



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **Melhorias habitacionais e saúde em pauta: a incongruência das políticas habitacionais no combate à precariedade das moradias**

### **Autores:**

Julia de Melo Amaral - UFF - [jmamaral@id.uff.br](mailto:jmamaral@id.uff.br)

Ivan Zanatta Kawahara - IPPUR-UFRJ - [iv.zanatta@gmail.com](mailto:iv.zanatta@gmail.com)

### **Resumo:**

A política habitacional no Brasil tem como desafio superar as necessidades habitacionais compostas por déficit habitacional, demanda geográfica e inadequações habitacionais, estreitamente ligadas à saúde e à qualidade da habitação. Busca-se compreender o que compõe o quadro de precariedade das habitações, em especial nas favelas, para delimitar a esfera de ação de melhorias habitacionais como um componente da política habitacional, que, integrada a outros instrumentos, pode promover o direito à cidade e à moradia, em contraposição à prática dos últimos anos que priorizou a construção de novas unidades. Entra em análise o Programa Cartão Reforma, que não mostra estar comprometido com a superação das inadequações habitacionais. No Rio de Janeiro o Programa privilegiou regiões com baixos indicadores de precariedade. Por fim, entra em pauta a necessidade de uma política habitacional integrada, mesmo diante do grave cenário que se traça para os direitos sociais.

# MELHORIAS HABITACIONAIS E SAÚDE EM PAUTA

## A incongruência das políticas habitacionais no combate à precariedade das moradias

### INTRODUÇÃO

Para construir uma política habitacional comprometida em atender as necessidades relacionadas à moradia no Brasil é necessário que a qualidade da habitação seja colocada como elemento fundamental, para então trazer à tona o debate de uma arquitetura adequada às necessidades de reprodução cotidiana e à saúde de seus moradores, sobretudo os que estão em situação de vulnerabilidade. O atual projeto de pesquisa desenvolvido pelo Laboratório de Estudos da Legislação Urbanística (LabLegal) avança sobre a compreensão dos determinantes que compõem o quadro de precariedade das habitações, em especial nas favelas, o que nos permite delimitar a esfera de ação de uma parte integrante da política habitacional. A partir disso, a adoção de melhorias habitacionais para unidades precárias em áreas de ocupação consolidada, vinculada a outros instrumentos da política habitacional e urbana, podem ser capazes de assegurar o direito à cidade e à moradia<sup>1</sup>. Entender os caminhos que as políticas habitacionais percorreram nos últimos anos se mostra necessário para que seja possível apontar em quais sentidos é preciso avançar.

São conhecidos os números relativos à quantidade de pessoas que residem em favelas no Rio de Janeiro<sup>2</sup>, assim como o déficit habitacional que carregamos como fardo ainda não superado no Brasil, apesar dos esforços em produção de larga escala de habitações populares que vimos nos últimos anos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Esforços que se alinham mais com o aumento da produtividade do setor da construção civil do que com a própria demanda deficitária. O Programa não entregou novas unidades de maneira proporcional à necessidade de cada faixa de perfil do beneficiário. Apesar de a Faixa 3 (até R\$ 6500 de renda familiar) ter sido menos contemplada, a Faixa 1 (até R\$ 1800) não recebeu a maioria das contratações e financiamento, mesmo sendo a mais atingida pelo déficit.

---

<sup>1</sup> Não se trata, portanto, de uma revista ao modelo higienista que, mesmo depois de passado seu auge, manteve fortes traços na política habitacional brasileira, como no caso do Rio de Janeiro, onde as unidades eram demolidas com base no discurso de que as favelas e os cortiços eram foco de doenças prontas para contaminar o resto da cidade. Os moradores eram removidos para regiões periféricas da cidade ou buscavam ocupar outro lugar para estabelecer sua moradia. Citar isso mesmo que brevemente é importante para que não seja fomentada uma revisita a velhas práticas remodeladas como novas.

<sup>2</sup> Segundo o Censo IGBE de 2010, vivem em favelas cerca de 11,4 milhões de pessoas no Brasil, das quais 12,2% (1,4 milhão) estão no Rio de Janeiro.

Tabela 1: Unidades habitacionais (UH) contratadas pelo PMCMV (em dez/2016)

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL GERAL
2009	143.894	98.593	43.818	286.305
2010	338.847	277.174	102.805	718.826
2011	104.310	296.707	77.935	478.952
2012	384.821	307.018	97.711	789.550
2013	537.185	281.744	93.961	912.890
2014	200.289	331.002	37.447	568.738
2015	16.890	349.486	40.557	406.933
2016	35.008	277.193	68.204	380.405
<b>Total</b>	<b>1.761.244</b>	<b>2.218.917</b>	<b>562.438</b>	<b>4.542.599</b>

Tabela 2: Unidades habitacionais (UH) entregues pelo PMCMV (em dez/2016)

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL GERAL
2009	67	66.367	10.499	76.933
2010	9.340	233.736	35.851	278.927
2011	113.060	177.108	16.856	307.024
2012	174.572	200.530	24.939	400.041
2013	162.920	272.021	46.703	481.644
2014	217.076	314.712	45.692	577.480
2015	202.330	163.880	24.579	390.789
2016	258.182	392.573	85.079	735.834
<b>Total</b>	<b>1.137.547</b>	<b>1.820.927</b>	<b>290.198</b>	<b>3.248.672</b>

Elaboração: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – SF e CD, 2017. Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

Para o biênio 2017/2018 a meta do Governo Federal foi atualizada para contratação de 150 mil UH e entrega de 200 mil para a Faixa 1, que, no entanto, teve apenas 22.180 UH contratadas em 2017. O grande Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), inaugurado em 2007 e responsável pelas grandes obras de infraestrutura e urbanização (inclusive o PMCMV) do governo Lula e Dilma, teve um montante investido na construção de novas unidades expressivamente maior do que o investido em urbanização de assentamentos precários, que agregam também ações como regularização fundiária e obras de saneamento.

Quadro 1: Investimentos do PAC no eixo de infraestrutura social e urbana - 2007 a 2017

	Valor do investimento (em bilhões)	Número de unidades ou empreendimentos concluídos	Beneficiados
Habitação (MCMV)	R\$ 398,5 <sup>3</sup>	3.248.672	12 milhões de pessoas
Urbanização de assentamentos precários	R\$ 28,6 com empreendimentos MCMV vinculados	2.612 <sup>4</sup>	450 mil famílias
	R\$ 5,9 sem empreendimentos MCMV vinculados		
Esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos	R\$ 49	3.217	-
Abastecimento de água tratada	R\$ 23,8	2.448	5,6 milhões de famílias
Prevenção em áreas de risco	R\$ 18,6	247	-

Elaboração: AMARAL, 2018. Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

<sup>3</sup> O valor diz respeito a unidades contratadas.

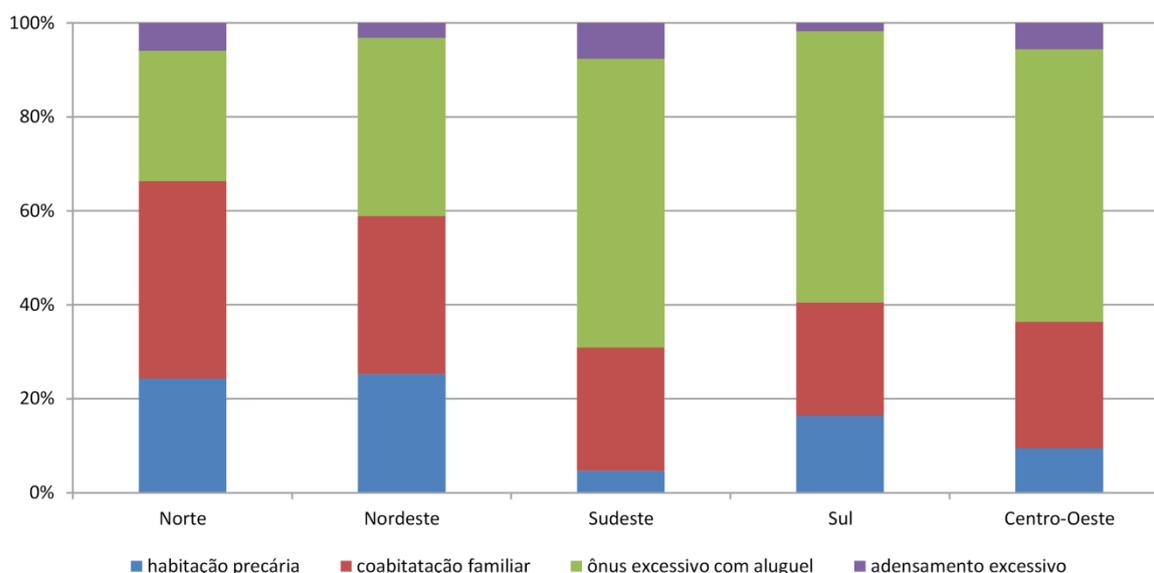
<sup>4</sup> Somadas apenas as obras concluídas (1.037) e os projetos de urbanização, planos de HIS e ações de assistência técnica (1.575), cujo valor de investimento é de R\$ 5,9 bilhões.

