



Revista de Políticas Públicas  
ISSN: 2178-2865  
revistapoliticaspublicas@ufma.com  
Universidade Federal do Maranhão  
Brasil

Cortês de Lima, Rosa Maria  
POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO: em tempo de dissolução de políticas públicas  
Revista de Políticas Públicas, vol. 22, 2018, pp. 1291-1310  
Universidade Federal do Maranhão  
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158844066>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UFMA [redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto



## *POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO: em tempo de dissolução de políticas públicas*

*Rosa Maria Cortês de Lima<sup>1</sup>*

### **Resumo**

Este artigo versa sobre a questão da habitação no Brasil, da Política Nacional de Habitacional do país, atendo-se, em especial, às décadas iniciais do século XXI. Trata do marco legal estabelecido nesse período, suporte para a institucionalização da política, de programas, de definição de fontes de financiamento, das formas de participação e de controle social que assinala avanços, marca retrocessos os quais ganham força a partir de meados da década em curso. Situa firmes contradições no direito à habitação e à cidade, impactando, sobretudo, a parcela de população na faixa de interesse social e, simultaneamente, demarca desconstrução e dissolução da política pública do Estado brasileiro. Habitação e saneamento configuram questões imbricadas historicamente e acirradas com a expansão urbana e o crescimento das cidades, indicativo de espaços em constantes conflitos entre classes sociais.

**Palavras-chave:** Questão da Habitação, Política Habitacional, cidade, saneamento.

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Doutora em Planejamento Urbano e Regional, pelo Instituto de Pesquisa, Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS)/UFPE. E-mail: cortez.rosa1877@gmail.com / Endereço: Universidade Federal de Pernambuco - UFPE: Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária, Recife - PE. CEP: 50670-901

## **HABITATIONAL POLICY AND HOUSING QUESTION: at time of dissolution of public policies**

### **Abstract**

This article deals with the question of housing, the National Housing Policy in Brazil, especially the first decades of the century XXI. It deals with the legal framework established in this period, support for the institutionalization of politics, programs, definition of sources of financing, forms of participation and social control, which marks advances and marks setbacks which gain strength from the current decade. It places firm contradictions in the right to housing and the city, impacting, above all, the share of the population in the area of social interest, and simultaneously demarcates deconstruction and dissolution of the public policy of the Brazilian State. Housing and sanitation are issues that are historically overlapping with urban expansion and urban growth, indicative of spaces in constant conflicts between social classes.

**Key words:** Housing issue, housing policy, city, sanitation.

### **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo trata da Política Nacional de Habitação (PNH, 2004), aborda a questão da habitação, versa sobre a cidade e constituição do urbano, em sua dimensão histórica. Entende-se que o urbano se configura de forma diferenciada em tempos distintos, muito embora, preserve e mesmo ultrapasse a conformação inicial, demarcada pela associação realizada entre urbanização e industrialização, do período da revolução industrial, para se constituir em formas variadas e diversas nos dias atuais.

A PNH é discutida atendo-se, em especial, às décadas iniciais do século vinte e um, assinaladas pela retomada da ação do Estado brasileiro no campo da habitação, a definição do marco legal, fator importante para a constituição e institucionalização da política, a formulação de programas, a destinação de fontes de financiamento, a indicação de avanços e o apontar de retrocessos e dissoluções.

São fatores que sinalizam contradições, no que tange ao direito à moradia e à cidade, desvelam acirrados processos de embates e interesses contrapostos entre a população pobre, situada na faixa de interesse social, na luta ininterrupta e persistente pelo acesso à habitação, à terra dotada de infraestrutura, de regularização fundiária e jurídica, e os segmentos médios e de poder aquisitivo elevado, assim como entre os interesses do mercado, caracterizado pelo ramo

***POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO:***  
*em tempo de dissolução de políticas públicas*

imobiliário, da construção civil e os proprietários de terra frente ao processo de apropriação e uso da cidade.

Simultaneamente, a partir de meados da segunda década do século atual, demarca-se a elevada desconstrução da PNH, do Estado brasileiro. Habitação e saneamento configuram questões imbricadas historicamente e acirradas com a expansão urbana e o crescimento das cidades, indicativo de territórios em constantes disputas acionadas pelo processo de produção capitalista do espaço (HARVEY, 2006, 2011), da financeirização, da mercantilização das cidades e da acumulação.

O artigo está referenciado no debate teórico sobre a temática, em análises empreendidas por diferentes autores, em dados e informações angariadas em fonte de institutos de pesquisa oficiais, em estudos e pesquisa acadêmica e científica, em informações de base empírica decorrentes de pesquisa realizadas.

As particularidades da Região Metropolitana do Recife (RMR), instituída em 1973, são expressas e engendradas na aproximação com o real, no contexto da temática examinada.

