



02

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

No fim do século XIX, com a extinção da escravidão no Brasil, os negros foram abandonados à própria sorte, sem realizações de reformas que os integrassem na sociedade, sendo expulsos do campo, migraram para a cidade. Ao mesmo tempo, o país incentivava a entrada de imigrantes, principalmente europeus. Foi eloquente o número da entrada de imigrantes no país, principalmente em São Paulo, que entre 1886 e 1900 cerca de 900 mil estrangeiros entraram na cidade. Esses fatores provocaram o aumento da população nas cidades, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, fato que acarretou uma demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos, até então inédita. (MARICATO, 1997; BONDUKI, 2004).

Segundo Rolnik (1981), entre 1886 a 1900, desencadeou a primeira crise habitacional em São Paulo, resultando em um alto índice de pobreza, desemprego, segregação socioespacial, criminalidade, insalubridade e a falta de saneamento básico, promovendo um surto de epidemias, tirando a vida de uma parcela da população, principalmente, crianças e idosos (MARICATO, 1997).

A ação do poder público no período da República Velha (1889-1930), pouco se manifestou no quesito produção de habitação ou de regulamentar o mercado de locação residencial. O estado era fiel ao liberalismo e privilegiava os locadores através de incentivos fiscais, segurança jurídica e tolerância às normas edilícias e sanitárias. Beneficiando basicamente os proprietários de casa de locação, visando apenas a rentabilidade. Os trabalhadores sem o apoio do governo, não tiveram outra opção a não ser ocuparem cortiços, casas de cômodos e vilas populares, localizadas próximas aos centros industriais. (ROLNIK, 1981; BONDUKI, 2004).

Figura: 05 complexo de cortiços no Rio de Janeiro
Fonte: slideplayer



Figura: 06 complexo de cortiços no Rio de Janeiro
Fonte: slideplayer



ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

As condições de vida nas cidades, provocadas pela grande demanda de trabalhadores e pelo aumento descontrolado da malha urbana, levou o poder público a intervir e controlar a produção de habitações, sendo que, o surto de epidemias estava se tornando incontrollável, e a saúde pública era preocupante. Mesmo o liberalismo dominando, a intervenção do estado foi reivindicada, sendo assim implantadas medidas higienistas, baseadas no modelo europeu. Os higienistas ocupavam cargos administrativos e colocaram seus planos em ação, os agentes invadiam casas removendo os moradores, destruindo e isolando os casebres insalubres, que devido as suas condições de habitabilidade, estavam provocando os surtos de epidemias. Os higienistas tomaram medidas exacerbadas, trazendo pânico para as cidades, e afastando os moradores negros e pobres das áreas centrais, tentando esconder a pobreza, dando assim início às ocupações periféricas. (MARICATO, 1997; BONDUKI, 2004).

Bonduki (2004) comenta:

O problema da habitação popular [...] é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionaram inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos.

Nesse contexto, os proprietários de empresa privada vislumbraram a oportunidade de aumentar a rentabilidade e de obter um maior controle sobre seus operários. Os empresários investiram na criação das chamadas vilas operárias e o aluguel era baseado segundo as regras do mercado imobiliário, sem interferência do poder público. Na década de 1920, houve um aumento significativo dos aluguéis, e os operários com seus baixos salários não estavam conseguindo pagar o aluguel, iniciando assim alguns movimentos sociais pela classe operária. Por um breve período de tempo foi aprovada a primeira lei do inquilinato, com o objetivo de controlar o valor dos aluguéis e regulamentar a construção das moradias e do uso do solo, mesmo sendo pouco eficaz, foi o começo para o Estado interferir nos problemas das questões habitacionais do país. (BONDUKI, 2004; MARICATO, 1997)



Figura 07: Modelo de Vila Operária
Fonte: arquiamicod

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

(1930 - 2000)

Com a revolução de 1930, o Estado passa a interferir em todos os aspectos econômicos do país, inclusive no âmbito da habitação social, tanto no processo de produção como no de locação, sendo que nessa época o tipo de moradia predominante era a casa de aluguel e a produção era totalmente ligada à iniciativa privada. O Estado era praticamente nulo em termos de política habitacional até a era de Vargas (1930-1945), e a partir do governo de Vargas houve um significativo empenho do poder público para resolver a crise do modelo rentista que era definitivamente incapaz de resolver os problemas habitacionais, por isso a intervenção do Estado, que foi bem aceita por vários setores sociais, passando a ser símbolo da valorização do trabalhador. Criando para o presidente Vargas a imagem de “o pai dos pobres”. (BONDUKI, 2012)

Segundo Bonduki (2004):

Abria-se, assim, nova fase da reflexão sobre o problema da moradia, que se tornou um tema multidisciplinar. A ampliação do ensino superior e da burocracia estatal nos anos Vargas propiciou novos enfoques, que tiveram como resultado não só um diagnóstico das condições habitacionais e dos obstáculos para a sua melhoria, como também a elaboração de propostas que levavam em conta os aspectos físicos, institucionais, urbanísticos, econômicos, jurídicos, sociais e ideológicos da questão. E tudo isso com o objetivo de viabilizar soluções habitacionais alternativas para a população de baixa renda, sobretudo a casa própria. (BONDUKI, 2004, p.75).

Em 1931, foi realizado o I Congresso de Habitação em São Paulo, onde se tratou da importância de redução dos custos da moradia, garantindo o acesso da população mais carente. Dentro desse período, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que a partir de 1937 foram as primeiras

instituições públicas a produzirem habitação de interesse social, que através de um decreto federal, o governo estabeleceu que parte das reservas financeiras deveriam ser destinadas aos financiamentos de moradia, através da carteiras prediais. Entre os anos de 1937 e 1964 foram financiados quase 175 mil unidades, sendo a maior parte destinada ao aluguel. (BONDUKI, 2012)

Conforme comenta Bonduki (2012), o que mais entra em evidência não é a quantidade e sim a qualidade das habitações. Os projetos foram influenciados pelo movimento moderno, que buscava compatibilizar, economia, técnica e estética. Essa produção é marcada pela originalidade e qualidade. Sobre os conjuntos habitacionais produzidos pelos IAPs, Bonduki (2004) comenta que:

[...] o nascimento da habitação como uma questão social também significou a formulação de uma nova proposta não apenas de arquitetura e urbanismo, mas também de produção, incorporando os pressupostos do movimento moderno que propunham a edificação em série, com padronização e pré-fabricação, como instrumentos para atender às grandes demandas existentes nas cidades contemporâneas, marcadas pela presença do operariado (BONDUKI, 2004, p.15).

De início, houve uma restrição na adoção da Arquitetura Moderna no campo habitacional brasileiro. Isso ocorreu devido aos altos custos dos materiais e mão de obra que tinha que ser qualificada. Porém, as ideias formais e funcionais, contribuíram para que órgãos públicos aderissem as ideias modernistas. Os modernistas também formularam planos gerais para as principais cidades brasileiras, com o foco de transformá-las em cidades modernas e salubres, com grandes áreas verdes. Esses projetos não visavam soluções para os problemas habitacionais.

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

AGENTES DETERMINANTES DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

(1930 - 2000)

Instituto de Aposentadoria e Pensão - (IAPs)

Criado no início da década de 30, foi uma das primeiras instituições públicas que proporcionou benefícios previdenciário e assistência médica aos seus associados. Somente a partir de 1937 que o decreto federal nº 1.749 possibilitou a atuação dos IAPs no âmbito habitacional.

Bonduki (2004) salienta que os investimentos em habitação aparecem como instrumentos de capitalização desprovidos de interesse social. Entre 1933 e 1938, foram criados seis IAPs, que eram regulamentados por leis específicas. Essa disparidade foi obstáculo para unificação e racionalização, dificultando a implantação de uma política habitacional consistente a partir dos fundos previdenciários. Em 1937, os IAPs passaram a atuar no campo habitacional, podendo investir até 50% de suas reservas para o financiamento habitacional. Além da atuação no setor de habitação, os IAPs também investiram seus recursos em projetos estratégicos como a Companhia Siderúrgica Nacional, a construção de Brasília, entre outros.

Um dos exemplo emblemáticos que mais se destacaram entre as obras feitas pelos IAPs, é o Conjunto IAPI na Rua Japurá (Figura 4), projetado pelo arquiteto Eduardo Knesse de Melo, em 1947. Outras obras bastante singulares foram feitas entre a década de 30 e 50, "que abordavam o problema da habitação social de maneira criativa e inovadora" (Bonduki, 2004,p.134).

