

Habitação e Direito à Cidade

desafios para as metrópoles em tempos de crise



LETRAPITAL



Habitação e Direito à Cidade

desafios para as metrópoles
em tempos de crise

ORGANIZAÇÃO Adauto L. Cardoso
Camila D'Ottaviano

Copyright © Adauto L. Cardoso, Camila D'Ottaviano, 2021

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9,610 de 19 de fevereiro de 1998.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico, sem a autorização prévia por escrito da Editora/Autor(es).

Organização Adauto L. Cardoso e Camila D'Ottaviano

Revisão Camila D'Ottaviano

Capa Paula Custódio de Oliveira

Projeto Gráfico e Editoração Paula Custódio de Oliveira

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

H126

Habitação e direito à cidade : desafios para as metrópoles em tempos de crise /
organização Adauto L. Cardoso, Camila D'Ottaviano. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra
Capital : Observatório das Metrópoles, 2021.

576 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-87594-90-3

1. Habitação - Brasil. 2. Propriedade - Aspectos sociais. 3. Direito à moradia -
Brasil. 4. Mercado imobiliário. I. Cardoso, Adauto L. II. D'Ottaviano, Camila.

21-70189

CDD: 307.3360981

CDU: 351.778.5(81)

Camila Donis Hartmann - Bibliotecária - CRB-7/6472

06/04/2021 07/04/2021

Observatório das Metrópoles - IPPUR / UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão

CEP: 21.941-901 - Rio de Janeiro, RJ | Brasil

Tel. | Fax +55 21 3938 1950

www.observatoriodasmetropoles.net.br

Letra Capital Editora

Tels.: +55 21 3553 2236 | 2215 3781

vendas@letracapital.com.br



1 HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE duas décadas de pesquisa na rede <i>Observatório das Metrôpoles</i>	09
Adauto L. Cardoso e Camila D'Ottaviano	

PARTE I _ Regularização Fundiária

2 REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE OU PROPRIEDADE DA REGULARIZAÇÃO	29
Rosangela Luft	

3 DA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À EXTIÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES um <i>continuum</i> de derrotas para o direito à cidade no Brasil	51
Betânia de Moraes Alfonsin, Débora Carina Lopes, Pedro Prazeres Fraga Pereira e Marco Antônio Rocha	

4 O TERMO TERRITORIAL COLETIVO E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA potencialidades a partir de uma experiência do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades	77
Tarcyla Fidalgo Ribeiro	

PARTE II _ Financiamento e Mercado Imobiliário

5 DA SOCIOLOGIA URBANA MARXISTA À FINANCEIRIZAÇÃO DAS CIDADES perspectivas franco-brasileiras sobre os incorporadores imobiliários	111
Lúcia Shimbo e Fabrice Bardet	

6 CENTRALIZAÇÃO DO CAPITAL E METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO a atuação das grandes incorporadoras de São Paulo no contexto de expansão e crise imobiliária	137
Beatriz Rufino, Rafael Alves da Silva, Artur Tadeu Paulani Paschoa e Hudynne Lima	

7 AS IDAS E VINDAS DA FINANCEIRIZAÇÃO DO IMOBILIÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM	177
Raul da Silva Ventura Neto, José Júlio Lima e Mariana de Fátima Silva dos Santos	

8 O FUNDO PÚBLICO NA ERA DA DOMINÂNCIA DA VALORIZAÇÃO FINANCEIRA o caso do FGTS	211
Luciana de Oliveira Royer e Vitória Oliveira	

9 O MERCADO DE HABITAÇÃO EM PORTO ALEGRE/RS tensões e disputas no 4º Distrito	235
Heleniza Ávila Campos, Selena Tavares e Vanessa Marx	

PARTE III _ Direto à Moradia

- 10 OS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS COMO PARTE DO PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO PERIFÉRICO** análise de Frente de Expansão Sul de Fortaleza 267
Renato Pequeno e Raquel Martins do Nascimento
- 11 MUDANÇA DE USO E COMERCIALIZAÇÃO NO PMCMV FAIXA 1** estudos na Região Metropolitana de Natal 305
Beatriz Medeiros Fontenele, Carina Aparecida Barbosa Chaves e Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros
- 12 TERRITÓRIOS HABITACIONAIS POPULARES EM CAMPINA GRANDE** desenvolvimento urbano para quem?..... 331
Lívia Miranda, Demóstenes Moraes e Jobson Bruno da Silva Lima
- 13 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM ESPAÇOS METROPOLITANOS** contingência de ações e negligência de necessidades 359
Paulo Nascimento Neto e Tomás Antonio Moreira
- 14 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA METRÓPOLE DE CURITIBA** análise da execução do Programa Minha Casa Minha Vida 379
Érika Poletto Ferreira e Madianita Nunes da Silva

