

## **Análise dos critérios de moradia adequada para habitação acessível a população de baixa renda**

DOI: 10.20396/labore.v16i00.8668709

**Luana Rodrigues Gomes**

<https://orcid.org/0000-0002-8585-603X>

Universidade Federal de Juiz de Fora / Juiz de Fora [MG] Brasil

**Maria Aparecida Steinherz Hippert**

<https://orcid.org/0000-0003-3604-0111>

Universidade Federal de Juiz de Fora / Juiz de Fora [MG] Brasil

### RESUMO

São muitos os assentamentos no país ocupados majoritariamente por famílias de baixa renda. O objetivo deste trabalho é apontar as formas de provisão habitacional acessíveis à população de baixa renda e investigar se as moradias obtidas podem ser consideradas adequadas segundo o conceito apresentado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Para atingir seu objetivo, essa pesquisa utiliza como metodologia a revisão bibliográfica narrativa. Apresenta-se os conceitos de moradia adequada bem como a conceitualização sobre provisão habitacional, tratando das formas de provisão informal, através da autoconstrução e ocupação irregular do solo urbano. Considera ainda a provisão formal pelo poder público, destacando o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Nos resultados e discussões, analisa-se as formas de provisão habitacional acessíveis a população de baixa renda em relação aos fatores que uma moradia adequada deve oferecer. Pode-se concluir que os destaques positivos da provisão habitacional informal residem nos fatores relacionados à unidade habitacional em si, como adequação cultural e economicidade, entretanto esse modo de habitação não atende critérios mais críticos como habitabilidade, infraestrutura e segurança de posse. Já a provisão formal, representada pelo PMCMV, apesar de apresentar falhas principalmente relativas à unidade habitacional, atende aos critérios mais críticos, representando um incremento a segurança e saúde dos moradores.

### PALAVRAS-CHAVE

Habitação adequada. População de baixa renda. Provisão habitacional. Habitação social.

### **Analysis of the criteria for adequate housing for affordable housing to low-income population**

### ABSTRACT

There are many settlements in the country inhabited mostly by low-income families. The objective of this work is to point out the forms of housing provision accessible to the low-income population and to investigate whether the housing obtained can be considered adequate according to the concept presented by the United Nations (UN). To achieve its objective, this research uses a narrative bibliographic review as methodology. It presents the concepts of adequate housing as well as the conceptualization of housing provision, dealing with the forms of informal provision, through self-construction and irregular occupation of urban land. It also considers the formal provision by the government, highlighting the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV). In the results and discussions, the forms of housing provision accessible to the low-income population are analyzed in relation to the factors that adequate housing should offer. It can be concluded that the positive highlights of the informal housing provision reside in the factors related to the housing unit itself, such as cultural adequacy and affordability, however, this housing mode does not meet more critical criteria such as habitability, infrastructure and security of tenure. On the other hand, the formal provision, represented by the PMCMV, despite having flaws mainly related to the housing unit, meets the most critical criteria, representing an increase in safety and health of the residents.

### KEYWORDS

Adequate housing. Low-income population. Housing supply. Social housing.

## 1. Introdução

A moradia é um direito humano garantido pela Constituição Brasileira (Brasil, 1988). A ONU destaca que esse direito deve ser entendido como o direito a uma moradia adequada, apresentando atributos como habitabilidade, economicidade, segurança de posse, localização, infraestrutura, acessibilidade e adequação cultural (Nações Unidas, 1992 como citado em Brasil, 2013). Entretanto o direito à moradia adequada não se reflete na realidade brasileira.

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2020), o déficit habitacional brasileiro, em 2019, foi de cerca de 5,8 milhões de moradias. Este dado expressa o número de moradias em todo território nacional que não apresentam condições mínimas de habitabilidade e necessitam ser substituídas. Além disso, em 2019, estimou-se que 24,8 milhões de domicílios possuem inadequações ainda são passíveis de reabilitação, estes são enquadrados como “inadequação de domicílios” (Fundação João Pinheiro, 2021). O estudo ainda aponta que os grupos que mais sofrem com essas carências habitacionais são a parcela da população com baixa renda familiar. Cerca de 88% do déficit habitacional e 75% da inadequação de domicílios são compostos por famílias com faixas de renda mensal de até três salários-mínimos (Fundação João Pinheiro, 2020; 2021).

A fim de enfrentar o déficit habitacional, o governo federal vem produzindo habitações populares há décadas através de diversos programas habitacionais. O programa habitacional de mais expressiva produção foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tendo sido a principal política de atendimento às necessidades habitacionais, principalmente para as famílias de menor renda. Apesar da grande produção de moradias, um dos problemas identificados no programa foi a falta de qualidade de algumas das habitações entregues, o que faz questionar se elas podem ser consideradas moradias adequadas segundo a ONU (Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2020).