O valor dos investimentos e o número de pessoas que foram beneficiadas com as políticas implementadas em comparação com as outras iniciativas reiteram que a prioridade da política habitacional dos últimos anos foi a construção de novas unidades, não o melhoramento de assentamentos precários por meio de obras de urbanização, de ampliação da rede de esgotamento sanitário e de prevenção em áreas de risco.

Para compreender a dimensão dos problemas relacionados à habitação no Brasil foram utilizados os dados desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015. O estudo possibilita, desde 1995, que se entenda as múltiplas faces das necessidades habitacionais, que segundo CARDOSO (2004, p. 95) resultam da equação déficit + demanda demográfica + inadequação.

O déficit diz respeito à necessidade de reposição de unidades precárias e à demanda ainda não atendida, número que seria reduzido com a construção de novas unidades. Os componentes do quadro deficitário são, em primeiro lugar, as unidades precárias compostas por domicílios rústicos ou improvisados, que apontam para uma demanda de reposição (CARDOSO, p. 96), ou seja, unidades que já existem e precisam ser repostas por novas, em melhores condições. Em segundo lugar a coabitação familiar corresponde a um estoque habitacional menor do que a demanda, no caso das famílias conviventes que declararam a intenção de construir uma nova unidade ou que moram em cômodos (FJP, 2018, p. 22-23). Em terceiro o ônus excessivo com aluguel, caracterizado por famílias que recebem até três salários mínimos e têm mais de 30% de sua renda destinada ao pagamento do aluguel. Essa faixa de renda indica pessoas que não moram de aluguel por opção, mas por necessidade, já que têm dificuldades de acesso a um imóvel próprio. O quarto componente do déficit é o adensamento excessivo em domicílios alugados, já que o morador não pode ampliar a unidade por meio de obras ou vendê-la para se mudar pra um local maior. Caracteriza-se pelos casos em que há mais de três moradores por dormitório.

Gráfico 1: Composição do déficit habitacional no Brasil por região geográfica - Brasil, 2015

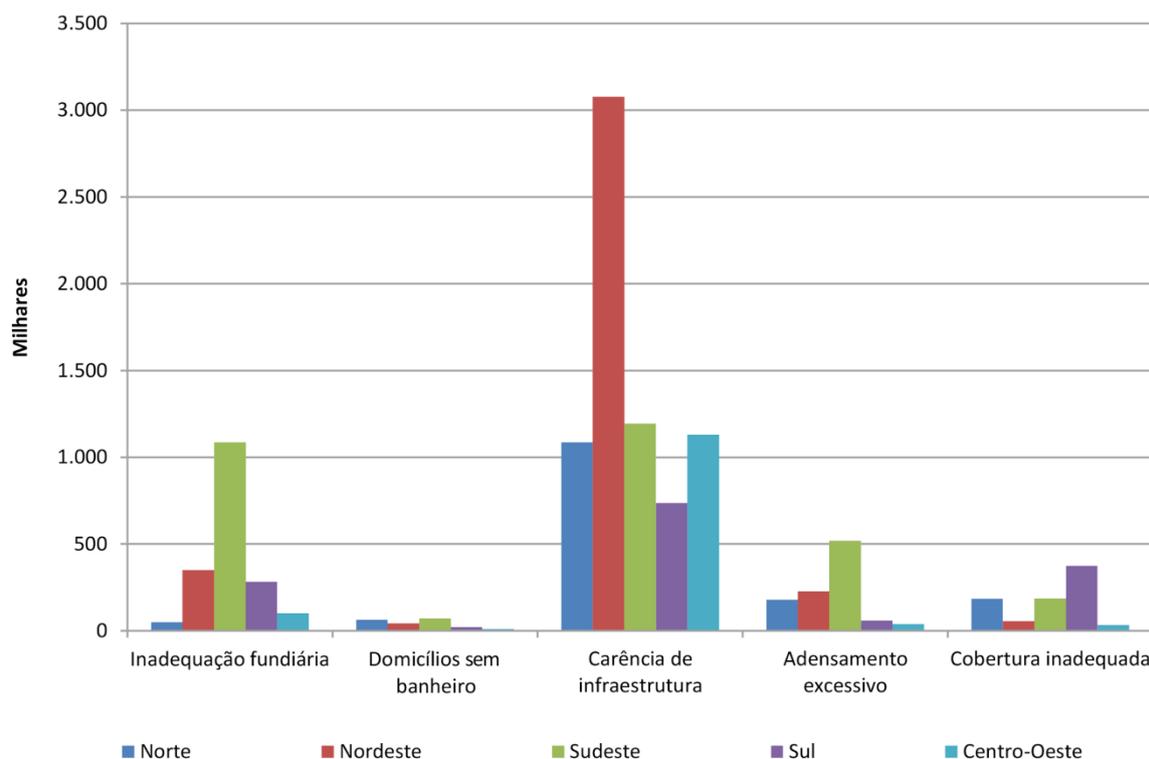


Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2018. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2015.

A demanda demográfica diz respeito à necessidade de novas unidades devido ao crescimento demográfico futuro, respondido com projeções relacionadas ao aumento populacional (CARDOSO, p. 96). Tal item não será objeto de apreciação neste trabalho.

A inadequação habitacional, chamada por alguns estudiosos de déficit qualitativo, será o fator de necessidades habitacionais mais utilizado no presente estudo, uma vez que pretende-se entender o que caracteriza a demanda a ser respondida com melhorias habitacionais, de infraestrutura ou de regularização fundiária. O primeiro fator que compõe as habitações inadequadas é a carência de infraestrutura, que são as que não dispõem de pelo menos um dos serviços básicos seguintes: “iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo” (FJP, 2018, p. 26). Em segundo lugar está o adensamento excessivo de domicílios próprios, também nos casos em que há mais de três moradores por dormitório, que correspondem a uma necessidade de ampliação da unidade habitacional. Em terceiro vem a inadequação fundiária, onde pelo menos um morador do domicílio tem a propriedade da moradia mas não a tem do lote. O quarto componente é a cobertura inadequada, fator incorporado recentemente, no qual se enquadram as unidades que usam zinco, palha ou materiais improvisados. Por fim, a inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva<sup>5</sup>.

Gráfico 2: Distribuição dos critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões geográficas – Brasil, 2015



Elaboração: FJP/Direi, 2018. Fonte: IBGE/PNAD, 2015.

<sup>5</sup> A FJP apontaria ainda a depreciação dos domicílios, considerando a necessidade de reposição de domicílios com mais de 50 anos. Contudo, devido a inexistência de informação sobre esse componente não é possível que sejam incluídos no cálculo da inadequação habitacional (FJP, 2018, p. 26-27).

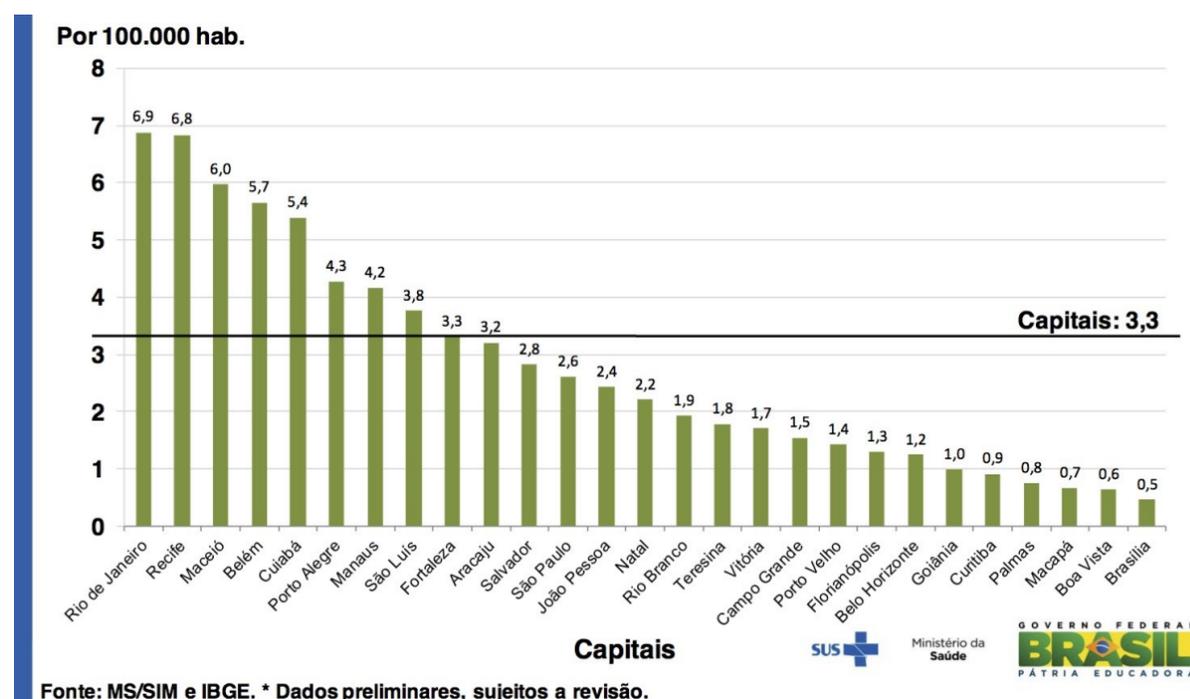
Não é possível somar os critérios de inadequação habitacional por região, tal como foi feito no déficit habitacional, uma vez que pode haver mais de uma ocorrência ao mesmo tempo. Cabe ressaltar que o sudeste, em especial a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresenta os mais altos números de inadequação fundiária, com 7,1% dos domicílios particulares nessa situação. Quanto à carência de infraestrutura a região nordeste ganha expressivo destaque nos números absolutos, mas a região norte é a que apresenta percentual mais elevado, com 46,4% dos domicílios particulares com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura.