## **2 DA QUESTÃO DA HABITAÇÃO E DA CIDADE**

A questão da habitação conforma expressões da questão social aqui apreendida enquanto universo de desigualdades sociais, econômicas, políticas, jurídicas proveniente do processo de acumulação e exploração constituinte do modo de produção capitalista. (ENGELS, 2015). Dessa forma, a questão da habitação apresenta-se enquanto elemento imbricado com as relações sociais capitalistas estabelecidas e, nessa perspectiva, a habitação agrega valor de uso e, ao mesmo tempo, valor de troca, caracterizando-se, enquanto troca, como mercadoria, na relação configurada com o mercado. Entra em pauta, nesse cenário, a renda da população e as implicações ao acesso à moradia pelos segmentos pobres da população.

Engels (2015), ao analisar a questão da habitação, no período da revolução industrial, chama a atenção para a ausência de renda solvável dos trabalhadores, e a impossibilidade destes resolverem a questão da habitação pela via do mercado. Aponta, ainda, que interessava à classe capitalista a penúria da habitação, uma vez que, assim sendo, impingia-se acentuado processo de exploração, no campo do trabalho, ao se considerar que os salários são insuficientes para

responder às necessidades de sobrevivência, reprodução da força de trabalho, de assegurar o alojamento sem precariedade, entre outras necessidades. Tal situação conduzia os trabalhadores a se submeterem às precárias condições de trabalho.

Novamente recorrendo a Engels (2008), destaca-se a análise realizada que empreende no livro *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra, no século XIX*. O autor registra e examina as condições de vida e assinala as precárias condições de habitação da classe trabalhadora, no período referido. Avoca especial olhar para os denominados bairros de má fama, fétidos, fugindo às normas vigentes para uma parcela da população e referida à população abastada. Nessas porções degradadas do território instalava-se e concentra-se a classe operária.

Retrata o mesmo autor, uma cidade assinalada por bairros nos quais se encontravam montes de detritos, águas usadas correndo nas imediações das portas, vindas de habitações erguidas entre vielas. Segundo registra, essa era considerada a parte mais feia da cidade, contraposta e muitas vezes próximas às habitações palacianas, fatores que desvelam os múltiplos mosaicos contrapostos, ambiente no qual habitava a população pobre. Nesses lugares, morava a população operária, e espaços marcados por vias de circulação estreitas. Assim, constituíam-se as habitações reduzidas de um ou dois andares - com três ou quatro divisões -, precárias, erguidas de forma irregular, de difícil arejamento e desprovidas de escoamento das águas, de drenagem, de saneamento, compostas por ruas não pavimentadas denotando a intensa precariedade, classificados por Engels como bairros miseráveis. Dessa forma, distanciava-se de uma habitação humana, nas palavras do autor.

Nesses termos, a questão da habitação vinculava-se e, ainda, vincula-se a fatores determinantes atrelados também ao processo saúde/doença que sinaliza para as condições de vida, de pobreza, do acesso aos serviços de infraestrutura básica - saneamento, água -, por parcela significativa da população brasileira.

Essa questão ganha força no processo de urbanização, associado com a industrialização, a partir do qual se amplia a aglomeração de pessoas na cidade, período assinalado pela dissolução da manufatura e da emergência da grande indústria, da dissolução da atividade do campo, da introdução e utilização de maquinário que afetará e alterará, sobremaneira, o processo produtivo. (LEFEBVRE,

**POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO:**  
*em tempo de dissolução de políticas públicas*

2001). Assim, a questão da habitação envolve múltiplos, complexos e contraditórios processos de constituição do urbano na sociedade capitalista.

Nessas circunstâncias, entende-se como fundamental a discussão sobre a cidade e, nesse sentido, toma-se como referência o debate de Carlos (2015, p. 10) sobre a produção do espaço quando defende que a “[...] produção do espaço, como construção social é condição imanente para a produção humana ao mesmo tempo que é seu produto”.

Acrescenta e afirma a mesma autora:

Nesse raciocínio, a produção do espaço seria uma das obras do processo civilizatório. O espaço, em sua dimensão real, coloca-se como elemento visível, em sua materialidade, mas também como representação de relações sociais reais que a sociedade (constrói) em cada momento da história. (CARLOS, 2015, p. 10).

Isso permite pensar que a questão da habitação, a cidade - nas fases mais avançadas da urbanização -, enfrenta momentos diferenciados e historicamente constituídos e definidos, muito embora possam preservar e, ao mesmo tempo, superar traços antecedentes. Desse modo, a cidade torna-se um lugar fundamental para a materialização do capital, converte a habitação em mercadoria, possibilitando, assim, assegurar maior lucratividade e fortes processos de acumulação. De outra parte, conforma em sua estruturação a convergência de distintos agentes - Estado, proprietários de terra, empresas imobiliárias e de construção, população, classes sociais -, que na construção desse espaço detêm interesses diferentes, em constantes disputas, contradições, concorrendo e definindo a reorganização espacial e territorial, estabelecendo a seletividade dos lugares e favorecendo a sua valorização.

