que as considerações finais que seguem são pertinentes para os casos de São Paulo, Porto Alegre e região metropolitana.

- Se aos mais pobres resta morar nos territórios de maior vulnerabilidade social, urbana e ambiental, são eles também os mais vulneráveis aos impactos das inundações intensificadas pelas mudanças climáticas, logo, a adaptação começa pela habitação.
- A Constituição e o Estatuto da Cidade – lei federal 10.257 de 10 de julho de 2001, disponibilizam instrumentos urbanísticos que viabilizam, por um lado, assentar a população vulnerável em áreas dotadas de infraestrutura, ou, por outro lado, levar infraestrutura aonde a população vulnerável já se encontra assentada.
  - Optar por uma ou outra estratégia depende da leitura territorial e da capacidade administrativa e dos recursos de cada caso, mas o estado da arte em desenho urbano-ambiental recomenda cidades compactas que otimizem a mobilidade, a infraestrutura e o uso urbano do solo a fim de preservar os usos rurais e ambientais.
  - O limite de compactação das cidades é a sua própria capacidade de suporte urbano-ambiental e seus aparatos de resiliência.
  - Independentemente da estratégia, é preciso contornar a tendência à gentrificação onde houver intervenções de habitação de interesse social, de modo a fixar a população-alvo onde forem satisfatórias as condições de infraestrutura, serviços e resiliência urbana.

Em síntese, para escolher entre levar infraestrutura ou trazer a população vulnerável para onde já há; para orientar as políticas habitacionais pela cultura de novos empreendimentos ou de *retrofit*; para optar pela cultura de aquisição ou locação; tudo isso implica, na prática, em adotar com maior ou menor predominância o instrumento da reurbanização de favelas - neste sentido, este ensaio instiga a reflexão para o uso ambientalmente mais responsável deste instrumento do que tem sido praticado, bem como

o uso mais intensificado dos instrumentos de coibição dos imóveis ociosos e subutilizados para fins de habitação de interesse social em regiões centrais e adjacências.

Diante destes dilemas e complexidades, torna-se recomendável tomar decisões com fundamento na avaliação ambiental estratégica da política habitacional e das políticas vinculadas, sob ponto de vista sistêmico de cenários futuros que considerem as mudanças climáticas e seus agravos às vulnerabilidades sociais.

## REFERÊNCIAS

SANTOS, S. M.; GALLARDO, A. L. C. F. AAE no planejamento e gestão dos recursos hídricos: uma visão geral da literatura científica internacional. **REGA - REVISTA DE GESTÃO DE ÁGUA DA AMÉRICA LATINA**, v. 21, p. 1-16 Disponível em <http://dx.doi.org/10.21168/rega.v21e8> Acesso em 15 jul.2024.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Núcleo Porto Alegre analisa os impactos das enchentes na população pobre e negra do Rio Grande do Sul**. Disponível em <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/nucleo-porto-alegre-analisa-os-impactos-das-enchentes-na-populacao-pobre-e-negra-do-rio-grande-do-sul/#:~:text=Mapas%20produzidos%20pelo%20N%C3%BAcleo%20Porto%20Alegre%20do%20INCT,clim%C3%A1tico%20extremo%20ocorrido%20no%20Rio%20Grande%20do%20Sul>. Acesso em 15 jul.2024.

SÃO PAULO (CIDADE). **Mapa Digital da Cidade de São Paulo (Geosampa)**. Disponível em [https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Acesso em 15 jul.2024.

# Um Programa Nacional de Melhorias Habitacionais: dimensões, custos e impactos para superar inadequações e alcançar os ODS<sup>5,6</sup>

*A National Housing Improvement Program in Brazil: dimensions, costs, and impacts to overcome inadequacies and achieve SDGs*

## **Renato Balbim**

Doutor em Geografia Humana (USP). Pesquisador Titular na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, renato.balbim@ipea.gov.br

## **Cristine Santiago**

Doutora em Ciências Ambientais (UFSCar). Pesquisadora PNPD na Dirur, Ipea, cristine.dis@gmail.com

## **Cleandro Krause**

Doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ). Pesquisador Titular na Dirur, Ipea, cleandro.krause@ipea.gov.br

## **Luís Felipe Bortolatto da Cunha**

Bacharel em Ciências Econômicas (UFABC). Pesquisador PNPD na Dirur, Ipea, luisfelipebc@outlook.com

## **RESUMO**

As melhorias habitacionais envolvem intervenções nas moradias e em seus arredores para garantir condições mínimas de habitabilidade, segurança, saúde humana e ambiental, e dignidade. Nesse sentido, este artigo tem como objetivos (i) identificar as relações entre as melhorias habitacionais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assim como (ii) apresentar uma abordagem metodológica para quantificar e qualificar a precariedade habitacional no Brasil. A vinculação desses dois elementos se

<sup>5</sup> Artigo recebido em 15/08/2024, aceito para publicação em 26/09/2024.

<sup>6</sup> Versão preliminar deste texto foi publicada como Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, em agosto de 2023. Essa publicação contou com valiosas e criteriosas contribuições de Jeanne Christine Versari Ferreira Sapata.

justifica pelo objetivo maior de produzir indicadores que possam apoiar a tomada de decisão e ser utilizados como bases e referências para a avaliação de ações em andamento. Isso se torna particularmente relevante no contexto da nova política que deve ser estabelecida com a regulamentação do MCMV – na modalidade de melhorias habitacionais. A combinação de ambas as análises nos permite refletir sobre como uma estrutura programática específica para uma política de melhorias habitacionais poderia contribuir para a transversalidade das agendas urbanas, sociais, econômicas e ambientais, corroborando com o alcance dos objetivos da Agenda 2030.

**Palavras-chave:** inadequações habitacionais; objetivos de desenvolvimento sustentável; política habitacional; estudos urbanos.

#### **ABSTRACT**

Housing improvements involve interventions in homes and their surroundings to ensure minimum conditions of habitability, safety, human and environmental health, and dignity. This article aims (i) to identify the relationships between housing improvements and the Sustainable Development Goals (SDGs), as well as (ii) to present a methodological approach for quantifying and qualifying housing precariousness in Brazil. The linking of these two elements is justified by the larger goal of producing indicators that can support decision-making and be used as baselines and references for evaluating ongoing actions. This is particularly relevant in the context of the new policy that should be established with the regulation of the MCMV - housing improvements modality. Both analyses allow us to reflect on how a specific programmatic structure for a housing improvement policy could contribute to the transversality of urban, social, economic, and environmental agendas, corroborating with achieving the 2030 Agenda goals.

**Keywords:** housing inadequacies; Brazil; sustainable development goals; housing policy; urban studies.

#### **INTRODUÇÃO**

Este artigo tem como objetivo identificar as relações entre melhorias habitacionais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esse exercício permite identificar a conexão entre os indicadores já utilizados para monitorar e avaliar os ODS no Brasil e as ações de uma potencial política pública abrangente e integrada para melhorias habitacionais no país.

A relação entre os impactos das melhorias habitacionais e os ODS revela aos tomadores de decisão e gestores públicos seu potencial para transformar as piores condições socioespaciais enfrentadas pela sociedade brasileira. Tais inovações políticas, especialmente aquelas de impacto direto, envolvem a mudança na vida dos moradores de assentamentos precários e moradias inadequadas.

Além disso, o artigo apresenta o esforço metodológico e analítico atual empreendido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para qualificar e quantificar as inadequações habitacionais e estimar os custos para erradicá-las no Brasil. A conexão desses dois temas de pesquisa é justificada pelo objetivo maior de produzir indicadores que possam apoiar a tomada de decisão e ser usados como bases e referências para a avaliação de ações em andamento. Isso é particularmente relevante no contexto da

nova política que deve ser estabelecida com a regulamentação da modalidade de melhorias habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida.

Dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2021) revelam que, em 2019, mais de 24 milhões de domicílios urbanos apresentavam pelo menos um componente de precariedade, seja relacionado ao entorno urbano, ao próprio edifício ou às condições de posse da terra. Esta pesquisa é comumente usada como referência para a definição de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano. No entanto, pode e deve ser aprimorada.

As inadequações habitacionais medidas pela Fundação João Pinheiro avaliam oito tipos de inadequações, enquanto as experiências de políticas públicas para melhorias habitacionais analisadas pelo IPEA abordam pelo menos outros onze tipos de inadequações. Este conjunto de 19 tipos de inadequação revela um entendimento programático das ações a serem previstas em um programa de melhorias habitacionais e é utilizado aqui como uma experiência inicial de qualificação e quantificação do conjunto de melhorias a serem realizadas para superar as inadequações habitacionais no país.

A base de dados utilizada para calcular as inadequações é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico, 2019), com um universo de 28.884.000 famílias em domicílios urbanos e rurais. O IPEA e instituições parceiras propuseram novas metodologias para extrair dados sobre inadequações habitacionais do CadÚnico.

A decisão de utilizar essa fonte de dados deve-se a vários fatores. Por exemplo, ela permite desagregação municipal; oferece maior frequência de atualização e emprega procedimentos de busca ativa para reunir informações sobre famílias nas condições de vida de maior vulnerabilidade. Além disso, como discutiremos a seguir, existem limitações recentes nas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e o Censo Demográfico. Finalmente, há um esforço contínuo, retomado em 2023, para aprimorar essa base de dados como o principal registro utilizado pelas políticas sociais do governo federal, incluindo as políticas habitacionais. Isso envolve a geocodificação dos endereços do CadÚnico e a vinculação da base de dados com os registros administrativos municipais georreferenciados existentes.

Assim, neste artigo, começaremos por apresentar brevemente o que se entende por melhorias habitacionais. Nas seções seguintes, discutiremos os impactos das melhorias habitacionais e será apresentada uma análise dos impactos das melhorias habitacionais

nos ODS, suas metas e indicadores. Soma-se ainda uma proposta metodológica para quantificar e qualificar a precariedade habitacional com base nos dados do CadÚnico.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: O QUE SÃO MELHORIAS HABITACIONAIS?**

Busca-se aqui, de maneira sucinta, apresentar um breve entendimento do que sejam melhorias habitacionais. Para tanto, faz-se necessário compreender alguns outros termos e conceitos relacionados e utilizados nesta nota técnica. Dessa forma, optou-se por apresentá-los como uma espécie de glossário, garantindo assim que o acesso a essa contribuição seja o mais objetivo e amplo possível.

### **Inadequação ou precariedade urbanística**

Inadequações ou precariedades urbanísticas ou de infraestrutura ocorrem quando da inexistência do serviço ou de problemas relacionados a serviços como energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo, que, por sua vez, demandam melhorias urbanas (FJP, 2021). A intermitência dos serviços é também considerada como inadequação. Nesse caso, a melhoria habitacional está associada à capacidade de adaptação das famílias a essa condição vista em diferentes contextos (urbano, periurbano, rural etc.). No contexto metropolitano, em ocupações com alta densidade e similares, a erradicação dessa forma de precariedade depende da infraestrutura de responsabilidade do poder público ou de empresas concessionárias e similares – novamente, as melhorias habitacionais se inserem aqui como fundamentais paliativos.

### **Inadequação ou precariedade edilícia**

As inadequações ou as precariedades edilícias correspondem a problemas de habitação relativos a: i) inexistência de banheiro (unidade sanitária domiciliar) exclusivo; ii) inexistência de armazenamento de água; iii) situações de piso e cobertura inadequados; e iv) adensamento excessivo de moradores no domicílio (FJP, 2021). Somam-se a essas inadequações as seguintes situações que já compõem o leque de itens financiáveis (kits) reconhecidos pela atual política federal de melhorias habitacionais – Programa de

Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (REG MEL)<sup>7</sup>: alto grau de deterioração; insalubridade; insegurança; inexistência do padrão mínimo de edificação e habitabilidade definido pelas posturas municipais; e necessidade de acessibilidade para pessoas com deficiências.

### **Inadequação fundiária<sup>8</sup>**

A inadequação fundiária diz respeito à existência de habitações, ocupações ou imóveis em terrenos públicos ou privados que não tenham situação legal relacionada à posse da terra reconhecida sob diversos possíveis instrumentos que assegurem essa posse e, logo, o direito à moradia (FJP, 2021).

### **Melhoria habitacional**

A melhoria habitacional diz respeito às intervenções cujo objetivo é garantir as condições de habitabilidade daquele espaço construído, por exemplo, ampliar a área construída de domicílios com tamanho insuficiente para as necessidades da família; melhorar as condições de iluminação e ventilação naturais; instalar e/ou melhorar instalações hidrossanitárias (pias, vasos sanitários etc.); entre outras intervenções que busquem também solucionar as precariedades edilícias e urbanísticas. Isso melhora a “saúde do habitat” (Balbim *et al.*, 2024) e a qualidade de vida dos habitantes (Gomes, 2014; Balbim *et al.*, 2024).

### **Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS)**

A Athis foi definida pela Lei nº 11.888/2008, a qual assegura legalmente esse eixo da política pública que objetiva garantir a prestação de “assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia”. Ela é parte integrante do direito social à moradia previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), visando ao direito à moradia digna para as famílias com renda

---

<sup>7</sup> Trata-se de programa instituído pela Resolução CCFDS no 225, de 17 de dezembro de 2020, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS). Com o objetivo de promover o direito à moradia adequada à população de baixa renda por meio da concessão de financiamento, em condições especiais de subsídio, para a execução de obras e serviços destinados à regularização fundiária de núcleos urbanos informais e melhorias habitacionais, o programa atende famílias com renda mensal de até R\$ 2 mil.

<sup>8</sup> A regularização fundiária pode ser um importante coadjuvante às melhorias habitacionais e urbanísticas em prol da consolidação dos assentamentos humanos e da garantia da moradia digna. Entretanto, essa política não será aqui tratada por tratar de ações de naturezas distintas das melhorias edilícias (jurídica, administrativa, cartorial etc.).

mensal de até três salários-mínimos (Brasil, 2008; Balbim *et al.*, 2024). De acordo com a Lei nº 11.888/2008, a assistência técnica no âmbito da Athis “abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação”. Para além do direito à moradia, o serviço de assistência técnica também busca o seguinte: o melhor aproveitamento “do espaço edificado e de seu entorno” e a formalização da edificação ou a reforma da habitação pelo poder público, além de “evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental” e garantir que a ocupação do solo urbano mantenha consonância com as legislações pertinentes, notadamente urbanísticas e ambientais (Brasil, 2008).

### **Assessoria técnica**

Trata-se de termo comumente utilizado como referência a organizações sem fins lucrativos, formadas por arquitetos, assistentes sociais, engenheiros, advogados e outros profissionais, com a finalidade de prestar assessoria técnica a movimentos sociais de luta por moradia, comunidades e grupos organizados para o acesso à produção habitacional, viabilizada ou não com a participação do Estado, e a outras políticas sociais. As chamadas assessorias técnicas se desenvolveram sobretudo em São Paulo, e hoje se localizam com maior densidade nas regiões Sul e Sudeste do país. Mais recentemente, e com destaque ao apoio e ao fomento do sistema CAU, além das iniciativas de residência em arquitetura e urbanismo de universidades, a região Nordeste também experimenta um aumento expressivo no número de assessorias técnicas<sup>9</sup>. O desenvolvimento dessas entidades remonta ao fomento, pelo Estado, de mecanismos de autogestão.

### **Saúde do *habitat***<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Para mais informações, ver Fórum de Assessoria Técnica Popular do Nordeste (disponível em: <https://forumatpne.wixsite.com/site/publicacaoatual>) e também a Rede Moradia-Assessoria (disponível em: <https://www.moradiaassessoria.org.br/mapa>).

<sup>10</sup> A noção de saúde do *habitat* foi elaborada a partir de discussões coletivas para a produção da modelagem programática para a Athis, mais especificamente no bojo da parceria Ipea-CAU/Brasil. A definição desse termo amplo compõe o objetivo de um programa de Athis. Essa definição, assim como outras associadas, está presente no relatório de pesquisa *Projeto “Modelagem lógica para estruturação programática da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (Athis)”* (Balbim *et al.*, 2024).

A noção de saúde do habitat engloba as condições edilícias, sanitárias, ambientais e paisagísticas relacionadas à moradia e ao conjunto urbano que garantam qualidade e adequação do ambiente interno e externo da casa, assegurando a dignidade da vida de seus moradores e a valorização do lugar (Balbim *et al.*, 2024).

### **Produção social da moradia**

Por produção social da moradia, compreendem-se formas variadas de produção da habitação, que envolvem, em graus diversos, circuitos formais da economia, sejam públicos, sejam privados, mas que guardam a organização do processo e a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores (Balbim e Krause, 2014, p. 190). No campo das políticas públicas de habitação, as ações já desenvolvidas relativas à produção social da moradia, englobando as melhorias habitacionais, tiveram sempre o status de “programas alternativos”. Consequentemente, observa-se o enorme estoque habitacional em assentamentos precários, com diversas inadequações e, ainda, destituído de trabalho técnico especializado em sua produção, em todo o país (Balbim *et al.*, 2024).

### **Autogestão**

A autogestão pode ser compreendida como um meio de organização produtiva e social, sendo um conceito usado desde o início do século XIX, quando surgiu como um modo de produção alternativo ao modelo capitalista vigente. A igualdade entre as pessoas constitui a máxima que fundamenta a autogestão, e as associações de autogestão buscam comunitariamente a superação de vulnerabilidades, fazendo frente a lacunas produzidas pela falta de políticas públicas ou mesmo em associação a políticas de incentivo à autogestão. A primeira experiência abrangente de produção habitacional autogerida no Brasil ocorreu em São Paulo, na gestão de Luiza Erundina, de 1988 a 1992, no contexto do Programa Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps) comunitário, que consolidou experiências comunitárias anteriores, algumas inclusive fomentadas nos últimos anos de existência do Banco Nacional da Habitação (BNH), extinto em 1986. Em 2004, a criação do Programa Crédito Solidário pelo governo Lula tinha as associações e as cooperativas como operadores do processo, com liberdade para gerir os recursos destinados à produção de suas próprias moradias. Essa modalidade, a partir de 2009, passou a integrar o MCMV, denominada entidades (Guillerm; Bourdet, 1976; Lefebvre, 1969; Moreira, 2009; Balbim *et al.*, 2024).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO:

### IMPACTOS DAS MELHORIAS HABITACIONAIS

Estudos pontuam a dificuldade de avaliar os impactos de melhorias habitacionais na sociedade e no meio ambiente, ou ainda de individualizá-los, devido a sua não linearidade, suas subjetividades e seus efeitos “em cascata” promovidos ou potenciais (Balbim *et al.*, 2012; Balbim; Krause, 2019; Frediani; Cociña; Roche, 2023). A título de exemplo, na estruturação programática das melhorias habitacionais fomentadas pelo sistema CAU/Brasil, por meio da Athis, podem-se elencar ao menos 116 causas e outras 125 consequências do problema enfrentado (Balbim *et al.*, 2024).

Outro entrave na avaliação dos impactos das melhorias habitacionais reside no fato de que nem sempre é possível projetar como a vida dos indivíduos teria se desenrolado num cenário em que não houvesse melhorias habitacionais, já que há múltiplos fatores envolvidos em projeções dessa monta. Em outras palavras, o que se conhece em avaliação de impactos como “contrafactual” dificilmente pode ser replicado em temas de políticas para o *habitat*.

Finalmente, a inexistência e a dificuldade de produzir dados acerca de assentamentos precários e das inadequações habitacionais também dificultam a mensuração e a avaliação dos impactos das melhorias (Denaldi, 2022).

Ao mesmo tempo que dificuldades se apresentam para mensurar os impactos de melhorias que são diversas, complexas e subjetivas, essas características contribuem para a transversalidade da temática das melhorias habitacionais em relação aos ODS e para o auxílio à concretização da Agenda 2030.

Nessa perspectiva, diversos estudos buscam mensurar e propor metodologias que permitam aproximar-se da mensuração desses impactos a fim de apresentar dados concretos relacionados aos benefícios do investimento em habitação e, mais especificamente, em melhorias habitacionais. Por isso, esta seção apresenta um breve panorama dessa literatura para exemplificar de modo amplo os impactos que as melhorias habitacionais podem promover.

Tomando como base os achados da pesquisa do Ipea/CAU-Brasil (Balbim *et al.*, 2024) e a revisão bibliográfica aqui citada, pode-se dizer que as melhorias habitacionais têm impactos diretos em toda a economia e nas condições para que a cidadania plena seja atingida.

A seguir elencamos os principais setores econômicos e os aspectos da vida cotidiana para os quais existem evidências desses impactos, bem como estudos relacionados para que eles possam ser analisados e mensurados. São eles: i) crescimento do produto interno bruto (PIB) e diminuição da desigualdade; ii) economia local e solidária; iii) geração de emprego; iv) trabalho decente; v) vida comunitária; vi) emancipação feminina e políticas de gênero; vii) meio ambiente; viii) segurança alimentar; ix) acesso à água; x) acesso ao esgotamento sanitário; xi) saúde da família; xii) saúde comunitária; xiii) saúde mental; xiv) sistema e política de saúde; xv) dignidade humana, higiene básica, em especial de mulheres; xvi) acesso a transporte, eletrificação e outros serviços; xvii) educação, sobretudo a infantil; xviii) segurança; xix) felicidade; xx) acesso a direitos; xxi) resiliência ambiental; xxii) condições climáticas do ambiente de vida; e xxiii) segurança da posse, entre outros não aqui referenciados em bibliografias.

Desse modo, e como será detalhado a seguir, observa-se que investir em melhorias habitacionais pode atender – ou mesmo ultrapassar – as metas e os indicadores previstos para o ODS 11, sendo relevante analisar em maior profundidade a relação dessas intervenções com os demais ODS a fim de contribuir para maior articulação, integração e transversalidade dessa agenda.

Relatório recentemente publicado pela organização não governamental (ONG) Habitat for Humanity (Frediani; Cociña; Roche, 2023) aponta que, em relação à renda, o acesso à moradia adequada, através da erradicação das inadequações, pode gerar, ao longo dos anos, impacto direto de até 10,5 pontos percentuais no PIB. Aponta-se, ainda, que o crescimento econômico e o do padrão de vida nos assentamentos precários teriam impacto econômico superior ao custo de assegurar a moradia adequada em muitos países.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) estima que o setor de construção não apenas tem o potencial de movimentar a economia de um país, mas também pode ser a chave para a retomada do crescimento econômico, de modo que, para cada 1% de crescimento no setor da construção, a taxa de crescimento do PIB pode aumentar até 0,07% (Housing..., 2022). No Brasil, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi um exemplo de como o setor de construção pode contribuir para impulsionar a economia.

Por vezes, a incapacidade de moradores para investirem em sua moradia constitui um entrave para a melhoria de sua habitação e de suas condições de vida. Esse problema pode ser endereçado por meio de iniciativas populares – que podem ser, como já ocorreu no Brasil, apoiadas por políticas públicas –, como o empréstimo por cooperativas, bancos

comunitários e moedas locais que contribuem para fomentar a economia local sem evasão das divisas para o circuito superior da economia (Santos, 1975; Moreno, 2022; Pupo, 2022).

Os investimentos em melhorias habitacionais e na urbanização de assentamentos precários (*slum upgrading*) contribuem, para além do PIB, com a geração de emprego<sup>11</sup> e trabalho decente<sup>12</sup> nesses espaços, principalmente em contextos de iniciativas com parceria popular e autoconstrução, como demonstra o estudo de Smith e Brown (2019). Nos assentamentos precários, a regra é a autoconstrução da moradia, notadamente no Sul global, revelando grande potencial para o estabelecimento de parcerias público-populares<sup>13</sup> (PPPPop) nessa área, com impactos positivos no capital social das comunidades.

Ressalta-se que a geração de emprego se dá principalmente, mas não apenas, para os habitantes dos assentamentos precários. Tomando como exemplo iniciativas de Athis (Lei nº 11.888/2008), as intervenções que resultam em melhorias habitacionais empregam profissionais na área de arquitetura e engenharia e são diretamente relacionadas ao setor de construção civil, saúde, assistência social, direito e outras indiretamente relacionadas.

No mesmo tema, Degert, Parikh e Kabir (2016) destacam o potencial de, a partir das condições de moradia e iniciativas associadas à comunidade local, criar oportunidades econômicas com base na capacitação da comunidade, o que contribuiria para fortalecer o circuito inferior da economia urbana (Santos, 1975). Experiências similares tiveram impactos positivos no fortalecimento de aspectos comunitários no contexto da luta pela moradia e da emancipação de mulheres como consequência de iniciativas promovidas por bancos comunitários (Pupo, 2022).

---

<sup>11</sup> É importante pontuar que estudos que estimam o número de empregos criados baseiam-se majoritariamente na construção de novas moradias, não havendo um dado para empregos criados por projetos de melhorias habitacionais.

<sup>12</sup> O conceito de trabalho decente é central para os ODS e para a Agenda 2030, sendo compreendido como um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas. Mais informações em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm>.

<sup>13</sup> Nos últimos anos, o conceito de PPPPop vem sendo utilizado de maneira genérica em referência a parcerias com a sociedade civil organizada para viabilizar e expandir iniciativas de autogestão e outras, como o caso de melhorias habitacionais. Em 2019 foi apresentado o Projeto de Lei nº 4517, que institui a parceria público-privada popular (PPPP), no âmbito da competência prevista no art. 24, I; art. 25, §1º; e art. 182 da CF/1988, bem como na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Recentemente foi publicado no jornal argentino *Página 12* uma matéria sobre parcerias similares especificamente para melhorias habitacionais executadas com recursos do imposto sobre grandes fortunas (disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/572683-pala-pico-e-inclusion-el-plan-de-integracion-sociourbana-en-?ampOptimize=1>).

Smith e Brown (2019) também avaliam que, para além da criação de empregos, por vezes os investimentos em melhorias habitacionais podem promover mudanças nos meios de vida dos habitantes de assentamentos precários. Observou-se, no estudo de caso realizado no Quênia pelos autores, que a melhoria das condições da moradia – no caso, o acesso a lotes maiores – fez que com que 90% das habitações começassem a desenvolver atividades relacionadas à agricultura urbana.

Essa constatação de Smith e Brown (2019) revela a complexidade e os impactos em cascata que o investimento em melhorias habitacionais pode promover. Nesse caso ocorreu o fomento indireto à agricultura urbana, que, por sua vez, tem impactos positivos no meio ambiente, notadamente na pegada ecológica das cidades, assim como na segurança alimentar, na promoção da economia local, entre outros.

Tratando-se das melhorias associadas ao acesso a serviços básicos, estudos observam o impacto direto da promoção do acesso a abastecimento de água e esgotamento sanitário em relação à saúde dos moradores (Degert; Parikh; Kabir, 2016). Nesse contexto, é válido revisitar o dado da Organização Mundial de Saúde (OMS) de que, para cada dólar investido em água e esgoto, há um retorno de US\$ 4,3 economizados em saúde (Every..., 2014).

Para além da saúde, a ausência de abastecimento de água nas habitações impacta principalmente na vida de mulheres e meninas, pois é sobre elas que normalmente recai a responsabilidade de coletar água, enfrentando desafios também relacionados ao esgotamento sanitário e à higiene menstrual (ONU, 2016). A ausência de instalações sanitárias nas habitações também afeta negativamente essas realidades, e iniciativas como o projeto Nenhuma Casa sem Banheiro do CAU do Rio Grande do Sul (CAU/RS) interferem positivamente na dignidade, na saúde, na qualidade de vida e na segurança de gênero das mulheres que residem em assentamentos precários (Somekh; Balbim, 2023; “Nenhuma..., 2020).

Considerando-se a provisão de serviços básicos sob o aspecto quantitativo e também qualitativo, os impactos positivos são multiplicados. Samad e Zhang (2016) observaram que o acesso à energia elétrica está associado a um aumento de 9,6% da renda de habitantes de assentamentos precários. Contudo, caso o acesso seja a um serviço estável, sem interrupções ou apagões, o aumento verificado foi de 17%.

Situação similar também foi identificada durante a pandemia de covid-19 em assentamentos precários brasileiros, pois os moradores dessas localidades tinham

dificuldades em cumprir as recomendações de higiene da OMS devido às interrupções e à intermitência no serviço de abastecimento de água (Rodrigues, 2021).

Irregularidades na oferta de serviços básicos também podem levar à perda de oportunidades de trabalho ou de educação (Obolensky *et al.*, 2019), por exemplo, problemas no serviço de transporte público ou a dificuldade de jovens meninas para irem à escola no período menstrual (ONU, 2016).

Estima-se que montantes entre 0,1 e 0,2% do PIB são perdidos anualmente devido à provisão de serviços sem confiabilidade aos usuários – como os casos supracitados de apagões, falta d’água e interrupção no transporte (Obolensky *et al.*, 2019).

Em relação à educação, as melhorias habitacionais podem incrementar os resultados da educação infantil, já que os aspectos das habitações que são alvo de melhorias, como iluminação natural, iluminação elétrica e ventilação natural adequada, bem como espaços para atividades, contribuem para o estudo e a realização de tarefas educacionais no contexto da residência e, desse modo, podem impactar na educação. Conseqüentemente, adultos que tiveram sua educação prejudicada terão maiores dificuldades na busca por empregos e na obtenção de renda (Cunningham; MacDonald, 2012). Segundo Frediani, Cociña e Roche (2023), a expectativa de frequência escolar pode aumentar até 28% em alguns países. Globalmente, até 41,6 milhões de crianças e jovens poderiam estar matriculados no ensino fundamental e médio por conta das melhorias habitacionais, o que equivale a 16,1% do total de crianças e jovens que atualmente não têm acesso à educação (Frediani; Cociña; Roche, 2023).

Além disso, as melhorias habitacionais possuem enorme potencial não apenas para a melhoria da saúde dos moradores em si, mas também para a economia gerada ao sistema de saúde e para a melhoria das condições ambientais associadas à saúde (Henson *et al.*, 2020; Gomes, 2021). Quanto à expectativa de vida, a erradicação das inadequações pode aumentar em até 4% – ou 2,4 anos a mais – a média no mundo apenas pelo efeito direto de assegurar acesso à moradia adequada nos assentamentos precários (Frediani; Cociña; Roche, 2023). Em escala global, até 738.565 mortes poderiam ser evitadas anualmente (Frediani; Cociña; Roche, 2023), número maior do que o oriundo da erradicação da malária.

Adebowale, Morakinyo e Ana (2017) observaram uma relação entre casas construídas com materiais inadequados ou precários e a mortalidade de crianças com menos de cinco anos na Nigéria. Já Cattaneo *et al.* (2009) observaram a diminuição de doenças causadas por parasitas, diarreia e anemia em crianças pequenas após ações de

melhoria habitacional que cimentaram o chão – previamente de terra batida – das habitações. Também foi observada melhora no desenvolvimento cognitivo dessas crianças.

No campo da saúde mental, o aumento do estresse em grupos de menor renda foi observado em pessoas que não têm casa própria (Bloze; Skak, 2012). Ao mesmo tempo, o bem-estar e a qualidade de vida aumentaram com a satisfação em relação à moradia, diminuindo níveis de depressão e estresse (Cattaneo *et al.*, 2009).

Outro impacto subjetivo foi observado por Galiani *et al.* (2017). Na América Latina, constatou-se que os moradores de habitações que receberam melhorias habitacionais ficaram mais felizes em relação à qualidade de vida. Observou-se, em alguns casos, o sentimento de maior segurança e também a melhora na saúde das crianças.

Soares (2007), Ferreira e Santana (2013), Silva e Burnett (2015), Albernaz *et al.* (2017) e Smith e Brown (2019) também observaram que iniciativas de melhorias habitacionais com participação popular foram capazes de estabelecer a identidade coletiva das comunidades, bem como aprimorar a habilidade de defender seus direitos, sendo outros aspectos subjetivos dos impactos das melhorias.

Considerando-se as questões ambientais, melhorias habitacionais fazem com que as moradias e seus residentes – e, em maior grau, os assentamentos de modo geral – estejam mais bem preparados para riscos relacionados à crise climática por meio de maior adaptabilidade de estruturas que permitam evitar ou reduzir possíveis efeitos negativos de desastres ou catástrofes ambientais (Satterthwaite *et al.*, 2020).

Nesse sentido, podem-se citar habitações com maior conforto térmico, que contribuem para que os residentes suportem melhor ondas de temperaturas extremas; estruturas de drenagem apropriadas à realidade de cada assentamento; habitações que permitam e preservem as funções ecossistêmicas, contribuindo para a redução do risco de desastres; o mapeamento das áreas de maior risco geológico e ambiental para identificar a necessidade de realocações de moradias; e a instalação de sistemas de alerta e evacuação para casos extremos (UNISDR, 2015; Satterthwaite *et al.*, 2020).

Contudo, é necessário observar que nem sempre as melhorias ambientais são capazes, sozinhas, de prevenir todo tipo de risco ambiental em assentamentos precários. Alguns riscos demandam ações integradas de políticas públicas, que podem até mesmo ultrapassar o recorte do assentamento, como é o caso da necessidade de programas amplos e integrados de manejo de águas pluviais para evitar enchentes, inundações e alagamentos (Satterthwaite *et al.*, 2020). Uma estratégia possível para a política pública é a definição

de tipologias que indiquem o tipo de intervenção ou ação necessária, por exemplo, em planos locais de habitação de interesse social (PLHIS) ou em diagnósticos habitacionais intermunicipais (Denaldi, 2022).

Degert, Parikh e Kabir (2016) elencam a qualidade do ar e a conservação da biodiversidade como pontos que usualmente não estão inseridos no escopo de projetos de melhorias habitacionais, ou, ainda, como pontuado anteriormente, casos em que as ações necessárias ultrapassam o escopo do projeto, necessitando de articulações entre distintas políticas públicas.

Nesse sentido, Denaldi e Ferrara (2018) destacam a permanência do desafio de articulação entre políticas públicas urbanas e ambientais, desafio similar na escala global (Frediani; Cociña; Roche, 2023), não obstante as evoluções observadas nas ações de urbanização de favelas no Brasil (Balbim; Krause, 2019).

É importante pontuar, em relação a esses aspectos, que houve avanços e retrocessos nessa articulação. No caso da regularização fundiária, a edição da Lei nº 13.465/2017 a tornou uma prática majoritariamente cartorial na política habitacional brasileira, enfraquecendo os aspectos ambientais que carregava anteriormente, presentes no marco legal revogado; e a reedição do MCMV em 2023 não reverteu essa mudança (Balbim, 2022, 2023).

Por outro lado, o MCMV contou, anteriormente, com iniciativas – ainda que pontuais – de instalação de painéis solares para a geração de energia elétrica de matriz sustentável, com viabilidade comprovada (Souza; Ferreira, 2019) e grande potencial para melhorar a qualidade de vida de famílias e comunidades (Melo *et al.*, 2018). Nesse sentido, a reedição do programa em 2023 trouxe a previsão do “subsídio verde”, destinando aportes complementares àqueles projetos que incorporem tecnologias sustentáveis (Balbim, 2023). Trata-se de questões que devem ganhar maior destaque nas ações do programa, buscando maior alinhamento e integração com a Agenda 2030, os ODS e a sustentabilidade, além da adaptabilidade e da resiliência dos assentamentos humanos, particularmente dos assentamentos precários, na perspectiva de “não deixar ninguém para trás”.

## **AÇÕES E IMPACTOS DAS MELHORIAS HABITACIONAIS NOS ODS E SEUS INDICADORES**

Dando sequência ao esforço de formulação de um programa ou uma política estruturada de melhorias habitacionais a partir de evidências, buscou-se relacionar os

possíveis e esperados impactos de ações e diretrizes associadas a melhorias habitacionais verificadas na estruturação programática em desenvolvimento, em parceria com o CAU/Brasil, sobre cada um dos dezessete ODS.

Esses impactos foram classificados como diretos e indiretos, e verificou-se que ações de melhorias habitacionais, elencadas a partir da estruturação programática, afetam todos os dezessete ODS – nove de maneira direta e os outros oito de maneira indireta.

Além da análise dos potenciais impactos, verificamos as metas e os indicadores nacionais<sup>14</sup> de cada ODS que estavam mais estreitamente relacionados às ações e diretrizes de um programa de melhorias habitacionais. A análise começou listando os ODS e identificando as ações relacionadas a cada um, com foco na estrutura dos programas de melhorias habitacionais do Brasil, particularmente em nível federal. O passo seguinte envolveu estabelecer as mesmas conexões para identificar as metas nacionais e os indicadores relacionados, escrutinando as centenas de metas e indicadores dos ODS no contexto das melhorias habitacionais<sup>15</sup>.

No total, 27 metas nacionais e 38 indicadores estão relacionados às melhorias habitacionais, revelando a aderência dessa política ao quadro mais amplo dos ODS e, acima de tudo, indicando a diversidade de possibilidades para avaliar os esforços que podem ser realizados pelo Estado e pela sociedade para superar a precariedade habitacional.

## **QUANTIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DAS DEMANDAS POR MELHORIAS HABITACIONAIS NO PAÍS**

São vários os desafios para a mensuração das necessidades de melhorias habitacionais em todo o mundo, bem como para a elaboração de políticas públicas, seu necessário monitoramento e sua avaliação.

Para subsidiar o planejamento dessa política no Brasil, a partir de evidências da dimensão e da multiplicidade do problema, buscaram-se em registros administrativos

---

<sup>14</sup> As metas globais foram adaptadas às prioridades do Brasil, levando em consideração as estratégias, planos e programas nacionais, bem como os desafios do país. Mais informações em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8636/1/Agenda%202030%20ODS%20Metas%20Nac%20dos%20Obj%20de%20Desenv%20Susten%202018.pdf>.

<sup>15</sup> A análise detalhada não está incluída neste artigo, mas pode ser encontrada na nota técnica "Dimensões, Custos, Impactos das Inadequações Habitacionais e Sua Relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Subsídios para um Programa Nacional de Melhorias Habitacionais no Brasil," disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12397>.

alternativas às restrições censitárias que permitam qualificar as inadequações e produzir indicadores aderentes, ao menos, em âmbito municipal.

No Brasil, o principal indicador utilizado para monitorar as necessidades habitacionais é a sequência de estudos acerca do déficit habitacional produzida pela FJP (2021). Esses estudos destacam quatro componentes do déficit habitacional quantitativo, que representa a demanda por uma nova moradia: habitação precária, adensamento excessivo de domicílios alugados, coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel urbano.

Adicionalmente, há o chamado déficit habitacional qualitativo, ou seja, a inadequação de moradias, que reflete a parcela da população que mora em habitação permanente e durável, mas com algum tipo de precariedade edilícia, precariedade urbanística (serviços urbanos) ou em situação de inadequação fundiária, o que representa a demanda por melhorias habitacionais, serviços urbanos e regularização fundiária.

O estudo da FJP contempla uma estimativa municipal a cada dez anos, com base na amostra do Censo Demográfico, e uma estimativa agregada por estado e região metropolitana, no período intercensitário, a partir da PNAD.

A metodologia da FJP já passou por diversas adaptações desde a primeira publicação em 1990 (FJP, 2021). Na mais recente, passou a utilizar os registros administrativos do Cadastro Único para estimar os domicílios improvisados, visto que a pergunta referente a esse componente não foi incluída na PNAD Contínua – pesquisa do IBGE que subsidiou a estimativa no período de 2016 a 2019. Na próxima publicação do déficit habitacional municipal, a metodologia da FJP precisará passar por mais uma nova revisão, visto que o questionário da amostra do Censo Demográfico 2022<sup>16</sup> não incluiu perguntas sobre o valor do aluguel e sobre o acesso à energia elétrica. Verifica-se, assim, a possibilidade de que novos modelos de mensuração do déficit habitacional possam se consolidar e responder às demandas de aperfeiçoamento das políticas públicas, como aqui relatadas.

### **O Cadastro Único como base de dados para quantificação/qualificação das inadequações**

---

<sup>16</sup> Disponível em:  
[https://censo2022.ibge.gov.br/np\\_download/censo2022/questionario\\_amostra\\_completo\\_CD2022\\_atu\\_alizado\\_20220906.pdf](https://censo2022.ibge.gov.br/np_download/censo2022/questionario_amostra_completo_CD2022_atu_alizado_20220906.pdf).

O Cadastro Único vem sendo utilizado como fonte de dados para acompanhar a evolução do quadro habitacional do Espírito Santo, pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), desde 2015. Isso permitiu identificar anualmente o déficit habitacional quantitativo municipal e estabelecer o perfil do déficit por categorias de análise, como sexo, raça, grupo etário, escolaridade, ocupação, deficiência (IJSN, 2019). Tomando como referência o estudo do IJSN no Espírito Santo, o Instituto Mauro Borges (IMB) produziu um estudo similar para Goiás (Lima; Prado; Cardoso, 2018). A mesma metodologia foi adaptada pelo Ipea para investigar a existência de déficit habitacional na situação de moradia anterior das famílias que vieram a mudar-se para empreendimentos do MCMV nas vinte maiores cidades do país (CMAP, 2020; Krause *et al.*, 2023).

Em razão da necessidade de estimar o déficit e a inadequação habitacional na escala municipal, Feitosa, Cunha e Roseback (2023) também propõem uma abordagem metodológica para a estimativa do déficit habitacional com os dados do Cadastro Único. Nesse estudo, também é computado o déficit habitacional qualitativo, referente à precariedade edilícia e urbanística, componente que não foi abordado nas metodologias do IJSN e do IMB.

### **Quais são as ressalvas ao Cadastro Único e o que pode ser aperfeiçoado?**

Cabem aqui duas considerações iniciais. É importante ressaltar que os dados contidos no Cadastro Único são autodeclarados, o que representa uma fragilidade. Por isso, já foi recomendado que o ministério responsável construa uma estratégia de verificação, por meio de amostragem, que poderá melhorar a confiabilidade dos dados (CMAP, 2020).

Outra ressalva refere-se ao perfil das famílias inscritas nesse cadastro. Podem ser registradas, em termos gerais, famílias com renda mensal familiar per capita de até meio salário-mínimo; ou com renda mensal total de até três salários-mínimos; ou que possuam renda acima dessas mencionadas, mas que estejam vinculadas ou possuam interesse em algum programa ou benefício que seja concedido pelo Cadastro Único. Por outro lado, os principais programas sociais que fazem busca ativa e incluem famílias no cadastro têm limites de renda inferiores: no caso do Bolsa Família, os limites costumam ser menores que um quarto de salário-mínimo de renda domiciliar per capita, que é também o limite de renda de famílias atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Portanto, é possível que potenciais beneficiários de outros programas e ações, como a Athis, não tenham sido necessariamente incluídos no Cadastro Único por busca ativa. Logo, as

famílias cadastradas corresponderiam, em geral, à parcela de maior vulnerabilidade dentro do universo de famílias elegíveis a programas e ações que podem, também, atender famílias com renda mais alta – ainda que dentro de um segmento de baixa renda, grosso modo (Krause *et al.*, 2023).

Vistas de outro modo, essas indicações revelam uma tendência para que se considerem as famílias inscritas no Cadastro Único como aquela porção dos beneficiários mais prioritários para a Athis e as melhorias habitacionais, razão para prosseguirmos utilizando esse recorte. Reforça-se ainda que o Cadastro Único tem “abrangência quase censitária da população pobre e de sua condição de vida que permite a elaboração de diagnósticos para definição e operacionalização das políticas sociais do país” (Direito; Koga; Licio, 2023, p. 45).

Ademais, o Cadastro Único sofreu forte impacto de estratégias políticas nos últimos anos, razão pela qual decidimos utilizar a base de 2019, tida como mais precisa<sup>17</sup>. O atual cenário é de aprimoramento da base, inclusão de novas famílias por meio de programas sociais, em especial o MCMV, e possibilidade de localização dessas famílias através da geocodificação, fundamental para o uso da base em análises intraurbanas e a precisão na definição do universo dos beneficiários de políticas como as de melhorias habitacionais.

### **Análise quantitativa de inadequações habitacionais a partir do Cadastro Único**

Para a análise da demanda por políticas públicas de melhorias habitacionais, foram considerados apenas os domicílios particulares permanentes próprios. Ou seja, não foram considerados domicílios improvisados, coletivos ou alugados. Além disso, buscou-se, por intermédio do endereço declarado pelas famílias, identificar domicílios do tipo apartamento não elegíveis a alguns tipos de melhoria habitacional.

Foram consideradas as moradias em cômodo, uma referência ao que comumente se chama de cortiços. Faz-se essa ressalva porque seria a única variável utilizada de sobreposição com o método de cálculo do déficit habitacional empregado pela FJP.

Há também a exceção dos domicílios rústicos, que, apesar de considerados, estão destacados nas totalizações. Por terem material de parede inadequado, eles demandariam

---

<sup>17</sup> Segundo a análise feita por Direito, Koga e Licio (2023, p. 46) para a publicação *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas*, “o CadÚnico passou por diferentes movimentos de expansão até 2016, quando tendências de retração e desmobilização ou, ainda, de redirecionamento de capacidades passaram a ser identificadas, apresentando risco de desmonte do ambiente institucional até então construído”. Apesar desse recente “desmonte”, o Cadastro Único voltou a ser prioridade no governo federal, e a metodologia aqui proposta poderá ser imediatamente utilizada nas bases revisadas ainda em 2023.

a reconstrução parcial ou total da moradia, item previsto em políticas de melhoria habitacional, a exemplo dos esforços exitosos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional (Codhab), do Distrito Federal. Esse universo será computado e analisado em destaque em função de seu custo vultoso e, também, porque se entende que a solução pode envolver novas unidades habitacionais.

No caso dos domicílios com precariedade edilícia, a necessidade de melhoria habitacional pode ser lida diretamente a partir da situação de inadequação. Por exemplo, os domicílios sem banheiro demandam a construção de um novo banheiro, isolado ou contíguo.

No que se refere às precariedades urbanísticas, a fonte de dados não permite identificar se elas ocorrem pela ausência de cobertura do serviço público ou pela ausência de ligação do domicílio à infraestrutura urbana (água, saneamento e luz). Uma vez que exista ausência de esgotamento sanitário, por exemplo, é possível fazer ligação à rede geral quando disponível; caso contrário, pode-se avaliar a instalação de fossa séptica e sumidouro, ainda uma melhoria habitacional, nos contextos em que esse uso seja aceitável. Nesse sentido, optou-se por englobar todos os componentes, pois entende-se que, com ou sem a possibilidade imediata de ligação à rede de serviços, há a necessidade de melhorias, por exemplo, quadros de luz, ou a instalação de caixa d'água como alternativa à inexistência ou à intermitência do serviço de abastecimento.

Feitas essas considerações iniciais, a tabela 1 relaciona os tipos de inadequações com a solução de melhoria habitacional correspondente e a demanda identificada pelo Cadastro Único. As soluções baseiam-se no normativo do Programa REG MEL do governo federal<sup>18</sup>.

Com base na demanda de melhoria habitacional pelo Cadastro Único e nos custos individuais das soluções, foi feita uma estimativa inicial do custo global de um programa com esse escopo, a qual é apresentada na tabela 2. Os custos individuais utilizados são aqueles disponibilizados com o normativo do Programa REG MEL, à exceção da estimativa para reconstrução total, que foi obtida a partir dos custos de referência para construção de uma residência unifamiliar térrea padrão baixo de 43,6 m<sup>2</sup> utilizado pelo

---

<sup>18</sup> O normativo do Programa REG MEL encontra-se na publicação: Casa Verde Amarela. Manual de Instruções. Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. 2021. 45p. Além dele, também foram utilizadas as planilhas de custeio dos kits de melhorias para elaboração e aperfeiçoamento das inadequações a serem dimensionadas.

Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).<sup>19</sup> Os custos individuais variam conforme a UF, portanto o valor de referência apresentado é uma média dos custos globais divididos pela demanda.

Das 28.884.000 famílias presentes no Cadastro Único em 2019, 28.767.688 tinham os registros completos e consistentes, por isso foram consideradas na análise. Dessa forma, a metodologia proposta indica que, do total de 28.767.688 famílias incluídas na análise, pelo menos 13.408.451 (46,6%) poderiam ser beneficiadas por um programa de assistência técnica gratuita e melhoria habitacional.

Com base nessa demanda, estima-se que seria necessário investimento superior a R\$ 118 bilhões em melhoria, sem considerar os casos de déficit habitacional (reconstrução total de domicílios rústicos). Tendo em vista a reconstrução total, os custos globais seriam de R\$ 192 bilhões.

É importante destacar as limitações da metodologia aplicada. Por um lado, a quantidade de beneficiários e os custos devem ser ainda maiores, visto que, como já apontado, nem todas as famílias de baixa renda estão registradas no Cadastro Único. Além disso, existem outros tipos de inadequações edilícias que não são registrados pelo questionário. Por outro lado, não é possível afirmar que as soluções propostas são aplicáveis a todos os casos em que a precariedade foi identificada. Talvez alguns domicílios sem abastecimento de água por rede pública já tenham caixa d'água, por exemplo. Portanto, a análise quantitativa da demanda e dos custos globais é um esforço em construção. A pesquisa prevê a inclusão de novas fontes de dados, que serão combinadas para obter estimativa mais precisa.

O referido Programa REG MEL propôs o investimento de recursos através de “kits de melhorias habitacionais” para cada tipo de inadequação.<sup>20</sup> Entende-se que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) tomou como base para a elaboração dos kits algumas sugestões e avaliações realizadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Eloy *et al.*, 2021), além dos resultados de parcerias firmadas com a Controladoria-Geral da União (CGU) e com o Tribunal de Contas da União (TCU).

<sup>19</sup> Disponível em: [https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-demonstracoes-de-uso-fichas-tecnicas/Ficha\\_Tecnica\\_13105.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-demonstracoes-de-uso-fichas-tecnicas/Ficha_Tecnica_13105.pdf).

<sup>20</sup> Ver Instrução Normativa CCFDS nº 2 de 2021.

Tabela 1. Quantitativo de famílias com inadequações e respectivas soluções

Tipo de inadequação	Solução de melhoria habitacional	Descrição	Quantidade de famílias (Cadastro Único/2019)		
			Urbana	Rural	Total
Material de parede inadequado	Reconstrução total	Famílias que moram em domicílio no qual o material predominante das paredes externas é madeira aproveitada, palha ou outro material (exceto alvenaria, madeira aparelhada e taipa).	410.405 (4,9%)	372.066 (7,4%)	782.471 (5,8%)
	Revestimento externo de paredes	Famílias que moram em domicílio no qual o material predominante das paredes externas é taipa não revestida.	98.708 (1,2%)	254.891 (5,1%)	353.599 (2,6%)
Adensamento excessivo com possibilidade de melhoria habitacional	Novo cômodo isolado/contíguo	Famílias que moram em domicílio onde dormem três ou mais pessoas por dormitório, excluindo-se os domicílios do tipo apartamento.	2.767.963 (33%)	850.727 (16,9%)	3.618.690 (27%)
Ausência de banheiro	Novo banheiro isolado/contíguo	Famílias que moram em domicílio sem banheiro ou sanitário, seja no domicílio, seja na propriedade, excluindo-se os domicílios do tipo apartamento.	381.457 (4,6%)	978.445 (19,4%)	1.359.902 (10,1%)
Material de piso inadequado	Contrapiso e revestimento cerâmico novo em cômodo padrão	Famílias que moram em domicílio onde o material predominante do piso é terra ou madeira aproveitada.	471.867 (5,6%)	537.916 (10,7%)	1.009.783 (7,5%)
Ausência de água canalizada	Revisão/instalação de instalações hidrossanitárias	Famílias que moram em domicílio sem água canalizada em pelo menos um cômodo.	924.965 (11%)	1.925.031 (38,3%)	2.849.996 (21,3%)
Ausência de alternativa de esgotamento sanitário	Fossa séptica e sumidouro	Famílias que moram em domicílio sem ligação à rede coletora de esgoto ou fossa séptica, excluindo-se domicílios do tipo apartamento.	4.379.630 (52,3%)	2.861.776 (56,9%)	7.241.406 (54%)
Ausência de abastecimento de água por rede pública	Kit caixa d'água	Famílias que moram em domicílio sem ligação à rede geral de distribuição.	2.110.541 (25,2%)	3.500.856 (69,6%)	5.611.397 (41,8%)
Ausência de energia elétrica no domicílio ou em cômodos	Revisão/instalação de rede elétrica interna	Famílias que moram em domicílio sem energia elétrica com medidor.	1.264.080 (15,1%)	738.442 (14,7%)	2.002.522 (14,9%)
Quantidade total de famílias que moram em domicílio próprio com pelo menos um tipo de inadequação			8.377.532 (36,8%)	5.030.919 (83,5%)	13.408.451 (46,6%)
Quantidade total de famílias registradas no Cadastro Único			22.742.536 (100%)	6.025.132 (100%)	28.767.668 (100%)

Fonte: Elaboração dos autores

Tabela 2. Custos individuais das soluções e custos globais de um programa de melhoria habitacional (Em R\$)

Tipo de inadequação	Solução de melhoria habitacional	Custo individual médio da solução	Custo global do programa
Material de parede inadequado	Reconstrução total	R\$ 95.500,28	R\$ 74.726.196.082,00
	Revestimento externo de paredes	R\$ 7.368,87	R\$ 2.605.624.470,00
Adensamento excessivo com possibilidade de melhoria habitacional	Novo cômodo isolado/contíguo	R\$ 14.372,66	R\$ 52.010.190.238,00
Ausência de banheiro	Novo banheiro isolado/contíguo	R\$ 11.230,32	R\$ 15.272.133.692,00
Material de piso inadequado	Contrapiso e revestimento cerâmico novo em cômodo padrão	R\$ 992,05	R\$ 1.001.754.361,00
Ausência de água canalizada	Revisão/instalação de instalações hidrossanitárias	R\$ 2.624,06	R\$ 7.478.569.544,00
Ausência de alternativa de esgotamento sanitário	Fossa séptica e sumidouro	R\$ 4.702,52	R\$ 34.052.851.435,00
Ausência de abastecimento de água por rede pública	Kit caixa d'água	R\$ 711,15	R\$ 3.990.572.827,00
Ausência de energia elétrica no domicílio ou em cômodos	Revisão/instalação de rede elétrica interna	R\$ 924,72	R\$ 1.851.768.765,00
<b>Custos globais sem reconstrução total</b>			<b>R\$ 118.263.465.332,00</b>
<b>Custos globais com reconstrução total</b>			<b>R\$ 192.989.661.414,00</b>

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 3. Serviços de melhorias habitacionais relacionados aos diferentes tipos de inadequação

<b>Tipo de inadequação</b>	<b>Melhoria habitacional (solução)</b>
Domicílio rústico, expresso em material de parede inadequado	Reconstrução parcial ou revestimento de paredes ou reconstrução total
Densidade excessiva com possibilidade de reforma	Novo cômodo isolado/contíguo
Ausência de banheiro	Novo banheiro isolado/contíguo
Material de piso inadequado	Contrapiso e revestimento cerâmico novo em cômodo padrão
Ausência de água canalizada	Revisão/instalação de instalações hidrossanitárias
Ausência de alternativa de esgotamento sanitário	Fossa séptica e sumidouro
Ausência de abastecimento de água por rede pública	Kit caixa d'água
Ausência de energia elétrica no domicílio ou em cômodos	Revisão/instalação de rede elétrica interna ou instalação de entrada de rede elétrica
Cobertura inadequada*	Refazimento total de cobertura sem aproveitamento de material existente ou refazimento parcial de cobertura com aproveitamento de material existente
Banheiro inadequado*	Reforma de banheiro
Acessibilidade inadequada* à moradia	Módulo 1 m rampa acessibilidade
Acessibilidade inadequada* ao banheiro	Banheiro adaptado
Revestimento interno inexistente*	Revestimento interno (chapisco e reboco) e pintura com PVA látex para parede – custo por cômodo
Revestimento externo inexistente*	Revestimento externo (chapisco e reboco) e pintura com PVA acrílica para casa de 42 m <sup>2</sup>
Inexistência/inadequação de porta*	Retirada/colocação de porta
Inexistência/inadequação de janela*	Retirada/colocação de janela
Inexistência/inadequação de forro*	Instalação do forro
Inexistência de ventilação no cômodo**	Construção do poço de ventilação
Estrutura de portas e janelas inadequadas**	Recomposição estrutural (vergas/contravergas)

Fonte: Elaboração dos autores

\* Inadequações incorporadas a partir do normativo do Programa REG MEL.

\*\* Inadequações incorporadas a partir da Codhab.

A tipologia de inadequações apresentada a seguir foi elaborada com base nas variáveis do Cadastro Único (tabela 1 e soluções apresentadas), nos kits de melhorias do Programa REG MEL e nos kits de melhorias habitacionais elaborados pelo governo do Distrito Federal (GDF) através da Codhab, além, obviamente, do apontamento do tipo de inadequação referente a cada um desses kits

As formas de inadequação apresentadas estão sendo utilizadas como variáveis na pesquisa do Ipea/CAU, atualmente em fase de coleta de dados. Estruturou-se um formulário de pesquisa com cada tipo de inadequação para que governos locais, entidades e organizações que executam ações de melhorias habitacionais informem a dimensão das precariedades evidenciadas e seus tipos específicos. Essa próxima etapa de pesquisa, com os dados preliminares aqui apontados, foi anunciada na Semana de Habitação do CAU/Brasil, ocorrida em Aracaju, de 25 a 29 de julho de 2023, que celebrou os quinze anos da lei de Athis.

Definido esse conjunto de dezenove tipos de inadequações a serem enfrentados pela política pública, a princípio por meio de kits, e sabendo-se que apenas oito tipos de inadequações podem ser estimados pelo Cadastro Único, estão sendo buscadas informações referentes aos levantamentos das condições de habitabilidade das moradias que são objeto das políticas de melhorias já implementadas.

Dessa feita, espera-se poder extrapolar o comportamento das variáveis não presentes no Cadastro Único em função da comparação delas com o quadro geral observado a partir dos dados coletados, oriundos de experiências em escala infranacional – seja regional, seja estadual, seja local –, no sentido de dimensionar a demanda por melhorias habitacionais ou mesmo de realizá-las.