Essa pesquisa parte da questão: “A população de baixa renda tem tido acesso à moradia adequada?”. O objetivo deste artigo é analisar as moradias que a população de baixa renda acessa, com base no conceito de moradia adequada apresentado pela ONU, a fim de inferir se estas podem ser consideradas moradias adequadas e o que as afasta deste ideal. O objetivo específico é identificar as formas de moradia que a população de baixa renda tem tido acesso.

## 2. Metodologia

A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica narrativa. A revisão narrativa é uma pesquisa bibliográfica apropriada para descrever o “estado da arte” de um assunto de interesse e discuti-lo de maneira teórica ou conceitual (Rother, 2007). Para atingir o objetivo proposto, o primeiro passo foi entender o que é considerado uma moradia adequada, assim fez-se uso de conceituação do direito à moradia apresentado pela ONU, apresentados no primeiro tópico do referencial teórico.

O segundo passo foi identificar quais moradias a população de baixa renda tem tido acesso e quais as características dessas moradias. Essa tarefa se torna difícil uma vez que existem inúmeras formas e arranjos para se prover uma moradia. Para sistematizar este universo, adota-se a conceituação de modos de provisão, obtido pela revisão bibliográfica, ela divide as formas de se habitar nos modos formal e informal.

Para identificar os tipos de moradia que a população de baixa renda tem acesso, adota-se as formas mais representativas, se baseando no que estudos sobre a trajetória de habitação no Brasil apontam como a forma mais usual dessas famílias acessarem a moradia. Assim, caracteriza-se o modelo de habitação mais representativo dos modos de provisão formal e informal, como apresentado no segundo tópico do referencial teórico.

Dessa forma, pôde-se fazer um recorte dentre as inúmeras possibilidades de morar aos formatos mais usuais que as famílias de baixa renda têm habitado. Não se pretende esgotar as opções de acesso à moradia pela população de baixa renda, e sim considerar as mais representativas. As formas de habitar analisadas podem não ser necessariamente as mais adequadas, mas são as que tem sido mais utilizadas historicamente, a partir da década de 70, de acordo com a pesquisa realizada.

Ao final dessa revisão, parte-se para a interpretação dos dados, que são apresentados nos resultados. Analisa-se as características gerais observadas nessas moradias, para associá-las as características que uma moradia adequada deve apresentar. Por fim, essas análises são compiladas e comparadas entre si para apontar qual

modo de moradia mais utilizada pela população de baixa renda, de acordo com a análise proposta, seria mais adequado.

## 3. Referencial Teórico

### 3.1. CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA

Em 1966, durante o Pacto Internacional de Direitos Econômico, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil em 1992, houve a primeira menção ao direito à moradia adequada. Em seu art. 11, o PIDESC reconhece o:

*[...] direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida* (Nações Unidas, 1992 como citado em Brasil, 2013, p. 34, grifo nosso).

Nessa ocasião foi apresentado um direcionamento para delimitar o que seria uma moradia adequada. Apesar da adequação ser determinada por diversos fatores - relacionados a aspectos sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos, entre outros – existem certos aspectos que devem ser considerados em qualquer contexto particular (Nações Unidas, 1992 como citado em Brasil, 2013). Estes são expressos pelos sete fatores a seguir:

- *Segurança legal de posse: A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. [...]*
- *Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura: Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.*
- *Custo acessível: Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. [...]*
- *Habitabilidade: A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. [...]*
- *Acessibilidade: Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável a recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais<sup>1</sup>, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. [...]*
- *Localização: A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.*
- *Adequação cultural: A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. [...]* (Nações Unidas, 1992 como citado em Brasil, 2013, p.35; 36; 37).

Em seu estudo, Coelho (2017) apresenta os oito critérios de moradia adequada da ONU elencados de forma gradual a partir de dois pólos. O primeiro pólo engloba fatores externos à unidade habitacional e o segundo engloba fatores voltados à unidade habitacional em si. Na presente pesquisa adota-se esta classificação, a fim de sintetizar as análises realizadas. Os critérios relativos à unidade habitacional são: (i) Habitabilidade, (ii) Economicidade e (iii) Adequação cultural. Já os critérios relacionados ao entorno da unidade habitacional são: (iv) Segurança de posse, (v) Localização e (vi) Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura

<sup>1</sup> O termo “desastres naturais” não é mais utilizado pela ONU tendo em vista que, muitas vezes, é a ação antrópica que torna um local mais propício ao desastre.

(adotado neste trabalho como Infraestrutura básica). A acessibilidade é um critério que se encontra centralizada entre os dois pólos da classificação, por isso este critério é considerado como relativo à unidade habitacional e seu entorno (Coelho, 2017).