Bonduki (2004) destaca que no final do período dos IAPs, de maneira gradativa houve um empobrecimento dos princípios modernistas, chegando no seu pior momento na produção implementada pelo Banco Nacional da Habitação-BNH.

Figura 08 - conjunto IAPI na Rua Japurá, São Paulo 1947
Fonte: planhabdaufes

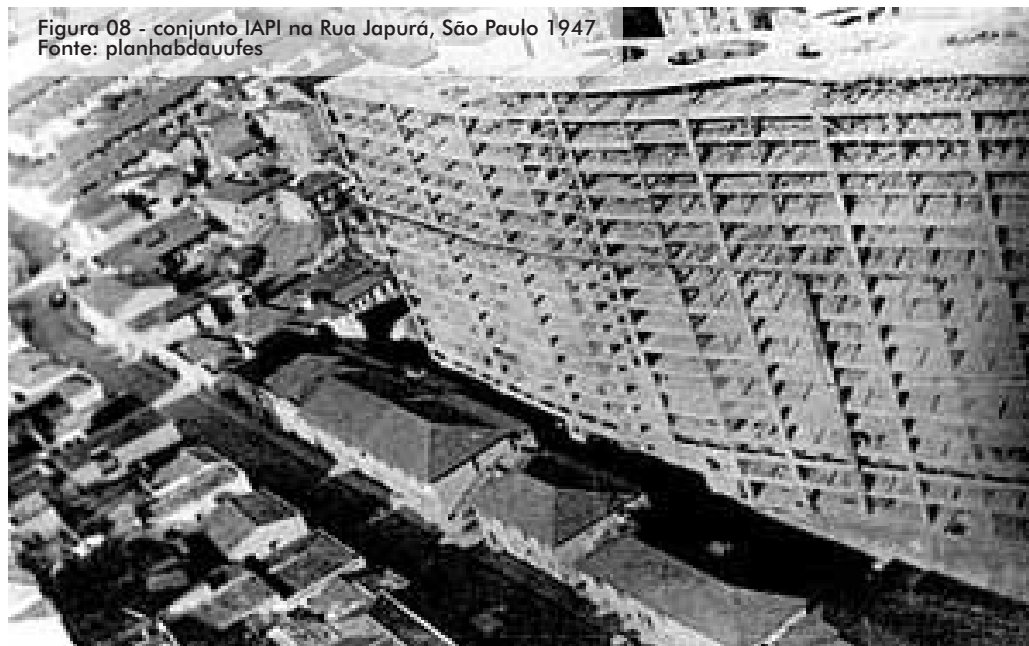


Figura 09: Vila Guiomar - Feito pelo IAP's
Fonte: Os Pioneiros da Habitação Social: Volume 02



A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

AGENTES DETERMINANTES DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

(1930 – 2000)

Lei do Inquilinato x Casa Própria

A Lei do Inquilinato foi aprovada em um momento delicado no contexto da habitação brasileira, pois estava passando por uma das maiores crises habitacionais do país. A lei foi aprovada em 1942, tirando de cena a forte produção rentista, estimulando e encarregando os trabalhadores a produzirem suas moradias, e o governo passou a ter mais responsabilidades para resolver os problemas habitacionais.

Com relação à lei do inquilinato, Bonduki (2004) descreve:

O congelamento dos aluguéis, determinado em 1942 por este regulamento de Getúlio Vargas, teria desestimulado a produção de moradia para locação pelo setor privado e com isso levado os trabalhadores a buscar os loteamentos de periferia, até então pouco ocupados (BONDUKI, 2004, p. 12).

Fundação da Casa Popular (FCP)

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular, o primeiro órgão federal que objetivou centralizar a política habitacional brasileira. Foi produzido 143 conjuntos, com 18.132 unidades habitacionais, bastante inferior ao número de produção feito pelos IAPs, que produziram cerca de 123.995 unidades, além dos apartamentos financiados para a classe média.

Para Villaça (1986)

A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão em escala nacional criado com a finalidade de oferecer habitação popular ao povo em geral. Propunha-se a financiar não apenas casas, mas também infraestrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas etc. Tais finalidades parecem indicar que houve avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão. (VILLAÇA, 1986, p.25).

o problema habitacional foi se agravando cada vez mais, sendo que o poder público e a iniciativa privada não ofereciam condições de melhoria. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população urbana cresceu significativamente no período da Segunda Guerra Mundial e nos anos seguintes, agravando os problemas habitacionais, atingindo principalmente a população de baixa renda. A única opção que os trabalhadores acharam foi a autoconstrução em loteamentos irregulares e ilegais, fomentando o problema socioespacial.

Construções de grandes conjuntos habitacionais, unidades coletivas produzidas em série foram feitas seguindo os preceitos da arquitetura moderna, como mostrado nas figuras 5 e 6, os conjuntos contavam com equipamentos públicos e serviços próximos às moradias, com uma qualidade arquitetônica expressiva, porém não suprimiram a demanda e as necessidades da grande massa populacional.

O fracasso da Fundação da Casa própria foi inevitável, sendo que os grupos que seriam mais beneficiados se desencorajaram e perderam o interesse em formular uma política social. A fundação não contava com origem orçamentária, o que fragilizou ainda mais a sua atuação. A fundação foi utilizada desde o início com fins políticos. (BONDUKI, 2004)

Para Bonduki, (2004), a Fundação da Casa Popular foi “considerada um símbolo da ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público” (BONDUKI, 2004, p. 125).

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

AGENTES DETERMINANTES DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

(1930 - 2000)

Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro Habitacional (SFH)

Com o golpe do Estado, em 1964, quando os militares tomaram o poder, o Brasil passou por transformações políticas e administrativas e o problema habitacional passa a ser tratado de maneira mais intensa e efetiva, sendo criado nesse mesmo ano o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), pela Lei 4380/64, que instituiu a correção monetária, e o Banco Nacional de Habitação (BNH) se tornando o órgão principal orientando e disciplinando a Habitação Social no país.

Para Villaça (1986), "a criação do BNH ocorreu cinco meses apenas, após o golpe de 64, é um típico produto da ditadura que então se instalou, dadas as características econômicas, políticas e ideologias de sua atuação".

A criação do SFH e do BNH, significou uma nova fase para a política habitacional voltada para a população de baixa renda (OLIVEIRA, 2012). As habitações populares e as infraestruturas financiadas pelo BNH foram produzidas pelas COHABs (Cooperativas Habitacionais municipais ou estaduais) para famílias com renda entre três a cinco salários mínimos.

A partir de 1965, apesar das melhorias na infraestrutura viária, sistemas de transportes e comunicação, Bonduki (2004) comenta que: O BNH produzia habitações de maneira massiva, sem identidade, extremamente racional e formal, monótonas e sem preocupação com a inserção urbana (Figura 6), sendo que não levava em consideração o conceito social e humano para a moradia. Além de agravar ainda mais os problemas urbanos, pelo fato dos conjuntos serem inseridos em localizações periféricas, isolando os moradores e agravando o problema de segregação socioespacial.

Figura:10 - Conjunto Habitacional produzido pelo BNH - SP
Fonte: vitruvius



O Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães (Figura 7), é um dos únicos projetos que conseguiu manter coerência entre habitação e espaço urbano em um bom nível de arquitetura moderna. Foi projetado pelos arquitetos João Batista Vilanova Artigas, Fábio Penteado e Paulo Mendes da Rocha.

Figura:11 - Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães
Fonte: vitruvius



A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

AGENTES DETERMINANTES DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

(1930 - 2000)

No final dos anos 1980 o mercado habitacional passou a ser ainda mais difícil para os trabalhadores. Muitos problemas surgiram a partir da transformação do BNH em simples órgão assessor e da obrigatoriedade dos mutuários a assumirem os custos do terreno e urbanização. As famílias com maior poder aquisitivo passaram a ter maiores vantagens. E por consequência começaram, então, em maior escala as autoconstruções em periferias e assentamentos precários.

Com a crise econômica mundial de 1979 e com as altas taxas de desemprego e de inflação, o BNH não resistiu a crise e em 1986, através do decreto de nº 2.291, o BNH foi extinto, entrando em cena a Caixa Econômica Federal, que até o momento não havia se envolvido com os problemas habitacionais do país, influenciando várias mudanças no quadro institucional do governo. Foi uma fase de constantes reformulações nos órgãos responsáveis pela política habitacional brasileira, que tentaram trazer soluções através de programas alternativos, como o programa Nacional de Mutirões, o enfraquecimento das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs) e o desmembramento do Sistema Financeiro Nacional.

Chaffun acredita que:

A ausência de identificação de um interlocutor para dar continuidade ao debates visando a reformulação da política habitacional desorientou os esforços em curso e desorganizou os movimentos populares pró-morádias e dos mutuários (CHAFFUN, 1997, p.27).