Por fim, a iniciativa mais alvissareira na pesquisa para qualificar e quantificar as necessárias melhorias parte do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), núcleo de Maringá, em parceria com a FJP e o CAU/Brasil. O IAB, junto com a Secretaria Municipal de Saúde de Maringá, construiu um instrumento de diagnóstico habitacional municipal, que consiste em um questionário aplicado pelos agentes comunitários de saúde (ACS), com foco nas condições sanitárias e de moradia que afetam a saúde dos cidadãos (Ferreira, 2022). Os primeiros dados dessa pesquisa, assim como o questionário, foram gentilmente disponibilizados ao Ipea e utilizados na definição da metodologia proposta, bem como em análises prévias que corroboram a intenção de “extrapolar” as variáveis de inadequação do Cadastro Único para o conjunto maior de realidades existentes.

Avalia-se neste momento – e a etapa de análise das capacidades técnicas e estatais dessa pesquisa buscará comprovar – que essa iniciativa em Maringá seja uma espécie de piloto para o modelo mais consistente e viável de levantamento de dados acerca da saúde dos domicílios e do habitat das famílias.

Nos próximos passos dessa pesquisa, os resultados preliminares da aplicação do instrumento em Maringá e as experiências práticas de intervenção levantadas em parceria com o CAU/Brasil e os CAUs/UFs serão utilizados para dimensionar os tipos de precariedade edilícia que se encontram frequentemente associados, bem como uma estimativa média dos custos das intervenções.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo buscou evidenciar a transversalidade das melhorias habitacionais em relação aos ODS, apontando as associações entre essas melhorias e os mencionados ODS, além de seu potencial para a concretização da Agenda 2030 no país.

Identificou-se que as melhorias habitacionais se relacionam de forma direta ou indireta com todos os dezessete ODS, havendo 26 indicadores brasileiros funcionais ligados à avaliação de melhorias, além de doze indiretamente relacionados.

Adicionalmente, é necessário destacar que essas melhorias se direcionam majoritariamente aos grupos mais vulneráveis da população, em consonância com o pilar “Não deixar ninguém para trás” dos ODS e com os princípios que regem a política social do governo federal, com base no Cadastro Único.

As vinculações entre ODS e melhorias habitacionais revelam a centralidade e o potencial que tais melhorias, enquanto política pública, têm para atuar como um guarda-chuva de políticas setoriais que convergem para a Agenda 2030.

Nesse sentido, o Ipea e parceiros, notadamente o CAU/Brasil, têm desenvolvido esforços para a definição de uma estrutura programática de política pública para melhorias habitacionais no Brasil, dando corpo a esse potencial.

Munidos do diagnóstico, que neste momento trata-se de uma estimativa das inadequações existentes, haverá a etapa de quantificar as capacidades técnicas e estatais, além de avançar no cálculo do volume necessário de investimentos para a superação dessas mazelas e para o avanço do país em direção a uma sociedade menos desigual e com maior acesso a serviços, oportunidades, sustentabilidade e resiliência.

## REFERÊNCIAS

ADEBOWALE, S. A.; MORAKINYO, O. M.; ANA, G. R. Housing materials as predictors of under-five mortality in Nigeria: evidence from 2013 demographic and health survey. **BMC Pediatrics**, v. 17, n. 1, p. 1-13, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12887-016-0742-3>.

ALBERNAZ, M. P. G. L. de. *et al.* Resistência e melhoria habitacional: reflexões sobre uma atuação dialógica junto à Comunidade Indiana na cidade do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** 2017.

BALBIM, R. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida**: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea, mar. 2022. (Texto para Discussão, n. 2751).

BALBIM, R. **O Minha Casa Minha Vida voltou, ou trata-se do marco de uma Política Nacional de Urbanização?** Análise do Relatório da Comissão Mista que analisa a MP 1.162/2023. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12091/4/NT\\_39\\_Dirur\\_O\\_Minha\\_Casa.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12091/4/NT_39_Dirur_O_Minha_Casa.pdf).

BALBIM, R., BECKER, M. F., CASSIOLATO, M., KRAUSE, C., NADALIN, V. **Meta-avaliação**: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 1704). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1265>.

BALBIM, R. *et al.* **Relatório de pesquisa**: Projeto “Modelagem lógica para estruturação programática da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (Athis)”. Brasília: Ipea; CAU/BR, 2024. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12874/1/RI\\_Modelagem\\_logica.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12874/1/RI_Modelagem_logica.pdf).

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-201, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189>.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Slum upgrading in Brazil: lessons from evaluation processes. **Revista Ciência & Trópico**, v. 43, n. ed. especial, p. 185-202, 2019.

BLOZE, G.; SKAK, M. Housing tenure and psychological distress. **International Journal of Housing Policy**, v. 12, n. 4, p. 471-488, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14616718.2012.737557>.  
BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2008.

CATTANEO, M. D., GALIANI, S., GERTLER, P. J., MARTINEZ, S., TITIUNIK, R. Housing, health, and happiness. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 1, n. 1, p. 75-105, 2009.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de recomendações**: Programa Minha Casa, Minha Vida – ciclo 2020. Brasília: CMAP, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio\\_recomendacoes-cmas-2020-pmcmv.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_recomendacoes-cmas-2020-pmcmv.pdf).  
CUNNINGHAM, M.; MACDONALD, G. **Housing as a platform for improving education outcomes among low-income children**. Washington: Urban Institute, 2012. Disponível em: <https://search.issuelab.org/resources/12967/12967.pdf>.

DEGERT, I.; PARIKH, P.; KABIR, R. Sustainability assessment of a slum upgrading intervention in Bangladesh. **Cities**, v. 56, p. 63-73, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.03.002>.

DENALDI, R. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 29-55.

DENALDI, R.; FERRARA, L. N. The environmental dimension of slum upgrading. **Ambiente & Sociedade**, v. 21, p. 1-20, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0195r0vu18L1AO>

DIREITO, D. do C.; KOGA, N.; LICIO, E. C. (Des)mobilização de capacidades na instrumentação de políticas: o caso do Cadastro Único para programas sociais. In: GOMIDE, A. de Á.; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. p. 45-74.

ELOY, C.M.; HERNÁNDEZ, F.J.R.; ESPINOSA, J.A.G.; BAUTISTA, J.J.C.; AMERO, L.I.J.Y; NARDONI, R. **Habituação de interesse social no Brasil**: proposta sobre melhorias habitacionais. Brasília: BID, 2021. (Notas Técnicas, n. IDB-TN-2178).

EVERY dollar invested in water, sanitation brings four-fold return in costs – UN. **UN News**, 19 nov. 2014. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2014/11/484032>.

FEITOSA, F. da F.; CUNHA, L. F. B.; ROSEMBACK, R. G. Estimativa municipal do déficit habitacional: utilização do CadÚnico na construção de uma nova abordagem metodológica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., 2023, Belém, Pará. **Anais...** 2023. Disponível em: <http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-32.pdf>.

FERREIRA, D. R. de F.; SANTANA, M. dos A. de. A importância do elemento participação popular para a gestão de sítios históricos urbanos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife, Pernambuco. **Anais...** 2013.

FERREIRA, J. C. V. (Org.). **Instrumento de diagnóstico habitacional municipal**: manual de campo. Maringá: Núcleo Maringá do IAB/PR, 2022.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte, FJP, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>.

FREDIANI, A. A.; COCIÑA, C.; ROCHE, J. M. **Improving housing in informal settlements**: assessing the impacts in human development. Washington: Habitat for Humanity International, 2023.

GALIANI, S. *et al.* Shelter from the storm: upgrading housing infrastructure in Latin American slums. **Journal of Urban Economics**, v. 98, p. 187-213, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2016.11.001>.

GOMES, J. G. **Os programas de melhorias habitacionais**: elementos a serem considerados para uma proposta de assistência técnica continuada a partir das experiências do Brasil e de Cuba. 2014. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

GOMES, J. G. **Mapear para intervir**: a relação entre a moradia e a saúde nos programas de melhorias habitacionais no Sul Global. 2021. 221 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

GUILLERM, A.; BOURDET, Y. **Autogestão**: uma mudança radical. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

HENSON, R. M. *et al.* Evaluating the health effects of place-based slum upgrading physical environment interventions: a systematic review (2012-2018). **Social Science & Medicine**, v. 261, p. 1-13, 2020.

HOUSING and the city are engines for economic reactivation and for narrowing social and environmental gaps and are instruments for a transformative recovery. **CEPAL**, 5 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/pressreleases/housing-and-city-are-engines-economic-reactivation-and-narrowing-social-and>.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Déficit habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**. Vitória: IJSN, 2019. (Boletim, n. 3).

KRAUSE, C.; NADALIN, V.G.; PEREIRA, R.H.M.; SIMÕES, P.R. **Programa Minha Casa Minha Vida**: avaliações de aderência ao déficit habitacional e de acesso a oportunidades urbanas. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2023. (Texto para Discussão, n. 2888).

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.

LIMA, A. F. R.; PRADO, A. C. R.; CARDOSO, F. P. **Déficit habitacional nos municípios goianos**: uma leitura a partir dos dados do Cadastro Único dos anos de 2017 e 2018. Goiânia: IMB, 2018.

MELO, L. S. de. *et al.* Impactos sociais da geração distribuída fotovoltaica no Programa Minha Casa Minha Vida em Juazeiro/BA. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA SOLAR, 7., 2018, Gramado, Rio Grande do Sul. **Anais...** 2018.

MOREIRA, F. A. **O lugar da autogestão no Governo Lula**. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MORENO, T. M. **Negócio de impacto social, melhorias habitacionais e mercado financeiro**: a moradia dos pobres como oportunidade de renda. 2022. 197 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

“NENHUMA Casa sem Banheiro” reforça protagonismo de arquitetos e urbanistas em meio à pandemia. **CAU/RS**, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://caurs.gov.br/nenhumacasasembanheiro/>.

OBOLENSKY, M. A. B. *et al.* **Infrastructure disruptions**: how instability breeds household vulnerability. Washington: World Bank, jun. 2019. (Policy Research Working Paper, n. 8902). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3430512>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável segura e ao esgotamento sanitário. Nova York: Assembleia Geral da ONU, 2016. (A/HRC/33/49). Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/09/S%C3%89TIMO-Relat%C3%B3rio-%E2%80%93-Direitos-humanos-%C3%A0-%C3%A1gua-pot%C3%A1vel-e--ao-esgotamento-sanit%C3%A1rio.pdf>.

PUPO, C. G. de P. **Finanças solidárias no Brasil**: bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares. 2022. 411 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

RODRIGUES, R. I. O abastecimento de água nas favelas em meio à pandemia da covid-19. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 73-79, fev. 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/210225\\_bapi\\_25\\_artigo8.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210225_bapi_25_artigo8.pdf).

SAMAD, H.; ZHANG, F. Benefits of electrification and the role of reliability: evidence from India. Washington: World Bank, nov. 2016. (Policy Research Working Paper, n. 7889). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2869555>.

SANTOS, M. (Org.). *L’Espace partagé: les deux circuits de l’économie urbaine des pays sous-développés*. Paris: M.-TH. Génin, 1975.

SATTERTHWAITE, D.; ARCHER, A.; COLENBRANDER, S.; DODMAN, D.; HARDOY, J.; MITLIN, D.; PATEL, S. Building resilience to climate change in informal settlements. *One Earth*, v. 2, n. 2, p. 143-156, 2020. Disponível em: [https://www.cell.com/one-earth/pdf/S2590-3322\(20\)30050-6.pdf](https://www.cell.com/one-earth/pdf/S2590-3322(20)30050-6.pdf).

SILVA, J. B. V.; BURNETT, C. F. L. O mapa cultural do rio Anil como instrumento de integração urbana e transformação espacial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** 2015.

SMITH, T. A.; BROWN, A. Community-led Housing, and urban livelihoods: measuring employment in low-income housing delivery. **Habitat International**, v. 94, p. 1-8, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2019.102061>.

SOARES, A. M. de C. Apropriação do espaço urbano e sociabilidades: uma análise comparativa de três conjuntos habitacionais em Salvador - BA. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém, Pará. **Anais...** 2007.

SOMEKH, N.; BALBIM, R. Urbanismo corporativo ou urbanismo social: qual proposta para o Brasil? **Arquitextos**, v. 23, maio 2023.  
<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/23.276/8784#:~:text=A%20proposta%20%C3%A9%20desenvolvida%20pela,estudantes%20nesse%20campo%20de%20atua%C3%A7%C3%A3o> .

SOUZA, T. M.; FERREIRA, M. E. M. Desafios da energia fotovoltaica e ações de sustentabilidade para o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”. **BIOFIX Scientific Journal**, v. 4, n. 1, p. 64-69, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/biofix/article/view/62878> .

UNISDR – THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. Genebra: UNISDR, 2015. Disponível em: [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf) .

# Integração de urbanizações de habitação social em áreas metropolitanas<sup>21</sup>

## *Integration of Social Housing urbanizations in metropolitan areas*

Suely Jucá Maciel

Graduada em Arquitetura e Urbanismo, Especialista em Conservação Integrada Urbana e Territorial, Mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Doutora em Urbanismo pela Universidade de Lisboa, com cotutela com a Universidade Federal de Pernambuco, cuja tese tem o título - Expansão Urbana em Espaços Metropolitanos: uma proposta interpretativa do nível de integração da Metrópole do Recife (Brasil). Tem exercido funções de consultoria e gerenciamento de programas e projetos no setor público, visando ao planejamento, ordenamento e requalificação de cidades, além atividades relacionadas ao apoio ao desenvolvimento local e territorial.

E-mail: suelyjucamaciel@hotmail.com

### RESUMO

O artigo adota o conceito de integração que considera a dinâmica da metropolização, a evolução dos elementos de articulação e a relação das novas urbanizações de habitação social com o atendimento às redes de serviços urbanos atuantes em múltiplas escalas territoriais. A urbanização e o nível de atendimento dessas redes vão estabelecer as possibilidades de integração, ou melhor, o grau de integração que é definido a partir de um suporte cartográfico e de indicadores que permitem uma nova forma de interpretar os níveis de integração territorial. Acrescente-se ao debate que a dispersão e a baixa integração territorial, na produção das urbanizações de habitação social, impactam na qualidade de vida da sua população. Tais questões são de pouca relevância, quando dizem respeito à produção de habitações de alto padrão ou de segunda moradia que utilizam outros formatos de conexão e integração, inclusive no que diz respeito às novas modalidades de trabalho e de estudo a distância. Como metodologia, adota-se a análise comparada do nível de integração de 12 trechos de expansão urbana recente na metrópole do Recife, composto das novas urbanizações de habitação social, o seu centro urbano local e o metropolitano. Espera-se que o artigo possibilite ampliar o debate sobre a produção de habitação social em áreas sem o completo atendimento aos serviços urbanos e à infraestrutura de mobilidade. A inquietação se justifica, uma vez que os níveis de integração obtidos a partir da aplicação dos indicadores selecionados nos 12 trechos evidenciam que 60% registram baixos índices de integração territorial.

**Palavras-chave:** urbanizações de habitação social; integração territorial; áreas metropolitanas.

<sup>21</sup> Artigo submetido em 15/08/2024, aceito para publicação em 24/10/2024.

## ABSTRACT

*The article adopts the concept of integration that considers the dynamics of metropolization, the evolution of articulation elements and the relationship of new social housing urbanizations with the provision of urban service networks operating at multiple territorial scales. Urbanization and the level of service of these networks will establish the possibilities of integration, or rather, the degree of integration that is defined based on cartographic support and indicators that allow a new way of interpreting the levels of territorial integration. Add to the debate that dispersion and low territorial integration, in the production of social housing developments, impact the quality of life of its population. Such questions are of little relevance when they concern the production of high-standard housing or second homes that use other formats of connection and integration, including with regard to new forms of distance work and study. As a methodology, a comparative analysis of the level of integration of 12 stretches of recent urban expansion in the metropolis of Recife is adopted, comprising new social housing developments, its local urban center and the metropolitan one. It is hoped that the article will make it possible to expand the debate on the production of social housing in areas without full provision of urban services and mobility infrastructure. The concern is justified, since the levels of integration obtained from the application of the selected indicators in the 12 stretches show that 60% record low levels of territorial integration.*

**Keywords:** social housing urbanizations; territorial integration; metropolitan areas.

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo resulta da tese de doutoramento em urbanismo desenvolvida no programa de pós-graduação da Universidade de Lisboa (2019-2022) em cotutela com a Universidade Federal de Pernambuco. Os resultados obtidos no desenvolvimento da Tese foram apresentados em seminários no decorrer do período de elaboração da mesma, o mais recente debate se deu no V Seminário Internacional da Academia de Escolas de Arquitetura e Urbanismo de Língua Portuguesa (AEAULP), que aconteceu na Universidade de Brasília (UNB), período de 06 a 08 de dezembro 2023. A Tese denominada: Expansão Urbana em Espaços Metropolitanos: uma proposta interpretativa do nível de integração territorial da Metrópole do Recife (Brasil) tem como recorte institucional e territorial proposto, a Região Metropolitana do Recife (RMR), localizada na porão oriental do Nordeste do Brasil. Esse conjunto espacial corresponde a uma faixa alongada no sentido norte-sul situada no litoral do Estado de Pernambuco, com 3,7 milhões de habitantes, predominantes urbanos (Censo IBGE, 2022).

A RMR ocupa uma vasta planície banhada pelos rios Capibaribe e Beberibe, emoldurada pelas colinas parcialmente cobertas por Mata Atlântica. Dos 14 (catorze) municípios que a compõem, 9 (nove) têm frente para o Oceano Atlântico. O objeto central da análise   a rela o entre expansão e integra o metropolitana do Recife, mais especificamente a rela o entre as novas urbaniza es de habita o social, o centro

urbano local e o centro da metrópole. Interessa a este estudo a relação entre a localização das habitações sociais - produzidas com recursos de programas governamentais (2009-2019), a expansão urbana atual e a produção da infraestrutura urbana para atendimento a essa população moradora. Registra-se que nesse período foram produzidas aproximadamente 50 (cinquenta) mil novas Unidades Habitacionais (UH) realizadas por contratos firmados entre a Caixa Econômica Federal, instituição pública de financiamento, e os municípios metropolitanos, segundo diretrizes e recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A questão de investigação diz respeito à descontinuidade das novas urbanizações e o nível de integração territorial desses trechos de expansão urbana (parte territorial de um município), analisados em relação às infraestruturas metropolitanas ofertadas. Daí surge a necessidade de estabelecer uma metodologia para medir os diferentes níveis de integração dos 12 (doze) trechos selecionados, o que resulta na proposta de uma Matriz Interpretativa do Nível de Integração Territorial, capaz de dimensionar e qualificar o fenômeno da expansão urbana por meio da mensuração dos níveis de integração dos fragmentos metropolitanos. Tal instrumento poderá, além de orientar e balizar o planejamento urbano e a gestão da metrópole do Recife, ser uma ferramenta aplicável em outras metrópoles brasileiras.

Acredita-se na eficácia do referido instrumento como auxiliar na priorização das ações de planejamento e gestão integrada da cidade metropolitana. Ainda, no desafio de minimizar os baixos índices de integração territorial, quando analisados o atendimento à mobilidade e à rede domiciliar de serviços públicos (Maciel, 2022).

## 2 EXPANSÃO URBANA METROPOLITANA

Verifica-se na RMR uma relativa estabilização demográfica, com uma taxa de crescimento declinante ao longo das últimas cinco décadas. No período mais recente, 2010/2022, a taxa geométrica de crescimento da população foi de 0,08 (% ao ano). Cresceram acima de um por cento ao ano apenas os municípios de Ipojuca (1,72% ao ano), Itapissuma (1,30% ao ano), Paulista (1,09% ao ano) e Igarassu (1,02% ao ano). Além disso, persiste o grande *deficit* de infraestrutura de saneamento e de habitação.

Dado disponibilizado pelo Instituto Trata Brasil dá conta de que na RMR 67,9% da sua população não tem o serviço de coleta de esgotos, enquanto no Brasil a taxa é de 47 %, isto é, mais de 100 milhões de pessoas no Brasil não dispõem da cobertura e serviço (2019). A despeito do *deficit* de infraestrutura, a partir do início do século XXI, registra-se uma intensificação da expansão urbana na RMR, com o surgimento de urbanizações

espacialmente dispersas. Os agentes econômicos atuam de forma quase autônoma no espaço metropolitano, que se articula com o setor público municipal e de financiamento habitacional, sem a participação das instituições responsáveis pela gestão dos serviços e de planejamento metropolitano, ocupando, em alguns casos, áreas situadas a grande distância do núcleo municipal, embora em zonas urbanas reguladas pelos planos-diretores municipais.

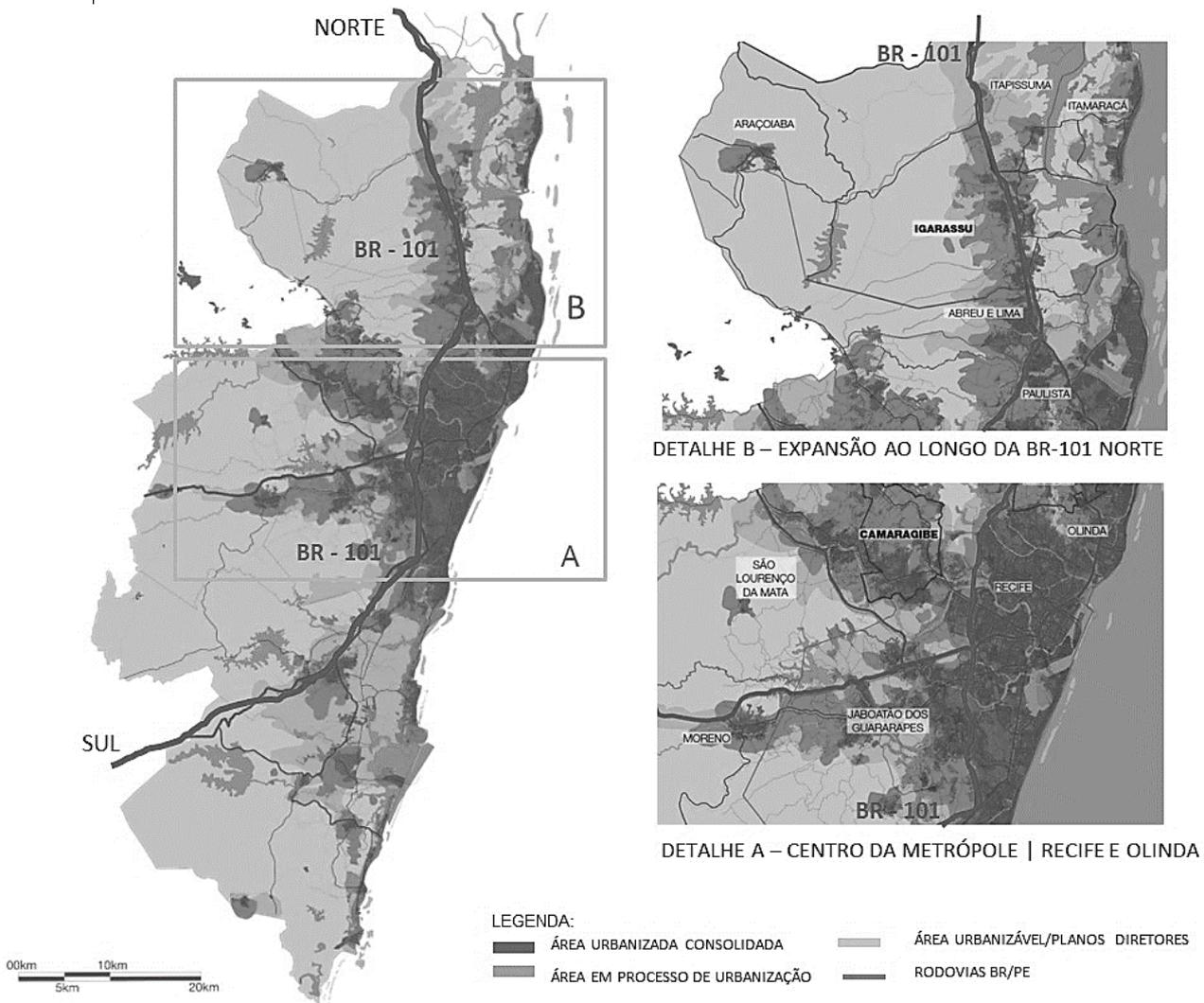
As novas urbanizações de habitação social e loteamentos propostos estão parcialmente interconectados pela grande estrutura viária longitudinal metropolitana, a Via Federal - BR 101 e o sistema de vias estaduais, porém, sem um completo sistema de redes de articulação local, bem como redes de saneamento básico.

A mobilidade urbana da RMR é uma questão não resolvida. A prioridade para o transporte privado reduz os investimentos na qualidade do transporte público, apesar dos esforços de algumas gestões na implantação de projetos, como o sistema de vias expressas para o transporte público, ciclovias e/ou ciclo faixas, compartilhamento de bicicleta e terminais de integração de diferentes modais. A área urbanizada da RMR tem a sua principal e mais densa concentração em um amplo raio de aproximadamente dez quilômetros, no entorno do centro da capital, Recife, e adentra nos municípios limítrofes, como observado na (Figura 01- Detalhe A). No Detalhe B, observa-se a expansão urbana e sua interface com a BR 101 – Norte, com tramas de áreas urbanizadas consolidadas e áreas em processo de urbanização, municípios de Paulista, Abreu e Lima, Igarassu e Itapissuma.

A investigação identifica as características da expansão urbana de modo a mensurar o nível de integração dos novos solos urbanizados com a urbanização anterior, notadamente aquela reconhecida como centro urbano local, onde se verifica a maior concentração de infraestrutura metropolitana, grandes equipamentos e as centralidades geradoras de empregos. Como referência da análise, há um conjunto de conceitos teóricos, teses e planos sobre as questões de expansão urbana em espaços metropolitanos. No caso da RMR, observa-se a um importante processo de fragmentação espacial, com um baixíssimo nível de integração entre as recentes urbanizações e os núcleos urbanos existentes (Reynaldo et al., 2013). Por sua vez, Lacerda (2012) considera que o processo de fragmentação da metrópole do Recife decorre da insuficiência de redes de mobilidade e de serviços urbanos na escala metropolitana. Segundo referida autora, essas redes distribuídas de forma homogênea no território metropolitano seriam capazes de garantir melhor nível de agregação, de integração das suas diversas partes em um tecido único, o

que contribuiria para uma maior equidade social, econômica, política e espacial da coletividade.

Figura 01 - Macrozoneamento da RMR: Detalhe A – Centro da Metrópole, Recife e Olinda – Detalhe B – Expansão ao longo da BR 101



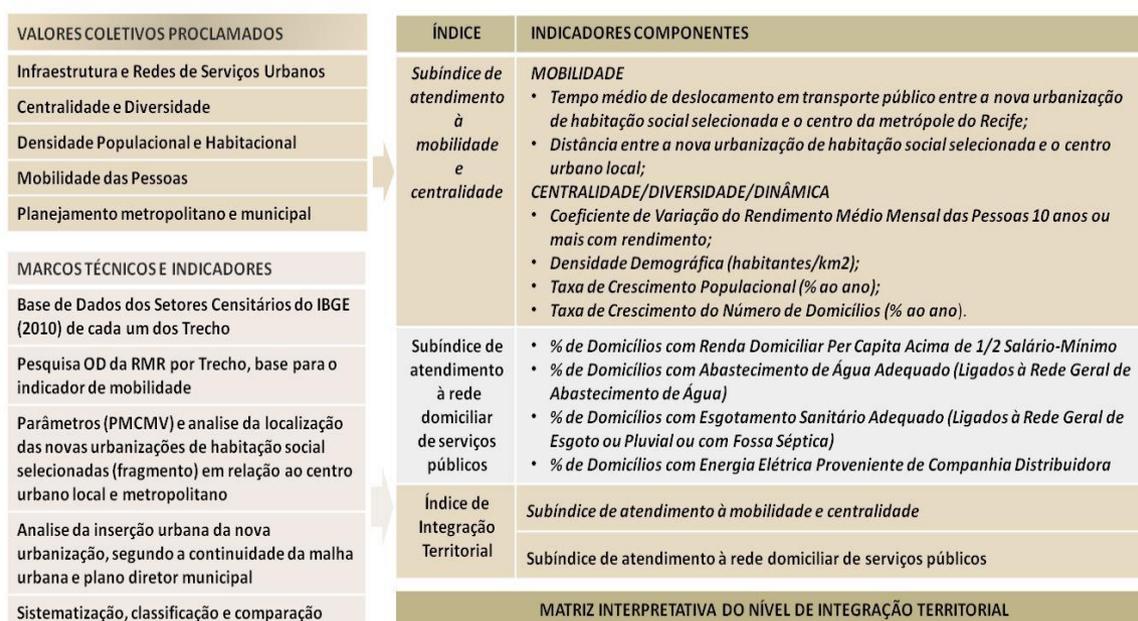
Fontes: Agência Condepe/Fidem, 2019. Elaboração própria, 2020

Neste artigo, averigua-se a especificidade da expansão urbana metropolitana e retratam-se os níveis de fragmentação e de dispersão territorial presentes na expansão urbana metropolitana do Recife. Assim, os indicadores selecionados são sistematizados em um instrumento operativo de planejamento urbano com a possibilidade de apontar os

fragmentos (*Trechos*) de territórios metropolitanos menos integrados que demandam a complementaridade de infraestrutura e de ações de planejamento. Com isso, possibilita-se a avaliação dos perímetros urbanos municipais, segundo uma programação de atendimento às infraestruturas urbanas a fim de mitigar a situação atual.

## 2.1 METODOLOGIA E ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL

Figura 02 - Metodologia de Análise da Integração Territorial



Fonte: IBGE (2000, 2010, 2020); Programa Minha Casa Minha Vida, período de 2009 a 2019, (Caixa Econômica Federal, 2019); Pesquisa Origem Destino da Região Metropolitana do Recife (RMR), Instituto Pelópidas Silveira, Prefeitura do Recife e Consórcio de Transporte da RMR, 2018. Elaboração própria, 2021.

A metodologia de análise da investigação é mista, com base qualitativa e quantitativa. Segundo Bell (2010), nenhuma abordagem depende unicamente de um método. Foram adotadas as seguintes etapas para alcançar os objetivos e responder às questões de investigação: (i) a análise diacrônica com recorte temporal de 5 (cinco) períodos da formação e expansão metropolitana, bem como a sua interface com a implantação das infraestruturas no território metropolitano; (ii) a investigação do período atual com a realização dos 3 (três) trajetos territoriais: norte, oeste e sul metropolitano, base para a identificação dos 12 (doze) Trechos selecionadas em oito municípios e representativos da expansão atual e das novas urbanizações de habitação social; e por fim (iii) a elaboração, pela autora, da Matriz Interpretativa do Nível de Integração Territorial, instrumento

operativo de planejamento capaz de indicar os desafios de complementaridade do território metropolitano e, assim, facilitar a integração do planejamento dos 14 (catorze) municípios metropolitanos. A definição de indicadores que compõem a matriz permite a análise e a interpretação da integração e expansão urbana metropolitana, segundo os *valores coletivos proclamados*, relatados por Besson (1970) e que dão suporte teórico à Matriz. Dos 10 (dez) indicadores selecionados: (i) 6 (seis) formam o Subíndice de atendimento à mobilidade e à centralidade; e (ii) 4 (quatro) formam o Subíndice de atendimento à rede domiciliar de serviços públicos. Em análise conjunta, formam o Índice de Integração Territorial (Figura 02).

### **3 NOVAS URBANIZAÇÕES DE HABITAÇÃO SOCIAL E A AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO**

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) registra recordes de construção de habitações populares no Brasil, mas repete um erro de concepção em termos locais que aumenta os custos e os problemas urbanos - tais como os conjuntos produzidos no período do BNH de 1964 a 1986, com a localização dos empreendimentos em áreas periféricas, distantes dos centros urbanos, onde há menos oferta de emprego e de serviços públicos. Tal fato amplia os custos para o atendimento da infraestrutura urbana necessária, além de aumentar o tempo de deslocamento para alcançar os centros locais, comércio, serviços e empregos metropolitanos. Na questão da localização e da inserção urbana das novas urbanizações de habitação social são analisadas segundo um conjunto de parâmetros formulados quando da concepção do Programa Minha Casa Minha Vida, proposto para orientar os municípios e as equipes técnicas das instituições de financiamento público na busca de uma melhor inserção urbana dos empreendimentos, edificados em parceria com os empreendedores imobiliários (Rolnik, 2014). Todavia, não foram suficientes para garantir a esperada integração no tecido urbano existente, conforme demonstrado no presente artigo.

O órgão financiador contrata os empreendedores que demonstram a posse de um terreno situado no perímetro urbano e, com base em um recurso financeiro preestabelecido por unidade habitacional (UH), são acordados os contratos. Esses custos abrangem a construção, o terreno e as infraestruturas de inserção ao traçado urbano existente. Os custos dos materiais de construção são fixos, determinados pelo mercado.

Os preços da terra variam de acordo com a sua localização. Ao poder público municipal cabe a implantação das infraestruturas até o local das terras identificadas para receber o empreendimento, como as relativas aos serviços de água, energia elétrica, coleta de lixo e redes de transporte público e dos equipamentos públicos (escolas, posto de saúde). Ao empreendedor imobiliário cabe prover as infraestruturas internas: vias, calçadas, áreas de lazer/esportes, praças e tratamento de esgoto, com estações feitas no próprio terreno. Porém tais cuidados não asseguram o efetivo atendimento aos serviços públicos, conforme constatado. O fato é agravado pela ampliação dos perímetros urbanos nos planos - diretores municipais sem o devido comprometimento da infraestruturação do perímetro ofertado.

A questão da expansão da superfície urbana metropolitana é detalhada segundo os principais registros e estudos: (i) Mercado do Uso do Solo da Agência Condepe/Fidem; (ii) Tipologia Intraurbana (IBGE, 2017), atualizado para a tese com base em leituras de imagens de 2017; e (iii) planos diretores-municipais, que delimitam as áreas urbanizáveis. A análise desses trabalhos permite calcular uma expansão urbana de 22,2% no período de 1991 a 2000 e de apenas 12,3% no período de 2000 a 2017. Desse modo, afirma-se que a ampliação projetada nos planos-diretores municipais da área de expansão urbana em 100% é *desproporcional*, pois oferta uma superfície de 787 km<sup>2</sup> projetada até 2031 (prazo da revisão do total dos planos-diretores), uma vez que *duplica a área efetivamente urbanizada da RMR*. O fato incentiva os investidores imobiliários a ocuparem áreas de grandes dimensões periféricas e sem uma programação progressiva da infraestruturação do território municipal/metropolitano. A figura abaixo sintetiza a evolução da superfície urbana, bem como sua projeção para até 2031.

Figura 03 - Evolução da superfície urbana e expansão projetada



Fonte: Agência Condepe/Fidem/IPEA/BIRD – Análise do Mercado de Solo Urbano em Metrôpoles do Brasil, 2003. IBGE/Tipologia da Mancha Urbana (TIU, 2017) e planos diretores municipais da Região Metropolitana do Recife, datados de 2006 a 2018. Elaboração própria, 2020

Desse modo, as áreas projetadas constituem um estoque de terras cujo horizonte de efetiva ocupação é provavelmente maior que o prazo de 10 anos, tempo legalmente instituído para as revisões dos planos- diretores. Assim, essa oferta superdimensionada pode promover uma ocupação dispersa e descontínua, gerar vazios urbanos e áreas de urbanização rarefeita, com pouca perspectiva de alcançar urbanidade e, ainda, ampliar custos públicos e má qualidade na oferta de infraestrutura e acesso a serviços urbanos.

A análise motivou a escolha e a identificação de urbanizações recentes de habitação social em perímetros recém ampliados em alguns dos planos-diretores municipais. No exemplo abaixo se demonstra uma área fragmentada e isolada (Reserva São Lourenço), em área recém delimitada como urbana.

Assim, com a constatação da expansão desproporcional e demasiada dos perímetros urbanos, define-se os critérios de escolha de 12 (doze) Trechos de Expansão Urbana, localizados em 8 (oito) municípios do entorno do centro metropolitano (Recife/Olinda). Foram identificados os municípios com maior crescimento populacional e maior incidência de novas urbanizações com habitação social edificadas, no período de 2009 a 2019, segundo a base de dados do Programa Minha Casa Minha Vida (Caixa Econômica Federal, 2019). Os Trechos contemplam a diversidade de situações quanto à forma da expansão urbana, às características das novas urbanizações de habitação social e, principalmente, à sua localização em relação ao centro local (municipal) e ao centro metropolitano. As Novas Urbanizações de Habitação Social financiadas pela Caixa Econômica Federal totalizam 46.028 unidades habitacionais (UH) edificadas no período de 2009 a 2019 (Caixa Econômica Federal, 2019).

No caso da Região Metropolitana do Recife, nos 12 (doze) Trechos foram mapeadas 54,3% dessas novas unidades habitacionais, o que resultou em 41 novos empreendimentos com 26.479 unidades de habitação social, período de 2009 a 2019, financiadas pela Caixa Econômica Federal (Caixa Econômica Federal, 2019). Ademais, essas novas urbanizações de habitação social, produzidas com recursos de programas governamentais, constituem os “elementos de análise” da relação desses fragmentos com os centros urbanos locais e o centro metropolitano, uma vez que sobre cada Trecho incidem os dados dos indicadores selecionados. O Território Norte tem suas unidades habitacionais (UH), implantadas em terrenos de menor dimensão e predominantemente no entorno da BR 101- Norte. No Território Sul e no Território Oeste, as novas urbanizações abrigam empreendimentos de grande porte em áreas legisladas como urbanas, previstas nos atuais planos diretores municipais (Tabela 01).

Tabela 01 - Territórios, Municípios, 12 Trechos de Expansão Urbana e as Novas Urbanizações do Programa Minha Casa Minha Vida (2009 a 2019) identificadas e mapeadas

Território	Município	Trechos	Novas Urbanizações de Habitação Social   Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2019) na RMR	
			Mapeadas no Trecho	Unidades Habitacionais UH
Sul	Jaboatão	T01 - Jaboatão/Centro	1	2.000
		T02 - Jaboatão/ Cajueiro Seco	2	1.568
	Cabo de St. Agostinho	T03 - Cabo/Centro	3	3.004
	Ipojuca	T04 - Ipojuca/Centro	2	2.768
<b>Sub Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>9.340</b>
Oeste	Camaragibe	T05 - Camaragibe Centro/Timbi	6	1.472
		T06 - Aldeia Baixo	2	698
	São Lourenço	T07 - São Lourenço/BR 408	2	3.632
		T08 - São Lourenço/Centro	5	3.148
<b>Sub Total</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>8.950</b>
Norte	Paulista	T09 - Paulista Centro	6	2.736
		T10 - Paulista Mamanguape	2	1.928
	Abreu e Lima	T11 - Abreu e Lima Centro	5	2.304
	Igarassu	T12 - Igarassu Centro	5	1.221
<b>Sub Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>8.189</b>
<b>3</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>26.479</b>

Fonte: Programa Minha Casa Minha Vida (Caixa Econômica Federal, 2019)

Figura 04 - Região Metropolitana do Recife - Território Oeste, Município de São Lourenço, Trecho 07 - Nova Urbanização (PMCMV) Reserva São Lourenço



Fonte: Fotografias da autora no vôo Brasília – Recife, 10 agosto de 2020

Para Souza e Bitoun (2015), a promoção pública de moradia expressa as formas de intervenção do Estado no campo da habitação e evidencia sua submissão à lógica empresarial, seja ao confrontar os custos de aquisição da terra para a implantação dos conjuntos habitacionais, seja ao valorizar os espaços vazios intercalados na malha urbana, ou ao optar por áreas mais distantes e de menor custo de terra em áreas urbanizáveis propostas nos planos-diretores municipais. Como exemplo, constata-se que as revisões dos planos-diretores dos municípios metropolitanos, notadamente os de São Lourenço e Ipojuca, ampliaram as áreas urbanas por um único critério: decisão administrativa com a aprovação do gestor municipal e da Câmara dos Vereadores. Não foram consideradas questões técnicas, como o tamanho da população, densidades, contínuo urbano, nem o atendimento às redes de infraestrutura e de serviços urbanos, bem como as demandas decorrentes da alteração da classificação do solo de rural para urbano.

Ademais, os municípios têm incentivos para construir o maior número de unidades habitacionais (UH) possíveis, uma vez que essa é uma forma de entregar produtos para os eleitores. Para Biderman (2019), do ponto de vista do empreendedor imobiliário, há muito interesse em maximizar a quantidade de UHs, uma vez que a indústria de construção de habitação social normalmente exhibe retorno constante da escala e os custos de construção são uniformes no espaço.

#### **4 INTEGRAÇÃO TERRITORIAL DOS 12 TRECHOS DE EXPANSÃO URBANA**

Os 12 (doze) Trechos de Expansão Urbana estão situados: (i) 4 (quatro) no Território Sul, nos municípios de Jabotão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca; (ii) 4 (quatro) no Território Oeste, nos municípios de Camaragibe e São Lourenço; e (iii) 4 (quatro) no Território Norte, nos municípios de Igarassu, Abreu e Lima e Paulista, distribuídos conforme indicado no mapa da RMR abaixo (Figura 05).

Cada um dos 12 Trechos tem aproximadamente 8 km<sup>2</sup> de dimensão territorial média, a soma dos Trechos corresponde a aproximadamente a 24% da superfície urbana da RMR. Neles residem 550 mil habitantes, dado que corresponde a quase 15% da população RMR. Os Trechos têm população e áreas diferentes, com densidade populacional média de 5 mil habitantes / km<sup>2</sup>. O mais populoso é o Trecho 03 – Cabo de Santo Agostinho. O menos populoso e com a menor área urbana é o Trecho 04 – Ipojuca.

A análise avança e reafirma-se a problemática no que diz respeito à descontinuidade dos tecidos construídos e às infraestruturas metropolitanas que os

conectam. Em face de tal questão, aprofunda-se o estudo de cada um dos Trechos quanto a: (i) relação dos Trechos com o núcleo central metropolitano (Recife/Olinda); (ii) relação das novas urbanizações de habitação social construídas no período de 2009 a 2019 com o centro urbano municipal; (iii) ao atendimento do sistema viário e/ou metroviário que estruturam ou apoiam a expansão urbana; e o (iv) ao enquadramento no zoneamento do Plano Diretor Municipal.

Figura 05 - Espacialização dos 12 Trechos de Expansão Urbana selecionados na Região Metropolitana do Recife (RMR)



Fonte: Agência Condepe/Fidem, IBGE Tipologia da Mancha Urbana – TIU, 2017 e Planos Diretores Municipais da Região Metropolitana do Recife

A análise do conjunto dos Trechos complementa-se com o mapeamento dos equipamentos públicos, observação local, características da expansão urbana (análise qualitativa) e da base de informações (análise quantitativa).

Ambas as análises oferecem diferentes níveis de aprofundamento. Isso significa, à luz do ensinamento de Font (2004), analisar o arranjo espacial, formado por malhas radiais e reticuladas, e passar pelo exame das configurações intermediárias que ocorrem em situações de evolução e pela identificação em cada Trecho (fragmento), do atendimento à mobilidade e à centralidade, bem como às redes domiciliar e de serviços urbanos e suas respectivas interfaces metropolitanas. Os Trechos selecionados revelam um conjunto diversificado de morfologias urbanas e suas articulações com os centros locais, a região metropolitana, a capital da metrópole Recife e os polos dinâmicos de atividades produtivas e de serviços - interface com equipamentos metropolitanos existentes.

A metodologia de análise aplicada nos 12 (doze) Trechos resulta na Matriz Interpretativa do Nível de Integração Territorial, quanto ao nível de atendimento - variação entre a menor e a maior integração territorial. As novas urbanizações de habitação social funcionam como guia, fio condutor, elemento de análise da relação entre os componentes para a comprovação da integração territorial.

O Índice de Integração Territorial apresentado na Tabela 02, obtido pela média ponderada dos 2 Subíndices, variam de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior é o nível de integração do Trecho com a Metrópole. A Matriz revela a menor integração nos 3 Trechos, localizados nos municípios de Igarassu, Ipojuca e São Lourenço, correspondentes aos mais distantes do núcleo central metropolitano (Recife/ Olinda). A situação é agravada pelo baixo desempenho no atendimento à rede domiciliar de serviços públicos, expansão com infraestrutura incompleta e localização dos empreendimentos em terrenos situados em perímetro urbano com ampliação recente e classificado como área urbanizável. Por outro lado, os Trechos de Paulista Centro, Camaragibe Centro Timbi e Jaboatão Cajueiro Seco tem os melhores índices de atendimento à rede domiciliar de serviços públicos, quanto de mobilidade e centralidade, Trechos com atendimento do metrô e sistema de ônibus com terminais integrados de passageiros, centro local dinâmico com atividades de comércio e de serviços.

A inquietação é comprovada, uma vez que os níveis de integração obtidos nos 12 (doze) Trechos evidenciam que 60% registram baixos índices de integração territorial.

Tabela 02 - Análise da Integração Territorial dos 12 Trechos: Índice de Integração

MATRIZ INTERPRETATIVA DO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO TERRITORIAL					
TERRITÓRIOS METROPOLITANOS	TRECHO DE EXPANSÃO URBANA	Subíndice de Atendimento à Rede Domiciliar de Serviços Públicos	Subíndice de Atendimento à Mobilidade e Centralidade	ÍNDICE DE INTEGRAÇÃO TERRITORIAL	NÍVEL DE INTEGRAÇÃO
Norte	T12 - Igarassu Centro	0,372	0,268	0,303	MUITO BAIXO
Sul	T04 - Ipojuca Centro	0,343	0,370	0,361	
Oeste	T07 - São Lourenço BR 408	0,552	0,303	0,386	
Oeste	T08 - São Lourenço Centro Tiuma	0,409	0,482	0,457	BAIXO
Sul	T01 - Jaboatão Centro	0,608	0,472	0,517	
Sul	T03 - Cabo Centro	0,782	0,492	0,589	
Norte	T11 - Abreu e Lima Centro	0,605	0,588	0,594	
Norte	T10 - Paulista Maranguape	0,978	0,477	0,644	MÉDIO
Oeste	T06 - Camaragibe Aldeia de Baixo	0,642	0,698	0,680	
Norte	T09 - Paulista Centro	0,915	0,612	0,713	MÉDIO ALTO
Oeste	T05 - Camaragibe Centro Timbi	0,699	0,725	0,716	
Sul	T02 - Jaboatão Cajueiro Seco	0,580	0,801	0,727	

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Resultados do Universo. Agregados por Setor Censitário e Pesquisa Origem Destino da Região Metropolitana do Recife - RMR, Instituto Pelópidas Silveira, Prefeitura do Recife e Consórcio de Transporte da RMR, 2019 e Plataforma Google Maps e Moovit Transporte Público. Elaboração: Estatística Marieta Baltar e Suely Maciel, 2021.

## 5 DESAFIOS E QUESTÕES NÃO RESOLVIDAS

Vale considerar que o mundo sofreu grandes mudanças decorrentes das urgências sanitárias, aumento da desigualdade social, aceleração da comunicação à distância e das tecnologias digitais, que transformam modelos de negócios e de trabalho, no intervalo de tempo de 2019 a 2022. Mudanças já vinham acontecendo, mas que foram aceleradas, ao reconfigurarem a convivência e a comunicação das pessoas e demandam áreas metropolitanas mais integradas, eficientes e igualitárias. Fatos que acrescentam novos desafios às questões ainda não resolvidas, tais quais déficit de habitação social e expansão urbana nas áreas de baixa infraestrutura dos serviços municipais e metropolitanos, em especial nas áreas mais frágeis onde mora a população de menor rendimento e de baixo acesso aos serviços metropolitanos.

Daí mais um motivo da volta à agenda metropolitana, do debate sobre a prioridade da intervenção nas áreas centrais, com infraestrutura e com baixa densidade habitacional (edificações sem uso e/ou com pouca ocupação), de modo a repensar a opção por

intensificar o uso habitacional e de serviços nos espaços com mais oferta de infraestrutura e de serviços públicos.

Acredita-se que a metodologia utilizada na investigação, que entende o âmbito metropolitano e o local sob a análise da expansão da metrópole, bem como o detalhamento dos 12 Trechos de Expansão Urbana da metrópole do Recife, permitiu extrair elementos preciosos para a análise comparada embasada nos fatos que contribuíram para constatar os desafios para a integração de urbanizações de habitação social em áreas metropolitanas. Pois no exercício de análise dos 12 Trechos da metrópole do Recife: (i) 67 % apontam para a revisão dos perímetros urbanos de seus planos diretores municipais; (ii) 75 % indicam para ampliação do atendimento à mobilidade das pessoas e à rede domiciliar de serviços públicos, e (iii) 80 % demandam por adição de elementos urbanos integrador e articulador entre as novas urbanizações e o centro local. Assim, pretende-se ampliar o debate sobre as formas de produção da habitação social, principalmente em um contexto de aumento da desigualdade social nas metrópoles brasileiras e das dificuldades demonstradas no atendimento aos “*valores coletivos proclamados*”. A fragmentação (dispersão) e a baixa integração territorial na produção das urbanizações de habitação social, como se comprovou na investigação, impactam na qualidade de vida da sua população. Fica evidente a necessidade da revisão dos planos-diretores municipais quanto à definição de suas áreas de expansão urbana, tanto na sua condição local (municipal) quanto na sua condição de município metropolitano.

Os resultados alcançados revelam que a metrópole do Recife teve a expansão urbana em seus territórios periféricos caracterizada pela dispersão e pela fragmentação espacial, com infraestrutura urbana incompleta. Tal fato conduz a uma baixa integração das novas urbanizações de habitação social, seja quanto ao atendimento dos serviços públicos, seja quanto às redes de mobilidade no acesso ao trabalho, aos equipamentos e às oportunidades metropolitanas. A investigação, ao testar essa metodologia, afere e demonstra os diversos níveis de integração dos Trechos (fragmentos) selecionados, pois explicita as fragilidades e as desigualdades no atendimento aos serviços públicos e à mobilidade das pessoas.

Reafirma-se a necessidade de aprofundamento de estudos sobre o processo de expansão de territórios metropolitanos e, principalmente, sobre a lógica instituída e aceita para a definição da localização de novas urbanizações de habitação social, mesmo sob as críticas formuladas pelas instituições de estudos metropolitanos. Acrescente-se a esse

debate a busca pela sustentabilidade e as tentativas de ofertar um instrumento facilitador e orientador da integração territorial metropolitana.

Assim, acredita-se que a Matriz Interpretativa do Nível de Integração Territorial, com os indicadores componentes selecionados nesse exemplo, ou outros eleitos para medir outro território ou tema, seja um instrumento para a interlocução de diversos atores que atuam em determinada área metropolitana. Como uma Matriz facilitadora do planejamento metropolitano e da interface com o planejamento municipal e local, além da *possibilidade de orientar a localização de outras urbanizações de habitação social*, bem como na priorização das ações de reestruturação urbana e de atendimento às redes de serviços públicos.

Portanto, o Índice de Integração Territorial revelado nesse processo metodológico de análise classifica os níveis de integração de diferentes territórios metropolitanos. Constitui um sistema de apoio à tomada de decisão para a revisão dos perímetros urbanos propostos nos planos-diretores, capaz de ajudar os planejadores municipais e metropolitanos a mitigar os efeitos dessas urbanizações dispersas com a formulação de propostas de uma nova estruturação em uma perspectiva integrada: urbana e econômico-social, numa visão de reurbanização e de ampliação do atendimento à rede domiciliar de serviços públicos e de atendimento à mobilidade e à centralidade.

## REFERÊNCIAS

BELL, J. **Como realizar um projeto de investigação**: um guia para pesquisas em ciências sociais. 5. ed. Lisboa: Editora Gradiva Publicações, 2010.

BESSON, J. F. **L'Intégration Urbaine**. Paris: Presses Universitaires de France, 1970.

BIDERMAN, Ciro (coord.) **Morar longe**: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. Projeto parceria Fundação Getúlio Vargas e Instituto Escolhas. São Paulo, 2019.

BRASIL. IBGE: Censo 2000, 2010, 2020, 2022. Brasília: IBGE, 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Parâmetros referenciais da qualificação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida**: elaborados em cooperação técnica com Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Empreendimentos financiados, por municípios, na Região Metropolitana do Recife pelo Programa Minha Casa Minha Vida de 2009 a 2019**. Brasília: Caixa, 2019.

FONT, A.; CARRACEDO Ò.; VECSLIR, L. “Configuraciones Metropolitanas: Estructura espacial y tipos de crecimiento urbano, metropolitan configurations: spatial structure and types of urban growth”. In: FONT, Antonio (ed.). **L' Explosión de la Ciudad**: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional/The Explosion of the City: Territorial transformations in the South Europe Urban Regions. Madrid: Ministerio de Vivienda, 2004. p. 330-335.

LACERDA, Norma. Fragmentação e integração: movimentos de reestruturação espacial das metrópoles brasileiras. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres; LIMONAD, Ester; GUSMÃO, Paulo (org.). **Desafios do planejamento**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 21-42.

MACIEL, S. **Expansão urbana em espaços metropolitanos**: uma proposta interpretativa do nível de integração territorial da metrópole do Recife. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Universidade de Lisboa, em cotutela com Universidade Federal de Pernambuco, 2022.

RECIFE. Pesquisa origem destino da Região Metropolitana do Recife – RMR. Instituto Pelópidas Silveira, Prefeitura do Recife e Consórcio de Transporte da RMR, 2019.

REYNALDO, A.; REYNALDO, M.; LACERDA, N.; MACIEL, S. A reconfiguração espacial da Região Metropolitana do Recife: processos de fragmentação e integração. *In*: CARACCILO VERA, Román; ELINBAUM, Pablo; HORRACH, Biel; DEBAT, Mariana (ed.). **La metrópolis iberoamericana en sus propios términos**. Barcelona: RIURB, 2013. p. 117-129

ROLNIK, R. **Manual orientação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida**. LabCidade. São Paulo: Faculdade Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, 2014.

SOUZA, M. Â.; BITOUN, J. (org.). **Recife**: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

# Evolução institucional do FGTS enquanto fonte de financiamento (1966-2023)<sup>22</sup>

*Institutional evolution of the FGTS as a source of financing*

**Marília Ceci Cubero**

Doutoranda em Economia no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP), e pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI) do IE-UNICAMP. Pesquisa financiada pela CAPES. E-mail: [mariliaceci@gmail.com](mailto:mariliaceci@gmail.com)

## RESUMO

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) tem uma importância histórica para o Brasil no financiamento das políticas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana. De sua criação em 1966, até 2023, a institucionalidade do fundo passou por muitas mudanças. O objetivo desta pesquisa é analisar a evolução institucional do FGTS enquanto fonte de financiamento, bem como o impacto dessas mudanças nos resultados das políticas públicas supracitadas. Nossa hipótese é de que as alterações em sua estrutura institucional ocorrem no sentido de ampliar e aperfeiçoar suas competências para a promoção do financiamento; o que se confirmou parcialmente ao final da análise, visto que apesar de muitos aperfeiçoamentos institucionais terem ocorrido no sentido da adequação dos programas a capacidade de pagamento das famílias alvo, retrocessos importantes ocorreram no intervalo entre 2019 e 2022. O amplo horizonte de análise apresentado permite compreender não só o papel do fundo na história do Brasil, mas como também se tornou uma fonte insubstituível para a realização de políticas de cunho social.

**Palavras-chave:** FGTS; financiamento; habitação popular; saneamento ambiental; políticas públicas.

---

<sup>22</sup> Artigo recebido em 28/08/2024, aceito para publicação em 02/10/2024.

## **ABSTRACT**

*The Length-Of-Service Guarantee Fund (FGTS) has historically been vital for Brazil in funding housing, sanitation, and infrastructure policies. From its creation in 1966 to 2023, the institutional framework of the fund has undergone many changes. This research aims to analyse the institutional evolution of FGTS as a source of financing and the impact of these changes on the results of public policies. We hypothesise that the changes in its institutional structure aim to expand and improve its competencies for promoting financing, which was partially confirmed at the end of the analysis. Although many institutional improvements were made to align the programs with the target families' ability to pay, significant setbacks occurred between 2019 and 2022. The vast horizon of analysis presented allows us to understand not only the fund's role in Brazil's history but also how it has become an irreplaceable source for the realisation of social policies.*

**Key-words:** *Length-Of-Service Guarantee Fund; funding; public policies; popular housing; environmental sanitation.*

## **1 INTRODUÇÃO**

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado pela Lei nº 5.107 de 1966, abrigado pela Constituição Federal, em 1988, e reformulado pela Lei nº 8.036 de 1990. É formado por contribuições compulsórias, que foram efetuadas por empregadores nas contas vinculadas dos trabalhadores, com o valor equivalente a 8% das remunerações pagas. É regido por normas e diretrizes definidas pelo seu Conselho Curador, gerenciado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) até 1986, que ao ser extinto teve suas funções assumidas pela Caixa Econômica Federal (CEF), caracterizando grandes transformações institucionais ao longo dos anos (CEF, 2016).

Desde sua criação, cumpre duplo objetivo: i) atuar como seguridade social dos trabalhadores ao formar um pecúlio relativo ao seu tempo de emprego; e ii) servir de fonte de financiamento para realização de políticas públicas de habitação, saneamento e infraestrutura.

Em decorrência, os pilares do FGTS foram construídos sobre uma complexa relação travada entre diferentes agentes econômicos, com distintos interesses sobre seus recursos. Para o trabalhador, consolida uma fonte de renda, integrando a poupança para

seu futuro<sup>23</sup>. Para o empregador, em contraste, as contribuições representam um custo<sup>24</sup>. Para o FGTS, as arrecadações constituem a origem de seus recursos, essenciais para seu equilíbrio financeiro. E, finalmente, para o governo, uma fonte de financiamento, cujo caráter de arrecadação compulsória permite estabelecer um fundo financeiro com características estáveis quanto a volume e prazos, elementos cruciais para implementação de políticas públicas de interesse social (Carvalho; Pinheiro, 1999; Mendonça, 2007).