Atento à dimensão histórica, verifica-se que nos dias atuais, formas contínuas e ampliadas aceleram a inter-relação entre o rural e o urbano, dilatam os territórios das cidades, aproximando-os ao campo, e vice-versa e criam espaços intermediários. Estabelecem-se franjas aproximando convivências, trocas permanentes, confluências, mas também, distanciamentos, sejam, nas relações estabelecidas no âmbito das atividades que abarcam, nos deslocamentos e na circulação de pessoas, sejam, na circulação e no consumo de mercadorias, nas modalidades variadas de produção, nas vivências cotidianas que concorrem, também, para assegurar formas de acumulação

e, nesse ambiente, a questão da habitação persiste em ambos os espaços, acentuando-se no urbano, entre outros.

### **3 DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: as décadas iniciais do século XIX**

No ano de 2003, ao assumir o governo do país, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, expectativas se fizeram sentir em relação à definição de uma política de habitação que fosse pautada no diálogo com a população - movimentos sociais técnicos, acadêmicos e que tratasse do campo da reforma urbana. Nesse ambiente é criado o Ministério das Cidades (MnCidades) e formulada a PNH (2004), institui o Conselho Nacional das Cidades, em 2004, convergindo com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

A definição da Política de Habitação teve referências nas propostas do Projeto Moradia, construído no período antecedente às eleições majoritárias, do país, portanto, antes de 2003, com a participação de diferentes intelectuais ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), que, ao vencer as eleições e compor o governo, passa a incorporá-las para o setor habitacional brasileiro em escala nacional.

O MCidades foi criado e edifica as bases da institucionalização, organização e operacionalização da política. As definições concernentes ao direito à moradia contida na Carta Constitucional de 1988, Ementa 26, de 14 de fevereiro de 2000, associa-se à Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001 do Estatuto da Cidade e são incorporados à PNH (2004). Essa política segue princípios e diretrizes e estabelece como principal meta “[...] garantir à população, especialmente de baixa renda, o acesso à moradia digna, e considera para atingir seus objetivos a integração entre política habitacional e política nacional de desenvolvimento urbano.” (BRASIL, 2004, p. 29). Nessa perspectiva, prever a articulação entre os diferentes entes federativos no compartilhamento de atribuições para a realização da política.

Nessa direção, conta com um número significativo de instrumentos para viabilizar sua implementação e operacionalização. Assim, cria como principal instrumento o Sistema Nacional de Habitação (SNH), constituído por instância de gestão e controle, articulada e integrada pelo MCidades, o Conselho das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e os Municipais, o Fundo

***POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO:***  
*em tempo de dissolução de políticas públicas*

Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como Fundos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (FEHIS e FMHIS). Assim, o Sistema Nacional de Habitação (SNH) confere a agregação de uma rede de agentes financeiros.

Ademais, a gestão e o controle do Sistema Nacional de Habitação compreendem dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), destinados a congregar as fontes de recursos para viabilizar o acesso à moradia digna, às distintas demandas e responder ao déficit habitacional.

A Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o SNHIS, institui o Conselho Gestor e cria o FNHIS, que define os pontos fundamentais para a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, alicerçado no compartilhamento de atribuições entre as instâncias federativas - estados, municípios, distrito federal -, pautando, inclusive, a instituição de fundo, da política, do conselho com a participação popular e do plano, e aponta para o estabelecimento de diretrizes e de prioridades na instância local. Instituído o FNHIS, esse fundo passou a contar, em 2006, com a destinação de R\$ 1 bilhão por ano, iniciando a operacionalização dos recursos com urbanização de assentamentos precários, construção de unidades habitacionais, assistência técnica e a elaboração de planos habitacionais para estados e municípios, cuja obrigatoriedade pela formulação recaiu em municípios acima de 20 mil habitantes, ampliando-se, posteriormente, aos demais municípios do país.

As mudanças registradas no âmbito da política econômica do governo, já no ano de 2006, com a destinação de recursos para os programas sociais, vistos como prioritários (CARDOSO, 2013), terão desdobramentos na criação e lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse programa são definidos investimentos de ampla envergadura para alavancar a infraestrutura no território brasileiro. No mesmo programa foi incorporada a urbanização de favelas, com foco no saneamento, sendo a habitação um componente aí atrelado, conforme os requisitos e necessidades da realização da obra. Cardoso, Jaenisch e Aragão (2017, p. 25-26) anotam que recursos oriundos do programa executaram “[...] na primeira etapa do (PAC-1), um investimento de 20,8 bilhões para a urbanização de 2,113 assentamentos precários de todo o país [...]”. Em 2012, no governo Dilma



Rousseff, foi lançada a segunda etapa do programa (PAC-2), quando foi disponibilizada a soma de “[...] R\$12,7 bilhões para obras em 337 municípios de 26 estados”, de acordo com a mesma fonte.