Após o fracasso do BNH, a situação no Brasil estava complicada, sendo que a inadimplência, o déficit habitacional e os problemas urbanos eram alarmantes. Ao fim do BNH, não houve efetivamente até os anos de 2000, uma implementação de programa habitacional que visasse de fato a solução do problema habitacional do país.

Surgiram alguns programas com base nos recursos do FGTS nos governos de Fernando Collor de Melo e de Fernando Henrique Cardoso, pode-se citar que no período de 1995 a 1998 foram criados os programas Pró Moradia, Habitar Brasil, o SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) e o Programa Carta de Crédito. Porém, os programas tinham caráter assistencialista não havendo tentativas reais para a redução dos problemas habitacionais, sendo que foram tratados como estratégia política.

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, é criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado para a produção de novas unidades habitacionais para arrendamento, inicialmente gerido pela Caixa Econômica Federal. Tais programas não influenciaram na redução do déficit habitacional, uma vez que o acesso à moradia continuou restrito aos que podiam pagar pela aquisição da casa própria.

Sobre os investimentos realizados na política habitacional durante o governo FHC, Bonduki e Rossetto (2008, p. 08) relatam que “apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 Salários Mínimos) - faixa de salário onde se concentram 83,2% do déficit habitacional quantitativo.”

OS RUMOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS A PARTIR DE 2000 AOS DIAS ATUAIS

Em 2001, ainda no governo do Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado o Estatuto da Cidade Lei Federal nº10.257/01, a principal legislação de regulação do espaço urbano que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Pressionou os municípios com população acima de 20 mil habitantes a elaborar seu plano diretor municipal, de forma a ordenar, através de diretrizes, as questões urbanísticas, sendo utilizado como principal instrumento da política urbana.

De maneira a implementar o Estatuto da Cidade foi criado, em 2003, o Ministério das Cidades, criado pela Lei Federal nº10.683. Surgiu um novo cenário institucional ligado à política habitacional, fortalecendo as discussões ente União, Estado e Municípios. O Ministério das Cidades implementou medidas nas áreas de habitação, saneamento, transporte e planejamento territorial. Formulou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que inclui a Política Nacional Habitacional (PNH).

O PNH tem formulado estratégias de forma a diminuir o déficit habitacional, promover a integração urbana de assentamentos precários, a regularização fundiária, e previu a organização de um Sistema Nacional de Habitação (SNH), considerado seu principal instrumento. Ele define as regras que asseguram a articulação financeira onerosa e não onerosa para a implementação da Política Nacional de Habitação.

O Sistema Nacional de Habitação (SNH), conta com dois subsistemas, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

(SNHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), sendo o SNHIS o que mais se destaca, criado pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de julho de 2005, tem com objetivo articular as políticas de habitação social em um sistema federativo que, de forma democrática, trabalhe na produção de habitação para a população de baixa renda.

A estrutura do SNHIS foi criada para fortalecer os órgãos públicos federais, estaduais e municipais para implantação das diretrizes de produção habitacional, sendo discutidas nos três níveis do governo, através da elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), do Plano Estadual de Habitação (PEHIS) e do Plano Local de Habitação (PELHIS). Pode-se dizer que desde 2004, houve uma melhora nos recursos destinados à produção de habitação para baixa renda. Os recursos do FGTS crescem assim como os recursos de origem orçamentária (BONDUKI, 2008). A partir de então, percebe-se que o foco para os investimentos nos financiamentos habitacionais se direcionou para a população de baixa renda.

Em 2007, foi implantado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tinha como objetivo impulsionar o desenvolvimento urbano, trazendo investimentos em áreas como a infraestrutura, de habitação, de saneamento básico e de urbanização de assentamentos precários, ampliando também a discussão sobre os problemas de regularização fundiária. O capital utilizado no PAC é originário das seguintes fontes: recursos da União (Orçamento do Governo Federal), capitais de investimentos de empresas estatais (exemplo: Petrobrás) e investimentos privados com estímulos de investimentos e parecerias.

OS RUMOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

À PARTIR DE 2000 AOS DIAS ATUAIS

MINHA CASA MINHA VIDA

Em 2008, o mundo passava por uma profunda crise econômica que se iniciou nos Estados Unidos, contaminando todo o mercado financeiro global.

O Brasil para enfrentar a crise mundial, teve uma reação rápida adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal), para recuperar a retração do setor privado, de forma a aquecer a economia interna no setor da construção civil que experimentava uma fase de crescimento desde o ano 2006.

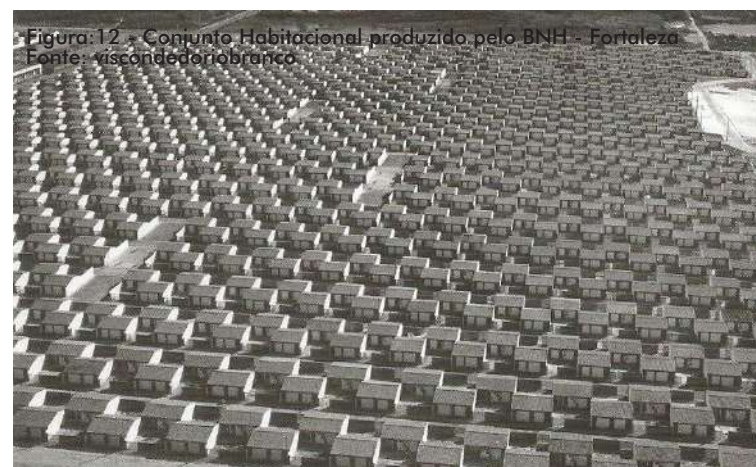
Conforme Cardoso e Aragão (2013), o Programa Minha Casa Minha Vida implementou medidas que visavam diminuir os efeitos da crise da economia mundial, dentre elas, facilitou o aumento de crédito para a aquisição da casa própria.

Em Março de 2009, o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de maneira a criar condições para o Mercado Habitacional atender famílias com renda de até 10 salários mínimos. Estabeleceu o subsídio de forma a ser compatível à renda das famílias, além de aumentar o volume de créditos para a aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo reduzindo os juros, criando o Fundo Garantidor de Habitação, se caso houvesse inadimplência por desemprego ou outras eventualidades.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi aprovado pela medida provisória nº 459, publicada em 25 de Março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009, e pelo decreto de nº 6992, de 17 de Setembro de 2009.

O programa é gerido pelo Ministério das Cidades, e a Caixa Econômica Federal é a responsável por sua operação, além de definir os critérios para a implantação dos conjuntos habitacionais.

Além de suas motivações econômicas, o PMCMV tinha como objetivo permitir o acesso a casa própria à pessoas de baixa renda através de subsídios (FERREIRA, 2012), estabelecendo ainda a meta inicial de construir um milhão de moradias em curto prazo, Exemplos nas figuras 12 e 13.



OS RUMOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

À PARTIR DE 2000 AOS DIAS ATUAIS

MINHA CASA MINHA VIDA

Logo após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, as críticas foram positivas, principalmente pelo lado dos empresários que se colocavam como parceiros do programa, já que o lucro era garantido para essa classe. Os envolvidos com a Reforma Urbana, inicialmente, não se opuseram já que os elementos presentes na proposta do programa, em tese, eram satisfatórios.

Ermínia Maricato (2009), deixa claro seu posicionamento sobre o combate ao déficit habitacional:

Entre 1990 e 2000, a população brasileira cresceu 1,4%, e as favelas mais de 4%. Então, todo investimento que ataque de frente esse déficit será bem-vindo. Ele é tão gigantesco que é preciso fazer o máximo que der. E o programa Minha Casa Minha Vida tem uma faceta interessante. Por causa da crise financeira, o Brasil teve um rombo terrível no nível de emprego no final do ano passado. E o programa pretende contribuir para reverter essa queda. É uma medida que merece aplausos (MARICATO, 2009).

Em um prazo curto de tempo Maricato e outros críticos perceberam que o programa foi mal equacionado. Inicialmente o programa foi avaliado de forma positiva, do ponto de vista econômico e dos acessos aos subsídios que, de forma efetiva, poderiam atingir a população de baixa renda. Porém, não foi de fato o que aconteceu e as críticas ao programa basearam-se nos seguintes pontos:

- A falta de articulação com a política urbana;
- A ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária;
- Os problemas de localização dos empreendimentos;

- Excessivo privilégio concedido ao poder privado;
- A grande escala dos empreendimentos;
- A baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos;
- A descontinuidade do programa em relação ao SNHIS;
- A perda do controle social sobre a sua implementação,
- As desigualdades nas distribuições dos recursos.