PARTE IV _ Precariedade

- 15 PRECARIIDADE E PRECARIZAÇÃO DA MORADIA EM BELO HORIZONTE** 411
Denise Morado Nascimento
- 16 AS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO E SUAS CAMADAS DE URBANIZAÇÃO** vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade 449
Luciana Alencar Ximenes e Samuel Thomas Jaenisch
- 17 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E O TRATAMENTO DA PRECARIIDADE DAS MORADIAS** notas sobre as intervenções realizadas no âmbito do PAC em São Paulo 491
Fabio Pereira dos Santos e Rosana Denaldi
- 18 ENTRE INTERVENÇÕES PARCIAIS E INTEGRAIS** a urbanização de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento 517
Demóstenes Moraes e Lívia Miranda
- 19 DINÂMICAS RECENTES EM FAVELAS DA METRÓPOLE DE SÃO PAULO** um olhar sobre a expansão territorial periférica 535
Sacha Senger

HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE

duas décadas de pesquisa na rede
Observatório das Metrôpoles

Adauto L. Cardoso
Camila D'Ottaviano

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2018, foi realizado no Rio de Janeiro o *Congresso Observatório das Metrôpoles 20 Anos: "As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças"*. O congresso tinha como objetivo central proporcionar o debate e a divulgação da produção científica da rede nacional de pesquisa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) *Observatório das Metrôpoles*, além de representar um momento de reunião dos mais de 100 pesquisadores vinculados à rede.

O Congresso foi estruturado em três eixos centrais – (i) Território, (ii) Gestão e Governança Urbana, e (iii) Direito à Cidade – pensados de modo a refletir as várias temáticas de pesquisa da rede¹. Naquele momento, ficou clara a importância da temática da habitação para a rede como um todo. Das 550 propostas recebidas, 158 foram submetidas (30,0% das submissões totais) para a sessão *Direito à Cidade e Habitação*. Isto demonstrou a relevância do tema tanto no âmbito do *Observatório das Metrôpoles* quanto na pesquisa científica brasileira, de forma geral.²

1. Cada eixo temático foi organizado a partir de sessões com temáticas e coordenações específicas: Eixo 1 – Território: Organização do Espaço; Economia Metropolitana; e Megarregião. Eixo 2 – Gestão e Governança Urbana: Gestão das Águas; Mobilidade Urbana; e Governança Metropolitana, Empreendedorismo e Financeirização do Urbano. Eixo 3 – Direito à Cidade: Economia Solidária; Estrutura Social; e Direito à Cidade e Habitação.
2. Os Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR) também são

Os trabalhos recebidos tinham importante diversidade regional, sendo três da Região Centro-oeste, sete da Região Norte, 31 da Região Nordeste, 29 da Região Sul e 70 da Região Sudeste. Além disso, foram recebidos alguns trabalhos de pesquisadores estrangeiros, com a participação de países como Argentina (três), Chile (um) e Portugal (três).

As apresentações dos 62 trabalhos aceitos foram divididas em seis temáticas principais: (1) Urbanização de Favelas; (2) Precariedade Habitacional Contemporânea; (3) O Programa Minha Casa Minha Vida; (4) Provisão e Financiamento; (5) Movimentos de Moradia e Direito à Cidade; (6) Política Habitacional e Direito à Cidade; e (7) Política Urbana e Direito à Cidade.

Este livro apresenta uma seleção desses trabalhos a partir de quatro temáticas principais: Regularização Fundiária; Financiamento e Mercado Imobiliário; Direito à Moradia; e Precariedade. A seleção dos textos procurou refletir as temáticas e características das pesquisas desenvolvidas pelos pesquisadores do projeto “Habitação e Direito à Cidade” nos vários núcleos espalhados pelo Brasil.

HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE NA TRAJETÓRIA DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

Pode-se considerar que a pesquisa “Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: Avaliação do programa nacional de Reforma Urbana”, iniciada em 1993 sob a responsabilidade geral do professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, com apoio da Fundação Ford, foi o início da trajetória do grupo de pesquisa que viria a se constituir como elemento aglutinador inicial do projeto do *Observatório das Metrópoles*. A proposta da pesquisa partia do pressuposto de que, passado o ciclo de produção das Leis Orgânicas (LO) e Planos Diretores (PD), e já na conjuntura pós-constituente, seria necessário avaliar até que ponto, e de que forma, haviam sido incorporados nesses instrumentos legais os princípios e os instrumentos da função social da cidade e da propriedade estabelecidos na Constituição de 1988.

um “termômetro” da importância da temática da habitação nas pesquisas desenvolvidas no âmbito dos programas de pós-graduação brasileiros.