Outros investimentos são ainda registrados, nos dois períodos de governo Luís Inácio Lula da Silva, destinados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e ao Crédito Solidário. O primeiro - o PAR -, previsto pelo MCidades, tendo como agente executor a Caixa Econômica Federal (CEF), cujos recursos daí originam-se, enquanto órgão financiador do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O programa tinha como norte dar suporte aos municípios e estados na busca destes atenderem à necessidade de moradia de populações habitantes do urbano, com renda até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). O programa referido conforma duas fases que se articulam: uma referente à aquisição do terreno, contratação de empresa privada de construção civil, a quem compete a construção das unidades habitacionais; uma outra, correspondendo à fase das unidades habitacionais prontas, destinadas a arrendamento, porém contemplando a opção de compra do imóvel ao ser encerrado esse contrato. O segundo - o Crédito Solidário -, decorria de recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado pelo Conselho Curador (CCFDS), de acordo com Resolução n. 93, de 28 de abril de 2004 e, regulamentada, em seguida, pelo MCidades. Esse programa estava voltado para responder necessidades habitacionais da população de baixa renda, por intermédio de financiamentos direcionados a pessoas físicas, reunidos em cooperativas, associações e entidades privadas, mas sem fins lucrativos, e ficavam responsáveis pelo processo de gestão.

Interessa observar que a instituição do PAC propiciou ao Banco Central iniciar a queda da taxa básica de juros, contribuindo, dessa feita, para alavancar investimentos econômicos no âmbito da infraestrutura, criar e expandir o crédito construtivo e imobiliário e, favorecer, assim, ao crescimento econômico. Elevou-se o PIB com tais investimentos adicionados a outros vinculados à produção agrícola para exportação. Em simultaneidade, a implementação dos programas sociais de transferência de renda convergiu para a redução dos índices de pobreza e de desigualdades sociais, somando esforços e ampliando o financiamento habitacional. Esse financiamento expande-se para os segmentos médios e terá sua versão mais definida

***POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO:***  
*em tempo de dissolução de políticas públicas*

com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009.

A crise instalada no capital global a partir de 2008 (HARVEY, 2011) faz aflorar novas contradições no campo da economia e no espaço geopolítico internacional. No Brasil, a política assentada na proposta de crescimento econômico, associada à redistribuição de renda, estabelece, segundo os críticos do governo, o neodesenvolvimentismo. Gera-se uma política de conciliação de classes. Dessa feita, as contradições prementes se dissolviam em meio à denominada política de conciliação na qual todos ganhavam, na perspectiva do governo. Ainda, nas críticas ao governo, é acentuada a importância de se diferenciar o Estado e o governo. Examinando as formas nas quais o Estado se apresenta - ampliada, restrita -, sendo, porquanto, uma alternativa para entender o neodesenvolvimentismo que caracterizaria os governos mencionados. Ademais, críticas também são feitas em relação ao fato desses governos não adotarem políticas de austeridades, assegurando, contraditoriamente, os ditames neoliberais no que diz respeito à macroeconomia, muito embora, seja possível verificar debates e diferença entre a compreensão e concepção de política neodesenvolvimentista e política neoliberal na escala da geopolítica global. No cerzir desse debate e na criação e instituição das políticas públicas no período referido, inserem-se a política habitacional, a política urbana e a política de saneamento.

O PMCMV, portanto, resulta da busca do governo em se anteciper à crise externa e aos rebatimentos no Brasil, com a adoção de alternativas que fizessem frente, evitassem os efeitos da crise que se abateu entre 2007 e 2008, nos países avançados. De inspiração na experiência chilena e mexicana, esse programa - PMCMV -, situava-se na perspectiva de criar as condições para dinamizar a economia, tendo como elemento propulsor a construção civil.

Com isso, há mudanças no sistema habitacional pensado e acionado a partir da criação do MCidades, em 2003, visto que o FNHIS, Lei n. 11.124/2005, suspende repasses para as ações de urbanização de assentamentos precários, que passam a ser acionados via PMCMV. Após o seu lançamento, o Fundo passa a concentrar os recursos que lhes eram disponíveis na urbanização de assentamentos precários e no desenvolvimento institucional, conforme orientação do Ministério das Cidades.

Na medida em que o PMCMV se concretiza, o fundo vai se esvaziando no governo Dilma Rousseff, e isso afeta a proposta contida na PNH, voltada para a população na faixa de renda de interesse social e os ocupantes de assentamentos precários. Nova agenda conforma a PNH, decorrente da instituição PMCMV, e provoca mudanças no marco legal e regulatório instituído, como no Plano Nacional de Habitação (2009).

O lançamento da segunda fase do programa esteve relacionado à avaliação positiva das ações que atuavam também nas demandas reprimidas por habitação, atendiam a faixa de renda mais ampliada do que aquelas situações presentes nos assentamentos precários, por conseguinte, com certa possibilidade de resolver a necessidade da habitação pela via do mercado, muito embora necessitasse de financiamento subsidiado.