Os problemas com desdobramentos urbanos e sociais decorrentes dessas problemáticas ainda não foram superados por meio de políticas públicas. É nesse sentido que a atuação pública do arquiteto ganha importância na redução do déficit qualitativo das habitações e do meio urbano em que estão inseridas.

## A QUALIDADE DA HABITAÇÃO

Uma das principais justificativas que apoiam a promoção de melhorias habitacionais é a salubridade das edificações. Falta de ventilação e iluminação solar são condições propícias para a proliferação de doenças, assim como a falta de acabamento e o uso de materiais que podem atrair pragas. O estado do Rio de Janeiro é a unidade federativa com maior incidência de tuberculose no Brasil, que tem como agravante a vulnerabilidade social para a sua ocorrência, representada tanto nas condições ambientais quanto no acesso a serviços básicos de saúde. A Cidade Maravilhosa que em 2014 recebeu quase 900 mil turistas estrangeiros em razão da Copa do Mundo, segundo a Secretaria Municipal de Turismo, também bateu o pesaroso recorde nacional entre as capitais na taxa de morte devido à tuberculose.

Gráfico 3: Taxa de mortalidade por tuberculose nas capitais - Brasil, 2014 (dados preliminares).



Fonte: VIGNA, Anne, 2016.

A doença atinge em maior parte os moradores de favela, os encarcerados e pessoas em situação de rua. Embora o tratamento seja simples e oferecido gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde, a ameaça da tuberculose não será superada enquanto não forem sanados os problemas decorrentes do adensamento e da precariedade das edificações, em uma ação preventiva do poder público. A sobrecarga que o serviço público de saúde sofre devido a ocorrência da doença — seja em internações, exames ou distribuição de medicamentos para tratamento — poderia ser reduzida através da melhoria das condições de moradia nas regiões mais afetadas. O seguinte relato ilustra a situação de uma moradora da favela da Rocinha, que sofreu de tuberculose:

“O sol forte que ilumina o Rio de Janeiro não chega na casa de Maria Irenice Silva, moradora da favela da Rocinha de 30 anos. Ela vive com a pequena Maria Victoria, sua filha de dois anos, em um cubículo no chamado “beco dos malucos”, onde a sombra é permanente e a única iluminação vem das lâmpadas automáticas instaladas do lado de fora — inclusive ao meio-dia de um sábado de agosto. Sua casa é térrea, embaixo de várias outras, e fica no final da descida dessa estreita passagem. O forte cheiro de mofo, que cobriu todas as paredes ao longo dos anos, talvez décadas, se mistura com o da vala de esgoto que corre do lado de fora. O teto é baixo. A única janela, minúscula, está fechada com uma toalha para que os ratos não entrem à noite, e um antiquíssimo ar-condicionado Consul ligado permanentemente dá conta da ventilação. Mas o oxigênio mal entra no pulmão.” (BETIM, 2015)

O relato nos permite ter a dimensão do problema que precisa ser enfrentado em muitas de nossas cidades, mas cabe salientar que não pode ser reforçado como um estigma, que além de perpetuar preconceitos, põe obstáculos para a aproximação do objeto real, como muito se fez em justificativas de políticas higienistas. A tuberculose e outras doenças respiratórias, agravadas por ambientes que não possuem constante renovação do ar, poderiam ser evitadas com a abertura de vãos de ventilação e iluminação natural. Todavia, ao se tratar de espaços adensados e de dimensões reduzidas, as soluções são difíceis, além de que janelas abertas para áreas externas podem representar um problema para a privacidade ou para conflitos sociais.

Como exemplo de projeto que associa o combate a enfermidades com a qualidade da habitação temos o Programa de Melhorias Habitacionais para o Controle da Doença de Chagas, desenvolvido pela Fundação Nacional de Saúde, que fomenta a restauração e reconstrução de habitações que possuem alto índice de vulnerabilidade para a proliferação do agente transmissor da doença, que possui maior incidência na região nordeste do país. São fornecidos alguns modelos arquitetônicos para construção de unidades habitacionais seguindo parâmetros de conforto ambiental.

Em outro âmbito da saúde, é interessante abordar os problemas relacionados à falta de segurança das lajes, conhecidas por sua popularidade nas favelas brasileiras e hoje já visadas pela veiculação de uma imagem romantizada desse elemento arquitetônico típico. Elas provavelmente são tão apropriadas pelos moradores porque acabam por atender a necessidade de espaço para o lazer nas regiões que são muito adensadas e possuem escassez de espaços livres. Enquanto nos subúrbios e loteamentos formais ainda há espaço

para quintais espaçosos — com a presença de uma legislação que determinada as taxas máximas de ocupação e tamanho de afastamentos —, a habitação na favela tem de lidar com limites pequenos para resolver suas demandas. O espaço público dificilmente consegue atender às necessidades de lazer, o que leva essa área para o topo das casas, seja em terraços, varandas ou lajes.

Além de espaço para lazer as lajes são apropriadas como espaço para armazenamento, por exemplo, de materiais de construção para obras que estão sendo realizadas na residência ou outros itens relacionados à atividade de manutenção doméstica, o que, sem a devida proteção, pode representar riscos aos moradores. Também são uma reserva de espaço para expansão da casa ou construção de outra unidade habitacional.

É necessário observar o que move os moradores a constituir sobre as lajes uma parte da reprodução da sua vida — para os quais já foi apontada a carência de equipamentos públicos — assim como é fundamental que se reflita como sanar o problema da segurança das residências que as utilizam dessa maneira, uma vez que são altos os riscos de queda. Segundo uma pesquisa realizada pelo Instituto de Ortopedia e Traumatologia do Hospital das Clínicas de São Paulo um em cada três casos de lesão na coluna são causados por queda de laje, o que traz riscos altíssimos de lesão neurológica, quadro que muitas vezes é irreversível. Na Região Metropolitana são quase três casos por dia e a incidência aumenta cerca de 30% durante as férias escolares. Esse tipo de acidente é a principal causa de internação de crianças até 14 anos. As lajes, no caso de casas térreas, estão de 3 a 5 metros em relação ao solo, altura que normalmente provoca fraturas corrigíveis apenas por meio de cirurgias ou até mesmo lesões medulares incapacitantes. Grande parte das ocorrências está em acidentes de trabalho devido ao uso inadequado de equipamentos de segurança ou em atividades de lazer.

Diante desse quadro é possível afirmar que há um desafio a ser enfrentado por meio de melhorias habitacionais, em intervenções que promovam a segurança dos moradores que em casos de acidentes teriam muitas dificuldades em relação à acessibilidade. É também um interesse dos órgãos públicos de saúde, uma vez que poderiam ser reduzidos alguns custos de procedimentos e internações por meio dessas ações de prevenção, guardadas as devidas proporções de valores entre a realização de cirurgias ortopédicas de membros e a colocação de barreiras de proteção, como guarda-corpos, em lajes.

A Fundação João Pinheiro apresenta como indicador de inadequação habitacional as coberturas improvisadas ou com materiais impróprios, tais como “madeira aproveitada, zinco, lata ou palha” (FJP, 2018, p. 26). Além de apresentar problemas de vazamentos que podem comprometer o interior da unidade habitacional, as coberturas são determinantes na promoção do conforto térmico, fatores que certamente estão no âmbito da qualidade da habitação.

A produção de um ambiente salubre não exige apenas a melhoria dos ambientes internos. A constituição de uma condição de vida que garanta a salubridade exige uma infraestrutura que forneça água, energia elétrica, coleta de lixo e esgotamento sanitário com qualidade. O provimento de infraestrutura é essencial para a melhoria da condição tanto da unidade habitacional, como dos ambientes externos, sendo a eliminação de córregos e esgoto à céu aberto importante fator de produção de saúde ambiental para os moradores. Dessa forma, é evidente a que as políticas de saúde, habitação e infraestrutura urbana (em especial o saneamento) devem tomar ações indissociáveis para a superação dos problemas que cerceiam o direito à cidade e à moradia de qualidade.

Diante do exposto fica evidente que o ambiente construído, na escala das cidades, bairros ou unidades habitacionais, está profundamente relacionado com a saúde física — individual e coletiva — de seus moradores. No entanto é possível apontar que exista também uma influência direta em outra dimensão da saúde, a mental, onde estão presentes algumas lacunas nas quais ainda cabe aos arquitetos e urbanistas refletir mais profundamente.

Segundo Mariana Estevão (FNA, 2012, p. 122), “as precariedades [da habitação] comprometem a saúde física e mental e as melhorias podem promover saúde, conforto, aumento da autoestima e assim por diante sobre a família, sobre o território e sobre a cidade”. As melhorias habitacionais podem influenciar positivamente uma outra face da saúde que não é necessariamente física. Para o morador, saber que em dias de chuva sua casa não corre risco de inundar por causa de problemas na cobertura ou que seu familiar idoso não está desprotegido ao subir uma escada, representa uma profunda diferença em relação a sua saúde mental, já que o cotidiano não desencadeará tantas preocupações com as condições de segurança do lar.