Para responder a essa questão, a equipe de pesquisa carioca estudou os documentos legais (Leis Orgânicas e Planos Diretores) das 50 maiores cidades brasileiras (sendo 50 LOs e 22 PDs). Os resultados permitiram identificar avanços significativos, entre eles, a identificação de um processo de “municipalização” de políticas urbanas, particularmente as de habitação e de meio ambiente. A publicização dos resultados da pesquisa teve um impacto importante nos debates do Fórum da Reforma Urbana e entre os estudiosos e militantes do campo das políticas locais (SANTOS JUNIOR, 1995; 2000; SANTOS JUNIOR; CARDOSO, 2000; CARDOSO, 1997; 2001). Além disso, consolidou-se a parceria com a FASE³, criando-se o *Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal* com o objetivo de desenvolver atividades de pesquisa e extensão a partir do monitoramento das políticas urbanas municipais com foco na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, particularmente na região da Baixada Fluminense.

Naquele momento, abriu-se uma oportunidade de financiamento de novas pesquisas voltadas para a questão habitacional através da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) com apoio da Caixa Econômica Federal (Caixa): o programa HABITARE. No âmbito desse programa, e como um primeiro desdobramento da pesquisa nacional sobre o avanço das propostas da Reforma Urbana na esfera local, foi realizada uma pesquisa intitulada “A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)”, desenvolvida entre 1997 e 1999, retomando a análise de 13 cidades brasileiras em que a pesquisa anterior havia identificado avanços no sentido da incorporação dos princípios da Reforma Urbana. Essa pesquisa permitiu destacar as experiências inovadoras que estavam sendo desenvolvidas por administrações progressistas em grandes cidades brasileiras (CARDOSO; MELLO FILHO, 2000).

Nesse momento se implementou a primeira pesquisa comparativa sobre desigualdades socioespaciais, articulando pesquisadores de três metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Essa

3. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), fundada em 1961, é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, com foco no trabalho de organização e desenvolvimento local, comunitário e associativo, e estratégias de participação popular. Com sede no Rio de Janeiro, está presente atualmente em seis estados brasileiros.

primeira articulação foi o embrião do que se tornaria, a partir de então, o *Observatório das Metrópoles*. Em 1997, com a proposta de pesquisa em rede, o *Observatório* se tornou um Núcleo de Excelência integrante do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A partir da articulação dos três primeiros núcleos de pesquisa, e com a adesão de outros grupos em outras metrópoles, foi possível desenvolver novas atividades de pesquisa com o tema das políticas habitacionais, aprofundando a abordagem comparativa realizada no primeiro estudo. A metodologia adotada na primeira pesquisa sobre a municipalização das políticas urbanas revelou algumas insuficiências, já que, por ter sido desenvolvida a partir do Rio de Janeiro, contava com precário conhecimento acerca das realidades locais das outras cidades estudadas. Assim, na nova edição da pesquisa, também com o apoio da FINEP, foi possível utilizar a metodologia de atuação em rede com pesquisadores locais e metodologia comum.

A pesquisa específica sobre moradia “Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal – Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular” teve seus resultados publicados em livro no ano de 2007 a partir de parceria entre a FINEP e a Caixa. O livro “Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX” (CARDOSO, 2007) reuniu análises sobre as políticas habitacionais de seis capitais brasileiras e de alguns projetos específicos em suas regiões metropolitanas.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para a Presidência da República, abriu-se um novo campo para o debate e para a implementação da política urbana no país. Já em 2003, o *Observatório das Metrópoles* foi convidado a organizar debates e a elaborar documentos que servissem de apoio à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades para a elaboração da política de urbanização e regularização de assentamentos precários. O relatório final produzido foi parcialmente incluído no documento sobre a Política Nacional de Habitação, aprovado na Conferência Nacional das Cidades de 2004.

Ao longo de todo esse período, o *Observatório das Metrôpoles* já havia ultrapassado longamente as fronteiras do Rio de Janeiro e consolidado uma rede nacional que reunia centros de pesquisa relevantes em um número cada vez maior de metrópoles brasileiras. Os projetos desenvolvidos pela rede do *Observatório* sempre se caracterizaram por conter um núcleo estratégico de pesquisa voltado para a discussão da estrutura social das metrópoles, adotando uma metodologia que permitisse uma análise comparativa e acompanhado por outros projetos paralelos que buscavam explorar aspectos da dinâmica urbana metropolitana tidos como relevantes para a compreensão da estrutura social. O projeto acolhido pelo CNPq no âmbito do Programa Institutos do Milênio do CNPq, em 2005, intitulava-se “*Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá” e envolvia já 12 metrópoles no seu escopo.

Em 2011-2012, alguns núcleos da rede *Observatório das Metrôpoles* se articularam para desenvolver estudos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cujos primeiros empreendimentos haviam sido inaugurados em 2010. Isto permitiu, já em 2013, a publicação de uma coletânea sobre o tema intitulada “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais” (CARDOSO, 2013), que reuniu estudos sobre Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Santo André, Goiânia e Maringá e que foi, talvez, a primeira publicação a apresentar uma avaliação mais abrangente sobre o tema.