Nessa perspectiva, o programa concorria para manter a economia dinâmica, ao acionar o mercado da construção civil, com efeito multiplicador na cadeia produtiva do setor, e no imobiliário, mas repetia também práticas fortemente criticadas do período do Banco Nacional da Habitação (BNH), 1964-1986 - grandes conjuntos, embora contratados de modo fracionado, muitas vezes distantes dos centros urbanos, e com ausência de infraestrutura, seja no local ou no percurso com implicações para o deslocamento e a mobilidade dos seus ocupantes. Ainda foi anunciado o lançamento da terceira etapa, para o ano de 2015, no entanto as mudanças políticas no país, com a destituição da Presidenta Eleita Dilma Rousseff, alteraram a rota da concretização do programa.

Cardoso, Jaenisch e Aragão (2017, p. 33) mostram que:

O último levantamento divulgado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão indica que até junho de 2016 já tinha sido contratadas a construção de 4,36 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios do país (com 2,9 milhões já entregues). Cerca de 35% delas estão concentradas na região sudeste, 28,4% na região nordeste, 18% na região sul, 11,35 na região centro-oeste e 6,8% na região norte; algo que corresponde a um investimento na ordem de R\$ 309,6 bilhões.

Verifica-se que com o impacto da crise, em 2015, os recursos tornam-se escassos e míngua o sistema de crédito, permanecendo ainda o crédito oriundo dos bancos públicos, representado por 50% dos recursos disponibilizados. O agente financeiro de elevada monta,

***POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO:***  
*em tempo de dissolução de políticas públicas*

a CEF, responsável pelo maior volume de crédito, em torno de 70%, inicia alterações nas normas e, com isso, dificulta a contratação de créditos novos.

A instituição do PMCMV gera modalidade nas quais as ações oriundas da política habitacional, a serem concretizadas via esse programa, desviam-se, portanto, das propostas inicialmente formuladas. A mercantilização da habitação ganha força quando o PMCMV estabelece modalidade de operacionalização e aciona a transferência da propriedade habitação, para a linha do mercado. Também na operacionalização do programa um amplo mercado de terra é mobilizado para assegurar a construção dos conjuntos habitacionais.

Todavia, o PMCMV, mesmo considerando as contradições aí existentes, responde às necessidades habitacionais de expressiva parcela da população que, por anos, aguardava a possibilidade de ter acesso à habitação e, com isso, suprimir o pagamento do aluguel ou a habitação compartilhada. Entretanto, cabe destacar, mais uma vez, que os recursos previstos para a urbanização de favelas, assentamentos precários foram sendo suprimidos, frente à construção de unidades novas, inseridas no processo de circulação e de acumulação, alterou o desenho de cidades, alargou o território para trechos com características rurais, ou localizados na franja das cidades e metrópoles brasileiras, aproximou o rural e o urbano.

No ano de 2017, no governo instalado após o golpe político, jurídico e midiático que resultou no impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, foi divulgado pelo MCidades a contratação de 54 mil novas unidades habitacionais pelo PMCMV. Essas unidades destinam-se à Faixa 1 do programa, no sentido de responder às famílias com renda mensal de até R\$ 1,8 mil, com pagamento de 5% do valor do imóvel, por um período de até dez anos. As unidades estão previstas para 337 municípios, e correspondendo R\$ 3,5 bilhões em investimentos.

Isso mostra a redução e o processo de dissolução da política habitacional, interrompendo avanços registrados no período anterior. Os recursos disponíveis assumem outras prioridades no governo instalado e concorrem frontalmente para a negação do direito à habitação e à cidade.

#### **4 REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE E SUAS CARACTERÍSTICAS**

A Região<sup>1</sup> Metropolitana do Recife (RMR) corresponde à quinta maior região metropolitana do Brasil, atrás, somente, das RM's de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), a população metropolitana corresponde a 3.693.177 mil/hab., sendo a maioria constituída por mulheres, correspondendo, portanto, a 1.953.844 mil/hab., residentes, sobretudo no urbano. Entre os municípios constitutivos da metrópole recifense, em relação à densidade demográfica, Olinda acumula a taxa mais elevada - 9.344,64 hab./km<sup>2</sup> -, seguido de Jaboatão dos Guararapes - 9.068,36 hab./km<sup>2</sup> - e do Recife ao reunir taxa de 7.037,61 hab./km (Tabela 1). Prevalence na RMR a população urbana e, considerando o conjunto dos 14 municípios, três, Recife, Paulista e Camaragibe não dispõem de população rural. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011).

Com uma área de 2.787,469 km<sup>2</sup>, e 1.111.213 domicílios particulares permanentes (AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO, 2012), a RMR registra Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 0,734, além de desenvolvimento educacional (IDHM-E), referente a 0,662, enquanto o índice de longevidade corresponde a 0,813. A metrópole recifense apresenta renda per capita de R\$ 745,0, e contabiliza o IDHM-Renda, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP) (2013) correspondente a 0,736. O Produto Interno Bruto (PIB) resultou em um total de R\$75.933.066, representado por 65,1% do PIB do estado de Pernambuco.