Se trata de promover a qualidade de vida de uma parcela da população que é segregada dos recursos da cidade formal, o que poderia representar um relevante empoderamento sobre o lugar onde se vive. Uma mudança efetiva na qualidade de vida dessas pessoas não se trata da criação de um cenário, de uma melhoria estética em conjuntos de edificações, mas sim de ações que esmeram a reprodução da vida cotidiana, das atividades humanas e das coletividades. Tais intervenções são ainda potencializadas quando há uma participação efetiva dos moradores nos processos de decisão.

Figura 1: A criação de um cenário na favela da Rocinha: construção da passarela assinada por Oscar Niemeyer, conjunto de edificações pintadas na entrada da favela, problemas de saneamento, mobilidade e acessibilidade agravados em seu interior, como denunciado por COUTINHO (2014).



Fonte: Máira Corlho / Agência O Dia, 2018.

Assim, as melhorias habitacionais não se restringem apenas aos indivíduos diretamente beneficiados por elas, mas uma vizinhança ou bairro que tiveram melhoradas

suas situações de moradia. É nesse sentido que podemos apontar para um empoderamento coletivo sobre o lugar onde se vive mediante as intervenções.

Na contramão do que se entende por saúde, no campo da política urbana temos observado a naturalização da habitação precária até mesmo nos espaços formais da cidade e, ainda, com precedentes abertos pela legislação. É o caso do Projeto de Lei Complementar do Código de Obras Simplificado elaborado pela Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (SMUIH, hoje novamente desmembrada em três Secretarias) do Rio de Janeiro. O PLC permite a construção de unidades habitacionais com área média privativa<sup>6</sup> de 35m<sup>2</sup> e com sistema de circulação e ventilação abaixo do mínimo recomendado por orientações desenvolvidas por instituições com excelência no assunto, como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Essa flexibilização é de grande interesse do capital imobiliário e se distancia da noção de habitação de qualidade que tanto refletimos. A casa se torna, nessa lógica, um mero dormitório e perde sua característica primordial de espaço de reprodução da vida cotidiana. A flexibilização dos modos de vida — no que tange ao trabalho ou à habitação — vem como alternativa que justifica a saída de um momento de crise, o que resulta em um agravamento da precariedade.

A atuação do arquiteto não se limita, então, a responder questões técnicas, mas a atender as necessidades dos moradores envolvidos no processo. O desenvolvimento da qualidade de uma habitação não está apenas na melhora de condições de conforto ambiental, segurança e salubridade, mas também no atendimento de algumas demandas e anseios pessoais do morador. Em situações precárias e de recursos limitados é evidente que devem ser priorizadas as intervenções que melhorem as condições de segurança e salubridade da edificação, mas há também que se levar em conta a importância de, dentro dos limites, aprimorar espaços que respondam a demandas não utilitaristas para o morador, como espaços de sociabilidade e de lazer.

As melhorias habitacionais em situações de informalidade podem ser mais um vetor capaz de retomar, através do conhecimento técnico e da escuta das necessidades dos moradores, a promoção de uma arquitetura mais humanizada e saudável para as pessoas que se encontram em vulnerabilidade social. De forma alguma a arquitetura seria capaz de resolver essas questões sociais, mas oferece a melhora de algumas condições para a reprodução da vida cotidiana — descanso, interação social, gozo de uma liberdade individual — com conforto ambiental — ventilação, insolação, isolamento acústico, etc — e segurança.

## MELHORIAS HABITACIONAIS NO GOVERNO TEMER

A maioria das construções em assentamentos precários são autoconstruídas, o que faz com que a construção se realize em etapas, pelos próprios moradores, de acordo com as demandas, tempo e disponibilidade de recursos (no caso, de materiais de construção, que apresentam uma certa dificuldade para financiamento).

Por meio da Medida Provisória 751 emitida no final de 2016, o Presidente Interino Michel Temer lançou o Programa Cartão Reforma (PCR) como instrumento da política habitacional que visa oferecer subvenção econômica para compra de materiais de construção destinados à reforma, conclusão ou ampliação de unidades habitacionais de

---

<sup>6</sup> De acordo com o PLC 43/2017, edifícios que tiverem até 12 unidades habitacionais poderão ter área média privativa de 35m<sup>2</sup> sem previsão de área mínima. Isso significa que poderão, por exemplo, existir unidades com 15m<sup>2</sup> e outras com 45m<sup>2</sup>, desde que a média das áreas seja 35m<sup>2</sup>. Para edifícios com mais de 12 unidades a área mínima é de 42m<sup>2</sup>.

famílias com renda até 1800 reais. Para serem beneficiados os moradores precisam atestar a regularidade fundiária e propriedade do imóvel, que deve ser o único sob sua posse. Além disso, a MP determina que a unidade habitacional deve estar em local regularizado ou passível de regularização, o que deixa algumas lacunas sobre o que caracterizaria essas condições. Além disso, era incluído o oferecimento de assistência técnica para orientação dos beneficiários quanto ao uso adequado dos recursos obtidos.

Quando a MP 751 passou pelas casas do Poder Legislativo Federal recebeu uma série de emendas e vetos, que fez com que a Lei 13.439/2017 fosse aprovada com modificações em relação à proposta original de Temer. Um dos aspectos principais foi a ampliação do limite de renda familiar de 1800 para 2811 reais. Ora, na MP já era previsto que o limite poderia ser aumentado para até três salários mínimos, na época custando R\$937, o que de fato foi realizado. Esse aumento da renda, além de ampliar o número de famílias que poderiam se enquadrar no perfil econômico do Programa e por conseguinte aumentar seu desafio enquanto política habitacional, visa atingir uma camada da sociedade que tem mais acesso ao consumo e maior poder de compra. Assim como a ampliação da renda do MCMV na faixa 1,5 que atinge famílias de até 2600 reais, o aumento da renda se afasta dos principais grupos que necessitam da subvenção econômica por terem mais dificuldades de acesso a recursos.

O PCR foi criado em um contexto de cortes para a política habitacional, que em 2016 apresentou seu menor orçamento desde 2009, com o valor de 8,2 bilhões para o PMCMV, representando uma redução de 64% em relação ao ano anterior (2015 foi o ano com maior investimento: 23 bilhões de reais). Entre 2014 e 2015 a Faixa 1 do programa foi a que mais sofreu com os cortes orçamentários, enquanto a Faixa 2, parcela mais aderente aos interesses de mercado, não sofreu tanto impacto causado pelas alterações no investimento (LEITÃO, AMORE, 2018). O cenário é agravado com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que congela o teto de gastos primários pelos próximos 20 anos. Não há perspectiva, então, de aumento do investimento para combate ao déficit habitacional no país.

Dessa forma, é questionável o surgimento de um Programa como o Cartão Reforma em meio a um cenário de retração dos investimentos públicos no setor da habitação. Além de poder ser visto como um recurso complementar em relação à política habitacional, uma vez que não permite a construção de novas unidades, mas reformas e ampliações para pessoas que já são proprietárias de imóveis e estão em favelas urbanizadas, o Programa possui destinações orçamentárias ínfimas em relação ao montante investido para que começassem a ser percebidas as primeiras respostas ao déficit habitacional.

A indústria de materiais de construção vem sofrendo queda no faturamento há três anos consecutivos, tendo em 2016 a sua maior baixa, com -13,5%. O setor varejista, que representa mais da metade do faturamento dessa indústria, sofreu uma queda em 2015 de 5,8%. É curioso como essa proposta vem justamente em um momento que a indústria mais precisa de novos estímulos econômicos, uma vez que a finalidade principal do programa é potencializar a compra de materiais de construção, mas com recursos da União, vindo da Seguridade Social, em operação financeira realizada pela Caixa Econômica Federal (CEF). De maneira direta, o PCR não faria tanta diferença na arrecadação do varejo de materiais de construção que em 2015 atingiu o valor de 56,5 bilhões de reais, enquanto o máximo previsto no lançamento do PCR em 2017 foi de 1 bilhão, representando cerca de 0,57% da arrecadação do setor em 2015, ano de baixa. Porém, ao serem incluídos grupos com faixa de

renda que oferece um poder de compra um pouco maior, o consumo poderia ser estimulado na compra de novos materiais que complementaríamos a obra. Distante das expectativas, a primeira liberação prevista para o PCR foi de 150 milhões, e os próximos seriam 200 e 250 milhões respectivamente, e mais 400 caso do país tivesse resultados positivos na arrecadação.