Nesses pontos, se percebe principalmente a falta da continuidade que o PMCMV teve em relação as propostas que estavam presente na PNH, principalmente na desarticulação com a Política Urbana. Maricato (2009), revê suas análises iniciais e comenta:

O combate ao déficit não pode se resumir apenas aos números. E desde os tempos do Banco Nacional da Habitação, o BNH, que foi criado pelos militares na década de 1960, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que deveria ter outros fatores envolvidos, como a maior articulação deles com políticas urbanas e sociais. (MARICATO, 2009).

Enquanto o Plano Nacional de Habitação - PlanHab destinava os subsídios para população com renda de até 5 salários mínimos, o PMCMV previu subsídios para população com renda de até 10 salários mínimos, ampliando as faixas de renda atendidas e oferecendo os mesmo benefícios para a população de classe média.

Desse modo, a construção de 1 milhão de moradias atenderia 14% da demanda existente na menor faixa de renda, entretanto, conforme ilustra o quadro a seguir, a construção dessas unidades são direcionadas para as outras faixas de renda, sendo

OS RUMOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

À PARTIR DE 2000 AOS DIAS ATUAIS

MINHA CASA MINHA VIDA

que somente 6% da demanda da população de menor renda foi de fato, atendida.

Renda (em R\$)	Déficit acumulado (em %)	Déficit acumulado (valor absoluto, em mil)	Metas do Minha Casa, Minha Vida (em %)	Metas do Minha Casa, Minha Vida (valor absoluto, em mil)	Déficit acumulado atendido (em %)
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7.200	100	1.000	14

Bonduki, 2009.

Nesse sentido, é possível vislumbrar que a aplicação de uma política habitacional eficaz somente será possível quando as moradias produzidas forem destinadas prioritariamente às faixas da população de menor renda.

O Programa Minha Casa Minha Vida, além de oferecer créditos para o consumidor, tem oferecido crédito diretamente para as construtoras (CARDOSO, ARAGÃO, 2013). Dessa forma, as construtoras poderão solicitar o crédito direto com a Caixa Econômica Federal, para construir novos conjuntos habitacionais que se enquadrem em uma das três faixas de renda definidas no programa. Entretanto, quando o setor privado fica responsável por tomar todas as decisões relativas ao projeto, à construção e localização dos conjuntos, são as possibilidades de lucratividade que determinam a qualidade das moradias produzidas.

Na produção do PMCMV, é comum a criação de novas áreas para a construções de conjuntos habitacionais de interesse social, ou sua implantação em regiões já socialmente carentes, com poucos empregos e infraestrutura precária. Na tentativa de ampliar as margens de lucro, a principal medida adotada pelos agentes do setor

da construção civil e do setor imobiliário é a implantação de conjuntos habitacional de interesse social em áreas periféricas, longe das áreas mais centrais, onde o preço dos terrenos é mais barato.

Todavia, o fato de trabalhar com as terras mais baratas não reverterá necessariamente no custo final para os adquirentes, já que os agentes tendem a trabalhar sempre com os tetos de financiamento como valores finais, ou seja, a utilização dos terrenos mais baratos reverterá como ampliação das margens de lucro e não como redução do preço final (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 54).

Outro aspecto da problemática contida na produção do PMCMV é que em grande parte de sua atuação, aplica soluções generalistas, padronizadas e imediatistas, ignorando especificidade e particularidades das cidades brasileiras.

É importante pontuar ainda, que um dos principais problemas do PMCMV foi cercear qualquer tentativa de avançar na questão habitacional em uma escala mais local, impossibilitando atuação de iniciativas que visassem tratar do problema de acesso à moradia de acordo com as necessidades locais.

De um espectro mais amplo, pode-se entender que o programa pode estar agindo de forma contrária ao benefício social, ao concentrar boa parte da população mais pobre em regiões periféricas, aumenta a desigualdade social e a segregação socioespacial, produzindo bolsões de pobreza.

Diante da complexidade do tema é papel do Poder Público regular os interesses conflitantes, e utilizar a legislação para garantir o melhor uso e ocupação do solo urbanizado, implementando os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de forma a implantar uma política habitacional articulada à política urbana e fundiária.

HABITAÇÃO SOCIAL x LOCALIZAÇÃO

Dentre todas as problemáticas e deficiências que permeiam a Habitação de Interesse Social, provavelmente, a que mais tem caracterizado o tema é a questão da localização dos conjuntos habitacionais que vem sendo produzidos pela atual política voltada à provisão de habitação.

O custo da terra atua como principal condicionante da viabilidade econômica para implantação de habitação social, já que o preço do terreno é dividido pelas unidades habitacionais. Logo, seguindo este raciocínio, quanto mais barato fosse o preço do terreno, menor seria o preço de venda de cada unidade.

Entretanto, como diversos autores e estudiosos do tema afirmam, não é isso que acontece. Pelo contrário, o preço de venda das unidades não diminui, sendo que a diferença de valor é incorporada como lucro, pela iniciativa privada, construtores e incorporadores envolvidos com a execução das moradias.

Na busca por maximizar os lucros provenientes da construção desses conjuntos habitacionais, buscam-se as terras mais baratas, nas áreas periféricas e com carência de equipamentos e infraestrutura urbana, almejando o menor custo por unidade habitacional, não considerando outros fatores fundamentais como a inclusão social e qualidade de vida dos moradores, e sem se preocupar, ainda, com o modelo de cidade que está sendo reproduzido.

Ao compreendermos essa dinâmica, fica evidente que ainda que esses empreendimentos sejam voltados para habitação social, é a lógica do mercado imobiliário, baseada no lucro dos incorporadores, que tem determinado a provisão de moradia para a camada mais pobre da população no país.

Villaça (1978), ao discorrer sobre o tema, diz que o que a renda

da terra urbana remunera, na verdade, é a sua localização, e essa, segundo ele, não é nenhum dom gratuito da natureza, mas sim produto do trabalho coletivo. A valorização de uma localização acontece através da construção coletiva da cidade, sendo através de provisão de infraestrutura, equipamentos, ou melhorias nas condições de acesso, e todas essas são investimentos pagos pelo Poder Público, ou seja, por toda a população. Quando são implantadas essas melhorias no entorno de um terreno, sua localização valoriza e o preço da terra sobe.

Nesse ponto, é apropriado destacar a atuação do fenômeno da especulação imobiliária, e seus efeitos para as cidades e seus habitantes.

ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

A especulação imobiliária caracteriza-se pela distribuição coletiva dos custos das benfeitorias urbanas, e a apropriação privada dos lucros, provenientes desses investimentos coletivos.

O mercado imobiliário busca, tanto quanto é possível, aumentar o preço das terras. A valorização e consequente aumento do preço de um terreno se dá pela melhoria de sua localização. Essa melhoria acontece quando a qualidade da localização deste terreno, em relação às infraestruturas e a outros terrenos, é aumentada.

Os terrenos que estão em situação de especulação ficam vazios, aguardando que o desenvolvimento da cidade se encarregue de valorizá-los, sem que nenhum investimento seja feito pelo proprietário, salvo o IPTU, que é um valor ínfimo quando comparado à valorização da terra.

Todo o investimento responsável pela valorização do determinado terreno é feito pelo Poder Público, no caso das infraestrutura e serviços públicos urbanos, e por outros proprietários privados. Nesse caso, muitos contribuem para a valorização, mas poucos ficam com os lucros decorrentes dela.

Terrenos que não são tão bem localizados, têm seu preço elevado a partir da implantação de uma nova avenida ou rua que melhora suas condições de acesso. Uma forma de melhoria da localização acontece pela implantação de novas edificações no seu entorno, o que melhora sua acessibilidade em relação à cidade.

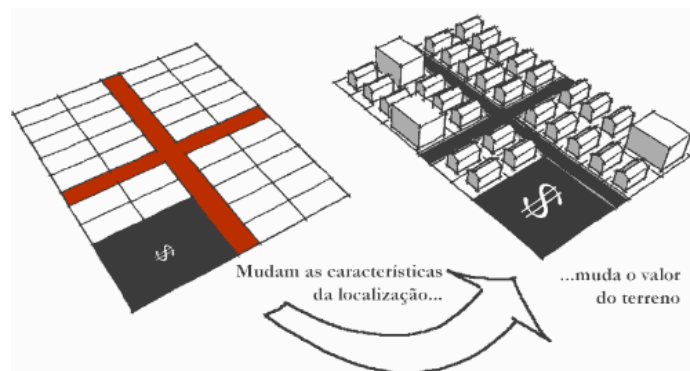


Figura :14 - Esquema básico de funcionamento da especulação imobiliária. Elaboração: Renato Saboya.