Estudos realizados por Pasternak e D'Ottaviano (2016), sustentados em informações do Censo Demográfico (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011) apontam que para esse período, existiam no Brasil 11,4 milhões de pessoas morando em aglomerados subnormais<sup>2</sup> - assentamentos precários -, sendo que 88% desse universo residem em 22 grandes cidades do país, entre as quais São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Salvador. Atendendo-se para as particularidades da informação, verifica-se, segundo esse instituto de pesquisa, que em 1991, os aglomerados favelados, contabilizavam 3.187; em 2000 somavam 3.906 e, de acordo com

***POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO:***  
*em tempo de dissolução de políticas públicas*

o Censo Demográfico dos dez anos seguintes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1992, 2002, 2011), esse número ampliou-se para 6.329 aglomerados espalhados nas cinco regiões brasileiras e desvelando permanente crescimento. Com base nos Censos Demográficos correspondentes a cada decênio, na década de 1980 o número dos habitantes de favelas atingia a cifra de 2,25 milhões de pessoas; passando para mais de 5 milhões, em 1991; ampliando-se para 7,2 milhões no ano 2000; e, contabilizando 3.224.529 domicílios em aglomerados subnormais, em 2010, com estimativa de mais de 14 milhões nesses territórios, no último período.

Os dados apontam para as desigualdades socioespaciais e territoriais na apropriação e uso da cidade, indicando a negação do direito à moradia e à cidade com impactos acentuados para a população pobre e habitante desses lugares.

Lefebvre (2001, p. 105), em reflexão analítica sobre o direito à cidade discorre “[...] as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana”, vinculadas, na perspectiva interpretativa do autor, as funções e estruturas da cidade, incluindo as econômicas, políticas, culturais, entre outras. Segundo Lefebvre a cidade pode responder às necessidades do ser humano da organização do trabalho, da diversão, do encontro, do acumular energia e mesmo da solidão, além de outros fatores. Todavia, o autor reconhece a capacidade estratégica existente na cidade, assim, afirma: “Apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos: com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra”. (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

Para Lefebvre, o conceito de cidade é entendido, também, como mediação que se produz entre mediações, portanto, inserindo-se entre a ordem próxima - constituída por indivíduos, grupos, associações -, e a ordem distante - composta por instituições públicas e organizações, entre as quais a Igreja e o Estado, portanto, envolvendo um mosaico múltiplo e inter-relacionado.

Inspirado nas ideias de Lefebvre, o geógrafo David Harvey (2012) examina a vinculação entre urbanização e capitalismo, analisa o acelerado crescimento das cidades e aborda o direito à cidade como direito humano. Nesse sentido, reconhece a importância de se definir o tipo de cidade pretendida pela população, quais os vínculos sociais a estabelecer, bem como aqueles referentes à natureza, o

estilo de vida almejado, as tecnologias a serem adotadas e os valores estéticos a serem incorporados. No caminho discursivo empreendido, Harvey (2012, 74) amplia o debate iniciado por seu inspirador e afirma:

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

De acordo com o IBGE (2011), o Recife concentra 41% aglomerados subnormais, conforme denominação e metodologia utilizada pelo instituto de pesquisa, da RMR, contabiliza 110 assentamentos, com destaque para Casa Amarela, classificado como o maior aglomerado do município, somando 15.215 domicílios particulares. No segundo plano encontra-se Jaboatão dos Guararapes, que registra 64, para em seguida anotar Olinda, representada por 57 aglomerados subnormais (Tabela 1).

Dados extraídos do Instituto Trata Brasil (2016) apontam Jaboatão dos Guararapes no 94º lugar no Ranking do Saneamento, entre aqueles da lista, do melhor ao pior, dos 100 maiores municípios brasileiros. É seguida, em Pernambuco, por Olinda (84º), Paulista (81º), Recife (73º), Caruaru (64º) e Petrolina (45º). Dados da mesma pesquisa mostram que a precariedade da infraestrutura sanitária, atinge em particular, os assentamentos precários, e mesmo existindo a política de resíduos sólidos, 70% dos municípios de Pernambuco ainda utilizam lixões.

**Tabela 1** - Caracterização geral dos municípios da RMR

Municípios (RMR)	População			Dens. Demográfica (Hab/Km²)	Taxa de Urbanização (%)	Aglomerados Subnormais (IBGE)
	Total	Urbana	Rural			
Abreu e Lima	94.429	86,6	7,8	724,90	91,74	07
Araçoiaba	18.156	15.268	2.888	196,7	84,9	01
Cabo de Santo Agostinho	185.025	167,8	17,2	414,32	90,68	23
Camaragibe	144.466	144.466	----	2.821,93	100	11
Igarassu	102.021	93.931	8.090	333,09	92,7	04
Ilha de Itamaracá	21.884	16.993	4.891	328,18	77,65	03
Ipojuca	80.637	59.719	20.918	151,39	74,06	01
Itapissuma	23.769	18.320	5.449	320,19	77,8	02

**POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO:**  
*em tempo de dissolução de políticas públicas*

Jaboatão dos Guararapes	644.6	630.6	14.0	9.068,36	97,8	64
Moreno	56.696	50.197	6.499	289,16	88,54	08
Olinda	377.7	370.3	7.4	9.344,64	98	57
Paulista	300.4	300.4	----	3.086,01	100	26
Recife	1.537,7	1.537,7	----	7.037,61	100	110
São Lourenço da Mata	102.895	96.777	6.118	392,49	94,05	06
Total RMR	3.693.177	3.591.806	101.371	1.324,92	97,26	323

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais - primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2011; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília, DF, 2013. (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

As consequências dessa situação aparecem na existência de diferentes tipos de doenças convivendo com a população, como: diarreias, problemas de pele, hepatite A, leptospirose, dengue, chycungunha, zika, além de outras doenças decorrentes da situação hidrossanitária. Embora a cobertura de água para a população ultrapasse 90%, há uma parcela que não dispõe de água encanada, além daquela que não recebe água diariamente. São as áreas nas quais reside a população pobre cuja intermitência da água registra-se com frequência. Desse modo, a necessidade de armazenamento de água torna-se uma situação impositiva, e muitas vezes em depósitos desprotegidos, fator esse que, associado à precariedade e ausência de saneamento contribui, sobremaneira, para agravar as questões relacionadas à saúde pública.

Nessa perspectiva, recorre-se à análise empreendida por Pasternak (2016, p. 55), ao abordar, em artigo, a relação entre Habitação e Saúde. Diz a autora:

A rápida urbanização e o crescimento da mancha urbana impermeabilizaram o solo. E, nos países pobres, essa urbanização não foi acompanhada por uma adequada rede de infraestrutura. O que se vê nos últimos anos no Brasil é o avanço da infestação pelo mosquito *Aedes aegypti*, inseto extremamente bem equipado para habitar ambientes urbanos em países tropicais, com calor e umidade. Cidades impermeabilizadas, que acumulam poças de água, metrópoles com deficiência de infraestrutura, onde a coleta de lixo é insuficiente e o saneamento básico idem constituem hábitat ideal para o mosquito. Pressão na rede de abastecimento reduzida fez que a população estocasse água, nem sempre em recipientes fechados.



No Recife, nos assentamentos precários, vivem cerca de 366.028 mil pessoas, dos quais somente 5.827 têm acesso, ao mesmo tempo, aos serviços de água e esgoto. No caso de Olinda a situação se agrava; do total de assentamentos precários (Tabela 1), totalizando 90.810 pessoas que os habitam 60.970 não dispõem dos serviços de água e esgoto. Enquanto em Jaboatão dos Guararapes, que responde por 34,7 % da população em assentamentos precários e reúne 238.259 pessoas, constata-se que apenas 108 mil dos habitantes contam com água e esgoto.

Retomando a discussão referente aos indicadores sociais dos municípios metropolitanos, convém anotar os índices de pobreza registrados; esses apontam Araçoiaba como de menor IDH-M, representado por 0,592. Merece destaque, ainda, em Araçoiaba, IDHM-Educação com registro de 0,498, nesse caso, esse indicador mostra-se elevado quando comparado com os demais municípios da metrópole, ademais apresenta alta incidência de pobreza, ou seja, 71,82%, correspondendo a 13 mil habitantes do total de 18.156 do universo da população, enquanto a indigência atinge (40,29%) (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Trata-se do município mais recente a ser incorporado no RMR, em decorrência do processo de emancipação política, no ano de 1995, desmembrando-se do município de Igarassu. As atividades e características desse ente federativo se aproximam das características rurais, inclusive frente a predominância da atividade produtiva - a cana-de-açúcar -, corresponde a uma pequena cidade a compor o território da metrópole, e situa-se na franja da Zona da Mata Norte. Desse modo, incorpora e representa zonas de transição entre o urbano e o rural.

Índice de pobreza e de indigência elevado faz parte do município Ipojuca, visto que mais de 1/4 da população, 27,22%, localiza-se na faixa de pobreza, enquanto 30,20% respondem pela indigência; ao se adicionar os percentuais, atinge-se mais de 50% da população desse ente federativo com sua população fixada nesses patamares. Além desses municípios, são os municípios de Itamaracá, 60%, de Moreno 57,50%, e de Itapissuma 57,17% que ultrapassam 50% da população, compondo elevados índices de pobreza.

**POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO:**  
*em tempo de dissolução de políticas públicas*

Dados expressivos em relação à renda percebida desvelam que a maioria da população metropolitana auferia renda correspondente a meio salário mínimo e um salário mínimo<sup>3</sup>, totalizando 308.934 habitantes desse território. Contudo, o acesso a cinco salários ou mais é percebido por apenas 60.981 indivíduos. Outro aspecto significativo, diz respeito ao número de pessoas que se declararam sem rendimentos, correspondendo ao total de 136.246 mil pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011). Ao se adicionar as pessoas que declaram receber até um salário mínimo, a aquelas sem salário, atinge-se a cifra de 445.180 pessoas. Indicativo da intensidade da pobreza que se expressa nas condições de habitação territorialmente instituída.