Desde sua criação, tais recursos têm desempenhado papel de destaque no financiamento das políticas sociais supracitadas, tornando-se objetos de estudo de muitos autores ao longo das últimas décadas. Em muitos estudos, o FGTS é apresentado no contexto das políticas habitacionais abordadas, como em Azevedo (1988), que reflete sobre as dificuldades da política de habitação popular entre 1964 e 1986; em Bonduki (2015), ao apresentar uma revisão histórica da política habitacional de interesse social, com maior foco no Governo Fernando Henrique; ou em Maricato (2018), que traça perspectivas para formulação de uma nova política habitacional com o início do Governo Lula. O mesmo acontece para as políticas de saneamento básico, a exemplo de Turolla (2002) e Cunha (2011), que trazem uma revisão dos programas entre os anos de 1960-2000, e uma análise ampla das estruturas institucionais que consolidam os serviços de saneamento no Brasil.

Outros trabalhos partem do próprio FGTS como fonte de financiamento, centrando-se então nas áreas e programas para os quais é destinado, como em Silva (2019) ao tratar do desempenho operacional do FI-FGTS; Amaral Filho (2022), ao avaliar e constatar a relevância desses recursos para as políticas de saneamento básico, particularmente para municípios com menor número populacional do Brasil; Moro *et al.* (2016) ao estudar as políticas habitacionais de interesse social, observando o relevante crescimento da construção de casas novas a partir de 2009; e Cubero e Mendonça (2020)

---

<sup>23</sup>Em sua criação o FGTS também representou para o trabalhador a substituição do regime trabalhista de estabilidade decenal garantido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943. Especificamente, a estabilidade decenal do emprego era a garantia de estabilidade no emprego após o trabalhador completar dez anos de serviços prestados na mesma empresa, impedindo a demissão a não ser que comprovado falta grave. Dessa perspectiva, a criação do FGTS pode ser interpretada como a primeira onda de flexibilização da legislação trabalhista, inaugurando “enorme rotatividade na contratação e demissão da mão-de-obra no Brasil”, conforme argumenta Pochmann (2016, p.698).

<sup>24</sup>Cabe enfatizar que na década de 1960, a classe empresarial realizou forte pressão para inauguração do FGTS, visto que representava a incidência de um custo mensal muito inferior, quando comparado à indenização que deveria ser paga no caso de demissão sem justa causa no sistema de estabilidade decenal; em decorrência, o novo modelo também facilitou e desonerou a demissão dos trabalhadores conforme já mencionado (Carvalho; Pinheiro, 1999; Silva, 2014).

trazendo os avanços e retrocessos nas políticas de habitação e infraestrutura entre 2003-2018. Sob ótica diferente, Mendonça *et al.* (2018) defende a hipótese do papel desempenhado pelo fundo no ciclo recente do crédito habitacional (2003-2015), endossando o protagonismo da Caixa Econômica Federal. Outros ainda ampliam o objeto de análise e, por exemplo, ponderam os aspectos positivos provenientes do FGTS como fundo de fomento, contrapondo com os pontos negativos da perspectiva do Direito do Trabalho (Olímpio *et al.* 2019).

A diversidade de autores que se debruçam sobre o estudo do Fundo de Garantia por mais de cinco décadas forma evidência concreta da relevância do tema. Todavia, constata-se grande carência de um estudo histórico mapeando a evolução da estrutura institucional<sup>25</sup> que ampara o FGTS como fonte de financiamento das políticas públicas de interesse social. Trata-se de um recorte fundamental para a reflexão e elaboração de políticas e instituições de cunho social, visto que os formatos institucionais sintetizados e contrapostos em única obra fornece visão ampla, jogando luz as fragilidades e aos sucessos de cada quadro, constituindo um verdadeiro guia para o constante aprimoramento do Fundo.

Isto posto, adotamos a referida temática – a evolução da estrutura institucional do FGTS - para este artigo e questionamos: como a institucionalidade do fundo foi alterada no período que transcorreu de 1966 até 2023? Indo além, como esses eventos interferiram na realização de políticas públicas de interesse social? Nossa hipótese é que ao longo desses 57 anos as alterações institucionais ocorreram no sentido de paulatinamente aperfeiçoar a capacidade de utilização do fundo como fonte de financiamento, interferindo positivamente na ampliação da implementação de políticas de interesse social.

Segue o objetivo de apresentar a evolução institucional do FGTS, enquanto principal fonte de financiamento do Brasil para as políticas sociais nos setores de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana; e procurar evidências do impacto das estruturas institucionais e suas mudanças sobre a implementação dessas políticas públicas, em especial, no que se refere a ocorrência, ou não, de uma correlação positiva entre as mudanças e a realização de políticas de interesse social.

---

<sup>25</sup> Utilizamos o entendimento de Sinapi (2011) definindo *Instituições* como um conjunto de ações coletivas que orientam e controlam as ações individuais, podendo elas serem formais [governo, banco central, etc] ou informais [normas, rotinas, práticas sociais, etc].

Para cumprir com nosso objetivo apresentamos a estrutura institucional do Fundo hierarquizando seu fluxo decisório - 1ª Legislação básica, 2º Agente Administrador, 3º Agente Gestor, 4º Agente Operador, 5º Agente Financeiro e 6º Agente Promotor – e realizamos uma síntese dos principais resultados. Ademais, dividimos o período analisado (1966-2023) em cinco etapas de acordo com suas características institucionais centrais:

Quadro 1 – Artigo: recorte temporal

1966-1980	O primeiro período parte da criação do FGTS em 1966, dando ênfase em sua incorporação ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e sua importância para o Banco Nacional da Habitação (BNH) na execução dos programas de interesse social.
1981-1994	O cenário de alta instabilidade econômica do Brasil, determinante para crise e extinção do BNH em 1986, e o papel da CEF como responsável pela administração do FGTS e dos contratos, bens e quadro de pessoal do BNH.
1995-2002	A reestruturação institucional do FGTS durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.
2003-2018	Os aperfeiçoamentos institucionais promovidos durante os governos de Lula, Dilma e Temer.
2019-2023	O governo Bolsonaro e o impacto da visão liberal na política de habitação de interesse social.

Fonte: elaborado pela autora.

A elaboração do presente artigo baseou-se principalmente no procedimento metodológico da pesquisa documental. Para Severino (2013) esta deve ser entendida pela utilização de materiais que não receberam um tratamento analítico, tal como documentos legais; especificamente, nos referimos aos relatórios elaborados pela Caixa Econômica Federal e pelo FGTS, onde obtemos manuais de implementação para políticas públicas e a apresentação de resultados anuais. Os mesmos documentos permitem complementar o estudo com uma metodologia de caráter descritivo de suas bases de dados; decorre a complementação entre os objetivos propostos: averiguar as mudanças institucionais e seus impactos sobre os resultados das políticas de habitação, saneamento e infraestrutura. A fim de endossar a exposição foi utilizada ainda a pesquisa bibliográfica, enriquecendo o estudo com a contribuição de estudos analíticos realizados por autores como Maricato (1987, 1998), Azevedo (1982, 1988), Royer (2009), Valença (2001, 2009), Fix (2011), dentre outros. Como última nota metodológica, destaca-se que os valores em Reais (R\$) foram deflacionados pela média do IGP-DI de 2017.

Além desta introdução, o artigo é composto por mais um tópico subdividido no recorte temporal apresentado acima, em que expomos as transformações institucionais e os correspondentes resultados obtidos em cada período. Ao final, uma conclusão é realizada.

## 2 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E RESULTADOS ALCANÇADOS

### 2.1 Primeiro período: 1966-1980

Da perspectiva financeira, a criação do FGTS em 1966, teve por objetivo consolidar uma das principais fontes de financiamento para a execução de políticas urbanas. A preocupação do governo militar com a situação das cidades brasileiras apareceu inicialmente no *capítulo XII* da síntese do Programa de Ação Econômica do Governo<sup>26</sup> - Paeg, que levou o Ministro da Fazenda, Octávio Gouvêa de Bulhões, o economista Mário Henrique Simonsen e o Ministro do Planejamento, Roberto Campos, a elaborarem a minuta sobre a criação do Banco Nacional da Habitação (Paiva, 2001).

O BNH foi instituído pela Lei 4.380/1964, e teve por finalidade formar um arcabouço institucional/jurídico que centralizasse o investimento público e privado nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana (Fix, 2011). Nesses termos, o banco foi o agente gestor do FGTS, e o financiador da política designada a coordenar os órgãos públicos, além de estimular a iniciativa privada na construção de habitações de interesse social e no financiamento da aquisição da casa própria.

Os recursos do FGTS, derivados dos depósitos efetuados pelos empregadores na conta dos trabalhadores, eram transferidos para o BNH formando um fundo utilizado como fonte de financiamento, enquanto os trabalhadores não tinham direito de saque. Decorre que o BNH atuou como agente gestor dos recursos, tendo por função garantir a aplicação da correção monetária e a rentabilidade superior ao custo do dinheiro aplicado. Também coube ao banco seguir as diretrizes expedidas pelo Conselho Curador. O Conselho Curador cumpriu a função administradora do FGTS, incumbido de avaliar as propostas do BNH sobre as aplicações dos recursos do fundo e de elaborar propostas orçamentárias (Brasil, 1966b).

A mesma lei que criou o BNH, criou também o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que reuniu o fundo de recursos para a execução do Plano Nacional da Habitação

---

<sup>26</sup>Graves eram problemas derivados da intensa expansão urbana desordenada, configurando na década de 1960, um *déficit* habitacional de aproximadamente oito milhões de unidades habitacionais (CEF, 2014a). Por trás deste quadro crítico, o Governo Militar também contava com uma motivação de ordem política: a produção de casas populares contribuiria para o ganho de simpatia ao regime militar (Azevedo, 1988). Somam-se ainda os benéficos efeitos sobre a economia, onde o aumento da oferta de crédito, a partir de 1967, possibilitado em partes pelos recursos oriundos do FGTS, se insere também em uma postura do governo Costa e Silva (1967-1969) para reanimar o crescimento econômico (Royer, 2009).

(PNH). O SFH operou como principal agente financeiro do FGTS e teve como competência facilitar e promover a construção e aquisição da casa própria, principalmente às classes de menor renda da população (Brasil, 1966a).

Sucedeu ligado ao Programa de Interesse Social que atendeu as famílias do chamado “mercado popular” - até três salários-mínimos mensais (s.m.) - por meio da Carteira de Natureza Social (CNS). A execução deste programa foi responsabilidade das Companhias de Habitação (COHABS): empresas de economia mista formadas pela associação de agências estaduais com empresas privadas via licitações; à vista disso, as COHABS foram os agentes promotores da política habitacional (Indjaian, 1978).

O FGTS também financiou de modo integral os mutuários do “mercado econômico” – de 3 s.m. até 6 s.m. – por meio da Carteira de Programas Habitacionais (CPH), cuja execução das construções de habitações foi destinada às famílias organizadas em cooperativas (Fix, 2011).

Outra fonte importante de recursos do BNH e do SFH foi o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), voltado ao atendimento das famílias do “mercado médio” - mais de 6 s.m. - e foi operado e executado pelo setor privado (Fix, 2011).

Além do SFH, o BNH envolveu o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), que a partir de 1969 passou a utilizar os recursos do FGTS para a implantação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água e esgoto. Para a execução da política de saneamento o BNH e o SFS incentivaram a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), empresas públicas ou de economia mista, que passaram a realizar os serviços sanitários nas municipalidades, mediante a assinatura de contratos de concessão.

Este modelo institucional se consolidou com a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1971. O PLANASA teve por objetivo eliminar o *déficit* e garantir a manutenção do equilíbrio entre a oferta e demanda dos serviços de abastecimento de água e rede de esgoto; a ele também coube adequar as tarifas cobradas às condições dos usuários e promover a autossustentação financeira do setor de saneamento.

Dividiram os recursos do FGTS nas seguintes proporções: 60% em habitação, 30% em saneamento e 10% em infraestrutura (CEF, 2014b). No entanto, ao permitir ampla participação do setor privado na execução das obras, acirraram-se os conflitos entre os objetivos sociais e a lógica empresarial.

A atuação do BNH, a gestão dos recursos do FGTS e os resultados alcançados passaram por diversas fases até a extinção do banco em 1986. Nos primeiros anos do BNH, 1964/66, os programas CNS e CPH construíram juntos aproximadamente 48 mil unidades habitacionais (uh). Nos anos seguintes, 1967/69, a utilização dos recursos do FGTS expandiu o número de unidades construídas para 264 mil. Além do expressivo aumento na produção, a política de interesse social manteve-se predominante no total de construções financiadas pelo BNH entre 1964 e 1969: o mercado econômico e popular contou a construção de 312 mil uh e o mercado médio 133 mil uh (Indjaian, 1978).

#### Quadro 2 - Estrutura Institucional em torno do FGTS (1966-1980)

Legislação	Lei nº5.107/1966 e Decreto nº 59.820/ 1966.
Agente Administrador	Conselho Curador - definir o plano de gestão e aplicação dos recursos do FGTS e elaborar um plano orçamentário;
Agente Gestor e Operador	Banco Nacional da Habitação - gerir os recursos do fundo de acordo com as diretrizes do Conselho Curador;
Agente Financeiro	Entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro de Saneamento*, além de outras instituições bancárias e financeiras públicas ou privadas;
Agente Promotor	<i>Habitação</i> - Programa de Interesse Social: Cooperativas (CPH) e Companhias de habitação (CNS). <i>Saneamento</i> - PLANASA: Companhias Estaduais de Saneamento;

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Os anos seguintes, entre 1970 e 1974, marcaram nova fase, um período de decadência da política habitacional de interesse social financiadas pelo FGTS e de expansão dos recursos do BNH para outros setores. Conseqüentemente, este período vivenciou um aumento dos financiamentos destinados às famílias do chamado mercado médio - classe média e alta – um mercado estreito, que se esgotou em poucos anos. Em termos numéricos, para o período de 1970 até 1974, foi produzido para o mercado médio um total de 376 mil uh, enquanto para o mercado econômico e popular cerca de 277 mil uh (ABECIP, 2003).

A construção de habitações populares foi pouco atrativa devido à menor margem de lucro e ao risco de inadimplência. E, de fato, o nível de inadimplência foi crescendo ao longo dos anos entre os mutuários do mercado popular (Azevedo, 1988). A própria política de “arrocho salarial” praticada pelo governo militar diminuiu progressivamente os salários reais das famílias de baixa renda, comprometendo a capacidade de pagamento dos mutuários das Cohabs (Azevedo; Andrade, 1982).

Parcialmente, podemos entender a queda das unidades financiadas pelo FGTS entre 1970/74, pelo agravamento da crise financeira das Cohabs. Mas também como um reflexo das escolhas políticas realizadas durante o Governo Médici no sentido de privilegiar o crescimento econômico, oferecendo menor respaldo às políticas sociais. Nota-se que este período vivenciou um crescimento acelerado do PIB: 11,3% em 1971, 11,9% em 1972 e 14% em 1973 (MPO, 1995). Portanto, ao invés de enfrentar o problema da inadimplência e criar melhores mecanismos para a população de baixa renda, optou-se por proteger o BNH através do aumento das operações que geram maior retorno (Azevedo, 1988).

A contraposição entre os períodos supracitados nos permite observar que o formato das estruturas institucionais em torno do FGTS, conforme mostrado no *Quadro I*, não foram capazes de sustentar o contínuo direcionamento dos recursos do fundo para a produção habitacional de interesse social. Considerando a criação do FGTS como marco do alicerce institucional, a predominância de construção de casas para o mercado econômico e popular durou apenas três anos (1967-1969), deixando evidente as fragilidades em torno da criação de uma correlação positiva entre estrutural institucional e políticas sociais.

As dificuldades do SFH e do BNH em alcançar a população mais necessitada ficaram ainda mais evidentes quando, em 1973, lançaram o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP). Este trouxe os mesmos objetivos do PNH, ou seja, de construir habitações populares para a erradicação do *déficit* habitacional. Concomitante, ocorreu uma mudança qualitativa no perfil socioeconômico dos mutuários, quando comparado aos primeiros anos de atuação do BNH. Isso decorreu de as Cohabs ampliarem o nível de renda familiar atendido de 3 s.m. para 5 s.m. Sendo que na prática, de acordo com Azevedo (1988, p. 114) ao menos metade das famílias incluídas na nova faixa de renda receberam na verdade um montante superior a 5 s.m.

Em decorrência das mudanças, a quantidade de moradias financiadas pelo FGTS voltou a crescer e a ter participação predominante no total financiado pelo SFH. Entre 1975/80 o mercado econômico e popular construiu cerca de 1,3 milhões uh e o mercado médio 659 mil uh. Se por um lado os números evidenciam o fortalecimento das aplicações no mercado popular, por outro, não podemos nos esquecer de que isso só foi possível através de uma mudança qualitativa do perfil socioeconômico dos mutuários.

Apesar dos resultados significativos alcançados pelo BNH e pelo SFH, de acordo com a Pnad ocorreu um aumento dos domicílios rústicos na década de 1970. Estima-se que em 1972 cerca de 10,8 milhões de famílias moraram em habitações rústicas, tendo evoluído para 24,5 milhões em 1976 (Azevedo *et al.*, 1982). Apesar dos dados poderem apresentar distorções, trazem uma luz para o fato da política habitacional não ter sido capaz de sanar as necessidades da população, indicando, possivelmente, o aumento das favelas.

Já o setor de saneamento apresentou investimentos crescentes em toda a década de 1970. Inicialmente o PLANASA previu que os recursos do FGTS totalizaram 37,5% do total investido, mas na segunda metade dos anos 80 correspondeu em média a 61% dos recursos totais, indo muito além do previsto (MPO, 1995).

De acordo com os dados do Ipeadata, o acesso ao abastecimento de água considerado adequado passou de 45,7% em 1970 para 66,1% em 1980 nas áreas urbanas. O grande problema concentrava-se na área rural, onde apenas 3,2% dos domicílios tinham serviços adequados em 1970, passando para 6,9% em 1980. Quanto ao serviço de esgoto sanitário, a expansão do acesso foi mais lenta. Os domicílios com serviços adequados de esgoto na área urbana tiveram os melhores resultados, com o atendimento chegando a 58,1% em 1980; já os índices da área rural continuaram sendo preocupantes: 2% dos domicílios tinham acesso a serviços adequados em 1970, crescendo para 7,5% em 1980 (MPO, 1995).

Tabela 1 - FGTS: unidades habitacionais e PLANASA, 1966-1980

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Financiamento habitacional (mil UH)	22	63	92	109	73	59	48	61	36	77	164	210	279	274	367
PLANASA (US\$ mil)	-	-	-	-	-	15	28	66	77	105	129	167	206	227	320

Fonte: ABECIP (2003); MPO (1995).

## 2.2 Segundo período: 1981-1994

Nesse contexto, as políticas habitacionais e de saneamento foram fortemente impactadas, chegando praticamente a sua paralisação. Assim assinala Maricato (1987) apontando que enquanto a inflação manteve-se baixa (entre 10 e 20%) o BNH conseguiu funcionar razoavelmente bem, contudo quando a inflação superou os 200% em 1983, o

banco acabou entrando em colapso. “A drástica redução do crescimento, a estagnação do produto per capita, a regressão do investimento e a transferência de recursos reais ao exterior” sintetizam as características da década de 1980 de acordo com Carneiro (2002, p.140), que ainda completa “a obrigatoriedade de transferir recursos reais para o exterior para servir a dívida externa criou um constrangimento ao desenvolvimento da economia nacional”.

O colapso do BNH deve ser compreendido considerando vários aspectos. Primeiro pensando no impacto da inflação, temos que os valores das prestações das habitações foram inflados devido à correção monetária e o juro correspondente. Particularmente, o saldo devedor restante ao final do contrato sofreu forte incidência da alta inflação. Outra consequência foi a elevação da inadimplência, que trouxe sérias consequências para o BNH, visto que esse assumia as dívidas para com os agentes financeiros privados, e para o FGTS, que teve no SFH uma das suas principais fontes de remuneração. Isso representou a própria falência do SFH e a ruptura com uma das principais fontes de remuneração do FGTS (CEF, 2014a).

De acordo com Maricato (1987) a crise econômica também colaborou para o aumento da inadimplência e proporcionou uma forte queda nos fundos financeiros. O aumento do desemprego e a maior utilização de mecanismos de rotatividade de mão de obra - como um meio dos empregadores diminuïrem o custo do trabalho – estão entre os determinantes da retomada do crescimento da inadimplência.

A política de saneamento também teve suas dificuldades agravadas ao longo dos anos. De princípio já constituiu um problema manter tarifas realistas compatíveis com a capacidade de pagamento da população de baixa renda. Com o recrudescimento da inflação, adotaram-se medidas para baixar esse patamar, como num instrumento de controle da inflação. Todavia, as tarifas de água e esgoto deixaram de se situar em níveis apropriados. Isso quer dizer que as receitas arrecadadas pelas CESBs se tornaram insuficientes para cobrir os custos dos serviços oferecidos. As CESBs e os governos estaduais foram tendo maiores dificuldades em saldar seus compromissos, elevando seu endividamento com a União e reduzindo sua capacidade de investimento (MPO, 1995).

A elevação da inadimplência e o declínio no retorno dos investimentos tanto na perspectiva da política habitacional como de saneamento foram enfraquecendo o SFH e o SFS. Além disso, o desemprego e as demissões em massa impactaram na arrecadação do FGTS, tanto pelo aumento dos saques, como pela diminuição das contribuições (Maricato, 1987).

Sintetizando os aspectos apresentados, podemos afirmar que a crise no BNH e no SFH tiveram como principal causa a crise econômico-financeira que atingiu o Brasil e as decisões equivocadas do governo em seu enfrentamento.

Deu-se durante o governo José Sarney a extinção do BNH por meio do Decreto-Lei nº 2.291 de 1986, provocando uma profunda reestruturação na gestão do FGTS. No novo contexto, o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente ficou responsável pela política habitacional e de saneamento; o Conselho Monetário Nacional (CMN) assumiu a orientação das instituições financeiras, enquanto o Banco Central passou a fiscalizá-las; por fim, a Caixa Econômica Federal (CEF) ficou responsável pela administração do FGTS e a coordenação e execução do Planhap e PLANASA (CEF, 2014c).

De acordo com Valença (2001) no período que transcorreu do fechamento do BNH até o início do Governo Collor, a política de habitação e saneamento praticamente ficou de fora da agenda do governo. A crise econômica e financeira em si levou a uma diminuição relevante no número de contratos desde 1983, tornando mínimo o montante de investimento realizado. Por meio da nova lei foi sancionada a administração da CEF das contas ativas e inativas do FGTS, que foram nela centralizadas e passaram a ter uma correção mensal sob o saldo do trabalhador. Com isso pretenderam solucionar as falhas anteriores, identificadas como a injusta correção monetária trimestral e as dificuldades decorrentes dos recursos ficarem espalhados por dezenas de bancos, implicando em demora nas transações e diferentes sistemas de contabilidade.

Quando o BNH foi extinto, a arrecadação do FGTS era realizada por 76 bancos utilizando cerca de 20 sistemas diferentes de processamento (CEF, 2014c). A pulverização dos recursos dificultava sua chegada ao destino, qual seja, o financiamento da política habitacional e de saneamento. Tanto o governo quanto os trabalhadores acabavam tendo pouco controle sobre os recursos.

Outra mudança importante ocorreu em termos do Conselho Curador do FGTS, o qual até então não havia funcionado efetivamente. Na prática, o BNH administrou os recursos do fundo sozinho, respondendo às orientações do governo. Com a reestruturação, expressa na Lei nº8.036 de 1990, o Conselho passou a ser presidido pelo ministro do Trabalho e a ser composto por mais cinco representantes do governo - um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento, um do Ministério da Fazenda, um do Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo, um da Caixa Econômica Federal e um

representante do Banco Central), três representantes dos trabalhadores eleitos pelas centrais sindicais; e três representantes dos empregadores eleitos pelas confederações nacionais do comércio, da indústria, das instituições financeiras e do transporte.

Dentre as primeiras decisões aprovadas destacou-se a redução do tempo para os bancos repassarem os depósitos do FGTS para a CEF. Sob a administração do BNH a transação chegou a durar 72 dias, sendo limitada pelo Conselho a 48 horas. Conseqüentemente, foi reduzida drasticamente a remuneração que os bancos privados tiveram ao administrar a transferência dos depósitos dos empregadores para o FGTS propriamente dito.

Nos anos que se seguiram, diversas outras mudanças foram ocorrendo no aparato institucional que regulou o FGTS e as políticas de habitação e saneamento. Primeiramente devemos citar a Constituição Federal de 1988, que tornou o FGTS um direito constitucional dos trabalhadores, unindo-se a outras garantias básicas como o salário-mínimo e a aposentadoria. A Constituição também atribuiu maior competência aos Estados e Municípios na gestão dos programas sociais, como na política habitacional e de saneamento.

Além da descentralização, as instituições responsáveis pelas políticas urbanas passaram por inúmeras mudanças: em 1987 o Ministério de Desenvolvimento Urbano foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MDU); em 1988 foi criado o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) no lugar do MDU; em 1989, o MBES foi extinto e as instituições responsáveis pela política habitacional ficaram subordinadas ao Ministério do Interior, e a Caixa Econômica ao Ministério da Fazenda; no governo Collor foi criado o Ministério da Ação Social (MAS) em 1990; finalmente, foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social durante o governo Itamar Franco, onde também passou a funcionar a Secretária Nacional da Habitação (CEF, 2014a). Ademais, em 1992, o PLANASA foi extinto e passou a vigorar o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) e o Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Prosanear) (Quadro 2).

Tomando o período da extinção do BNH até a estabilização monetária em 1994, devemos apontar que a alta inflação, a dissolução das estruturas institucionais anteriores e as diversas mudanças institucionais nesse curto período, impediram a realização de uma política sólida de interesse social tanto na área habitacional como de saneamento. Nas palavras de Cintra o que ocorreu foi a “desarticulação progressiva das diferentes

instâncias da política habitacional no país, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponíveis para investimentos” (2007, p.9).

De acordo com Valença (2001) os problemas da desarticulação do sistema se evidenciaram já no Governo Sarney (1985-1990) com o lançamento de um programa habitacional de caráter emergencial, cuja meta era construir 600.000 uh através do sistema mutirão, que na prática teve aproximadamente apenas 20.000 uh concluídas e a maior parte das verbas repassadas corroídas pela inflação.

### Quadro 3 - Estrutura Institucional em torno do FGTS (1981-1994)

Legislação	Decreto-Lei nº 2.291 de 1986 e Lei nº 8.036 de 1990;
Agente Administrador	Conselho Curador; Conselho Monetário Nacional: orientar as instituições financeiras; Banco Central: fiscalizar as instituições financeiras;
Agente Gestor	Instituições: Até 1986 – BNH; 1986 - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; 1987 - Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano; 1988 - Ministério da Habitação e Bem-Estar Social; 1989 - Ministério do Interior; 1990 - Ministério da Ação Social; 1993 - Ministério do Bem-Estar Social e Secretária Nacional da Habitação Competência: elaborar as políticas urbanas;
Agente Operador	Até 1986 – BNH; após 1986 - Caixa Econômica Federal: centralizar e operar os recursos do FGTS
Agente Financeiro	Caixa Econômica Federal e outras instituições financeiras - conceder empréstimo ao mutuário pessoa jurídica e pessoa física;
Agente Promotor	<i>Habitação</i> - programas esparsos e de baixa ou nenhuma efetividade. <i>Saneamento</i> - PLANASA foi extinto em 1992 e substituído pelos Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) e o Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Prosanear).

Fonte: elaborado pela autora (2024).

No Governo Collor (1990-1992) mesmo com o reconhecimento da precária situação habitacional do país e da necessidade de concessão de subsídios à população de baixa renda, foi realizada uma política habitacional voltada ao mercado. Isso ficou marcado pela criação de estímulos para o setor privado assumir a realização dos projetos de habitação social (Valença; Bonates, 2009). Entre 1990 e 1991, com base nos recursos do FGTS foi aprovada a construção de 600.000 uh para a área social, porém a lógica privada tornou as condições de financiamento incompatíveis com a clientela alvo. Na prática foram financiadas efetivamente 165.617 uh em 1990 e 359.719 em 1991, todavia até o final do Governo Itamar Franco (1993-1994) praticamente um terço das unidades concluídas não foram vendidas (Valença, 2001).

Dada a maneira com que foram efetuadas as liberações de verba e as contratações, o orçamento dos anos seguintes foi comprometido, reduzindo novamente a capacidade da política habitacional (Royer, 2009).

Em 1992, com a recessão econômica, a arrecadação do FGTS voltou a cair. Somado ao seu excesso de comprometimento, não foram mais aprovados projetos habitacionais e de saneamento com recursos do fundo. Apenas os projetos aprovados até dezembro de 1991, tiveram continuidade se refletindo na grande queda no número de habitações financiadas em 1993, que foram apenas 4.256 uh. Itamar Franco acabou direcionando suas ações para suprimir a crise, iniciando uma grande reforma na CEF, as quais tiveram grande importância para a retomada da política habitacional durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, como veremos no próximo item.

TABELA 2 - FGTS: unidades habitacionais e PLANASA, 1981- 1994

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Financiamento habitacional (mil UH)	198	282	32	43	25	44	99	98	32	0	0	44	4	0
PLANASA (US\$ mil)	545	506	429	271	486	354	540	917	539	588	721	304	233	-

Fonte: ABECIP (2003); MPO (1995).

Sem deixar de considerar os impactos da grave crise econômica que o Brasil vivenciou neste segundo período, faz-se necessário apontar como a desarticulação institucional também foi um elemento importante para o colapso das políticas sociais. As diversas instituições que assumiram o papel de agente gestor do FGTS em um curto período representaram severos obstáculos para a realização do planejamento e implementação das políticas habitacionais e de saneamento. Cada nova instituição representava um novo corpo de funcionários no comando, uma possibilidade de alterar os objetivos da gestão passada, tornando impossível promover políticas que envolvem um longo tempo de maturação. Ressaltamos ainda que o problema não se trata da formação de uma nova estrutura institucional, porém, do elevado número de alterações realizadas em um curto período.

### 2.3 Terceiro período: 1995-2002

Com a extinção do BNH, e o aprofundamento da crise econômica brasileira, a utilização do FGTS como fonte de financiamento para a política habitacional e de saneamento inviabilizou-se pela fragmentação institucional, descontinuidade das

políticas propostas e pelos efeitos perversos da hiperinflação – conforme evidenciado acima. Para analisarmos os resultados alcançados pelo FGTS como fonte de financiamento durante o Governo FHC não podemos deixar de considerar essa herança histórica, ou seja, a precariedade institucional e a situação macroeconômica do país, como limites para a implantação de uma nova política de interesse social (Cubero, 2019).

Sobre a institucionalidade do FGTS, com a Lei nº 8.036/1990, o Conselho Curador foi instituído como instância central na administração do Fundo, ficando responsável por elaborar propostas orçamentárias e diretrizes para aplicação dos recursos do fundo nas políticas públicas. As propostas orçamentárias foram feitas a cada cinco anos, correspondendo a Resolução nº 200/1995 para o período 1996/1999 e a Resolução nº 315/1999 para o período 2000/2002, referentes ao Governo FHC. Com base nas diretrizes do Conselho Curador, o agente gestor do FGTS estabeleceu um plano orçamentário, de contratações e metas físicas, respeitando o caráter anual e plurianual.

O papel de agente gestor do FGTS foi desempenhado por diferentes instituições no período. Em 1995, o Ministério do Bem-Estar Social e a Secretaria Nacional da Habitação deixaram de exercer esse papel, sendo substituídos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e pela Secretária de Política Urbana, que, por sua vez, foi substituída pela Secretária Especial de Desenvolvimento Urbano em 1999 (Cintra, 2007). Assumiu o papel de formular e coordenar as ações destinadas ao desenvolvimento urbano no plano federal. Mas esteve vinculada apenas aos setores de habitação e saneamento, visto que os investimentos em infraestrutura urbana foram irrisórios. Enquanto isso, a CEF se tornou o agente operador dos recursos do FGTS e o principal agente financeiro do Sistema Financeiro da Habitação (CEF, 2014a). Além disso, o fundo passou a financiar uma gama maior de promotores e políticas públicas (FGTS, 2000).

A Política Nacional da Habitação do Governo Fernando Henrique data de 1996 e veio (repetidamente) com o objetivo de equacionar o déficit habitacional pela universalização do acesso à moradia. O plano foi baseado em uma importante discussão internacional realizada no mesmo ano, a conhecida II Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos (HABITAT II), promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

#### Quadro 4 - Estrutura Institucional em torno do FGTS (1995-2002)

Legislação	Lei nº 8.036/1990 e o Decreto nº99.684/1990;
Agente Administrador	Conselho Curador - deve estabelecer as diretrizes para aplicação dos recursos e elaborar propostas orçamentárias;
Agente Gestor	Instituições: 1995 - Ministério do Planejamento e Orçamento; 1999 - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano; Competência: elaborar o plano orçamentário, de contratações e metas físicas anual e plurianual;
Agente Operador	Caixa Econômica Federal - centralizar e operar os recursos do FGTS; definir os procedimentos operacionais e avaliar a viabilidade dos programas habitacionais e de saneamento; conceder crédito; firmar contratos e convênios;
Agente Financeiro	Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras instituições financeiras - conceder empréstimo ao mutuário pessoa jurídica e pessoa física;
Agente Promotor	<i> Geral - Setor público (estados e municípios), cidadãos individuais e coletivos e empreiteiras privadas. Habitação Popular - Pró-Moradia; Programa Carta de Crédito Individual e Associativa; Programa de Apoio à Produção e Programa de Arrendamento Residencial. Saneamento - Pró-Saneamento e FCP/SAN. Infraestrutura - Pró-Comunidade.</i>

Fonte: elaborado pela autora (2024).

De acordo com Maricato (1998), a proposta trouxe avanços com relação às décadas passadas, como a definição e caracterização do déficit habitacional e o reconhecimento das áreas precárias das cidades como pontos importantes para intervenção pública. Ao elaborar o conceito de déficit habitacional, elaborou-se o conjunto de condições que uma moradia deveria apresentar para ser adequada, sejam elas: habitabilidade e salubridade da edificação, condições de espaço, iluminação, ventilação, acesso a saneamento básico, dentre outras. A provisão adequada de moradias deveria estar ainda amparada em um sistema financeiro estruturado para atender o maior número possível de famílias e em um sistema regulatório para o uso da terra a fim de evitar principalmente que a especulação fundiária prejudicasse as famílias de menor renda (MPO, 1996).

Para cumprir os objetivos, o Governo reestruturou a política habitacional em novos princípios. O primeiro deles foi estimular a formação de parcerias entre setor público e privado. O recebimento de auxílio financeiro público, bem como outros mecanismos, foi elaborado para estimular o setor privado no atendimento das famílias de baixa renda. Outra proposta foi expandir as possibilidades concernentes ao processo construtivo que estavam disponíveis aos mutuários, que passaram a ser: construção, reforma, locação ou aquisição de imóvel novo ou usado. Em terceiro, foi promovido uma

descentralização do processo decisório da política habitacional, com Estados e Municípios ganhando maiores incumbências; por exemplo, ficou sob responsabilidade dos Estados planejar e executar as políticas em regiões metropolitanas, enquanto os Municípios passaram a planejar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano. Por último, foram criadas fontes de financiamento (MPO, 1996).

As primeiras políticas habitacionais do Governo FHC financiadas pelo FGTS foram os programas Pró-Moradia e Carta de Crédito Associativa e tiveram início em 1995. O Pró-Moradia teve por objetivo financiar Estados e Municípios no desenvolvimento de ações integradas a outras políticas setoriais, para proporcionar melhoria na qualidade de vida das famílias de mais baixa renda (FGTS, 2000).

O Programa Carta de Crédito Associativa destinou financiamento às pessoas físicas que desejavam adquirir habitações ou lotes urbanos e que estavam organizadas em Companhias de Habitação (Cohabs) ou outras entidades (sindicatos, cooperativas, associações e entidades privadas). No ano seguinte, 1996, iniciou a Carta de Crédito Individual, direcionado para pessoas físicas com renda mensal até R\$ 1.200,00 que desejavam adquirir, construir ou reformar uma unidade habitacional (FGTS, 2000).

Em 1997, foi lançado o Programa de Apoio à Produção de Habitações, cujos recursos financiaram pessoas jurídicas ligadas à produção de empreendimentos habitacionais direcionados a população alvo do FGTS. Finalmente, em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), também direcionado ao financiamento de pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, todavia com o objetivo de atender famílias com renda máxima de R\$800,00 mensais e residentes dos grandes centros urbanos (FGTS, 2000).

Sobre a política de saneamento básico do Governo FHC, o primeiro marco da gestão foi a Lei nº 8.987 de 1995, conhecida por Lei das Concessões, pois regulamentou o regime de concessões da prestação de serviços públicos para o setor privado. Com isso, a iniciativa privada passou a suprir o déficit existente no setor de saneamento, devido ao contexto de limitação de endividamento do setor público e da restrição de recursos orçamentários. Por sua vez, os recursos do FGTS foram destinados ao programa Pró-Saneamento, com o objetivo de financiar Estados e Municípios na promoção da melhora na qualidade de vida da população por meio do aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e tratamento e disposição final de resíduos sólidos (FGTS, 2000).

Dois anos depois, em 1997, o Conselho Curador do FGTS autorizou a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN), disponibilizando os recursos do FGTS também para a iniciativa privada. O programa teve por objetivo, além de financiar concessionárias privadas no aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitários, promover a reciclagem dos ativos do FGTS oriundos de empréstimos anteriores (FGTS, 2000).

Por fim, em setembro de 1999, o Conselho Curador do FGTS aprovou a criação do programa Pró-Comunidade, uma linha de financiamento voltada para infraestrutura urbana; especificamente: conceder financiamento para pessoas físicas com renda familiar até 12 s.m. e com projeto de obras e melhoramentos públicos para sua comunidade.

Dando continuidade, os resultados alcançados pelas políticas públicas financiadas pelo FGTS durante o Governo FHC, em termos de estoque e no período 1996-2000, foram: destaque para o programa Carta de Crédito Individual, com investimento de R\$48,5 bilhões e 1.146.429 uh adquiridas, construídas ou reformadas; em segundo lugar, o programa Carta de Crédito Associativa com R\$14,6 bilhões investidos e 95.452 uh adquiridas e/ou construídas; o Programa de Arrendamento Residencial com R\$5,2 bilhões e 87.489 uh construídas; o Pró-Moradia com R\$ 3,9 bilhões e 153.982 uh beneficiadas; e o Programa Apoio à Produção com R\$ 293 milhões e 4.647 uh construídas (CEF, 2021).

Pelos números apresentados foi possível constatar que os programas com maior destaque foram aqueles destinados a atingir a população de renda mais elevada (caso da Carta de Crédito Individual que atendia famílias que recebiam até 12 s.m.) e que tinham o foco no setor privado. De acordo com Arretche (2002) a maior parte do financiamento foi destinado a aquisição de imóveis usados, assim a autora conclui:

(...) via gestão seletiva das linhas de crédito, ocorreu uma inflexão significativa na política habitacional: de um modelo centrado no financiamento à produção de habitações novas, e assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo centrado no financiamento ao mutuário final e, particularmente, destinado à aquisição de imóveis usados (Arretche, 2002, p. 440).

O programa Pró-Moradia voltado para atender as famílias de mais baixa renda (até 3 s.m.) via setor público encontrou seus maiores entraves na gestão da dívida pública municipal. Desse modo os resultados mais baixos alcançados não estiveram relacionados com as condições de financiamento do programa, mas com a falta de capacidade de endividamento de muitas prefeituras, as principais tomadoras de recursos e entidades promotoras (Cintra, 2007). A política de ajuste fiscal realizada a partir do Plano Real,

portanto, repercutiu em uma limitação da política habitacional muito além da capacidade de financiamento do FGTS, que não teve seus orçamentos propostos contratados na totalidade. Já sobre o baixo desempenho do programa Carta de Crédito Associativo também devemos considerar que o contexto macroeconômico prejudicou as Companhias, levando 12 das 44 Cohabs a declarar falência entre 1995 e 2000 (Fix, 2011).

As políticas macroeconômicas ainda restringiram os resultados alcançados pelo investimento em saneamento. O programa Pró-Saneamento durante o Governo FHC financiou um montante de R\$ 12,6 bilhões. Ainda que este valor seja considerável, a trajetória dos investimentos foi muito instável, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 3 - FGTS: financiamento por programas, 1995-2002

<b>Política habitacional (mil unidades habitacionais)</b>								
	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Pró-Moradia	12	36	16	83	–	4	–	3
Carta de Crédito Ass. COHAB	2	3	6	6	2	2	1	11
Carta de Crédito Ass. Entidades	–	–	7	32	34	43	28	17
Carta de Crédito Individual	–	30	162	167	143	236	215	193
Apoio à Produção	–	–	2	2	1	0	–	–
PAR	–	–	–	–	7	31	20	30
Pró-Comunidade	–	–	–	–	–	0	0	0
<b>Política habitacional e de saneamento (R\$ bilhões*)</b>								
	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Pró-Moradia	0	1	1	2	–	0	–	0
Carta de Crédito Associativa	0	0	1	3	3	4	2	2
Carta de Crédito Individual	–	2	14	7	5	8	6	6
Apoio à Produção	–	–	0	0	0	0	–	–
PAR	–	–	–	–	0	2	1	2
Pró-Saneamento	0	4	3	5	–	0	–	1
FCP/ SAN	–	–	–	–	0	0	0	0

Fonte: CEF (2024); elaborado pela autora (2024).

\*Preços constantes, IGP-DI média/2017 = 1.

Em 1997, o Conselho Monetário Nacional (CMN) por meio da Resolução nº 2.444 redefiniu as regras para o contingenciamento de crédito ao setor público, de modo que só os orçamentos já aprovados foram realizados nos anos seguintes. Isso levou à suspensão dos investimentos do Pró-Saneamento e do Pró-Moradia em 1999 e 2001, e aos baixos orçamentos no ano 2000 e 2002 – respectivamente R\$ 58 milhões e 659 milhões no Pró-Saneamento e R\$ 209 milhões e R\$ 142 milhões no Pró-Moradia. Em 1999, o programa de saneamento FCP/SAN concedeu apenas R\$ 9,4 milhões em financiamento; em 2002, R\$ 53,5 milhões, expressando uma atuação limitada. O programa Pró-Comunidade, destinado a infraestrutura urbana, também atingiu valores muito modestos: R\$702 mil entre 2000 e 2002.

Em sua totalidade, os programas financiados pelo FGTS geraram uma média de 210 mil empregos por ano durante o Governo FHC. No total foram 1.689.053 empregos, 750 mil só no Pró-Saneamento e 430 mil na Carta de Crédito Associativa. A população beneficiada pelas políticas de saneamento foi aproximadamente 19 milhões, enquanto a política habitacional atingiu 7,6 milhões de brasileiros, evidenciando a relevância do Fundo mesmo em um contexto econômico desfavorável.

Conclui-se, a montagem institucional, expressa nos diversos programas criados, teve papel fundamental para a retomada das políticas públicas de habitação e saneamento; não somente, a estrutura mais complexa envolvendo mecanismo de financiamento para diferentes mutuários (pessoa física, pessoa jurídica e entidades públicas e diferenciação por faixa de renda do mutuário final), com objetivos diversos (construção, reformas, compra de casa prontas novas e antigas, por exemplo) pode atender de melhor forma a demanda de diferentes segmentos da sociedade. Longe de representarem instituições com formato adequado ao enfrentamento do déficit habitacional do país, os programas mostram a importância do aprimoramento dos mecanismos institucionais, pois mesmo sem conseguir alcançar as famílias de mais baixa renda, estes foram capazes de gerar resultados positivos para a sociedade geral e para a economia.

#### **2.4 Quarto período: 2003-2018**

Sob os governos do Partido dos Trabalhadores (1 de janeiro de 2003 até 31 de agosto de 2016), os financiamentos concedidos com recursos do FGTS passaram por grande expansão. No Governo Fernando Henrique o ano de maior desempenho foi 1997, quando destinou R\$17,9 bilhões em financiamento; em contrapartida, este valor atingiu o recorde histórico de R\$ 68 bilhões em 2014 no Governo Dilma.

Para explicar esse resultado devemos considerar as diretrizes assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores, o contexto econômico nacional e internacional favorável e os aperfeiçoamentos na institucionalidade do FGTS. Sendo assim, constituem-se elementos fundamentais o resgate do papel ativo desempenhado pelo Estado e suas instituições, que em termos do FGTS, significou o uso de incentivos financeiros e fiscais, maior atuação dos bancos públicos na oferta de crédito e expansão dos investimentos sociais. Ao lado da expansão do crédito, contribuíram para maior capacidade de endividamento das famílias a política macroeconômica de baixa taxa de

juros, as melhoras no mercado de trabalho e o aumento da renda das famílias (Cubero, 2019).

A partir de 2015, o cenário alterou. A queda no financiamento via FGTS deve ser compreendida no contexto da forte desaceleração do investimento, explicada por diferentes fatores internos: econômicos (falhas na condução das políticas econômicas e uma forte política de austeridade), políticos (a incerteza eleitoral de 2014) e jurídicos (o avanço da operação Lava Jato); e fatores externos (como a queda no preço das *commodities* em 2014).

Com o impeachment da presidenta Dilma e a posse de Temer no segundo semestre de 2016, foram alteradas as diretrizes básicas do governo petista, minimizando o papel atribuído ao Estado como indutor do crescimento e construindo uma economia voltada para o mercado. No que se refere ao FGTS, tem início a descapitalização do fundo com a liberação de novas modalidades de saque a fim de impulsionar a atividade econômica no curto prazo (Cubero, 2019a).

Acerca da institucionalidade do FGTS, os Governos Petistas optaram por dar continuidade às principais estruturas criadas no Governo Fernando Henrique, centrando-se no aperfeiçoamento do aparato institucional. Certamente, o exemplo mais relevante diz respeito à política de subsídios. Até então o grande impeditivo para famílias de menor renda terem acesso ao crédito habitacional constituía sua própria falta de capacidade creditícia, ou seja, a incapacidade de tomar crédito junto aos bancos. Apesar de parecer óbvio, esse gargalo não foi enfrentado pelos governos anteriores. A volumosa política de subsídios, que uniu recursos do FGTS aos do Orçamento Geral da União (OGU), foi a alternativa proposta pelo governo (Cubero, 2019).

Como já apresentado anteriormente, na hierarquia decisória da institucionalidade do FGTS, primeiramente temos a legislação que traça os contornos básicos das ações do fundo e é composta por diversas leis - em especial a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 -, decretos e resoluções do Conselho Curador (CCFGTS). Em segundo, o CCFGTS atua na função de Agente Administrador, cabendo-lhe estabelecer diretrizes gerais para aplicação dos recursos e elaborar propostas orçamentárias. Seguindo a hierarquia, o Ministério das Cidades atuou como Agente Gestor, a CEF como Agente Operador e principal Agente Financeiro e, por último, os Agentes Promotores, principais responsáveis pela execução das obras.

Neste período, o Gestor das Aplicações do FGTS foi o Ministério das Cidades, instituição criada em 2003, que teve um papel fundamental para reintroduzir o poder público no debate da política urbana e destino das cidades. Entre suas funções, coube ao ministério estabelecer (i) as normas que orientavam as aplicações dos recursos na implementação das políticas públicas, (ii) as metas a serem alcançadas por cada programa e (iii) os parâmetros de avaliação dos projetos a serem financiados; também foi sua atribuição acompanhar a execução das políticas de habitação, saneamento e infraestrutura, elaborando relatórios que permitissem ao Conselho Curador avaliar o desempenho dos programas.

A Caixa Econômica Federal (CEF), ao exercer a função de Agente Operador do FGTS, tem por responsabilidade definir os procedimentos operacionais para execução dos programas; por exemplo, deve controlar a execução orçamentária do FGTS, analisando e contratando as operações de crédito. Também é tarefa do banco habilitar e acompanhar a atuação dos Agentes Financeiros, sendo que por intermédio dos Agentes Financeiros acompanha a atuação dos Agentes Promotores, identificando eventuais irregularidades.

Os Agentes Financeiros são instituições financeiras ou não financeiras, públicas ou privadas, tal como a própria CEF, responsáveis pela correta aplicação e retorno dos empréstimos concedidos com recursos do FGTS. Junto com o Agente Operador, o Agente Financeiro assina um contrato de empréstimo, pelo qual adquire recursos do FGTS, responsabilizando-se pelo retorno dos mesmos. Por outro lado, em conjunto com os Agentes Promotores, o Agente Financeiro firma contratos de financiamento, por intermédio dos quais fornece crédito para realização dos programas. Ainda é função dos Agentes Financeiros habilitar os Agentes Promotores, avaliar o desempenho dos mesmos na execução das obras/serviços e elaborar relatórios ao Agente Operador sobre as contratações efetuadas e a execução das obras.

Finalmente, os Agentes Promotores são entidades públicas ou privadas, com fins lucrativos ou não, que efetivam as ações que executam os empreendimentos e as respectivas metas físicas e sociais, que constituem os objetivos das políticas públicas financiadas pelos recursos do FGTS. Este grupo pode ser dividido de acordo com sua atuação: i) Agentes Promotores Gerenciadores são aqueles contratados pelo mutuário das operações do FGTS (pessoas físicas ou jurídicas ou entidades vinculadas ao setor público) para exercerem as atividades atribuídas ao Mutuário e ii) Agentes Promotores

Empreendedores são aqueles que, enquanto Mutuários, tomam emprestado os recursos do FGTS, respondendo integralmente pela viabilização do empreendimento, desde seu planejamento até a sua conclusão e o retorno dos recursos.

Apresentada a estrutura básica do FGTS, a seguir estão resumidas as principais alterações e inovações aprovadas durante os anos de 2003 até 2018 (FGTS, 2001, 2004, 2006, 2008, 2009, 2011): i) criação do Ministério das Cidades dia 1 de janeiro de 2003, instituído como Agente Gestor do FGTS; ii) alteração aprovada pelo CCFGTS na operacionalização dos descontos financeiros proporcionados pelo fundo, que passaram a agir aumentando a capacidade de pagamento do mutuário – pagamento de uma parcela do valor do imóvel - e cobrindo a remuneração dos Agentes Financeiros – diferencial de juros e taxa de administração; este último ponto foi essencial para a redução da taxa de juros total paga pelos empréstimos (Resolução CCFGTS nº 460, 14 de dezembro de 2004); iii) redução geral do patamar da taxa de juros para os contratos de financiamento e empréstimos com recursos do FGTS (Resolução CCFGTS nº 529, 3 de maio de 2007); iv) alteração nos A Política Nacional da Habitação do Governo Fernando Henrique data de 1996 e veio (repetidamente) com o objetivo de equacionar o déficit habitacional pela universalização do acesso à moradia. O plano foi baseado em uma importante discussão internacional realizada no mesmo ano, a conhecida II Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos (HABITAT II), promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU). critérios de financiamento, passando a considerar as regiões geográficas de abrangência e número de habitantes dos municípios para determinar o valor de venda ou investimento do imóvel para os programas de Habitação Popular (Instruções Normativas nº. 11, 12 e 13, de 10 de março de 2008). Ademais foram criados os programas: i) Pró-Transporte: destinado a financiar o setor público e a iniciativa privada em obras de infraestrutura do transporte coletivo urbano (Resolução nº409/ 2002); ii) Saneamento para todos: destinado a financiar o setor público e a iniciativa privada em empreendimentos que visem o aumento dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos (Resolução nº476/2005); iii) Pró-Cotista: destinado a financiar a aquisição ou construção de moradias aos trabalhadores com conta vinculada do FGTS, independentemente do nível de renda (Resolução nº 542/ 2007); iv) Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS): destinado a financiar investimentos nos setores da infraestrutura nacional de energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, porto e saneamento (Lei nº 11.491 /2007); e v) Minha Casa,

Minha Vida (MCMV): incorporou os programas do FGTS da área de Habitação Popular - Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativa e Apoio à Produção –, promovendo a ampliação dos subsídios concedidos a pessoas físicas, com a utilização conjunta dos recursos do FGTS e do OGU (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009).

#### Quadro 5 – Estrutura Institucional do FGTS (2003-2018)

Legislação	Lei nº 8.036/1990;
Agente Administrador	Conselho Curador;
Agente Gestor	Ministério das Cidades;
Agente Operador	Caixa Econômica Federal;
Agente Financeiro	Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras instituições financeiras
Agente Promotor	Entidades públicas ou privadas, com fins lucrativos ou não, divididas em: i) Agentes Promotores Gerenciadores, indivíduos contratados pelo mutuário (pessoas físicas ou jurídicas ou entidades vinculadas ao setor público) para executarem os empreendimentos; e ii) Agentes Promotores Empreendedores: indivíduos que, enquanto Mutuários, respondem integralmente pela viabilização do empreendimento;

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Segue um quadro síntese com os principais programas financiados pelo FGTS e suas características centrais até 2018 de acordo com os Manuais de Fomento (CEF 2018a, 2018b, 2018c, 2018d), ver Quadro 6.

Entre os anos de 2003 e 2018, o programa que mais se destacou foi a Carta de Crédito Individual, beneficiado pelas melhorias nas condições de crédito para a área da Habitação Popular, direcionado às classes de renda média/baixa dos brasileiros<sup>27</sup>. As melhorias promoveram queda da taxa de juros de 8,16% a.a. para até 5% a.a. (especialmente pela mudança na política de subsídios) e aumento do total financiado de 60% para 80% do valor do imóvel (Cubero, 2019). Do total financiado para habitação (R\$657 bilhões), o Carta de Crédito Individual realizou R\$283 bilhões e das 6,5 milhões u.h. construídas ou adquiridas, o programa foi responsável por 4 milhões.

A melhora nas condições de crédito atingiu também as pessoas jurídicas<sup>28</sup> e a esfera pública. Para a política habitacional, os empresários foram beneficiados pela queda da taxa de juros máxima de 12% a.a. para 9% a.a., pela expansão da cobertura do financiamento para 95% do total investido e pelo aumento do prazo de carência para 3 anos. Os benefícios da taxa de juros e do total financiado foram os mesmos para a área

<sup>27</sup> Especificamente são famílias com renda até R\$ 7 mil mensais e o valor dos imóveis varia entre R\$ 74 mil até R\$ 240 mil a depender da região do país e do número de habitantes do município (Cubero, 2019).

<sup>28</sup> O Apoio à Produção, principal programa para pessoas jurídicas, atende famílias com renda até R\$ 9 mil mensais e o valor dos imóveis varia entre R\$ 74 mil e R\$ 300 mil (Cubero, 2019).

de saneamento e infraestrutura, que ainda contaram com o aumento do prazo de amortização para até 30 anos (Cubero, 2019).

Quadro 6 - Características das políticas financiadas pelo FGTS até 2018

<b>Política Habitacional</b>						
	Público-alvo	Renda familiar mensal	Valor de investimento	% do valor do imóvel financiada	Taxa de juros	Prazo de amortização
Carta de Crédito (Individual e Associativa)	Pessoas físicas	Até R\$ 7.000	De R\$ 74 mil até R\$ 240 mil	80%, podendo chegar a 90%	Entre 5% a.a. até 8,16% a.a.	30 anos
Apoio à Produção	Pessoas jurídicas	Até R\$ 9.000	De R\$ 74 mil até R\$ 300 mil	Até 95%	Entre 8% a.a. até 9% a.a.	8 anos
Pró-Moradia	Setor público	Até R\$ 1.800	-	-	7% a.a.	20 anos
Pró-Cotista	Trabalhadores com conta vinculada no FGTS	Independente da renda familiar	R\$ 500 mil, podendo chegar a R\$ 1,5 milhões	Até 80%	8,66% a.a.	30 anos
<b>Política de Subsídio - Minha Casa Minha Vida</b>						
Habitação de Interesse Social Habitação Popular	Público-alvo	Renda familiar mensal	Desconto no valor do imóvel		Cobertura da remuneração do Agente Financeiro	
	Pessoas físicas	Até R\$ 2.600	Entre R\$1.295 e R\$47.500		Totalmente pago pelo FGTS (2,16%a.a.)	
	Pessoas físicas	Até R\$ 4.000	Entre R\$1.170 e R\$29.000		Cobertura parcial do FGTS (até 1,66% a.a.) até totalmente cobrado do mutuário	
<b>Política de Saneamento e Infraestrutura</b>						
	Público-alvo		Valor de financiamento	Taxa de juros	Contrapartida	Prazo de amortização
Saneamento para todos	Financiar o setor público e privado (concessionárias de saneamento ou Sociedade de Propósito Específico).		Limitado ao valor orçado e a capacidade de pagamento do proponente;	Entre 7% a.a. até 8% a.a.	Até 5% do valor total	20 anos
Pró-Transporte	Financiar setor público e privado (empresas concessionárias ou com permissão do transporte público, empresas privadas de mobilidade urbana pública).		Limitado ao valor orçado e a capacidade de pagamento do proponente;	Entre 7,5% a.a. até 8% a.a.	Mínimo de 5%	2 anos

Fonte: CEF (2018a, 2018b, 2018c, 2018d); elaborado pela autora (2024).

O programa *Apoio à Produção*, destinado ao financiamento das pessoas jurídicas, financiou R\$ 269 bilhões e 1,8 milhões u.h. entre 2003-2015, sendo o segundo principal programa habitacional.

Não podemos deixar de enfatizar o Pró-Cotista, responsável pela manutenção do patamar elevado dos recursos investidos em 2015, 2016 e 2017. Todavia, com contratos predominantemente diferentes da política de habitação popular. Entre 2011-2017, financiou R\$22,3 milhões e 125 mil uh. Salta aos olhos que só entre 2015-2017 as operações totalizaram R\$ 20,8 bilhões. Este valor representou um ponto de inflexão na política habitacional financiada pelo FGTS, pois naquele momento, o Pró-Cotista já

financiava imóveis de valores superiores a R\$ 900 mil. Consequentemente, no que concerne a esse programa, a manutenção do patamar elevado das contratações de crédito não resultou dos compromissos sociais do Fundo, mas do direcionamento do crédito para setores da sociedade que até então obtinham seu financiamento no mercado.

Devemos destacar a grande importância da criação do MCMV, cujo mérito foi permitir atuação conjunta do FGTS e do OGU para concessão de subsídios, expandindo a cobertura do diferencial de juros e de parte do valor do imóvel. O programa apesar de estar presente apenas nos dois últimos anos do governo Lula teve atuação importantíssima, concedendo R\$8 bilhões em subsídios, o que impulsionou os programas Carta de Crédito Individual e Apoio à Produção. Este último, em 2008, - ano anterior à inauguração do MCMV - havia financiado R\$835 milhões; já em 2010, financiou R\$17 bilhões (Cubero, 2019).

Tabela 4 - FGTS: financiamento por programas, 2003-2018

Política habitacional (unidades habitacionais)																
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Carta de Crédito Ind.	172	191	269	305	216	189	233	267	258	232	263	289	332	354	224	208
Carta de Crédito Ass.	30	34	34	8	65	28	25	4	0	4	4	3	2	1	1	0
Apoio à Produção	-	0	1	1	9	9	42	147	191	227	199	157	172	167	205	273
Pró-Moradia	-	14	4	1	8	21	14	17	1	4	-	-	-	-	-	-
PAR	44	33	34	40	20	13	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pró-Cotista	-	-	-	-	-	4	3	4	2	1	5	39	38	37	23	
Política habitacional, de saneamento e infraestrutura (R\$ bilhões*)																
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Carta de Crédito Ind.	5	5	8	9	8	11	17	22	23	22	26	30	27	23	23	23
Carta de Crédito Ass.	1	1	1	1	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pró-Moradia	-	0	0	0	1	2	2	3	0	-	-	-	-	-	-	-
Apoio à Produção	-	0	35	0	0	1	5	17	21	25	24	22	26	29	29	36
PAR	-	1	1	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pró-Cotista	-	-	-	-	-	-	1	1	0	0	0	1	7	0	0	0
Saneamento - público	3	4	0	1	4	5	2	1	1	1	5	4	2	0	4	2
Saneamento - privado	0	0	-	-	-	0	-	-	1	0	1	4	1	0	0	0
Pró-Transporte	-	-	-	0	0	-	-	6	2	1	4	7	1	0	0	0

Fonte: CEF (2024); elaborado pela autora (2024).

\*Preços constantes, IGP-DI média/2017 = 1.

Entre 2009 e 2018, o MCMV concedeu em subsídios R\$ 48,5 bilhões e R\$ 76,1 bilhões por meio do OGU e do FGTS, um marco na história brasileira, que evidencia o papel de destaque que o orçamento da União assumiu na condução da política habitacional do país (MDR, 2020). No setor de saneamento, o FGTS efetivou um volume maior de contratos com o setor público, financiando R\$31,9 bilhões; em contrapartida, o setor privado contratou R\$7,5 bilhões. Com os investimentos em saneamento, estima-se que 138 milhões de pessoas foram beneficiadas com acesso à água potável e tratamento

de esgoto. Por meio do programa Pró-Transporte ocorreu um investimento de R\$ 22,4 bilhões no setor de transporte coletivo, beneficiando 135 milhões de brasileiros (Cubero, 2019). Finalmente, o FI-FGTS inovou ao permitir que os recursos do Patrimônio Líquido do fundo fossem investidos em projetos de infraestrutura, que passaram, então, a compor a carteira de ativos do FGTS. Em 2010, já eram 29 ativos investidos, rendendo anualmente a TR – Taxa Referencial + 5,78% a.a., que correspondiam ao desembolso de aproximadamente R\$20 bilhões. Em dez/2017 os resultados do FI-FGTS fecharam em R\$ 33 bilhões (FI-FGTS, 2011, 2018).

Pelo exposto podemos concluir que o aprimoramento institucional no sentido da adequação dos programas ao padrão de vidas das pessoas que se busca atingir foi fundamental para alcançar as famílias de baixa renda do Brasil, constituindo assim verdadeiramente uma política de interesse social. Em outras palavras, a adequação das parcelas mensais a real capacidade de pagamento dos mutuários finais, tornou possível a aquisição da casa própria por uma população historicamente marginalizada. Em especial, o alicerce do MCMV em torno de subsídios proporcionados pelo FGTS e pelo OGU mostram a importância do aprimoramento contínuo das instituições, especialmente as destinadas à realização de políticas de interesse social, que precisam superar inúmeros gargalos para obter algum sucesso.

## **2.5 Quinto período: 2019-2023**

No ano de 2019, teve início o Governo Bolsonaro (1 de janeiro de 2019 até 31 de dezembro de 2022), que marcou importantes mudanças na condução da política habitacional e de saneamento. O período coincidiu com a crise sanitária e econômica mundial deflagrada pela pandemia da COVID-19, que teve início no final de 2019, na China. Como resultado das mudanças nas diretrizes governamentais e do contexto de crise, os financiamentos concedidos com recursos do FGTS passaram por uma forte contração, caindo de R\$ 47 bilhões em 2019 para R\$ 32 bilhões em 2021. Os resultados retomaram os elevados patamares do período anterior em 2023, primeiro ano do terceiro Governo Lula, quando o FGTS financiou cerca de R\$ 59 bilhões.

Para compreender a contração dos resultados, deve-se considerar que o governo Bolsonaro deu continuidade às mudanças iniciadas no governo Temer, aprofundando a implementação de políticas ortodoxas. A estratégia econômica foi fortemente marcada

pelo corte de gastos fiscais e pela redução da intervenção do Estado na economia. Essa abordagem teve como objetivo principal o controle do déficit público, alinhada com uma visão liberal que promoveu o fortalecimento do setor privado como motor do crescimento econômico.

Uma das medidas mais emblemáticas desse esforço de austeridade foi a extinção de ministérios, como o Ministério das Cidades, cujas funções foram absorvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Essa mudança teve um forte impacto no FGTS, pois alterou a hierarquia decisória, com a função de Agente Gestor sendo transferida para este ministério. A alteração tirou a política habitacional e de infraestrutura da posição central que anteriormente ocupava na agenda governamental, pois minimizou as estruturas existentes responsáveis por liderar tais esforços.

A política de austeridade também teve como contrapartida a limitação da capacidade do governo em implementar políticas de estímulo à demanda e programas sociais, que ficaram em segundo plano. As restrições orçamentárias da União tiveram um impacto forte e negativo na política habitacional, resultando na redução dos subsídios concedidos. Com a instituição do programa Casa Verde e Amarela, que substituiu o MCMV, a Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, retirou a obrigatoriedade da concessão de subsídios (FGTS, 2021). Desse modo, os subsídios do OGU realizados durante o governo Bolsonaro foram predominantemente relacionados a contratos firmados anteriormente por meio do MCMV.

O contexto da crise da COVID-19 também teve um impacto negativo no desempenho das políticas habitacionais, de saneamento e de infraestrutura urbana. De acordo com o Relatório de Gestão do FGTS (2022), a crise econômica afetou tanto a oferta quanto a demanda por moradias. Por um lado, o aumento dos custos dos materiais de construção elevou os preços dos imóveis. Por outro lado, a incerteza econômica e o aumento do desemprego desestimularam e, em alguns casos, inviabilizaram a busca por financiamento para a compra de casas, especialmente entre as famílias de baixa renda. Os financiamentos destinados a projetos de saneamento e infraestrutura também foram impactados, pois tanto empresas privadas quanto entes públicos enfrentaram dificuldades na contratação de novos empréstimos devido à recessão econômica e à maior demanda por investimentos em saúde pública.

Decorre que os programas que sofreram maior contração foram o Carta de Crédito Individual e o Pró-Moradia, que atendem, em especial, as faixas de renda mais baixa da

política habitacional. O pior ano de desempenho foi 2021, quando ambos financiaram R\$9,6 bilhões e R\$50 milhões, respectivamente. Esses volumes representam aproximadamente metade do que foi realizado em 2019. Durante esse período, o programa que manteve melhor desempenho foi o Apoio à Produção, financiando cerca de R\$20,8 bilhões em 2021.

Cabe notar que, em 2023, os valores financiados passaram por um forte crescimento, inclusive com o Pró-Moradia alcançando um financiamento de R\$234 milhões, uma recuperação significativa em relação aos anos anteriores. O volume de financiamento cresceu também para os demais programas, como pode ser visto na Tabela 5. O contexto econômico favorável e o cenário político que reestabeleceu o Ministério das Cidades, recolocando a política habitacional na estratégia governamental, são explicações para a melhora dos resultados.

Tabela 5 - FGTS: financiamento por programas, 2019-2023

<b>Política habitacional (mil unidades habitacionais)</b>					
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Carta de Crédito Ind.	199	177	143	157	234
Carta de Crédito Ass.	0	0	-	-	0
Apoio à Produção	261	235	212	215	220
Pró-Moradia	-	0	1	-	2
Pró-Cotista	3	1	0	13	39
<b>Política habitacional, de saneamento e infraestrutura (R\$ bilhões*)</b>					
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Carta de Crédito Ind.	19	15	10	10	19
Carta de Crédito Ass.	0	0	-	-	0
Pró-Moradia	0	0	0	-	0
Apoio à Produção	26	25	21	23	32
Pró-Cotista	1	0	0	2	6
Saneamento - público	1	1	0	0	1
Saneamento - privado	1	0	1	1	1
Pró-Transporte	0	0	0	0	0
FGTS-Saúde	1	1	0	1	-

Fonte: CEF (2024); elaborado pela autora (2024).

\*Preços constantes, IGP-DI 2017 = 1.

Por fim, é importante realizar uma análise comparativa dos períodos quatro e cinco aqui analisados, no que se refere à concessão de subsídios e descontos financeiros. Entre 2009 e 2018, o OGU e o FGTS concederam, em média, R\$4,8 bilhões e R\$7,6 bilhões ao ano, respectivamente. Em contraste, em 2019, esses subsídios caíram para R\$278 milhões e R\$843 milhões, evidenciando o impacto da mudança na estratégia governamental para a política habitacional. Nota-se que, em 2019, a economia brasileira ainda não havia sofrido os impactos da crise da COVID-19, e o PMCMV ainda não havia

sido substituído pelo Casa Verde e Amarela. Assim, a principal explicação para a redução da política habitacional de interesse social deve-se à política de encolhimento do Estado e austeridade fiscal. A queda nos recursos culminou no menor número de habitações financiadas desde o início do programa MCMV.

Tabela 6 - FGTS e o PMCMV: unidades habitacionais e subsídios concedidos, 2009-2018

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subsídios (R\$ bilhões*)	OGU	2	6	5	11	12	4	2	2	2	2	0
	FGTS	4	9	8	11	12	7	6	5	8	6	1
Nº de UH (em mil)		308	777	512	832	943	593	407	389	494	527	241

Fonte: MDR (2020); elaborado pela autora (2024).

\*Preços constantes, IGP-DI 2017 = 1.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procuramos discutir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço destacando a importância de sua atuação histórica como fonte de financiamento das políticas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana. O fundo, criado em 1966 pela Lei nº 5.107, é formado pelas contribuições compulsórias dos empregadores nas contas individuais de seus trabalhadores no valor de 8% das remunerações que lhe são pagas. Em sua criação, lhe foi atribuído o objetivo de não apenas atuar como fundo de fomento das políticas públicas, mas também de servir como seguridade social dos trabalhadores ao constituir um pecúlio relativo ao seu tempo de serviço.

Até 1986, a gestão do FGTS foi realizada pelo Banco Nacional da Habitação, período em que foram realizados os programas habitacionais Carteira de Natureza Social e Carteira de Programas Habitacionais, além do programa de saneamento baseado no PLANASA. Com a crise no Sistema Financeiro da Habitação e a extinção do BNH, a gestão do FGTS foi assumida pela CEF. As novas bases dos programas financiados pelo Fundo de Garantia se formaram entre 1995 e 2002, sejam eles: Carta de Crédito Individual e Associativa, Apoio à Produção, Pró-Moradia, Programa de Arrendamento Residencial, Pró-Saneamento e FCP/SAN. No período seguinte analisado, 2003-2018, deu-se continuidade a essas políticas, buscando pelo aprimoramento das mesmas, como na expansão das políticas de subsídios. Foram inovações o programa *Pró-Cotista*, *Saneamento para Todos*, *Pró-Transporte e Minha Casa Minha Vida*. Todavia, no quinto período, 2019-2023, o estudo constatou os impactos negativos das alterações na condução

da política habitacional em decorrência da política de austeridade fiscal e de Estado mínimo, somados ao contexto de crise econômica. Como resultado observou-se o encolhimento do financiamento das habitações de interesse social, que haviam recebido grandes volumes de subsídios no período anterior.

Concluimos que estruturas institucionais sólidas colaboram para o melhor desempenho do FGTS enquanto fonte de financiamento. Os períodos de menor desempenho dos programas são aqueles que coincidem, dentre outros eventos, com a maior instabilidade e menor especificidade institucional. Como exemplo temos os anos de 1986 até 2002, onde o Fundo teve oito diferentes instituições gestoras, exatamente as responsáveis por elaborar as políticas de habitação, saneamento e infraestrutura. Dito isso, enfatizamos novamente a importância da criação do Ministério das Cidades em 2003 e os efeitos negativos envolvendo sua dissolução em 2019.

Por último, ressaltamos a importância da continuidade institucional e seus aprimoramentos entre o terceiro e quarto período apresentados. Os problemas enfrentados pelos programas de habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura urbana necessitam de um longo prazo de maturação para colherem resultados, justificando a importância do aprimoramento institucional contínuo, utilizando-se as principais estruturas já conquistadas.

Mostrou-se fundamental também o direcionamento da institucionalidade do fundo para ampliar o acesso às famílias de mais baixa renda. Com o MCMV, o FGTS e o OGU concederam subsídios em um volume nunca realizado na história do país. Por outro lado, foi mostrado como nos últimos anos mudanças institucionais foram realizadas, especialmente com o programa Pró-Cotista, ampliando a utilização dos recursos do fundo por famílias de alta renda. Com esta comparação concluimos a importância, não só da estabilidade e aprimoramento institucional, como também do direcionamento dado.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (ABECIP). *História e Perspectiva do Crédito Imobiliário: ABECIP 36 anos*. 1. ed. São Paulo: ABECIP, 2003. ISBN 9788561502012.

AMARAL FILHO, A. A importância do FGTS como instrumento para financiar políticas públicas de saneamento básico. *Revista Debates em Administração Pública*, Brasília, v. 2, n. 9, 2021.

ARRETICHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, jan. 2002.

AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e poder: da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. ISBN 9788579820557.

BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula. In: DICKMANN, Ivo; DICKMANN, Ivanio. *A questão da habitação popular*. 1. ed. Curitiba: Base Editorial, 2015.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Portal da Legislação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto Nº 59.820, de 20 de dezembro de 1966**. Aprova o Regulamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Brasília, DF: Portal da Legislação, dez.1966a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D59820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D59820.htm). Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966**. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, set. 1966b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5107.htm). Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Diagnóstico do Setor Saneamento: estudo econômico e financeiro*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretária de Política Urbana/ IPEA, 1995. (Série Modernização do Setor Saneamento, 4).

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretária de Política Urbana, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Relatório de execução do PMCMV*. Dados obtidos por meio do Sistema de Informação ao Cidadão. Mar. 2020. Protocolo: 59017000249202031.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. 1. ed. Campinas, SP: Editora Unesp/IE, 2002. ISBN 8571394040.

CARVALHO, C. E.; PINHEIRO, M. M. S. *FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção*. Brasília: Ipea, set. 1999. (Texto para discussão, n.671).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Fazendo justiça: a história do FGTS*. Brasília, DF: CEF, dez.2014a. (FGTS 40 anos, n.1).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Socializando benefícios: o alcance social em todo o país*. Brasília, DF: CEF, dez.2014b. (FGTS 40 anos, n.4).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Garantindo conquistas: o papel da Caixa Econômica Federal*. Brasília, DF: CEF, dez.2014c. (FGTS 40 anos, n.2).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Biografia do FGTS*. Brasília, DF: CEF, nov.2016. (FGTS 50 anos, n.1)

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Habitação Popular: manual de Fomento Pessoa Física*. Brasília, DF: SUFUG/GEAVO, 2018a. Versão 1.27.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Habitação Popular: manual de Fomento Pessoa Jurídica*. Brasília, DF: SUFUG/GEAVO, 2018b. Versão 1.22.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Programa Saneamento para todos: manual de Fomento*. Brasília, DF: SUFUG/GEAVO, 2018c. Versão 1.35.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *Programa Pró-Transporte: manual de Fomento Setor Público e Privado*. Brasília, DF: SUFUG/GEAVO, 2018d. Versão 3.16.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). *FGTS Aplicação de recursos: contratação*. Brasília, DF: FGTS, 2021. Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Pages/numeros-fgts/aplicacao-recursos-contratacao.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CINTRA, M. A. M. *Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)*. Campinas: IE/Unicamp, 2007. (O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento, n.2)

CUBERO, M. C. *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço: o financiamento da política habitacional, de saneamento e infraestrutura urbana*. 2019. 206 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

CUBERO, M. C. FGTS e as ameaças do governo Bolsonaro. *Brasil Debate*, jul.2019a. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/fgts-e-as-ameacas-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 10 maio 2022.

CUBERO, M. C.; MENDONÇA, A. R. R. de. *O FGTS e o financiamento habitacional e de infraestrutura urbana: avanços e recuos (2003-2018)*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2020. (Texto para discussão, n. 376).

CUNHA, A. dos S. *Saneamento Básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*. Brasília, DF: Ipea, 2019. (Texto para discussão, n.2486).

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 1999. Brasília, DF: FGTS, 2000. Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Pages/numeros-fgts/relatorio-gestao.aspx>. Acesso em: 13 ago. 2024.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2000. Brasília, DF: FGTS, 2001.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2003. Brasília, DF: FGTS, 2004.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2005. Brasília, DF: FGTS, 2006.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2007. Brasília, DF: FGTS, 2008.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2008. Brasília, DF: FGTS, 2009.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2010. Brasília, DF: FGTS, 2011.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2020. Brasília, DF: FGTS, 2021.

FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). *Relatório de Gestão*, exercício de 2021. Brasília, DF: FGTS, 2022.

FUNDO DE INVESTIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FI-FGTS). *Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do exercício de 2010*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, maio 2011.

FUNDO DE INVESTIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FI-FGTS). *Demonstração Financeira FI-FGTS 2017*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, jul. 2018.

FIX, M. A. B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 288 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

- INDJAIAN, A. *O sistema financeiro da habitação*. Campinas. 1978. 113 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978.
- MARICATO, E. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.
- MARICATO, E. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. *Revista Praga*, São Paulo, v. 1, n. 6, p. 67-78, jul. 1998.
- MARICATO, E. *A nova política nacional de habitação*. São Paulo: LabHab/FAU-USP, jan. 2018. Disponível em: <https://www.labhab.fau.usp.br/publicacoes/a-nova-politica-nacional-de-habitacao/>. Acesso em: 13 ago. 2024.
- MENDONÇA, Ana Rosa R. de. *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço: avaliação da estrutura institucional e gestão de recursos*. Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, 2007. (Relatório final de atividade).
- MENDONÇA, A. R. R. de; SIBIN, B. H.; CUBERO, M. C.; DEOS, S. S. de. Crédito habitacional: o ciclo recente teria sido possível sem o sistema público de financiamento? In: PRATES, D. M.; TERRA, F. H. B. (org.). *O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros*. São Paulo: Associação Keynesiana Brasileira, jul. 2018. (Dossiê V da AKB).
- OLIMPIO, L. R.; OLÍMPIO, D.; CALTRAN, G. A. F. FGTS: uma medida contraditória. *Revista Interação Interdisciplinar*, Centro Universitário de Mineiros, v. 3, n. 1, p. 52-64, 2019.
- MORO, M. F.; ALVES, L. C.; AMORIN, A. L. W.; FLORES, S. de A.; WEISE, A. D. Popular housing finance: how the FGTS funds are being used. *Revista Produção E Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 39-49, 2016.
- PAIVA, C. C. de. *Planejamento e gestão urbana: uma análise crítica da experiência brasileira*. 2001. 141 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- POCHMANN, M. A crise capitalista e os desafios dos trabalhadores. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 239, p. 698-712, 2016.
- ROYER, L. O. *A financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. 2009. 194 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, subárea Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.
- SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.
- SILVA, M. S. *Fundos de investimento e financiamento de projetos de infraestrutura: uma leitura da configuração institucional e do desempenho operacional do FI-FGTS*. Brasília, DF: Ipea, 2019. (Texto para discussão, n. 2486).
- SINAPI, C. *Institutional prerequisites of financial fragility within Minsky's financial instability hypothesis: A proposal in terms of "institutional fragility"*. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2011. (Working Paper, n.674).
- TUROLLA, F. A. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, dez. 2002. (Texto para discussão, n. 922).
- VALENÇA, M. M. Habitação no contexto da reestruturação econômica. *Análise Social*, Lisboa, v. 36, p. 158-159, 2001.
- VALENÇA, M. M.; BONATES, M. F. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, v. 34, n. 2, p. 165-173, 2009.

# A problemática da Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo: legislação, políticas, discursos e práticas<sup>29</sup>

*The Problem of Social Housing in The City of São Paulo: Law, Policies, Discourses and Practices*

Rosana Yamaguti

Arquiteta do Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia (QEAG) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento/Coordenaria de Planejamento Urbano (SMUL/PLANURB). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (2010) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), mestre em Planejamento e Gestão do Território (2019) pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC (PGT/UFABC) e doutoranda em Planejamento e Gestão do Território (PGT/UFABC). E-mail: r.yamaguti@ufabc.edu.br, ryamaguti@prefeitura.sp.gov.br

## RESUMO

O artigo tem por objetivo abordar a problemática relacionada à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) no município de São Paulo, considerando sua inserção em um contexto de políticas neoliberais. A partir de uma análise da legislação urbanística e de pesquisas que tratam dos resultados de sua aplicação, avalia os regramentos e os incentivos urbanísticos envolvidos, incluindo uma breve abordagem dos possíveis impactos de revisões recentes do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, além de examinar os discursos e as práticas associadas a essa produção. Os resultados obtidos apontam para a ampla utilização dos instrumentos e dos incentivos para HIS, bem como do discurso que os justificam, por um mercado que se estruturou em torno do chamado segmento econômico. Todavia, a inexistência de uma política habitacional efetiva e de controle do poder público quanto à destinação dessas

<sup>29</sup> Artigo recebido em 12/09/2024, aceito para publicação em 24/10/2024.

unidades tem resultado no encarecimento do preço e no desvirtuamento dessa destinação, falhando no atendimento das parcelas mais pobres da população, que compõem a maior parte do déficit habitacional.

**Palavras-chaves:** habitação de interesse social; legislação urbanística; instrumentos urbanísticos; política habitacional; mercado imobiliário.

## ABSTRACT

This article addresses the social housing question in the municipality of São Paulo, considering its insertion in the context of neoliberal policies. Based on an analysis of urban planning law and studies dealing with its application, it analyzes the rules and incentives involved, including a brief approach to the possible impacts of recent revisions to the Strategic Master Plan and the Land Use and Occupation Law. It also examines the discourses and the practices associated with this production. The results indicate the use of the urban instruments and incentives for social housing, as well as the discourse that justifies them, by a real estate market that has structured itself around affordable housing. However, the lack of an effective housing policy and public control over the destination of these units has resulted in higher prices and the failure to provide housing for the poorest part of the population, who compose most of the housing deficit.

**Keywords:** social housing; urban law; urban planning instruments; housing policy; real estate markets.

## 1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento da moradia como um direito social dos cidadãos na Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988) foi, em grande medida, oriundo do ideário da Reforma Urbana, que também influenciou na política urbana então instituída e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade (EC) (Brasil, 2001). Esses marcos legais estabeleceram um rol de instrumentos com potencial de promover a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, dentre os quais as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), visando o enfrentamento das históricas desigualdades presentes na sociedade brasileira (Denaldi; Brajato; Yamaguti, 2023). Todavia, contrapondo as expectativas geradas, a agenda da política urbana instituída por essas leis acabou reduzida a disputas em torno dos planos diretores e dos instrumentos urbanísticos, cuja implementação e efetividade variam em função do contexto político, econômico e social de cada município (Klink; Denaldi, 2016).

Nesse contexto, apesar do aumento da participação social e dos avanços alcançados nas últimas décadas, estes não foram suficientes para influenciar na lógica desigual de produção do espaço urbano (Maricato, 2014). No ano de 2022, o déficit

habitacional ultrapassou a marca de 6,2 milhões de domicílios no Brasil e 638,9 mil domicílios na Região Metropolitana de São Paulo (FJP, 2023), sendo estimado em 400 mil domicílios no município de São Paulo (Gomes; Bergamin, 2023). Esses números estão concentrados em famílias renda de até dois salários-mínimos, que constituem 74,5% do déficit habitacional brasileiro e 61,5% do déficit habitacional da RMSP (FJP, 2023).

No município de São Paulo, o aumento do número total de domicílios particulares permanentes, que configuravam 3,5 milhões de unidades, em 2010, e passaram para 4,9 milhões, em 2022, representando taxa de crescimento anual de 2,81%, foi acompanhado pelo aumento do número de domicílios vagos, que representavam 293,6 mil em 2010 e passaram para 588,9 mil, configurando taxa de crescimento de 5,97% ao ano (SMUL, 2023). Tais cifras indicam que a produção habitacional do período não foi destinada às populações mais pobres que, sem acesso ao mercado imobiliário formal e excluída do atendimento do Estado, é levada a morar de forma precária em locais onde o mercado não pode atuar, muitas vezes em condição de risco ou em conflito com o interesse ambiental.

É, portanto, evidente a urgência e a prioridade do atendimento habitacional da população de baixa renda na agenda da política urbana. Entretanto, no atual contexto de neoliberalização das políticas, aposta-se cada vez mais em soluções via mercado imobiliário, focadas em metas puramente numéricas e baseadas em incentivos ou parcerias com a iniciativa privada, raramente alcançando a demanda prioritária do déficit habitacional.

Nesse contexto, o presente artigo, elaborado a partir de uma análise da legislação urbanística e de referências bibliográficas sobre seus resultados, tem por objetivo abordar as problemáticas envolvidas na produção de Habitação de Interesse Social (HIS) no município de São Paulo, considerando as políticas e os regramentos envolvidos, além dos discursos utilizados e dos produtos imobiliários resultantes. Para tanto, o artigo está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais: na primeira, insere-se a crise urbana brasileira em um contexto global de políticas neoliberais; na segunda, analisam-se a política urbana e os regramentos e os incentivos urbanísticos relacionados à produção de HIS no município de São Paulo, incluindo uma breve abordagem das alterações trazidas pelas revisões recentes do Plano Diretor Estratégico (PDE) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS); por fim, na terceira parte, examinam-se os discursos e práticas envolvidos nessa produção.

Os resultados obtidos apontam para a ampla utilização dos instrumentos e dos incentivos para HIS, bem como do discurso que os justificam, por um mercado que se estruturou em torno do chamado segmento econômico. Trata-se de uma produção diversa entre si, localizada em diversas regiões da cidade. No entanto, a inexistência de uma política habitacional efetiva e de controle do poder público quanto à destinação dessas unidades tem resultado no encarecimento do preço das unidades e no desvirtuamento da destinação dessa produção, falhando no atendimento das parcelas mais pobres da população, que compõem a maior parte do déficit habitacional.

## **2 A PROBLEMÁTICA DA HABITAÇÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL**

A crise urbana brasileira está inserida em uma conjuntura global, marcada pela reestruturação econômica das décadas de 1970 e 1980, pela ascensão do neoliberalismo e pelos consequentes processos de globalização e de reestruturação do espaço, que apresentam a segregação social tanto como produto quanto como condição para esse desenvolvimento (Brenner, 2010; Lencioni, 2017; Pereira, 2005).

O Estado passa a assumir um novo papel, com foco no empreendedorismo urbano e no estímulo ao mercado, por meio da transferência de serviços públicos para o setor privado (Harvey, 2005; Carvalho; Corso-Pereira, 2013). Nesse contexto, o planejamento se torna parte de uma complicada interação entre Estado e mercado, apresentando por principais funções: (i) moldar os mercados por meio de planos; (ii) regular de uso do solo e controles ambientais; (iii) estimular alguns usos por meio de subsídios e incentivos; e (iv) criar oportunidades através do desenvolvimento de parcerias público-privadas ou de redes entre atores (Tiesdell; Allmendinger, 2005 *apud* bates, 2012).

Na lógica da cidade como negócio, a agenda da política habitacional é profundamente impactada. No início dos anos 1990, um documento do Banco Mundial aconselhava os governos a “abandonar seu papel anterior como produtores de habitação e adotar um papel de facilitador na gestão do setor habitacional como um todo” (Banco Mundial, 1993, p. 1), por meio de políticas e instrumentos que viabilizem o funcionamento do mercado habitacional.

São diversas as abordagens encontradas na literatura acerca das políticas habitacional e urbana nessa conjuntura. Alguns autores criticam a prática comum de flexibilização dos regramentos e instrumentos urbanísticos em prol dos interesses do

mercado (Carvalho; Corso-Pereira, 2013) e apontam o impacto da desregulamentação na dificuldade de acesso à moradia digna, gerando maiores desigualdades na produção do espaço (Kamel, 2011). Outros defendem a desregulamentação, entendendo que as restrições impostas ao uso e ocupação do solo são responsáveis pelo aumento do custo da terra e pela consequente dificuldade de acesso à moradia em áreas bem localizadas (Glaeser; Gyourko, 2002). Na contramão desse processo, há exemplos de uso da regulação associada à produção habitacional de interesse social de modo a garantir o atendimento à população de baixa renda em boas localizações, decorrente de a uma forte atuação do poder local (Jesus; Denaldi, 2018).

Após a crise financeira de 2008, relata-se a intensificação de reformas orientadas pelo mercado, voltadas à flexibilização das normas de uso e ocupação do solo e dos mecanismos de captura da valorização urbana (Raco *et al.*, 2022). Nesse contexto, é comum a adoção de “políticas virtuais” baseadas em metas numéricas, que tem um duplo papel de descrever os padrões do mercado imobiliário e de servir como um mecanismo de prescrição, voltado a criar incentivos que resultem em novas condições de mercado. Tais estratégias se baseiam na simplificação dos problemas, reduzindo-os a questões numéricas e tirando de foco outras prioridades, como aquelas relativas à propriedade da terra, à qualidade do ambiente urbano e à provisão de infraestrutura (Raco *et al.*, 2022). Aponta-se, ainda, para uma reestruturação ideológica neoliberal em torno de uma ideia de economia social de mercado, que busca dar um “rosto humano” às políticas urbanas, esvaziando e dando novos sentidos à noção de direito à cidade (Hidalgo Dattwyler; Alvarado Peterson; Santana Rivas, 2017).

Assim, evidenciam-se contradições nas políticas habitacionais oriundas do modelo neoliberal, baseadas na transformação da moradia em mercadoria e ativo financeiro, que sobrepôs a compreensão da moradia como direito (Shimbo, 2010). As novas unidades produzidas por essas políticas têm se tornado cada vez mais inacessíveis às classes de baixa renda, sendo voltadas a indivíduos e famílias mais abastadas ou a investidores, que apostam em um mercado de locação temporária estruturado em torno de plataformas como o AirBNB. Com isso, a oferta de moradia tem se tornado cada vez mais inelástica, com um maior impacto no aumento dos preços do que no incremento da produção, o que já se configura como um problema de planejamento de ordem global (Raco *et al.*, 2022; Wetzstein, 2017).

No Brasil, o maior programa habitacional já implementado no país, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 e retomado em 2023, após sua substituição, em 2021, pelo Programa Casa Verde e Amarela, também se insere nessa agenda. Desenhado em parceria com o mercado imobiliário que buscava alternativas de crédito, o PMCMV possibilitou a produção em escala de moradia de interesse social, garantindo um novo patamar de acumulação no setor e fazendo com que um conjunto de empresas que já estava em processo de concentração e centralização financeira passasse a atuar no segmento econômico (Shimbo, 2010). Embora dependessem institucional e financeiramente do poder público, que viabilizava sua lucratividade, tais empresas tiveram autonomia na concepção e execução dos empreendimentos, o que fez com que a produção habitacional pelo PMCMV se desse, grosso modo, sem a devida preocupação com a inserção urbana e sem a necessária mudança na base fundiária, o que tem contribuído para o agravamento dos problemas urbanos e para um aumento geral do preço dos imóveis (Cardoso, 2013; Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015; Rolnik, 2015). Desse modo, ainda que o Programa tenha destinado um montante inédito de recursos a famílias de baixa renda, o protagonismo dos agentes privados serviu à desestruturação do planejamento de uma política habitacional mais diversificada em escala local e à inviabilização de uma produção pública que pudesse atuar no sentido da desmercantilização da moradia (Oliveira; Rufino, 2022).

### **3 ASPECTOS LEGAIS E POLÍTICAS RELACIONADOS À HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

As primeiras menções a conceitos relacionados a habitação de interesse social na legislação paulistana remontam à década de 1960, visando a concepção de um programa de moradia social que incluiu a criação da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP). Os regramentos então instituídos eram voltados à produção de moradias pelo poder público, por empresas sob controle acionário do poder público ou por cooperativas habitacionais.

Durante esse período, foram iniciadas duas práticas ainda adotadas no município: a permissão abrangente de empreendimentos HIS no território e a possibilidade de parâmetros mais permissivos de ocupação do solo para esses empreendimentos, estabelecidos por decreto. Também remete a essa época o estabelecimento do primeiro

zoneamento no município voltado à implementação de conjuntos habitacionais de interesse social, a zona Z8.100, associada à política de aquisição de imóveis de baixo custo pela Cohab-SP em áreas então rurais (Bonduki, 2014; Tanaka, 2018).

Somente no início da década de 1980, foram incluídos no rol de agentes promotores de HIS os agentes privados que operassem com recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A produção de moradia social pelo mercado era almejada para auxiliar no enfrentamento dos problemas habitacionais, sendo, inclusive, uma das expectativas relacionadas à implementação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em municípios brasileiros, iniciada na década de 1990. Esse instrumento, junto com outros decorrentes do ideário da Reforma Urbana, como o PEUC e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), foram incluídos na proposta de Plano Diretor encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), em 1991, que não chegou a ser votada.

Esses instrumentos só foram implementados no município em 2002, com a promulgação do Plano Diretor Estratégico (PDE/02) (São Paulo, 2002). O desenho da política urbana então instituído visava a recuperação e redistribuição de ganhos obtidos com a atividade imobiliária por meio da cobrança de OODC, cujos recursos, destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), seriam aplicados, por exemplo, na execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

O PDE/02 também instituiu quatro categorias de ZEIS, sendo uma de regularização, voltada à recuperação urbanística e à regularização fundiária de áreas já ocupadas por população de baixa renda, e três de imóveis vazios ou subutilizados, voltadas à produção pública ou privada de habitação. Nessas áreas, havia a exigência de que um percentual da área construída do empreendimento fosse destinado à HIS, cujo conceito compreendia famílias com renda de até seis salários-mínimos, além da gratuidade de cobrança de OODC para a totalidade do empreendimento. A demarcação de áreas como ZEIS estabelecida no PDE/02 foi ampliada na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004 (LPUOS/04) (São Paulo, 2004b), que regulamentou e detalhou a aplicação desse instrumento.

Em paralelo às ZEIS, foi mantida a prática de regulamentações específicas para HIS por meio de decretos, que passaram a tratar de modo igualitário os regramentos voltados à produção pública e privada, além de manter a ampla permissividade desses

empreendimentos no território e os incentivos como parâmetros de ocupação mais permissivos e gratuidade de OODC.

Ressalta-se a importância do conceito de HIS para que os instrumentos como as ZEIS sejam devidamente destinados às famílias de baixa renda e auxiliem na redução do déficit habitacional. No caso paulistano, a vinculação desse conceito ao salário-mínimo brasileiro, que teve valorização real, ao longo da vigência do PDE/02, de 72,31% (DIEESE, 2013), levou à perda de aderência das unidades aprovadas como HIS em relação ao público-alvo para o qual haviam sido pensadas (Tanaka, 2018; Yamaguti; Denaldi, 2020). Naquele momento, em vista da maior disponibilidade de financiamento propiciada pelo PMCMV, o mercado imobiliário estruturou braços especializados no chamado segmento econômico, fazendo uso das facilidades de financiamento e subsídios fornecidos pelo programa federal, dos incentivos urbanísticos estabelecidos na legislação municipal e da insuficiência de controle efetivo do poder público quanto à destinação dessas unidades.

### 3.1 REGRAMENTOS PARA A PRODUÇÃO DE HIS A PARTIR DO PDE/14

As distorções observadas na produção de HIS com base no PDE/02 ensejaram a revisão de conceitos e regramentos no PDE aprovado em 2014 (PDE/14) (São Paulo, 2014). O conceito de HIS passou a ser dividido em duas categorias: HIS-1, voltado a famílias com renda de até três salários-mínimos; e HIS-2, voltado a famílias com renda entre três e seis salários-mínimos. Além disso, o conceito de Habitação de Mercado Popular (HMP), também incentivada na legislação, foi reduzido de famílias com renda de até dezesseis salários-mínimos para dez salários-mínimos.

Nas ZEIS 1 a 4, foi estabelecida a exigência de percentual mínimo de área construída para HIS-1, o que resultou em pleitos do mercado imobiliário para a criação das ZEIS-5, zona que garantiu uma reserva de terra para o tipo de produto estruturado na vigência do PDE/02, voltado a famílias com renda de até seis salários-mínimos.

Foram mantidas a ampla permissividade de Empreendimentos HIS<sup>30</sup> (EHIS) no território e a isenção de pagamento de OODC, além de parâmetros urbanísticos mais

---

<sup>30</sup> Por definição estabelecida em decreto, o Empreendimento de Habitação de Interesse Social (EHIS) corresponde a “edificação ou conjunto de edificações, destinadas total ou parcialmente a HIS, correspondendo a, no mínimo, 80% da área total computável do empreendimento, podendo conter HMP e outros usos complementares R e nR, correspondendo aos demais 20% da área total computável

flexíveis, dentre os quais a possibilidade de majoração de 50% do coeficiente de aproveitamento máximo definido para a zona de uso, exceto em ZEIS. Desse modo, tornou-se mais vantajosa para o mercado imobiliário a produção de HIS fora das ZEIS ou em ZEIS 5, zona que requer um menor percentual de destinação de HIS, voltada a famílias com renda de até seis salários-mínimos, e permite até 60% de área construída para HMP e outros usos. O Quadro 1 sintetiza os regramentos relacionados à EHIS, EHMP e EZEIS pelo PDE/14 e pela LPUOS/16 (São Paulo, 2016a).

A gratuidade de potencial construtivo adicional para EHIS é aplicada, inclusive, nos territórios das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que possuem regramentos instituídos por leis específicas e outra lógica de pagamento da contrapartida financeira pelo potencial construtivo adicional, baseada em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) vendidos antecipadamente por meio de leilão. Além disso, o potencial adicional de EHIS não é abatido dos estoques estabelecidos pelas OUCs, o que tem viabilizado esse tipo de empreendimento em territórios caros, onde o estoque de potencial construtivo adicional se encontra esgotado.

O PDE/14 também instituiu a Cota de Solidariedade, uma exigência de que empreendimentos com mais de 20 mil m<sup>2</sup> de área construída computável destinassem unidades, terrenos ou recursos para promoção de HIS em áreas bem localizadas. Como contrapartida, tais empreendimentos recebem um adicional de área construída computável. As análises do instrumento mencionam seu potencial de contribuição com a redução das desigualdades socioterritoriais e do déficit habitacional, mas apontam para o caráter especulativo de seu uso no município, servindo majoritariamente a ganhos financeiros ao empreendedor. Em simulações a partir dos nove empreendimentos que foram objeto da Cota de Solidariedade até 2019, Santos (2020) compara o valor possivelmente ganho com a contrapartida de área construída adicional, estimado em R\$ 176,76 milhões<sup>31</sup>, com o valor doado a FUNDURB, de R\$ 29,29 milhões, demonstrando a disparidade desses números. Naquele momento, apenas dois empreendimentos haviam optado pela construção das unidades no próprio empreendimento. Em maio de 2024, os

---

do empreendimento” (São Paulo, 2020), sendo gratuita a contrapartida financeira relativa à OODC para a totalidade do empreendimento.

<sup>31</sup> O referido valor foi estimado com base no Cadastro de valor de Outorga Onerosa, estabelecido no Quadro 14 do PDE (São Paulo, 2014), que deveria ser atualizado anualmente, mas foi objeto de apenas três atualizações desde sua implementação. Assim, é provável que a discrepância observada por Silva (2020) seja ainda maior.

relatórios da SMUL (2024) indicaram 85 empreendimentos que atenderam ao instrumento, dos quais 54 optaram pelo depósito ao FUNDURB, totalizando R\$ 131,49 milhões, e 31 pela construção de HIS no próprio empreendimento, somando 2.269 unidades.

Quadro 1 – Regramentos relacionados à EHIS, EHMP e EZEIS pelo PDE/14 e LPUOS/16, previamente a suas revisões em 2023 e 2024.

	<b>EHIS</b>	<b>EZEIS (ZEIS 1 a 4)</b>	<b>EZEIS (ZEIS 5)</b>	<b>EHMP</b>
<b>Destinação (área construída computável)</b>	80% para HIS 1, até 20% para HMP e outros usos R e nR	60% para HIS 1, até 20% para HIS, até 20% para HMP ou outros usos R e nR	40% para HIS 1 ou 2, até 20% para HMP, até 40% para outros usos R e nR	80% para HMP (podendo ser HIS), até 20% para outros usos R e nR
<b>CAmax</b>	até 6 (incentivo de 50% de ampliação do CAmax da zona de uso)	2,5 (ZEIS 1) 4 (demais ZEIS)	4	até 5 (incentivo de 25% de ampliação do CAmax da zona de uso)
<b>OODC</b>	gratuita para todos os usos envolvidos		desconto de 60% para HMP até 50m <sup>2</sup> desconto de 40% para HMP entre 50 e 70m <sup>2</sup>	
<b>Operações Urbanas Consorciadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gratuidade de potencial construtivo adicional</li> <li>- Gabarito máximo e taxa de ocupação definidos nas leis de OUCs</li> <li>- potencial construtivo adicional não implica em consumo dos estoques</li> </ul>		- Aplicação integral das leis de OUCs	

HIS: Habitação de Interesse Social; HMP: Habitação de Mercado Popular; ZEIS: Zona Especial de Interesse Social; EHIS: Empreendimento de HIS; EHMP: Empreendimento de HMP; EZEIS: Empreendimento em ZEIS; R: uso residencial; nR: uso não residencial; CAmax: coeficiente de aproveitamento máximo; OODC: Outorga Onerosa do Direito de Construir; OUCs: Operações Urbanas Consorciadas.

Fonte: Elaboração própria.

Os parâmetros mínimos e máximos para enquadramento de unidades como HIS e HMP no município são estabelecidos por decreto (São Paulo, 2020), destacando-se a possibilidade de unidades com área mínima de 24 m<sup>2</sup> que pode, ainda, incluir área de varanda nesse montante. Isso significa que a aprovação de unidades do tipo *studio* como HIS é legalmente permitida.

O PDE/14 manteve uma lógica redistributiva na política urbana, conforme já havia sido implementado no PDE/02, avançando com a determinação de carimbos dos recursos do FUNDURB para fins específicos como, por exemplo, para a compra de terrenos voltados à produção de HIS. Optou-se, entretanto, por incentivar a transformação das zonas relacionadas aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), tanto por meio de coeficiente de aproveitamento máximo mais alto nessas áreas, quanto pela alteração da fórmula da OODC, que beneficia empreendimentos com maior potencial construtivo. Isso porque no cálculo da contrapartida financeira relativa à OODC do PDE/14, quanto mais se constrói, menos se contribui proporcionalmente ao FUNDURB. Conforme análise de Sandroni (2023), essa alteração na fórmula, além de reduções nos Fatores Sociais e de Planejamento estabelecidos no PDE e de defasagem dos reajustes do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, que compõem o cálculo da OODC<sup>32</sup>, provocaram robustas reduções na arrecadação.

### 3.2 AS REVISÕES RECENTES NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E OS IMPACTOS NA PRODUÇÃO DE HIS E NA POLÍTICA URBANA

O PDE/14 estabeleceu que os objetivos por ele previstos devem ser alcançados até 2029, determinando a necessidade de uma revisão intermediária em 2021. O início desse processo Executivo foi conturbado, devido a pressões da sociedade civil pelo seu adiamento, em razão da pandemia de Covid-19 ainda em curso, e da suspensão judicial de contratação de consultoria que prestaria serviços antes realizados por profissionais da própria Prefeitura (Rodrigues, 2021). Com isso, os trabalhos dessa revisão foram conduzidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e consolidados no Projeto de Lei nº 127, de março de 2023 (São Paulo, 2023a), que resultou na Lei nº 17.975, de julho de 2023 (São Paulo, 2023b).

Cabe apontar que o conteúdo encaminhado pelo Executivo foi substancialmente modificado na Câmara Municipal de São Paulo, o que demanda análises mais detalhadas.

---

<sup>32</sup> O Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa foi instituído por meio do Quadro 14 do PDE (SÃO PAULO, 2014). Inicialmente, os valores instituídos nesse Cadastro eram superiores à Planta Genérica de Valores (PGV), o que contribuía para uma maior arrecadação de recursos a serem aplicados de modo redistributivo, na lógica da política urbana estabelecido pelo PDE em torno do FUNDURB, mas ainda inferiores aos valores praticados pelo mercado. Com a defasagem na atualização desse Cadastro, no entanto, esses valores se tornaram, na maioria dos casos, inferiores à PGV, resultando em uma redução significativa das contrapartidas pagas (SANDRONI, 2023).

Para os objetivos desse artigo, serão abordadas algumas modificações que trarão impactos diretos e significativos à produção de HIS no município.

A primeira delas se refere ao estabelecimento de um regime jurídico próprio para HIS e HMP, que se baseou na obrigação, a ser averbada na matrícula, de destinação dessas unidades a famílias com perfil de renda compatível, estabelecendo sanções tanto ao promotor quanto aos adquirentes, além da previsão de fiscalização pelo Executivo. Na forma final da lei, no entanto, esse regime, até então permanente, foi limitado a dez anos, contatos da alienação da unidade, e foi expressamente incluída a possibilidade de locação. Assim, após dez anos, empreendimentos que recebem significativa majoração de potencial construtivo e gratuidade de OODC poderão ser comercializados livremente, sem quaisquer outras contrapartidas ao município. Aponta-se, ainda, para a dificuldade de fiscalização dessa destinação, especialmente nos casos de locação, o que exige uma estrutura compatível na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), conforme competência já estabelecida por decreto (São Paulo, 2024e).

Outro ponto relevante incluído pela CMSP são os incentivos cumulativos de aumento de potencial construtivo incluídos no art. 60 do PDE, que estabelecem, para empreendimentos que não configurem EHIS e EHMP nas macroáreas de maior interesse do mercado imobiliário, a possibilidade de acréscimo de até 50% no coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no PDE, desde que esse acréscimo seja destinado exclusivamente ao uso HIS, e de 25%, quando o acréscimo for destinado exclusivamente a HMP. Também possibilitam que em qualquer empreendimento, independentemente da localização, 50% da área construída computável máxima permitida no PDE seja considerada não computável, se destinada a HIS 1. O Quadro 2 sintetiza simulações desenvolvidas por Montandon (2023), que demonstra que tais incentivos implicam em acréscimos de 71% a 137% da área construída total, em relação a empreendimentos aprovados anteriormente à revisão.

Além de um montante maior de área construída comercializável, esses incentivos implicam em um grande desconto na contrapartida da OODC para todos os usos envolvidos no empreendimento, não só para a HIS e a HMP incentivada. Isso porque, conforme mencionado anteriormente, pela fórmula da OODC, quanto mais se constrói, mais barato fica o valor relativo da contrapartida por metro quadrado<sup>33</sup>. Por consequência,

<sup>33</sup> O impacto dos novos incentivos inseridos na revisão do PDE (São Paulo, 2023b) no cálculo da OODC foi identificado no trabalho do grupo instituído pela Portaria nº 24/2024/SMUL.G (São Paulo, 2024g), formado por técnicos de diversas coordenadorias Urbanismo e de Licenciamento da SMUL, registrado

haverá um significativo impacto no FUNDURB, com a diminuição de recursos que deveriam ser utilizados pelo poder público no atendimento habitacional de famílias sem capacidade de financiamento e em outras intervenções de interesse coletivo.

Quadro 2 – Simulações da aplicação dos incentivos para HIS e HMP incluídos no PDE.

Zona	CA efetivo pré-revisão	CA efetivo pós-revisão	Incremento HIS 1*	Incremento HIS 2	Incremento HIS total	Incremento geral
ZEU	9,30	22,06	26%	19%	45%	137%
ZC	5,84	11,20	2%	22%	24%	92%
ZM	4,90	8,39	0%	30%	30%	71%

ZEU: Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana; ZC: Zona de Centralidade; ZM: Zona Mista; CA: coeficiente de aproveitamento; HIS: Habitação de Interesse Social

\* As simulações realizadas consideraram a possível limitação de área não computável estabelecida pelo §1º do art. 62 da LPUOS, que ainda demanda esclarecimento da Prefeitura quanto a sua aplicação para o incentivo previsto no art. 60 do PDE.

Fonte: elaborado com base em Montandon (2023).

Vale ressaltar que continuam aplicáveis os regramentos e os incentivos para EHIS, EHMP e EZEIS, tratados no Quadro 1. Mas com as alterações trazidas na revisão do PDE, é provável um redirecionamento da produção privada para empreendimentos verticais de médio e alto padrão (classificados na legislação municipal como R2v) com parte da área construída destinada a HIS e HMP, para acesso aos referidos incentivos.

Uma última alteração relevante no PDE relacionada à produção de HIS se refere à Cota de Solidariedade. A necessária ampliação da contrapartida para as alternativas de doação de terreno ou depósito ao FUNDURB, de 10% para 20% do valor do terreno, foi acompanhada da ampliação do benefício, que passou de 10% para 20% de acréscimo na área construída computável do empreendimento, não resolvendo as disparidades demonstradas por Santos (2020). Ademais, abriu-se a possibilidade de que qualquer empreendimento opte pela adoção do instrumento, ampliando o caráter especulativo de sua utilização.

A Lei nº 17.975/2023 também estabeleceu a necessidade de envio de revisão da LPUOS pelo Executivo em quinze dias, prazo inexecutável, mas que demonstra a pressão e o interesse em torno da referida lei, que determina o que pode ser construído e que usos

---

no SEI 6068.2024/0004586-5. No entanto, mais uma vez sob a justificativa de necessidade de incentivo à produção privada de HIS, essa distorção não foi corrigida no decreto que regulamentou a OODC (São Paulo, 2024f).

podem ser instalados em cada lote da cidade. Em apenas três meses, o Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 586/2023 (São Paulo, 2023c), que se baseou em propostas que haviam sido formuladas e discutidas em 2018 e em ajustes decorrentes da alteração do PDE. Mais uma vez, o conteúdo enviado pelo Executivo foi objeto de significativas alterações no Legislativo, incluindo a ampliação do escopo da revisão, que estendeu a possibilidade de mudança de zoneamento a todo o município e não apenas a ajustes decorrentes das alterações ao PDE. O acompanhamento das alterações propostas e, por conseguinte, a participação popular ao longo desse processo na CMSP também foram bastante prejudicados, em vista do contraste entre os prazos dados e a complexidade da matéria e da qualidade dos arquivos publicados<sup>34</sup>, que refletiram na inaplicabilidade do mapa anexo à Lei nº 18.081/24 (São Paulo, 2024a).

No que tange à produção de HIS, foram feitas diversas alterações pontuais à demarcação de ZEIS, que incluíram substituição de ZEIS por outras zonas de uso em que não há exigência de produção de HIS, incluindo ZEU; alteração de outras categorias de ZEIS para ZEIS-5, zona com maior interesse do mercado por não exigir atendimento à demanda prioritária; e demarcação de ZEIS sobre áreas ambientais, o que possibilitou um discurso de que houve ampliação desse zoneamento. É necessária uma análise mais aprofundada dessas alterações, que só será possível após a divulgação dos arquivos finais em formato aberto pela PMSP.

Também houve a tentativa de flexibilização de gabaritos de altura máxima nos chamados miolos de bairro, que correspondem a zonas fora dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), para EHIS ou empreendimentos que destinassem parte do benefício da Cota de Solidariedade a HIS. Isso permitiria a realização da totalidade de acréscimos de potencial construtivo possibilitados no PDE, que hoje estão limitados pelo gabarito e por regramentos estabelecidos no Código de Obras e Edificações (COE). Essa liberação, no entanto, ocasionaria uma perda para a regulação da paisagem urbana, ao vincular o gabarito a um uso e não a uma área da cidade, o que motivou seu veto no texto final da lei.

As pressões e os interesses envolvidos, somados à maneira acelerada como essas revisões foram conduzidas, resultaram em dispositivos imprecisos, não raros incoerentes com os objetivos e as diretrizes estabelecidos nas próprias leis em que se inserem,

---

<sup>34</sup> Conforme demonstrado por Rolnik et al (2024), os *shapes* fornecidos pela CMSP apresentavam imprecisões que impediam uma análise sistemática das alterações propostas.

culminando, inclusive, na derrubada de vetos do Executivo pelo Legislativo, prática que, até então, não era comum no município. A inaplicabilidade de alguns dispositivos levou a novos processos de revisão, conduzidos e aprovados apenas poucos meses depois da publicação das leis anteriores (São Paulo, 2024b, 2024d). Com isso, a legislação urbanística de São Paulo, que já era complexa e de difícil aplicação, se tornou hoje uma colcha de retalhos.

#### **4 DISCURSOS E PRÁTICAS NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Em consonância com as estratégias de “políticas virtuais” (Raco *et al.*, 2022) estruturadas em torno de uma ideia neoliberal de “economia social de mercado” (Hidalgo Dattwyler; Alvarado Peterson; Santana Rivas, 2017), mencionadas na seção 2 deste artigo, a Habitação de Interesse Social se tornou uma justificativa para os mais variados projetos e políticas, independente do que, de fato, seja esse conceito e de como esteja sendo implementado.

No município de São Paulo, diversos exemplos ilustram essa questão. A começar, pela adoção de políticas que focam no número de HIS aprovadas, sem enfrentar o desvirtuamento da destinação dessas unidades<sup>35</sup>, assunto que ensejou investigação da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP, 2022; Cardoso, 2022c), iniciada em outubro de 2022. Matérias da Folha de São Paulo expõem o caso de um prédio construído com recurso do PMCMV em área de ZEIS-1 de uma antiga favela na Vila Madalena que teve parte de suas unidades voltadas à locação para curta temporada, com diárias de até R\$ 800 (Cardoso, 2022a), além de apontar, como possíveis estratégias para burlar a devida destinação de unidades HIS o uso de “laranjas” com renda familiar menor, a assinatura de termo de ciência em que o comprador se responsabiliza pela destinação e a compra à vista das unidades (Cardoso, 2022b, 2022c).

---

<sup>35</sup> A meta 15 do Plano de Metas 2021/2024 da Prefeitura é de licenciar 300.000 moradias populares, que compreendem unidades aprovadas como HIS e como Habitação de Mercado Popular (HMP), voltadas para famílias com renda de até dez salários-mínimos, com o objetivo estratégico de “Promover o acesso à moradia, à urbanização e à regularização fundiária para famílias de baixa renda” (São Paulo, 2023d). Essa meta foi atingida com 21 meses de antecedência, em março de 2023 (São Paulo, 2023e).

Outros exemplos de justificativas vazias de atendimento ou de incentivo à HIS são encontrados em revisões recentes de leis urbanísticas paulistanas. Sob o pretexto da inclusão da favela de Paraisópolis no programa de intervenções da Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), a revisão dessa lei serviu à liberação de estoque de potencial construtivo adicional, que se encontrava praticamente esgotado na maior parte do perímetro da Operação, e no barateamento da conversão do CEPAC<sup>36</sup> para aquisição desse potencial. Na prática, isso resultará na necessidade de uma menor quantidade de CEPACs para construção de novos empreendimentos e, conseqüentemente, em uma menor arrecadação. As audiências sobre as alterações inseridas pela CMSP a esse projeto se resumiram à defesa da inclusão de Paraisópolis, sem discutir os cálculos e as justificativas para barateamento da contrapartida financeira para aquisição de potencial construtivo adicional em uma área supervalorizada da cidade, o que trará prejuízos, justamente, ao atendimento de Paraisópolis e das demais favelas incorporadas no programa de intervenções da OUCFL.

Ainda nesse sentido, encontram-se as alterações feitas ao PDE e à LPUOS, abordadas na seção 3 deste artigo, que tiveram por justificativa o incentivo à produção de HIS pelo mercado por meio de um mix de classes sociais em um mesmo empreendimento que raramente se realiza. Para o SECOVI (2024), sindicato do setor imobiliário, a revisão da LPUOS “abriu caminho para ampliar substancialmente a oferta de Habitações de Interesse Social em territórios da cidade de São Paulo em que há formidável infraestrutura urbana”, criticando o veto à liberação de gabarito nos miolos de bairro com o argumento de que, com ele, “anulou-se em uma grande parte da cidade que tem boa infraestrutura (ZC e ZM) a possibilidade de pessoas de menor renda ali residirem, o que seria um passo decisivo para reduzir a segregação e fomentar a inclusão social”. Também a abordagem do Executivo para defesa das revisões do PDE e da LPUOS foi construída em torno desses incentivos. No podcast “A Hora” de 02 de agosto de 2024, por exemplo, a resposta da Prefeitura menciona “amplos avanços” e “conquistas inéditas” nesses processos, com “incentivos para fortalecer a produção de HIS” e a menção a uma política urbana orientada prioritariamente “para reduzir desigualdades sociais, ampliar oportunidades de desenvolvimento econômico e melhorar a qualidade de vida das pessoas” (A Hora #6, 2024). Reforça-se que a possibilidade de aumento de potencial construtivo dada por esses

<sup>36</sup> O barateamento da conversão de CEPAC da OUCFL é ocasionado pelas alterações à Tabela 1 do Art. 8º da Lei nº 13.769, de 2004 (São Paulo, 2004a), introduzidas pela Lei nº 18.175, de 2024 (São Paulo, 2024c).

incentivos implica em consideráveis descontos à OODC e em impactos significativos ao FUNDURB, o que prejudica a política redistributiva desenhada no PDE.

A justificativa de maiores incentivos à produção de HIS é, por vezes, baseada em um paradigma antigo, de que a produção desse tipo de unidade não interessa ao mercado e só se dá em conjuntos habitacionais periféricos. Entretanto, com o PMCMV e os incentivos estabelecidos na legislação municipal, além da conjuntura econômica nas últimas décadas, essa produção passou a ocorrer de modo significativo na cidade como um todo, mesmo em áreas supervalorizadas, como a região da Faria Lima, conforme demonstra o Mapa 1.

Segundo relatório elaborado pela SMUL para a Revisão Intermediária do PDE (SMUL, 2023b), de 2014 a 2020, foram licenciados 250 EHIS e 396 EZEIS, correspondendo 50.908 unidades HIS-1 e 75.792 unidades HIS-2 (Tabela 1). Embora esses dados não façam distinção do agente promotor, o relatório indica que essa produção foi majoritariamente realizada pela iniciativa privada, em áreas próximas da rede de transporte coletivo de alta capacidade. Em análise aos empreendimentos envolvendo unidades HIS e HMP aprovados de 2002 a 2017 nas subprefeituras da Zona Leste do município (Yamaguti; Denaldi, 2020), identificou-se que 89,3% dos empreendimentos e 76% das unidades licenciados nessa região corresponderam à atuação da iniciativa privada, também indicando a concentração desses empreendimentos junto às linhas de transporte metroferroviário. Os dados do Anuário do SECOVI (2023) também confirmam a forte adesão do mercado à produção do chamado segmento econômico ao indicar que 36,8 mil unidades lançadas em 2023 se enquadravam no PMCMV, o que corresponde a 50% do total de unidades lançadas por esse agente naquele ano, e que 43,8 mil unidades lançadas, que correspondem a 60% do total, tinham preço inferior a R\$ 350 mil.

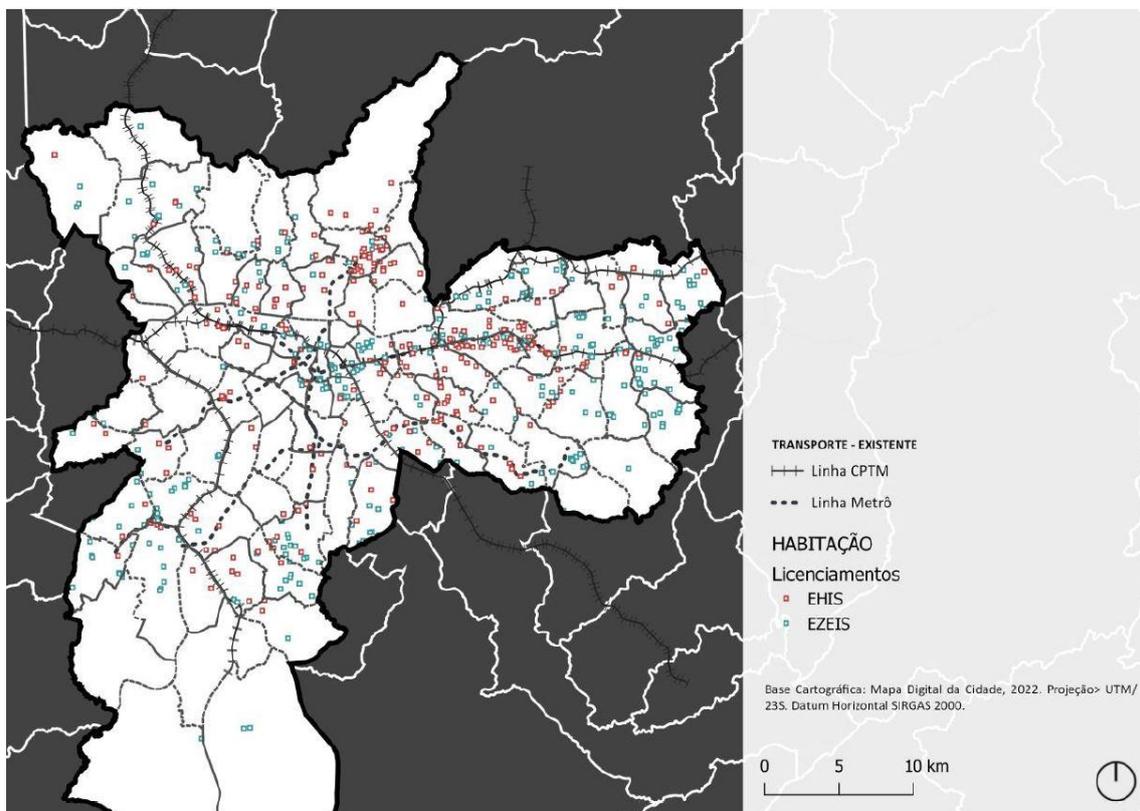
Mas o que é essa HIS produzida pelo mercado imobiliário? Com a ampla permissividade no território e os incentivos urbanísticos dados a essas unidades, bem como com a precariedade no controle de sua destinação, diversos agentes privados têm atuado nessa produção, de pequenos construtores a grandes incorporadoras que estruturaram braços específicos para atuação no segmento econômico e que pautam diretamente a elaboração de leis e políticas. Nesse contexto, os produtos resultantes também são diversos, variando em função do agente e do território e abrangendo desde unidades *studio* com apelo para investidores até apartamentos de dois dormitórios voltados, de fato, a famílias de baixa renda. A vinculação do conceito de HIS a um teto

de renda familiar, sem outros critérios para esse enquadramento, faz com que mesmo um estudante universitário oriundo de família mais abastada, mas que não possua renda própria, possa se inserir nesse conceito, o que também se torna uma estratégia adotada na estruturação de produtos imobiliários aprovados como HIS.

Cabe aqui um aparte relativo à dificuldade de análise dessa produção, decorrente da ausência de uma base de dados dos empreendimentos, que fizeram uso desses incentivos que contenha dados como inclua, entre outros, número de unidades de cada tipologia de uso (HIS 1, HIS 2, HMP e R2v/R2h), áreas construídas relacionadas e benefícios utilizados. A SMUL divulga mensalmente relatório dos Alvarás e Documentos emitidos, que contém alguns dados dos documentos de licenciamento emitidos, mas ainda demanda a leitura de cada alvará para sua complementação, além de um trabalho de sistematização, de modo a possibilitar uma análise. Com análises acerca dos empreendimentos que obtiveram incentivos relacionados à HIS. Entretanto, com a troca do sistema adotado no licenciamento para o Aprova Digital, em 2021, os dados divulgados se tornaram mais precários, impossibilitando esse trabalho. Também há a alternativa de uso de bases privadas de empreendimentos, como a da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP) ou a do Geoimovel. Essas bases possibilitam análises baseadas no preço de venda das unidades, considerando o preço praticado para o segmento econômico, vinculado aos tetos estabelecidos pelo PMCMV, mas não incluem dados de aprovação, não sendo possível distinguir, entre os produtos vendidos para o segmento econômico, aqueles que obtiveram incentivos urbanísticos em seu licenciamento.

Pela própria lógica de mercado, que visa a garantia de lucros, os produtos imobiliários provenientes da iniciativa privada não são voltados a famílias com renda abaixo de três salários-mínimos, que configuram a demanda prioritária do déficit habitacional. A partir de dados de empreendimentos aprovados entre 2002 e 2017 na Zona Leste do município, Yamaguti e Denaldi (2020) estabeleceram como HIS Prioritária (HISP) as unidades licenciadas pelo PDE/02 ou pelo PDE/14 com provável destinação a essas famílias. O Gráfico 1 demonstra a baixa produção desse tipo de unidade pela iniciativa privada, considerando que na vigência do PDE/02, as unidades produzidas por esse agente foram destinadas ao teto do conceito de HIS, que correspondia a seis salários-mínimos. Também aponta para a importância do Poder Público na produção de HISP e no atendimento de famílias que não conseguem acessar a moradia via mercado.

Mapa 1 – Empreendimentos EHIS e EZEIS licenciados em São Paulo entre 2014 e 2020.



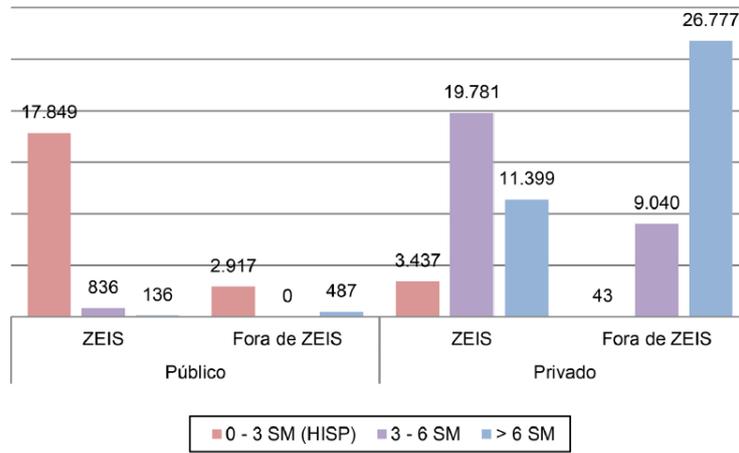
Fonte: SMUL (2023b, p. 17).

Tabela 1 – EHIS e EZEIS licenciados entre 2014 e 2020, número de unidades HIS envolvidas por tipologia e média de unidades HIS por empreendimento.

Tipo Empreendimento	Empreendimentos	Unidades HIS-1	Unidades HIS-2	Total unidades HIS	Média Unid HIS/Emp
EZEIS	396	50.493	42.481	92.974	234,8
EHIS	250	415	33.311	33.726	134,9
Total	646	50.908	75.792	126.700	196,1

Fonte: elaborado com base em SMUL (2023, p. 11).

Gráfico 1 – Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora de ZEIS, por agente promotor e provável destinação.



Fonte: Yamaguti e Denaldi (2020, p. 15).

A intensificação da atuação do setor privado na produção de HIS e as estratégias adotadas por esses agentes tem resultado no distanciamento cada vez maior desses produtos em relação às famílias de baixa renda para os quais eles deveriam ser destinados. Em análise aos lançamentos imobiliários do segmento econômico, com preço de até R\$ 350 mil, Stroher et al (2024) observa que a média da área útil dessas unidades diminuiu cerca de 66% nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) e 25% nas demais áreas, enquanto o preço médio do metro quadrado útil aumentou 45% nos EETU e 18% no restante da cidade, considerando o período entre 2008 e 2019. Ou seja, as unidades se tornaram menores e proporcionalmente mais caras, o que faz os autores concluírem que

o *boom* recente do segmento econômico – que é irrigado por incentivos de diferentes níveis de governo, incluindo um papel ativo do poder local, a partir da regulação urbana – emerge como uma continuidade da abordagem da habitação como falso problema por meio de falsas soluções, funcionais para mascarar a sua não resolução pelo poder público, e para incentivar uma produção financeirizada da casa que não chega para quem mais precisa, uma “fake HIS” (Stroher et al, 2023, p. 2).

A redução da área das unidades, além do aumento do número médio de unidades e da área construída total média por empreendimento, foi igualmente observada dentre as estratégias para viabilização de produtos rentáveis nas ZEIS, instrumento também incorporado nos modelos de negócio do setor imobiliário (Yamaguti; Denaldi, 2023). Com o surgimento de megaempreendimentos habitacionais, Oliveira (2023) demonstra a

entrada de agentes financeirizados nessas áreas, que se apropriam de incentivos, do discurso e da legitimidade das ZEIS, bem como de articulações público-privadas formatadas por meio da incorporação imobiliária, de modo a garantir rendimentos a investidores e novos patamares de acumulação, o que a autora aponta como uma possível emergência de uma nova forma de grandes projetos urbanos.

Fica, assim, evidente que os instrumentos e os incentivos urbanísticos instituídos para atendimento habitacional da população de baixa renda tem sido majoritariamente utilizados no município de São Paulo para garantia de lucros e de crescimento da produção imobiliária. Sob o discurso da necessidade de ampliação da produção de HIS, se alteram os regramentos vigentes e se fomenta um cenário perverso de mercantilização cada vez maior da moradia, que tem resultado no aumento do preço de imóveis na cidade e na inviabilização da produção pública. Cabe esclarecer que, em vista dos problemas habitacionais enfrentados, o incentivo à produção privada de HIS pode ser importante, se vinculado a uma política habitacional que inclua outras formas de produção e de atendimento, além do controle da destinação e do repasse dessas unidades. De modo contrário, entretanto, a ampliação de incentivos relacionados à HIS tem sido realizada de modo desvinculado de um planejamento efetivo para redução do déficit habitacional, sendo simbólico que o Plano Municipal de Habitação, enviado à CMSP em 2016 (São Paulo, 2016b), nunca chegou a ser posto em discussão enquanto tais incentivos foram aprovados de maneira célere.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Passadas duas décadas da instituição das ZEIS e de outros instrumentos oriundos do ideário da Reforma Urbana no município de São Paulo, observa-se que o mercado imobiliário incluiu a produção de HIS em seu modelo de negócio, apropriando-se desses instrumentos e dos incentivos a eles vinculados. Isso foi propiciado, em grande medida, pelo financiamento e pelos subsídios estabelecidos pelo PMCMV a essa produção. Se por um lado um montante inédito de recursos foi disponibilizado pelo Programa à moradia de famílias de baixa renda, o protagonismo dado aos agentes privados serviu à desestruturação de uma política habitacional mais diversificada e à inviabilização de uma produção pública que pudesse atuar no sentido da desmercantilização da moradia (Oliveira; Rufino, 2022).

Ademais, no âmbito do município de São Paulo, a ausência de controle da destinação, além dos próprios regramentos legais que permitem, por exemplo, que micro apartamentos voltados a investidores sejam aprovados como HIS, têm tornado essa produção cada vez mais inacessível às famílias de baixa renda para as quais deveriam ser destinadas.

Apesar disso, a Habitação de Interesse Social se tornou uma justificativa em si para a alteração de leis e a ampliação de incentivos que garantam novos ciclos de acumulação ao mercado, conforme visto nas recentes revisões de leis urbanísticas em São Paulo. Esse discurso omite que tais modificações afetam negativamente a lógica da política urbana instituída pelo PDE, baseada na arrecadação de recursos obtidos pelos ganhos com a atividade imobiliária e em seu reinvestimento no atendimento da população de baixa renda e em outras ações de interesse coletivo.

Nesse sentido, considerando a problemática da habitação no município e a emergência das questões climáticas a ela atrelada, ressalta-se a urgência da vinculação da produção privada de HIS a uma política habitacional que inclua mecanismos efetivos de controle da destinação e do repasse dessas unidades, além do fortalecimento do papel do Estado e outras formas de acesso, visando garantir o direito constitucional à moradia das famílias mais vulneráveis.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Housing Enabling Markets to Work**. Washington-DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 1993. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/387041468345854972/Housing-enabling-markets-to-work>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BATES, Lisa K. Housing: Planning and Policy Challenges. In: CRANE, Randall; WEBER, Rachel. **The Oxford Handbook of Urban Planning**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2012, pp. 501-523.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**, volume 1: cem anos de construção da política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp: Edições SESC, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.251, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/////LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 21 ago. 2024.

BRENNER, N. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. **Cadernos Metrópole**, v. 12, n. 24, p. 535-564, 2010.

CARDOSO, William. Minha Casa Minha Vida vira ‘hotel’ com diária de até R\$ 800 em bairro rico de São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 set. 2022 [2022a]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/minha-casa-minha-vida-vira-hotel-com-diaria-de-r-800-em-bairro-rico-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CARDOSO, William. SP favorece construtoras, mas não fiscaliza moradia social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 out. 2022 [2022b]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/10/prefeitura-da-beneficio-a-construtoras-mas-nao-fiscaliza-destino-de-moradia-social.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CARDOSO, William. Promotoria abre inquérito para apurar destino de imóveis para baixa renda em SP. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 out. 2022 [2022c]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/10/promotoria-abre-inquerito-para-apurar-destino-de-imoveis-para-baixa-renda-em-sp.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO, Inai  de; CORSO-PEREIRA, Gilberto. A cidade como negócio. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)**, Santiago, v. 39, n. 118, p.5-26, 2013. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612013000300001](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612013000300001). Acesso em: 27 ago. 2024.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, D nia; YAMAGUTI, Rosana. Do Seminário Quitandinha ao Estatuto da Cidade: trajetória e impasses acerca da agenda da reforma urbana. **Revista de Administra o Municipal**, n. 315, p. 68-76, set. 2023. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2023/08/ram315.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECON MICOS (DIEESE). **Nota técnica n  132**, dez. 2013. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.html>. Acesso em: 31 ago. 2024.

FUNDA O JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 09 jul 2024.

GLAESER, Edward L.; GYOURKO, Joseph. **The Impact of Zoning on Housing Affordability**. Nova Iorque: NBER Working Paper No. 8835, mar. 2002.

GOMES, Paulo; BERGAMIM, Giba. Cidade de SP tem déficit de 400 mil moradias; até junho deste ano, prefeitura bateu 42% da meta de entregar 49 mil casas. **G1**, São Paulo, 11 dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/12/11/cidade-de-sp-tem-deficit-de-400-mil-moradias-ate-junho-deste-ano-prefeitura-bateu-42percent-da-meta-de-entregar-49-mil-casas.ghtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transforma o da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. **A produ o capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo; ALVARADO PETERSON, Voltaire Christian; SANTANA RIVAS, Daniel. La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014):  hacia la construcción idel gica de un rostro humano? **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 19, n. 39, p. 513-535, 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2017-3907>. Acesso em: 27 ago. 2024.

A HORA #6. Locução de Thais Bilenky e José Roberto de Toledo. [S.I.]: UOL, 02 ago. 2024. Podcast. Disponível em: [https://www.youtube.com/live/ba\\_opGexlRc?si=SMcluqrgEP6PxitJR](https://www.youtube.com/live/ba_opGexlRc?si=SMcluqrgEP6PxitJR). Acesso em: 22 ago. 2024.

JESUS, Patricia; DENALDI, Rosana. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)**, v. 44, n. 132, 2018. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612018000200067](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612018000200067). Acesso em: 30 ago. 2024.

KAMEL, N. The actualization of neoliberal space and the loss of housing affordability in Santa Monica, California. **Geoforum**, 2012.

KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. **On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis**. Planning Theory, 2016.

LENCIONI, Sandra. Da metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo. In: LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017. p. 73-88.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Editora Vozes, 2014.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Webinar “Revisão do PDE: impactos, desafios e perspectivas”**. Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, São Paulo, 12 set. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yPgaqKDRmbs>. Acesso em: 29 ago. 2024.

OLIVEIRA, Isadora Fernandes Borges de. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): das lutas populares pelo acesso à terra urbanizada à viabilização de Grandes Projetos Urbanos em São Paulo. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., 2023, Belém. **Anais [...]**. Belém, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-65.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

OLIVEIRA, Isadora Fernandes Borges de; RUFINO, Beatriz. As grandes incorporadoras, o segmento econômico e a desconstrução da promoção pública habitacional. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 24, n. 53, p. 93–118, 2021. DOI: 10.1590/2236-9996.2022-5304. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/56472>. Acesso em: 31 ago. 2024.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Reestruturação Imobiliária em São Paulo: especificidades e tendências. ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiadela poblacion/47.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

RACO, Mike; WARD, Callum; BRILL Frances; SANDERSON, Danielle; FREIRE-TRIGO, Sonia; FERM, Jess; HAMIDUDDIN, Iqbal; LIVINGSTONE, Nicola. Towards a virtual statecraft: Housing targets and the governance of urban housing markets. **Progress in Planning**, v. 166, dez. 2022.

RODRIGUES, Rodrigo. TJ suspende contrato de R\$ 3,5 milhões da Prefeitura de SP com consultoria que assessoraria revisão do Plano Diretor da cidade. **G1**, São Paulo, 24 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/08/24/tj-suspende-contrato-de-r-35-milhoes-da-prefeitura-de-sp-com-consultoria-que-assessoraria-revisao-do-plano-diretor-da-cidade.ghtml>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; AZZOLINI, Gabriela; CANAN, Henrique; COSTA, Deiny. A língua obscura do Z... zoneamento de São Paulo. **Labcidade**, 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/zoneamento-sp-lingua-obscura-do-z/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SANDRONI, Paulo. A outorga onerosa do direito de construir: avanços e retrocessos nos últimos vinte anos. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, [S. l.], v. 1, n. 11, p. 99–107, 2023. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i11.166. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/166>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... e a cidade?** avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, Lucas Almeida Oliveira dos. Análise do instrumento urbano Cota de Solidariedade, instituído no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014). **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, [S. l.], v. 1, n. 6, p. 174–190, 2020. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i6.36. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/36>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: PMSP, 2002. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004**. Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). São Paulo: PMSP, 2004a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13769-de-26-de-janeiro-de-2004>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004**. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. São Paulo: PMSP, 2004b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: PMSP, 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo: PMSP, 2016a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016**. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. São Paulo: CMSP, 2016b. Disponível em: <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?pid=40943>. Acesso em: 30 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.885, de 4 de novembro de 2020**. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - EZEIS, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nº 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e nº 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE). São Paulo, PMSP, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59885-de-4-de-novembro-de-2020>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei nº 127, de 21 de março de 2023**. Dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de

31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º. São Paulo: CMSP, 2023a. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0127-2023.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023**. Dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º. São Paulo: PMSP, 2023b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17975-de-8-de-julho-de-2023>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei nº 586, de 05 de outubro de 2023**. Dispõe sobre a revisão parcial da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, visando à compatibilização de seu texto original com as supervenientes alterações decorrentes da promulgação da Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023 - Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, nos termos da previsão de seu art. 126, e dá outras providências. São Paulo: CMSP, 2023c. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0586-2023.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Programa de Metas 2021-2024**: alteração programática de 18/04/2023. São Paulo: PMSP, 2023d. Disponível em: [https://capital.sp.gov.br/web/planejamento/programa\\_de\\_metas\\_20212024/](https://capital.sp.gov.br/web/planejamento/programa_de_metas_20212024/). Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Prefeitura aprova a construção de quase 340 mil moradias populares e bate meta com antecedência**. São Paulo: PMSP, 2023e. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/w/noticia/prefeitura-aprova-a-construcao-de-quase-340-mil-moradias-populares-e-bate-meta-com-antecedencia-1>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre a revisão parcial da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, visando à compatibilização de seu texto original com as supervenientes alterações decorrentes da promulgação da Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023 – Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, nos termos da previsão de seu art. 126, e dá outras providências. São Paulo: PMSP, 2024a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18081-de-19-de-janeiro-de-2023>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 18.157, de 17 de julho de 2024**. Altera o Mapa 5 e o Quadro 7, anexos à Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430, de 2002, revisada pela Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023, para incluir os Parque Municipal do Bixiga e Parque Banespa, dá nova redação ao § 10 do art. 79 e amplia o perímetro do TICP Bixiga. São Paulo: PMSP, 2024b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18157-de-17-de-julho-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 18.175, de 25 de julho de 2024**. Dispõe sobre a introdução na Operação Urbana Consorciada Faria Lima de dispositivos criados pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, modificada pela Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023 e pela Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, modificada pela Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024, e sobre a criação de perímetro expandido para incluir o Complexo de Paraisópolis e altera a Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, modificada pelas: Leis nº 13.871, de 08 de julho de 2004; nº 15.519, de 29 de dezembro de 2011 e nº 16.242, de 31 de julho de 2015. São Paulo: PMSP, 2024c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18175-de-25-de-julho-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 18.177, de 25 de julho de 2024**. Compatibiliza a redação do art. 2º da Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024, para tornar expressa a metodologia aplicada ao MAPA I, adequa legendas do MAPA I e a redação de outros dispositivos constantes da Lei nº 18.081, de 2024. São Paulo: PMSP, 2024d. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18177-de-25-de-julho-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 63.130, de 19 de janeiro de 2024**. Regulamenta o artigo 47 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da redação conferida pela Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023, dispondo sobre a adesão ao regime jurídico próprio que rege a produção privada de unidades de Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - EZEIS. São Paulo: PMSP, 2024e. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63130-de-19-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 63.504, de 14 de junho de 2024**. Regulamenta a Outorga Onerosa do Direito de Construir, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023, e da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, alterada pela Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024, e dá outras providências. São Paulo: PMSP, 2024f. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63504-de-14-de-junho-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 29, de 11 de março de 2024**. Constitui Grupo de Trabalho para discussão técnica conjunta com o objetivo de regulamentar os dispositivos referentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC constantes da revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE – Lei nº 16.050, de 2014, alterado pela Lei nº 17.975, de 2023) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS – Lei nº 16.402, de 2016, alterada pela Lei nº 18.081, de 2024). São Paulo: PMSP, 2024g. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-urbanismo-e-licenciamento-smul-29-de-11-de-marco-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Censo 2022: São Paulo tem aumento no número de domicílios mesmo com ritmo menor de crescimento de população. **Informes Urbanos**, São Paulo, n. 59, ago. 2023a. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Infome-Urbano-59.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). **Relatório Temático 04: Habitação de Interesse Social: Empreendimentos de Habitação Social e Mercado Popular**. São Paulo: SMUL, 2023b. Disponível em: <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/monitoramento/>. Acesso em: 31 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Aplicação da Cota de Solidariedade mar. 2024. São Paulo: SMUL, 2024. Disponível em: [https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/248345](https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento_urbano/legislacao/248345). Acesso em: 26 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público. **Portaria nº 619/22**. Apuração de irregularidades na alienação de unidades habitacionais de empreendimentos aprovados como Habitação de Interesse Social – HIS e como Habitação de Mercado Popular - HMP no Município de São Paulo a famílias que não se enquadram nos critérios legais. Verificação das medidas administrativas de polícia adotadas pela municipalidade em casos de fraudes e constituição do conselho gestor de HIS. São Paulo: MPSP, 2022. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/portaria+-+619-22.pdf/b5f5dfbc-6b4b-53cc-ad80-5098673baf18?t=1666121069273>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SECOVI. **Anuário do mercado imobiliário 2023**. São Paulo: SECOVI, 2023. Disponível em: <https://secovi.com.br/wp-content/uploads/2024/03/anuario-secovisp-2023.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2024.

SECOVI. **Que pena, São Paulo!** cidade e cidadãos perdem a chance de mais moradias populares e maior inclusão social. SECOVI, 22 jan. 2024. Disponível em: <https://secovi.com.br/que-pena-sao-paulo-cidade-e-cidadaos-perdem-a-chance-de-mais-moradias-populares-e-maior-inclusao-social/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica; SANTORO, Paula Freire; CANAN, Henrique Giovani; SOUZA, Paula Victoria Santos Gonçalves de. Fake HIS: a falsa inclusão nos eixos de mobilidade via produção habitacional de mercado. **PosFAUUSP**, São Paulo, Brasil, v. 31, n. 58, p. e215111, 2024. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.posfauusp.2024.215111. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/215111>. Acesso em: 28 ago. 2024.

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. “ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

TIESDELL, Steve; ALLMENDINGER, Philip. Planning Tools and Markets: Towards an Extended Conceptualization. *In*: ADAMS, David; WATKINS, Craig; WHITE, Michael. **Planning, Public Policy and Property Markets**. London: Blackwell, 2005.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. As zonas especiais de interesse social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. **Oculum Ensaios**, [S. l.], v. 17, p. 1–19, 2020. DOI: 10.24220/2318-0919v17e2020a4813. Disponível em: <https://puccampinas.emnuvens.com.br/oculum/article/view/4813>. Acesso em: 27 ago. 2024.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. O papel das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 307–335, 2023. DOI: 10.55663/RBDU.v09.i16-ART12. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/818>. Acesso em: 27 ago. 2024.

WETZSTEIN, Steffen. The global urban housing affordability crisis. **Urban Studies**, v. 54, n. 14, Nov. 2017.

# Democracia urbana: habitação para cidades menos desiguais no mundo lusófono<sup>37</sup>

*Urban Democracy: Housing for Less Unequal Cities in the  
Lusophone Countries*

## **Maíra Vucovix**

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Arquitetura, Tecnologia e Cidade pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Pesquisadora membro do Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP), bolsista CAPES PROEX.

**E-mail:** mavucovix@gmail.com

## **Valter Caldana**

Doutor em Projeto de Arquitetura pela FAU/Universidade de São Paulo, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela mesma Faculdade (FAUUSP), Professor Titular de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Fundador e Coordenador do Grupo de Pesquisa Laboratório de Projetos e Políticas Públicas (LPP)

**E-mail:** valter.caldana@mackenzie.br

<sup>37</sup> Artigo recebido em 01/08/2024, aceito para publicação em 09/10/2024.

## RESUMO

Com a ascensão do neoliberalismo, a fragilidade da democracia e a escalada de desigualdades sociais as cidades periféricas, inseridas sobretudo no Sul Global, traduzem a urgência por intervenções arquitetônicas e urbanísticas imediatas e assertivas. O subdesenvolvimento crônico e opressor, viabilizado por políticas, programas, planos e projetos higienistas e segregacionistas étnico-raciais contribuem para a formação de uma realidade social complexa. O crescimento de conglomerados urbanos desestruturados, o aumento da extrema pobreza e da fome, o alarmante *déficit* habitacional, a precariedade da qualidade de vida e os desastres ambientais são alguns dos desafios das cidades contemporâneas. As disputas territoriais aqui postas em questão são fruto de uma sociedade cada vez mais desigual. Diante desse cenário, o presente artigo se propõe a analisar respostas internacionais aos processos de marginalização e exclusão socioespacial, oriundas da circulação de ideias entre os países de língua portuguesa (Brasil, Portugal, Cabo Verde e Moçambique). Aplicam-se, para tal, as metodologias de revisão bibliográfica integrativa e estudos de caso descritivos. Além disso, utiliza-se como método os escritos de Milton Santos e, a partir de suas reflexões teóricas, aplicam-se conceitos consolidados à arquitetura e ao urbanismo como estratégia de compreensão de territórios díspares e similares, ao mesmo tempo. E, por fim, a habitação de interesse social é utilizada como recorte dentro das diversas políticas públicas implantadas em níveis local, estadual, federal e internacional. Conclusões prévias indicam que a democracia plena e a cidadania ativa são elementos-chave para a construção de cidades mais justas, na contemporaneidade.

**Palavras-chave:** direito à cidade; políticas públicas habitacionais; países lusófonos; democracia plena; cidadania ativa.

## ABSTRACT

*With the rise of neoliberalism, the fragility of democracy and the escalation of social inequalities, peripheral cities, especially in the Global South, reflect the urgency for immediate and assertive architectural and urban interventions. Chronic and oppressive underdevelopment made possible by hygienist and segregationist ethnic-racial policies, programs, plans, and projects contribute to the formation of a complex social reality. The growth of unstructured urban conglomerates, the increase in extreme poverty and hunger, the alarming housing deficit, the precarious quality of life and environmental disasters are some challenges facing contemporary cities. The territorial disputes in question here result from an increasingly unequal society. Against this backdrop, this article analyses international responses to marginalization and socio-spatial exclusion arising from the circulation of ideas between Portuguese-speaking countries (Brazil, Portugal, the Republic of Cabo Verde, and Mozambique). The methodologies used are integrative literature reviews and descriptive case studies. In addition, the writings of Milton Santos are used as a method, and based on his theoretical reflections, consolidated concepts are applied to architecture and urbanism as a strategy for simultaneously understanding disparate and similar territories. Finally, social housing is used as a cut-off point within the various public policies implemented at local, state, federal and international levels. Preliminary conclusions indicate that full democracy and active citizenship are key elements for building fairer cities in contemporary times.*

**Keywords:** right to the city; housing policies; lusophones countries; democracy; active citizenship.

## INTRODUÇÃO

Em tempos de neoliberalismo avançado, a descrença na instituição do Estado como base da administração pública tem levado ao desmonte das suas organizações, e a ameaça à democracia. A fragilidade do Estado pode implicar no abandono e na destruição de patrimônio sociocultural, além do esvaziamento de corpo-técnico qualificado nos órgãos públicos, determinado também pelo aumento das vulnerabilidades sociais, e através da diminuição da representação mais ampla da sociedade nas tomadas de decisão sobre como e para quem atuar.

Por isso, as cidades, o rebatimento direto e concreto do fenômeno descrito acima, e o campo de estudo da Arquitetura e Urbanismo devem considerar fortemente a aplicação de teorias e conceitos das Ciências Sociais, entre elas e compostas por: História, Geografia, Sociologia, Filosofia, Antropologia, Ciência Política, como práticas profissionais e conhecimentos agregados em suas especificidades de atuação. Segundo Carlo Nelson Ferreira dos Santos (2017):

Se as cidades não existirem a nível do pensamento, como um recorte concreto que possibilite passagens rápidas do tipo teoria / prática / teoria aperfeiçoada / prática mais precisa e assim por diante, não adianta nada lhes dar atenção. Vistas de longe e de uma perspectiva que homogeneíza tudo a partir das causas determinantes, elas são mesmo uma expressão, e das mais complexas, das formas avançadas do capitalismo, ou pelo menos da cultura industrialista (Santos, 2017, p. 50).

A citação acima, publicada pela primeira vez em 1983, deve ser considerada no contexto atual como forma de reflexão e atuação de arquitetos e urbanistas em meio às drásticas alterações na paisagem urbana, em curto espaço de tempo, e na dinâmica da cidade contemporânea. O crescimento e a organização das cidades atualmente são preocupação e objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento, frente aos desafios.

Evidenciou-se o empenho em estudar as políticas públicas como organizadoras dos sistemas vigentes e como mantenedoras de uma ideologia dominante no poder, conceitos que serão detalhados mais adiante. Optou-se, para recorte específico de pesquisa, pela habitação de interesse social (HIS). As análises poderiam acontecer sob o viés da Saúde ou da Educação, por exemplo. No entanto, defende-se a habitação como principal ordenadora do espaço urbano, existe a dependência dela para a conquista de outros direitos sociais fundamentais, previstos em constituições federativas.

Adota-se como recorte territorial a perspectiva da comunidade lusófona, com ênfase em Brasil, Portugal, Cabo Verde e Moçambique; se busca entender as disparidades, destacando as similitudes; embasadas sobretudo pela matriz colonial –

escravagista, centralizadora e patrimonialista; materiais e imateriais para ações colaborativas e multiplicadoras, diante dos atuais enfrentamentos das cidades no século XXI. De acordo com Milton Santos (2018):

A cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter resposta, está desse modo fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções. Essas, para se tornarem efetivas, supõem atenção a uma problemática mais ampla, pois o fato urbano, seu testemunho eloquente, é apenas um aspecto. Daí a necessidade de circunscrever o fenômeno, identificar sua especificidade, mensurar sua problemática, mas, sobretudo, buscar uma interpretação abrangente. [...] O nível da urbanização, o desenho urbano, as manifestações das carências da população são realidade a ser analisada à luz dos subprocessos econômicos, políticos e socioculturais, assim como das realizações técnicas e das modalidades de uso do território nos diversos momentos históricos (Santos, 2018, p. 11).

Tal abrangência analítica a partir de subprocessos econômicos, políticos e socioculturais dos países lusófonos é um viés importante para a pesquisa. Este trabalho não pretende ser genérico ou leviano; tampouco, adentrar superficialmente em outras áreas do conhecimento, mas, a partir da *transdisciplinaridade*<sup>38</sup>, e da generalização, abrem-se novas perspectivas a partir de um Atlântico Luso-Afro-Brasileiro. Sabe-se, com total clareza, que outras tantas aproximações seriam imagináveis, pois as desigualdades sociais e o *déficit* habitacional atingem cidades capitalistas e globais, de forma generalizada. Paralelos com países da América Latina ou ainda com os Estados Unidos seriam perfeitamente possíveis.

## MATERIAIS, METODOLOGIA E MÉTODO

Para o desenvolvimento do artigo foram levantadas fontes primárias e secundárias, por meio de revisão bibliográfica integrativa. A partir dos dados encontrados se desenvolveu uma bibliografia de base, que conduziu para a estruturação do trabalho. Tal bibliografia foi formada por recorte territorial, isto é: países de língua portuguesa; e temático, por direito à cidade, políticas públicas e HIS. Em seguida, a escrita de relatórios-síntese, e a sobreposição de informações permitiu a formação de conhecimentos.

Aplicou-se a metodologia de estudos de caso descritivos, no intuito de aprofundar os conhecimentos sobre determinado assunto para permitir novas investigações sobre a mesma temática. Os estudos de caso da pesquisa deste projeto de investigação, mais detidamente analisados, encontram-se em: Brasil, Portugal, Cabo Verde e Moçambique. A razão para tal são os mapeamentos de disponibilidade de fontes primárias e secundárias,

<sup>38</sup> [ver Myrian Santos, 2007].

o acesso a elas e os contatos nesses países. Considerou-se, em todo o percurso, Milton Santos como autor de método – isto é, como fazer – a partir de suas reflexões teóricas, em que se aplicam conceitos consolidados à arquitetura e ao urbanismo como estratégias de compreensão de territórios díspares e similares ao mesmo tempo.

## HABITAÇÃO COMO PROCESSO DE REIVINDICAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO

Como mencionado na introdução do trabalho, a HIS foi selecionada como recorte para esta pesquisa, delimitação temática oriunda do desdobramento de estudos passados. Sabe-se que o entendimento sobre o espaço urbano, o direito à cidade, a democracia urbana e a cidadania plena poderiam ser demarcadas de outras tantas maneiras, porém, conforme Joice Berth: “a habitação funciona como principal ordenador do espaço” (Berth, 2023, p. 97).

Considera-se a habitação como diretriz primeira para as demais atuações, mas, mais do que principal ordenadora do espaço urbano, a habitação condigna é a porta de entrada para a conquista de demais direitos. Brasil e Portugal tiveram realizações importantes nas décadas de 1970 e 1980 no âmbito dos processos participativos. No primeiro, com o orçamento participativo de Porto Alegre, estudo de caso emblemático, que foi amplamente divulgado internacionalmente. E, no segundo, com o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), programa estatal de construção habitacional após a Revolução dos Cravos que tornou evidente, inclusive desenhos participativos de moradores.

Como resgatar a *expertise* aplicada no *passado*, sem desperdiçar conhecimentos adquiridos; adicionando novos elementos da realidade *presente*, de precariedade do artefato da *urbis*, e de reprodução dessa cidade - falha; para territórios menos desiguais, e com maior qualidade de vida no *futuro* para as cidades do século XXI? A participação pontual e consultiva é insuficiente para este momento. Empoderar a sociedade e desestabilizar a correlação de forças é elementar. Como pontuado por Berth (2023):

[...] não há como pensar em transformação social sem romper com a concepção de poder que é historicamente opressora e que está ligada de maneira intrínseca à formação de masculinidades essencialmente supremacistas (Berth, 2023, p. 163).

Nos casos de Cabo Verde e Moçambique, as atuações na área de HIS, mais recentemente, têm ligação direta com a Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente com o apoio da *Un-Habitat*. Em Cabo Verde, teve início, em 2008, o

Programa Participativo de Urbanização de Favelas – nas cidades de Praia, Pedra Badejo e Espargos. E, em Moçambique, no ano de 2011, uma Política Nacional de Habitação foi ratificada. Desde então, a principal atuação é da *Disaster Risk Management, Sustainability and Urban Resilience* (DiMSUR), pacto entre quatro países: Moçambique, Madagascar, Malawi e Comores – da África Austral, e responsável por desenvolver a ferramenta de planeamento urbano *City Resilience Action Planning (CityRAP)*, aplicada desde 2015.

A governança urbana, nesta metodologia de desenvolvimento das cidades, refere-se aos processos e às estruturas que permitem que os diversos atores locais participem da tomada de decisão e influenciem as políticas públicas; e as estratégias para melhorar o planeamento urbano, a gestão e o desenvolvimento local. Aproxima-se, assim, o cidadão do Estado, capilarizando políticas, programas, planos e projetos para a cidade. É o desenho de uma governança integradora e monitorada, tendo em vista o pleno funcionamento do urbano.

Interessa que as complexidades contemporâneas sejam colocadas no centro do debate público. Debate propiciado dentro de uma esfera política representativa – participativa e colaborativa. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1998):

Deve transformar-se o Estado num campo de experimentação institucional, permitindo que diferentes soluções institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com carácter de experiências-piloto, sujeitas à monitorização permanente de colectivos de cidadãos com vista a proceder à avaliação comparada dos desempenhos. A prestação de bens públicos, sobretudo na área social, pode assim ter lugar sob várias formas e a opção entre elas, a ter de ter lugar, só deve ocorrer depois de as alternativas serem escrutinadas na sua eficácia e qualidade democrática por parte dos cidadãos (Santos, 1998, p. 47).

Neste caso – representação participação e colaboração – como significado real de experimentação e movimento, porém, não como mera demagogia por entremeios cristalizados na democracia plena e na cidadania ativa. Mais uma vez, nas palavras de Berth (2023):

A condição de existência nas cidades está intrínseca à consolidação da cidadania. O indivíduo se torna cidadão mediante um exercício político de atuação nas cidades e é a cidade o espaço que a soma das cidadanias constitui. Sem cidadão, não há cidades (Berth, 2023, p. 256).

Portanto, o nível de engajamento da sociedade civil e a participação dela, em todas as etapas de implementação de políticas públicas – aqui analisadas dentro do recorte da habitação de interesse social –, são fundamentais para resultados bem-sucedidos. Veja-se, a seguir, as particularidades territoriais segundo conceitos aplicados de Milton Santos, e a análise dos estudos de caso selecionados para esta pesquisa.

## DISCUSSÃO TEÓRICA E RESULTADOS

Para entender melhor a questão da habitação como política pública e ordenadora do espaço urbano, é preciso primeiro compreender que existe uma correlação na sociedade, entre os subprocessos econômicos, políticos e socioculturais. Tais processos se modificam de acordo com o período histórico em que estão inseridos, com a organização estatal e com o governo vigente.

O Estado reproduz interesses das classes privilegiadas; então, de acordo com Marilena Chauí (1980), esta condição é mantida por meio das relações sociais ocultadas pela legitimação de determinada *ideologia*, que é responsável por criar condições propícias de exploração econômica e de dominação política. Assim, o Estado, que aparece como uma representação do interesse coletivo é a forma pela qual a classe dominante opera a seu próprio interesse (Chauí, 1980, p. 69).

Sendo que o Estado, neste processo, deveria ser o responsável por planejar, definir e fiscalizar as áreas de intervenções e implementações de políticas públicas no sentido de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais, produzindo cidades mais justas e garantindo o direito à cidade. Por outro lado, ele – o próprio Estado –, reproduz a herança do complexo colonial de perfil escravagista, centralizador e patrimonialista. A forma de ocupação e expansão territorial, por meio do extrativismo clássico, base da colonização lusíada, criou raízes profundas suficiente nas colônias e na metrópole. Ainda vivo na contemporaneidade, são nítidos nos territórios, em suas desigualdades espaciais.

Assim, as discussões teóricas dos estudos de caso estão aqui organizadas de acordo com os quatro pontos sugeridos por Milton Santos: 1. circunscrever o fenômeno, no caso, desigualdades e segregação socioespacial e a política pública na área de HIS; 2. identificar sua especificidade em função da realidade distinta nos quatro países; 3. mensurar sua problemática, isto é, quantificar e qualificar os desafios de hoje e projeções futuras, de forma ordenada; e, por fim, 4. buscar uma interpretação abrangente, podendo ser comparativa, integrativa e descritiva para Brasil, Portugal, Cabo Verde e Moçambique. A partir delas, serão discutidos os resultados.

- **Circunscrever o fenômeno**

Pretende-se circunscrever o fenômeno de produção das cidades e da política pública na área de HIS como possibilidade para urbanidades menos desiguais a partir de uma visão decolonial, ou seja, na percepção da colonialidade por meio da permanência

dos efeitos do colonialismo na estrutura das sociedades do Sul Global – aqui representadas por Brasil, Cabo Verde e Moçambique.

Com o fenômeno das Grandes Navegações, o Império Português foi um dos que saiu ao mundo e invadiu territórios em localidades distintas. *Á priori* de caráter unicamente exploratório, mas, em seguida, com o intuito de fixar-se ao território e fortalecendo a fase de acumulação primitiva do modo de produção capitalista, a construção de cidades foi o mais decisivo instrumento de dominação que conheceram (Holanda, 2015, p. 113).

A forma de produção do espaço urbano colonial, caracterizada pela sobreposição da cidade de matriz europeia à cidade de matriz indígena pela segregação socioespacial, e pela concentração de riquezas, desdobrou-se como reprodução continuada desse mesmo espaço no período pós-colonial. De acordo com Santos (2012):

Nos países subdesenvolvidos, sobretudo nas antigas colônias estabelecidas após a revolução dos transportes e o advento do imperialismo, a polarização se exerceu de acordo com o critério escolhido pelo país colonizador; quase sempre criava-se um centro, geralmente um porto, que assegurava as ligações entre colônia e metrópole e nela se concentravam as funções comerciais e administrativas. Essa raiz histórica não perdeu sua força nos países já agora independentes, e seus efeitos se prolongam para além das circunstâncias que lhe deram origem. Daí o crescimento cumulativo das grandes cidades. Nessas cidades maiores a população cresce mais que nas demais cidades do país, fenômeno tanto mais sensível quanto a urbanização é mais recente (casos da África e da Ásia, em relação à América Latina) (Santos, 2012, p. 28).

A citação acima retrata três situações específicas das cidades de passado colonial: as desigualdades socioeconômicas dentro da mesma cidade; a desigualdade territorial entre cidades de um mesmo país; e o crescimento acentuado da população em determinadas localidades e a consequente pressão por infraestrutura e equipamentos públicos, especialmente nos lugares de urbanização mais recente, e consequentemente o aumento do *déficit* e da precariedade habitacional.

Administrativa e politicamente, a concentração excessiva do passado torna-se um desafio diante da representação – participação e colaboração – pretendida na atualidade como permeabilidade e empoderamento de setores da sociedade para desestabilizar a correlação de forças estáveis dentro da ideologia vigente. De acordo com Francisco Gaetani e Miguel Lago (2022):

O excesso de centralização, a ausência de distinção de funções, a complexidade dos processos, a falta de previsibilidade, a superposição de competências são características da administração colonial que deixaram lastro na nossa cultura administrativa (Gaetani; Lago, 2022, p. 80).

No caso de Portugal, as cidades de Lisboa e Porto estão passando por transformações mais recentemente, especialmente em seus centros históricos, resultante

de intenso processo de “*turistificação*” e consequente expulsão das populações locais – moradores e comerciantes. Essas transformações têm origem datada: pós-crise capitalista de 2008-2009, e a adoção do neoliberalismo urbano como falsa solução. Significa a existência da acumulação acentuada de recursos por meio da extração direta do lucro de formas públicas ou comuns de riqueza coletiva. Dessa forma, na cidade empreendedora da atualidade, os governos locais agem como atores de negócios de redução de custos que administram suas cidades como empresas (Mendes, 2017, p. 484). É o conflito direto entre os interesses coletivos e os individuais.

Determinados os primeiros limites, segue-se com a identificação das especificidades:

- **Identificar sua especificidade**

O mundo lusófono é incomparável entre seus elementos – população, no que se determina pelo número de habitantes; extensão territorial (km<sup>2</sup>); produto interno bruto (PIB); índice de desenvolvimento humano (IDH). No entanto, a estrutura e a produção de suas cidades evidenciam a recorrente marginalização da população de menor poder aquisitivo. Esta, por sua vez, está submetida a condições de vida não dignas, sempre às margens do reconhecimento e da reivindicação do direito à cidade.

As similitudes entre os territórios dos países de língua portuguesa, além do próprio idioma, são materiais, em categorias de viés urbanístico, arquitetônico, habitacional e ambiental; e imateriais, isto é: econômico, político e sociocultural. O rápido processo de urbanização, o alto *déficit* habitacional, a presença massiva de autoconstrução, as impossibilidades de regularizações fundiárias, o excesso de informalidade e a ausência de assessoria técnica são características em comum, sobretudo qualitativamente.

Dessa forma, entende-se que sistematizar lições do passado, identificando potencialidades, seja um caminho possível para novas perspectivas sobre um tema amplamente estudado e a quebra de um ciclo de reprodução planejada do sistema social, efetivado por modelos equivalentes de produção exponencial de unidades habitacionais como solução à precariedade existente.

Observação válida para Brasil, Cabo Verde e Moçambique. Portugal tem a gentrificação e a onda de expulsões populacionais como meios principais na era da cidade neoliberal. Tal acontecimento assola também, em alguma medida, os demais países. Sua efetividade em solo urbano é proporcional tanto quanto o grau de globalização e internacionalização das cidades. Isto é, seu nível de interesse diante à “*turistificação*”.

São Paulo [turismo de negócios], e Rio de Janeiro [turismo de lazer], são dois destaques brasileiros para essa nova realidade.

Levantadas as especificidades, busca-se agora mensurar a problemática.

- **Mensurar sua problemática**

Os países estudados nesse trabalho são de dimensões bastante diferentes. Sendo o Brasil, de extensões continentais; Moçambique, intermediário; e Portugal e Cabo Verde, pequenos. Por isso, ao longo das pesquisas, houve sempre o cuidado de tratar de dados demográficos, censitários e territoriais em suas devidas proporcionalidades.

Com relação ao *déficit* habitacional, é possível dizer que os percentuais giram em torno de: Brasil – 2,80%; Cabo Verde – 4,25%; Moçambique – 6,23%. Esses são números aproximados, entre a relação da população total nos países e o *déficit* habitacional atual. Estão aqui colocados como possibilidade de comparação sobre esse critério nos três países. Não se pretende extrair novos dados a partir deles, mas entender que, na proporcionalidade, a questão em Moçambique é a mais alarmante. Seguida de Cabo Verde, e depois Brasil.

Sabe-se que além do *déficit* habitacional propriamente dito e de sua relação com a população total nos países, a precariedade da moradia é acentuada nesses territórios. Parte considerável das residências são desprovidas de redes de serviços públicos, como coleta de lixo e saneamento básico; equipamentos sociais e, parte delas, situam-se em áreas de risco, geralmente sujeitas a deslizamentos, enchentes e outras exposições a desastres ambientais.

Diante de tais desafios, garantir condições mínimas de qualidade de vida é dever do Estado e, no caso de HIS, não depende única e exclusivamente em dar casas aos grupos marginalizados e de poder aquisitivo inferior, trata-se de assegurar uma renda permanente, através de trabalho efetivo (Revista Arquitetura, 1963, p. 23). Garantir que o habitante seja também cidadão e que tenha acesso à estrutura da cidade formal.

No caso de Portugal, como já pontuado, enaltece a rápida gentrificação dos centros históricos de Lisboa e Porto. Não se trata, portanto, de falta de moradia propriamente dita<sup>39</sup>. A questão central é quem consegue acessar aos bairros cada vez mais inflacionados, cooptados pelas empresas para estadias de curto prazo.

---

<sup>39</sup> Inclusive, nos últimos dez anos (2011-2021), verificou-se um aumento do número de alojamentos destinados à habitação em 72% dos municípios do país (CONFINA, 2021).

- **Buscar uma interpretação abrangente**

Compilar situações positivas em épocas diferentes e em territórios distintos é fundamental. Como citado mais acima, Brasil e Portugal possuem estudos de caso internacionalmente investigados, enraizados de realizações inovadoras nas décadas de 1970 e 1980, com orçamento participativo e desenhos colaborativos. Cabo Verde e Moçambique, por sua vez, contam com políticas públicas habitacionais mais recentes tendo, este último, a aplicação de ferramenta inovadora na área de HIS.

Tais realizações, de forma alguma, significam o enfraquecimento do Estado. É justamente o contrário. Sendo o Estado o principal ator no combate às desigualdades, ele deve conduzir a dinâmica global da cidade, buscando orientá-la de acordo com o interesse da coletividade, das maiorias – ou seja, trata-se de uma planificação sociopolítica que esteja, de um lado, preocupada com a distribuição dos recursos sociais e, de outro, que consagre os instrumentos políticos de controle social, capazes de assegurar a cidadania plena (Santos, 2018, p. 126). Assim, para Gaetani; Lago (2022):

Para democratizar efetivamente as políticas públicas e manter sua qualidade técnica, são necessárias duas coisas: ter uma burocracia comprometida com a democracia e políticas públicas porosas à demanda popular. Estabelecer canais de participação e o compartilhamento do poder de decisão entre tecnocratas e cidadãos é fundamental para assegurar que as políticas sobrevivam ao ciclo eleitoral. (...) Para construir políticas de Estado com lastro e rastro é fundamental ter um funcionalismo forte, que não tema a participação popular (Gaetani; Lago, 2022, p. 107).

A citação acima pontua sobre a composição e atuação governamental, e popular, de forma ampla e congregada. Pensando mais na composição estatal é necessário, também: “Políticas de ação afirmativa para democratizar o serviço público. [...] Uma burocracia mais diversa significa uma burocracia mais próxima da população, mais participativa e, sobretudo, mais efetiva na condução das políticas públicas” (Gaetani; Lago, 2022, p. 160-161).

As políticas de ação afirmativa são potencializadoras para a implementação de políticas, programas, planos e projetos inovadores, que atendam às demandas contemporâneas. No atual modelo de construção de novas unidades habitacionais, distantes dos centros urbanos e a custos desproporcionais com a renda vigente nos países, os mais pobres continuam morando na parte da cidade que não é considerada cidade (Berth, 2023, p. 48).

Defende-se o fato de que a concretização da HIS, como política pública ampla e efetiva, na atual complexidade urbana, só deve ser configurada a partir da somatória de duas ou mais soluções distintas para a mesma questão. Configura-se como política

pública na área de HIS ações que, de acordo com as realidades territoriais, atuem não apenas na construção de novas unidades habitacionais, sobretudo em locais periféricos e carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, mas também como: aluguel social; requalificação de edifícios abandonados ou subutilizados; regularização fundiária; urbanização de favelas; e outras tantas medidas pertinentes, caso a caso.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ATRAVÉS DE ESTUDOS DE CASO

Feito o percurso teórico, serão analisadas, nesse tópico, práticas urbanísticas por meio de estudos de caso de políticas públicas habitacionais. Optou-se por selecionar um estudo em cada país: Plano Estratégico de Habitação – Portugal, 2008; Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-Entidades) – Brasil, 2009; Programa de Requalificação, Reabilitação e Acessibilidade (PRRA) – Cabo Verde, 2019; e *City Resilience Action Planning (CityRAP)* – Moçambique, 2015.

Os programas, planos e ferramentas urbanísticas têm em comum a construção horizontal e a representação – participação e colaboração popular. Por questões de delimitação textual, o presente artigo não entrará no mérito da durabilidade e continuidade dos estudos de caso, mas se atentará em destacar os pontos considerados de maior importância e as possíveis proximidades entre cada um deles.

O *Plano Estratégico de Habitação de Portugal*, de 2008, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Universidade do Porto, coordenado pelo arquiteto Nuno Portas pretendia, em algum grau, contemplar as novas dinâmicas da sociedade portuguesa inserida no contexto do século XXI, diante de inícios da onda do Neoliberalismo.

Para o Plano importava modificar o papel do Estado, para uma atuação predominantemente reguladora, no quadro de uma cooperação e coordenação mais eficazes, considerando múltiplos atores. Assim, o Estado reforçaria as funções de planeamento, regulação, fiscalização e monitoramento, reorganizando sua função de agente principal – com as autarquias, as organizações sociais, as cooperativas, os privados – para a execução das medidas de política, clareando papeis e relações, e expectativas e responsabilidades (Guerra, 2011).

E para tal, o Plano contava com seis pontos principais: integração das políticas de habitação às demais políticas da cidade; uso de excedente habitacional para inserção socio-urbanística; privilegiar o regime de arrendamento no mercado privado e no público; melhor gestão do parque habitacional público existente; diversificação das fontes de financiamento; e regulação central feita em parceria com as comunidades locais.

O *Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-Entidades)* do Brasil, de 2009, surgiu para atender famílias com renda entre 0 e 3 salários-mínimos. Braço de um programa maior, viabilizado pelo Ministério das Cidades, em instância federal, destaca-se as soluções para edifícios abandonados ou subutilizados no centro da cidade de São Paulo. Edifícios de uso residencial e não residencial foram retrofitados e receberam famílias.

Os habitantes foram moradores de ocupações urbanas do centro da cidade, coordenadas por Entidades e Movimentos sociais. Assim, para seu funcionamento o Programa exigia que a Entidade/Movimento crie duas Comissões: a de Representantes (CRE), responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento; e a de Acompanhamento de Obras (CAO), responsável por acompanhar os trabalhos técnicos. Estas comissões devem ter membros distintos e devem prestar contas às famílias beneficiárias. A formação das comissões deve preceder a contratação do financiamento.

Para a execução das obras, a Entidade pode escolher entre quatro regimes distintos de construção: autogestão por autoconstrução; mutirão; administração direta; e cogestão através da empreitada global da obra a ser feita por empresa construtora (Rossetto Netto; D'Ottaviano, 2019).

A estruturação do Programa não significa sucesso inerente, mas é importante perceber a sofisticação de sua organização, funcionamento e alto índice de engajamento dos moradores frente aos desafios e vulnerabilidades sociais. Em outras palavras, o papel das Entidades e dos Movimentos, nesse processo, é muito relevante. O acolhimento e o empoderamento são potência.

O *Programa de Requalificação, Reabilitação e Acessibilidade (PRRA)* de Cabo Verde, de 2019, teve como objetivo principal a urbanização de assentamentos informais para a cidade de Mindelo. O arquiteto brasileiro Manoel Ribeiro, autor de projetos de urbanização de favelas cariocas pelo Programa Favela-Bairro, da Prefeitura do Rio de Janeiro, na década de 1990, foi convidado pelo governo de Cabo Verde para elaborar um plano-piloto.

Aos moldes do que foi realizado nas primeiras experiências brasileiras, contou-se com metodologia de imersão ao território. Para isso, equipes estiveram diariamente no local vivenciando o espaço junto aos moradores para garantir uma proposta contundente com as potencialidades da região. Foram priorizados infraestrutura, calçamento e equipamentos coletivos. Também se definiu que, ao menos 50 % da mão-de-obra

empregada deveria ser composta por moradores locais. Desta forma, a inclusão dos habitantes e a participação social foi efetiva no fortalecimento de novas propostas dos espaços públicos.

Este estudo de caso foi selecionado também para pontuar a importante repercussão do que foi o Programa Favela-Bairro. Sabe-se que, além de Cabo Verde, o Programa carioca também serviu de inspiração para projetos na Colômbia, Guatemala, Venezuela, El Salvador e no próprio Brasil – surgiram como programas subsequentes: Programa PAT-PROSANEAR (2000-2007), Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2014), Morar Carioca e Renova/SP (2010-2018).

A *City Resilience Action Planning (CityRAP)* de Moçambique, de 2015, surgiu como uma ferramenta de metodologia de planejamento participativo que inclui um conjunto de exercícios e atividades de treinamento direcionados à gestão do território em escala municipal. A implantação da ferramenta é dividida em fases de atuação durando, em média, de dois a três meses (Un-Habitat, 2018).

Essas fases normalmente são divididas da seguinte forma: visita preparatória [levantamento de dados]; curso intensivo [nivelamento de conhecimento]; cronograma de atividades; análise de dados e priorização de demandas; e elaboração e validação de quadro de ação para resiliência da cidade. De forma mais ampla que as demais, a ferramenta não se restringe ao recorte da política pública habitacional, mas sim às políticas públicas urbanas como um todo.

Assim, o território tem sido pensado para seu melhor desenvolvimento, considerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) da ONU, para a *Agenda 2030*; e a *Agenda 2063* da União Africana. Os enquadramentos são de extrema importância na atualidade diante das mudanças climáticas das quais os países estão diante nesse século XXI.

A habitação de interesse social, em meio a isso, é essencial no sentido de conduzir o crescimento das manchas urbanas, independentemente da escala da cidade. Ressaltando que a garantia de representação – participação e colaboração, a atuação de assessoria técnica, as intervenções experimentais e o surgimento de processos *bottom-up*, “de baixo para cima” (Tradução nossa), não minimizam as responsabilidades do governo e a imediata necessidade de políticas públicas urbanas abrangentes, no sentido de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais e garantir o Estado de bem-estar social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É a partir do material exposto, e por meio das metodologias aplicadas que se entende a necessidade da ampliação do debate acerca das políticas públicas na área de HIS frente as desigualdades sociais e as complexidades das cidades contemporâneas. Os processos participativos e colaborativos, são alternativas no empoderamento e engajamento dos moradores, no direito à cidade e nas cobranças por políticas públicas urbanas para produção de cidades mais justas que atendam, de fato, as populações vulneráveis.

Não é pretensão tentar solucionar aqui o debate, mas sim aprofundar a análise, insistindo nos aspectos de método e de conceitos importados de outros campos do conhecimento como meio de aproximação e investigação entre teoria e prática, exercício deficiente na área da arquitetura e do urbanismo.

Dada a precariedade das condições de salubridade, habitabilidade e, conseqüentemente, qualidade de vida, na realidade das cidades contemporâneas, especialmente no Sul Global, este trabalho reforça a necessidade de continuidade de pesquisas sobre o planejamento urbano como alternativa de mitigação de processos excludentes e desiguais. Para isso, análises demográficas, censitárias e territoriais são fundamentais. Estas são o ponto de partida no direcionamento de estratégias de governança e na articulação de diferentes escalas de intervenções.

Considera-se a compreensão da problemática por parte da sociedade como um todo, cujo elemento-chave se determina para futuras intervenções urbanísticas. É apenas a partir da compreensão das reais demandas sociais – atravessando o nevoeiro imposto pela ideologia opressora –, da democracia plena e do exercício da cidadania ativa que é possível a construção de um Estado forte e regulamentador, independentemente do governo vigente. A democracia, por definição, significa alternância de poder. Assim, enquanto os governos são, neste processo, transitórios, o Estado deve ser consistente, propositivo e deliberativo em algumas situações.

## REFERÊNCIAS

BERTH, J. **Se a cidade fosse nossa**: racismos, falocentrismos e opressões nas cidades. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

CHAUÍ, M. S. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

LANÇA, F. Portugal tem mais casas para habitação, menos proprietários e mais inquilinos. **Jornal de**

**Negócios**, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/portugal-tem-mais-casas-para-habitacao-menos-proprietarios-e-mais-inquilinos>.

GAETANI, F.; LAGO, M. **A construção de um estado para o século XXI**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.

Guerra, I. As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n. 22, 2011.

HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

MENDES, L. Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. **Cadernos MetrÓpole**, 19, 479-512, 2017.

MOTA, C. G. **Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)**: pontos de partida para uma revisão histórica. São Paulo: Editora 34, 2014.

REVISTA ARQUITETURA. Política Social do Mocambo. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro, n. 13, 22-24, 1963.

ROSSETTO NETTO, A.; D'OTTAVIANO, M. C. L. Habitação em área central via programa Minha Casa Minha Vida Entidades: alternativas possíveis. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais**: tempos em/de transformação-utopias, 2019.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. **Revista Oficina**, Coimbra, n. 107, p. 1-53, 1998.

SANTOS, C. N. F. (2017). Habitação: o que é mesmo que pode fazer quem sabe?. *In*: COSTA, M. LOURDES PINTO MACHADO; SILVA, M. LAIS PEREIRA DA (org.). **Sementes urbanas 1**. Niterói: Eduff, 2017. p. 49-71.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2018.

SANTOS, M. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, M. S. Integração e diferença em encontros disciplinares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 65, p. 51-61, 2007.

UN-HABITAT. **City Resilience Action Planning Tool (CityRAP)**. Nairobi, 2018. Disponível em: <https://unhabitat.org/city-resilience-action-planning-tool-cityrap>.

# **Artigos**

**Docentes e discentes  
EGC-TCMSP**

# **Implicações práticas das contratações de vagas na rede hoteleira de São Paulo para o acolhimento da população em situação de alta vulnerabilidade social<sup>40</sup>**

*Practical implications of contracting hotel rooms for the population in situations of high social vulnerability in the City of São Paulo*

Carlos César Machado

Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (UNESP). Especialista em Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas do TCM-SP – E-mail: rasecmachado@yahoo.com.br

Luis Eduardo Morimatsu Lourenço

Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (bolsista CNPQ). Mestre e Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (bolsista CAPES em ambos os períodos). Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Teoria e Análise Econômica pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Professor da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCM-SP – E-mail: luis.morimatsu@tcm.sp.gov.br

---

<sup>40</sup> Artigo resultante de Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *lato sensu* da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP.

## RESUMO

Este artigo discorre sobre o processo utilizado pela Prefeitura de São Paulo para a contratação de quartos na rede hoteleira da cidade, visando o acolhimento de pessoas em situação de alta vulnerabilidade social. Foram analisados os motivos impulsionadores da política pública, as legislações que possibilitaram a viabilização da contratação do objeto e sua intersecção com a política estruturada de assistência social implantada no município. Trata-se de uma pesquisa descritiva, que utilizou base bibliográfica e documental. Identificou-se que a municipalidade utilizou a emergência da covid-19 para impulsionar a abertura de novas vagas nos serviços socioassistenciais de alta complexidade e que, após o período pandêmico, houve continuidade na contratação de vagas na rede hoteleira para esse fim. Embora haja um número crescente de pessoas em situação de alta vulnerabilidade na cidade, a quantidade de vagas disponibilizadas na rede de proteção do município sofre com a ociosidade. Nesse sentido, notou-se a necessidade de diversificar a oferta de serviços socioassistenciais para melhor atender o público-alvo, bem como aprimorar o estudo qualitativo da política pública para uma análise mais precisa de sua efetividade.

**Palavras-chave:** políticas públicas; covid-19; assistência social; Lei de licitação; contratação pública.

## ABSTRACT

*This article examines the process employed by the City of São Paulo to secure accommodation in the local hotel sector for individuals facing high social vulnerability. It analyzes the driving forces behind public policy and enabling legislation for contracting these services and their intersection with the social assistance policy implemented in the municipality. This is a descriptive study that uses bibliographic and documentary research methods. The study reveals that the municipality leveraged the COVID-19 emergency to expand contracting hotel rooms for high-complexity social assistance services. Even after the pandemic, the contracting of hotel rooms for this purpose continued. Although the number of individuals in highly vulnerable situations in the city has increased, the available slots in the municipality's protective network remain underutilized. In this context, the study highlights the need to diversify the provision of social assistance services to improve engagement with the intended population and strengthen qualitative public policy assessments to evaluate its effectiveness more accurately.*

**Keywords:** public policies; covid 19; social assistance; public contracting.

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia de coronavírus (Covid-19) impôs aos gestores públicos o desafio de implementar medidas de isolamento social em larga escala, com o objetivo de frear a propagação do vírus e minimizar seus impactos na saúde pública. Medidas de higiene, isolamento e distanciamento tornaram-se urgentes. Nesse contexto, as pessoas em situação de alto risco social — aquelas que muitas vezes não dispõem do mínimo necessário para uma vida digna — tornaram-se ainda mais vulneráveis, principalmente nas grandes cidades: muitas vezes visíveis a seus transeuntes, mas frequentemente ignoradas e nem sempre devidamente consideradas pelas políticas públicas existentes.

A complexidade das diversas situações vivenciadas por essa população torna o enfrentamento desse desafio uma tarefa árdua. As ruas, como se sabe, representam

uma alternativa provisória de moradia, onde se encontra uma grande diversidade populacional, incluindo crianças, adultos, idosos, desempregados, pessoas com sofrimento mental, dependentes de álcool e outras substâncias, além de famílias inteiras. Oferecer acolhimento mediante uma política em que as instituições atendam aos seus usuários com tipologias definidas tornou-se um desafio para os órgãos municipais.

Em 2020, diante da necessidade de ampliar os serviços socioassistenciais e priorizar o atendimento aos idosos, inicialmente identificados como o público mais vulnerável no contexto pandêmico, a Prefeitura de São Paulo considerou a possibilidade de utilizar a rede hoteleira credenciada, a qual, por sua vez, buscava alternativas para ocupar suas vagas. Essa iniciativa, embora inovadora, exigiu uma análise minuciosa da viabilidade jurídica, uma vez que a administração pública está sujeita a limites legais, justificados pela indisponibilidade do interesse público. Além disso, a compatibilização entre as características das acomodações hoteleiras e as especificidades do atendimento socioassistencial, conforme previsto na política de assistência social, constituiu um desafio adicional a ser enfrentado.

Diante das problemáticas expostas e de outras a serem analisadas, este artigo tem como objetivo discutir os processos que viabilizaram a locação de vagas em hotéis para atender à demanda imposta em um contexto desafiador, avaliar a relação contratual entre a municipalidade e a rede hoteleira, além de apontar considerações sobre as peculiaridades dos contratos e termos envolvidos. Dessa forma, espera-se contribuir para uma melhor compreensão dessa política pública que oferece uma nova forma de acolhimento a uma população em situação de alta vulnerabilidade, cuja quantidade tem crescido consideravelmente na metrópole nos últimos anos. A metodologia adotada é descritiva, baseada em revisão bibliográfica e documental. Foram analisados os motivos que impulsionaram a política pública, as legislações que a viabilizaram e sua intersecção com a política de assistência social do município.

## **2 O ESTADO PANDÊMICO E AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ACOLHIMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Em 2020, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020), no contexto da crise sanitária, publicou uma nota técnica com o objetivo de identificar

as principais iniciativas adotadas por alguns municípios das regiões Nordeste e Sudeste do Brasil para enfrentar a pandemia do coronavírus. A pesquisa foi realizada por meio da análise de informações obtidas em sites de prefeituras e entrevistas com atores envolvidos nas políticas de proteção locais. Entre as sugestões colhidas junto aos representantes do poder público, estava a oportunidade de, diante da tragédia humanitária que se desenrolava, fortalecer as políticas públicas protetivas mediante o aumento da capacidade de atendimento à população em situação de rua, utilizando as vagas ociosas dos hotéis das cidades. Assim dispôs o IPEA (2020, p.18) naquela ocasião: “no caso da questão do abrigo, chama-se atenção para o fato de que a rede hoteleira, atualmente operando com capacidade ociosa, pode ser uma solução adequada em diversos municípios”.

No município de São Paulo, a possibilidade de se utilizar vagas em pensões e hotéis da cidade já havia sido prevista pela Portaria nº 46/SMADS/2010 (Art. 1º § 4º - III), que contemplava a inclusão de pessoas em situação de rua na rede de proteção social da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Porém, foi em decorrência da infecção humana pelo vírus da covid-19 que o município de São Paulo avançou na viabilização de contratos de vagas na rede hoteleira para atender os mais vulneráveis. A Lei nº 17.340, de 30 de abril de 2020, que dispõe sobre medidas de proteção à saúde pública e assistência para o enfrentamento da emergência pública, legitimou, em seu artigo 13, a “prévia contratação de vagas em hotéis para profissionais de saúde, pessoas em situação de rua e mulheres vítimas de violência”.

A assistência social, uma política pública não contributiva, tem sua rede de atenção organizada e sistematizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Desse sistema, extraem-se os padrões da rede de proteção social que, hierarquizada, segue as modalidades de proteção básica e especial, com diferentes níveis de complexidade na atenção. O conceito para a definição dessas complexidades leva em consideração os vínculos familiares, direitos violados, estrutura técnico-operacional para atenção especializada, individualizada e/ou familiar, e possibilidades de acompanhamento sistemático. Trata-se de um processo que visa à conceituação de grupos de risco para maior compreensão da demanda. Ou, conforme afirma Spozatti (2009, p. 36), ao analisar a política de assistência social como parte da seguridade social brasileira: “a existência e a gradualidade do risco e o trabalho preventivo sobre as vulnerabilidades levam à hierarquização das atenções de proteção

social em níveis básicos e especial e, ainda, em média e alta complexidade.”

Os serviços socioassistenciais de proteção básica e especial na cidade de São Paulo são executados, em número significativo, de forma indireta, por Organizações da Sociedade Civil (OSC). Em acordo com a rede estatal, prevê-se o trabalho socioeducativo com usuários, realizado por equipes técnicas cujo objetivo é assegurar a proteção social adequada ao nível de complexidade exigido. No caso do atendimento de alta complexidade, destinado a pessoas com ausência ou extrema fragilidade de vínculos familiares e comunitários, há uma gama de serviços socioassistenciais tipificados na cidade com o fulcro de possibilitar a acolhida da população vulnerável. Segundo informações disponibilizadas no site da SMADS, a pasta oferece os seguintes serviços de alta complexidade: I. Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI); II. Repúblicas para jovens, adultos e idosos; III. Residências Inclusivas para pessoas com deficiência (RI); IV. Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA); V. Autonomia em Foco e Centros de Acolhida (CA). Esses serviços socioassistenciais têm em comum o funcionamento 24 horas, caráter provisório e a oferta de alimentação, possibilidades de autocuidado, leitões e acompanhamento social.

Ou, como define a própria PNAS (2004, p. 39), são serviços que:

[...] garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

Atualmente, o município oferece, com base nos dados disponibilizados na página eletrônica da SMADS, 1.381 serviços socioassistenciais de proteção básica e especial. Desse total, 364 são destinados ao atendimento de alta complexidade, com a disponibilização de 30.306 vagas <sup>41</sup>. Esse número se mostra inferior à demanda apresentada, ao menos em relação ao público específico da população em situação de rua. De acordo com o último censo que contabilizou o número de pessoas vivendo nas ruas da cidade de São Paulo, em pesquisa encomendada pela SMADS, havia, no ano de 2021, 31.884 pessoas em situação de rua. Essa população nas ruas vem crescendo exponencialmente nas últimas duas décadas.

---

<sup>41</sup> SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponível em: [https://capital.sp.gov.br/web/assistencia\\_social/w/entidades\\_sociais/342498](https://capital.sp.gov.br/web/assistencia_social/w/entidades_sociais/342498). Acesso em: 12 de dezembro de 2023

Há ainda que se destacar questões macroeconômicas - como o desemprego, por exemplo - que afetam significativamente a população em situação de rua, resultando frequentemente na falta de perspectivas até mesmo para o desempenho de atividades informais. Somado a isso, o aumento da dependência química nessa população (álcool e crack, por exemplo) também é um fator que não pode ser ignorado ao se buscar compreender o crescimento do número de pessoas que vivem nos logradouros e espaços públicos das cidades brasileiras.

Tabela 1: Crescimento da População de Rua em São Paulo 2000 - 2023

Ano	2000	2003	2009	2013	2015	2019	2021
<b>Pop. Rua</b>	8.706	10.399	13.666	14.478	15.905	24.344	31.484

Fontes: SMADS/QUALITEST/2019/2021, SMADS/FESP/2011, SMADS/FIPE: 2000/2009/2015.

A capacidade de atendimento dos serviços de alta complexidade, especificamente na cidade de São Paulo, é um aspecto nem sempre fácil de ser compreendido. Nesse contexto, a quantificação exata do número de vagas e sua análise são dificultadas pela própria natureza dessas vagas, que são classificadas como: I. integrais fixas, quando o usuário está vinculado ao serviço por 16 ou 24 horas; II. vagas apenas para pernoite e/ou diárias; e III. vagas abertas emergencialmente em épocas de baixas temperaturas.

Essas vagas estão relacionadas, em sua maioria, aos centros de acolhida, anteriormente conhecidos como albergues, que as oferecem conforme a complexidade exigida pela tipologia. Para o atendimento desse público, que é heterogêneo em sua essência e constantemente estigmatizado - associado à mendicância, drogadição e marginalidade - os centros de acolhida da capital buscam se adequar às especificidades e necessidades de cada grupo. Assim, esses centros atualmente se dividem em espaços para o acolhimento de adultos, mulheres em situação de violência, catadores de material reciclável, gestantes e puérperas com filhos de até 6 anos, famílias e comunidade LGBTQIA+.

O O Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo (NEURUS, 2023) analisou, com base no censo de 2021 e em informações fornecidas pela SMADS, a população em situação de rua e sua ocupação territorial nos centros de acolhida, espacialmente distribuídos pelas diversas regiões da metrópole. A

pesquisa demonstrou que, embora o número de pessoas em situação de rua seja maior do que o total de vagas disponibilizadas, ainda há ociosidade nas vagas hoteleiras disponibilizadas, provavelmente ocasionada pela dificuldade de trânsito entre o local de permanência e a localidade de instalação do centro de acolhida, ou pela qualidade e características do serviço oferecido.

A pesquisa concluiu ser importante "investigar maneiras de aprimorar os centros de acolhida e torná-los mais atrativos à sua população-alvo, para que, assim, esse serviço público possa melhor atendê-la" (NEURUS, 2023, p. 29). Diante do exposto, fica claro que a relação entre o número de vagas abertas e a quantidade de vagas disponíveis na rede de proteção social municipal é um fator a ser considerado, mas que são necessárias iniciativas estruturadas com objetivo de promover uma maior aderência de seus potenciais usuários.

### **3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO CREDENCIAMENTO DE VAGAS E SUA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL**

A Constituição Federal de 1988 determinou uma verdadeira revisão do papel do Estado, implicando em uma complexificação das tarefas impostas à administração pública na concretização e salvaguarda do interesse público. Tendo como fundamento constitucional o artigo 37, inciso XXI, foram regulamentadas, pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, as "normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações" (art. 1). Sem ignorar a importância dessa lei na defesa dos princípios constitucionais que regem a administração pública, durante sua vigência questionou-se sobre as possíveis lacunas diante dos novos desafios impostos à administração pública. Uma dessas possíveis lacunas seria a ausência de um regramento jurídico sólido e específico para a hipótese de credenciamento.

Neste sentido:

O credenciamento possui elementos e características [...] que o colocam como um instituto ímpar quando comparado ao rol de possibilidades previstas de contratação. Não há, por exemplo, uma classificação da natureza do credenciamento, se este seria uma modalidade de licitação, uma forma de dispensa ou mesmo uma simples inexigibilidade, conforme o rol exemplificativo dos artigos 24 e 25 da Lei 8666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (Silva Junior, 2017, p. 6)

Argumenta-se com frequência considerável que o credenciamento seria o instituto mais adequado “diante da volatilidade ou fluidez de certos mercados fornecedores” (Inohara, 2023, p. 336) e também “quando há necessidade de variadas contratações, decorrendo, portanto, da atualização e da modernização na forma de a Administração Pública adquirir serviços de diversos fornecedores credenciados” (Inohara, 2023, p. 336). Em sentido convergente, ao analisar o credenciamento sob a luz da lei de 1993, França (2015, p. 8) comenta:

Em relação ao credenciamento, verifica-se que é o instituto que torna viável que a Administração contrate todos os particulares que atendam as condições estabelecidas pela Administração, para a prestação de determinados serviços, quando em virtude do interesse público a pluralidade de contratados se apresente como adequada.

A inexistência, no ordenamento jurídico brasileiro, de uma lei específica capaz de disciplinar o instituto do credenciamento, levou naturalmente ao questionamento da legalidade dos atos da administração pública quando da efetiva utilização do instituto. Durante a vigência da Lei Federal nº 8.666, considerou-se majoritariamente, por via doutrinária e jurisprudencial, que o credenciamento seria, “em verdade, um mecanismo, um sistema para se efetivar uma contratação por inexigibilidade. Portanto, a base legal do credenciamento seria o art. 25, caput, da Lei 8.666/93” (Maranhão, 2020, p. 3). Considerou-se, ainda, que mesmo Municípios e Estados que não adotaram e “continuam sem um regramento específico para o credenciamento não estão impossibilitados de utilizá-lo, tendo como fundamento o art. 25 da Lei de Licitações” (Maranhão, 2020, p. 3).

A situação se altera com a Lei federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021 que, por sua vez, não se furtou em dispor expressamente sobre o chamamento, que teria natureza jurídica de **procedimento auxiliar** (grifo nosso) à licitação:

Um dos pontos mais inovadores da lei de Licitações foi a abertura feita pelo credenciamento, que será a tendência das compras públicas [...] O credenciamento é o procedimento auxiliar à licitação mediante o qual a Administração credencia, por edital de chamamento de interessados, de forma não excludente, prestadores diversos, para contratações simultâneas, sendo também utilizado para situações em que a seleção se dá pelo beneficiário direto da prestação ou mesmo em mercados fluidos, em que o valor da prestação e as condições de contratação variam muito diante da volatilidade, o que tornaria também inviável a contratação feita por licitação (Inohara, 2023, p. 336-337).

Prossegue a administrativista:

Depois do procedimento de credenciamento, seja pela necessidade de contratações simultâneas em condições padronizadas, seja pela seleção do beneficiário direto da prestação, também em face da fluidez do mercado específico, é inviável a licitação, daí por que a natureza jurídica do

credenciamento, segundo análise precisa de Ronny Charles, é de “procedimento auxiliar utilizado para permitir a contratação direta, por inexigibilidade”. Em suma, o credenciamento não pode ser confundido com a contratação direta feita com base nele, pois ele é produzido para justificar as contratações futuras (Inohara, 2023, p. 337).

O fato é que, após as necessárias considerações gerais traçadas sobre o escopo, a natureza jurídica e a legalidade do credenciamento, é de suma importância destacar que o objeto central de discussão no presente artigo, qual seja, o credenciamento e contratação de vagas na rede hoteleira de São Paulo para o acolhimento da população em alta vulnerabilidade social no contexto e em virtude da pandemia, possui como fundamento normativo a Lei Municipal nº 17.340, de 30 de abril de 2020, ou seja, ainda sob a vigência da Lei Federal nº 8.666/1993.

A recém citada legislação municipal dispõe sobre:

- I. Medidas de proteção da saúde pública e de assistência, bem como sobre a dilação e a suspensão de prazos de alvarás e concursos públicos para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública em decorrência da Infecção Humana pelo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Município de São Paulo;
- II. Criação do Selo Empresa Parceira da Cidade de São Paulo e do Mês do Combate ao Coronavírus, além de autorizar a doação de imóvel da União com o encargo social que especifica.

Em seu artigo 13, inciso II, encontramos as seguintes considerações:

O Poder Público poderá disponibilizar vagas de hospedagem em hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados para:  
 I - profissionais de saúde;  
**II - pessoas em situação de rua (grifo de nossa autoria);**  
 III - mulheres vítimas de violência (Regulamentado pelo Decreto nº 59.537/2020) (SÃO PAULO, 2020).

Com o escopo de regulamentar a Lei Municipal nº 17.340 de 2020, foi editado, pela Administração Pública do Município de São Paulo, o Decreto nº 59.396 de 5 de maio de 2020. Para os fins do presente estudo, convém destacar o §1º e o §2º do Artigo 16 do Decreto municipal:

Art. 16. A Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social com o apoio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos deverão orientar às parceiras quanto à necessidade de reforçar os cuidados sanitários e de saúde nos locais de acolhimento da população vulnerável, bem como a prevenção e atenção aos casos de violência doméstica, por meio da ampliação de políticas ou programas já existentes ou através da criação de novos programas.  
 § 1º As Secretarias mencionadas no “caput” deste artigo poderão disponibilizar vagas de hospedagem em hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados para pessoas em situação de rua e mulheres vítimas de

violência, mediante comprovada necessidade.

§ 2º A contratação das vagas de que trata o parágrafo 1º deste artigo poderá ser realizada mediante a realização de edital de chamamento que considere critério de seleção objetivo.

Em 20 de maio de 2020, publica-se a Portaria nº 015/SMADS/2020 (São Paulo, 2020), que possuía como objetivo justamente “estabelecer os procedimentos para cumprimento das medidas previstas no §1º do Artigo 16 do Decreto nº 59.396, de 5/5/2020, que regulamenta a Lei nº 17.340, de 30/4/2020.” Em outros termos, essa portaria pretendeu definir critérios objetivos que possibilitariam a efetiva implementação da política de credenciamento de vagas em hotéis para o atendimento de pessoas em situação de alta vulnerabilidade pela SMADS.

Todavia, o arcabouço que disciplina a política pública em análise não se esgota aqui. Em 16 de fevereiro de 2024, a SMADS (São Paulo, 2024) publica a Portaria nº 6/2024, a qual pretende:

- I. Regulamentar a implementação, o controle, a fiscalização e a execução dos Termos de Contrato firmados entre a SMADS e os estabelecimentos hoteleiros para a oferta de vagas de hospedagem para o acolhimento da população em situação de rua (art. 4º, inciso I);
- II. Disciplinar as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, que agora serão responsáveis pelo atendimento e gestão dos serviços de acolhimento para a população em situação de rua em estabelecimentos hoteleiros na cidade de São Paulo (art. 2º, inciso III).

Em outros termos: no âmbito da Portaria nº 06/2024, é de responsabilidade da SMADS, - entre outras obrigações - formalizar a contratação e a parceria, respectivamente, com o estabelecimento hoteleiro e a OSC para o acolhimento da população em situação de rua (art. 5º, incisos I e II) e, ainda, supervisionar e fiscalizar a execução dos contratos e da parceria (art. 5º, inciso II). Nesse sentido, é de responsabilidade da secretaria definir os responsáveis pela gestão do contrato, pela fiscalização do contrato e pela gestão da parceria (conforme os arts. 11, 12, 13 e 14 da Portaria nº 06/2024).

A fiscalização e gestão de contratos públicos pressupõem o controle e gerenciamento do objeto licitado, o que obriga a administração pública à fiscalização da execução contratual e possibilita a aplicação de penalidades no caso de descumprimento do pactuado. Aos fiscais e gestores desses contratos, incumbe o dever de verificar o cumprimento do pactuado em respeito aos princípios da administração pública. Na imposição de controle sobre as cláusulas contratuais,

exige-se a presença do gestor ou fiscal do contrato.

A diferença entre um gestor e um fiscal de contrato é assim resumida por Sizenando Pinto Coelho (2023, p. 32): “ao Gestor cabe o conhecimento sobre o universo ao qual o contrato fora direcionado, ao passo que o Fiscal tem o dever de, em campo, constatar se há verossimilhança entre o que foi pactuado e a execução”. Desde o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC - Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014) a gestão de parceria celebrada mediante termo de colaboração deve ser acompanhada por um gestor “designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização” (art. 2º, inciso VI, com redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

O fiscal de contrato, no caso do objeto específico desta pesquisa, é o “responsável pela fiscalização de contrato com estabelecimento hoteleiro” (Portaria nº 06/SMADS/2024, art. 2º, inciso V). É importante destacar que são servidores designados com funções e prerrogativas distintas, com o fulcro de se evitar ingerência na fiscalização, conforme afirma Costa (2013, p. 127): “o fiscal de contratos não deve ser subordinado ao gestor de contratos; e, a bem do princípio da segregação de funções, as atividades de gestor de contratos e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa”

Destarte, em uma metrópole como São Paulo, o número de vagas almejadas pelo município provavelmente não seja o maior desafio para a política em questão, em razão da grande capacidade de oferta. Contudo, a utilização do espaço físico de um estabelecimento hoteleiro, em conjunção com um serviço socioassistencial, é, de fato, um enorme desafio, seja em razão das peculiaridades da política de assistência social, seja em decorrência do fato de que dois vínculos distintos — o contrato e a parceria — incidem na eficiência da política de acolhimento.

Atualmente, as parcerias firmadas entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), em conformidade com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), apontam para a cada vez mais corriqueira transferência, pelo Estado, da execução de serviços públicos sociais não privativos ao Terceiro Setor. Antes do Marco Regulatório, a pactuação, avaliação do objeto conveniado e o repasse de valores eram de difícil controle, pois firmados sobretudo por meio de convênios, os quais “não eram acompanhados, não havia controle e, conseqüentemente, não havia parâmetros para mensurar resultados quantitativos e qualitativos na execução dos serviços pactuados; o foco era apenas o financeiro”

(Rosa; Santos, 2023, p. 86).

Os contratos entre a rede estatal e as organizações sociais que atendem a um chamamento público são elaborados de acordo com as necessidades da política pública. Na ausência de repasses públicos, considera-se um acordo de cooperação; quando há repasses, mas com proposta apresentada pela organização, assina-se um termo de fomento; já com proposta elaborada pela administração pública e com repasses financeiros, celebra-se um termo de colaboração (MROSC, art. 2º, incisos VII e VIII). De qualquer forma, é respeitada a primazia e titularidade do Estado, pois, apesar de características e regras distintas, “a celebração tanto do termo de colaboração quanto do termo de fomento dependerá da aprovação de tal peça pela Administração” (Péricles, 2023, p. 248).

#### **4 DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA AOS DIAS ATUAIS**

Segundo dados obtidos no Portal da Transparência do município, em 2020, em decorrência da situação emergencial, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) assinou oito contratos com hotéis, disponibilizando 380 vagas no total. A análise dos contratos disponíveis no sítio eletrônico demonstra que as vagas foram prioritariamente destinadas a pessoas com mais de 60 anos em situação de rua, cuja vigência estava condicionada à situação emergencial, mas com possibilidade de prorrogação ou aditamento. Destaca-se que a totalidade das vagas contratadas estava concentrada na região central da cidade, a qual, segundo o censo de 2021, apresenta a maior concentração de pessoas em situação de rua.

Encerrada a fase mais aguda da pandemia, a contratação de vagas em hotéis se prolonga até os dias atuais, sem a forte ênfase sobre o critério etário que inicialmente foi a marca do projeto, sendo a política estendida às demais pessoas e famílias que se valem da rua como forma de subsistência. Consultada, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) (Anexo A - Protocolo 79313), a Controladoria Geral do Município (CGM) respondeu ao questionamento desta pesquisa quanto à evolução quantitativa do número de contratações com a rede hoteleira desde 2020 até o ano de 2023.

Tabela 1 - Número de vagas em hotéis contratadas em São Paulo – SP

Hotéis	Região	Bairro	Público	Vagas
Residencial Plaza Apolo LTDA. EPP	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
Lugus Hotel LTDA	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
Hotel Natal Ltda EPP	Centro	Campos Elíseos	idosos	30
Hotel Columbia LTDA	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
São Paulo Hostels EIRELI	Centro	Campos Elíseos	idosos	50
Rivioli Hotel	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
Grand Barão Hotel LTDA. EPP	Centro	Campos Elíseos	idosos	50
Windsor Hotel LTDA. ME	Centro	Santa Efigênia	idosos	50
<b>Total</b>				<b>380</b>

Fonte: Portal da Transparência de São Paulo – SP

Tabela 2 – Total de Vagas credenciadas para Centros de Acolhida em 2023 – S. Paulo

Hotéis	Região	Bairro	Público	Vagas
América do Sul	Centro	Centro Histórico	Idosos	58
Nobilis	Centro	Centro Histórico	Idosos	187
Reinales Central Plaza	Centro	Campos Elíseos	Família	115
Grand Barão Hotel	Centro	Campos Elíseos	Idosos	55
Columbia - Buenas	Centro	Santa Ifigênia	Idosos	62
4 Living Bela Vista	Centro	Bela Vista	Idosos	75
Windsor	Centro	Centro Histórico	Idosos	60
Lugus	Centro	República	Idosos	60
Plaza Apolo	Centro	Centro Histórico	Idosos	60
Rivoli	Centro	República	Família	85
Brasília Santana	Santana	Santana	Idosos	62
VOA (Downtown)	Centro	República	Família	99
Central Plaza Flat	Centro	Bela Vista	Família	270
Meni	Centro	Santa Ifigênia	CAE Homens	50
Paulicéia	Centro	Santa Ifigênia	CAE Homens	75
Grants	Centro	Vila Buarque	CAE Homens	100
Caravelas	Centro	República	Idosos	85
Artemis	Leste	Campos Elíseos	Família	120
Pilares	Leste	Vila Nhocuné	Família	200
Yasmin	Leste	Jardim Nordeste	CAE Mulheres	70
TOP Hotel	Leste	Jd. Aricanduva	Família	188
Ragueb	Leste	Jd. Três Marias	CAE Homens	253
Borba	Leste	Brás	CAE Mulheres	80
Vitória	Leste	Brás	CAE Homens	150
Hotel Boicorá	Leste	Itaquera	Família	150
Hotel Nanura	Leste	Vila Jacul	Família	120
Hotel Marrocos	Leste	São Miguel Paulista	Família	192
Flor de São Miguel	Leste	São Miguel Paulista	Família	62
Khalifa	Leste	Vila Curuça Velha	Família	150
Global Hostel	Sul	Vila Mariana	Homens Refugiados	50
Hotel Nove de Julho	Oeste	Jardim Paulista	CAE Trans	80
<b>TOTAL</b>				<b>3.423</b>

Fonte: CGM/ SMADS, Fev/2024.

Implicações práticas das contratações de vagas na rede hoteleira de São Paulo para o acolhimento da população em situação de alta vulnerabilidade social

Na mesma resposta ao protocolo, a Controladoria do Município disponibilizou a relação dos hotéis inteiramente locados para o acolhimento da população em alta vulnerabilidade, diferentemente dos contratos de locação analisados em 2020, onde cláusulas indicavam o número de vagas por andar, o que indicava que nem todas as vagas do estabelecimento seriam exclusivamente destinadas ao público-alvo da assistência social.

Tabela 3 - Hotéis Locados - 2023

<b>Hotéis Locados</b>	<b>Bairro</b>	<b>Público</b>	<b>Vagas</b>
Terra Nobre	Campos Elíseos	Idosos	207
Domus	Centro	Idosos	215
Siinnu S Del Plata	Vila Emir	Mulheres Trans	30
JAM	Jardim Marajoara	Família	44
Natal	Campos Elíseos	Família	214
21 de Abril	Brás	Idosos	120
Victory	Campos Elíseos	Família	75
<b>TOTAL</b>			<b>905</b>

Fonte: Controladoria Geral do Município / Secretaria Mun. de Assistência e Desenvolvimento Social. Fev. 2024

Os dados evidenciam a manutenção da política pública implementada em caráter emergencial, demonstrando um processo de ampliação que se manifesta em três dimensões: aumento substancial do número de vagas ofertadas, expansão da abrangência territorial da política e maior inclusividade no que tange ao público-alvo beneficiado. No entanto, pode-se considerar que houve uma relativa lentidão em determinar, de maneira pormenorizada, as orientações técnicas e de gestão vinculadas às especificidades da política pública, que foram estabelecidas em seus detalhes atuais apenas em 2024, com a Portaria 06/SMADS/2024, conforme já discutido

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo discorrer sobre a política pública que busca oferecer vagas em hotéis na cidade de São Paulo aos usuários da política de assistência social em situação de alta vulnerabilidade. Nesse sentido, buscou-se compreender o impulso que originou a política pública, o público-alvo a que se destina e os meios legais que viabilizaram sua efetivação. Nota-se que foi em razão da emergência e o estado de calamidade pública, ocasionados pela pandemia de

COVID-19, que o município avançou na contratação de vagas em hotéis para atender à população que necessita do devido acolhimento.

No que tange à minimização dos riscos jurídicos, a opção pelo credenciamento de vagas parece ser uma medida legal viabilizadora, enquanto método utilizado no processo de contratação das vagas. Quanto ao incremento na abertura de vagas na rede socioassistencial, especialmente nos serviços de alta complexidade, verificou-se que o município expandiu a quantidade de vagas de acolhimento. Apesar de estudos apontarem para a ociosidade nas vagas da rede em certos casos – centros de acolhida, por exemplo - a criação de novas vagas, com características e configurações diversas dos centros de acolhida "convencionais", pode vir a proporcionar maior adesão do público-alvo.

Porém, pode-se criticar que o mesmo percentual de esforços instrumentalizados para a contratação das vagas não se verificou, na mesma proporção, quando da regularização das formas de executar e gerir o serviço. A regularização, nesse caso, teria carecido de agilidade, na medida em que somente em fevereiro de 2024 o município finalmente estabeleceu detalhadamente as diretrizes, as nuances do atendimento socioassistencial e a forma de gerir os estabelecimentos hoteleiros (Portaria 06/SMADS/2024). Até então, a SMADS utilizava o mesmo *modus operandi* dos centros de acolhida, popularmente conhecidos como albergues, para o atendimento desta demanda.

Diante do exposto, o presente trabalho teve como objetivo contribuir para o estudo de novas possibilidades de atendimento no âmbito da política de assistência social, a qual, em razão da complexidade de sua implementação, das vicissitudes inerentes à pobreza, do sofrimento psicossocial e do constante risco de desmonte das políticas públicas, necessita, de forma contínua, de alternativas para mitigar o sofrimento e o tratamento degradante. Ademais, buscou-se colaborar com o esclarecimento de alguns dos métodos subjacentes às parcerias com o Terceiro Setor, visando, assim, contribuir para o interesse público e para a promoção de uma melhor compreensão dos processos burocráticos que regem a prestação pública.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras abordem qualitativamente a política pública aqui apresentada, com o objetivo de verificar se as parcerias com o terceiro setor e os contratos com a rede de hotéis têm suas cláusulas respeitadas e, ainda, analisar as dificuldades enfrentadas pela gestão pública, pelas organizações sociais envolvidas e pelos usuários das vagas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF), 1988.** Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília: Casa Civil, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Brasília: Casa Civil, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 05 jan. 2024.

COELHO, Sizenando Pinto. **Contratos administrativos de terceirização de serviços: os limites de responsabilização do fiscal/gestor de contratos no âmbito da administração pública brasileira.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) - Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2017. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/18563/6/2017\\_SizenandoPintoCoelho\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/18563/6/2017_SizenandoPintoCoelho_tcc.pdf). Acesso em 21/02/2023.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do TCU**, n. 127, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>. Acesso em: 12 fev. 2024.

FRANÇA, Ludmilla de Oliveira. **O Sistema de Credenciamento no âmbito da administração pública como hipótese de inexigibilidade de licitação:** ausência de previsão expressa, aplicação da Lei 8.666/93 e implicações práticas nas contratações. Trabalho de Conclusão de Curso ((Especialização em Direito para a Magistratura RJ) - Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 2015. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/2semestre2014/trabalhos\\_22014/LudmilladeOliveiraFranca.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2014/trabalhos_22014/LudmilladeOliveiraFranca.pdf). Acesso em: 01 fev. 2024.

INOHARA, Irene. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2023.

IPEA. **Nota Técnica nº 74.** Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200826\\_nt\\_disetn\\_74.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200826_nt_disetn_74.pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado. **Nota Técnica nº 01/2020 – CAOPROAD e CAOP Saúde: credenciamento.** Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/caoproad/notas-tecnicas/14238\\_nota-tecnica-no-01-2020-caoproad-e-caop-saude-credenciamento-1.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/caoproad/notas-tecnicas/14238_nota-tecnica-no-01-2020-caoproad-e-caop-saude-credenciamento-1.pdf). Acesso em: 14 ago. 2024.

NÚCLEO DE ECONOMIA REGIONAL E URBANA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (NEREUS). **“Mismatch” espacial:** uma análise da população em situação de rua e de seus centros de acolhida na cidade de São Paulo. São Paulo, 2023. Disponível em: [http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD\\_NEREUS\\_05\\_2023](http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_NEREUS_05_2023). Acesso em: 12 fev. 2024.

PERICLES, Ferreira de Almeida. Termo de colaboração e termo de fomento: propostas para a estruturação do chamamento público e do conteúdo desses negócios. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**, v. 16, 2016. Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/REVISTA%20PGE%2016%20SITE.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

QUALITEST - INTELIGÊNCIA EM PESQUISA. **Pesquisa Censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades da população na cidade de São Paulo - SP. 2021.** Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19652011000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652011000100007). Acesso em: 20

jan. 2024.

SANTOS, Jonas Rafael; ROSA, Elaine Cristina dos. O monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 5, 2023, Franca (SP). **Anais de trabalhos completos**. Franca (SP): Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho – UNESP, 2023. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/377570650\\_Anais\\_de\\_trabalhos\\_completos\\_do\\_V\\_Seminario\\_Internacional\\_de\\_Pesquisa\\_em\\_Politicas\\_Publicas\\_e\\_Deenvolvimento\\_Social#page=83](https://www.researchgate.net/publication/377570650_Anais_de_trabalhos_completos_do_V_Seminario_Internacional_de_Pesquisa_em_Politicas_Publicas_e_Deenvolvimento_Social#page=83). Acesso em: 18 fev. 2023.

SÃO PAULO (Município). Controladoria Geral do Município. **Contratos Emergenciais Covid-19**. São Paulo: Controladoria Geral do Município, 6 jul. 2023. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/transparencia\\_covid19/index.php?p=295874](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874). Acesso em 02 fev. 2024

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.396, de 5 de maio de 2020**. Regulamenta a Lei nº 17.340, de 30 de abril de 2020, e determina outras providências. São Paulo: Legislação Municipal, 2020. Disponível em: [https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59396-de-5-de-maio-de-2020#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2017.340,19\)%20e%20determina%20outras%20provid%C3%AAsncias](https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59396-de-5-de-maio-de-2020#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2017.340,19)%20e%20determina%20outras%20provid%C3%AAsncias). Acesso em: 12 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.340, de 30 de abril de 2020**. Dispõe sobre medidas de proteção da saúde pública e de assistência, bem como sobre a criação do Selo Empresa Parceira da Cidade de São Paulo e outras providências. São Paulo: Legislação Municipal, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17340-de-30-de-abril-de-2020#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o,S%C3%A3o%20Paulo%3B%20cria%20o%20Selo>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 6, de 16 de fevereiro de 2024. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS**. Dispõe sobre diretrizes de prestação de serviços de acolhimento na cidade de São Paulo. São Paulo: Legislação Municipal, 2024. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-6-de-16-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 12 mar. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 15, de 14 de maio de 2020. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS**. Estabelece os procedimentos para o cumprimento das medidas previstas no Decreto nº 59.396/2020. São Paulo: Legislação Municipal, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-15-de-14-de-maio-de-2020>. Acesso em: 12 nov. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Portaria SMADS nº 46, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios**. São Paulo: Legislação Municipal, 2010. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-46-de-22-de-dezembro-de-2010#:~:text=%C2%A7%201%C2%B0%20%2D%20Os%20servi%C3%A7os,momento%20do%20ciclo%20de%20vida>. Acesso em: 13 jan. 2024

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS. **Pesquisa. Censos (Cidade de São Paulo)**. São Paulo: SMADS, 15 fev. 2024. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/observatorio\\_socioassistencial/pesquisas/index.php?p=18626](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_socioassistencial/pesquisas/index.php?p=18626). Acesso em: 28 fev. 2024.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS. **Relação de Convênios e Parcerias de 2023**. São Paulo: SMADS, 1 fev. 2024. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/entidades\\_sociais/index.php?p=342498](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=342498). Acesso em: 04 fev. 2024.

SILVA JÚNIOR, Mariano Moreira da. **Credenciamento de entidades para celebração de convênios e contratos administrativos no âmbito da Lei nº 8.666/1993**. 2020. 101 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24504/1/Mariano%20>. Acesso em: 02 fev. 2024.

SPOZATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Roberto-Rodrigues-5/publication/329360551\\_A\\_centralidade\\_da\\_informacao\\_no\\_campo\\_das\\_politicas\\_publicas/links/5c0440c692851c63cab5f793/A-centralidade-da\\_informacao-no-campo-das-politicas-publicas.pdf#page=200](https://www.researchgate.net/profile/Roberto-Rodrigues-5/publication/329360551_A_centralidade_da_informacao_no_campo_das_politicas_publicas/links/5c0440c692851c63cab5f793/A-centralidade-da_informacao-no-campo-das-politicas-publicas.pdf#page=200). Acesso em: 11 fev. 2024

## ANEXO A - Protocolo 79313

### Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão - e-SIC

#### Menu

Início
Registrar Pedido
Consultar Pedido
Dados Cadastrais
Sair

#### Pedido

##### Detalhes do pedido

Protocolo:	079313
Interessado:	Carlos Cesar Machado
Data de abertura:	07/02/2024
Órgão:	SMAD3 - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

Forma de recebimento da resposta:	E-mail
-----------------------------------	--------

**Descrição da solicitação:** Prezados: Gostaria de conhecer a quantidade de vagas credenciadas, pela SMAD3, junto à rede hoteleira da cidade de 2020 até 2023. Não consegui encontrar no sites disponíveis pela Transparência, nenhum indício que me leve a estes números e o custo total destas vagas credenciadas.

##### Resposta do pedido

Data Resposta:	28/02/2024
Resposta:	Prezada(o)e munícipe,  Referente sua solicitação (protocolo e-SIC 79313) segue anexa planilha com totais de vagas na rede hoteleira de São Paulo separados por Hotéis Locados e Vagas Diárias.  Com relação ao custo, todas as diárias são alugadas pela Prefeitura pelo valor pago de R\$125,00, sendo o mesmo valor para todos hotéis.  Agradecemos o exercício de seu papel cidadão e colocamo-nos à disposição.  Atenciosamente,  Marcelina Conceição dos Santos - Chefe de Gabinete

##### Anexos

Nome Arquivo	Dt. Upload	
79313_VAGAS CREDENCIADAS REDE HOTELEIRA SÃO PAULO 2020-23.XL SX	28/02/2024 16:48:56	Visualizar

##### Situação

Situação:	Atendido	
Prazo para abertura de Recurso de 1ª Instância:	09/03/2024	<a href="#">Abrir recurso</a>

##### Histórico

Data	Situação	Justificativa	Responsável
07/02/2024	Em tramitação	Pedido Registrado no Sistema	
27/02/2024			

Prezado(a)e munícipe, solicitamos a extensão do prazo para que possamos assegurar uma resposta adequada e completa à sua solicitação. Estamos trabalhando para respondê-la o quanto antes. Atenciosamente, Marcelina Conceição dos Santos - Chefe de Gabinete

Fernando Fernandes Clemente

28/02/2024	Atendido	Prezado(a)e munícipe, Referente sua solicitação (protocolo e-SIC 79313) segue anexa planilha com totais de vagas na rede hoteleira de São Paulo separados por Hotéis Locados e Vagas Diárias. Com relação ao custo,	Fernando Fernandes Clemente
------------	----------	---	-----------------------------

[https://esic.prefeitura.sp.gov.br/detalhes\\_pedido\\_v2.aspx](https://esic.prefeitura.sp.gov.br/detalhes_pedido_v2.aspx)

Implicações práticas das contratações de vagas na rede hoteleira de São Paulo para o acolhimento da população em situação de alta vulnerabilidade social

# Formação de servidores públicos em direitos humanos e gênero: o caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo<sup>42</sup>

*Formación de servidores públicos en derechos humanos y género: El caso del Tribunal de Cuentas del Municipio de São Paulo*

**André Galindo da Costa**

Coordenador da Pós-Graduação da Escola de Gestão e Contas do TCM-SP.  
Mestre e doutor pela USP. E-mail: andre.galindo@tcm-sp.br

## RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo de caso sobre a experiência de formação em direitos das mulheres. Esta iniciativa surgiu do trabalho colaborativo entre a Comissão de Redes de Enfrentamento à Violência contra a Mulher da Cidade de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). O público ao qual o curso foi direcionado foram servidores públicos que trabalham diretamente com equipamentos e serviços públicos voltados para mulheres; isto com o objetivo de gerar uma maior compreensão da ligação entre o planejamento e implementação do orçamento e a luta contra a violência contra as mulheres.

Palavras-chave: educação de gênero; formação profissional; igualdade de gênero.

<sup>42</sup> Artigo resultante de Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *lato sensu* da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP.

## RESUMEN

*Este trabajo presenta un estudio de caso sobre la experiencia de formación sobre derechos de las mujeres. Esta iniciativa surgió del trabajo colaborativo entre la Comisión de las redes de enfrentamiento a la violencia contra las mujeres de la ciudad de São Paulo y el Tribunal de Cuentas del Municipio de São Paulo (TCMSP). El público al que estuvo dirigido el curso fueron los servidores públicos que actúan directamente con equipos y servicios públicos orientados hacia las mujeres, con el objetivo de generar una mayor comprensión sobre el vínculo existente entre la planificación y aplicación presupuestaria con el combate a la violencia contra las mujeres. Esta experiencia educativa dio como resultado la formulación de un curso de posgrado destinado a servidores públicos de la ciudad de São Paulo denominado: “Especialización en género y gestión de políticas públicas”. El TCMSP colaboró con otras organizaciones como el Ministerio Público, la Defensoría Pública, la Asociación de Miembros de los Tribunales de Cuentas, el Instituto Rui Barbosa y la ONU Mujeres. La investigación es descriptiva y el objetivo de este trabajo es relatar la experiencia formativa de servidores públicos en torno al tema de género y los derechos de las mujeres. El estudio de caso parte de la teoría de la transformación organizacional, con énfasis en el cambio de aspectos institucionales, estructurales y de comportamiento, así como de la teoría de que es posible promover transformaciones en el ambiente institucional a partir de redes de cooperación. Se realizó un análisis documental sobre los objetivos del proyecto pedagógico del curso, así como una entrevista semiestructurada con los actores involucrados en la iniciativa. El resultado de la investigación demuestra que se trata de una iniciativa importante que puede establecer un paradigma clave para otras instituciones y también genera la necesidad de una evaluación posterior sobre la eficacia de estas acciones.*

*Palabras-clave: educación de género; formación profesional; igualdad de género.*

## INTRODUÇÃO

A experiência educacional que serviu de base para a realização deste estudo resultou na formulação de uma proposta de curso de pós-graduação destinado a servidores públicos da cidade de São Paulo denominado: “Especialização em gênero e gestão de políticas públicas”. Para o desenvolvimento da experiência educacional, o TCMSP colaborou com outras organizações como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas, o Instituto Rui Barbosa e a ONU Mulheres.

A pesquisa deste artigo é descritiva. O objetivo deste trabalho é relatar a experiência de formação de servidores públicos em torno da questão de gênero e dos direitos das mulheres. O estudo de caso baseia-se na teoria da transformação organizacional, com ênfase na mudança nos aspectos institucionais, estruturais e

comportamentais, bem como na teoria de que é possível promover transformações no ambiente institucional por meio de redes de cooperação. Foi realizada análise documental sobre os objetivos do projeto pedagógico do curso, bem como entrevista semiestruturada com os atores envolvidos na iniciativa. O resultado da pesquisa mostra que esta é uma iniciativa importante que pode estabelecer um paradigma chave para outras instituições e gera a necessidade de uma avaliação posterior da eficácia dessas ações.

### **A educação para a igualdade de gênero**

A UNESCO estabeleceu a igualdade de gênero como uma prioridade mundial na área da educação para se alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). A agenda mundial de educação 2030 considera a igualdade de gênero como algo fundamental para que diferentes pessoas alcancem os mesmos níveis de competências ao cursar diferentes níveis de ensino. Segundo dados do Instituto de Estatística da UNESCO aproximadamente 16 milhões de meninas nunca foram à escola e dos 750 milhões de adultos analfabetos no mundo, pelo menos dois terços são mulheres (UNESCO, 2022). Conforme a UNESCO (2022, não paginado) entre as principais causas que impedem mulheres exercer o direito a estudar e usufruir dos benefícios da educação, encontram-se:

*[...] la pobreza, el aislamiento geográfico, la pertenencia a una minoría, la discapacidad, el matrimonio y el embarazo precoces, la violencia de género y las actitudes tradicionales relacionadas con el papel de las mujeres.*

A Conferência Mundial sobre a Mulher que aconteceu no México em 1975 estabeleceu um plano de ação que foi aprovado pela Assembleia das Nações Unidas que previa que: a igualdade de gênero é um meio e um objetivo pelo qual os indivíduos possam se beneficiar de oportunidades semelhantes para o desenvolvimento de seus atributos (Silva-González, 2017).

Para a IPE-UNESCO (2019) a igualdade de gênero baseia-se em uma situação ideal na qual homens e mulheres pudessem ter as mesmas condições e oportunidades. A igualdade de gênero implica em beneficiar-se dos resultados da sociedade, desfrutar de direitos e contribuir para o desenvolvimento político, econômico, social e cultural. Segundo Paz (2014, não paginado):

*Potenciar la equidad entre los géneros, no significa construir formas únicas del ser y quehacer femenino y masculino, no es establecer formas homogéneas de relación, sino propiciar el desarrollo integral del ser humano, a partir su crecimiento personal desde lo común y lo diverso.*

Diversos países latino-americanos desenvolveram políticas para mulheres com o intuito de enfrentar desigualdades de gênero existentes. São várias as frentes de políticas para mulheres, dentre as quais destacam-se: emprego, habitação, corresponsabilidade familiar, saúde reprodutiva, formação educativa, participação política, violência, segurança alimentar, igualdade jurídica, lazer, desenvolvimento sustentável e posições de poder na sociedade (IIPE-UNESCO, 2019).

Bustos Romero (1994) destaca como o gênero está baseado em uma construção social muito atrelada a estereótipos relacionados a uma dicotomia entre masculino e feminino. Para a autora a socialização trata-se de um processo no qual os indivíduos adquirem certas condutas sociais e valores, sendo a educação uma importante instância de socialização. Nos diferentes níveis de formação educacional pode ocorrer manifestações de socialização sexistas nos conteúdos de ensino e de forma mais sutil, de modo que homens e mulheres recebam tratamentos distintos (Bustos Romero, 1994)

O conceito de gênero remete aos valores e papéis que determinada cultura estabelece como desejáveis as pessoas em função de diferenças sexuais, o que faz com que as diferenças de gênero não sejam algo espontâneo, mas sim fruto de um processo definido de socialização (López, 2021). Ortiz (2015) destaca como historicamente em diferentes lugares se estabeleceu uma imagem inferior das mulheres em relação aos homens, sob uma perspectiva dicotômica patriarcal. Para López (2021) existe uma tendência em se desvalorizar, desestimular e superproteger mulheres, além de diversas culturas considerarem que mulheres devem ser educadas para as esferas privada e reprodutiva. Os estereótipos masculinos são associados a concepções positivas enquanto os estereótipos femininos a concepções negativas. Conforme Moreno (2000) essas práticas são iniciadas no âmbito familiar e estendidas para a escola e o mundo do trabalho de modo a consolidar o que Bartolomé (1993) denomina como papéis de gênero.

Conforme Hierro (1994) o processo educativo é capaz de formar pessoas para que essas se incorporem à sociedade dotadas de conhecimentos, habilidades e atitudes éticas, sendo a educação capaz de constituir um tipo de pessoa e de sociedade desejáveis. Nesta perspectiva a formação educativa pode se constituir para uma sociedade que busca melhores níveis de igualdade de gênero. Na concepção de Ortiz (2015), um modelo

educativo com perspectiva de gênero deve contemplar a redistribuição equitativa das atividades na esfera pública e privada entre homens e mulheres, valorização justa do trabalho realizado pelas mulheres, transformação das estruturas sociais que reproduzem a desigualdade de gênero, fortalecimento político e de tomada de decisão das mulheres.

### **A formação profissional em uma perspectiva de gênero**

Milenaar (2017) considera o mercado de trabalho como um espaço social que apresenta de forma clara e mensurável as desigualdades de gênero resultantes da divisão sexual do trabalho, manifestando-se a discriminação de formas explícitas e implícitas. Para a autora existem diferentes caminhos na inserção ocupacional de homens e mulheres que se manifestam na forma de mandatos, expectativas sociais, habilitações e restrições, sendo as desigualdades de gênero marca presente das oportunidades profissionais. Nas diferentes sociedades pressupõem-se que as mulheres devem se empregar em determinadas profissões e sob certas condições.

Conforme a OIT (2020) a desigualdade no local de trabalho tem reflexos principalmente na diferença salarial e cargos desempenhados. A diferença salarial média entre homens e mulheres os países é de 14%. Mulheres entre 15 e 24 anos tem mais probabilidade de ficar desempregadas do que homens nessa mesma faixa etária. No mundo existem mais homens do que mulheres em cargos de administração, sendo que as mulheres representam 39% de todos os trabalhadores assalariados do mundo, mas apenas 27% dos trabalhadores administrativos. 73% dos gerentes e 77% dos trabalhadores comerciais são homens, nessas duas categorias a diferença salarial entre homens e mulheres são maiores que a média (OIT, 2020).

Outro traço das desigualdades de gênero trata-se da diferenciação de oportunidades entre homens e mulheres no âmbito profissional. Costumam se distintas as oportunidades profissionais para mulheres que alcançam formações de nível superior ou de alto conteúdo tecnológico, em relação àquelas que possuem formação em nível básico ou em especialidades mais tradicionais. Tem sido identificado que no geral as mulheres precisam alcançar um nível formativo muito superior aos homens para que tenham acesso as mesmas oportunidades profissionais (OIT, 2013).

López (2021) estabelece como tipos de segregação das mulheres: 1) segregação horizontal: faz referência ao índice de concentração de pessoas de determinado sexo em ocupações específicas, sendo que certas profissões são consideradas tipicamente

masculinas e outras tipicamente masculinas; 2) segregação vertical: diz respeito à posição de homens e mulheres dentro da hierarquia profissional de modo que há uma maior concentração de homens em postos de liderança e de mulheres em postos inferiores; 3) segregação financeira: trata das diferenças salariais de gênero sendo que homens costumam ser melhor remunerados que mulheres pela execução de trabalhos e em níveis de qualificação equivalentes; 4) segregação temporal: as mulheres dedicam parte do seu tempo de trabalho para atividades domésticas e de cuidado, além do tempo de dedicação às atividades profissionais.

Segundo Márquez (2020: 84):

*[...] es preciso plantearse la necesidad de alcanzar la igualdad de género, en concreto, con respecto a la inserción en el mercado de trabajo de las mujeres que han cursado estos estudios y a los términos en los que esta tiene lugar; sobre todo, si se tiene en cuenta el problema de la segregación ocupacional por género que se produce y que las sitúa en una posición de desventaja significativa en el mercado laboral, pese al importante papel que tienen en el mismo.*

Silva-González et al. (2017) considera a necessidade da formação profissional preparar o ser humano integralmente para a vida social, o que inclui o enfoque de gênero sob uma perspectiva de equidade. A OIT (2013) apresenta importantes argumentos que justificam a necessidade da formação profissional em uma perspectiva de gênero, dentre as quais destaca-se: 1) melhora a qualidade da oferta formativa; 2) tem relevância para os sujeitos e para o mundo do trabalho; 3) ajuda o sujeito que aprende a ter condicionamentos de gênero; 4) reconhece que as características de gênero presentes na sociedade são atribuições culturais, permite a sua transformação substancial.

A formação profissional baseada na perspectiva de gênero contribui para a igualdade de oportunidades e para a redução da segmentação ocupacional por gênero. São diversos os problemas a serem enfrentados em um processo formativo profissional que enfrente a questão de gênero. Dentre os problemas OIT (2013) destaca: 1) sistemas de informação e de orientação vocacional que reproduzem estereótipos; 2) preconceitos sobre a inadaptabilidade de mulheres para certos postos e trabalhos; 3) o uso de linguagens sexistas; 4) a reprodução de estereótipos masculinos na divulgação de ofertas de certos serviços; 5) a falta de flexibilidade de horários conforme a disponibilidade e necessidade feminina; 6) a falta de inclusão estruturada da perspectiva de gênero na lógica profissional; 7) a tendência das mulheres atuarem profissionalmente como autônomas, microempresárias ou no setor terciário da economia.

Paz (2014) destaca que a formação profissional pode incluir a questão de gênero de maneira transversa, o que implica em processos pedagógicos que promovam formas equitativas, responsáveis e de justiça social entre homens e mulheres. Em uma abordagem de gênero o aprender não pode se limitar ao saber acadêmico, mas incorporar também ao aprender viver e conviver a partir da conteúdos, vivências, valores e formas de ser aplicadas a um contexto histórico-social concreto. Respeito, tolerância e relações equitativas são a base para o crescimento pessoal e o desenvolvimento humano. O enfoque em gênero de forma transversal busca a mudança de atitudes e comportamentos acima de tudo, de modo que se construa uma nova escala de valores baseada em princípios éticos diferentes daqueles presentes em modelos sexistas.

A formação profissional em uma perspectiva de gênero permite a construção e reconstrução de identidades masculinas e femininas, além de uma visão mais humana e equitativa na relação entre homens e mulheres. Uma formação profissional baseada em uma cultura patriarcal reforça desigualdades e atenta contra o desenvolvimento harmônico e integral da personalidade do indivíduo e da sociedade como um todo. A aprendizagem não se limita apenas a processos cognitivos, informativos e intelectuais, mas também abarca o saber fazer, o descobrimento e a construção da subjetividade para o crescimento pessoal (Paz, 2014).

A adoção da perspectiva de gênero para o desenvolvimento de orientações profissionais de forma transversal implica em um foco nas questões relacionadas às desigualdades de gênero e nos papéis estereotipados de gênero no ambiente profissional (López, 2021). Segundo Paz (2014, não paginado):

*Desde esta óptica el enfoque de género, pasaría a formar parte del sistema de conocimientos y aprendizajes que debe ser transversalizados en los procesos educativos. Transversalizar el enfoque de género en la educación permite realizar una reconceptualización de referentes epistemológicos, teóricos, educativos, asumiendo el conocimiento desde una perspectiva crítico-social, emergente para superar las visiones sexistas de la educación, que permita el desarrollo de procesos educativos potenciadores de la equidad entre el hombre y la mujer y su crecimiento personal.*

### **Aspectos teóricos da transformação organizacional**

Existe um conjunto de trabalhos e obras que destacam a possibilidade de transformação organizacional, sobretudo com a possibilidade de promover mudanças em aspectos institucionais, estruturais e de comportamento. Tais aspectos teóricos tem o

potencial de trazer contribuições para o debate da inclusão da igualdade de gênero nas organizações, sobretudo nas organizações públicas. Outro ponto de destaque é a possibilidade da formação educacional de profissionais problematizar e gerar concepções positivas relacionadas a questão de gênero.

Hernández et al. (2008) trabalha com o conceito de transformação organizacional, afirmando que há uma certa banalização do uso do termo. Para os autores um conceito adequado para a transformação organizacional deve partir de um diagnóstico do que a organização representou no passado e representa no presente para se pensar quais seriam as mudanças necessárias para que a organização pudesse alcançar os êxitos desejados para o futuro. A transformação organizacional seria resultado de um grande esforço da organização como um todo, e não de iniciativas particulares. O conceito de transformação organizacional implícito em Hernández et al. (2008) remete as características organizacionais institucionalizadas, como: valores, comportamentos, cultura e métodos.

Autores como Child e Smith (1987) entendem que a transformação organizacional depende de um marco conceitual e cognitivo que leve a uma mudança estrutural e material, o que pressupõem uma intenção por mudança que permita a criação de um novo estado das coisas manifestado na realidade prática. Para Barrett (1997) transformações organizacionais tem o potencial de gerar um novo estado de consciência de modo que se possa gerar uma verdadeira consciência organizacional. Newman (2000) entende a transformação organizacional como aquela que viabiliza uma maior reciprocidade da organização com as questões e o ambiente que a circunda. Blumenthal e Haspeslagh (1994) enxergam a transformação organizacional sob a perspectiva da mudança de comportamento da maioria dos indivíduos que compõem a organização.

Hernández et al. (2008) entendem a transformação organizacional como um processo que permite gerar uma renovação, inovação e aprendizagem permanentes. Diferentes de meras mudanças organizacionais, a transformação implica em modificações substanciais da natureza da organização. Mudanças organizacionais limitam-se a adaptações perante circunstâncias que se apresentam em um determinado contexto, já a transformação organizacional tem o potencial de gerar processos profundos que mudem a própria essência da organização.

Segundo Hernández et al. (2008, p. 158):

*Reconocer el cambio como el paso de un estado a otro implica la necesidad de transformación como mecanismo para desarraigar los paradigmas que dan sustento al estado actual de la organización, ya que dicho desmantelamiento permite la incorporación de prácticas que materializan el estado final de cambio visionado. El cambio presenta a las personas lo que se quiere lograr, y la transformación acompaña este proceso dotando a los integrantes de la organización con marcos de referencia y modelos de comportamiento y operación que logran potenciar al individuo y lo alinean con los intereses de la organización.*

Uma das perspectivas da transformação organizacional é a sociocultural, que entende a organização como um conjunto de indivíduos que compartilham de: crenças, valores e hábitos que dão a organização certa identidade. Essa perspectiva da transformação permite modificar questões relacionadas a: atitudes, comportamentos, valores, crenças, hábitos, ritos, mitos, símbolos, linguagem e mecanismos de participação. Temas como ocupação de cargos, retribuições e desenvolvimento pessoais estão no espectro da perspectiva sociocultural. Sob essa perspectiva, a transformação organizacional tem o potencial de gerar efeitos profundos em elementos fundamentais da organização e garantir mudanças institucionais relacionadas a estrutura, estratégia, cultura, ambiente e valores organizacionais.

### **Experiências formativas em gênero do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) pertence ao sistema de controle externo brasileiro. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece em seu Art. 31 que: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo...”. Além disso o § 1º do Art. 31 determina que o controle externo: “...será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.”. Nessas condições o TCMSP se caracteriza como órgão auxiliar à atividade de controle externo da Câmara Municipal de São Paulo, a cidade mais populosa (aproximadamente 12,5 milhões de habitantes) e com o maior Produto Interno Bruto do Brasil e da América do Sul (aproximadamente R\$ 700 bilhões) (IBGE, 2022).

O controle externo se manifesta na forma de procedimentos e atividades com o propósito de fiscalizar os atos da administração pública, conforme a legislação e princípios do Estado brasileiro. Os tribunais de contas são órgãos independentes fundamentais para o exercício do controle externo. Para uma atuação eficaz do controle

externo, compreendem-se uma atuação ampliada que vai além da fiscalização. Nesse sentido o TCMSP estabeleceu como sua missão:

Exercer o controle externo, especialmente preventiva e concomitantemente, fiscalizando, julgando e orientando a gestão dos recursos públicos do Município de São Paulo de modo a assegurar que sejam arrecadados e aplicados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade visando a melhoria dos serviços municipais em prol da sociedade. (São Paulo, 2022a, não paginado)

Partindo de uma perspectiva ampliada de suas funções, O TCMSP tem desenvolvido um conjunto de iniciativas com o intuito de contribuir para o fortalecimento da igualdade de Gênero. O enfrentamento da temática de gênero não tem apenas o propósito de cumprir com a equidade entre homens e mulheres, o que em um Estado democrático de direito é uma obrigação de todos os órgãos públicos, mas também de cumprir com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) número 5 e 10, que tratam respectivamente de: igualdade de gênero e redução das desigualdades. Dentre as atividades do TCMSP com o propósito de buscar melhores condições de igualdade de gênero, merecem destaque as ações formativas e educativas (São Paulo, 2022b).

Em 2022 a Presidência do TCMSP desenvolveu uma ação educativa e formativa em gênero. A ação teve início no dia 15 de março de 2022 com o título de: Direitos das Mulheres, Orçamento Público e Controle Social. A iniciativa foi realizada a partir de uma parceria entre o TCMSP, a Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE) e a Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Cidade de São Paulo. O objetivo da ação foi: construir um entendimento sobre a interlocução entre os instrumentos de planejamento e execução orçamentária e o enfrentamento da violência contra as mulheres. Os objetos de estudo da ação foram: direitos das mulheres, orçamento público, controle social, políticas públicas e redes de enfrentamento à violência contra as mulheres (São Paulo, 2022c).

As atividades da ação educativa e formativa aconteceram por meio de plataforma digital online nos dias: 15 de março, 05 e 19 de abril e 10 e 24 de maio de 2022 cujo conteúdo programático pode ser visto no Quadro 1 (São Paulo, 2022c).

Após essa primeira experiência de ação educativa e formativa em gênero, a Presidência do TCMSP iniciou o desenvolvimento de um curso de pós-graduação em nível de especialização voltado para a questão de gênero. O curso tem sido desenvolvido em parceria com a ONU Mulheres, a EDEPE e a Comissão das Redes de Enfrentamento

à Violência contra as Mulheres da Cidade de São Paulo. Cujos objetivos podem ser vistos no Quadro 2. O curso terá 450 horas divididas em oito disciplinas que discutirão sob uma perspectiva de gênero temas como controle social, participação, representação política, políticas públicas, administração pública, indicadores, constitucionalismo e orçamento público. A relação de todas as disciplinas que vão compor o curso pode ser vista no Quadro 3 (São Paulo, 2022d).

A justificativa para a criação desse curso se baseou no diagnóstico de que a desigualdade de gênero é uma marca das relações sociais brasileiras, mas que o Estado é capaz de realizar ações específicas com o objetivo de alterar as condições estruturais de mulheres na sociedade. No Brasil a distribuição de cargos e poder na administração pública acontece de forma desigual entre homens e mulheres, mas um governo pode criar mecanismos institucionais de promoção de equidade para mulheres na estrutura estatal. Políticas de que alteram a estrutura administrativa com o propósito de incluir maior quantidade de mulheres em cargos e funções de chefia representam um avanço institucional (São Paulo, 2022d).

Também conforme as justificativas do curso, a destinação de recursos públicos para a efetivação de políticas públicas permite que a problemática das mulheres e a questão de gênero consolidem o status de problema público e permaneça a agenda pública. A criação de uma institucionalidade em torno da pauta da desigualdade de gênero e das políticas para mulheres promove a articulação de diferentes dimensões simbólicas na análise e tratamento dessa desigualdade, podendo essas diferentes dimensões simbólicas na análise e tratamento dessa desigualdade, podendo essas diferentes dimensões nutrir estratégias distintas com objetivo de alcançar a governabilidade nesse campo específico de produção de políticas públicas (São Paulo, 2022).

Os organismos de políticas para as mulheres proporcionam uma rede em âmbito da administração pública e se constituem na difusão de novas ideias e propostas de gestão. Por isso, a formação em nível de pós-graduação em gênero é tida pelo TCMSP como uma forma de problematizar e enfrentar a realidade de desigualdade de gênero que se apresenta no Brasil e em especial na cidade de São Paulo. Com isso, pretende-se formar agentes públicos preparados para as novas demandas sociais e para a construção de uma sociedade mais igualitária e justa para homens e mulheres.

## REFERÊNCIAS

- BARRETT, Richard. **Liberating the corporate soul**. Londres: Routledge, 1997.
- BARTOLOMÉ, Margarita Pina. trayectoria educativa de la mujer: la lucha inacabada. In: FLECHA GARCÍA, Consuelo; TORRES RAMÍREZ, Isabel (ed.). **La mujer, nueva realidad, respuestas nuevas**. Madrid: Narcea, 1993. p. 49-84.
- BLUMENTAL, Barbara; HASPELAGH, Philippe. Toward a definition of corporate transformation. **Sloan Management Review**, v. 35, n. 3, p. 101-107, 1994.
- BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).
- BUSTOS ROMERO, Olga Livier. La formación del género: el impacto de la socialización a través de la educación. In: MEXICO. Consejo Nacional de Población. **Antología de la Sexualidad humana**. México, D.F: Consejo Nacional de Población, noviembre, 1994. p.267-299.
- CHILD, John; SMITH, Chris. The context and process of organizational transformation – Cadbury limited in its sector, **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 565-593, 1987.
- HERNÁNDEZ, Gregorio Calderón; CASTAÑO, Juliana Cuartas; GIRALDO, Claudia Milena Álvarez. Transformación organizacional y prácticas innovadoras de gestión humana, **Innovar**, v. 35, n. 35, p.83-104, sept./dec. 2009.
- HIERRO, Graciela. **Naturaleza y Fines de la Educación Superior**. México DF: Dirección general de Publicaciones, UNAM, 1994.
- IBGE. **IBGE Cidades**. Brasilia, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>.
- IPE-UNESCO. **Educación y género**: documento de eje. Buenos Aires: IPE-UNESCO, 2019.
- LÓPEZ, María Julia Diz. La perspectiva de género en instituciones de formación. Propuestas para la orientación profesional. **Cuaderno de Pedagogía Universitaria**, v. 18, n. 36, p. 115-127, 2021.
- MÁRQUEZ, Ana Maria Moreno. Género, formación profesional e inserción laboral. **Asparkia Investigació Feminista**, n. 38, p. 83-104, 2021.
- MILENAAR, Verónica. Políticas de empleo con enfoque de género: formación laboral no tradicionales para mujeres. **Cadernos Pagu**, n. 51, p. 1-31, 2017.

MORENO, Emilia. La transmisión de modelos sexistas en la escuela. In: GUERRA, Miguel Ángel Santos (ed.). **El harén pedagógico**: perspectiva de género en la organización escolar. 3. ed. Barcelona: Graó, 2000.

NEWMAN, Karen. Organizational transformation during institutional upheaval. **The Academy of Management Review**, v. 25, n. 3, p. 602-619, 2000.

OIT. **¿Por qué incorporar la perspectiva de género en la formación profesional actual?**. [S. l.]: OIT, 2013. Disponível em: <https://www.oitcinterfor.org/p%C3%A1gina-libro/%C2%BFpor-qu%C3%A9-incorporar-perspectiva-g%C3%A9nero-formaci%C3%B3n-profesional-actual>.

ORTIZ, Rosa María González. Un modelo educativo para la equidad de género. **Alternativas en psicología**, n. 18, p. 11-21, mayo, 2015.

PAZ, Anabel Naranjo. La formación del profesional desde el enfoque de género: una necesidad en el contexto educativo. **EFDeportes**, v. 19, n. 192, p. 1, 2014.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município. **Institucional**. São Paulo: TCMSP, 2022a. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/91>.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município. **Presidente do TCMSP integra GT para promoção da igualdade de gênero nos Tribunais de Contas**. São Paulo: EGC, 2022b. Disponível em: <https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/noticias/3020-presidente-do-tcm-sp-integra-gt-para-promocao-da-igualdade-de-genero-nos-tribunais-de-contas?highlight=WyJnXHUwMGVhbmVybyJd>.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município. **Ação educacional e formativa para a rede de enfrentamento à violência do município de São Paulo**. São Paulo: TCMSP, 2022c.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município. **Projeto Pedagógico de Especialização em Gênero**. São Paulo: TCMSP, 2022d.

SILVA-GONZÁLEZ, Luis; PÉREZ-VÉLIZ, Alie; PÁEZ-CUBA, Lisett Daymaris. La formación del profesional desde el enfoque de género en el Derecho Penal cubano. **Revista De Educación Y Derecho**, n. 16, p. 1-18, 2017.

UNESCO. **Educación e igualdad de género**. [S. l.]: UNESCO, 2022. Disponível em: <https://es.unesco.org/themes/educacion-igualdad-genero>.

## ANEXO

Quadro 1 – Conteúdo programático da ação educativa e formativa em controle social, cidadania e direitos das mulheres

15/03 - Palestra	Panorama sobre o papel do Controle Externo e as políticas para as mulheres no município de São Paulo
05/04 – Aula 1	Avanços e desafios para o controle social: importância do domínio dos instrumentos legais de planejamento
19/04 – Aula 2	Sistema Orçamentário Brasileiro: PPA, LDO e LOA
10/05 - Aula 3	Desafios entre as atribuições legais e a efetivação do controle social
24/05 – Aula 4	Ciclo Orçamentário: Planejamento e Execução Orçamentária

Fonte: TCMSP (2022c)

Quadro 2 – Relação de objetivos do curso de Especialização em gênero

1	Reunir casos expressivos de mecanismos institucionais de promoção de política para mulheres na administração pública
2	Entender a formulação e implementação de políticas públicas para mulheres sob uma perspectiva de gênero
3	Apresentar os fundamentos e formas de organização do controle social das políticas para mulheres
4	Apresentar a intersecção entre o campo constitucional e às políticas públicas com ênfase na participação política das mulheres
5	Aprofundar o debate crítico sobre a produção de indicadores sociais com recorte de gênero
6	Evidenciar a exclusão histórica das mulheres na administração pública
7	Fundamentar o planejamento financeiro e orçamentário público dos programas para mulheres

Fonte: TCMSP (2022d)

Quadro 3 – Disciplinas do curso de especialização em gênero

1	Instituições participativas e controle social das políticas públicas para mulheres
2	Políticas públicas e gênero
3	Constitucionalismo e direitos políticos: participação das mulheres no direito constitucional comparado
4	Administração pública: representação e participação das mulheres
5	Orçamento público e o financiamento das políticas para mulheres
6	Indicadores sociais das mulheres no Brasil
7	Seminários temáticos: a mulher na cidade de São Paulo
8	Metodologia científica

Fonte: TCMSP (2022d)

# **A** influência do Conselho Tutelar na formação da agenda das políticas públicas para a criança e o adolescente<sup>43</sup>

*The Influence of the Guardianship Council in Setting the Public Agenda for Children and Adolescents*

## **Antonia Conceição dos Santos**

Dra. em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP (2017), Mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP (2012). Graduação em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social de Lins (1982) (1996). Especialização em Saúde Pública pela Universidade de Ribeirão Preto. É Assistente Social da Prefeitura Municipal de São Paulo. Atualmente exerce o cargo de Assessora/Professora na Escola de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM.

## **Regina de Sousa Oliveira**

Bacharel em Serviço Social pelo Centro Universitário Ítalo Brasileiro (UNIÍTALO), especialista em Políticas Públicas pela Escola de Gestão e Contas Públicas do TCMSP, e-mail: reginasocialmatheus@gmail.com.

## **Pedro Marcos dos Santos Chaves**

Tecnólogo em Gestão Pública de nível superior pela Universidade Cruzeiro do Sul (polo Unipê/João Pessoa/PB), especialista em Políticas Públicas pelo curso de Especialização em “Políticas Públicas” na Escola de Gestão e Contas Públicas do TCMSP, 2023, e-mail: pedrochavespb@gmail.com

<sup>43</sup> Artigo resultante de Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação lato sensu da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP.

## RESUMO

O presente estudo busca analisar a influência do Conselho Tutelar no território da região de Capão Redondo e o seu papel na proteção, fiscalização e garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Ressalta-se que as inúmeras dificuldades impostas no desempenho das funções, que para além da falta de infraestrutura no trabalho, dificultam o efetivo exercício de seu papel no atendimento às demandas apresentadas aos agentes políticos decisórios e a construção de uma agenda pautada na garantia e consolidação dos direitos das crianças e dos adolescentes na região.

Palavras-chave: Conselho Tutelar, Política pública, Agenda, Garantia de direitos.

## ABSTRACT

*The present study seeks to analyze the influence of the Guardianship Council in the territory of the Capão Redondo region and its role in protecting, monitoring and guaranteeing the rights of children and adolescents. It is noteworthy that the numerous difficulties imposed in the performance of functions, which in addition to the lack of infrastructure at work, make it difficult to effectively exercise their role in meeting the demands presented to political decision-making agents and the construction of an agenda based on guarantee and consolidation of the rights of children and adolescents in the region.*

*Keywords: Guardianship Council, Public policy, Agenda, Guarantee of rights.*

## 1. INTRODUÇÃO

O tema que guia este trabalho é a influência do conselho tutelar na agenda de políticas públicas para a criança e ao adolescente. Para isso, temos como nosso objeto de pesquisa a escolha da unidade do conselho tutelar da região do Capão Redondo, localizado na zona sul do município de São Paulo/SP e sua limitação de área de abrangência a qual o respectivo órgão responde. O objetivo desta pesquisa é conhecer políticas públicas existentes e que foram motivadas a partir de ações, necessidades e situações questionadas pelo conselho tutelar da região do Capão Redondo. Será que os problemas relacionados às crianças e aos adolescentes do Capão Redondo motivaram a agenda de políticas públicas no município de São Paulo? Se sim, são essas políticas públicas que nossa pesquisa busca conhecer.

A hipótese apresentada é a de que o trabalho realizado pelo Conselho Tutelar da região contribui para a construção de políticas públicas no município, considerando a abrangência populacional e os diversos problemas decorrentes da exclusão social característico das regiões periféricas de nossa cidade, como veremos adiante.

Esse estudo se justifica pela necessidade de entender o quanto a atuação dos conselhos tutelares e de seus respectivos conselheiros são importantes para a agenda de políticas públicas nos municípios, a partir de uma pesquisa focada em uma região de atuação de grande proporção que é o Capão Redondo.

Entender as dificuldades ou facilidades que os conselhos tutelares têm em informar aos parceiros, órgãos competentes, agentes políticos, influenciadores e decisores sobre as situações que passam e ainda não tem procedimentos ou orientação do que fazer por falta de uma política pública para estes novos casos, também é justificativa deste artigo. Por último, e não menos importante, se justifica para entendermos como essas demandas dos conselhos tutelares, uma vez inserida na agenda de políticas públicas, se desdobram para avançarem de fases alcançando suas formulações, aprovações pelos agentes decisores, implementações e avaliações.

Como método de pesquisa para concluirmos o presente artigo foram usadas duas técnicas, sendo a primeira entrevistas com agentes relacionados ao Conselho Tutelar do Capão Redondo e a segunda análise documental a partir de legislações para a criança e ao adolescentes no município de São Paulo.

## 2. HISTÓRICO SOBRE O TEMA DA PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

No decorrer da pesquisa bibliográfica, segundo informações na página do Ministério Público do Paraná (2015), conseguimos identificar o histórico e os principais desdobramentos sobre o tema da criança e do adolescente no Brasil desde o ano de 1726.

No Quadro 1 demos destaques aos acontecimentos a partir de 1988, ano da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil:

Quadro 1: principais acontecimentos sobre o tema da criança e do adolescente no Brasil.

ANO	ACONTECIMENTO	DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO DA ÉPOCA
1988	Criação do Fórum de Defesa das Crianças e Adolescentes	Criação do Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) a partir do encontro de vários segmentos organizados da área, com o papel preponderante no processo de discussão e elaboração da Nova Constituição e do ECA.	Sem legislação

1988	Artigo 227 torna-se base para a criação do ECA	O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado "assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão".	Constituição Federal
1990	Criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	Aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marco legal que reuniu reivindicações de movimentos sociais que trabalhavam em defesa da ideia de que crianças e adolescentes são também sujeitos de direitos e merecem acesso à cidadania e proteção. O ECA foi publicado sobre a lei federal nº 8069.	Lei
1990	Assinatura da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança	A Convenção Internacional sobre os direitos da Criança é um tratado aprovado na ONU em 20 de novembro de 1989, para assegurar os direitos da criança mundialmente. Apesar do Brasil ter se baseado no documento para redigir o ECA, somente ratificou o tratado em 1990.	Tratado internacional
1993	Criação da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente	Criada nacionalmente em 1993, suprapartidário, com a participação de 49 deputados e 13 senadores, a frente tem origem durante as mobilizações em torno da Assembleia Nacional Constituinte.	Ato legislativo
2003	Governo federal assume Disque 100 para receber denúncias	O Disque Denúncia foi criado em 1997 por organizações não-governamentais que atuam na promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Em 2003 o serviço passou a ser de responsabilidade do governo federal, chamado Disque 100 - Disque Direitos Humanos.	Serviço público
2003	Crimes bárbaros Pautam discussão Sobre maioridade penal	Em 2003, o tema da redução da maioridade penal retorna à pauta política com muita força após o assassinato do casal de namorados Liana Friedenbach e Felipe Silva Café, em São Paulo, cometido por um adolescente (Champinha) e quatro adultos.	Sem legislação
2003	CPI reforça campanha contra exploração sexual	Criação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes. Durou até julho de 2004 com críticas de parte dos movimentos sociais sobre o esvaziamento do debate sobre outras temáticas importantes.	Ato legislativo
2003	Brasil entrega primeiro relatório da Convenção da ONU	O primeiro relatório deveria ter sido apresentado em 1992, estava atrasado há mais de dez anos. Em 2003 foi enviado um panorama da situação da infância no Brasil entre 1991 e 2002.	Sem legislação

2014	Criação da Lei que condena violência moral e física na educação de crianças e adolescentes	Pela nova lei 13.040/2014, a criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante. Batizada pela imprensa de "Lei da Palmada", ganhou na Câmara o nome de Lei "Menino Bernardo" em homenagem ao menino Bernardo Boldrini, morto no Rio Grande do Sul com uma injeção letal. O pai do menino foi um dos indiciados pelo crime	Lei
2015	Eleições para Conselho Tutelar acontecem em todo o Brasil	As eleições dos conselheiros tutelares, responsáveis por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, passaram a acontecer de forma unificada em todo o país. O processo de inscrição começou em abril. As eleições diretas acontecem em outubro.	Resolução 170/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)
2015	Câmara aprova emenda que reduz maioria penal para 16 anos	Sob o comando do presidente da Casa, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), em menos de 24 horas a Câmara dos Deputados rejeitou e em seguida aprovou a redução da maioria penal no começo da madrugada do dia 2 de julho. A emenda substitutiva reduz a maioria penal de 18 para 16 anos para crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte.	Proposta de Emenda à Constituição (PEC)

Fonte: Elaborado pelos autores deste estudo em consulta ao site do Ministério Público do Paraná.

Gostaríamos de destacar, em continuação ao histórico de avanços importantes para os direitos à criança e ao adolescente no Brasil, a inclusão, em 2022, da garantia de tratamento de saúde especializado à vítima de violência, de acordo com o ECA (ECA, art. 18-B, Inciso VI). O novo dispositivo trata sobre as medidas que podem ser tomadas pelo Conselho Tutelar quando encontrarem uma situação de castigo físico ou tratamento cruel ou degradante à vítima, seja por qualquer agente, como formas de punição, orientação ou qualquer outra alegação.

Os Conselheiros Tutelares ganharam um significativo aumento em suas atribuições a partir de 2022 também pelo acréscimo de incisos no artigo 136, do ECA (ECA, art. 136, Incisos XIII ao XX). As novas responsabilidades envolvem desde implantar ações específicas para identificação de violência, representar às autoridades, tomar providências para requerimento de afastamento da pessoa agressora, até conceder medida de urgência ou cautelar para garantir a proteção da vítima.

### 3. DADOS DA REGIÃO E DO RESPECTIVO CONSELHO

#### 3.1. Distrito do Capão Redondo

Segundo o Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), o distrito de Capão Redondo, pertence à subprefeitura de Campo Limpo, fica localizado na periferia da zona sul de São Paulo, fica a cerca de 16 quilômetros do marco zero da cidade, e é o 3º distrito mais populoso da município. Para o Seade População (FUNDAÇÃO SEADE, s.d.), a população de Capão Redondo é de aproximadamente 303.112 habitantes. Os dados estão organizados e demonstrados nos gráficos e quadro abaixo:

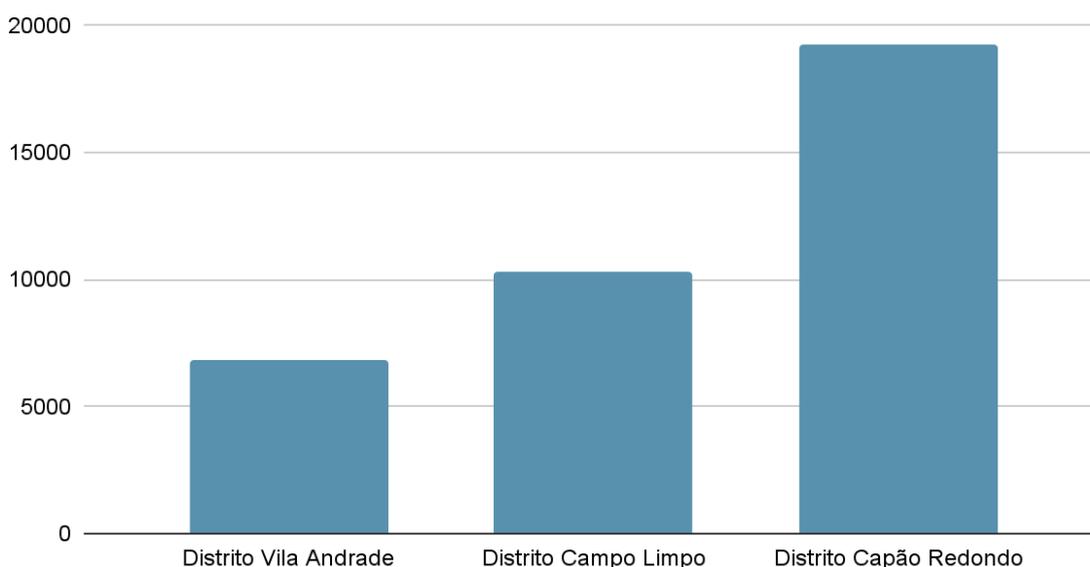
Quadro 2 - Proporção de crianças e adolescentes sobre o total da população da cidade de São Paulo.

IDADE	MASCULINO - PERCENTUAL SOBRE O TOTAL DA POPULAÇÃO MUNICIPAL	FEMININO - PERCENTUAL SOBRE O TOTAL DA POPULAÇÃO MUNICIPAL
0-4 anos	2,6%	2,5%
5-9 anos	3%	2,9%
10-14 anos	2,9%	2,8%
15-19 anos	3,2%	3,6%

Fonte: elaborado pelos autores.

Gráfico 1 - Dados da primeira infância (menores de 6 anos), totalizando uma população de 36.430 pertencentes à Subprefeitura do Campo Limpo:

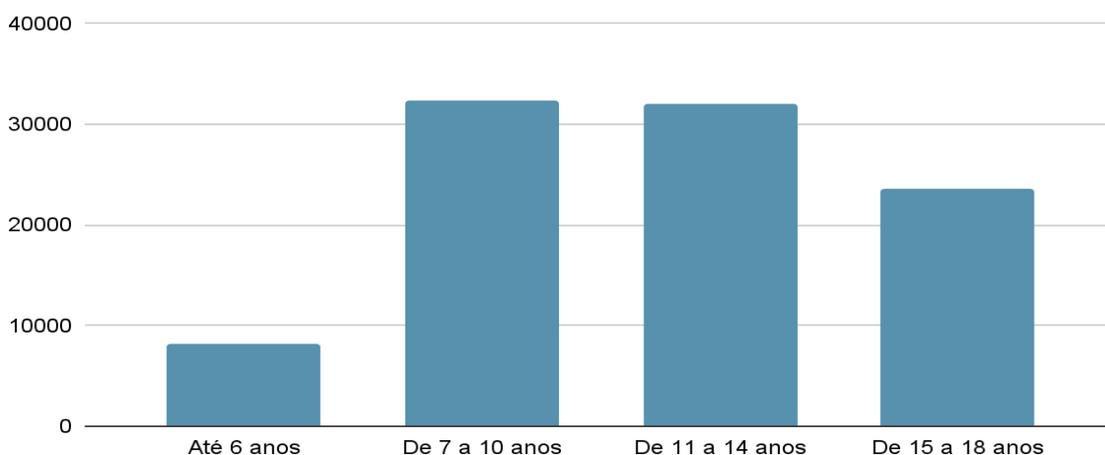
### População na primeira infância (até 6 anos de idade):



Fonte: elaborado pelos autores.

Gráfico 2 - Crianças da Subprefeitura de Campo Limpo cadastradas na Secretaria Municipal de Saúde:

### Crianças da Subprefeitura de Campo Limpo cadastradas na Secretaria Municipal de Saúde



Fonte: elaborado pelos autores.

### 3.2. Conselho tutelar de Capão Redondo

O Instituto Fazendo História nos traz que o Conselho Tutelar de Capão Redondo foi estabelecido pelo Decreto Municipal 56.142 de 29 de maio de 2015, o estabelecimento disponibilizado para a sede do mesmo não tinha condições para executar o trabalho do conselheiro.

Contam que ao chegarem no espaço destinado ao Conselho pelo Município, encontraram um galpão abandonado que continha apenas cinco mesas e cinco cadeiras, sem divisórias, sem energia elétrica e sem torneira de água. Não tinha telefone e nem computador. (Instituto Fazendo História, pág. 46)

O trabalho dos conselheiros tutelares de Capão Redondo iniciou com uma representação à prefeitura da regional, por conta desse ato foram direcionados para um espaço na prefeitura de referência, onde já estava estabelecido o conselho tutelar de Campo Limpo e compartilhavam o ambiente com apenas cinco salas e dez conselheiros. Após 4 meses foi realizada a segunda representação, desta vez no Ministério Público, para disponibilizar um ambiente apropriado para o exercício do Conselho Tutelar de Capão Redondo. Consideraram dois locais, um sendo dentro do CEU (Centro Educacional Unificado) ou CIC (Centro de Integração e de Cidadania), onde se estabeleceram e continuam atualmente.

O início da trajetória do conselho de Capão Redondo começou com o enfrentamento para que a política de garantia de direitos da criança e do adolescente tenha um espaço digno dentro da complexidade do trabalho e para oferecer um atendimento humanizado aos munícipes, refletindo o agente social popularizando o bairro.

O conselho Tutelar de Capão Redondo está sempre em interação com os atores da Rede de Proteção da Criança e Adolescente e Ministério Público, para expansão do atendimento nas áreas de assistência social, saúde e, sobretudo no que diz respeito às vítimas de violência física e psicológica devido a negligência.

## 4. LEGISLAÇÕES QUE REGULAM O CONSELHO TUTELAR

No Brasil as políticas de proteção para crianças e adolescentes são embasadas em legislações que determinam como e quais são os órgãos e atores que atuam em defesa e proteção dos direitos desse público.

Na Constituição Federal (CF) de 1988, no Art. 227, descreve que os principais atores que devem defender e garantir os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, são eles: Família, Sociedade e o Estado. No mesmo artigo deixa claro que é obrigatório a proteção e resguardar de todo e qualquer aspecto de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Em 1990 foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com a intenção de acelerar e desenvolver o suporte e os serviços de acompanhamento aos que estão em vulnerabilidade e risco social. O ECA, em seu artigo 131, descreve o Conselho Tutelar como um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e adolescente. No artigo 136, inciso III, alínea a, diz que uma das atribuições do Conselho Tutelar é requisitar serviços públicos para garantir a proteção integral da criança e do adolescente. Já no inciso IX do mesmo artigo diz que o Conselho Tutelar tem a atribuição de auxiliar o Poder Executivo na composição do orçamento para criação de políticas públicas ao público que atende.

Também temos o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado a partir da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, responsável por regular sobre a criação de políticas públicas e a utilização dos recursos para a garantia de direitos da criança e do adolescente, para que sejam destinadas às ações de promoção e proteção, conforme estabelecido no ECA. No estado de São Paulo (SP) temos o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social, criado em 1992.

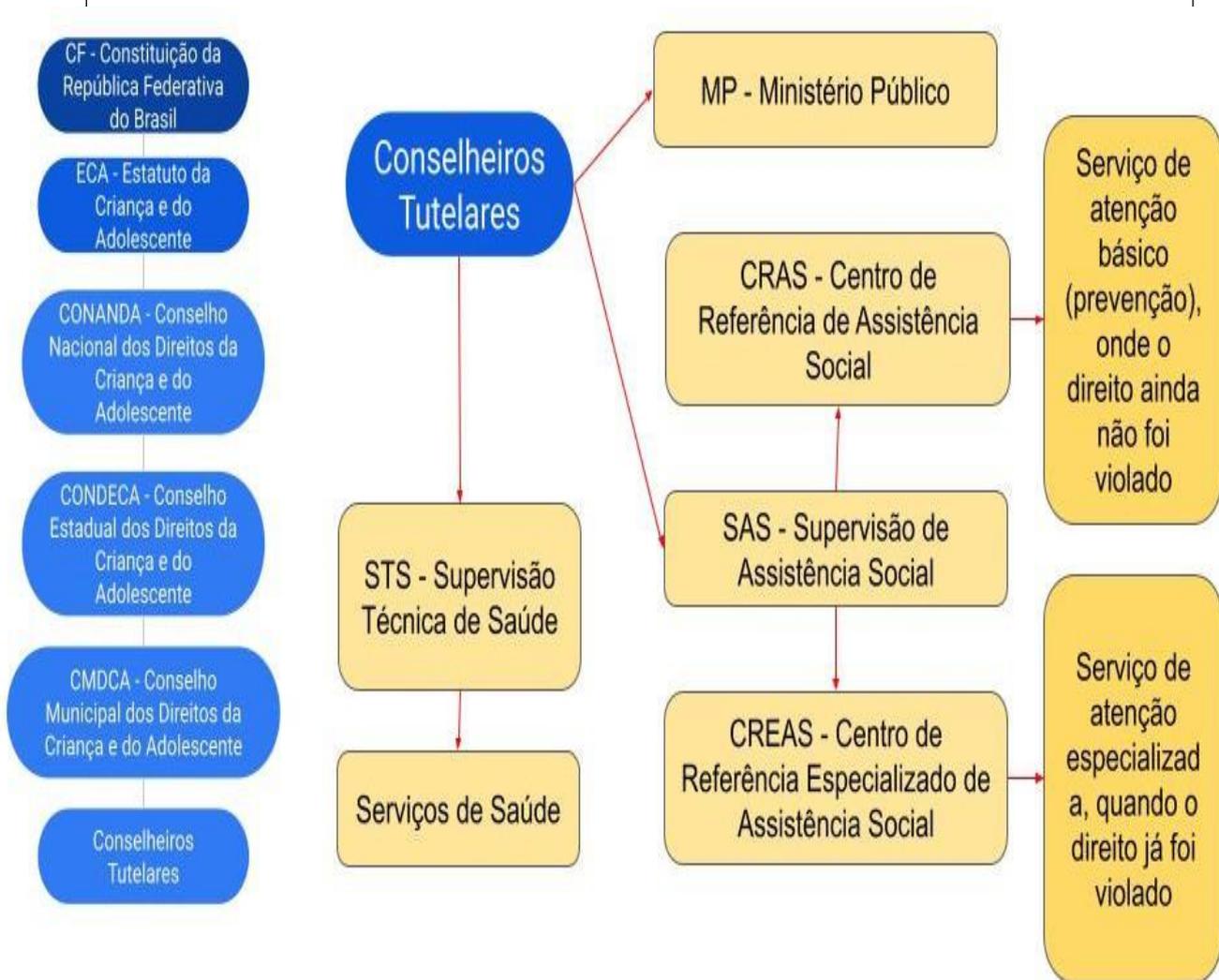
No âmbito municipal existe a presença do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que é um órgão responsável pelas políticas públicas de defesa de direitos e promoção do bem estar social da criança e do adolescente. Na cidade de São Paulo temos o CMDCA criado em 1991, composto por representantes de 8 (oito) secretarias municipais e organizações não governamentais. O CONDECA é acionado em casos excepcionais de municípios em que o CMDCA não existir ou não atuar.

Segundo o disposto na Resolução do CONANDA nº 178, de 15 de setembro de 2016, os municípios brasileiros devem utilizar obrigatoriamente o Sistema de Informação para Infância e Adolescência - SIPIA-CT para o registro e acompanhamento de casos de violação de direitos de crianças e adolescentes, que está regulamentado na cidade de São

Paulo através do Decreto nº 62.248 de 28 de março de 2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento dos Conselhos Tutelares na cidade.

Com base na hierarquia das legislações e atribuições do conselho tutelar, as responsabilidades podem ser apresentadas de acordo com o organograma abaixo. Ressaltamos que cada conselho tutelar é permanente e autônomo (ECA, art. 131) e que o organograma apresentado se refere à organização do mesmo no distrito do Capão Redondo.

Figura 1 - Organograma - Organização do Conselho Tutelar do Capão Redondo.



A influência do Conselho Tutelar na formação da agenda das políticas públicas para a criança e o adolescente

Fonte: elaborado pelos autores

## 5. FASES DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Raeder (2015, p. 127), o ciclo de políticas públicas se coloca como uma forma analítica de acompanhar um tema e entender o avanço das discussões sobre ele de uma forma mais organizada, um modelo analítico, ainda que tenha mais de uma definição sobre os estágios deste ciclo e reconhecida fragilidade e adaptações. Seguindo o modelo, as políticas públicas passam pelos ciclos, desde a ideação até a sua implementação na prática, que podem ser definidas e com características próprias, tendo diversos autores apresentando a definição de quais seriam essas etapas do ciclo de cada uma.

Embora as apresentações das fases do ciclo de políticas públicas não sejam rígidas e com uma única sequência, todas têm a mesma missão de apresentar como uma solução para um problema público está sendo pensada e desenvolvida, desde a motivação para a pauta, formulação do que poderia ser feito, sua implantação, monitoramento e avaliação. De acordo com o modelo apresentado por Raeder (2015, p. 128), o ciclo de uma política pública é dividido em 5 fases, sendo elas: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. Apresentadas pelos autores deste artigo através da Figura 2.

O conselho tutelar, considerado nas funções de requisitantes e implementadores da política pública (art. 131 e 136, ECA), é um órgão autônomo e implementador, numa perspectiva de atividade meio, estando na fase do ciclo denominado de Implementação da Política Pública, de acordo com o modelo citado e demonstrado na Figura 2.

Para a produção deste trabalho destacamos a pesquisa sobre a influência dos conselhos tutelares no segundo ciclo do modelo apresentado, na fase apresentada como a Formação da Agenda Decisória, mesmo sendo um órgão autônomo e implementador. Dentre os diversos problemas que compõem uma sociedade, a agenda é formulada a partir dos temas considerados mais urgentes e importantes, que precisam de uma resposta e podem sofrer influência de diversos atores para colocá-los em debate. De acordo com Raeder (2015, p. 125), os atores governamentais são os principais agentes protagonistas na formulação de políticas públicas, que é a próxima fase do ciclo, quando o problema público já está inserido na agenda.

Figura 2 - Etapas do Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: elaborado pelos autores.

A escolha da fase de formação da agenda no ciclo das políticas públicas e a escolha da pesquisa sobre a influência do Conselho Tutelar da região do Capão Redondo na formação da agenda de políticas públicas para a criança e o adolescente no município de São Paulo é para buscar entender como o Conselho Tutelar identifica e apresenta seus problemas públicos e como se dá a absorção deles por parte dos agentes decisores na formulação de soluções para tais demandas.

## 6. METODOLOGIA DE PESQUISA

A estratégia metodológica se deu através da pesquisa qualitativa, utilizando como técnica entrevistas estruturadas através de questionário, que nos permite refletir e entender as facilidades e dificuldades dos Conselheiros Tutelares do território de Capão Redondo no enfrentamento em inserir pautas nas discussões de formação das agendas de políticas públicas para a criança e o adolescente. Para isso, foram entrevistados diretamente os

requisitantes da política pública, Conselheiros Tutelares, estando 4 deles em exercício do mandato e 1 com mandato já concluído (os mandatos de conselheiros tutelares têm uma duração de 4 anos). A análise documental e legislativa e pesquisa bibliográfica se deu por meios digitais e físicos, em diferentes páginas da internet e trabalhos acadêmicos.

No Quadro 3 demonstramos como a pesquisa foi organizada ao longo do tempo:

Quadro 3: cronograma de pesquisa.

Eventos	Dezembro/ 2023	Janeiro/ 2024	Fevereiro/ 2024	Março /2024
Levantamento da bibliografia necessária para a pesquisa	x			
Elaboração das perguntas para as entrevistas		x		
Entrevista I - Conselheiro(a) Tutelar do Capão Redondo			x	
Entrevista II - Conselheiro(a) Tutelar do Capão Redondo			x	
Entrevista III - Conselheiro(a) Tutelar do Capão Redondo			x	
Entrevista IV - Ex-Conselheiro(a) Tutelar do Capão Redondo			x	
Entrevista V - Conselheiro(a) Tutelar do Capão Redondo			x	
Análise qualitativa dos dados após entrevistas				x
Conclusão do artigo científico				x

Fonte: elaborado pelo autores.

No Quadro 4 demonstramos o perfil demográfico dos entrevistados:

Quadro 4: alguns dados demográficos dos entrevistados

Gênero	4 feminino e 1 masculino
Faixa etária	Entre 33 a 54 anos
Atuação	Conselheiros Tutelares no Capão Redondo
Mandatos	1 entrevistado de um mandato, 1 entrevistado de dois mandatos e 3 entrevistados de três mandatos
Total de pessoas entrevistadas	5 pessoas

Fonte: elaborado pelos autores.

Questionamos aos conselheiros, na opinião de cada um, qual seria o papel do CT em inserir pautas de discussões para implementação de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente no seu território. Percebemos que tanto conselheiros que estão exercendo seu mandato quanto os que não estão mais atuando, entendem que um dos principais papéis dos Conselheiros Tutelares é saber a defasagem das políticas públicas no território, por estar na ponta atendendo as violações de direitos, identificando e apontando quais são as ausências para atender a população, exercendo a atribuição no artigo 136 do ECA, inciso IX, que diz que o Conselheiro Tutelar deve assessorar o Poder Executivo, no desenvolvimento de projetos orçamentário para planos e programas que atendam os direitos da criança e do adolescente.

Aos entrevistados, indagamos como eles costumam apontar a ausência de política pública aos agentes políticos decisores, pois são eles que dia a dia ao ter contato com as crianças e adolescentes, famílias, outros agentes e órgãos públicos envolvidos, que sabem com mais propriedade quais são as necessidades para exercerem suas atribuições e para a garantia de direitos ao público alvo necessitado. Como principais respostas, destacamos a falta de acesso que os Conselheiros Tutelares têm em acessar tais agentes políticos decisores. Uma das entrevistadas relata que os conselheiros não têm reuniões com nenhum órgão para apontar quais políticas públicas estão faltando no território. Essas reuniões poderiam de alguma forma contribuir para saber as demandas referentes a falta de políticas públicas, mesmo que não fosse solucionado de imediato, iria diminuir um pouco as violações de direitos que existem. Relataram também a existência de um sistema único para os Conselheiros Tutelares, o SIPIA - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, que apesar de existir há alguns anos, só agora em 2024 tem a previsão de ser implantado, porém com poucas instruções de uso e suporte necessários, fazendo com que os atendimentos sejam registrados de forma manual e não contabilizados em tempo real, assim, sem mensurar dados estatísticos que avaliem as políticas públicas e justifiquem novas soluções para a garantia de direitos aos atendidos. Até o momento o apontamento da falta de políticas públicas no território tem sido verbal, sem dados e evidências, o que também dificulta o acesso aos agentes políticos decisores. Com a implementação de fato do SIPIA, os conselheiros estão com expectativas positivas de que esse acesso seja mais facilitado e com retornos melhores.

Apesar das dificuldades de acesso aos agentes políticos decisores, buscamos saber se existe alguma política pública sendo discutida para o território e que surgiu a partir de uma demanda dos Conselheiros Tutelares que atuam na região. Os entrevistados responderam que as demandas de políticas públicas a seguir estão sendo discutidas: delegacia especializada para a criança e o adolescente, um novo SPVV (Serviço de Proteção Vítima de Violência) e CJ (Centro para Juventude) que existiam na região e foram descontinuados.

Quando perguntamos aos entrevistados qual política pública eles gostariam que entrasse na pauta de discussão para futura implementação e que não está em discussão, foi unânime a falta de políticas públicas que atendam crianças de 4 à 6 anos, pois estão em idade de ir para a EMEI (Escola Municipal de Educação Infantil), que normalmente são de meio período. Os entrevistados também trouxeram as dificuldades em encaminhar famílias e crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA), Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) e Transtorno Opositor Desafiador (TOD), pois são transtornos que eram desconhecidos há poucos anos e vem aumentando constantemente o número de casos no território do Capão Redondo, segundo os Conselheiros Tutelares não tem um serviço adequado e especializado para atender essa população. Também apontaram a falta de um Centro de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil (CAPS IJ), pois só tem o CAPS IJ Campo Limpo que atende o território de Campo Limpo, Vila Andrade e Capão Redondo, sobrecarregando o serviço de saúde mental voltado para a criança e o adolescente.

Uma das questões principais durante as entrevistas buscou conhecer políticas públicas existentes no território que foram implementadas a partir da influência ou demanda apresentada pelos Conselheiros Tutelares da região do Capão Redondo. Apesar de toda a dificuldade apresentada pelos requisitantes da política pública em apontar demandas aos agentes políticos decisores e terem poucos espaços para discussão, destacamos a informação de que o primeiro (e atualmente único) SPVV (Serviço de Proteção a Vítimas de Violência) foi implementado no Capão Redondo por uma demanda em 2016, quando contavam com mais de 100 pessoas na espera aguardando por um atendimento, os Conselheiros Tutelares na época fizeram discussões, conferência e o serviço foi implantado. No Quadro 5 segue um resumo das respostas dos entrevistados.

Quadro 5: Resumo de informações destacadas durante as entrevistas

TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA	NÃO DISCUTIDA	EM DISCUSSÃO	IMPLEMENTADA
Sistema único de informações			x (SIPIA, subutilizado)
Delegacia especializada para a criança e o adolescente		x	
SPVV - Serviço de Proteção a Vítima de Violência		x	
SPVV - Serviço de Proteção a Vítima de Violência			X
CJ (Centro para Juventude)		x	
Espaços para crianças de 4 a 6 anos	x		
Serviço para acolher crianças com TEA, TDAH e TOD e seus responsáveis	x		
CAPS IJ (Centro de Atendimento Psicossocial Infante Juvenil)	x		

Fonte: elaborado pelos autores.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos a pesquisa deste trabalho alcançando a resposta positiva sobre a influência do CT na agenda de políticas públicas para a criança e o adolescente, a partir de demandas apresentadas pelo Conselho Tutelar do Capão Redondo que foram inseridas na agenda municipal, algumas ainda em fase de discussão e uma podendo ser afirmada como implementada, por uma alta demanda do seu território.

De acordo com as respostas observadas durante a pesquisa, identificamos situações vividas pelos Conselheiros Tutelares que estão ligadas diretamente às suas condições de trabalho e atribuições, que ficam como sugestões para estudos futuros. Um

das sugestões surge a partir de uma pergunta das entrevistas sobre as condições para o exercício da função, o que mais sentiram falta em seus mandatos, diante de todo enfrentamento relatado no decorrer da pesquisa os entrevistados enfatizaram a falta de estrutura em equipamentos, a demora em chegar os insumos para trabalhar, o baixo suporte das Secretarias Municipais (Saúde, Educação, Assistência Social e etc.) e a falta de apoio para rotinas administrativas, fazendo com que se sintam sobrecarregados e com dificuldade em se concentrarem nas atividades mais importantes de apoio às vítimas, como por exemplo a articulação com a rede socioassistencial do território. Pontuaram também a ausência de subsídios, por exemplo: a possibilidade de reembolso para casos emergenciais, como a compra de alimentos para as vítimas em casos de necessidade e de atendimentos que ultrapassam uma maior quantidade horas, pois dependendo da ocorrência o atendimento chega a durar uma média de 7 horas e o Conselheiro Tutelar que está de plantão tem despesas extras não reembolsadas para o exercício de sua atividade.

Com isso, sugerimos uma nova pesquisa que busque entender se o acesso aos agentes políticos decisores realmente apresenta algum nível de resistência ou se esse espaço já existe, porém não consegue ser alcançado com qualidade pela sobrecarga de trabalho dos Conselheiros Tutelares, ocasionando a falta de articulação com outros atores.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Delegacias especializadas para crianças e adolescentes. São Paulo, SP: ALESP, 2009. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=268954>. Acesso em: 16 mar. 2024.

BRASIL. CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Brasília, DF: Presidente da República, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18242.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18242.htm). Acesso em 16 mar. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. ECA. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: Presidente da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Resolução nº 178, de 15 de setembro de 2016. Estabelece parâmetros e recomendações para implantação, implementação e monitoramento do Sistema de Informação para Infância e Adolescência - SIPIA. CONANDA, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/old/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-178>. Acesso em: 16 mar. 2024.

FUNDAÇÃO SEADE - SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Evolução Populacional

(MSP) - Seade População. São Paulo, SP: Fundação Seade, s.d. Disponível em: <https://populacao.seade.gov.br/evolucao-populacional-msp/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022. Brasil: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.htm?edicao=39499&t=resultados>. Acesso em: 16 mar. 2024.

INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA. CONSELHOS TUTELARES: Desafios e boas práticas na cidade de São Paulo. 2. ed. São Paulo/SP: Instituto Fazendo História, 2021. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/56b10ce8746fb97c2d267b79/t/612e9bf84770ac3c7de4061c/1630444713293/LIVRO+CONSELHOS+TUTELARES+IFH+2021+-+Para+web.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. ECA - Linha do tempo sobre os direitos de crianças e adolescentes. Site do MPPR, 2015. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/ECA-Linha-do-tempo-sobre-os-direitos-de-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 15 dez. 2023.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, [S. l.], v. 7, n. 13, p. 121–146, 2015. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 3 marc. 2024.

SÃO PAULO. Decreto nº 62.248, de 28 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 17.827, de 7 de julho de 2022, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Município de São Paulo, e dá outras providências. Prefeito de São Paulo, 2023. Disponível em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62248-de-28-de-marco-de-2023>. Acesso em 16 mar. 2024.

SÃO PAULO. Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da Cidade de São Paulo - CMDCA/SP. Prefeita de São Paulo, 1991. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11123-de-22-de-novembro-de-1991/detalhe>. Acesso em: 16 mar. 2024.

SÃO PAULO (estado). Lei nº 8.074, de 21 de outubro de 1992. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONDECA/SP. Governador do Estado de São Paulo, 1992. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/1-institucional-lei-de-criacao-e-regimento-interno-condeca.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2024.

## APÊNDICE A

### Questionário de entrevistas

Nome:

Gênero:

Idade:

Qual o Conselho Tutelar a que pertence ou pertenceu? Quantos mandatos assumiu?

Na sua opinião, qual o papel do Conselho Tutelar em inserir pautas de discussões para implementação de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente no seu território?

Qual a maior dificuldade que o Conselho Tutelar tem em apontar a falta de políticas públicas aos agentes políticos decisores? Você tem alguma experiência pessoal que possa comentar?

Consegue lembrar e citar alguma política pública que ainda não foi implantada, mas que esteja em fase de discussão, que surgiu a partir de uma influência ou demanda do Conselho Tutelar em que você atua/atuou?

Consegue lembrar e citar alguma demanda que você gostaria que entrasse na pauta de discussão para futuras políticas públicas e que ainda não está sendo discutida por nenhuma parte?