Em 2014, o Ministério das Cidades e o CNPq lançaram um edital específico para apoiar estudos de avaliação do programa, criando a possibilidade de articular parte da rede do *Observatório* com outros colegas e instituições. Formou-se, assim, a Rede Cidade e Moradia, composta por 11 equipes de pesquisa, sete universidades e duas ONGs, rede esta responsável por desenvolver uma pesquisa comparativa abrangendo seis estados da federação. Além dos relatórios individuais elaborados por cada equipe, a rede conseguiu publicar um livro organizado pelos colegas Beatriz Rufino, Caio Santo Amore e Lucia Shimbo que tem sido uma referência nos debates de avaliação sobre o programa (SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

Em 2015, o *Observatório das Metrópoles* recebeu a notícia de que seu novo projeto havia sido selecionado no âmbito do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) do CNPq. O projeto global elaborado e encaminhado ao CNPq em 2014 intitulava-se “As Metrópoles e o Direito à Cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano – Programa de pesquisa da *Rede Observatório das Metrópoles 2015-2020*”. Tinha como eixo central de investigação o tema dos regimes urbanos, buscando caracterizar as coalisões hegemônicas de interesse nas políticas urbanas das metrópoles estudadas.

Dentro do contexto do novo projeto, havia sido formulada uma linha de investigação na área da habitação no tema “Direito à Cidade e Habitação”, tendo como objetivo central dar continuidade e aprofundar as pesquisas desenvolvidas no período anterior, que tinham como foco a atuação do governo federal na provisão de novas moradias particularmente voltadas para as camadas de baixa renda no âmbito do PMCMV. Justificando essa abordagem, o projeto afirmava, então, que, “considerando o anúncio iminente do lançamento do Programa MCMV 3 para os próximos anos, consideramos ser da maior importância a continuidade da pesquisa, realizando a avaliação dos processos de ocupação dos empreendimentos referentes ao MCMV 2 e acompanhando os novos contratos que irão se fazer no âmbito do MCMV 3.”

Tinha-se como pressuposto, naquele momento, que as pesquisas já desenvolvidas nesse sentido haviam avançado até certo ponto e que seria importante prosseguir na mesma direção, porém mediante novas abordagens metodológicas que permitissem aprofundar análises já desenvolvidas ou explorar novos ângulos ainda não trabalhados, assim como acompanhar em que medida as mudanças normativas operadas no âmbito da regulação do PMCMV teriam impactos positivos sobre a produção habitacional.

Ressalta-se, ainda, que um dos elementos nessa agenda de pesquisa dizia respeito à questão da financeirização das empresas do setor imobiliário para “analisar as mudanças nos padrões de organização das empresas do setor imobiliário, buscando identificar as estratégias de expansão regional, fundiárias e

organizacionais, com foco nos processos de racionalização da construção” (Meta 1). Essa meta havia sido adotada considerando o fato de que vários estudos sobre a avaliação do PMCMV (inclusive, alguns elaborados pelo próprio *Observatório* [CARDOSO; ARAGÃO, 2011]) consideravam a importância da financeirização do setor imobiliário como um dos fatores que explicavam tanto a pressão dos setores empresariais pela sua adoção pelo governo federal na crise de 2008, quanto as estratégias de atuação das empresas que participaram do PMCMV (atuação em âmbito nacional, necessidade de produção em escala, formação de bancos de terras, modernização dos canteiros, entre outros).⁴

Obviamente, a crise e suas decorrências políticas levaram a que, em 2017, houvesse a necessidade de se reavaliar o escopo do projeto e as estratégias acadêmicas e políticas de abordagem dos temas tratados. Como ressalta a bibliografia (CARDOSO; DENALDI, 2018; CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017), as políticas habitacionais lulistas – tanto o Programa de Aceleração do Crescimento/PAC-Urbanização de Assentamentos Precários, quanto o PMCMV – foram marcadas por uma forte ambiguidade, podendo ser vistas ora como políticas de oferta (ou seja, políticas visando ao desenvolvimento econômico), ora como políticas de demanda (visando a atender às necessidades habitacionais).

Essa ambiguidade, no entanto, sempre se resolveu pela priorização da política habitacional como política de oferta. Ao priorizar o desenvolvimento econômico, os desenhos institucionais dos programas proporcionaram forte autonomia para as empresas imobiliárias ou para as empreiteiras, no caso do PAC, reduzindo significativamente a capacidade de regulação dos entes públicos (administrações municipais e Caixa). Considerando esses aspectos e, ainda, a reversão que colocava fortes pontos de interrogação quanto ao possível redirecionamento da política habitacional (ou para a sua transformação em uma “não política”), justificou-se a necessidade de realizar um grande balanço dos programas habitacionais do

4. Ver também Rolnik (2015) e Shimbo (2010).

ciclo lulista (SINGER, 2012), enfatizando essas contradições e em como estas se materializaram em formas de produção e num legado para as cidades. Consideramos que, além de permitir essa avaliação retrospectiva, tomando como pressuposto o fim do ciclo lulista, tais reflexões poderiam ser bases importantes para avaliar, com maior precisão, as transformações em curso nas políticas urbanas e habitacionais.

Assim sendo, a reformulação do subprojeto “Direito à Cidade e Habitação” tomou como um de seus temas centrais a avaliação do ciclo de políticas habitacionais lulista, incluindo o PAC e o PMCMV e, ainda, a questão do financiamento habitacional, mais particularmente através da avaliação do principal fundo público de apoio ao desenvolvimento urbano – o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A análise sobre o FGTS ganhou centralidade não apenas pelo seu papel no ciclo que se encerrou, mas também pelas possibilidades abertas na nova conjuntura neoliberalizante para as disputas políticas em torno do acesso a esses importantes recursos. Nessa mesma direção, considerando a reversão ultraliberal e conservadora em curso no país (RIBEIRO, 2017), foi considerado fundamental acompanhar o desenvolvimento das novas políticas a serem desenvolvidas pelo governo federal e pelos governos locais, tendo em vista seu impacto sobre o direito à cidade e à moradia.

Um outro aspecto relevante desse novo projeto diz respeito à sua articulação com a extensão universitária. Levando em conta a importância do fortalecimento das ações sociais e políticas de resistência contra a perda ou a supressão de direitos, foi desenvolvida uma proposta abrangente e flexível às conjunturas, visando à difusão dos resultados das análises e da pesquisa haja vista a participação do *Observatório das Metrópoles* no debate público e na formação de atores. Esse projeto vem sendo desenvolvido desde 2017 e, para tal, foi montado um grupo de pesquisa que envolve estudantes e pesquisadores dos diversos núcleos nacionais intitulado ***Habitação e Direito à Cidade/ Observatório das Metrópoles.***

Os capítulos presentes nesta coletânea representam as várias pesquisas desenvolvidas nos núcleos de Belém, Belo Horizonte, Campina Grande, Curitiba, Fortaleza, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo da rede neste momento de transição entre dois projetos, mas também de transição da política urbana e habitacional brasileira.

O LIVRO

Os debates desenvolvidos no *Congresso 20 anos do Observatório das Metrôpoles* sobre a temática habitacional refletiram, inevitavelmente, as avaliações das políticas implementadas no ciclo lulista e que, em alguma medida, ainda estavam operando em 2018 ou que haviam acabado de concluir suas intervenções recentemente. Dessa forma, os grandes temas que classificam os textos apresentados nesta coletânea refletem essas políticas – Regularização Fundiária, Mercado Imobiliário, Programa Minha Casa Minha Vida, Precariedade Habitacional, e Urbanização de Favelas. Todavia, cabe ressaltar que se trata de textos produzidos em meio à crise econômica e política instalada a partir de 2015 e, também, em meio à transição conservadora e ultraliberal que marca o período pós-*impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (2010-2016).

Na primeira seção, o texto de Rosangela Luft nos introduz ao tema da regularização fundiária, fundamentando e, ao mesmo tempo, questionando seus princípios jurídicos fundadores. Aponta, nesse sentido, os avanços realizados através da revisão da legislação nacional durante o ciclo lulista, ressaltando também as dificuldades geradas pelas mudanças introduzidas pela nova lei de regularização fundiária, a Lei Federal nº 13.465, aprovada em 2017. O tema ganha continuidade e aprofundamento no artigo de Betânia Alfonsin, Débora Carina Lopes, Pedro Prazeres Fraga Pereira & Marco Antônio Rocha, que demonstra em que medida as mudanças na legislação contribuem de forma significativa para regularizar os procedimentos informais de loteamentos de classe média e, consecutivamente, para avançar a consolidação das ferramentas legais da constituição da terra como ativo financeiro ao invés de facilitar o processo de

regularização de áreas populares. Já o texto de Tarcyla Ribeiro, influenciado pela importância do debate fundiário na construção do direito à cidade, aponta para a riqueza de possibilidades quanto à regularização fundiária com a utilização de um novo instrumento, o Termo Territorial Coletivo (TTC). Entre outras potencialidades, o TTC poderia contribuir para a desmercantilização da propriedade da terra e, conseqüentemente, para a construção da moradia como um bem social e como um direito fundamental do ser humano.

Os três trabalhos mencionados partem de uma mesma matriz construída desde os anos 1980 a partir da criação de vários instrumentos legais que culminaram na consolidação da definição da Regularização Fundiária Plena. A Regularização Fundiária Plena pressupõe um conjunto de ações que consideram não apenas a titulação da terra, mas também a sua regularidade urbanística e edilícia, passando, portanto, pela urbanização e provisão de infraestrutura e de serviços nos assentamentos que são objeto de regularização. Concepção esta que parece bem distante das propostas de regularização fundiária implementadas nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair M. Bolsonaro (a partir de 2019).

Na sequência, temos um conjunto de textos que trata das mudanças operadas no mercado imobiliário com reflexos na reestruturação econômica do setor e, também, na atuação das grandes empresas nos mercados locais. O texto de Lúcia Shimbo & Fabrice Bardet introduz de forma interessante esse debate ao resgatar a história das pesquisas sobre a produção imobiliária residencial no Brasil e na França, comparação que se faz bastante oportuna tendo em vista a influência da sociologia urbana francesa nos estudos urbanos brasileiros na década de 1970 e, particularmente, a influência dos trabalhos de Christian Topalov sobre os estudos nacionais a respeito do mercado imobiliário. Tendo esse debate como pano de fundo, o texto de Beatriz Rufino, Rafael Alves, Artur Paschoa & Hudynne Lima estuda a atuação das grandes empresas financeirizadas na reestruturação do espaço da metrópole de São Paulo, maior mercado imobiliário entre as cidades brasileiras. Nessa mesma linha, os textos de Raul Ventura, José Júlio Lima & Mariana Santos e o de Heleniza Campos, Selena Tavares & Vanessa Marx identificam

os impactos locais da atuação das empresas nos mercados de Belém e Porto Alegre, respectivamente. É interessante observar, nesse sentido, a identificação dos movimentos de entrada e saída rápida desses grandes atores nos mercados locais, mostrando que a expansão geográfica dessas empresas refletiu mais em um aproveitamento conjuntural de oportunidades do que em um movimento estrutural e permanente de diversificação geográfica. Por fim, o texto de Luciana Royer & Vitoria Oliveira mostra a importância do FGTS como instrumento de financiamento do mercado imobiliário e a sua vinculação com os processos recentes de financeirização em curso no país.

A terceira parte do livro – intitulada *Direito à Moradia* – apresenta um debate sobre os impactos locais do PMCMV em Fortaleza, Natal, Campina Grande e Curitiba, tema que vem sendo objeto de um volume acentuado de pesquisas e avaliações nos anos recentes. No capítulo “Os grandes conjuntos habitacionais como parte do processo de produção do espaço periférico”, Renato Pequeno & Raquel Nascimento fazem uma análise do impacto dos grandes conjuntos construídos na chamada frente de expansão sul da cidade de Fortaleza, setor no limite periférico meridional que abriga empreendimentos residenciais de diferentes programas governamentais. Apenas via PMCMV, foram construídas mais de 20 mil unidades na região, reforçando a tendência de segregação socioespacial numa periferia desordenada e incompleta. O trabalho de Beatriz Fontenele, Carina Chaves & Sara Medeiros retoma um tema muito importante dos estudos de avaliação pós-ocupação: as possibilidades (a) do repasse (irregular) dos imóveis produzidos para a Faixa 1 do PMCMV – através de venda ou aluguel; e (b) a mudança de uso para fins comerciais ou de serviços. Fundamentado em pesquisa extensiva, o estudo conclui que, mesmo com o subsídio quase integral do valor do imóvel, as famílias não conseguem arcar com os custos da regularidade e se utilizam do imóvel como fonte para complementação de renda, muitas vezes renunciando à moradia formal e voltando aos assentamentos precários. Lívia Miranda, Demóstenes Moraes & Jobson Bruno da Silva Lima apresentam uma análise sobre os processos recentes de produção

de empreendimentos habitacionais populares em Campina Grande, partindo do pressuposto de que as recentes oportunidades habitacionais subsidiadas vêm sendo descontinuadas e reconfiguradas para fortalecer e ampliar as oportunidades de privatização e financeirização dos serviços públicos habitacionais num processo recorrente de fortalecimento do setor privado. Do ponto de vista da estruturação urbana, os autores mostram que as ações do governo local vêm fortalecendo as tendências à dispersão da malha urbana e à valorização de terras na periferia urbano-rural do município.

Na sequência, são apresentados dois textos sobre a Região Metropolitana de Curitiba. O texto de Paulo Nascimento Neto & Tomás Moreira se propõe a analisar os limites da articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, identificando os principais obstáculos à sua consecução a partir da realidade da Região Metropolitana de Curitiba sob a hipótese de que, ao mesmo tempo que há uma inevitabilidade de articulação regional, os arranjos e instrumentos de planejamento e gestão disponíveis apresentam limitações estruturais que inviabilizam a integração das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos. Já o texto de Érika Poletto & Madianita Nunes da Silva apresenta uma análise da produção do Faixa 1 na Região Metropolitana de Curitiba, ressaltando, por um lado, as características já identificadas em outras cidades, como a inserção urbana precária dos empreendimentos e sua baixa qualidade construtiva. Por outro lado, ressalta-se, nesse caso, a ausência de grandes empreendedores e a participação significativa de pequenas construtoras que já tinham desenvolvido uma relação institucional com a Prefeitura e a Caixa Econômica Federal em programas anteriores, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Essa constatação reforça resultados de pesquisas em outras cidades que mostram um relativo desinteresse das grandes construtoras pela Faixa 1 e a sua adesão forte às Faixas 2 e 3, nas quais o potencial de lucratividade é acentuadamente maior.

A quarta e última seção se debruçam sobre o tema da precariedade habitacional tratada durante o ciclo lulista, principalmente pelo PAC-Urbanização de Assentamentos Precários. O primeiro texto, de Denise Morado, problematiza de forma relevante as noções de precariedade e precarização. Partindo da análise histórica sobre a cidade de Belo Horizonte, procura demonstrar que a exclusão é a estrutura que rege o espaço social da cidade, cristalizando ao longo do tempo narrativas de precariedade e precarização da moradia e que tem como resultado efetivo a redução do exercício do direito de existir de determinados grupos sociais. Também numa perspectiva histórica, Luciana Ximenes & Samuel Jaenisch identificam as várias sequências de intervenções em favelas no Rio de Janeiro que se acumulam nos territórios na forma de “camadas” de urbanização, produzindo, assim, contexto específico para se pensar as intervenções mais contemporâneas desenvolvidos no âmbito do PAC. Os capítulos 17 e 18, apresentam, respectivamente, análises sobre a atuação do PAC em São Paulo e no Recife. Fábio Pereira dos Santos & Rosana Denaldi apresentam os resultados de pesquisa exploratória sobre intervenções do tipo “urbanização integral” realizadas em São Paulo com recursos do PAC e o efetivo enfrentamento da precariedade domiciliar (salubridade, adensamento, e segurança física e estrutural). Por sua vez, Demóstenes Moraes & Livia Miranda, a partir dos dados sistematizados pelo Atlas das Infraestruturas das Comunidades de Interesse Social, fazem uma análise das características das intervenções e projetos de urbanização de favelas realizados no Recife com recursos do PAC. Por fim, o texto de Sacha Senger estuda o crescimento das favelas no município de São Paulo pós-2010, utilizando técnicas de geoprocessamento para identificar e contabilizar o número de novos assentamentos, buscando, ainda, relacionar o crescimento das favelas com as mudanças no zoneamento ao longo da década intercensitária.

ANÁLISE DE CONJUNTURA

Ao mesmo tempo que se realizava o *Congresso 20 Anos do Observatório das Metrópoles*, iniciava-se um novo ciclo da pesquisa com o grupo **Habitação e Direito à Cidade**. Num primeiro momento, a pesquisa tinha dois objetivos principais: a realização de um estudo exploratório sobre o FGTS;⁵ e a realização de uma pesquisa mais ampla de avaliação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários.⁶ A partir da articulação de uma rede específica, essa última pesquisa estudou intervenções do PAC em Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, ABC Paulista, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre. Seus resultados foram publicados no livro “Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC”, lançado no final de 2018 (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Em 2019, a pesquisa foi novamente reestruturada e atualmente se desenvolve a partir de quatro eixos: (i) o desdobramento da pesquisa do PAC com estudos sobre os assentamentos precários a partir de dois sub-eixos de análise – o primeiro voltado para os condicionantes normativos e institucionais das políticas de urbanização de favelas, e o segundo versando sobre a questão da infraestrutura no desenvolvimento de projetos de urbanização de assentamentos precários; (ii) o desenvolvimento de uma nova pesquisa que permita uma análise comparativa das dinâmicas imobiliárias nas metrópoles cobertas pela rede do *Observatório*, acompanhada por um estudo sobre os impactos da crise econômica na reestruturação do setor imobiliário financeirizado; (iii) a continuidade do estudo sobre o FGTS; e (iv) a construção de um diálogo com pesquisadores latino-americanos, visando a estabelecer análises comparativas sobre os impactos da reversão política recente sobre o direito à moradia em nosso continente.

5. Com a colaboração da professora Luciana de O. Royer, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

6. Pesquisa coordenada em parceria com a professora Rosana Denaldi, da Universidade Federal do ABC.

A equipe da pesquisa congrega atualmente pouco mais de 50 pesquisadores vinculados a 14 núcleos de pesquisa nas metrópoles do Rio de Janeiro, Belém, Natal, Fortaleza, Recife, Campina Grande, Salvador, Vitória, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.

Para além dos eixos específicos, o grupo mantém como objetivo permanente o acompanhamento de conjuntura e o monitoramento das ações governamentais no campo da política habitacional, buscando desenvolver análises críticas e apoiar ações de resistência à reversão de direitos, com projeto de articulação do GT Habitação e Cidade a outros núcleos e redes nacionais de resistência e formação.

Com o lançamento do Programa Casa Verde e Amarela, em agosto de 2020, podemos decretar o fim definitivo do ciclo recente de investimento público em habitação e infraestrutura nos moldes do PMCMV e do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários.⁷ Essa descontinuação se dá exatamente no momento em que a população está sendo diretamente atingida por uma pandemia com fortes impactos nas suas condições de saúde, agravada pelas crises econômica e política. Os impactos da COVID-19 nos territórios populares trouxeram à tona a forma como as desigualdades que marcam as cidades brasileiras se expressam de forma dramática nas suas precárias condições de moradia, colocando partes importantes dos setores populares em situação de extrema vulnerabilidade sanitária. Mais do que nunca, portanto, é importante avaliar criticamente as políticas em curso e pensar alternativas para a construção de programas habitacionais que atendam de forma mais abrangente as necessidades populares, dando cumprimento ao princípio constitucional do direito à moradia.

7. Para uma avaliação preliminar das propostas apresentadas em relação ao Programa Casa Verde e Amarela, ver: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/>. Acesso em 08 out. 2020.

Este livro que apresentamos ao público em geral mostra a consolidação de um programa de pesquisa desenvolvido no âmbito do *Observatório das Metrópoles* e que vem contribuindo para o debate brasileiro sobre as condições precárias de moradia da população e as possibilidades de reversão do quadro histórico de desigualdades. Ao mesmo tempo, os textos aqui reunidos também mostram a potencialidade da continuidade das pesquisas do grupo ***Habitação e Direito à Cidade***, incluindo as análises sobre o ciclo recente e as análises de conjuntura, cujas quais colocam como questões fundamentais para os processos de resistência à desconstrução dos direitos humanos e sociais e para a construção de novas agendas e políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO, A. L.; & DENALDI, R. (org.) (2018). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital.
- CARDOSO, A. L.; JAENISH, S. T.; & ARAGÃO, T. A. (org.) (2017). *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital.
- CARDOSO, A. L. (org.) (2013). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. (2011). *A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida*. In: J. MENDONÇA; H. S. COSTA (org.), *Estado e capital imobiliário. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: Editora c/Arte, 2011.
- CARDOSO, A. L. (2001). *Política Habitacional: a descentralização perversa*. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, p. 105-122.
- CARDOSO, A. L.; MELLO FILHO, C. L. V. (2000). *Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras*. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 4, n.0, p. 205-244.
- RIBEIRO, L. C. (2017). *As Metrópoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira*. *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.
- ROLNIK, R. (2015). *A Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.
- SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.Z.; & RUFINO, M.B.C. (Org.) (2015). *Minha Casa...e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; CARDOSO, A. L. (2000). Política Ambiental y Gestión Municipal en la Región Metropolitana de Rio de Janeiro. In: A. L. CARDOSO; O. A. dos SANTOS JUNIOR (Org.). *Desarrollo y Ambiente en la Práctica Urbana de América Latina*. Buenos Aires: CEDEA, s/p.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (2000). Gestão Urbana, Associativismo e Participação nas Metrôpoles Brasileiras.. In: L. C. de Q. RIBEIRO. (Org.). *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, p. 575-600.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (1995). *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE.

SHIMBO, L. Z. (2010). *Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SINGER, A. (2012). *Os sentidos do lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.



PARTE I

Regularização Fundiária



REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE OU PROPRIEDADES DA REGULARIZAÇÃO?

Rosangela Luft

INTRODUÇÃO

Debates a respeito de regularização fundiária urbana pressupõem situações de irregularidade de domínio, urbanística ou edilícia. São necessários marcos normativos de regularidade para dimensionar quais hipóteses se afastam dos padrões legais e, conseqüentemente, quais delas exigiriam uma ou mais medidas de intervenção para que esses marcos sejam “ordenados”. No entanto, quando se fala em propriedade e regularização fundiária urbana, é necessário problematizar as tradicionais dicotomias *legal versus ilegal*, *formal versus informal* para, assim, afastar qualquer essencialismo a respeito da forma-propriedade e de padrões de regularidade.

Um olhar mais cuidadoso sobre os territórios, as condições de apropriação e suas relações com a normatividade permitem concluir que legalidade e ilegalidade subsistem na prática, pois não são condições reciprocamente excludentes. Isto porque muitos bens passam anos sendo utilizados e reconhecidos socialmente como pertencentes a determinados sujeitos ou grupos sociais a despeito da inexistência de posse formalizada ou registro de propriedade. Sem mencionar que diversos imóveis situados em bairros nobres foram ocupados e se submeteram a diferentes transmissões sem que nunca tenham sido registrados em nome dos seus possuidores. Além disto, a regularidade edilícia de muitas construções é afetada com a realização de obras sem licenciamento, enquanto diversos bens estão ajustados às regras de parcelamento, alinhamento e construção, mas não são individualizados e nem mesmo têm matrícula própria. Portanto, o formal e o informal subsistem em diferentes escalas e intensidades, distribuindo-se nos diferentes grupos sociais.