Esse processo pode acontecer de diferentes formas, e uma das formas mais comuns é incorporando novas áreas ao tecido urbano, ou seja, criando novas localizações dentro da cidade, muitas vezes, inclusive, incorporando áreas rurais ao perímetro urbano. Essas novas localizações criadas nas áreas mais periféricas, desarticuladas da malha urbana e com infraestrutura precária tornam-se as novas piores localizações, sendo então as novas áreas com os menores preços.

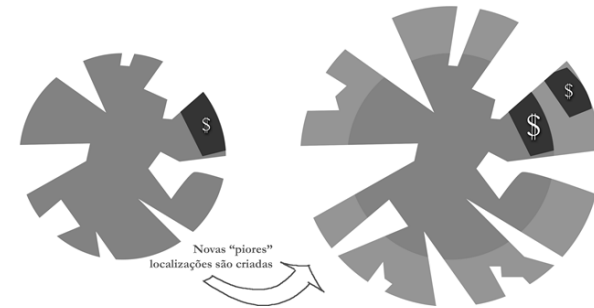


Figura:15 - Especulação imobiliária decorrente da "periferização". Elaboração: Renato Saboya.

Quando um terreno deixa de ser uma das piores localizações, pela adição de novas piores localizações, seu preço sobe automaticamente, por estar agora mais distante da pior localização e mais próximo das áreas mais qualificadas da cidade, pelo menos em relação às áreas criadas mais recentemente.

Esse mecanismo está associado também à forma mais básica da especulação imobiliária, já que a infraestrutura terá que atender a essas piores localizações, e que essa infraestrutura acaba passando pelos terrenos mais bem localizados, valorizando-os ainda mais.

A especulação imobiliária é prejudicial para a cidade, e a população de mais baixa renda é quase sempre a mais atingida por seus efeitos. Apesar de gerar lucros para alguns poucos investidores, essa prática torna os tecidos urbanos excessivamente rarefeitos, espalhados e aumenta em muito a segregação socioespacial, além disso, ainda que seja rentável para alguns poucos proprietários, prejudica o restante da população, especialmente a população com menor recurso financeiro.

Dessa forma, a população mais carente é empurrada para áreas cada vez mais distantes, com dificuldade de deslocamento e piores condições de acesso à cidade, a equipamentos e à oferta de emprego.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

São evidentes os benefícios decorrentes da implantação de habitação de interesse social nas áreas consolidadas para a população de baixa renda, para o Poder Público e para as cidades em diversos aspectos. Ainda assim, boa parte das cidades do país tem sofrido com o fenômeno do espraiamento urbano enquanto terrenos e edifícios localizados em áreas consolidadas e providas de infraestruturas, permanecem vazios ou subutilizados.

A terra e os imóveis urbanos são produtos altamente rentáveis para o mercado imobiliário, por conta da crescente valorização imobiliária, decorrente, sobretudo, dos investimentos de infraestrutura e serviços implantados, pelo Poder Público, nas áreas urbanas.

Com relação aos imóveis vazios, o mercado imobiliário não tem interesse na reutilização de imóveis vazios ou que estejam degradados, por que é mais lucrativo produzir novas unidades em grande escala, do que reformar as existentes. Além disso, a reforma de edifícios requer projetos desenhados especificamente para cada situação, já que não podem ser padronizados e replicados indefinidamente, o que acaba gerando menor lucro. Entende-se que terrenos vazios e imóveis ociosos em áreas urbanizadas da cidade não cumprem com a determinação do Estatuto da Cidade, com relação a função social e devem ter seus usos e ocupações revistos, fazendo uso dos variados instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade a fim de reverter essa situação.

A produção de cidades mais justas e igualitárias e a promoção de habitação de interesse social em áreas consolidadas somente será possível com a interferência do poder público, como mediador entre os diversos atores e interesses conflitantes, não permitindo que as legislações permaneçam somente na forma de documento, mas aplicando-as efetivamente nas cidades.

O que é função social da propriedade?

Um bem imóvel, rural ou urbano, cumpre sua função social quando é utilizado em conformidade com as necessidades coletivas e não apenas com o interesse de seu proprietário. Para isso, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo define parâmetros de ocupação e utilização mínimos para os imóveis.

É possível afirmar que as propriedades urbanas devem ter destinação compatível com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis, colaborando tanto para o bem estar da população quanto para o desenvolvimento da cidade como um todo.

A aplicação de tal princípio é necessária uma vez que existem imóveis situados em áreas com boa infraestrutura que estão ociosos, enquanto aumenta a ocupação em áreas de vulnerabilidade urbana e ambiental.



Esquema produzido pela autora, baseado no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Instrumentos do Estatuto da Cidade

Baseado em: Rolnik et al (2010).

ZEIS DE VAZIOS

O QUE É?

As ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) ou AEIS (Áreas de Especial Interesse Social) são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular.

PARA O QUE SERVE?

Assegurar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para os mais pobres, criando uma reserva de mercado de terras para habitação de interesse social; Ampliar a oferta de terras urbanizadas e bem localizadas para as parcelas de baixa renda da população; regular o mercado de terras urbanas, reduzindo o preço dos terrenos; aumentar a capacidade de negociação da prefeitura com proprietários de terras bem localizadas, onde o mercado atua com força.

ABANDONO

O QUE É?

O abandono é uma das hipóteses previstas para que um proprietário perca o direito de propriedade sobre um imóvel.

PARA O QUE SERVE?

Serve para caracterizar o pouco ou nenhum uso da propriedade imobiliária, ou, ao menos, o descumprimento da função social da propriedade. Depois disso, se for um terreno ou prédio urbano resta à prefeitura arrecadar a propriedade imobiliária, e utilizá-la.

CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

O QUE É?

A CDRU é o repasse, por meio de termo ou contrato, de alguns dos direitos da propriedade imobiliária. O Estatuto da Cidade a prevê como instrumento urbanístico, mas ela foi também criada pelo Decreto-Lei nº 271/1967. É um contrato, com as seguinte definições:

- O concedente – o proprietário da área que transfere parte de seus direitos
- O concessionário – recebe direitos de uso de um imóvel para os fins contratados.

PARA O QUE SERVE?

A CDRU serve de alternativa para a implantação de projetos habitacionais sem a necessidade de compra, desapropriação, doação etc.

DAÇÃO EM PAGAMENTO

O QUE É?

É uma forma de proprietários com dívidas tributárias poderem quitá-las através de terrenos ou prédios. Originalmente a dação não é um instrumento urbanístico. A dação nasceu como um instrumento tributário. Mas como implica a transferência de imóveis para o poder público, o instrumento acaba se tornando um importante instrumento para suas políticas sobretudo habitacionais.

PARA O QUE SERVE?

Sob o ponto de vista do devedor (contribuinte) é a possibilidade de resolver suas dívidas com o município, mesmo que não tenha o dinheiro para a quitação; para o município (credor) o instrumento serve para a obtenção de terras de interesse público, independentemente da vontade do proprietário em vendê-las.

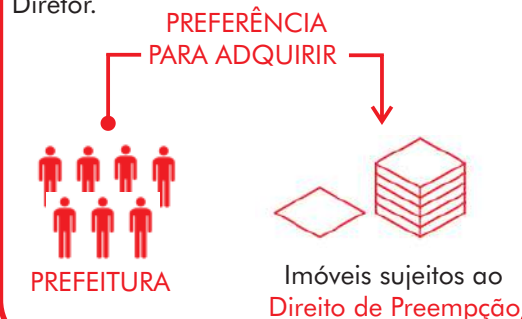
DIREITO DE PREEMPÇÃO

O QUE É?

É a obrigação que um proprietário tem, no momento que desejar vender seu terreno, de ofertar, nas mesmas condições de mercado, um terreno à prefeitura antes que a qualquer outro interessado. Por essa razão, também é conhecido como direito de preferência.

DIREITO DE PREEMPÇÃO

A prefeitura terá preferência de aquisição dos imóveis marcados como sujeitos ao direito de preempção, para possuir área necessária para cumprir os objetivos e implantar as ações prioritárias do Plano Diretor.



PARA O QUE SERVE?

É útil para a obtenção de terras pelos municípios para os mais diversos fins, a serem adquiridas nas condições reais de mercado, sem qualquer tipo de sobrevalorização ou morosidade decorrentes de processos de desapropriação.

Esquema produzido pela autora, baseado no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

O QUE É?

O Consórcio Imobiliário é um mecanismo para viabilizar parcerias entre proprietários de imóveis e prefeituras para urbanizar áreas que tenham carência de infraestrutura e serviços urbanos e/ou contenham imóveis subutilizados ou não utilizados.