Consegue lembrar e citar alguma política pública existente que surgiu a partir de uma influência ou demanda do Conselho Tutelar em que você atua/atuou?

O que você mais sente ou sentiu falta para exercer o seu mandato?

- Suporte das secretarias municipais (educação, saúde, assistência social, infraestrutura, outras);
- Subsídios emergenciais (ou possibilidade de reembolso para casos emergenciais);
- Atrasos nos equipamentos necessários (telefone móvel, por exemplo);
- Outros

**Internacional**

# **A National Housing Improvement Program in Brazil: Dimensions, Costs, and Impacts to Overcome Inadequacies and Achieve SDGs<sup>44,45</sup>**

*Um Programa Nacional de Melhorias Habitacionais: dimensões, custos e impactos para superar inadequações e alcançar os ODS*

## **Renato Balbim**

PhD in Human Geography (USP). Senior Researcher at the Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), Ipea, renato.balbim@ipea.gov.br

## **Cristine Santiago**

PhD in Social Sciences (UFSCar). Researcher at the PNPD, Dirur, Ipea, cristine.dis@gmail.com

## **Cleandro Krause**

PhD in Urban and Regional Planning (UFRJ). Senior Researcher at the Dirur, Ipea, cleandro.krause@ipea.gov.br

## **Luís Felipe Bortolatto da Cunha**

Bachelor in Economic Sciences (UFABC). Researcher at the PNPD, Dirur, Ipea, luisfelipebc@outlook.com

## **ABSTRACT**

Housing improvements involve interventions in homes and their surroundings to ensure minimum conditions of habitability, safety, human and environmental health, and dignity. This article aims (i) to identify the relationships between housing improvements and the Sustainable Development Goals (SDGs), as well as (ii) to present a methodological approach for quantifying and qualifying housing precariousness in Brazil. The linking of these two elements is justified by the larger goal of producing indicators that can

<sup>44</sup> The article was received on 08/15/2024 and accepted for publication on 09/26/2024.

<sup>45</sup> The Institute of Applied Economic Research, Ipea, published a preliminary version of this text as a technical note in August 2023. Jeanne Christine Versari Ferreira Sapata contributed valuable and insightful contributions to this publication.

support decision-making and be used as baselines and references for the evaluation of ongoing actions. This is particularly relevant in the context of the new policy that should be established with the regulation of the MCMV - housing improvements modality. The combination of both analyses allows us to reflect on how a specific programmatic structure for a housing improvement policy could contribute to the transversality of urban, social, economic, and environmental agendas, corroborating with the achievement of the 2030 Agenda goals.

**Keywords:** Housing Inadequacies. Brazil. Sustainable Development Goals. Housing Policy. Urban Studies.

## RESUMO

As melhorias habitacionais envolvem intervenções nas moradias e em seus arredores para garantir condições mínimas de habitabilidade, segurança, saúde humana e ambiental, e dignidade. Nesse sentido, este artigo tem como objetivos (i) identificar as relações entre as melhorias habitacionais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assim como (ii) apresentar uma abordagem metodológica para quantificar e qualificar a precariedade habitacional no Brasil. A vinculação desses dois elementos se justifica pelo objetivo maior de produzir indicadores que possam apoiar a tomada de decisão e ser utilizados como bases e referências para a avaliação de ações em andamento. Isso se torna particularmente relevante no contexto da nova política que deve ser estabelecida com a regulamentação do MCMV – na modalidade de melhorias habitacionais. A combinação de ambas as análises nos permite refletir sobre como uma estrutura programática específica para uma política de melhorias habitacionais poderia contribuir para a transversalidade das agendas urbanas, sociais, econômicas e ambientais, corroborando com o alcance dos objetivos da Agenda 2030.

**Palavras-chave:** Inadequações Habitacionais. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Política Habitacional. Estudos Urbanos.

## INTRODUCTION

This article aims to identify the relationships between housing improvements and the Sustainable Development Goals (SDGs). This exercise allows to identify the link between indicators already used for monitoring and evaluating the SDGs in Brazil, and the actions of what could become a comprehensive and integrated public policy for housing improvements in Brazil.

The link between the impacts of housing improvements and the SDGs reveals to decision-makers and public managers their potential to transform the worst socio-spatial conditions that Brazilian society faces. This political innovation, especially those directly impact involves changing the lives of residents of precarious settlements and inadequate housing.

Additionally, this article presents the current methodological and analytical effort undertaken by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) to qualify and

quantify housing inadequacies and estimate the costs to eradicate them in Brazil. The linking of these two research themes is justified by the larger goal of producing indicators that can support decision-making and be used as baselines and references for the evaluation of ongoing actions. This is particularly relevant in the context of the new policy that should be established with the regulation of the MCMV<sup>46</sup> housing improvements modality.

Data from the João Pinheiro Foundation (FJP, 2021) reveal that, in 2019, more than 24 million urban households<sup>47</sup> had at least one component of precariousness, whether related to urban surroundings, to the building itself, or to land tenure conditions. This research is usually used as a benchmark for the definition of housing and urban development policies. Nevertheless, it can and should be improved.

The building inadequacies measured by the João Pinheiro Foundation assess eight types of inadequacies, while the experiences of public policies for housing improvements analyzed by IPEA address at least eleven other types of inadequacies. This 19-set reveals a programmatic understanding of the actions to be foreseen in a housing improvement program. It is used here as an initial experience of qualifying and quantifying the ensemble of improvements to be carried out to overcome building inadequacies in the country.

The database used to measure the inadequacies is the Single Register for Social Programs of the Federal Government (CadÚnico, 2019), with a universe of 28,884,000 families in urban and rural households<sup>48</sup>. IPEA and partner institutions have proposed new methodologies to extract data on the topic of housing inadequacies from CadÚnico.

The decision to use this source of data is due to several factors. For example, it allows for municipal disaggregation; offers higher frequency of updating and employs active search procedures to gather information on families in the worst living conditions. In addition, as we will discuss later, there are recent limitations on the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) surveys, the National Household Sample Survey -

<sup>46</sup> Refers to the National Housing Program called My House My Life, *Minha Casa Minha Vida*, in the original version.

<sup>47</sup> This number represents 39.8% of the total of urban durable permanent owner-occupied households. Improvised and rustic households are not considered, and rooms are also excluded, as they constitute part of the housing deficit (FJP, 2021).

<sup>48</sup> Of this total there are 116,332 families with incomplete information, making it impossible to specify the location (urban/rural).

PNAD and the Demographic Census. Finally, there is an ongoing effort, resumed in 2023, to improve that data base as the main registry used by the social policies of the federal government, including housing policies. This involves geocoding the CadÚnico addresses and linking the data base with the existing municipal georeferenced administrative records.

Thus, in this article we will start by briefly stating what is understood by housing improvements. In the following sections we discuss the impacts of housing improvements and an analysis of housing improvements impacts related to SDGs, their targets and indicators is presented. We add to that with a methodological proposal for quantifying and qualifying housing precariousness based on CadÚnico data.

### **THEORETICAL FOUNDATION: WHAT ARE HOUSING IMPROVEMENTS?**

Here, we aim to provide a brief understanding of what housing improvements are. To do so, it is necessary to understand some other related terms and concepts used in this article. Therefore, we chose to present these terms as a kind of glossary, thus ensuring that access to this contribution is as objective and comprehensive as possible.

- **Urban Inadequacy or Precariousness**

Inadequate or precarious urban or infrastructure conditions occur when there is a lack of or issues related to services such as electricity, water supply, sanitation, and waste collection, which in turn require urban improvements (FJP, 2021). Intermittent services are also considered inadequacies. In this case, housing improvement is associated with the ability of families to adapt to this condition in different contexts (urban, peri-urban, rural, etc.). In the metropolitan context, in settlements with high density, the eradication of this form of precariousness depends on the infrastructure that is the responsibility of the public authorities or concessionary companies and similar – again, housing improvements are taken here as basic palliatives.

- **Inadequate or Precarious Building Conditions**

Inadequate or precarious building conditions correspond to housing problems related to: the lack of an exclusive bathroom (domestic sanitary unit); the lack of water

storage; inadequate floor and roof situations; in addition to excessive crowding of residents in the household (FJP, 2021). Added to the inadequacies calculated by this institute are the following situations that already make up the range of items that can be financed (as “kits”) recognized by the current federal policy of housing improvements - Reg-Mel<sup>49</sup> Program: high degree of deterioration; unsanitary conditions; structural integrity issues; the lack of the minimum building and habitability standard defined by municipal regulations; and the need for accessibility for people with disabilities.

- **Inadequate land access and tenure insecurity<sup>50</sup>**

Inadequate land access and tenure insecurity refers to the existence of housing, settlements, or properties on public or private land that do not have their legal situation related to land ownership recognized under a variety of possible instruments that guarantee land tenure, hence the right to housing (FJP, 2021).

- **Housing Improvement**

Housing improvement refers to interventions made in existing households that aim to guarantee the habitability of that built space, for example by expanding the built area of homes that are too small for the needs of the family; improving natural lighting and ventilation conditions; installing and/or improving sanitary facilities (sinks, toilets, etc.); among other interventions that also seek to solve building and urban precariousness, improving the "habitat health" (Balbim et al., 2024) and the inhabitants' quality of life (Gomes, 2014; Balbim et al., 2024).

---

<sup>49</sup> This is the Land Regularization and Housing Improvement Program, established by Resolution CCFDS No. 225, of December 17, 2020, of the Social Development Fund Board (CCFDS). With the aim of promoting the right to adequate housing for low-income people through the granting of financing, under special subsidy conditions, for the execution of works and services aimed at the land regularization of informal urban areas and housing improvements, the program serves families with monthly income of up to R\$ 2000.

<sup>50</sup> Land tenure regularization can be an important complement to housing and urban improvements in order to consolidate human settlements and guarantee decent housing. However, this policy will not be discussed here because it deals with actions of a different nature than housing improvements (legal, administrative, notarial, etc.).

- **Technical Assistance and Support for Social Housing (ATHIS)**

Technical Assistance and Support for Social Housing (ATHIS) was defined by Law No. 11,888/2008, which legally ensures this public policy, which aims to guarantee the provision of "free public technical assistance for the design and construction of social housing for their own household". It is part of the social right to housing provided for in the Brazilian Constitution of 1988, aiming at the right to decent housing for families with monthly income of up to three minimum wages (BRASIL, 2008; Balbim et al., 2024). According to Law No. 11,888/2008, technical assistance within the scope of ATHIS "covers all work of design, monitoring and execution of the work by professionals in the areas of architecture, urban planning and engineering necessary for the construction, renovation, expansion or land regularization of the household". In addition to the right to housing, the technical assistance service also seeks to: make better use of "the built space and its surroundings"; formalize the construction or renovation of the household with the public authorities; "avoid the occupation of areas at risk and of environmental interest"; and ensure that the occupation of urban land is in line with the relevant legislation, notably urban and environmental (BRASIL, 2008).

- **Technical Consultancy**

This is a term commonly used to refer to non-profit organizations formed by architects, social workers, engineers, lawyers and other professionals with the purpose of providing technical consultancy to social movements struggling for guaranteeing their right for housing, communities and organized groups seeking access to housing production, whether or not with state participation, and other social policies. The development of these entities dates back to the state-sponsored promotion of self-management mechanisms. The so-called Technical Consultancy (*Assessoria Técnica* in Portuguese) has developed mainly from São Paulo, and today is mostly present in the southern and southeastern regions of the country. More recently, and with emphasis on the support and promotion of the CAU system, in addition to the initiatives of residency (postgraduate training) in architecture and urbanism of universities, the northeastern

region is also experiencing a significant increase in the number of technical consultancies<sup>51</sup>.

- **Habitat Health**<sup>52</sup>

“The notion of habitat health encompasses the building, sanitary, environmental, and landscape conditions related to housing and the urban setting that guarantee the quality and adequacy of the internal and external environment of the house, ensuring the dignity of the lives of its residents and the appreciation of the place of life.” (Balbim et al., 2024).

- **Social Production of Housing**

“Social production of housing refers to the various forms of housing production, which involve, to varying degrees, formal circuits of the economy, whether public or private, but which keep the organization of the process and the definition of the main guidelines of the project and post-occupancy in the hands and in the mechanisms of collective organization of the residents themselves.” (Balbim & Krause, 2014, p. 190). In the field of public housing policies, the actions already developed in Brazil related to the social production of housing, including housing improvements, have always had the status of “alternative programs”. Consequently, there is a huge housing stock in precarious settlements throughout the country, with various inadequacies and, still, devoid of specialized technical work in its production (Balbim et al., 2024).

- **Self-management**

---

<sup>51</sup> For more information, see: Fórum de Assessoria Técnica Popular do Nordeste: <https://forumatpne.wixsite.com/site/publicacaoatual> and also Rede Moradia-Assessoria: <https://www.moradiaassessoria.org.br/mapa>.

<sup>52</sup> The notion of habitat health was developed from collective discussions for the design of the programmatic modeling for ATHIS, more specifically in the context of the IPEA-CAU/BR partnership. The definition of this broad term is part of the objective of an ATHIS program. This definition, as well as others associated with it, can be found in the Research Report “Project 'Logical modeling for programmatic structuring of Technical Assistance and Support for Social Housing (ATHIS)'”, available in Portuguese at: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12191> (Preliminary Publication).

Self-management can be understood as a means of productive and social organization, a concept used since the beginning of the 19<sup>th</sup> century, when it emerged as an alternative mode of production to the prevailing capitalist model. Equality among people constitutes the maxim that underlies self-management, and self-management associations seek to collectively overcome vulnerabilities by addressing gaps produced by the lack of public policies or even in association with policies to encourage self-management. The first comprehensive experience of self-managed housing production in Brazil took place in São Paulo, under the administration of Luiza Erundina from 1988 to 1992, in the context of the FUNAPS-Comunitário Program, which consolidated previous community experiences, some of which were even fostered in the last years of the National Housing Bank (BNH), which was extinguished in 1986. In 2004, the creation of the Crédito Solidário Program by the first government of President Lula da Silva had associations and cooperatives as operators of the process, with freedom to manage the resources allocated to the production of their own homes. This modality, from 2009 on, becomes part of the Minha Casa Minha Vida (MCMV) program, an axis called "Entities" (Guillerm and Bourdet, 1976; Lefebvre, 1969, Moreira, 2009; Balbim et al., 2024).

## **RESULTS AND DISCUSSION**

### **HOUSING IMPROVEMENTS IMPACTS**

Studies point to the difficulty of assessing the impacts of housing improvements on society and the environment, or even of individualizing them, due to their non-linearity, subjectivity, and potential or accomplished “cascading” or spillover effects (Balbim et al., 2012; Balbim & Krause, 2019; Frediani et al., 2023). For example, in the programmatic structuring of housing improvements promoted by the CAU/Brasil system, through ATHIS, at least 116 causes and 125 consequences of the problem faced could be listed (IPEA, 2023).

Another shortcoming in the assessment of the impacts of housing improvements is the fact that it is not always possible to forecast how individuals' lives would have unfolded in a scenario without housing improvements, as there are multiple factors involved in such projections. In other words, what is known in impact assessment as "counterfactual" is difficult to replicate in habitat policy topics.

Finally, the lack and difficulty of producing data on precarious settlements and housing inadequacies also make it difficult to measure and assess the impacts of improvements (Denaldi, 2022).

At the same time that difficulties arise in measuring the impacts of improvements that are diverse, complex, and subjective, these characteristics contribute to the transversality of the theme of housing improvements in relation to the SDGs and in helping to achieve the 2030 Agenda.

In this perspective, several studies seek to measure and suggest methodologies that allow for an approximation of the measurement of these impacts, in order to present concrete data regarding the benefits of investment in housing and, more specifically, in housing improvements. This section presents a brief overview of this literature, in order to exemplify in a broad way the impacts that housing improvements can promote.

Based on the findings of the IPEA/CAU-Brasil research (Balbim et al., 2024) and the literature review cited here, it can be said that housing improvements have direct impacts on the entire economy and on the conditions for achieving full citizenship.

Here we list the main economic sectors and aspects of everyday life impacted by housing improvements, for which there is some degree of evidence of these impacts. Below we present related studies so that they can be analyzed and measured. They are: 1) GDP growth and reduction of inequalities; 2) local and solidary economy; 3) job creation; 4) decent work; 5) community life; 6) women's empowerment and gender policies; 7) environment; 8) food security; 9) safe water access; 10) sanitation access; 11) family health; 12) community health; 13) mental health; 14) health system and policy; 15) human dignity and basic hygiene, especially for women; 16) access to transportation, access to electrification and other services; 17) education, especially early childhood education; 18) security; 19) happiness; 20) access to rights; 21) environmental resilience; 22) climate conditions of the living environment; 23) land tenure security.

Thus, as will be further detailed, it is observed that investing in housing improvements can meet or even exceed the targets and indicators set for SDG 11. It is therefore relevant to analyze in greater depth the relationship between these interventions and the other SDGs in order to contribute to greater articulation, integration, and transversality of this agenda.

A recent report published by the NGO *Habitat for Humanity* (Frediani et al., 2023) shows that the eradication of inadequacies effect in terms of income can generate a direct impact of up to 10.5 percentage points on GDP over the years. It also points out that the economic growth and improvement of living standards in precarious settlements would have an economic impact greater than the cost of ensuring adequate housing for many countries.

The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) estimates that the construction sector not only has the potential to drive a country's economy, but can be key to the resumption of economic growth, such that for every 1% growth in the construction sector, the GDP growth rate can increase by up to 0.07% (Housing..., 2022). In Brazil, the Growth Acceleration Program (PAC), initiated in 2007, was an example of how the construction sector can contribute to boosting the economy.

Sometimes the inability of residents to invest in their housing can be an obstacle to improving their households and living conditions. This problem can be addressed through people-led or community-led initiatives – which can be supported by public policies, as has already occurred in Brazil – such as loans from cooperatives, community banks, and local currencies that help to stimulate the local economy without leaking money into the upper circuit of the economy (Santos, 1975; Moreno, 2022; Pupo, 2022).

Investments in housing improvements and the urbanization of precarious settlements (slum upgrading) contribute to fostering job creation<sup>53</sup> and decent work<sup>54</sup> in these spaces, especially in contexts of initiatives with people-led or community-led partnerships and self-construction, as demonstrated by the study by Smith and Brown (2019). In precarious settlements, self-construction is the norm, especially in the Global South, revealing great potential for the establishment of public-popular partnerships<sup>55</sup> in this area, with positive impacts on the social capital of communities.

---

<sup>53</sup> It is important to note that studies that estimate the number of jobs created are based primarily on the construction of new homes, with no data available for jobs created by housing improvement projects.

<sup>54</sup> The concept of decent work is central to the Sustainable Development Goals and the 2030 Agenda, and is understood as productive and quality work, in conditions of freedom, equity, security, and human dignity. More information at: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>.

<sup>55</sup> In recent years, the term "public-popular partnerships", or PPPop, has been used in a generic way to refer to partnerships with the organized civil society to enable and expand self-management initiatives and others, such as the case of housing improvements. In 2019, Bill 4517 was presented, which establishes the Public-Private Popular Partnership - PPPP, within the scope of the competence provided for in Articles 24, item I, 25, 1<sup>st</sup> paragraph and Article 182 of the Federal Constitution and in Federal Law

It is important to note that job creation is primarily, but not exclusively, for the residents of precarious settlements. Taking as an example Technical Assistance and Support for Social Housing (ATHIS, Law 11,888/2008) initiatives, interventions that result in housing improvements employ professionals in the fields of architecture and engineering, directly related to the construction sector, but also in the areas of health, social assistance, law, and others indirectly related.

On the same topic, Degert et al. (2016) highlight the potential to create economic opportunities based on community empowerment, starting from housing conditions and initiatives associated with the local community. This would contribute to strengthening the lower circuit of the urban economy (Santos, 1975). Similar experiences have had positive impacts on strengthening community aspects in the context of the struggle for housing and the emancipation of women, emerging from initiatives promoted by community banks (Pupo, 2022).

Smith and Brown (2019) also assess that, beyond job creation, investments in housing improvements can sometimes promote changes in the livelihoods of residents of precarious settlements. In the case study conducted in Kenya by the authors, it was observed that the improvement of housing conditions – in this case, access to larger plots – led 90% of households to start developing activities related to urban agriculture.

This finding by Smith and Brown (2019) reveals the complexity and cascading or spillover impacts that investment in housing improvements can promote. In this case, there was an indirect boost to urban agriculture, which in turn has positive impacts on the environment, notably on the ecological footprint of cities, as well as on food security, the promotion of the local economy, and others.

When it comes to improvements associated with access to basic services, studies observe the direct impact of promoting access to water supply and sanitation on the health of residents (Degert et al., 2016). In this context, it is worth revisiting the WHO data that for every dollar invested in water and sanitation, there is a return of 4.3 dollars saved in the health system (Every..., 2014).

---

No. 10,257, of July 10, 2001 – the Estatuto da Cidade (City Statute). Recently, an article was published in the Argentine newspaper Pagina 12 about similar partnerships specifically for housing improvements executed with resources from the tax on large fortunes (See: <https://www.pagina12.com.ar/572683-pala-pico-e-inclusion-el-plan-de-integracion-sociourbana-en-?ampOptimize=1>).

In addition to health, the lack of water supply in housing primarily impacts the lives of women and girls, as they are typically responsible for collecting water, facing challenges also related to sanitation and menstrual hygiene (UN, 2016). The lack of sanitation facilities in households also negatively impacts these realities, and initiatives such as the “Nenhuma Casa sem Banheiro” (No house without a bathroom) project from the Rio Grande do Sul Council of Architecture and Urbanism (CAU/RS) have a positive impact on the dignity, health, quality of life and gender security of women living in precarious settlements (Somekh and Balbim, 2023; “Nenhuma...”, 2020).

Considering the provision of basic services from both a quantitative and qualitative perspective, the positive impacts are multiplied. Samad et al. (2016) observed that access to electricity is associated with a 9.6% increase in the income of residents of precarious settlements. However, if the access is to a stable service, without interruptions or blackouts, the observed increase in income was 17%.

A similar situation was also observed during the COVID-19 pandemic in Brazilian precarious settlements, as residents of these localities had difficulty complying with WHO hygiene recommendations due to interruptions and intermittent water supply (Rodrigues, 2021).

Irregularities in the provision of basic services can also lead to lost opportunities for work or education (Obolensky et al., 2019), for example in the case of problems with public transportation, or the difficulty of young girls attending school during their menstrual period (UN, 2016).

It is estimated that amounts between 0.1 and 0.2% of GDP are lost annually due to the provision of unreliable services to users – such as the aforementioned cases of blackouts, water shortages, and transportation disruptions (Obolensky et al., 2019).

In the case of education, housing improvements can increase the results of children's education, since aspects of housing that are improved, such as natural and electrical lighting and adequate natural ventilation, as well as space for activity, contribute to studying and carrying out educational tasks in the context of the home and can thus have an impact on education. Consequently, adults who have had their education interrupted will have greater difficulties in finding jobs and obtaining income (Cunningham and MacDonald, 2012). According to Frediani et al. (2023), the expected school attendance rate could increase by up to 28% in some countries. Globally, up to

41.6 million children and young people could be enrolled in primary and secondary education as a result of housing improvements, which is equivalent to 16.1% of the total number of children and young people who currently have no access to education (idem).

In the health field, housing improvements have enormous potential not only in improving the health of the residents themselves, but also in the savings generated for the health system and in improving the environmental conditions associated with health (Henson et al., 2020; Gomes, 2021). As for life expectancy, the eradication of inadequacies could increase up to 4%, or 2.4 years more on the world's average, solely due to the direct effect of ensuring access to adequate housing in precarious settlements (Frediani et al., 2023). On a global scale, up to 738,565 deaths could be avoided annually (idem), a number greater than that resulting from the eradication of malaria.

Adebowale et al. (2017) found a correlation between households built with inadequate or precarious materials and the mortality of children under five years old in Nigeria. Cattaneo et al. (2009) observed a decrease in diseases caused by parasites, diarrhea, and anemia in young children after housing improvement actions that cemented the floors of the dwellings, previously made of earth. There was also an improvement in the cognitive development of these children.

In the field of mental health, an increase in stress has been observed in low-income groups for people who do not own their own homes (Bloze and Skak, 2012). At the same time, well-being and quality of life have increased with satisfaction with their housing, reducing levels of depression and stress (Cattaneo et al., 2009).

Another subjective impact was observed by Galiani (2016). In this research, in Latin America, it was found that residents of households that were the focus of housing improvements were happier with their quality of life, observing in some cases a feeling of greater security and also an improvement in the health of children.

Soares (2007), Ferreira and Santana (2013), Silva and Burnett (2015), Albernaz et al. (2017), and Smith and Brown (2019) also observed that housing improvement initiatives with people's participation were able to establish a collective identity of communities, as well as improve the ability to defend their rights, being other subjective aspects of the impacts of improvements.

Considering environmental issues, housing improvements make dwellings and their residents – and, to a greater extent, settlements in general – more prepared for risks

related to the climate crisis, through greater adaptability of structures that allow avoiding or reducing possible negative effects of disasters or environmental catastrophes (Satterthwaite et al., 2020).

In this sense, we can cite households with greater thermal comfort that help residents withstand extreme temperature waves, drainage structures appropriate to the reality of each settlement, households that allow and preserve ecosystem functions, contributing to the reduction of disaster risk, mapping of areas with the highest geological and environmental risk to identify the need for relocations, and the installation of alert and evacuation systems for extreme cases (UNISDR, 2015; Satterthwaite et al., 2020).

However, it is important to note that environmental improvements are not always able, on their own, to prevent all types of environmental risks in precarious settlements. Some risks require integrated public policy actions, which may even go beyond the scope of the settlement, such as the need for comprehensive and integrated stormwater management programs to prevent flooding and inundation in settlements (Satterthwaite et al., 2020). One possible strategy for public policy is the definition of typologies that indicate the kind of intervention or action required, for example, in local plans for social housing (PLHIS) or in inter-municipal housing diagnoses (Denaldi, 2022).

Degert et al. (2016) list air quality and biodiversity conservation as points that are usually not included in the scope of housing improvement projects or, as mentioned earlier, cases in which the necessary actions go beyond the scope of the project, requiring articulations between different public policies.

In this sense, Denaldi and Ferrara (2018) highlight the persistence of the challenge of articulating urban and environmental public policies, a challenge similar at the global scale (Frediani et al., 2023), despite the advances observed in slum upgrading actions in Brazil (Balbim and Krause, 2019).

It is important to note that there have been advances and setbacks in this articulation. In the case of land regularization, the enactment of Law No. 13,465/2017 made it a predominantly bureaucratic practice in Brazilian housing policy, weakening the environmental aspects it previously carried in the repealed legal framework; and the re-edition of the Minha Casa, Minha Vida (MCMV) program in 2023 did not reverse this change (Balbim, 2022; Balbim, 2023).

On the other hand, the MCMV previously had initiatives – albeit limited – to install solar panels for the generation of sustainable electricity, with proven viability (Souza and Ferreira, 2019) and great social potential, as it is understood to improve the quality of life for families and communities (Melo et al., 2018). In this sense, the re-edition of the program in 2023 included a "green subsidy", which provides additional funding for projects that incorporate sustainable technologies (Balbim, 2023). These are issues that should be given greater prominence in the program's actions, seeking greater alignment and integration with the 2030 Agenda, the SDGs, as well as the sustainability, adaptability, and resilience of human settlements, particularly precarious settlements, from the perspective of "leaving no one behind".

### **HOUSING IMPROVEMENTS ACTIONS AND IMPACTS ON THE SDGs AND THEIR INDICATORS**

Continuing the effort to formulate a structured program or policy for housing improvements based on evidence, we sought to relate the potential and expected impacts of actions and guidelines associated with housing improvements verified in the programmatic structuring under development in partnership with CAU/Brasil to each of the 17 SDGs.

The potential and expected impacts were classified as direct and indirect, and it was found that housing improvement actions, listed from the programmatic structuring, impact all 17 SDGs, 9 of them directly and 8 indirectly.

In addition to the analysis of potential impacts, we verified the national goals<sup>56</sup> and indicators of each SDG that were most closely related to actions and guidelines of a housing improvement program. The analysis began by listing the SDGs and identifying the actions related to each one, with a focus on the structure of Brazil's housing improvement programs, particularly at the federal level. The next step involved establishing the same connections to identify national targets and related indicators,

---

<sup>56</sup> The global targets were adapted to Brazil's priorities, taking into account national strategies, plans and programs and the country's challenges of the country. More information at: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8636/1/Agenda%202030%20ODS%20Metas%20Nac%20dos%20Obj%20de%20Desenv%20Susten%202018.pdf>.

carefully examining hundreds of SDG targets and indicators in the context of housing improvements<sup>57</sup>.

In total, 27 national goals and 38 indicators are related to housing improvements, revealing the adherence of this policy to the broader framework of the SDGs and, above all, indicating the diversity of possibilities for evaluating the efforts that may be made by the State and society to overcome housing precariousness.

## **MEASURING AND UNDERSTANDING THE NEED FOR HOUSING IMPROVEMENTS IN BRAZIL**

There are several challenges to measuring the need for housing improvements around the world, as well as to the development of public policies and their necessary monitoring and evaluation.

In order to support the planning of this public policy in Brazil, based on evidence of the scale and multiplicity of the problem, we looked at administrative records for alternatives to census restrictions that would make it possible to qualify the inadequacies and produce indicators that are adherent, at least, to the municipal level.

In Brazil, the main indicator used to monitor housing needs is the sequence of studies on the housing deficit, produced by João Pinheiro Foundation (FJP, 2021). This study highlights four components of the quantitative housing deficit, which represents the demand for a new household: precarious (or rustic) households, excessive density (crowding) of rented households, families sharing a housing unit and excessive urban rent burden.

Additionally, there is the so-called *qualitative* housing deficit, that is, the inadequacy of households, which reflects the portion of the population that lives in durable permanent housing, but with some type of building precariousness, urban precariousness (lack of utilities) or in a situation of land tenure insecurity, representing the demand for housing improvements, urban services and land tenure regularization.

---

<sup>57</sup> The detailed analysis is not included in this article, but you can find it in the technical note "Dimensions, Costs, Impacts of Housing Inadequacies and Their Relation to the Sustainable Development Goals: Support for a National Housing Improvement Program in Brazil," available at: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12397>.

The FJP study contemplates a municipal estimate every 10 years, based on the Demographic Census sample, and an aggregate estimate by state and metropolitan region in the intercensal period based on the National Household Sample Survey (PNAD).

The João Pinheiro Foundation methodology has undergone several adaptations since its first publication in 1990 (FJP, 2021). In the most recent publication, it started using administrative records from CadÚnico to estimate improvised households, since the question referring to this component was not included in the Continuous PNAD, the IBGE survey that subsidized the estimate for the 2016-2019 period. In the next publication of the municipal housing deficit, the FJP's methodology will have to undergo yet another revision, as the 2022 Demographic Census sample questionnaire<sup>58</sup> did not include questions about the value of rent and access to electricity. Thus, there is the possibility that new models for measuring the housing deficit will be proposed in order to respond to the demands for improving public policies, as reported here.

- **CadÚnico as a database for quantifying/qualifying inadequacies**

CadÚnico has been used as a data source to monitor the evolution of Espírito Santo state's housing situation by the Jones dos Santos Neves Institute (IJSN) since 2015. This made it possible to identify the municipal quantitative housing deficit annually and establish the deficit profile by the following categories of analysis: sex, race, age group, education, occupation and disability (IJSN, 2019). Taking the IJSN study in Espírito Santo as a reference, the Mauro Borges Institute (IMB) produced a similar study for the state of Goiás (Lima, Prado & Cardoso, 2018). The same methodology was adapted by IPEA to investigate the existence of a housing deficit in the previous housing situation of the families who moved to the Minha Casa Minha Vida program estates, in the country's 20 largest cities (CMAP, s/d; Krause, Nadalin, Pereira and Simões, 2023).

Due to the need to estimate the housing deficit and inadequacy at the municipal scale, Feitosa, Cunha and Rosembach (2023) also proposed a methodological approach for estimating the housing deficit with data from CadÚnico. In this study, the qualitative housing deficit is also computed, referring to building and urban precariousness, a component that was not addressed in the IJSN and IMB methodologies.

---

<sup>58</sup>

[https://censo2022.ibge.gov.br/np\\_download/censo2022/questionario\\_amostra\\_completo\\_CD2022\\_atualizado\\_20220906.pdf](https://censo2022.ibge.gov.br/np_download/censo2022/questionario_amostra_completo_CD2022_atualizado_20220906.pdf)

- **What are the shortcomings of CadÚnico and what can be improved?**

Two initial considerations are in order here. It is important to highlight that the data contained in CadÚnico are self-declared and it has therefore been recommended that the responsible ministry build a verification strategy, through sampling, which could improve the reliability of the data (CMAP, s/d).

Another caveat concerns the profile of the families enrolled in CadÚnico. In general terms, CadÚnico can register families with a monthly per capita family income of up to ½ minimum wage, or up to 3 minimum wages of total monthly family income, or who have an income above these, but are linked to or have an interest in some welfare program or benefit that uses CadÚnico in its concessions. On the other hand, the main social programs that actively search and include families in the Register have lower income limits: in the case of Bolsa Família<sup>59</sup>, the limits are usually lower than ¼ of the minimum wage of per capita household income, which is also the income limit for families covered by the Continuous Cash Benefit Program (BPC)<sup>60</sup>. Therefore, it is possible that potential beneficiaries of other programs and actions, such as ATHIS, have not necessarily been included in CadÚnico through an active search. Therefore, registered families would correspond, in general, to the most vulnerable portion within the universe of families eligible for programs and actions that can also reach families with higher income – still within a low-income segment, roughly speaking (Krause, Nadalin, Pereira and Simões, 2023).

Seen from another angle, these indications show a tendency to consider the families enrolled in CadÚnico as that portion of the beneficiaries who have the highest priority for ATHIS and housing improvements, which is why we continue to use this cut-off. It is also reinforced that CadÚnico has “an almost censitary coverage of the poor population and their living conditions, which allows diagnoses to be made in order to define and operationalize the country’s social policies” (Direito; Koga and Licio, 2023:45).

On the other hand, CadÚnico has been heavily impacted by political issues in recent years, which is why we decided to use the 2019 database, which is considered to

---

<sup>59</sup> Bolsa Família is Brazil's largest cash transfer program.

<sup>60</sup> The Continuous Payment Benefit (BPC) is a guarantee of one minimum wage per month to the elderly aged 65 or over or to people with disabilities of any age.

be more accurate<sup>61</sup>. The current scenario is one of improving the database, including new families via social programs, especially the MCMV, and the possibility of identifying their location through geocoding, which is fundamental for using the database in intra-urban analysis and for precision in defining the universe of beneficiaries of policies such as the housing improvements.

- **Quantitative analysis of housing inadequacies from CadÚnico**

To analyze the demand for housing improvement policies, only permanent owner-occupied homes were considered. In other words, improvised, collective or rented homes were not considered. Furthermore, the address declared by the families was used to identify apartment-type homes that may not be eligible for some types of housing improvement.

Rooming houses were considered, a reference to what are commonly called tenements<sup>62</sup>. This caveat is made because this is the only variable used that overlaps with the method used by the FJP to calculate the housing deficit.

There is also the exception of rustic households, which, although considered, are highlighted in the totals. Because they have inadequate wall materials, they would require partial or total reconstruction of the household, an item provided for in housing improvement policies such as the successful efforts of the Federal District Government's Housing Development Company (Codhab-DF). This universe will be computed and analyzed separately, due to its high cost and also because it is understood that the solution may involve new housing units.

In the case of households with building precariousness, the need for housing improvements can be read directly from the situation of inadequacy. For example, households without a bathroom require the construction of a new bathroom, either isolated or contiguous.

---

<sup>61</sup> According to the analysis carried out by Direito, Koga and Licio (2023:46) for the publication *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas*, “CadÚnico went through different expansion movements until 2016, when trends of retraction and demobilization or, even, redirection of capabilities began to be identified, presenting the risk of dismantling the institutional environment built until then”. Despite this recent “dismantling”, CadÚnico has once again become a priority for the federal government and the methodology proposed here can be immediately used in the revised bases in 2023.

<sup>62</sup> Cortiços, in Portuguese.

With regard to urban precariousness, the data source does not allow identifying whether it occurs due to the lack of public utilities' coverage or the lack of connection to them (water, sanitation and electricity). Once there is no sewage system, for example, it may be possible to connect to the general network (drainage) when available; otherwise, the installation of a septic tank can be considered, still a housing improvement, in contexts where their use is acceptable. In this sense, it was decided to encompass all the components on the understanding that, with or without the immediate possibility of connection to the service network, there is a need for housing improvements, or the installation of a water tank as an alternative to the non-existence or intermittency of the supply service.

Having made these initial considerations, Table 1 lists the types of inadequacies, their description and the corresponding demand identified by CadÚnico. The solutions presented on Table 2 are based on the regulations of the federal government's Land Regularization and Housing Improvement Program (RegMel)<sup>63</sup>.

Based on the demand for housing improvements from CadÚnico and the individual costs of the solutions, an initial estimate of the overall cost of a program with this scope was made, which is shown in Table 2. The individual costs used are those provided in the RegMel Program normative, with the exception of the estimate for total reconstruction, which was obtained by using as reference the costs for building a single-family, ground-floor, 43.6 m<sup>2</sup> household used by SINAPI<sup>64</sup>. Individual costs vary by state, so the reference value presented is an average of the global costs divided by the demand.

Of the 28,884,000 families registered in CadÚnico in 2019, 28,767,688 had complete and consistent records and were therefore considered in the analysis. Thus, the proposed methodology indicates that at least 13,408,451 families (46.6%) of the total of 28,767,688 included in the analysis could benefit from a program of free technical assistance and housing improvements.

---

<sup>63</sup> The regulations for the RegMel Program can be found in the publication: Casa Verde Amarela. Instruction manual. Land Regularization and Housing Improvement Program. 2021. 45p. In addition to this, the costing sheets for the housing improvement kits were also used to draw up and refine the inadequacies to be dimensioned.

<sup>64</sup> SINAPI is the National Research System for Construction Costs and Indexes. Information available at: [https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-demonstracoes-de-uso-fichas-tecnicas/Ficha\\_Tecnica\\_13105.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-demonstracoes-de-uso-fichas-tecnicas/Ficha_Tecnica_13105.pdf).

Based on this demand, it is estimated that an investment of over R\$ 118 billion would be necessary in housing improvements, without considering cases of housing deficit (total reconstruction of rustic households). Considering total reconstruction, the global costs would be of R\$ 192 billion.

It is important to highlight the limitations of the methodology applied. The number of beneficiaries and costs could be even higher, since, as already pointed out, not all low-income families are registered in CadÚnico and there are other types of building inadequacies that are not registered by the questionnaire. On the other hand, it is not possible to state that the proposed solutions are applicable in all cases in which precariousness has been identified. It is possible that some households without public water supply already have a water tank, for example. Therefore, the quantitative analysis of demand and global costs is a work in progress. The research foresees the inclusion of new data sources, which will be combined to obtain a more accurate estimate.

The RegMel program proposed to invest resources through "housing improvement kits" for each type of inadequacy. It is understood that the Ministry of Regional Development (MDR) took as a basis for the elaboration of the kits suggestions and evaluations carried out by the Inter-American Development Bank, IDB (Eloy et al, 2021), in addition to the results of partnerships with the Federal Comptroller General's Office (CGU) and the Federal Court of Accounts (TCU).

The typology of inadequacies presented below was drawn up based on the CadÚnico variables (table 1 and solutions presented), the housing improvement kits of the RegMel Program and the housing improvement kits developed by the Federal District Government (GDF) through the Housing Development Company (Codhab) and, obviously, the identification of the type of inadequacy referring to each of these kits.

The forms of inadequacy presented are being used as variables in the IPEA/CAU/Brasil research, which is currently in the data collection phase. A research form was designed so that local governments, entities and organizations that carry out housing improvement actions can inform the dimension of the evidenced precariousness and their specific types of inadequacies. This next stage of research, together with the preliminary data presented here, was announced at the Housing Week of CAU/Brasil, held in the city of Aracaju, state of Sergipe, in the Northeast of Brazil from July 25 to 29, 2023, which celebrated the 15<sup>th</sup> anniversary of the ATHIS law.

Table 1. Number of families with inadequacies and respective solutions.

Type of inadequacy	Housing Improvement Solution	Description	Number of families (CadÚnico, 2019)		
			Urban	Rural	Total
Inappropriate Wall Material	Total reconstruction	Families who live in a household where the predominant material of the external walls is reused wood, straw, or other material (except masonry, rustic wooden walls and adobe).	410,405 (4.9%)	372,066 (7.4%)	782,471 (5.8%)
	Exterior wall cladding	Families who live in a household where the predominant material of the external walls is adobe without plasterwork.	98,708 (1.2%)	254,891 (5.1%)	353,599 (2.6%)
Excessive density with the possibility of housing improvement	New isolated/contiguous room	Families who live in a household where 3 or more people sleep in one bedroom, excluding apartments.	2,767,963 (33%)	850,727 (16.9%)	3,618,690 (27%)
Lack of bathroom	New isolated/contiguous bathroom	Families who live in a household without a bathroom or toilet, either in the household or on the property, excluding apartments.	381,457 (4.6%)	978,445 (19.4%)	1,359,902 (10.1%)
Inadequate Floor Material	Cement screed and ceramic tile flooring in a standard room	Families who live in a household where the predominant material of the floor is earth or reclaimed wood.	471,867 (5.6%)	537,916 (10.7%)	1,009,783 (7.5%)
Lack of Piped Water	Review/installation of plumbing and sanitary installations	Families who live in a household without piped water in at least one room.	924,965 (11%)	1,925,031 (38.3%)	2,849,996 (21.3%)
Lack of sewage	Septic tank and drainfield	Families who live in a household without connection to a sewage or septic tank system, excluding apartment-type homes.	4,379,630 (52.3%)	2,861,776 (56.9%)	7,241,406 (54%)
Absence of Water Supply by Public Network	Water tank	Families who live in a household that is not connected to the general distribution network.	2,110,541 (25.2%)	3,500,856 (69.6%)	5,611,397 (41.8%)
Lack of electricity in the household or rooms	Review/installation of internal electrical network	Families who live in a household without an electricity meter.	1,264,080 (15.1%)	738,442 (14.7%)	2,002,522 (14.9%)
Total number of families living in their own household with at least one type of inadequacy			8,377,532 (36.8%)	5,030,919 (83.5%)	13,408,451 (46.6%)
Total number of families registered in CadÚnico			22,742,536 (100%)	6,025,132 (100%)	28,767,668 (100%)

Source: prepared by the authors

Table 2. Individual costs of solutions and global costs of a Housing Improvement Program

Type of inadequacy	Housing Improvement Solution	Average individual cost of the solution	Global costs of the Program
Inappropriate Wall Material	Total reconstruction	R\$ 95,500.28	R\$ 74,726,196,082.00
	Exterior wall cladding	R\$ 7,368.87	R\$ 2,605,624,470.00
Excessive density with the possibility of housing improvement	New contiguous room	R\$ 14,372.66	R\$ 52,010,190,238.00
Lack of bathroom	New contiguous bathroom	R\$ 11,230.32	R\$ 15,272,133,692.00
Inadequate Floor Material	Cement screed and ceramic tile flooring in a standard room	R\$ 992.05	R\$ 1,001,754,361.00
Lack of Piped Water	Review/installation of plumbing and sanitary installations	R\$ 2,624.06	R\$ 7,478,569,544.00
Lack of sewage	Septic tank and drainfield	R\$ 4,702.52	R\$ 34,052,851,435.00
Absence of Water Supply by Public Network	Water tank	R\$ 711.15	R\$ 3,990,572,827.00
Lack of electricity in the household or rooms	Review/installation of internal electrical network	R\$ 924.72	R\$ 1,851,768,765.00
Global costs WITHOUT total reconstruction			R\$ 118,263,465,332.00
Global costs WITH total reconstruction			R\$ 192,989,661,414.00

Source: prepared by the authors

Table 3. Housing improvement services related to the different types of inadequacies.

Type of inadequacy	Housing Improvement (Solution)
Rustic household, expressed in inadequate wall material	Partial reconstruction or wall cladding or total reconstruction
Excessive density with the possibility of renovation	New isolated/contiguous room
Lack of bathroom	New isolated/contiguous bathroom
Inadequate Floor Material	Cement screed and ceramic tile flooring in a standard room
Lack of Piped Water	Review/installation of plumbing and sanitary installations
Lack of sewage	Septic tank and drainfield
Absence of Water Supply by Public Network	Water tank
Lack of electricity in the household or rooms	Review/installation of internal electrical network
Inadequate coverage*	Total roof replacement without reuse of existing materials or partial roof replacement with reuse of existing materials
Inadequate bathroom*	Bathroom renovation
Inadequate household accessibility*	1 meter accessibility ramp module
Inadequate bathroom accessibility*	Adapted bathroom
Non-existent internal coating*	Internal coating (plasterwork) and painting with PVA latex for wall [cost per room]
Non-existent external coating*	External coating (plasterwork) and painting with acrylic PVA for a 42 m <sup>2</sup> household
Non-existent / Inadequate door*	Door removal/installation
Non-existent / Inadequate window*	Window removal/installation
Non-existent / Inadequate roof insulation*	Roof insulation installation
Lack of ventilation in the room**	Construction of a ventilation shaft
Inadequate door and window structure**	Structural repair (beams/joists)

\* Inadequacies incorporated from the RegMel normative

\*\* Inadequacies incorporated from the Codhab-DF practices

Source: prepared by the authors

Once this set of 19 types of inadequacies to be tackled by public policy has been defined, at first through kits, and knowing that only 8 types of inadequacies can be estimated by CadÚnico, information is being sought regarding the surveys of the housing conditions of the dwellings that are the subject of already implemented housing improvement policies.

In this way, we hope to be able to infer the behavior of the variables not present in CadÚnico by comparing them with the general picture observed from the data collected, coming from experiences on a sub-national scale - whether regional, state or local - in order to measure the demand for housing improvements or even for carrying them out.

Finally, the most auspicious initiative in the research to qualify and quantify the necessary housing improvements comes from the Institute of Architects of Brazil, Maringá branch (IAB-Maringá), in partnership with the João Pinheiro Foundation and CAU/Brasil. The IAB-Maringá, together with the Municipal Health Secretariat, built a municipal housing diagnosis instrument that consists of a questionnaire applied by Community Health Agents (ACS) with a focus on sanitary and housing conditions that affect the health of citizens (Ferreira, 2022). The first data from this survey, as well as the questionnaire, were kindly provided to IPEA and used in the definition of the proposed methodology, as well as in previous analyses that corroborate the intention to "extrapolate" the inadequacy variables of CadÚnico to the larger set of existing realities.

It is currently being evaluated, and the stage of analysis of the technical and state capabilities of this research will seek to show, that this initiative in Maringá is a kind of pilot for the most consistent and viable model for collecting data on the health of, their households and their living environment.

In the next steps of this research, the preliminary results of the survey in Maringá and practical intervention experiences gathered in partnership with CAU/Brasil and CAU/UF will be used to estimate the types of housing inadequacies that are often associated, as well as an average estimate of the costs of interventions.

## **CONCLUSIONS REGARDING THIS STAGE OF THE RESEARCH**

This article sought to highlight the transversality of the theme of housing improvements in relation to the SDGs, pointing out the relationships between housing

improvements and the SDGs and their potential in the accomplishment of the 2030 Agenda in Brazil.

It was identified that housing improvements are directly or indirectly related to all 17 SDGs, with 26 Brazilian indicators functional for the assessment of housing improvements, in addition to 12 indirectly related.

Additionally, it is important to highlight that housing improvements are directed primarily to the most vulnerable groups of the population, in line with the SDGs' "Leave no one behind" pillar and with the principles that rule the federal government's social policy based on CadÚnico.

The links between SDGs and housing improvements reveal the centrality and potential of housing improvements, as a public policy, to act as an umbrella for sectoral policies that converge towards the 2030 Agenda.

In this sense, IPEA and partners, notably CAU/Brasil, have been developing efforts to define a programmatic structure for a housing improvements' public policy in Brazil, embodying this potential.

With the diagnosis in hand, which at the moment is an estimate of the existing inadequacies, the next step is to quantify technical and state capacities and to calculate the necessary investment volume to overcome these ailments and advance the country towards a less unequal society, with greater access to services and opportunities, sustainability, and resilience.

## REFERENCES

ADEBOWALE, S. A.; MORAKINYO, O. M.; ANA, G. R. Housing materials as predictors of under-five mortality in Nigeria: evidence from 2013 demographic and health survey. **BMC Pediatrics**, v. 17, n. 1, p. 1-13, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12887-016-0742-3>.

ALBERNAZ, M. P. G. L. de. et al. Resistência e melhoria habitacional: reflexões sobre uma atuação dialógica junto à Comunidade Indiana na cidade do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** 2017.

BALBIM, R. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida**: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea, mar. 2022. (Texto para Discussão, n. 2751).

BALBIM, R. **O Minha Casa Minha Vida voltou, ou trata-se do marco de uma Política Nacional de Urbanização?** Análise do Relatório da Comissão Mista que analisa a MP 1.162/2023. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12091/4/NT\\_39\\_Dirur\\_O\\_Minha\\_Casa.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12091/4/NT_39_Dirur_O_Minha_Casa.pdf).

Balbim, R., Becker, M. F., Cassiolato, M., Krause, C., & Nadalin, V. **Meta-avaliação**: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários.

Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 1704). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1265>.

BALBIM, R. et al. **Relatório de pesquisa**: Projeto “Modelagem lógica para estruturação programática da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (Athis)”. Brasília: Ipea; CAU/BR, 2024. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12874/1/RI\\_Modelagem\\_logica.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12874/1/RI_Modelagem_logica.pdf).

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-201, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189>.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Slum upgrading in Brazil: lessons from evaluation processes. **Revista Ciência & Trópico**, v. 43, n. ed. especial, p. 185-202, 2019.

BLOZE, G.; SKAK, M. Housing tenure and psychological distress. **International Journal of Housing Policy**, v. 12, n. 4, p. 471-488, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14616718.2012.737557>.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2008.

Cattaneo, M. D., Galiani, S., Gertler, P. J., Martinez, S., & Titunuk, R. Housing, health, and happiness. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 1, n. 1, p. 75-105, 2009.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de recomendações**: Programa Minha Casa, Minha Vida – ciclo 2020. Brasília: CMAP, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio\\_recomendacoes-cmas-2020-pmcmv.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_recomendacoes-cmas-2020-pmcmv.pdf).

CUNNINGHAM, M.; MACDONALD, G. **Housing as a platform for improving education outcomes among low-income children**. Washington: Urban Institute, 2012. Disponível em: <https://search.issuelab.org/resources/12967/12967.pdf>.

DEGERT, I.; PARIKH, P.; KABIR, R. Sustainability assessment of a slum upgrading intervention in Bangladesh. **Cities**, v. 56, p. 63-73, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.03.002>.

DENALDI, R. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 29-55.

DENALDI, R.; FERRARA, L. N. The environmental dimension of slum upgrading. **Ambiente & Sociedade**, v. 21, p. 1-20, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0195r0vu18L1AO>

DIREITO, D. do C.; KOGA, N.; LICIO, E. C. (Des)mobilização de capacidades na instrumentação de políticas: o caso do Cadastro Único para programas sociais. In: GOMIDE, A. de Á.; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. p. 45-74.

ELOY, C.M.; HERNÁNDEZ, F.J.R.; ESPINOSA, J.A.G.; BAUTISTA, J.J.C.; AMERO, L.I.J.Y; NARDONI, R. **Habitação de interesse social no Brasil**: proposta sobre melhorias habitacionais. Brasília: BID, 2021. (Notas Técnicas, n. IDB-TN-2178).

EVERY dollar invested in water, sanitation brings four-fold return in costs – UN. **UN News**, 19 nov. 2014. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2014/11/484032>.

FEITOSA, F. da F.; CUNHA, L. F. B.; ROSEMBACK, R. G. Estimativa municipal do déficit habitacional: utilização do CadÚnico na construção de uma nova abordagem metodológica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., 2023, Belém, Pará. **Anais...** 2023. Disponível em: <http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-32.pdf>.

FERREIRA, D. R. de F.; SANTANA, M. dos A. de. A importância do elemento participação popular para a gestão de sítios históricos urbanos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife, Pernambuco. **Anais...** 2013.

FERREIRA, J. C. V. (Org.). **Instrumento de diagnóstico habitacional municipal**: manual de campo. Maringá: Núcleo Maringá do IAB/PR, 2022.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte, FJP, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>.

FREDIANI, A. A.; COCIÑA, C.; ROCHE, J. M. **Improving housing in informal settlements**: assessing the impacts in human development. Washington: Habitat for Humanity International, 2023.  
GALIANI, S. et al. Shelter from the storm: upgrading housing infrastructure in Latin American slums. **Journal of Urban Economics**, v. 98, p. 187-213, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2016.11.001>.

GOMES, J. G. **Os programas de melhorias habitacionais**: elementos a serem considerados para uma proposta de assistência técnica continuada a partir das experiências do Brasil e de Cuba. 2014. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

GOMES, J. G. **Mapear para intervir**: a relação entre a moradia e a saúde nos programas de melhorias habitacionais no Sul Global. 2021. 221 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

GUILLERM, A.; BOURDET, Y. **Autogestão**: uma mudança radical. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

HENSON, R. M. et al. Evaluating the health effects of place-based slum upgrading physical environment interventions: a systematic review (2012-2018). **Social Science & Medicine**, v. 261, p. 1-13, 2020.

HOUSING and the city are engines for economic reactivation and for narrowing social and environmental gaps and are instruments for a transformative recovery. **CEPAL**, 5 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/pressreleases/housing-and-city-are-engines-economic-reactivation-and-narrowing-social-and>.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Déficit habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**. Vitória: IJSN, 2019. (Boletim, n. 3).

KRAUSE, C.; NADALIN, V.G.; PEREIRA, R.H.M.; SIMÕES, P.R. **Programa Minha Casa Minha Vida**: avaliações de aderência ao déficit habitacional e de acesso a oportunidades urbanas. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2023. (Texto para Discussão, n. 2888).

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.

LIMA, A. F. R.; PRADO, A. C. R.; CARDOSO, F. P. **Déficit habitacional nos municípios goianos**: uma leitura a partir dos dados do Cadastro Único dos anos de 2017 e 2018. Goiânia: IMB, 2018.  
MELO, L. S. de. et al. Impactos sociais da geração distribuída fotovoltaica no Programa Minha Casa Minha Vida em Juazeiro/BA. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA SOLAR, 7., 2018, Gramado, Rio Grande do Sul. **Anais...** 2018.

MOREIRA, F. A. **O lugar da autogestão no Governo Lula**. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MORENO, T. M. **Negócio de impacto social, melhorias habitacionais e mercado financeiro**: a moradia dos pobres como oportunidade de renda. 2022. 197 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

“NENHUMA Casa sem Banheiro” reforça protagonismo de arquitetos e urbanistas em meio à pandemia. **CAU/RS**, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://caurs.gov.br/nenhumacasasembanheiro/> .

OBOLENSKY, M. A. B. et al. **Infrastructure disruptions**: how instability breeds household vulnerability. Washington: World Bank, jun. 2019. (Policy Research Working Paper, n. 8902). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3430512> .

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável segura e ao esgotamento sanitário. Nova York: Assembleia Geral da ONU, 2016. (A/HRC/33/49). Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/09/S%C3%89TIMO-Relat%C3%B3rio-%E2%80%93-Direitos-humanos-%C3%A0-%C3%A1gua-pot%C3%A1vel-e--ao-esgotamento-sanit%C3%A1rio.pdf> .

PUPPO, C. G. de P. **Finanças solidárias no Brasil**: bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares. 2022. 411 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

RODRIGUES, R. I. O abastecimento de água nas favelas em meio à pandemia da covid-19. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 73-79, fev. 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/210225\\_bapi\\_25\\_artigo8.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210225_bapi_25_artigo8.pdf) .

SAMAD, H.; ZHANG, F. Benefits of electrification and the role of reliability: evidence from India. Washington: World Bank, nov. 2016. (Policy Research Working Paper, n. 7889). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2869555> .

SANTOS, M. (Org.). *L’Espace partagé: les deux circuits de l’économie urbaine des pays sous-développés*. Paris: M.-TH. Génin, 1975.  
Satterthwaite, D.; Archer, A.; Colenbrander, S.; Dodman, D.; Hardoy, J.; Mitlin, D.; and Patel, S. Building resilience to climate change in informal settlements. *One Earth*, v. 2, n. 2, p. 143-156, 2020. Disponível em: [https://www.cell.com/one-earth/pdf/S2590-3322\(20\)30050-6.pdf](https://www.cell.com/one-earth/pdf/S2590-3322(20)30050-6.pdf) .

SILVA, J. B. V.; BURNETT, C. F. L. O mapa cultural do rio Anil como instrumento de integração urbana e transformação espacial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** 2015.

SMITH, T. A.; BROWN, A. Community-led Housing and urban livelihoods: measuring employment in low-income housing delivery. **Habitat International**, v. 94, p. 1-8, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2019.102061> .

SOARES, A. M. de C. Apropriação do espaço urbano e sociabilidades: uma análise comparativa de três conjuntos habitacionais em Salvador - BA. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém, Pará. **Anais...** 2007.  
SOMEKH, N.; BALBIM, R. Urbanismo corporativo ou urbanismo social: qual proposta para o Brasil? **Arquitextos**, v. 23, maio 2023. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/23.276/8784#:~:text=A%20proposta%20%C3%A9%20desenvolvida%20pela,estudantes%20nesse%20campo%20de%20atua%C3%A7%C3%A3o> .

SOUZA, T. M.; FERREIRA, M. E. M. Desafios da energia fotovoltaica e ações de sustentabilidade para o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”. **BIOFIX Scientific Journal**, v. 4, n. 1, p. 64-69, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/biofix/article/view/62878> .

UNISDR – THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. Genebra: UNISDR, 2015. Disponível em: [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordren.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordren.pdf) .



Realização