A Lei que instituiu o PCR define que as famílias beneficiadas sejam assistidas por profissionais, para serem orientadas quanto ao uso adequado dos recursos obtidos por meio da assistência técnica. No conteúdo o instrumento é definido da seguinte maneira:

“Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

VII - assistência técnica: conjunto de ações, definido pelo Poder Executivo federal, a ser adotado pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para a orientação aos beneficiários ao Programa quanto à adequada aplicação dos recursos oriundos da subvenção econômica recebida;” (BRASIL, 2017, p.2)

O valor destinado à assistência técnica é de até 15% dos recursos envolvidos em cada fase do Programa. Esse valor seria repassado aos Estados e Municípios (Entes Apoiadores) selecionados pelo Ministério das Cidades para a contratação de profissionais capacitados a prestar uma espécie de consultoria para os moradores. Pela aparência a inclusão da assistência técnica seria um fomento a prática no Brasil, que não caminhou de maneira significativa desde a promulgação da Lei 11.888<sup>7</sup>, ainda mais pelo seu caráter público e com referência social. Por outro lado, existem questões problemáticas quanto ao envolvimento dos profissionais no processo. A orientação dos beneficiários para a aquisição dos materiais de construção poderia ser viabilizada de maneira simples, o que facilitaria a compra nas lojas credenciadas pela CEF. Não obstante, a realização da obra seria de responsabilidade da família, que deveria cumprir o cronograma definido para sua execução e prestar contas do andamento da obra pelo aplicativo desenvolvido pelo Ministério das Cidades, o SisReforma, para monitoramento das fases do Programa. Além disso, o valor disponível no Cartão Reforma seria liberado de maneira parcelada, de acordo com o andamento da obra. O valor ficaria disponível por até 90 dias, até a expiração do prazo e conseqüentemente suspensão do benefício. Se o morador não cumprir com a correta destinação dos recursos fica impedido de participar de qualquer outro programa social do Governo Federal.

Esse quadro aponta para três problemáticas principais: a inexistência de responsabilidade técnica nas obras, o monitoramento da obra à distância e a exploração da força de trabalho do morador. Na primeira questão é preocupante que a ação do profissional que prestará assistência técnica se limite a orientação para aquisição dos materiais adequados para a intervenção desejada e para execução das mesmas. A Lei nem mesmo cita o desenvolvimento de um projeto de arquitetura junto ao morador, cuja falta poderia prejudicar a aplicação dos recursos e resultar em obras executadas sem responsável técnico. O fato é alarmante já que erros na execução e falta de segurança no canteiro de obras colocam vidas em risco. Em segundo lugar, a prestação de contas sobre o andamento da obra via fotos postadas em aplicativo não representam uma real dimensão do que está sendo

---

<sup>7</sup> Lei que instituiu a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) no Brasil, na qual famílias de baixa renda teriam acesso ao serviço de maneira pública e gratuita para o projeto e a construção de HIS.

realizado, servindo apenas para mostrar que os materiais adquiridos foram realmente usados pelo morador. Não haveria nenhum acompanhamento efetivo quanto a qualidade da execução e economia de materiais. Afinal, é realmente possível monitorar obras à distância? Em terceiro lugar a mão de obra ser o próprio morador é preocupante em diversos sentidos. Nas favelas muitos moradores são também trabalhadores do setor da construção civil, com reconhecimento quanto ao seu saber popular. Porém, a experiência não é um quadro geral, onde seria um risco deixar que os moradores fossem deixados à própria sorte para executar suas obras, mesmo depois de receberem orientações. Poucas famílias teriam a possibilidade de pagar por mão de obra qualificada e teriam que executar as reformas por si mesmas, depois de suas jornadas de trabalho diárias, em dias de folga e finais de semana, claramente aumentando sua jornada, com atenção aos prazos estabelecidos. Teriam que ter um *smartphone* com acesso a internet para postar *stories*<sup>8</sup> de suas obras. Os beneficiários, muitas vezes já super explorados pelos seus trabalhos informais<sup>9</sup> ainda teriam que lidar com as demandas da construção: compra dos materiais, transporte até a casa, execução. O cumprimento de cronogramas também está distante da realidade do dia a dia dos moradores, que, tendo que aliar seu cotidiano com a execução da obra, teriam dificuldades para responder os prazos. Além disso, não seria garantida a segurança dos beneficiários durante a obra. O Estado, então, ficaria isento de responsabilidade sobre acidentes.

Essa situação não parece estar de acordo com o que debatemos sobre saúde e segurança promovidas pelas melhorias habitacionais e tampouco alinhadas com a assistência técnica de interesse social, que responderia a demandas sociais com responsabilidade técnica.

Apesar de apresentar um quadro geral lamentável, o PCR estabelece interessantes prioridades de atendimento para as famílias, conforme consta no conteúdo da Lei 13.439:

“Art. 8º Terão prioridade de atendimento, no âmbito do Programa, os grupos familiares:

I - cujo responsável pela subsistência seja mulher;

II - de que façam parte pessoas com deficiência, conforme a Lei no 13.146, de 6 de julho de 2015;

III - de que façam parte idosos, conforme a Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003;

IV - com menor renda familiar.” (BRASIL, 2017)

Estabelecer prioridade para os grupos elencados é um elemento que possibilita que o Programa atinja os grupos que mais necessitam de assistência social, especialmente no caso das famílias mantidas por mulheres. Em 2015 cerca de 40% das famílias chefiadas por mulheres eram compostas pela mulher e seus filhos, tipo de configuração familiar que representa 16% do total das famílias brasileiras (IPEA, 2015). Diversos fatores estão embutidos nesse quadro, como abandono parental, separação de casais, etc. A crescente

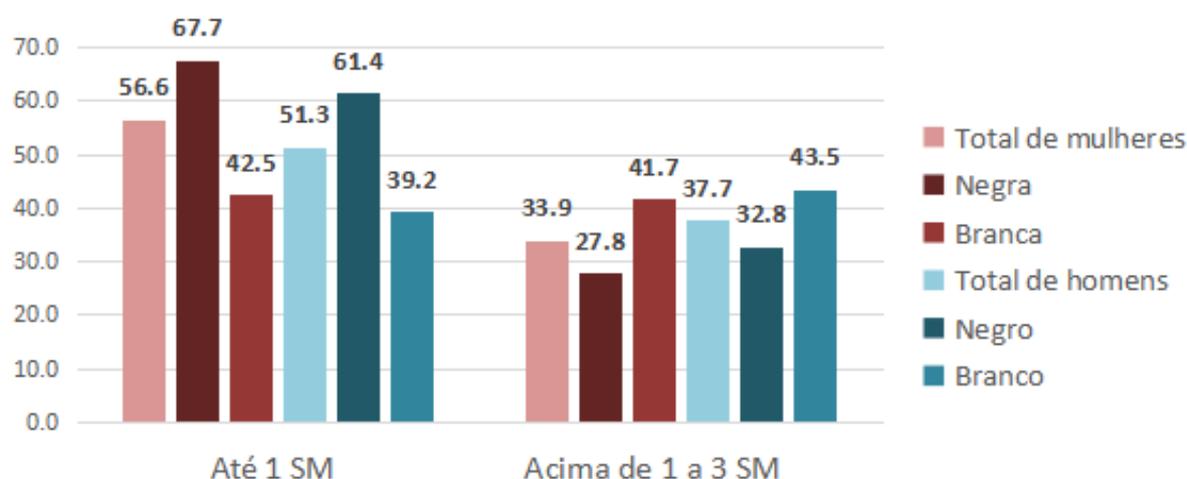
---

<sup>8</sup> Referência a um recurso de aplicativo de rede social onde se colocam mídias registradas no dia a dia com a intenção de mostrar o que se está fazendo no momento.

<sup>9</sup> O crescimento do trabalho informal e por conta própria expressa a queda no desemprego no Brasil, enquanto a taxa de emprego formal, com carteira assinada, se manteve estável, segundo a Pnad Contínua do segundo trimestre de 2018. O número de trabalhadores na informalidade atualmente supera o na formalidade. O estudo realizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em abril de 2018 revela as taxas de pobreza são mais altas entre trabalhadores informais e os mais pobres são maioria nesse tipo de emprego.

conquista do mercado de trabalho ainda não trouxe a garantia da igualdade salarial entre homens e mulheres, o que faz com que famílias mantidas por mulheres tenham rendas mais baixas. Ainda é preciso levar em conta que mulheres estão submetidas a uma quantidade de trabalho reprodutivo<sup>10</sup> bem maior que os homens, realizado nas tarefas domésticas, na manutenção das condições do lar e no cuidado com outros familiares.

Gráfico 4: Percentual de famílias chefiadas por mulheres e por homens, segundo faixa de renda familiar per capita e cor/raça - Brasil, 2015



Elaboração: AMARAL, 2018. Fonte: IPEA/DISOC, 2015.

No gráfico observa-se que o maior percentual de famílias chefiadas por mulheres, especialmente as negras, possuem menores valores de renda familiar per capita. As disparidades de raça são ainda maiores que as de gênero dentro dessa análise quantitativa, o que reforça a importância de que pessoas negras e mulheres sejam grupos com prioridade de atendimento pelas políticas públicas para que se estabeleçam mínimas condições para redução da desigualdade<sup>11</sup>. Nesse sentido, o estabelecimento dessas prioridades na Lei são interessantes, embora na seleção outros fatores possam ser mais determinantes, a critério dos Entes Apoiadores.

Por se tratar de uma política habitacional para combate à precariedade das unidades habitacionais, embora já seja possível afirmar que não é essa a intenção do Programa, os critérios técnicos deveriam ser primordiais na escolha das famílias. Como está definido hoje

<sup>10</sup> Segundo DAVIS (2016) o que conhecemos como tarefas domésticas são trabalho não produtivo, ou seja, trabalho que não gera valor, sendo importante apenas para a reprodução das necessidades humanas, o que desqualifica o papel da mulher na sociedade capitalista uma vez que esse trabalho foi historicamente incumbido a ela. Já segundo MELO e CASTILHO (2009, p. 139) o conceito da divisão sexual do trabalho possibilitou a “subestimação das atividades realizadas pelas mulheres na família”. Tais atividades são consideradas como não-trabalho, uma vez que confundem “produção” com “produção de mercadorias” e “trabalho” com “emprego”. Isso associa a mulher à atividade familiar doméstica e o homem à produção mercantil (que gera valor). Diante disso, afirma-se que mulheres trabalham mais tempo (somadas as jornadas de trabalho produtivo e reprodutivo) e recebem menos (uma vez que o trabalho reprodutivo não é pago). Além disso, no trabalho produtivo, em grande parte dos setores, mulheres ainda recebem menos que homens para exercer a mesma atividade.

<sup>11</sup> No Boletim do Mercado de Trabalho nº 65, desenvolvido pelo IPEA (2018), nos últimos anos as mulheres negras eram o grupo socioeconômico com maior condição de vulnerabilidade em relação ao desemprego. Enquanto para elas a taxa de desemprego cresceu 8,8 pontos percentuais desde a recessão de 2015-2016, para os homens brancos o crescimento foi de 4,6, entre 2014 e 2017.

— não pela Lei, mas pelos Manuais oferecidos pelo Ministério Cidades —, após a seleção dos moradores interessados em participar do PCR uma vistoria na residência deve ser realizada para que se verifiquem as informações apresentadas no cadastramento. O estabelecimento de prioridade para critérios técnicos, para verificação das condições de salubridade e segurança da estrutura das unidades habitacionais, por exemplo, poderia priorizar as unidades habitacionais em situação mais precária. O cruzamento dos pareceres técnicos que avaliassem as condições de moradia com os determinantes socioeconômicos (sejam eles de renda, idade, sexo ou presença de deficiência) resultariam em uma seleção mais próxima de reduzir um quadro de inadequação habitacional.

No caso de prevalência dos aspectos sociais na seleção, alguns moradores que estão com seus domicílios em situação mais precária poderiam não ser alcançados atingidos, por não demonstrarem interesse na participação do Programa por falta de conhecimento ou por falhas no cadastramento. O pior cenário seria que a seleção se baseasse em interesses políticos para escolher seus beneficiários, como apontaram diversos críticos do Programa Cartão Reforma na época de seu lançamento, já que a inspiração para sua criação veio de um projeto semelhante desenvolvido nas gestões do ex-governador goiano Marconi Perillo (PSDB), eleito quatro vezes para o cargo.

As Leis municipais que instituem Áreas ou Zonas de Especial Interesse Social são unânimes no conteúdo de integrar a favela ao espaço formal da cidade por meio de ações de regularização fundiária, cadastramento de imóveis e obras de urbanização. O Programa Cartão Reforma pressupõe que o morador tenha propriedade do imóvel, o que notoriamente limita o acesso ao benefício, uma vez que a regularidade não é a realidade da maioria das habitações precárias brasileiras<sup>12</sup>. Por outro lado o poder público não pode ser contraditório e fomentar políticas habitacionais fora do que o mesmo define como ordem. Como a posse ou propriedade são princípios de ordenação do território essas também devem ser premissas que orientem as políticas públicas. O Estado tampouco pode abrir facilidades para a construção em locais de risco de deslizamento ou de proteção ambiental, elementos que poderiam passar despercebidos em áreas ainda não regularizadas. Por isso é importante reiterar que quaisquer iniciativas de melhorias habitacionais em assentamentos precários devem vir atreladas à regularização fundiária, uma vez que a inadequação habitacional tem como principal fator a irregularidade da propriedade.

Pensar uma política habitacional para redução do quadro de precariedade que está instalado em muitas habitações pelo país é urgente. A redução do déficit qualitativo é relevante. No entanto, é necessário pensar uma política habitacional integrada, na qual as melhorias habitacionais se juntariam a outros instrumentos e ações para promoção do direito à cidade na política urbana — regularização fundiária, obras de urbanização e contenção de encostas, drenagem, saneamento, etc. O investimento em ações pontuais não seria relevante para enfrentar altos índices de inadequações habitacionais. Por isso o Programa não parece ser uma ação de combate a esses problemas.

## A IMPLEMENTAÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL

O Município do Rio de Janeiro inscreveu projetos em dois dos três editais lançados pelo Ministério das Cidades para o PCR. Os resultados foram favoráveis para as comunidades

---

<sup>12</sup> Dados de 2013 afirmam que no Estado do Rio de Janeiro 103 mil imóveis em favelas estavam em processo de regularização, representando 23% do total. O processo se acelerou a partir de 2009 com novos instrumentos da política habitacional desenvolvidos pelo Estado e pela União (VASCONCELLOS, 2013).

Parque Royal e Fernão Cardim, que ganhou duas vezes o processo para concessão do benefício. O Programa teria alcance total de 1.000 famílias no Município, porém, segundo informações da atual Secretaria Municipal de Habitação, o repasse referente à subvenção do primeiro edital ainda não foi realizado.

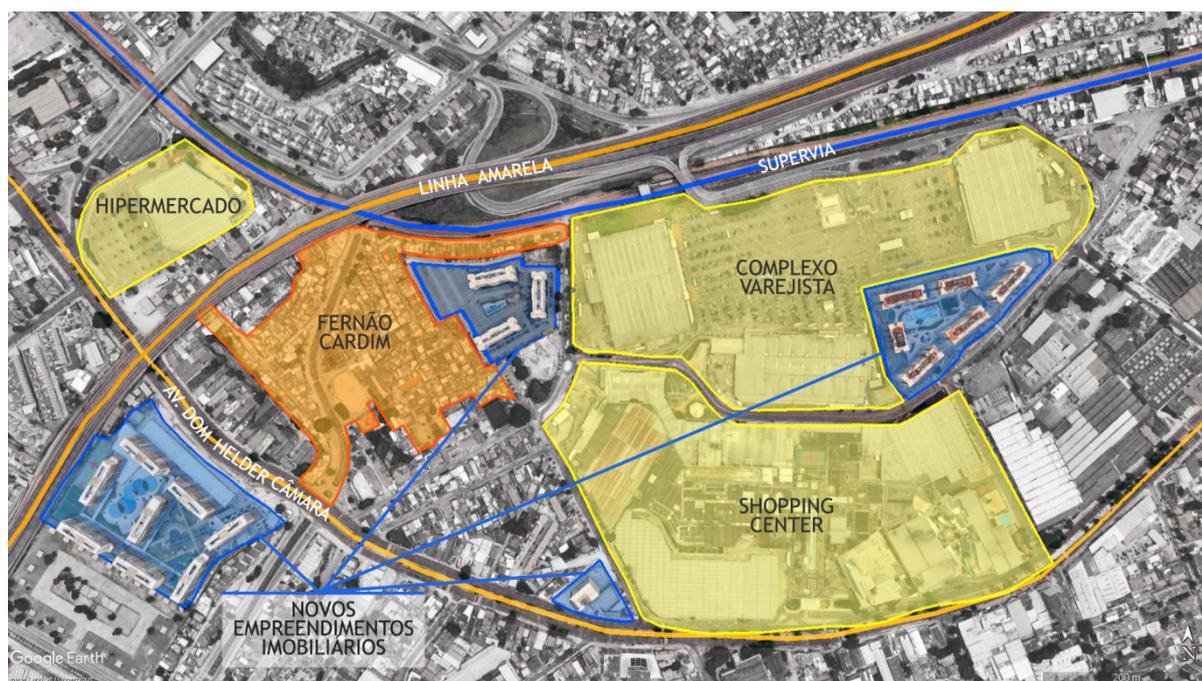
Quadro 2: Projetos do município do Rio de Janeiro aprovados em editais do Programa Cartão Reforma

Projetos aprovados	Editais	Bairros	Nº estimado de famílias beneficiadas	Subvenção para os cartões	Subvenção para assistência técnica	Subvenção estimada por família
Parque Royal	002/2017 (recurso)	Ilha do Governador	450	R\$ 2.250.000	R\$ 337.500	R\$ 5.000
Fernão Cardim	002/2017	Engenho de Dentro	320	R\$ 1.600.000	R\$ 240.000	R\$ 5.000
Fernão Cardim	001/2018 (1º turno)	Engenho de Dentro	230	R\$ 1.500.000	R\$ 172.500	R\$ 6.520

Elaboração: AMARAL, 2018. Fonte: Diário Oficial da União, ed. 248, 245 e 160.

O mapa a seguir apresenta a inserção urbana da favela Fernão Cardim, que se localiza entre um viaduto da Linha Amarela, importante via expressa da cidade, a Avenida Dom Helder Câmara, uma das principais vias da Zona Norte, e se estende pela margem da Linha de Transporte Ferroviário da SuperVia. Está estabelecida no local desde 1951 e teve sua ocupação acentuada pela vinda de moradores removidos de áreas desapropriadas para a construção do viaduto Emilio Baumgart, próximo ao local. A comunidade passou por obras de urbanização na primeira fase do Programa Favela Bairro e tem recebido destaque na atenção do Poder Executivo desde o início da 10ª legislatura, gerida pelo prefeito Marcelo Crivella.

Mapa 1: Comunidade Fernão Cardim e seu entorno



Elaboração: AMARAL, 2018. Fonte: Google Earth.

No início de 2017 foram entregues 619 títulos de posse para os moradores<sup>13</sup>, que após 5 anos poderão ser convertidos em propriedade plena. A comunidade, que havia sido declarada como Área de Especial Interesse Social (AEIS) em 1996 e teve seus parâmetros urbanísticos e normas de uso e ocupação do solo definidos pela primeira vez mediante Decreto em 2000, recebeu na gestão atual um novo Decreto que reitera todos os parâmetros definidos anteriormente, com exceção do gabarito: agora, é permitido construir até três pavimentos, com aproveitamento do terraço, em todos os logradouros da comunidade<sup>14</sup>.

A entrega dos títulos de posse foi realizada com grande entusiasmo pelo Poder Executivo e pela então Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (cujo chefe, Índio da Costa, concorreu à disputa eleitoral para governador do Rio de Janeiro em 2018), onde já indicaram que a comunidade receberia novos investimentos, como o Cartão Reforma. Fernão Cardim, no entanto, está entre as comunidades do Rio de Janeiro que discute não ser mais considerada como favela.

O Índice de Desenvolvimento Social (IDS), calculado pelo Instituto Pereira Passos com base nos dados do Censo IBGE 2010, aponta para a favela Fernão Cardim um IDS de 0,537, enquanto no bairro Engenho de Dentro, onde a comunidade está inserida, o índice é de 0,612. Para estabelecer um parâmetro de comparação vale informar que o IDS mais baixo nas favelas da cidade é de 0,236, na Comunidade do Gouache, enquanto o mais alto valor de IDS é 0,637, na Regata. Dentre as 827 favelas onde o estudo foi realizado, 54% têm IDS entre 0,510 e 0,570.

A mesma pesquisa apresenta para Fernão Cardim indicadores satisfatórios quanto à infraestrutura urbana: 99% dos domicílios são atendidos por rede de abastecimento de água, 93% têm serviço de esgoto adequado e a coleta de lixo cobre toda a região. Grande parte dos domicílios (71%) apresentam rendimento mensal de até um salário mínimo per capita. Possui número médio de 1,08 banheiros por morador<sup>15</sup>.

Apesar de ser ainda uma Área de Especial Interesse Social e ter uma população de baixa renda, a comunidade não é uma região com relevante precariedade a ponto de receber tamanha preferência do Poder Municipal para alocação de novos investimentos. Não são descartados interesses políticos, que balizam muitas escolhas da atual gestão, como vem sendo apontado pelo acompanhamento da legislação municipal realizado pelo LabLegal. A definição das comunidades também pode ser justificada pela mera facilidade para implementação do Programa - uma vez que a Prefeitura já continha estudos sobre a situação fundiária e dados cadastrais atualizados devido à recente regularização. Há de se destacar que a região recebeu novos empreendimentos imobiliários voltados para a classe média nos últimos anos. O Poder Municipal incentiva, por meio da concessão de recursos para a reforma das unidades e do aumento do gabarito, a expansão dessa dinâmica de renovação para dentro da comunidade.

O outro projeto selecionado no edital do Ministério das Cidades, a favela Parque Royal, está inserido no bairro Portuguesa, na Ilha do Governador. A comunidade é limitada

---

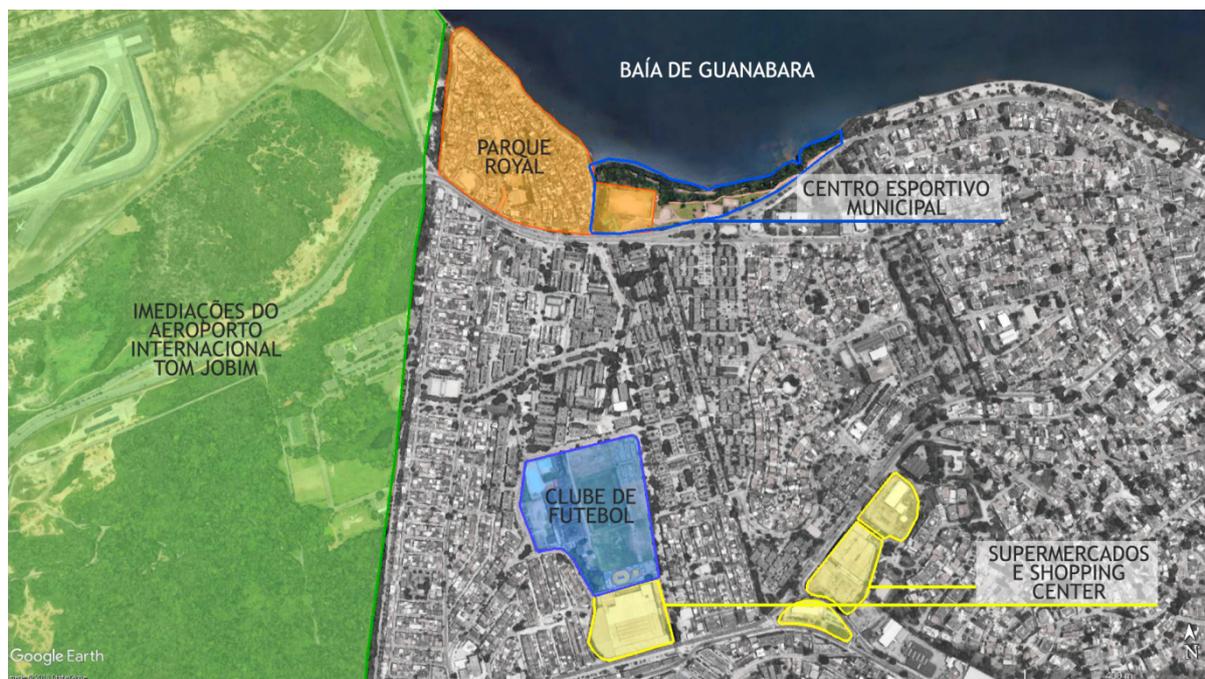
<sup>13</sup> Dada a dificuldade e demora do processo, é provável que o processo de regularização fundiária tenha sido iniciado pelo menos na gestão anterior.

<sup>14</sup> O Decreto nº18.407/2000 determinava que em apenas alguns logradouros seria permitida a construção até três pavimentos, e no resto de Fernão Cardim seriam tolerados apenas dois.

<sup>15</sup> O IDS utiliza como indicador de habitabilidade o número médio de banheiros por morador, uma vez que o número de moradores por domicílio deixa lacunas quanto ao tamanho da residência. A média de banheiros indica de maneira mais adequada o padrão da construção e o conforto residencial.

pela Baía de Guanabara, pelas imediações do Aeroporto Internacional Tom Jobim e por um Centro Esportivo Municipal construído ao longo da orla. Está próxima de uma região com variedade de atividades comerciais, caracterizada por supermercados e um *shopping center*. A vizinhança é marcada pela presença de grandes conjuntos habitacionais e loteamentos com residências de médio/alto padrão. Também recebeu obras do Favela Bairro em 1996, ano que foi declarada Área de Especial Interesse Social.

Mapa 2: Comunidade Parque Royal e seu entorno



Elaboração: AMARAL, 2018. Fonte: Google Earth.

Em agosto de 2017 a Prefeitura iniciou uma força tarefa para finalizar a regularização fundiária na região, iniciada em 2006, onde também seriam cadastrados possíveis beneficiários de melhorias habitacionais promovidas entre a União e o Município (por meio do PCR). Em março de 2018 foram estabelecidas normas de uso e ocupação do solo na região, com incentivo da mesma força tarefa estabelecida pela Prefeitura, com parâmetros similares à comunidade Fernão Cardim.

Quanto aos indicadores do IDS, a região também apresenta características satisfatórias sobre a infraestrutura urbana, com 99% de domicílios com abastecimento de água, 96% atendidos pela rede de coleta de esgoto e 99% com coleta de lixo adequada, e tem índice de 0,553. O número de banheiros por morador é de 1,15 e 70% dos moradores recebem até 1 salário mínimo per capita. O bairro Portuguesa apresenta IDS de 0,635. Trata-se, portanto, de uma comunidade com uma razoável condição de habitabilidade e atendimento pela infraestrutura urbana, além de estar próxima a equipamentos públicos para fins esportivos e educacionais.

Diante dos desafios que o Município do Rio de Janeiro ainda tem a enfrentar sobre a questão da habitação fica em questão se as comunidades escolhidas para receber o benefício do Cartão Reforma devem ter preferência na alocação de novos recursos públicos. Contudo, no contexto de fim da gestão do Governo Federal não há otimismo quanto à liberação dos recursos. As famílias selecionadas provavelmente não receberão o benefício.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS DESAFIOS DIANTE DO DESMONTE

Como apontado ao longo do trabalho, a inserção das melhorias habitacionais no bojo da política habitacional é urgente para a redução do quadro de inadequação habitacional posto no Brasil. De início, as intervenções nos domicílios, cuja situação precária poderia ser contornada por meio de melhorias habitacionais, podem solucionar os principais problemas que afetam a saúde, segurança e conforto de seus moradores. Dentre tais intervenções podem ser destacadas a ampliação de unidade adensadas, que apresentam uma demanda para construção de novos dormitórios, a construção de unidades sanitárias em domicílios que ainda não têm uma unidade própria, a abertura de vãos e soluções de ventilação e iluminação natural com conforto térmico, o que também propicia a redução do consumo de energia elétrica. As intervenções relativas à segurança também merecem notoriedade, que consistem na proteção de lajes, escadas e varandas com barreiras que diminuem o risco de queda. A redução de vazamentos em edificações que possuem coberturas improvisadas ou inadequadas também estão nesse escopo. São medidas que poderiam compor uma política habitacional comprometida em sanar os problemas dos domicílios e das comunidades de ocupação já estabelecida.

O crescimento das favelas, de maneira simplista, indica a falta de alternativas para habitação dos mais pobres e expressa uma iniciativa de resolução de suas próprias demandas deficitárias. Uma vez que as unidades autoconstruídas surgiram como saída para o déficit que o poder público não foi capaz de reduzir, a atenuação das inadequações habitacionais pode ser um objetivo interessante na composição da política habitacional brasileira.

É importante ressaltar que para que se apresentem resultados positivos quanto à redução das inadequações habitacionais, as intervenções em domicílios devem ser integradas com o combate aos problemas de regularidade fundiária e de infraestrutura urbana, posto que esses são fatores fundamentais para a qualidade da moradia. Ademais, como as melhorias habitacionais beneficiam diretamente os proprietários dos imóveis, são determinantes as soluções dos conflitos fundiários e promoção de alternativas que não transformem as benfeitorias em ônus para os moradores que vivem de aluguel e comprometem nele boa parte de sua renda.

Tais considerações estão distantes do que o Governo Federal adotou como proposta de melhorias habitacionais. Michel Temer, cuja gestão foi marcada por medidas de austeridade, representa a transição para um período de maior retrocesso sobre os direitos sociais, em um regime de conservadorismo exacerbado. Devem ser esperadas outras agendas urbana e habitacional, como vem sendo anunciado nos últimos anos, que não contemplem a redução da desigualdade socioespacial, em contraposição ao momento político em que os movimentos sociais e de classe eram minimamente ouvidos diante de sucessivas reivindicações.

O Programa Cartão Reforma expressa um não comprometimento com a redução do quadro de inadequações habitacionais, principalmente enquanto criado diante de um desmonte dos investimentos em políticas habitacionais para a faixa de renda mais atingida

pelo déficit. Desenhado para atingir apenas moradores de regiões atendidas por rede de coleta de esgoto e proprietários dos imóveis, o Programa se afasta dos mais vulneráveis.

A nível municipal, no caso do Rio de Janeiro, houve a tentativa de implementação do PCR em AEIS cujos principais problemas de regularidade e infraestrutura já foram superados, o que aponta para a prevalência de interesses políticos ou de mera facilidade de elaboração. As comunidades escolhidas não apresentam uma alarmante situação de precariedade por meio de indicadores de desenvolvimento social. Como se caracteriza por uma ação dissociada de outras obras de melhorias urbanas, o Programa não é um plano de relevantes mudanças na realidade dos moradores de favelas.

O PCR, que por um lado se mostra ineficaz como política habitacional, por outro, se adequa ao atendimento de interesses políticos e empresariais, como do setor varejista de materiais de construção.

## REFERÊNCIAS

Livros, artigos e relatórios:

CARDOSO, Adauto Lucio. O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 91-116, mai. 2004.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF e CD. *Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília. Out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/informativos/avaliacao-de-politicas-publicas-programa-minha-casa-minha-vida-feff>>. Acesso em: 02 out. 2018.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Tradução Heci Regina Candiani. 1. ed. São Paulo, Boitempo, 2016.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS. *Assistência técnica e direito à cidade*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[http://www.caurj.gov.br/moradiadigna/wp-content/uploads/2018/07/2014\\_LivroAT\\_FN\\_A-CAURJ1.pdf](http://www.caurj.gov.br/moradiadigna/wp-content/uploads/2018/07/2014_LivroAT_FN_A-CAURJ1.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil - 2015*. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em: 02 out. 2018.

IPEA/DISOC. *O Retrato da Desigualdade de Gênero e Raça - Indicadores: Chefia de Família*. 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores\\_chefia\\_familia.html](http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html)>. Acesso em: 14 out. 2018.

MELO, Hildete Pereira; CASTILHO, Marta. Trabalho reprodutivo no Brasil: quem faz? *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 135-158, jan./abr. 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *PAC: 6º Balanço, 2015-2018*. Brasília, 2018. Disponível em:

<<http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/11f967b5f3be.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2018.

Notícias:

AGÊNCIA ESTADO. Vendas de materiais de construção no varejo sofrem queda de 5,8% em 2015. *Correio Braziliense*, Brasília, 4 jan. 2016. Economia. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/01/04/internas\\_economia,512716/vendas-de-materiais-de-construcao-no-varejo-sofrem-queda-de-5-8-em-20.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/01/04/internas_economia,512716/vendas-de-materiais-de-construcao-no-varejo-sofrem-queda-de-5-8-em-20.shtml)>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BETIM, Felipe. Tuberculose na Rocinha expõe o Brasil que estacionou no século XIX. *El País*, Rio de Janeiro, 12 set. 2015. Brasil. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/01/politica/1441120198\\_053979.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/01/politica/1441120198_053979.html)>. Acesso em: 04 ago. 2018.

COUTINHO, Daivison. A maquiagem do Governo Cabral nas favelas do Rio. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 fev. 2015. Disponível em: <[https://www.jb.com.br/index.php?id=/acervo/materia.php&cd\\_matia=707875&dinamico=1&preview=1](https://www.jb.com.br/index.php?id=/acervo/materia.php&cd_matia=707875&dinamico=1&preview=1)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

IPEA. Jovens e mulheres negras são mais afetados pelo desemprego. *Portal Ipea*, 31 out. 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34371&catid=10&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34371&catid=10&Itemid=9)>. Acesso em: 05 nov. 2018.

MACIEL, Camila. Faturamento de material de construção tem alta de 0,5% em agosto. *Agência Brasil*, São Paulo, 12 set. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-09/faturamento-de-material-de-construcao-tem-alta-de-05-em-agosto>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

UMA em cada três lesões na coluna vem de queda de laje. *Portal G1*. São Paulo, 16 mai. 2012. Bem Estar. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bemestar/noticia/2011/12/uma-em-cada-tres-lesoes-na-coluna-ve-m-de-queda-de-laje-veja-o-que-fazer.html>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

VALENTE, Gabriela. Governo lança site do programa Cartão Reforma. *O Globo*, Brasília, 3 mai. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-lanca-site-do-programa-cartao-reforma-21289724>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

VASCONCELLOS, Fabio. Cerca de 103 mil imóveis em favelas, ou 23% do total, estão em processo de regularização. *O Globo*, Rio de Janeiro, 28 dez. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/cerca-de-103-mil-imoveis-em-favelas-ou-23-do-total-estao-em-processo-de-regularizacao-11173161>>. Acesso em: 13 out. 2018.

VIGNA, Anne. Rio, recordista de tuberculose em tempos olímpicos. *Agência Pública*, Rio de Janeiro, 16 mai. 2016. Disponível em:

<<https://apublica.org/2016/05/rio-recordista-de-tuberculose-em-tempos-olimpicos/>>.  
Acesso em: 29 set. 2018.

Leis e decretos:

BRASIL. Lei Federal nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Cria o Cartão Reforma e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 abr. 2017. Disponível em: <[http://portal.impresanacional.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20184510/do1-2017-04-28-lei-no-13-439-de-27-de-abril-de-2017-20184411](http://portal.impresanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20184510/do1-2017-04-28-lei-no-13-439-de-27-de-abril-de-2017-20184411)>. Acesso em: 5 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Poder Executivo. Medida Provisória nº 751, de 9 de novembro de 2016. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 nov. 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/11/2016&jornal=1&pagina=1>>. Acesso em: 5 out. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Nº 539, de 16 de agosto de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 ago. 2018. Ed. 160, s. 1, p. 54.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 694, de 21 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 dez. 2017. Ed. 245, s.1, p. 246.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 710, de 27 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 dez. 2017. Ed. 248, s.1, p. 38-95.

RIO DE JANEIRO. Poder Executivo. Projeto de Lei Complementar nº 43/2017. Institui o Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro - COES. *Legislação e Atividade Parlamentar da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br/>>. Acesso em: 9 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Poder Executivo. Decreto Rio nº 44810 de 31 de julho de 2018. Estabelece normas de uso e ocupação do solo da comunidade Fernão Cardin, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 1 ago. 2018, n. 92, p. 3-6. Disponível em: <<http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3845#/p:7/e:3845?find=fern%C3%A3o%20cardim>>. Acesso em: 4 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Poder Executivo. Decreto Rio nº 44357 de 22 de março de 2018. Estabelece normas de uso e ocupação do solo da comunidade Parque Royal, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 23 mar. 2018, n. 7, p. 3-6. Disponível em: <<http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3707#/p:3/e:3707>>. Acesso em: 4 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação. Comunicado. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 3 fev. 2017, n. 218, p. 57-58. Disponível em: <<http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3342#/p:58/e:3342?find=fern%C3%A3o%20cardim>>. Acesso em: 4 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação. Resolução SMUIH n.º 33 de 22 de agosto de 2017. Cria força-tarefa destinada à ultimação do processo de regularização urbanística e fundiária da Comunidade do Parque Royal e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 23 ago. 2017, n. 110, p. 34. Disponível em: <<http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3511#/p:34/e:3511?find=parque%20royal>>. Acesso em: 4 out. 2018.