Os dados apontam para a imbricada relação entre habitação e saneamento básico e, estreita a proximidade entre a habitação e saúde e saúde/doença. Em simultaneidade, revelam o distanciamento com o direito à moradia e à cidade, além de associar a relação entre a pobreza da população, as condições de moradia, a questão fundiária e a regularização jurídica da terra. Expressa a questão social (PAULO NETTO, 2001; IAMAMOTO, 2012), desvelada nas condições de habitação. Dessa feita, encontram-se traços de proximidade com as condições de habitação expostas por Engels, ao analisar as condições de alojamento da classe operária - abordada neste artigo -, muito embora, avanços significativos sejam identificados.

## 5 CONCLUSÃO

A questão da habitação mantém-se persistente no Brasil, na realidade da Região Metropolitana do Recife e no conjunto de seus municípios. Traços da formação social brasileira, associados à dinâmica de crescimento das cidades, desvelam formas de produção e de apropriação do espaço. Demarcam a construção de cidades voltadas para o processo de acumulação situada no modo de produção capitalista.

A desigualdade socioeconômica, jurídico-fundiária e de acesso à infraestrutura denota a seletividade dos lugares e se expressa nas contradições do acesso à moradia e à cidade, enquanto direito à moradia digna, conforme preconizado na PNH, e de acordo com a concepção de habitação como direito humano defendida por Harvey.

O avanço no âmbito da política de habitação, nas décadas examinadas, firma-se e vivencia processos diferenciados, ora possi-

bilitando o acesso à moradia, ora dificultando e limitando esse mesmo acesso e, ainda, alongando, fracionando e indefinido o tempo de solucionar e enfrentar a questão da habitação para a população pobre moradora de assentamentos precários, favelas, aglomerados subnormais.

Assim, a ação do Estado ou da política de governo, inserido no processo contraditório de estruturação de políticas públicas, termina por direcionar recursos que favorecem a acumulação em contraposição ao enfrentamento da questão da habitação na dimensão e proporção necessárias para fazer face às demandas da população situada na faixa de interesse social.

Dessa forma, mais uma vez, sinaliza fortes contradições que se desvelam nos espaços da cidade, agravando essa situação com o recuo das ações do Estado, ao retomar a política liberal, na forma mais aprofundada nos dias atuais, redução do seu papel, por meio das políticas públicas, de formas mais acentuada e provoca a dissolução dessas políticas, ao mesmo tempo que se alargam as desigualdade e as demandas por habitação e saneamento.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. Caracterização do estado de Pernambuco. Recife, 2012. Disponível em: <<http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/municipal>>. Acesso em: 10 mar. de 2017.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Política Nacional de Habitação - caderno 4. Brasília, DF, nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2005.
- CARDOSO, A. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- \_\_\_\_\_; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (Org.). 22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia a crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

***POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO:***  
*em tempo de dissolução de políticas públicas*

- CARLOS, A. F. A. Crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015.
- ENGELS, F. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- \_\_\_\_\_. Sobre a questão da moradia. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.
- \_\_\_\_\_. O direito à cidade. Revista Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012.
- \_\_\_\_\_. O direito à cidade. Revista Piauí, São Paulo, ed. 82. jul. 2013. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 23 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.
- IAMAMOTO, M. V. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf)>. Acesso em: 15 mai. 2015.
- \_\_\_\_\_. Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro, 1992.
- \_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2001.
- \_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais - primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2011.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento Básico nas 100 Maiores Cidades. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-4>>. Acesso em: 23. mar. 2017.
- LEFEBVE, H. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro.

Brasília, DF, 2013. (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

PASTERNAK, S. Habitação e Saúde. Estudos Avançados - Revista USP, São Paulo, 2016, v. 30, n. 86, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142016.00100004>.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da leitura territorial do Censo de 2010. Cadernos Metrópole [online], São Paulo, 2016, v. 18, n. 35, p. 75-99, abr. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3504>.

PAULO NETTO, J. Cinco notas a propósito da “questão social”. Revista Temporalis, Brasília, n. 3, p. 41-49, 2001.

#### **Notas:**

<sup>1</sup> A RMR foi criada por Lei Complementar n. 14, de 14 de dezembro de 1973 que instituiu oito regiões metropolitanas: Belém, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo e Porto Alegre. Reúne atualmente 14 municípios - Recife (capital do estado de Pernambuco e cidade pólo), Olinda, Paulista, Igarassu, Moreno, Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata, Cabo de Santo Agostinho, Ilha de Itamaracá, Itapissuma, Abreu e Lima, Ipojuca, Paulista e Cabo de Santo Agostinho.

<sup>2</sup> O IBGE, no Censo Demográfico (2010), documento Aglomerados subnormais. Primeiros resultados, no item Notas Técnicas classifica Aglomerados Subnormais da seguinte forma: “É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: • urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou • precariedade de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011, p. 29).

<sup>3</sup> O salário mínimo no ano de 2010, correspondia a R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais).