



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal Do Paraná
Campus Medianeira



Bárbara dos Santos Pimentel

HABITAÇÃO, MOVIMENTOS SOCIAIS E OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS.

PATO BRANCO
2014

Bárbara dos Santos Pimentel

HABITAÇÃO, MOVIMENTOS SOCIAIS E OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS.

Projeto de pesquisa apresentado como requisito parcial para orientação de monografia do Curso de pós-graduação em Gestão Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná Medianeira - Campus Pato Branco.

Prof.Orientadora Giovanna Pezarico

PATO BRANCO
2014

TERMO DE APROVAÇÃO

Habitação, Movimentos Sociais e Ocupação dos Espaços Urbanos

Por

Bárbara dos Santos Pimentel

Esta monografia foi apresentada às 21:40 h do dia 17 de Outubro de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Prof^a. M^a Giovanna Pezarico
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco
(orientadora)

Prof^a M^a Denise Rauber
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Prof^a Esp. Priscila Rubbo
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DÉFICIT HABITACIONAL	15
TABELA 2 - DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, RELATIVO, POR COMPONENTES, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RM) BRASIL – 2011	28
TABELA 3 - DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, RELATIVO, POR COMPONENTES, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RM) BRASIL – 2012	30
TABELA 4 - DEMANDA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	32
TABELA 5 - DEMANDA DEMOGRÁFICA E DOMICILIAR SÃO PAULO	32

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 JUSTIFICATIVA	3
3 OBJETIVOS	4
3.1 Objetivo Geral	4
3.2 Objetivos específicos	4
4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	5
4.1 Conceitos	5
4.2 Fundamentos Legais	6
4.3 Relações com a Administração Pública	11
4.4 Déficit Habitacional e os Diálogos com as Políticas Públicas	13
4.4.1 Déficit Habitacional: conceitos	13
4.4.2 Políticas Públicas de Habitação no Brasil	16
4.4.3 Políticas Públicas de Habitação em São Paulo	19
4.5 Atuação dos movimentos sociais	21
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
5.1 Caracterização do estudo	24
5.2 Universo e amostra	25
5.3 Técnicas de coleta de dados	26
5.4 Apresentação e análise dos dados	27
6 ANÁLISES E CONSIDERAÇÕES	28
7 REFERÊNCIAS	35

1 INTRODUÇÃO

No decorrer da graduação e posteriormente durante a especialização em Gestão Pública, são abordados assuntos pertinentes às formas de gerir o bem público, que diferentemente do bem privado, está respaldado consoante legislação e planejamento estrutural específico. Dessa forma, a elaboração de políticas públicas sociais segue intento legal e orçamentário, ciclo de ação, checagem e avaliação dos resultados que alcancem dentre os objetivos implícitos, uma redução nos principais problemas, sejam de cunho social ou estrutural do Estado Brasileiro. São notórias e expansivas, principalmente após o período de redemocratização a partir de 1985 e em particular à ascensão do Partido dos Trabalhadores à presidência da República, as ações de políticas públicas em âmbito nacional para a erradicação da pobreza e promoção de oportunidade e igualdade sociais. Podemos citar dentre os mais populares o Bolsa Família, caracterizado por transferência de renda a famílias em condição de pobreza extrema; Pro UNI, FIES e Sistema de Cotas, voltados ao acesso para o Ensino Superior de maneira mais igualitária; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que contemplam ações nas áreas de infra-estrutura urbana e rural.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) implantado em 2007 para promover ações estruturais, consoante com o Programa Minha Casa Minha Vida, tem como um de seus propósitos, minimizar os impactos do déficit habitacional crescente, acompanhado de ações estruturais conjuntas na promoção da mobilidade urbana, abastecimento, esgotamento sanitário, regularização e urbanização de áreas de interesse social, ocupações clandestinas e remoção de áreas de risco.

O foco deste estudo será abordar questões relacionadas ao direito à moradia e a importância das políticas públicas destinadas à ocupação urbana como prioridade social e não apenas estrutural, analisar a importância dos programas habitacionais no processo de construção da cidadania e principalmente, de inclusão de indivíduos. Como veremos adiante, a questão da moradia tem um significado aquém do sentido de posse e se faz muito latente na realidade brasileira esse significado.

Consoante ao 'boom' de políticas públicas favoráveis à oferta de moradias, percebe-se com muito mais destaque a ação de movimentos sociais pró-moradia:

ora pressionando o poder público para ações mais enérgicas voltadas à questão urbana, ora promovendo a ocupação de espaços abandonados nos grandes centros, adaptando-os e organizando-os com a finalidade de arranjo habitacional como acontece com organizações como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), União dos Movimentos por Moradia (UMM) e Frente de Luta pela Moradia (FLM). Estes movimentos remanescem da década de 70, onde agiam timidamente por força do período ditatorial e conseqüente cassação das liberdades individuais e coletivas, como ressalta Regina Fátima Cordeiro Fonseca em trecho de seu artigo:

“No Brasil, os movimentos sociais urbanos se organizaram ainda no período da ditadura militar, na década de 70, em torno das lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento, tendo a Igreja progressista um forte papel neste processo.” (FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade; página 02).

O debate em torno da questão habitacional e reivindicação dos movimentos sociais pró-moradia alcançam destaque a partir de 1989 com a articulação da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) que a partir da mobilização coletiva teve como principal conquista a promulgação da Lei 11.124/2005 e seus desdobramentos até as atuais políticas públicas envolvendo a questão. Atualmente, os movimentos sociais continuam exercendo reivindicação e pressionando o poder público, buscando participar ativamente do processo decisório, como vemos entre os Movimentos de Trabalhadores sem Teto que atuam pulverizados regionalmente.

2 JUSTIFICATIVA

Seguindo a linha de pesquisa sobre os problemas do Estado Contemporâneo, quando tratamos da realidade brasileira, percebemos a predominância da desigualdade social que gradativamente vem sendo combatida através de ações para equiparação de condições e universalização de acesso em diversos níveis, como educação, saúde, serviço social, infraestrutura dentre outros. Esses níveis de desigualdade seculares estão intimamente ligados a fatores históricos e culturais de nossa formação enquanto povo e nação.

Dentre os vários problemas que envolvem a questão das oportunidades e equiparação de direitos, destaca-se a questão da moradia enquanto fator de pertencimento social e apesar dos diversos incrementos, ainda não atende à crescente demanda: ora pela estagnação ou queda da renda média dos trabalhadores, ora pela especulação imobiliária que se mostra mais vantajosa do que as iniciativas de subsídio propostas pelo governo.

Este estudo busca analisar a evolução de políticas voltadas à questão da moradia a partir da redemocratização em 1985 e promulgação da Constituição Cidadã de 1988, os desdobramentos da Lei 11.124/2005, o Programa Minha Casa Minha Vida e também a ação de movimentos sociais para moradia, no contexto da cidade de São Paulo. Como gestores públicos, a proposta é buscar alternativas à gestão contemplando os princípios de eficiência (otimização dos meios de realização), eficácia (alcance de metas ou objetivos) e efetividade (melhor qualidade).

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a questão do déficit habitacional, a partir dos exemplos relevantes observados na cidade de São Paulo.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar o processo histórico de ocupação dos espaços urbanos;
- Analisar o déficit habitacional no contexto das políticas de habitação no âmbito da cidade de São Paulo.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Conceitos:

De modo a atender os objetivos do estudo, foi necessário aproximar-se do conceito de moradia e habitação que embora sejam intimamente relacionados, distinguem-se. Este talvez seja o primeiro elemento a receber destaque quanto sua diferenciação, como observa Fernando Pedrão em seu artigo:

“A moradia é a expressão social concreta do problema de urbanização, que essencialmente consiste em uma concentração de proporções crescentes de população em determinadas cidades e uma mudança das condições de consumo e acesso a emprego da população urbanizada. A habitação é a forma física que toma a solução desse problema. Reflete, portanto, a diferenciação entre estamentos de classe social, que se manifesta na distribuição da renda e nas formas de consumo coletivo a que as pessoas têm acesso. Assim, as habitações que correspondem a um determinado nível de renda, correspondem também a diferentes condições de consumo (...)” (PEDRÃO, Fernando. A Economia da Produção Social de Moradia. RUA Revista de Urbanismo e Arquitetura, página 20. Salvador, 1989).

Dessa forma, podemos compreender habitação enquanto a “forma física”, resultante de um processo mais abrangente que determina as relações de renda e condições de consumo, se está inserida em parâmetro ideal ou precário no sentido de satisfação de condições mínimas de salubridade.

Dentro do contexto de moradia, insere-se o caráter social como regimento observado em trecho do artigo de autoria de Regina Fátima Cordeiro Ferreira:

“Sistematicamente, à luta pela habitação, segue-se a luta pelo acesso aos serviços urbanos, aos equipamentos comunitários necessários à educação, à saúde e à mobilidade urbana - condições indispensáveis para a integração socioespacial e ao exercício do direito à cidade.” (FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade, página 02, 2012).

Percebe-se o fator renda em torno da questão de moradia, enquanto determinante para aquisição do bem durável habitação e posteriormente acesso a bens e serviços de melhor ou nenhuma qualidade dentro do espaço urbano:

“Assim, a habitação não se compõe como um meio isolado, ela faz parte de um contexto, no qual e com o qual mantém relações, um rol de elementos básicos como a educação, saúde, lazer, renda, dentre tantos outros subsídios fundamentais a vida humana. Ela possibilita aos indivíduos e aos grupos sociais desenvolverem suas capacidades, realizarem escolhas e inserirem de forma ativa na sociedade. Assim, o direito a moradia têm como componentes essenciais à disponibilidade de serviços e infraestrutura, acessibilidade, nesse caso, refere-se à implementação de políticas

habitacionais que atendam as necessidades dos grupos mais vulneráveis. Que o cidadão tenha seus direitos inerentes aos seres humanos respeitados nos aspectos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais.” (LIMA, Zélia Brito. A questão da habitação página 04 – Leituras Contemporâneas sobre o Urbano. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Anais ISSN 2179-4774. 2011).

Assim, podemos concluir que o conceito de habitação pode ser entendido como a oferta e demanda de estrutura física para atendimento das necessidades de parcelas populacionais de acordo com a renda. Já o conceito de moradia, abrange conceitos imateriais, ou seja, está intimamente relacionado ao desejo de inserção e melhoria de condições econômico-sociais dos indivíduos, de se tornar visível e ter direitos equiparados num determinado contexto onde a aquisição do bem em si, é fator secundário.

4.2 Fundamentos Legais:

A percepção da necessidade habitacional inserida no contexto de bem-estar social remonta à Constituição Federal de 1946:

“Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.” (Constituição de 1946).

Na Constituição Cidadã de 1988, o direito à propriedade está disposto como garantia de igualdade de direitos:

“Título II

Artigo 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

“XXII - é garantido o direito de propriedade;” (Constituição de 1988).

A configuração da moradia como direito social, surge no artigo seguinte:

Artigo 6º:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância.” (Constituição de 1988).

Como sabemos, bem-estar social remete ao princípio de garantias de direitos individuais a um conjunto de bens e serviços cujo fornecimento seja mediado diretamente ou indiretamente através do Estado via regulamentação sobre a sociedade civil: a educação, a assistência médica, os auxílios sobre transferência de renda, a garantia dos salários mínimos e uma série de medidas que contemplem a equiparação de oportunidades.

O Estado brasileiro goza de prerrogativas que garantem certa autonomia aos entes federados e no que concerne a questão habitacional, ainda sob análise do texto constitucional, podemos observar tais responsabilidades como segue:

“Artigo 23:

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

“IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;” (Constituição de 1988).

Dessa maneira, o texto constitucional preza maior integração entre Municípios, Estados e União cujas ações para suprir as demandas habitacionais e saneamento básico, são imprescindíveis ao desenvolvimento humano consoante as políticas de saúde e educação: saneamento adequado como forma de prevenção de doenças, e educação para promover a mudança de cultura e hábitos de higiene, principalmente.

Um excelente exemplo sobre a questão é a organização da Rede Brasileira de Habitação Saudável em atendimento aos parâmetros da Organização Mundial de Saúde, que postula a seguinte referência:

“A estratégia da HS considera habitação não somente o domicílio, mas seu entorno e todo ambiente construído onde as pessoas vivem e convivem. Para que essa estratégia se consolide, é necessário que haja um forte compromisso político, uma sólida experiência técnica, uma articulação e uma colaboração intersetorial permanente, um enfoque multidisciplinar e um grande nível de participação por parte da comunidade, formando, assim, uma rede, composta por autoridades dos setores saúde, habitação, urbanismo, desenvolvimento social, educação e ambiente, representantes de autoridades locais e organizações comunitárias, universidades e outras instituições interessadas. Tem como objetivo elaborar um plano de ação que resulte em programas e projetos de habitação e de desenvolvimento urbano para a promoção da saúde.” (COHEN, Simone Cynamon. Habitação Saudável: do conceito à prática das demandas municipais. Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde, página 83, 2010).

A partir destes estudos e parametrizações, são realizadas articulações com o Programa Saúde da Família para promover as ações em parceria com instituições de ensino, sociedade e prefeituras do estado do Rio de Janeiro:

“[...] ao longo do convívio com as Prefeituras, foram ofertados novos cursos, com conteúdo programático elaborado mediante consulta prévia às Prefeituras e aos órgãos afins, a respeito dos temas relevantes ligados à saúde ambiental. Dessa forma, foram estabelecidas parcerias com as Prefeituras, permitindo à RBHS promover e ampliar sua missão de qualificar e instrumentalizar a sociedade para a melhoria da saúde pública, como também se consolidar como uma referência em nível nacional em relação ao tema Habitação Saudável, incorporando tais conceitos nas instituições técnicas e universitárias e instrumentalizando pesquisas de tecnologias sustentáveis em programas institucionais.” (COHEN, Simone Cynamon. Habitação Saudável: do conceito à prática das demandas municipais. Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde, página 87, 2010).

Ainda no âmbito da descentralização governamental, podemos observar a disposição constitucional para as responsabilidades municipais para o assunto:

“Artigo 30:

Compete aos Municípios:

“VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;” (Constituição de 1988)

Sob esse prisma da competência municipal em torno da questão do ordenamento territorial e regulamentação sobre o parcelamento do solo, podemos citar a polêmica aprovação da Lei 16.050 de 31/07/2014, que aprovou o novo Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, através da participação popular como instrumento para orientar a questão do planejamento da cidade com previsão para revisão participativa em 2021.

Para ratificar as necessidades sobre o ordenamento territorial, o texto constitucional de 1988 determina atribuições para uma iniciativa inédita de promoção à Política Urbana em seus artigos 182 e 183:

“Artigo 182:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Artigo 183:

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”
(Constituição de 1988).

Ao delimitar preceito legal para a implantação de políticas urbanas, o texto constitucional permite que novas leis possibilitem maior equidade de condições para a questão. Mas o processo de redemocratização brasileiro estava apenas começando e efetivamente a garantia legal ainda não possibilitava resultados práticos na realidade de muitos brasileiros:

“A pressão populacional nos centros urbanos, a crise econômica, o desemprego e o alto custo do solo urbano associados à ausência de política habitacional forçaram as famílias de menor renda a buscar por conta própria alternativas precárias de moradia. Este processo acelerou a favelização, a ocupação irregular da periferia e de áreas de risco configurando, desta forma, os atuais problemas urbanos brasileiros. Pouco se fez para o atendimento das necessidades habitacionais no Brasil, no período de 1986 a 2002, por iniciativa direta do governo federal. Desta forma, o setor privado ocupou esta lacuna provendo habitação para o segmento de maior renda. A deficiência de ação governamental agravou a carência habitacional no país para as famílias de baixa renda.” (Caixa Econômica Federal. Demanda Habitacional no Brasil. Brasília, 2012).

A participação popular crescente, agora fortalecida pela garantia das liberdades individuais e coletivas, reivindicava o direito não mais à habitação e moradia dignos, mas o direito à cidade como espaço democrático. A articulação de movimentos sociais como a União Nacional de Moradia Popular, a partir de 1989 pressionando o poder público por soluções. Desse processo, resulta num primeiro momento a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), segundo Maricato:

“Em que pese a abordagem holística composta por diferentes aspectos, o tema central do EC é a função social da propriedade. Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. O EC trata, portanto de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade.” (Maricato, Ermínia ET AL. O Estatuto da Cidade Periférica in O Estatuto da Cidade Comentado, página 7. Ministério das Cidades).

O Estatuto das Cidades é mais um instrumento paliativo para buscar soluções em torno da ocupação e delimitação dos espaços, principalmente urbanos devido aos processos desordenados de urbanização. Efetivamente a situação toma

contornos efetivos com a criação do Ministério das Cidades, órgão institucionalizado em 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal.

A Lei Ordinária 11.124/2005 surge após longa trajetória de diálogo e ações por parte da União Nacional por Moradia Popular, movimento social por moradia que mediante coleta de assinaturas insere a participação popular como ator social no contexto da elaboração de uma política pública:

“A UNMP iniciou sua articulação em 1989 e consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro projeto de lei de iniciativa popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação e Interesse Social no Brasil, a Lei 11.124/2005.” (FERREIRA, Regina de Fátima Cordeiro. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito a cidade, página 4).

Partindo do pressuposto de que a própria elaboração da lei resulta de um processo envolvendo a participação popular, é evidente a estruturação do Sistema Nacional de Habitação dentro do contexto de promoção de oportunidades e acessos que atendam às pressões que a originaram:

“Artigo 2º:

Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda;

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.” (Lei 11.124/2005).

Outro aspecto é a garantia para articulação e participação dos atores sociais envolvidos em torno das ações para a execução das novas políticas públicas em torno da questão habitacional

“Artigo 4º

A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

“Artigo 5º:

Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS os seguintes órgãos e entidades:

I – Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS;

- II – Conselho Gestor do FNHIS;
- III – Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS;
- IV – Conselho das Cidades;
- V – Conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;
- VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação;
- VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do FNHIS;
- VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.” (Lei 11.124/2005).

É a partir da promulgação da Lei que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social se configura como política pública, devendo articular-se entre os entes federados, com destaque para a função social sobre a moradia:

“Ao definir o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a Lei Federal 11.124/2005 fixa também as bases para a composição dos sistemas estaduais e municipais de habitação de interesse social, constituídos basicamente pelos conselhos, fundos e planos de habitação de interesse social. Nos últimos 04 anos o FNHIS disponibilizou recursos para a elaboração por parte dos municípios dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o que veio coroar a estrutura de apoio ao planejamento municipal que vinha sendo, em certa medida, priorizada pelo Ministério das Cidades. Sob este aspecto, os recursos para a execução de obras de urbanização de assentamentos precários e/ou construção de unidades habitacionais seriam disponibilizados em conformidade com os programas, projetos e ações vinculados aos planos municipais.” (SORAGGI, Ana Carolina Maria e SOARES, André Costa Braga. Desafios à Política Habitacional de Interesse Social: as políticas públicas x a produção do espaço urbano, página 05. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011).

Com a promulgação da Lei 11.124/2005 observa-se a real estruturação de um Sistema Nacional de Habitação com programas e ações específicos para a promoção de acesso à moradia às camadas desfavorecidas e quiçá “invisíveis” permeadas na sociedade brasileira, principalmente nos grandes centros urbanos.

4.3 Relações com a Administração Pública

A partir da década de 40, com o crescente processo de desenvolvimento e urbanístico, verificou-se por parte do Poder Público, a necessidade de incluir a questão da demanda habitacional como política pública para subsidiar e atender as crescentes demandas habitacionais:

“A primeira iniciativa brasileira de criação de uma política habitacional de abrangência nacional com objetivos e metas definidos, fontes de recursos

permanentes e mecanismos próprios de financiamento ocorreu em 1964, com a edição da lei nº 4.380/64. Esta lei instituiu o Sistema Financeiro de Habitação - SFH, o Banco Nacional da Habitação - BNH e a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, dentre outras medidas. A partir de então, o Governo Federal passou a ter as atribuições de formular a política nacional de habitação e coordenar as ações públicas e privadas para estimular a construção e o financiamento para aquisição de habitações de interesse social. A política habitacional executada pelo BHN teve por objetivo viabilizar o acesso à moradia aos diferentes estratos sociais, com foco nas famílias de baixa e média renda. Foi financiada com recursos do SFH provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.” (Caixa Econômica Federal. Demanda Habitacional no Brasil, página 09. Brasília, 2011).

É criado o Banco Nacional de Habitação, órgão da administração pública cuja função era subsidiar e controlar os financiamentos e ações das políticas habitacionais em âmbito federal, mantendo-se como principal agente até sua extinção em 1986:

A crise econômica iniciada no final dos anos 70 provocou inflação, desemprego, queda dos níveis salariais, o que gerou um forte desequilíbrio no SFH em decorrência das seguidas alterações nas regras de correção monetária, dentre outros fatores. Tal cenário resultou na extinção do BNH, pelo Decreto-Lei 2.291/86, de novembro de 1986 cujas funções foram redistribuídas por vários órgãos de governo. Coube a CAIXA a administração do passivo, do ativo, do pessoal e dos bens do BNH, bem como a operação do FGTS, assumindo, desde então a condição de maior executor das políticas habitacionais do Governo Federal. (Caixa Econômica Federal. Demanda Habitacional no Brasil, página 09. Brasília, 2011).

O agravamento da situação econômica brasileira contribuía consideravelmente para a deterioração do poder de compra da classe trabalhadora, tornando o custo de vida alto e promovendo o empobrecimento de parcelas significativas da população:

“A pressão populacional nos centros urbanos, a crise econômica, o desemprego e o alto custo do solo urbano, associados à ausência de política habitacional forçaram as famílias de menor renda a buscar por conta própria alternativas precárias de moradia. Este processo acelerou a favelização, a ocupação irregular da periferia e de áreas de risco configurando, desta forma, os atuais problemas urbanos brasileiros.” (Caixa Econômica Federal. Demanda Habitacional no Brasil, página 09. Brasília, 2011).

Caracterizados o esfacelamento do sistema e conseqüentemente a descontinuidade efetiva das políticas públicas habitacionais por parte do Estado, percebe-se uma organização por parte da sociedade civil pressionando a Administração Pública a retomar a questão:

“No Brasil, os movimentos sociais urbanos se organizaram ainda no período da ditadura militar, na década de 70, em torno das lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento, tendo a Igreja progressista um forte papel neste processo. No período de redemocratização, na década

de 80, os movimentos de moradia se articularam com outras organizações da sociedade (sindicatos, universidades, organizações não governamentais) e ampliaram a luta do direito à moradia para o direito à cidade, constituindo-se uma rede de reforma urbana aglutinada no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).” (FERREIRA, Regina de Fátima Cordeiro. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito a cidade, página 2).

Com a criação do Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Habitação, percebemos características intimamente relacionadas à administração pública brasileira:

“A própria institucionalização do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Habitação remete a características do modelo de administração pública burocrática, com a formação de uma estrutura organizacional e a constituição de corpo técnico especializado.” (DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 1, p. 3-25, 2014.).

Institucionalizando o Ministério das Cidades, ficam atribuídas funções que contemplam a habitação, saneamento, programas urbanos, transporte e mobilidade urbana cujo controle e acompanhamento das ações tornam-se essencial:

“Por outro lado, ao mostrar a necessidade de apreciação das ações deste Ministério pelo Conselho das Cidades, que é um órgão de participação popular, com pressupostos de gestão democrática, de caráter deliberativo e consultivo, indica a predominância do modelo de administração societal. A presença deste modelo torna-se mais evidente pela utilização do sistema de conferências municipais, regionais, estaduais e nacional como instrumento de diagnóstico e elaboração de propostas para a política urbana e habitacional.” (DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 1, p. 3-25, 2014.).

É traço marcante a presença de um sistema altamente burocrático na gestão do sistema, porém tanto a Lei 11.124/2005 como a literatura, aponta a necessidade da participação popular na formulação de políticas habitacionais.

4.4 Déficit Habitacional e os Diálogos com as Políticas Públicas

4.4.1 Déficit Habitacional: conceitos

O déficit habitacional não se limita à quantidade de famílias ou cidadãos que não possuem condições de moradia adequadas e habitação próprias. Segundo a Fundação João Pinheiro, principal órgão para o estudo do Ministério das Cidades o déficit habitacional é determinado pelas seguintes condições:

“Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. A inadequação de moradias, por outro lado, reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Nota Técnica Déficit Habitacional no Brasil anos 2011 e 2012 páginas 3 e 4*. Belo Horizonte, 2014.).

Estabelecido o conceito para déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro utiliza em sua metodologia o seguinte cálculo para definir seus parâmetros:

“O déficit habitacional é calculado como a soma de quatro componentes: a) domicílios precários; b) coabitação familiar; c) ônus excessivo com aluguel urbano; e d) adensamento excessivo de domicílios alugados. Os componentes são calculados de forma sequencial, na qual a verificação de um critério está condicionada à não ocorrência dos critérios anteriores. A forma de cálculo garante que não há dupla contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos critérios e uma ou mais famílias conviventes secundárias que desejem constituir novo domicílio.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Nota Técnica Déficit Habitacional no Brasil anos 2011 e 2012, página 4*. Belo Horizonte, 2014).

A seguir, são determinados e classificados os tipos de habitação para realização do cálculo:

“O primeiro componente, **habitações precárias**, considera no seu cálculo dois subcomponentes: os *domicílios rústicos* e os *domicílios improvisados*. Os *domicílios rústicos* são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças. Já os *domicílios improvisados* englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros), o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares. O segundo componente, **coabitação familiar**, também é composto por dois subcomponentes: os *cômodos* e as *famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio*. Os cômodos foram incluídos no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. Segundo a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça de porco etc. O segundo subcomponente diz respeito às famílias secundárias que dividem a moradia com a família principal e desejam constituir novo domicílio. O terceiro componente do déficit habitacional é o **ônus excessivo com aluguel urbano**. Ele corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel. O quarto e último componente é o **adensamento excessivo em domicílios alugados** que correspondem aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Nota Técnica Déficit Habitacional no Brasil anos 2011 e 2012, páginas 4 e 5*. Belo Horizonte, 2014).

Dessa forma, o conceito de déficit habitacional está além do fato da pessoa ter ou não casa própria, do ponto de vista da propriedade ou estrutura física. A

análise abrange aspectos intangíveis nas condições de moradia dessa parcela da população. Estes aspectos estão intimamente ligados à questão da desigual distribuição de renda e oportunidades à população de baixa renda impactando diretamente em seu modo de vida.

Durante anos, de acordo os autores aqui estudados, ressaltam a ineficiência das políticas habitacionais sobre a questão: de modo geral insuficientes caracterizadas pela oferta desigual de oportunidades privilegiando a classe média em detrimento das camadas menos favorecidas e conseqüentemente, segregadas dentro do espaço urbano.

Com o advento do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e a Lei 11.124/2005, bem como a ação constante dos movimentos sociais para a causa da moradia, num entendimento voltado ao direito à cidade como prerrogativa à cidadania são frutos do atual contexto histórico pelo qual passa o Estado Brasileiro, privilegiando a equidade de direitos e oportunidades.

Esses esforços surtem a partir da divulgação de dados sobre uma considerável queda do déficit habitacional:

TABELA 1 - DÉFICIT HABITACIONAL FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Especificação	Ano				
	2007	2008	2009	2011	2012
Déficit Total Absoluto	6.102.414	5.686.703	6.143.226	5.889.357	5.792.508
Déficit Total Relativo	10,8	9,8	10,4	9,5	9,1
Total de Domicílios	56.338.622	58.180.644	59.252.675	62.116.819	63.766.688
Componentes					
Habitação Precária	1.264.414	1.158.801	1.088.634	1.187.903	883.777
<i>Improvisados</i>	<i>109.421</i>	<i>101.100</i>	<i>69.432</i>	<i>130.905</i>	<i>85.550</i>
<i>Rústicos</i>	<i>1.154.993</i>	<i>1.057.701</i>	<i>1.019.202</i>	<i>1.056.998</i>	<i>798.227</i>
Coabitação Familiar	2.481.128	2.211.276	2.511.541	1.916.716	1.865.457
<i>Cômodos</i>	<i>200.094</i>	<i>175.366</i>	<i>216.924</i>	<i>221.546</i>	<i>170.926</i>
<i>Famílias Conviventes</i>	<i>2.281.034</i>	<i>2.035.910</i>	<i>2.294.617</i>	<i>1.695.170</i>	<i>1.694.531</i>
Ônus Excessivo com Aluguel	1.965.981	1.928.236	2.143.415	2.388.316	2.660.348
Adensamento Excessivo	390.891	388.390	399.636	396.422	382.926

(Fonte: Dados básicos IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 2007-2012 in *Nota Técnica Déficit Habitacional no Brasil anos 2011 e 2012 página 12*. Belo Horizonte, 2014).