PARA O QUE SERVE?

Induzir e viabilizar a utilização de terrenos estratégicos para o desenvolvimento do município, urbanização e edificação de uma área específica; aumentar a oferta de terra urbanizada para as classes populares; viabilizar empreendimentos em casos nos quais o proprietário não tem condições de fazê-los sozinho.

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

O QUE É?

A Transferência do Direito de Construir é um instrumento que confere ao proprietário de um lote a possibilidade de exercer seu potencial construtivo em outro lote, ou de vendê-lo a outro proprietário.

PARA O QUE SERVE?

A Transferência do Direito de Construir deve ser utilizada em áreas que o Poder Público tenha interesse em manter com baixa densidade. Do mesmo modo, as áreas que podem receber o potencial construtivo devem ser aquelas em que a densificação seja desejável ou, ao menos, tolerável.

Esquemas produzidos pela autora, baseado no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

O proprietário do imóvel ocioso poderá propor à Prefeitura parceria, o **Consórcio Imobiliário**:

CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL OCIOSO

TRANSFERÊNCIA DO IMÓVEL

PREFEITURA

A Prefeitura pode parcelar o imóvel

O proprietário receberá parcelas com valor correspondente ao valor do imóvel antes das obras realizadas

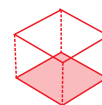
A Prefeitura pode edificar o imóvel

O proprietário receberá unidades imobiliárias com valor correspondente ao valor do imóvel antes das obras realizadas

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Todo imóvel possui um potencial construtivo, calculado a partir de sua área e de seu coeficiente de aproveitamento máximo. A transferência do direito de construir permite que esse **potencial construtivo** seja utilizado em **outro local**, em imóveis urbanos privados ou público, para viabilizar:

- PRESERVAÇÃO DE BENS CULTURAIS;
- HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA;
- IMPLANTAÇÃO DE CORREDORES DE ÔNIBUS;
- IMPLANTAÇÃO DE PARQUES E PRESERVAÇÃO DE ÁREA DE INTERESSE AMBIENTAL



PROPRIETÁRIO



PREFEITURA

Nos casos em que o imóvel não for doado à prefeitura, os recursos estarão condicionados à conservação do mesmo.

transferência do potencial construtivo do imóvel para outro local

Emite declaração permitindo a transferência

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

O QUE É?

Operações urbanas consorciadas são intervenções pontuais realizadas sob a coordenação do Poder Público e envolvendo a iniciativa privada, os moradores e os usuários do local

PARA O QUE SERVE?

Através deste instrumento é possível alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. O Poder Público deve delimitar uma área e elaborar um plano de ocupação.

Trata-se, portanto, de um plano urbanístico em escala quase local, através do qual podem ser trabalhados elementos de difícil tratamento nos planos mais genéricos (tais como altura das edificações, relações entre espaço público e privado, reordenamento da estrutura fundiária, etc.).

PARCELAMENTO, UTILIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIOS

O QUE É?

O PEUC é um instrumento urbanístico em que a prefeitura obriga o proprietário de um imóvel a fazer melhor uso da localização desse imóvel, fixando um prazo para isso acontecer.

PARA O QUE SERVE?

Coibir a ociosidade de terrenos bem localizados na cidade ou dotados de infraestrutura pública, estimulando um melhor aproveitamento.

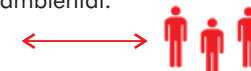
Esquemas produzidos pela autora, baseado no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADA (OUC)

Instrumento definido na Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para viabilizar projetos elaborados pelo poder público com o objetivo de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.



ELABORADO PELO
PODER PÚBLICO



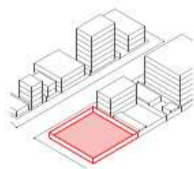
GESTÃO
PARTICIPATIVA

- ☐ Otimização de área subutilizadas;
- ☐ Qualificação do espaço público;
- ☐ Promoção de Habitação de Interesse Social;
- ☐ Promoção do desenvolvimento econômico e dinamização de áreas visando a geração de empregos

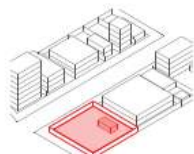


PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS (PEUC)

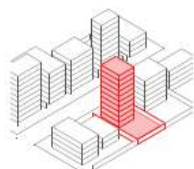
TIPOLOGIA DE IMÓVEIS OCIOSOS



Imóveis não edificados, imóvel com área superior a 500m² com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero

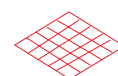


Imóveis subutilizado, imóvel com área superior a 500m² cujo o coeficiente de aproveitamento utilizado é inferior ao mínimo definido



Imóveis não utilizados. Edifícios e outros imóveis que tenham no mínimo 60% de sua área construída desocupada há mais de um ano

O que o proprietário deve fazer para cumprir a função social da propriedade?



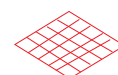
NECESSÁRIO
PARCELAR



NECESSÁRIO
EDIFICAR



NECESSÁRIO
UTILIZAR



NECESSÁRIO
PARCELAR



NECESSÁRIO
EDIFICAR



NECESSÁRIO
UTILIZAR



NECESSÁRIO
UTILIZAR

PARA INDUZIR OS USOS DOS IMÓVEIS OCIOSOS

A Prefeitura notificará os proprietários de imóveis ociosos, que terão os seguintes prazos para cumprir a função social da propriedade:

EM ATÉ:

1 ANO

→ APRESENTAR PROJETO

EM ATÉ:

2 ANO

→ INICIAR OBRAS

EM ATÉ:

3 ANO

→ CONSTRUIR OBRAS

DESAPROPRIAÇÃO MEDIANTE PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

O QUE É?

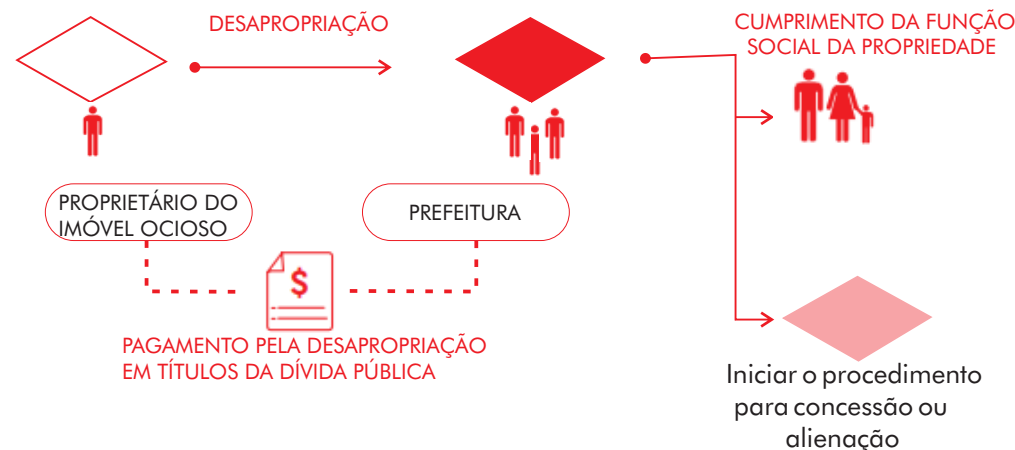
É a perda da propriedade particular sobre um terreno urbano em favor da prefeitura, mediante o pagamento com títulos da dívida pública. Como é uma penalidade, também é conhecida como desapropriação-sanção.

PARA O QUE SERVE?

É um instrumento urbanístico de penalização para o dono do terreno urbano que descumprir a função social definida pelo Plano Diretor ou demais leis municipais (se houver).

DESAPROPRIAÇÃO MEDIANTE PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Após o prazo de 5 anos de cobrança de IPTU Progressivo no Tempo, caso o proprietário do imóvel ocioso ainda não tenha se adequado às obrigações, a Prefeitura poderá desapropriar o imóvel com pagamento em títulos da dívida pública:



Esquemas produzidos pela autora, baseado no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

O QUE É?






O IPTU progressivo no tempo também é um instrumento urbanístico que pune o proprietário de terreno urbano pouco ou não aproveitado com o aumento anual da alíquota de IPTU do imóvel enquanto for descumprida a obrigação de fazer melhor uso desse terreno.

PARA O QUE SERVE?

Assim como o PEUC, o IPTU progressivo no tempo também é um instrumento previsto na Constituição Federal para indução da ocupação e melhor aproveitamento do território urbano.

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Enquanto o proprietário do imóvel não se adequar as obrigações para que seu imóvel cumpra a **função social da propriedade**, o seu IPTU irá aumentar anualmente:

				
1 ANO	2 ANO	3 ANO	4 ANO	5 ANO
PAGAMENTO: IPTU + 2% sobre o valor do imóvel	PAGAMENTO: IPTU + 4% sobre o valor do imóvel	PAGAMENTO: IPTU + 8% sobre o valor do imóvel	PAGAMENTO: IPTU + 15% sobre o valor do imóvel	PAGAMENTO: IPTU + 15% sobre o valor do imóvel

Caso o imóvel permaneça ocioso passados cinco anos da cobrança do **IPTU Progressivo no Tempo**, a Prefeitura poderá desapropriar o imóvel mediante pagamento em título de dívida pública.

OUTORGA ONEROSA NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO

No centro da estratégia de transformação de São Paulo, o PDE trabalha com um conjunto de instrumentos que buscam racionalizar as dinâmicas e o aproveitamento do solo urbano, no sentido de socializar os ganhos da produção da cidade. A adoção do coeficiente de aproveitamento básico 1 para todo o território municipal significa que o proprietário de um lote urbano tem inerente ao seu direito de propriedade a possibilidade de construir uma vez a área de seu terreno. Sendo assim, o potencial construtivo adicional dos terrenos pertence à sociedade paulistana. Seu ganho deve ser revertido para a coletividade e os recursos arrecadados serão investidos em melhorias urbanas: equipamentos públicos, praças, transporte, drenagem, habitação.

O que é e para que serve a Outorga Onerosa?

A Outorga Onerosa é a contrapartida financeira paga para que um empreendimento possa construir além do Coeficiente Básico até o limite máximo. A nova fórmula para o cálculo de contrapartida está vinculada ao valor de mercado do terreno e às diretrizes de aproximação entre oferta de emprego e moradia na cidade, de estimular o aproveitamento máximo dos terrenos e induzir a produção de moradias populares, para isso existem fatores sociais e de planejamento.

Esquema produzido pela autora, baseado no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

O que acontece com construções acima do c.a. Básico = 1?

Caso o empreendedor queira construir além do Coeficiente de Aproveitamento Básico, até o limite máximo estabelecido, terá que pagar uma contrapartida financeira chamada Outorga Onerosa, que é destinada ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

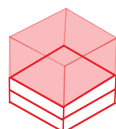
Quais os principais mecanismos para efetivar a dimensão social da produção da cidade?

Com a definição do Coeficiente Básico = 1, os recursos arrecadados nos empreendimentos em que seja construído mais de 1x a área do terreno serão investidos em melhorias urbanas, como habitação social, transporte e equipamentos, revertendo assim os ganhos à sociedade.

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR



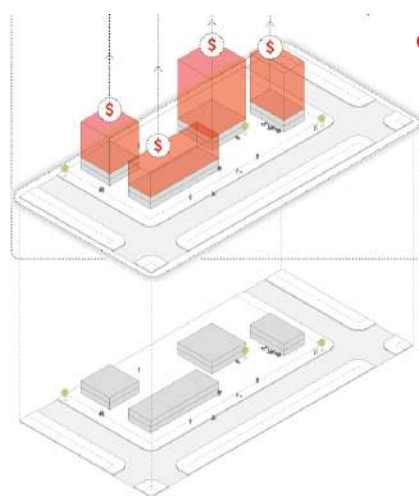
COEFICIENTE BÁSICO



COEFICIENTE MÁXIMO

Os recursos obtidos com a Outorga Onerosa são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), que os aplica em melhorias urbanísticas.

FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO
FUNDURB



COEFICIENTE MÁXIMO
É necessário
pagamento da
outorga onerosa

COEFICIENTE
BÁSICO
Não é exigida
contrapartida
financeira

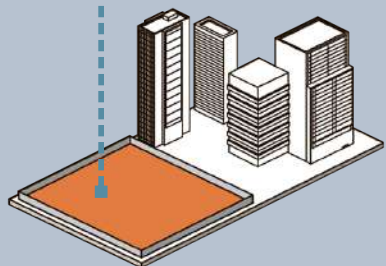
- ☐ Habitação de Interesse Social;
- ☐ Equipamentos sociais;
- ☐ Patrimônio Cultural;
- ☐ Espaços Públicos;
- ☐ Planos de Bairro;
- ☐ Áreas Verdes;
- ☐ Transporte público coletivo, Sistema de circulação de Pedestre.

APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE



JORGE POSSUI UMA
PROPRIEDADE BEM
LOCALIZADA E SUBUTILIZADA

IMÓVEL SUBUTILIZADO

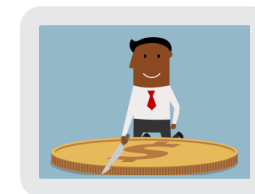


SITUAÇÃO 1



JORGE TEM INTERESSE EM
UTILIZAR O IMÓVEL, MAS NÃO
POSSUI CAPITAL

Esquema produzido pela autora,
baseado no TC1 de João Freitas.



PODE RECORRER A
UTILIZAÇÃO DO
INSTRUMENTO
CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

SITUAÇÃO 2



JORGE NÃO TEM INTERESSE EM
CONSTRUIR OU UTILIZAR O IMÓVEL

APLICAÇÃO DO PEUC



NOTIFICAÇÃO AO
PROPRIETÁRIO

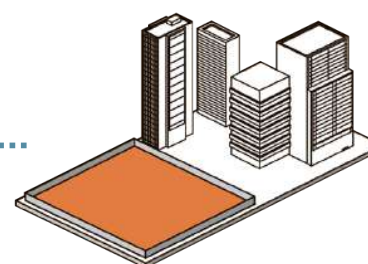


PRAZO DE UM ANO PARA
PROTOCOLAR O PROJETO

DESAPROPRIAÇÃO DO
IMÓVEL COM PAGAMENTO
EM TÍTULOS DA DÍVIDA
PÚBLICA, E DEFINIR COMO
ÁREA DE ZEIS PARA A
PROMOÇÃO DE HIS

APLICAÇÃO PROGRESSIVA DO
IMPOSTO PREDIAL E
TERRITORIAL URBANO (IPTU)
POR 05 ANOS

ESGOTAMENTO
DO PRAZO



PERMANÊNCIA DO
IMÓVEL SUBUTILIZADO



PRAZO DE DOIS
ANOS PARA O INÍCIO
DAS OBRAS

CRONOLOGIA DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL

DÉCADA DE 30 IAPs

- Período de 1937 a 1964
- Produção de 140 mil moradias
- Forte influência do modernismo

Edifício Pedregulho (1947)



Figura: 14 - Fonte: Archdaily

DÉCADA DE 40 A 60 CRÉDITO IMOBILIÁRIO CEF/IAPs

Edifício Japurá (1950)



Figura: 15 - Fonte: Bonduki

1942 LEI DO INQUILINATO

- Lei objetivava o controle dos aluguéis
- Lei pouco eficaz

1946 FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

- Período de 1960 1946 a 1960
- Primeiro órgão a trabalhar exclusivamente com habitação social
- Baixa produção de moradia

1990/2000 AUMENTO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES

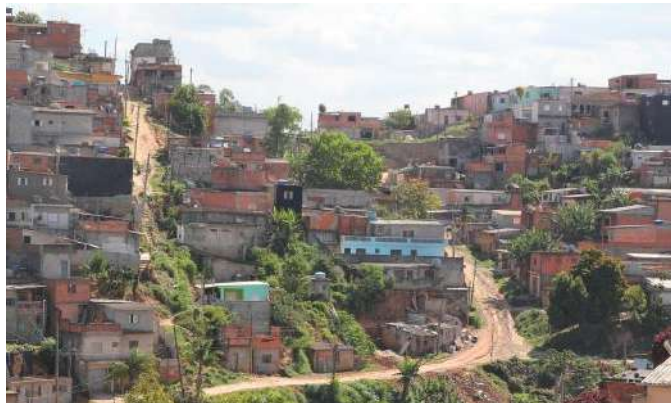


Figura: 16 - Fonte: ecodebate

1988 CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- Capítulo da política pública:
- Artigo 182: Funções sociais da cidade e propriedade
- Artigo 183: Usucapião urbana (regularização de áreas ocupadas).

1986 EXTINÇÃO DO BNH

- Golpe do Estado, intervenção militar em 1964
- Criação do SFH e do BNH, pela Lei nº 4.380/64
- Produção de 4,3 milhões de moradias
- Produção em massa
- Qualidade arquitetônica e urbanística questionáveis

Moradias feitas pelo BNH



Figura: 17 - Fonte: Vitruvius

1964 SFH/BNH

Conjunto General Dale Coutinho



Figura: 18 - Fonte: Bonduki

CRONOLOGIA DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL

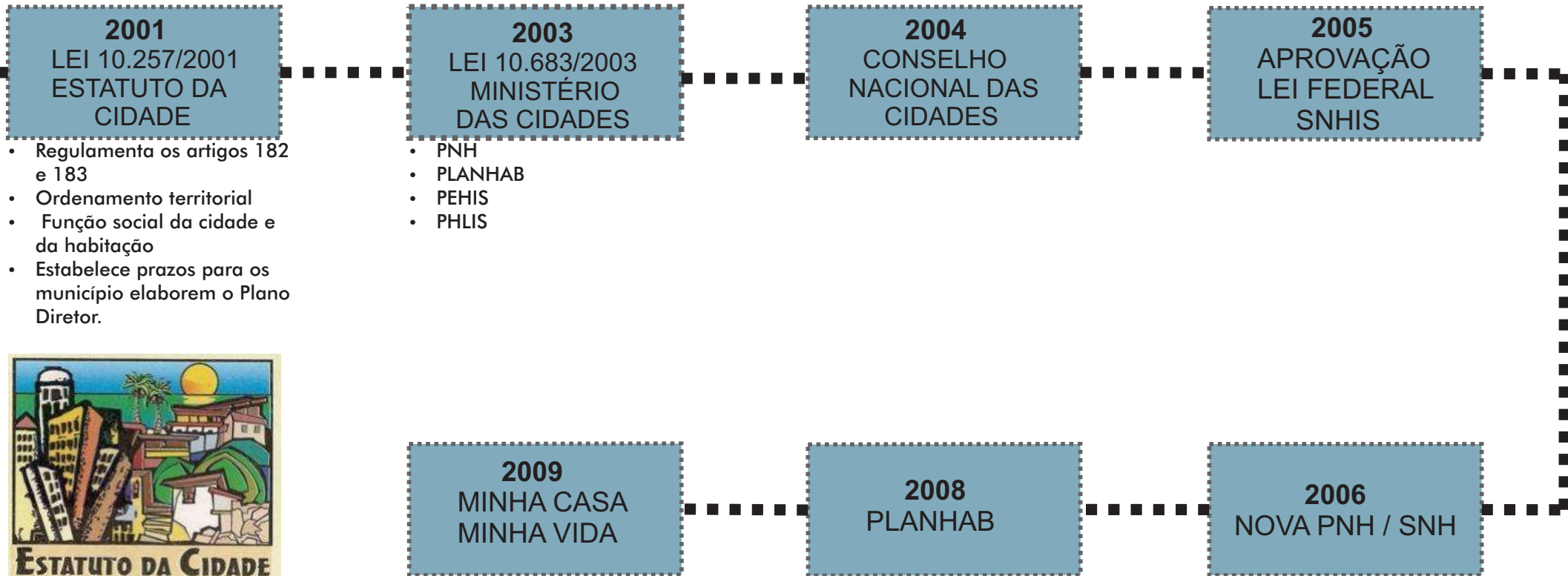


Figura: 19 - Fonte: feiraodacaixa2016

CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA

A definição de moradia adequada é muito mais ampla e complexa, sendo que a moradia não deve ser referida apenas como a casa própria e como um objeto isolado da cidade. A moradia deve ser inserida no contexto da cidade de forma muito bem pensada e estudada, de maneira a garantir todas as necessidades e direitos que os habitantes necessitam para se ter o mínimo de dignidade e conforto. Segundo Raquel Rolnik, urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, a moradia não se constitui apenas em um abrigo, um espaço entre quatro paredes e um teto. A moradia deve propiciar a oportunidade do desenvolvimento humano, através de fácil acesso a equipamentos de educação, saúde, cultura, transporte e emprego, ou seja, estar inserida no contexto da cidade.

Significa, em poucas palavras, que não se trata apenas de um lugar e um teto para poder se abrigar das intempéries, mas muito mais que isso, um ponto de acesso à cidade. Algo que normalmente as políticas não costumam atender, (ROLNIK, 2009).

A moradia adequada é um dos direitos humanos garantido a todos pela legislação internacional e pela Constituição Federal. Esse direito foi reconhecido em 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (Nações Unidas).

Apesar desse direito ocupar um lugar de destaque no sistema jurídico global, mais de um bilhão de pessoas no Brasil e no mundo, estão alojadas em moradias inadequadas, vivendo em condições de risco para a saúde, em favelas e assentamentos informais.

Na maioria das vezes esses ambientes são inóspitos sem qualidade arquitetônica e urbanística, sendo que as moradias acontecem através da autoconstrução.

As políticas públicas e os programas habitacionais não tem sido eficaz para resolver esses problemas que ao longo dos anos tem aumentado de maneira preocupante, sendo que é obrigação do poder público garantir políticas para que o direito a moradia adequada seja implementada para todos.

Para Rolnik (2009),

“Ninguém decide morar numa favela porque quer. A favela é o que mercado imobiliário disponibiliza para quem tem pouca renda, em geral em áreas que o mercado formal não pode ou não quer ocupar”.

EXEMPLOS NO BRASIL E NO MUNDO DE ASSENTAMENTOS IRREGULARES E FAVELAS

Figura:20 - **Assentamento Khayelitsha**, África do Sul.



Fonte: wikipedia

Figura:22 - **Favela de Maharashtra**, Índia



Fonte: wikipedia

Figura: 21 - **Favela Paraisópolis**, São Paulo.



Fonte: wikipedia

Figura:23 - **Favela Neza**, México



Fonte: wikipedia

CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA

Segundo o comitê da Nações Unidas, quando se pensa em moradia adequada deve ser levada em consideração uma série de condições e critérios a serem seguidos para se caracterizar uma moradia adequada.

- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia adequada, têm que ter água potável, saneamento básico, energia, aquecimento, pavimentação, iluminação e coleta de lixo;
- Segurança da posse: a moradia adequada tem que ter segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças;
- Habitabilidade: a moradia adequada deve garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde;
- Localização: a moradia adequada não deve ser isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, ser localizadas em áreas poluídas ou perigosas e deve estar inserida dentro do contexto urbano;
- Adequação cultural: a moradia adequada deve respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural de cada cidade. (UNITED NATIONS, 1991).



Figura: 24 - Fonte: moradiaedignidade.blogspot

No Brasil, segundo uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015, quase 40% das residências brasileiras ainda são inadequadas, sendo que as maiores deficiências são o péssimo atendimento por rede de esgoto ou fossa séptica, coleta de lixo direta ou indireta e rede geral de água. A maior deficiência, segundo o órgão, é o atendimento por rede de esgoto.

O levantamento também mostra grandes diferenças regionais, o que também ocorre com outros indicadores sociais. As regiões com a maior proporção de moradias inadequadas são Norte (71,8%), Nordeste (54%) e Centro-Oeste (50,3%). Enquanto isso, os menores percentuais são verificados no Sul (30,6%) e no Sudeste (23,9%). São Paulo é o Estado com mais moradias adequadas, num total de 80,6%. Na outra ponta, a pior situação é Amapá (19,7%).



Figura: 25 - Fonte: g1.globo.com

CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA

Esse quadro demonstra as carências e contradições existentes no espaço urbano brasileiro, o que se expressa com o processo de favelização, que é mais comum nas maiores cidades do país. A favelização é a expressão mais acentuada dos problemas de moradia no Brasil, pois é, em maior parte, formada por pessoas que não dispõem de condições sociais e erguem suas casas inadequadas em áreas de risco ou não recomendadas sem dispor de serviços públicos básicos, incluindo rede elétrica e água potável.

Atualmente, muitas favelas no Brasil foram “urbanizadas”, ou seja, receberam alguns serviços públicos mais básicos, como água tratada e eletricidade, mas ainda sofrem com as condições sociais muito precárias. Entre os principais problemas, destacam-se o não acesso a serviços públicos (incluindo educação e saúde), os elevados índices de violência associados ao tráfico de drogas e os altos índices de marginalidade.

Diante desse panorama, torna-se urgente repensar não só o espaço urbano, mas o meio geográfico por inteiro no Brasil, o que inclui a implantação de medidas a curto e longo prazo, com destaque para as chamadas reformas de base, como a reforma agrária e a urbana. Além disso, considerando que o espaço revela em si as contradições sociais, é preciso promover no país uma melhor distribuição de renda e a garantia dos direitos da população de baixa renda.

Moradia inadequada na cidade de Curitiba (PR)



Figura: 26 - Fonte: alunonline

Moradia inadequada na cidade de Florianópolis (SC)



Figura: 27 - Fonte: ndonline