Na tabela, podemos estabelecer as seguintes relações:

- Déficit habitacional a partir de 2007 de 6.102.414, ano que tem início o Programa de Aceleração do Crescimento, caracterizado por ações de infraestrutura;

- No ano de 2008, mesmo ano de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, percebe-se queda considerável para todo o período compreendido (2007-2012) do déficit habitacional em 5.686.703 dos domicílios pesquisados;

- Em 2009 o déficit registra alta considerável, superando o indicador de 2007, e com exceção de 2010, os indicadores registram sistematicamente a queda do déficit habitacional total absoluto.

4.4.2 Políticas Públicas de Habitação no Brasil

A ocupação urbana no Brasil acontece em maior volume a partir do final do século XIX, com a abolição da escravidão e a vinda dos imigrantes para o trabalho nas fazendas de café e posteriormente colonizar o interior dos estados do centro sul. Nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, a concentração populacional era intensa, uma vez que ambas configuravam como polos de poder econômico e político. Com o fim da escravidão, a configuração urbana nos grandes centros como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte começava a se adensar: parcelas da população negra, agora alforriada chegavam às cidades em busca de novas oportunidades de trabalho e melhoria nas condições de vida.

Como alternativa de modernização nestas cidades o Estado preocupa-se com planos de urbanização com objetivos mais estéticos que efetivamente práticos para solucionar a crescente demanda habitacional e conseqüentemente de serviços públicos para seu atendimento:

“[...] tendo como referência os ideais positivistas, o novo poder republicano realiza, no início do século XX, uma reforma urbana no Rio de Janeiro para melhorar a circulação de mercadorias, serviços e pessoas na cidade. Foram demolidos 590 prédios velhos para construção de 120 novos edifícios, o que significou a expulsão de diversas famílias pobres de suas moradias, a ocupação dos subúrbios e a formação das primeiras favelas do Rio de Janeiro (MARICATO, 1997). Também nesse período, outras cidades seguiram o modelo de planejamento de Paris, que combinava saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial.” (MOTTA, Luana Dias. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade, página 02).

Num primeiro momento a preocupação era transformar o espaço urbano num lugar agradável e moderno, determinando dessa forma a interdição e demolição de casarões que abrigavam cortiços e moradias precárias. Tais medidas resultaram em um grave problema social que se estende até os dias atuais: a periferização e favelização de regiões afastadas dos grandes centros:

“Em São Paulo, onde a vigorosa expansão urbana data do século passado e é contemporânea à imigração estrangeira, a cidade crescia desordenadamente há já um século. Entretanto, a partir da década de 50, o crescimento urbano não só aumenta de intensidade, mas adquire características específicas que distinguem as novas periferias das antigas fimbrias urbanas. Em primeiro lugar, nota-se, a partir dessa época, os efeitos da maciça substituição de trabalhadores estrangeiros por migrantes nacionais. Em segundo lugar, ocorre uma mudança muito radical no modo de solucionar o problema da habitação para os trabalhadores. No passado, o problema tendeu a ser resolvido pela iniciativa privada através das vilas operárias, da locação de cômodos ou de casas: A partir da Segunda Guerra Mundial, entretanto, que presenciou o congelamento dos aluguéis e a emergência de uma legislação que protegia o inquilino, esse tipo de investimento deixou de ser lucrativo. Abriu-se, então, um novo negócio, a venda a prestações de terrenos de baixo valor imobiliário, isto é, aqueles distantes ou localizados em áreas particularmente insalubres ou de topografia desfavorável, de difícil acesso, sem serviços públicos e, freqüentemente, sem documentação legal.” (DURHAN, Eunice Ribeiro. *A Sociedade Vista da Periferia* in Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 1986 página 02).

Com o processo de industrialização em desenvolvimento a partir da década de 30 eram constantes as reivindicações salariais com objetivo de melhorar o custo de vida dos trabalhadores, que muitas vezes dependiam de aluguel para morar. A partir daí o Estado entende que a habitação é um problema social do qual a iniciativa privada não consegue dar conta e por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, financia a construção de moradias para aluguel, atendendo os trabalhadores associados aos Institutos, uma medida paliativa.

A primeira iniciativa acenando uma preocupação por parte do Estado em implementar uma ação ou o mais próximo de uma política pública habitacional ocorre com a criação da Fundação da Casa Popular (1946):

“A FCP foi criada em 1946 para funcionar como uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores e de crescimento do Partido Comunista. Apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, essa fundação se tornou inoperável, devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência de respaldo legal; assim, em 1952, o governo federal reduziu as atribuições da FCP.” (MOTTA, Luana Dias. *A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade*, página 02).

A partir de 1964, com a ascensão do Governo Militar, a FCP cede lugar ao Plano Nacional de Habitação e ao Banco Nacional de Habitação, bem como a execução de Planos Diretores que irão definir e orientar a operacionalização e distribuição de habitações populares. Sua atuação é perceptível em três frentes, a seguir (MOTTA, 2010):

- 1) De 1964 a 1969: início do Plano, estabelecimento do BNH e das Companhias Habitacionais Populares, as COHABs empresas públicas ou mistas que viabilizavam os projetos com caráter administrativo privado;
- 2) De 1970 a 1974: com o fim do “milagre” e a perda do poder de compra do salário mínimo as COHABs passam a registrar uma crescente inadimplência levando o Sistema Financeiro de Habitação à crise. Os financiamentos passam a contemplar a classe média, detentora de recursos;
- 3) De 1970 a 1980: após reestruturação e produção de moradias através das COHABs, o perfil de oferta habitacional atende exclusivamente à classe média. A partir de 1980 com o agravamento da crise o SFH tem seus investimentos comprometidos e em 1986 o BNH é extinto, sendo suas operações transferidas para a Caixa Econômica Federal.

Como analisa a autora, as frentes apresentadas beneficiam a classe média, detentora de recursos, à aquisição da casa própria. Outro aspecto interessante contribui para a crescente segregação habitacional e espacial das parcelas mais pobres da população:

“Assim, a partir de 1964, as ações públicas voltadas para as vilas e favelas são sufocadas; os movimentos sociais e as associações são reprimidos, lançados na ilegalidade e impedidos de atuar; os favelados, bem como suas ocupações e associações, passam novamente a ser tratados como problema de polícia.” (MOTTA, Luana Dias. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade, páginas 05 e 06).

Em continuidade às análises da autora, a partir de 1987 e diante do cenário de crise econômica no qual o país estava inserido surgem tentativas de viabilizar financiamentos através do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais da SEAC, passa pela descentralização do planejamento urbano mediante dispositivo na Constituição de 1988, e segue durante a década de 1990 sem avanços significativos, exceto pela iniciativa de criação de conselhos e fundos para a habitação e posteriormente da constituição do Fórum Nacional de Habitação (1992). A partir do ano 2000 a Lei Federal 10.257 estabelece entre outras diretrizes, a função social da propriedade regulando as demais atribuições e permissões, como a demarcação de zonas especiais e de interesse social (MOTTA, 2010).

Em 2009 foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida com o intuito de subsidiar a aquisição de casa própria para famílias com renda de 0 a 10 salários mínimos, capitaneada pela iniciativa privada, a fim de promover crescimento do setor

de construção civil – onde 97% do subsídio estão concentrados nas construtoras privadas e o restante para cooperativas e movimentos sociais. Na prática, como em todo o histórico das políticas habitacionais verificadas, percebe-se que a parcela da população que necessita de fato ser contemplada, mais uma vez não consegue enquadrar-se no perfil de renda exigido apesar do volume e esforços empreendidos pelo MCMV, atualmente como reforçam as análises apresentadas pela autora (MOTTA, 2010).

4.4.3 Políticas Públicas de Habitação em São Paulo

As primeiras políticas públicas voltadas à questão habitacional no Estado de São Paulo seguem as pressões sociais que acompanharam o desenvolvimento urbano. Em 1949 surge a Caixa Estadual de Casas para o Povo, CECAP que opera nominalmente até 1964 devido à falta de estrutura legal e financeira para transferência de recursos vinculados:

“A Cecip, da forma como foi instituída em 1949, funcionava como autarquia vinculada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Criada pela Lei nº 483 de 10/10/1949, somente foi regulamentada por decreto em 28/02/1964. A fragilidade das finanças públicas estaduais, além da inexistência de um sistema nacional de transferência de recursos vinculados à habitação e a indefinição quanto ao aporte de recursos, vão fazer com que a Cecip exista apenas nominalmente até 1964 (ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a CDHU*. Tese de Mestrado pela FAU-USP, São Paulo, 2002 páginas 35 e 36).

Em 1964, após regulamentação, passa a atuar como agente promotor do SFH e BNH cabendo à Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP) atuação de agente financeiro, porém dentro dos moldes centralizadores do SFH. Como analisa a autora, a partir de 1975, a CECAP tem uma alteração em sua constituição societária, passando a sociedade de economia mista, possibilitando a celebração de contratos sem passar sob o crivo do altamente controlador Direito Público, atuando como principal operadora dos recursos do BNH e do PNH. Em 1981 se transforma em CODESPAULO, porém não produz resultados satisfatórios devido ao colapso do sistema de financiamento habitacional nos anos seguintes caracterizados pela inadimplência e inviabilidade operacional (ROYER, 2010).

Em 1984 é criada a Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH), cujo objetivo era promover políticas públicas habitacionais voltadas aos segmentos de baixa renda, atendendo critérios de participação, descentralização e mobilização

de parceria com os municípios para as ações a partir de uma declaração de intenções expressas no Plano Estadual de Ação Governamental (1985). Dentre algumas ações, podemos citar a promoção de melhoria em condições de moradia e oferta de moradias de interesse social visando minimizar a marginalização social; regularizar a situação de loteamentos populares e favelas, estruturando serviços básicos além de estabelecer critérios sociais para a cobrança de impostos; estimular e viabilizar formas associativas de financiamento e construção visando otimizar os custos; readequação de órgãos responsáveis por elaborar, financiar e executar os programas bem como implantar inovações tecnológicas na cadeia produtiva minimizando o tempo de espera (ROYER, 2010).

Dessa iniciativa, surge em 1985 o Programa Municipal de Habitação que atendia ao requisito descentralizador, uma vez que firmava parceria com os municípios atribuindo-lhe a prerrogativa de fornecer o terreno, assistência técnica a fim de selecionar mutuários e empreiteiros. Cabia ao Estado fornecer o projeto, assistência e financiamento do material e quanto à mão de obra, esta seria responsabilidade da população, viabilizando dessa forma a participação em regime de mutirão. Como resultado, foram comercializadas 5.642 unidades em 94 municípios até 1993 (ROYER, 2010).

Como alternativa para o financiamento, em 1986 foi criada a Loteria da Habitação, buscando a autonomia das políticas públicas que ganha maior efetividade com a promulgação da Constituição de 1988 que delega responsabilidades aos entes. A partir daí, surge um fundo oriundo de ajustes tributários principalmente incidentes sobre o ICMS (Lei 6556/1989 de 30/11/1989 que entrou em vigor em 1990) exercendo dupla função: garantir recursos financeiros para subsidiar financiamento à população de baixa renda fomentando a construção civil, dependente principalmente de recursos estatais; e por outro lado, ao desenvolver políticas públicas com essa finalidade buscava atender a universalização de direitos, preconizada no texto constitucional (ROYER, 2010).

A partir da gestão de Orestes Quércia, as políticas habitacionais no Estado ganham características de produção em massa, ou seja, na busca de minimizar o déficit habitacional no Estado, os mutirões dão lugar a contratação de construtoras para a produção em massa de unidades habitacionais. A “receita” foi ampliada às gestões seguintes – Fleury, Covas e atualmente Alckmin - buscando cada vez mais priorizar a iniciativa privada e minimizar custos através da adequação drástica e

pouco funcionais das unidades habitacionais. Novamente as políticas públicas no âmbito habitacional não estavam resolvendo de fato a questão, uma vez que atacavam a frente estrutural, porém não resolviam a questão social inserida no contexto (ROYER, 2010).

4.5 A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

O déficit habitacional, como já mencionado, atinge historicamente a população de baixa renda, ou seja, uma parcela significativa que não contempla o requisito compreendido na renda de 0 a 3 salários mínimos. Desde as primeiras iniciativas e projetos de urbanização dos grandes centros, é notável a expulsão destes grupos para além dos limites periféricos das cidades, promovendo um sistema de segregação social e espacial. Um clássico exemplo desse evento é observado no projeto estético de urbanização do Rio de Janeiro, removendo cortiços e sub-habitações do Centro transferindo seus moradores para os morros culminando no aparecimento das primeiras favelas: ocupações próximas aos centros urbanos, onde se concentram as demandas de emprego e renda bem como a oferta de serviços públicos. Alternativa para essa população eram os loteamentos irregulares ou clandestinos, no entorno dessas grandes cidades, vendidos por valores abaixo de mercado que não garantiam a posse de fato a seus compradores e dessa forma, estariam sujeitos às ações jurídicas pertinentes para garantir a posse legítima. O que também inviabilizava a prestação de serviços públicos básicos a seus moradores.

Na condição de invisibilidade como cidadãos pertencentes às cidades, o Estado desde suas primeiras políticas habitacionais reservava às favelas e ocupações irregulares o tratamento de polícia, promovendo remoções para inibir sua proliferação, segregando cada vez mais seus moradores à marginalidade. Com o Regime Militar, os movimentos sociais e pastorais em prol da causa, outrora considerados como mediadores da tensão entre Estado e população, agora ganham conotação subversiva sendo reprimidos e lançados à ilegalidade.

Acompanhando a evolução das políticas públicas habitacionais, bem como o processo de redemocratização do estado Brasileiro, surgem a União Nacional por Moradia Popular (UNMP, em 1989) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN em 1990).

A UNMP consolida-se com a coleta de assinaturas resultante na Lei nº 11.124/2005 que regulamenta as diretrizes da Habitação e Interesse Social, atuando

em 19 estados brasileiros e além da luta pelo direito à moradia, propõe reformas urbanas, autogestão e incentivo aos mutirões visando o fortalecimento coletivo dos interesses. O MNLM se estabelece a partir do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, após promover ocupações em áreas e conjuntos habitacionais em diversas regiões urbanas, atuando em 18 estados. Além da organização e articulação de movimentos por moradia, atua junto aos sem-teto, inquilinos, mutuários e ocupantes pelo direito aos espaços urbanos como prerrogativa de exercício da cidadania (FERREIRA, 2012).

A linha de atuação é consoante com os movimentos existentes, ou seja, fomenta além das expectativas de atendimento da oferta de moradia a fim de minimizar o déficit habitacional, privilegiando o caráter social das ações, uma vez que esta função é prerrogativa legal para o estabelecimento de distribuição e ocupação dos espaços urbanos:

“Os movimentos populares de ocupação, por sua força de mobilização, são a expressão viva do problema da moradia no Brasil. Representam a resistência ao modelo mercantil e segregador da Cidade do Capital” (BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Capítulo 03 – As ocupações urbanas* página 51).

Apesar de sua existência desde os anos 90, a atuação do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) na cidade de São Paulo especialmente em 2014 tem tido destaque na mídia e conseguido resultados através da pressão popular junto aos Poderes Legislativo e Executivo: a ocupação de uma imensa área na região da Arena Corinthians (zona leste de São Paulo) às vésperas do Mundial FIFA 2014 e a pressão popular na forma de vigília na Câmara Municipal para aprovação do novo Plano Diretor da cidade que contemplou a área pretendida como de interesse popular.

A questão da ocupação dos espaços urbanos pela população a partir da viabilização de moradias populares é pauta pontual nas reivindicações do MTST uma vez que apesar das iniciativas por parte do Estado são ainda insuficientes ao atendimento das demandas:

“Os problemas habitacionais do Estado deveriam resolver este problema. Deveriam. Mas não resolvem. Vimos no Capítulo 1 que todos eles, inclusive o Minha Casa, Minha Vida – apesar de avançar no subsídio para famílias com menor renda – estão focados no atendimento de quem ganha mais que três salários mínimos, faixa que representa apenas 10% do déficit habitacional brasileiro.” (BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Capítulo 03 – As ocupações urbanas* página 48).

E em consideração ao déficit habitacional, são válidas as seguintes ponderações verificadas pelo autor:

“A primeira fase do Minha Casa, Minha Vida (MCMV 1) estabeleceu a meta de 1 milhão de casas. Dessas, somente 400 mil para famílias com renda menor do que 3 salários. E, em poucos meses de cadastro aberto pelas prefeituras ao redor do país, estima-se que cerca de 18 milhões de famílias se cadastraram, a grande maioria trabalhadores de baixa renda. A segunda fase do programa (MCMV 2), apesar de melhorar os números e a proporção, não muda a proposta” (BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Capítulo 03 – As ocupações urbanas* página 48).

Ou seja, apesar do manifesto interesse numa parcela considerável da população na aquisição de casa própria, o Estado não mobilizou esforços para contemplar quem de certa forma foge da margem salarial abaixo de três salários mínimos:

“A contradição é clara: 1 milhão de casas e 18 milhões de cadastrados! O que vão fazer os 17 milhões restantes? Vamos resumir a situação:

- 1) A maioria dos trabalhadores não consegue comprar uma casa no mercado, pelos valores elevados impostos pela especulação imobiliária.
- 2) Os programas habitacionais não atendem a maioria, especialmente entre os mais pobres, apesar de toda a propaganda.
- 3) Os aluguéis aumentam a cada dia, bem acima dos índices da inflação, também por conta da especulação. Muitos trabalhadores têm que tomar a dramática decisão no final do mês: pagar o aluguel ou botar comida na mesa” (BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Capítulo 03 – As ocupações urbanas* página 49).

Outra ação do movimento com relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida, é a ampliação da modalidade de subsídio destinada aos movimentos sociais e cooperativas, que atualmente está fixada em cerca de 3%. Nesta modalidade, o MTST através de mutirão entre os militantes construiu o conjunto João Cândido em Taboão da Serra, região metropolitana de São Paulo (Locatelli, 2014).

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização de um trabalho de pesquisa, é fundamental o conhecimento e desenvolvimento da metodologia que será aplicada ao estudo:

“De acordo com o *Webster's Interryational Dictionar*’, a pesquisa é uma indagação minuciosa ou exame crítico e exaustivo na procura de fatos e princípios; uma diligente busca para averiguar algo. Pesquisar não é apenas procurar a verdade; é encontrar respostas para questões propostas, utilizando métodos científicos.” (MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria in *Técnicas de Pesquisa 5ª edição* página 15. São Paulo, 2002 Editora Atlas).

O trabalho de pesquisa, como exposto consiste não em buscar uma verdade absoluta, mas promover o encontro de respostas aos questionamentos propostos de forma a complementar os estudos anteriores e a utilização dos diversos métodos científicos norteia e delimita a conclusão e análise do objeto de estudo.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

O tipo de pesquisa utilizado para delinear o estudo compreendeu fontes bibliográficas:

“A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas.” (GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social 6ª edição*, página 50. São Paulo, Editora Atlas, 2008).

A escolha de uma bibliografia básica, delimitada por uma seleção da literatura e artigos pertinentes foi fundamental para a elaboração do referencial teórico, uma vez que os estudos sobre déficit habitacional são muito abrangentes e permitem diversos desdobramentos. Para subsidiar a coleta de informações, fez-se necessário um exercício constante de leitura e análise do material elencado:

“Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas quer gravadas.” (MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria in *Técnicas de Pesquisa 5ª edição* página 71. São Paulo, Editora Atlas, 2002).

Dessa forma, dada a finalidade sobre a pesquisa, seu caráter bibliográfico confere legitimidade seja ora pela autenticidade, ora pela publicidade. A seleção para o estudo privilegiou os atores sociais envolvidos com a questão habitacional e ou de

moradia como arquitetos, ambientalistas, gestores públicos e os movimentos sociais. Em sua maioria, o material que subsidiou o referencial teórico e a execução da pesquisa é composto por artigos, teses e publicações.

A abordagem utilizada é qualitativa descritiva:

“Na pesquisa qualitativa, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são fundamentais. É descritiva e não requer utilização de métodos e técnicas estatísticas.” (ASSIS, Maria Cristina de *Metodologia do Trabalho Científico*, página 14. UFPB, Paraíba, disponível em 06/11/2014).

Neste tipo de abordagem, é possível buscar entendimento para o contexto do assunto a partir da identificação e análise de dados mensuráveis ou não e principalmente seus significados:

“Preocupa-se em analisar e interpretar os dados em seu conteúdo psicossocial. Considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.” (ASSIS, Maria Cristina. *Metodologia do Trabalho Científico*, página 14. UFPB, Paraíba, disponível em 06/11/2014).

Apesar de utilizar referências estatísticas para o apontamento de índices relacionados ao estudo, o objetivo não é propor uma solução imediata ao problema e sim, estabelecer uma relação entre o desenvolvimento de políticas públicas específicas para uma parcela significativa da sociedade.

5.2 UNIVERSO E AMOSTRA

Por universo entende-se a coleta de material de um todo, a partir de grande movimentação institucional e de recursos diversos, o que resultaria num censo (Gil, 2008). O universo desta pesquisa é a questão do déficit habitacional nacional, sua definição e caracterização bem como as iniciativas por parte do Estado como principal ator e articulador de políticas públicas visando minimizar este déficit.

Buscando o entendimento da questão, fez-se necessário trazer referências legais no texto da Constituição Cidadã de 1988 e ainda traçar uma breve evolução histórica das políticas públicas habitacionais, primeiramente em nível federal para entender a lógica e influências dos primeiros programas habitacionais.

A amostragem consiste numa espécie de recorte dentro do universo, delimitando a especificidade do trabalho de pesquisa, como define Gil:

“*Amostra*: Subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população.” (GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social 6ª edição, página 90. São Paulo, Editora Atlas, 2008).

Para o desenvolvimento deste estudo, a amostra se restringe às políticas habitacionais para a cidade de São Paulo bem como a crescente ação dos movimentos sociais pró moradia como alternativas de pressão popular e viabilização de ocupação dos espaços urbanos de forma compartilhada resgatando os princípios de função social da propriedade preconizados pelo texto Constitucional.

5.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados, após definida a abordagem e o tipo de pesquisa, foi fundamental para delimitar e orientar o processo de pesquisa:

“ É tarefa cansativa e toma, quase sempre, mais tempo do que se espera. Exige do pesquisador paciência, perseverança e esforço pessoal, além do cuidadoso registro dos dados e de um bom preparo anterior. ”(MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria in *Técnicas de Pesquisa 5ª edição* página 71. São Paulo, Editora Atlas, 2002).

A coleta de dados realizada na pesquisa de caráter essencialmente bibliográfico implica demandado exercício de leitura e releitura, cujo objetivo é selecionar dentre a extensa gama de opções e desdobramentos do tema escolhido, documentos que atendam e justifiquem o estudo fazendo o contraponto entre pesquisa e os objetivos previamente organizados:

“É o exame minucioso dos dados. De posse do material coletado, o pesquisador deve submetê-lo a uma verificação crítica, a fim de detectar falhas ou erros, evitando informações confusas, distorcidas, incompletas, que podem prejudicar o resultado da pesquisa” (MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria in *Técnicas de Pesquisa 5ª edição* página 71. São Paulo, Editora Atlas, 2002).

Parte dos documentos foram selecionados num primeiro momento pela atualidade do conteúdo, porém durante o desenvolvimento da pesquisa observou-se a relevância do assunto, permitindo a inserção de documentos que possibilitassem delimitar um processo ao longo do período histórico para as políticas públicas habitacionais.

As informações estatísticas, apesar da característica qualitativa, são fundamentais para a execução e o entendimento de todo o estudo. É a partir das

pesquisas estruturadas, com base na realização dos Censos Demográficos que definem-se as ações e parametrizações para as principais políticas públicas habitacionais.

A principal ferramenta utilizada para a realização da pesquisa e coleta de dados foi a Internet, através dos sites específicos de busca de periódicos e artigos científicos, conteúdo bibliográfico digitalizado (SciELO, Portal CAPES, Google Acadêmico), portais institucionais (Prefeitura da Cidade de São Paulo, Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e Senado Federal), portais de notícias e portais dos principais movimentos sociais atuantes na cidade de São Paulo (MTST e UNMP).

5.4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A apresentação e a análise dos dados ocorreram a partir da leitura dos documentos, buscando traçar um panorama dentro do contexto histórico relacionado à ocupação urbana num primeiro momento estendida ao cenário nacional, e seus desdobramentos e resultados peculiares para a cidade de São Paulo.

A apresentação do trabalho de pesquisa deu-se a partir das informações acerca de conceitos e legislação pertinentes à questão habitacional e conta ainda com informações estatísticas para subsidiar o estudo.

Já a análise do estudo privilegiou três momentos:

- 1) Localizar a questão habitacional no contexto histórico e social em âmbito nacional e sua evolução através das políticas públicas;
- 2) Conceituar o déficit habitacional, a partir da compreensão de que este não se orienta somente pela ausência de uma estrutura física denominada 'casa', mas principalmente pelas condições inerentes a esta ausência e ou precariedades da mesma;
- 3) A crescente ação por parte dos movimentos sociais enquanto instrumentos de participação popular na formulação de políticas públicas habitacionais.

As análises pautadas pela abordagem qualitativa e permeadas pelos conceitos abordados no referencial teórico permitem o conhecimento das relações

entre o Estado e a sociedade bem como o desenvolvimento das políticas habitacionais dentro do contexto histórico brasileiro.

6 ANÁLISES E CONSIDERAÇÕES

O trabalho de pesquisa a partir da literatura analisada dentro do contexto histórico e evolutivo das políticas públicas consoantes à Habitação e Moradia brasileira apontam em princípio, as dificuldades e percalços tanto por parte do Estado enquanto agente de implementação e regulação das ações; bem como por parcela significativa da população, que pelos critérios mínimos de perfil de renda exigidos pelos instrumentos de financiamento – em média de 03 a 10 salários mínimos – e apesar das crescentes melhorias nas relações de consumo, ainda não atingem, principalmente nos grandes centros urbanos, o patamar exigido para a liquidação do chamado déficit habitacional.

O déficit habitacional corresponde não somente à ausência do bem físico, habitação, mas também aos aspectos quanto sua precariedade, seu adensamento – quando várias famílias vivem num mesmo espaço, muitas vezes inadequado – a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel que consome parte dos salários impossibilitando a alternativa de financiamento próprio (Fundação João Pinheiro, 2014):

TABELA 2 - DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, RELATIVO, POR COMPONENTES, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RM) – BRASIL - 2011. (continua)

Especificação	Déficit Habitacional					
	Total absoluto	Total relativo	Componentes			
			Habitação precária	Coabit. familiar	Ônus excessivo aluguel	Adens. Excessivo
Norte	624.119	14	215.815	252.954	113.768	41.582
Rondônia	47.811	9,1	14.619	13.129	15.110	4.953
Acre	22.306	11,1	6.088	9.211	5.348	1.659
Amazonas	149.723	16,5	41.422	64.585	29.690	14.026
Roraima	21.637	16,4	6.011	9.269	4.467	1.890
Pará	297.659	14,4	126.036	122.116	36.716	12.791
<i>RM Belém</i>	<i>73.655</i>	<i>12,6</i>	<i>9.091</i>	<i>43.227</i>	<i>15.587</i>	<i>5.750</i>

TABELA 2 - DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, RELATIVO, POR COMPONENTES, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RM) - BRASIL - 2011. (conclusão)

Especificação	Déficit Habitacional					
	Total absoluto	Total relativo	Componentes			
			Habitação precária	Coabit. familiar	Ônus excessivo aluguel	Adens. Excessivo
Amapá	26.424	14,9	2.529	17.002	5.285	1.608
Tocantins	58.559	13,6	19.110	17.642	17.152	4.655
Nordeste	1.961.532	12,1	712.800	641.669	512.489	94.574
Maranhão	465.617	26,1	341.737	78.698	35.710	9.472
Piauí	112.521	12,8	38.816	56.264	12.942	4.499
Ceará	246.584	9,6	73.599	82.163	74.207	16.615
<i>RM Fortaleza</i>	<i>108.959</i>	<i>9,9</i>	<i>8.555</i>	<i>46.560</i>	<i>43.391</i>	<i>10.453</i>
Rio Grande do Norte	126.876	12,8	13.420	55.508	48.188	9.760
Paraíba	126.937	10,7	25.634	52.526	43.776	5.001
Pernambuco	248.378	9,1	62.176	60.889	105.688	19.625
<i>RM Recife</i>	<i>111.555</i>	<i>9,4</i>	<i>23.081</i>	<i>36.274</i>	<i>45.605</i>	<i>6.595</i>
Alagoas	103.131	11,3	31.235	37.126	26.522	8.248
Sergipe	68.264	10,3	6.938	29.567	28.473	3.286
Bahia	463.224	10,3	119.245	188.928	136.983	18.068
<i>RM Salvador</i>	<i>135.430</i>	<i>10,8</i>	<i>4.058</i>	<i>60.223</i>	<i>63.035</i>	<i>8.114</i>
Sudeste	2.184.611	8,0	103.631	641.059	1.227.245	212.676
Minas Gerais	454.080	7,0	17.913	179.831	234.115	22.221
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>115.045</i>	<i>7,2</i>	<i>2.538</i>	<i>41.450</i>	<i>63.443</i>	<i>7.614</i>
Espírito Santo	90.533	7,6	5.263	22.110	56.843	6.317
Rio de Janeiro	409.544	7,3	13.964	121.958	229.539	44.083
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>299.649</i>	<i>7,1</i>	<i>8.757</i>	<i>85.523</i>	<i>171.699</i>	<i>33.670</i>
São Paulo	1.230.454	8,8	66.491	317.160	706.748	140.055
<i>RM São Paulo</i>	<i>592.405</i>	<i>9,0</i>	<i>29.995</i>	<i>161.765</i>	<i>328.867</i>	<i>71.778</i>
Sul	623.722	6,6	111.935	202.803	289.656	19.328
Paraná	232.783	6,6	35.442	77.438	110.186	9.717
<i>RM Curitiba</i>	<i>68.835</i>	<i>6,4</i>	<i>5.692</i>	<i>25.876</i>	<i>34.160</i>	<i>3.107</i>
Santa Catarina	150.978	7,1	31.922	37.248	77.817	3.991
Rio Grande do Sul	239.961	6,3	44.571	88.117	101.653	5.620
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>95.504</i>	<i>6,7</i>	<i>17.892</i>	<i>30.206</i>	<i>44.387</i>	<i>3.019</i>
Centro-Oeste	495.373	10,5	43.722	178.231	245.158	28.262
Mato Grosso do Sul	84.366	10,3	10.252	36.659	33.119	4.336
Mato Grosso	73.210	7,5	5.470	28.605	33.242	5.893
Goiás	197.960	9,6	24.320	57.456	106.121	10.063
Distrito Federal	139.837	16,1	3.680	55.511	72.676	7.970
Brasil	5.889.357	9,5	1.187.903	1.916.716	2.388.316	396.422
<i>Total das RMs</i>	<i>1.601.037</i>	<i>8,4</i>	<i>109.659</i>	<i>531.104</i>	<i>810.174</i>	<i>150.100</i>
Demais áreas	4.288.320	10,0	1.078.244	1.385.612	1.578.142	246.322

(Fonte: Dados básicos IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 2007-2012
Elaboração: Centro de Estatística e Informações/Fundação João Pinheiro in *Nota Técnica Déficit Habitacional no Brasil anos 2011 e 2012 página 07*. Belo Horizonte, 2014).

Verifica-se como demonstrado na tabela acima que o Estado de São Paulo, bem como sua região metropolitana, que engloba a capital, possui os maiores índices de déficit habitacional quando comparado aos estados e regiões metropolitanas da região Sudeste e até mesmo com outras regiões do país.

Quanto aos componentes, em 2011 estavam distribuídos:

- a) Habitação Precária: 66.491 domicílios, sendo 29.995 destes na região metropolitana;
- b) Coabitação Familiar: 317.160 domicílios, sendo 161.765 destes na região metropolitana;
- c) Ônus excessivo com aluguel: 706.748 domicílios, sendo 328.867 destes na região metropolitana;
- d) Adensamento excessivo: 140.055 domicílios, sendo 71.778 destes na região metropolitana.

TABELA 3 - DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, RELATIVO, POR COMPONENTES, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RM) – BRASIL - 2012. (continua)

Especificação	Déficit Habitacional					
	Total absoluto	Total relativo	Componentes			
			Habitação precária	Coabit. familiar	Ônus excessivo aluguel	Adens. Excessivo
Norte	575.569	12,5	120.766	266.646	140.002	48.155
Rondônia	38.898	7,4	4.923	10.583	21.176	2.216
Acre	28.882	14,1	4.471	14.910	6.896	2.605
Amazonas	160.071	16,9	17.032	84.124	39.504	19.411
Roraima	16.611	12,4	2.076	7.961	5.017	1.557
Pará	262.300	12,2	76.959	120.846	47.246	17.249
<i>RM Belém</i>	<i>65.712</i>	<i>10,6</i>	<i>1.537</i>	<i>39.579</i>	<i>19.023</i>	<i>5.573</i>
Amapá	17.172	9,0	2.701	8.586	3.680	2.205
Tocantins	51.635	11,6	12.604	19.636	16.483	2.912
Nordeste	1.791.437	10,7	536.662	627.700	547.093	79.982
Maranhão	404.641	21,9	272.502	86.591	35.091	10.457
Piauí	100.105	10,8	30.368	57.925	10.126	1.686
Ceará	248.296	9,6	54.503	90.605	84.936	18.252
<i>RM Fortaleza</i>	<i>124.701</i>	<i>11,0</i>	<i>6.704</i>	<i>48.268</i>	<i>59.671</i>	<i>10.058</i>
Rio Grande do Norte	123.354	12,3	7.400	62.209	47.493	5.552
Paraíba	114.534	9,6	16.626	49.262	43.105	5.541
Pernambuco	244.396	8,6	36.583	66.498	123.436	17.879
<i>RM Recife</i>	<i>108.835</i>	<i>8,9</i>	<i>7.324</i>	<i>32.967</i>	<i>62.789</i>	<i>5.755</i>

TABELA 3 - DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, RELATIVO, POR COMPONENTES, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RM) - BRASIL - 2012. (conclusão)

Especificação	Déficit Habitacional					
	Total absoluto	Total relativo	Componentes			
			Habitação precária	Coabit. familiar	Ônus excessivo aluguel	Adens. Excessivo
Alagoas	91.609	9,7	24.709	35.562	25.312	6.026
Sergipe	77.756	11,7	6.880	37.847	30.277	2.752
Bahia	386.746	8,2	87.091	140.501	147.317	11.837
<i>RM Salvador</i>	<i>112.952</i>	<i>8,7</i>	<i>3.432</i>	<i>40.875</i>	<i>63.653</i>	<i>4.992</i>
Sudeste	2.356.075	8,5	89.785	656.714	1.404.993	204.583
Minas Gerais	510.894	7,7	17.958	179.791	291.557	21.588
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>148.163</i>	<i>8,9</i>	<i>794</i>	<i>60.374</i>	<i>81.830</i>	<i>5.165</i>
Espírito Santo	80.856	6,6	1.092	26.227	51.897	1.640
Rio de Janeiro	444.142	8,0	14.492	139.608	252.881	37.161
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>331.260</i>	<i>8,0</i>	<i>11.490</i>	<i>106.588</i>	<i>183.824</i>	<i>29.358</i>
São Paulo	1.320.183	9,2	56.243	311.088	808.658	144.194
<i>RM São Paulo</i>	<i>700.529</i>	<i>10,1</i>	<i>44.699</i>	<i>129.839</i>	<i>442.710</i>	<i>83.011</i>
Sul	604.974	6,2	99.515	177.294	305.812	22.353
Paraná	248.955	6,8	49.338	58.895	129.463	11.259
<i>RM Curitiba</i>	<i>86.820</i>	<i>7,9</i>	<i>19.542</i>	<i>14.549</i>	<i>49.093</i>	<i>3.636</i>
Santa Catarina	147.769	6,7	20.120	44.398	77.009	6.242
Rio Grande do Sul	208.250	5,4	30.057	74.001	99.340	4.852
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>86.263</i>	<i>5,9</i>	<i>10.286</i>	<i>30.390</i>	<i>42.780</i>	<i>2.807</i>
Centro-Oeste	464.453	9,6	37.049	137.103	262.448	27.853
Mato Grosso do Sul	67.541	7,7	7.133	22.231	34.821	3.356
Mato Grosso	82.660	8,3	6.991	29.606	39.481	6.582
Goiás	176.274	8,3	10.347	45.516	107.173	13.238
Distrito Federal	137.978	16,2	12.578	39.750	80.973	4.677
Brasil	3.494.337	9,1	232.041	996.987	2.007.413	257.896
<i>Total das RMs</i>	<i>1.764.695</i>	<i>9,0</i>	<i>105.808</i>	<i>503.429</i>	<i>1.005.373</i>	<i>150.355</i>
Demais áreas	4.027.543	9,1	777.969	1.362.028	1.654.975	232.571

(Fonte: Dados básicos IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 2007-2012
Elaboração: Centro de Estatística e Informações/Fundação João Pinheiro in *Nota Técnica Déficit Habitacional no Brasil anos 2011 e 2012 página 08*. Belo Horizonte, 2014).

Já em 2012, os componentes aparecem distribuídos nestas proporções:

- a) Habitação Precária: 56.243 domicílios, sendo 44.699 destes na região metropolitana;
- b) Coabitação Familiar: 311.088 domicílios, sendo 129.839 destes na região metropolitana;
- c) Ônus excessivo com aluguel: 808.658 domicílios, sendo 442.710 destes na região metropolitana;
- d) Adensamento excessivo: 144.194 domicílios, sendo 83.011 destes na região metropolitana.

Ao comparar as tabelas, percebe-se um considerável aumento no déficit habitacional em São Paulo: o total absoluto varia de 1.230.454 em 2011 para 1.320.183 em 2012. Deste total, o déficit correspondente à Região Metropolitana registrado em 2011 foi de 592.405, enquanto em 2012 obteve-se um total de 700.259 domicílios, e o total relativo em 2011 foi de 8,8 variando para 9,2 em 2012.

Quanto aos componentes, o índice geral registrou queda em relação ao componente coabitação familiar, mas apesar do ritmo decrescente geral, o componente habitação precária registrou significativo aumento de incidências na região metropolitana; o déficit também permanece crescente quando aos componentes de ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo.

Ao analisar uma cidade das proporções de São Paulo, os números oscilam pouco para uma solução viável que atenda a crescente demanda habitacional:

“Considerando que todo domicílio tem um (e apenas um) chefe ou responsável, utiliza-se a relação entre o número de chefes em cada grupo etário e a população desse grupo etário para entender a distribuição da demanda habitacional. Como o número de chefes e de domicílios é igual, o aumento ou diminuição deste número equivale à alteração correspondente na quantidade de domicílios.” (Caixa Econômica Federal. Demanda Habitacional no Brasil, página 26. Brasília, 2011).

Dessa forma, a demanda habitacional (DHDE) é calculada a partir do aumento ou diminuição dos chefes de família para cada grupo analisado de acordo com a faixa etária e também compreende:

“DHDE que se refere à formação de um novo arranjo domiciliar (familiar ou não--familiar) em consequência da dinâmica demográfica e social.” (Caixa Econômica Federal. Demanda Habitacional no Brasil, página 26. Brasília, 2011).

TABELA 4: DEMANDA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

UF	Município	DHDE	DHDE 3 SM	DHDE 3 a 5 SM	DHDE 5 a 10 SM	DHDE > 10 SM	nº de domicílios particulares
SP	São Paulo	398.162	67.757	65.640	106.703	158.061	2.998.445

(Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Demanda Habitacional no Brasil* página 165. Brasília, 2011).

Observa-se que a maior demanda está concentrada na faixa de renda compreendida em três a dez salários mínimos:

A estratificação da Demanda Habitacional Total por faixas de renda mostra que a Demanda Habitacional Domiciliar - DHDO está concentrada nas faixas de menor poder aquisitivo e a Demanda Habitacional Demográfica – DHDE está concentrada nas faixas de renda entre 3 a 10 salários mínimos.” (Caixa Econômica Federal. *Demanda Habitacional no Brasil*, página 31. Brasília, 2011).

TABELA 05: DEMANDA DEMOGRÁFICA E DOMICILIAR SÃO PAULO

Ano	DHDE Demanda Demográfica Absoluta	DHDO Demanda Domiciliar Absoluta	DHT Demanda Total (DHDE + DHDO)
2001	1.306.261	71.605	1.377.866
2002	1.292.527	77.919	1.370.446
2003	1.311.938	78.379	1.390.317
2004	1.404.406	56.399	1.460.805
2005	1.416.924	63.960	1.480.884
2006	1.439.310	62.147	1.501.457
2007	1.516.098	75.278	1.591.376
2008	1.547.154	38.203	1.585.357
2009	1.567.697	60.752	1.628.449

(Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Demanda Habitacional no Brasil* página 147. Brasília, 2012).

Ao mensurar, no período de 2001 a 2009 as demandas demográficas e domiciliares, percebe-se as variações crescentes e decrescentes típicas para a padronização adotada que considera a chefia familiar. O que chama a atenção é o índice registrado para a demanda domiciliar no ano de 2008, mesmo ano de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, que por sua vez promove subsídios para aquisição da casa própria nas faixas de renda compreendidas entre os três a dez salários mínimos.

A moradia implica a articulação de políticas públicas estruturais em saúde, educação, saneamento e mobilidade urbana. Tais reivindicações se fazem presentes na organização dos diversos movimentos sociais atuantes em todo o país. Na cidade de São Paulo, a questão da moradia e percepção da cidade como espaço comum

teve episódio inovador com a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico através da Lei Municipal 16.050/2014:

“O principal objetivo do novo PDE é humanizar e reequilibrar São Paulo, aproximando moradia e emprego e enfrentando as desigualdades socioterritoriais. Para atingir esses objetivos é necessário combater a terra ociosa, que não cumpre a função social; implantar a política habitacional para quem precisa; valorizar o meio ambiente; orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público; qualificar a vida urbana na escala de bairro; promover o desenvolvimento econômico na cidade; preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais; e fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade.” (Site Prefeitura da Cidade de São Paulo).

O Plano Diretor Estratégico em sua fase de elaboração contou com mecanismos de participação popular através de oficinas temáticas que reuniram membros do Executivo, Legislativo e Sociedade Civil. Das discussões realizadas através destas oficinas, que não se limitaram às questões habitacionais, abrem-se perspectivas sobre o desenvolvimento de uma São Paulo acessível por meio de ações que integram outras políticas públicas como mobilidade urbana, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

Considerando as questões centrais e a linha de pesquisa adotada, o tema é abrangente e demanda atenção especial dos gestores públicos. A relação entre déficit habitacional e as políticas públicas consoantes, têm recebido ao longo da última década incrementos para viabilizar não somente a aquisição do bem como condições favoráveis à estrutura local e regional, porém as incidências de maiores índices ainda se concentram em grandes centros urbanos, como São Paulo.

A aprovação do novo Plano Diretor Estratégico surge como alternativa possível de reorganizar a ocupação de espaços urbanos a partir de uma perspectiva que atenda aos propósitos de inclusão, participação e acesso às cidades e seus elementos como parte inerente ao desenvolvimento da sociedade como um todo. Por se tratar de processo recente, as implementações ainda encontram resistência por parte de setores conservadores da sociedade, e estudos complementares num futuro próximo, poderão comprovar a eficiência e eficácia desta importante etapa na elaboração de políticas públicas voltadas a questão habitacional.

7 REFERÊNCIAS

ASSIS, Maria Cristina de. *Metodologia do Trabalho Científico*. UFPB, Paraíba, Disponível <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291081139.pdf> Acesso em 06/11/2014;

BOHRER, Clarissa Cortes Fernandes e CABISTANI, Luis Homero. *Delimitação do Conceito de Moradia: o atendimento aos desígnios do mínimo existencial e a questão dos custos de produção habitacional em Porto Alegre*. São Paulo, 2007. Disponível em <<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-pesquisa/congressos-e-seminarios/sao-paulo-2007/32.pdf>> Acesso em 05/10/2014;

BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Capítulo 03 – As ocupações urbanas*. Disponível em <<http://mtst.org/porqueocupamos/leiaonline.html>> Acesso em 05/10/2014;

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 05/10/2014;

_____. *Lei nº 11.124/2005*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm> Acesso em 05/10/2014;

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Demanda Habitacional no Brasil*. Brasília, 2012 Disponível em <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf> Acesso em 05/10/2014;

COHEN, Simone Cynamon. *Habitação Saudável: do conceito à prática das demandas municipais*. Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde, 2010; Disponível em <<http://periodicos.ufes.br/RBPS/article/view/830/607>> Acesso em 05/10/2014;

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. *Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação*. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 1, p. 3-25, 2014. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n1/a01v48n1.pdf>> Acesso em 03/08/2014;

DURHAN, Eunice Ribeiro. *A Sociedade Vista da Periferia* in Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 1986 página 02. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_01/rbcs01_07.htm>

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. *Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade*. Disponível em <http://agurbana.files.wordpress.com/2013/12/texto_isa_reginaferreira_port.pdf> Acesso em 03/08/2014;

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Nota Técnica Déficit Habitacional no Brasil anos 2011 e 2012*. Belo Horizonte, 2014. Disponível em

<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/360-nota-tecnica-deficit-habitacional-no-brasil-anos-2011-e-2012/file>> Acesso em 03/08/2014;

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social 6ª Edição*. Editora Atlas. São Paulo, 2008;

LIMA, Zélia Brito. *A questão da habitação – Leituras Contemporâneas sobre o Urbano*. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Anais ISSN 2179-4774. 2011. Disponível em <<http://www.uesb.br/eventos/ebg/anais/2b.pdf>> Acesso em 03/08/2014;

LOCATELLI, Piero. *MTST Constrói moradias com as próprias mãos*. Revista Carta Capital 10/06/2014. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/moradia-pelas-proprias-maos-2178.html>> Acesso 03/08/2014;

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria in *Técnicas de Pesquisa 5ª edição*. São Paulo, Editora Atlas, 2002

MARICATO, Ermínia. *O Estatuto da Cidade Periférica in O Estatuto da Cidade Comentado*, 2010. Disponível em < <http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>> Acesso em 03/08/2014;

MINISTÉRIO DAS CIDADES. www.cidades.gov.br. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blbi&id=137&Itemid=55> Acesso em 05/10/2014;

MOTTA, Luana Dias. *A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade*. Disponível em <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf> Acesso em 03/08/2014;

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. www.mtst.org.br. Disponível em <<http://www.mtst.org/index.php/o-mtst/cartilha-de-principios>> Acesso em 03/08/2014;

PEDRÃO, Fernando. *A Economia da Produção Social de Moradia*. RUA Revista de Urbanismo e Arquitetura, Salvador, 1989. Disponível em <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/viewFile/3065/2197>> Acesso em 03/08/2014;

PREFEITURA SÃO PAULO: www.capital.sp.gov.br. Disponível em < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacle/plano_diretor/index.php> Acesso em 05/10/2014;

ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a CDHU*. Tese de Mestrado pela FAU-USP, São Paulo, 2002. Disponível em <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/royer_mestrado_polithabs_p.pdf> Acesso em 03/08/2014;

SORAGGI, Ana Carolina Maria e SOARES, André Costa Braga. *Desafios à Política Habitacional de Interesse Social: as políticas públicas x a produção do espaço urbano*. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2811>> Acesso 03/08/2014;

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. Disponível em <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54> Disponível em 03/08/2014.