## 3.2. PROVISÃO HABITACIONAL FORMAL E INFORMAL

Autores da área apresentam um modelo conceitual de estruturas de provisão habitacional condizente com a realidade de países em desenvolvimento, separando-as em modos de provisão formais, ou convencionais, e informais, ou não-convencionais (Werna et al., 2001). Estes modos são caracterizados por seguir, ou não, o que é definido pelo Estado como regra para obtenção de moradia. Tais como a observação do código de obras, da legislação de parcelamento de terras, bem como de uso e ocupação do solo além de seguir os caminhos oficiais como aprovação pela prefeitura e acesso a financiadoras e construtoras. Assim, os modos de provisão habitacional formal seguem a normativa em seus processos enquanto os modos de provisão habitacional informal, não. Através dessa divisão pode-se incluir inúmeras modalidades de provisão habitacional, abarcando os diferentes arranjos existentes em um conjunto formado por diversos agentes (Werna et al., 2001).

A provisão formal pode ser possibilitada pelo setor privado e pelo setor público. A maioria das habitações que compõe o mercado formal são produzidas pelo setor privado, em países em desenvolvimento essa produção representa 90% de toda produção habitacional (Werna et al., 2001). Porém, a provisão habitacional formal promovida pelo mercado privado no Brasil é destinada a uma pequena parcela da população, que em geral recebem mais de 10 salários-mínimos (Maricato, 2007 como citado em Balthazar, 2012).

A provisão habitacional pelo setor público é voltada à parcela da população que não consegue acessar a moradia pelo mercado privado formal, devido à falta de recursos financeiros para tal. A intervenção do Estado na questão habitacional não foi contínua pois sempre esteve à mercê de interesses políticos e econômicos dominantes (Balthazar, 2012). Muitos programas habitacionais foram criados ao longo do tempo, mas, nos últimos anos, as políticas habitacionais viraram destaque no governo federal devido ao grande investimento público em programas habitacionais, principalmente no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Programa Minha Casa Minha Vida, foi criado em 2009 e finalizado em 2019. Durante seus 10 anos de existência ele teve uma grande produção habitacional, chegando a contratar cerca de 5,7 milhões de unidades habitacionais, estando presente em 97% dos municípios brasileiros. O objetivo principal do Programa foi oferecer habitações para famílias de baixa renda, entretanto, a faixa de atendimento voltada a esse público (Faixa 1 - renda mensal familiar de até 3 salários-mínimos) concentrou somente 33,6% das unidades contratadas (Conselho De Monitoramento e Avaliação De Políticas Públicas, 2020).

Saindo da esfera da provisão habitacional formal, boa parte da população recorre a provisão informal, devido à inacessibilidade dos meios formais de provisão (Werna et al., 2001). Esta modalidade é resultante da dificuldade financeira de acessar o mercado formal de moradias, uma vez que a renda do trabalhador nunca foi dimensionada para abarcar o alto custo da moradia (Maricato, 2007 como citado em Balthazar, 2012). Além disso, a provisão habitacional via setor público é insuficiente para atender a enorme demanda de moradias por famílias de baixa renda, sendo a informalidade a saída encontrada para obter abrigo (Balthazar, 2012).

Sobre as formas de provisão habitacional Maricato (2009, p.37) afirma:

*As diversas formas de provisão da moradia [...] constituem um conjunto contínuo e interdependente: se o mercado é muito restrito às camadas de mais altas rendas, como acontece no Brasil, e o investimento público é escasso, a produção informal fatalmente se amplia, pois [...] todos moram em algum lugar.*

Maricato (2009) diz que a maioria da população urbana recorre a informalidade para prover-se de moradia, fazendo uso de loteamento irregular ou invasão e realizando a prática da autoconstrução para viabilizar a produção habitacional. Estima-se que estes domicílios informais sejam a metade do estoque das grandes cidades (Maricato, 2009). Mautner (1999 como citado em Siqueira, 2006) também apontou que, como a maioria da classe trabalhadora não conseguiu se beneficiar dos financiamentos do Estado, deu-se o surgimento da trilogia loteamento clandestino/autoconstrução/casa própria.

A autoconstrução é uma forma de provisão da moradia em que o morador empreende sua própria casa de maneira autônoma, sem participação dos agentes detentores do conhecimento técnico formal (Balthazar, 2012). A partir dos anos 70 a autoconstrução já era a principal forma de produção habitacional na maioria das

idades brasileiras (Villaça, 1986 como citado em Balthazar, 2012), sendo uma prática amplamente adotada até os dias atuais. Cerca de 85% da população que já construiu ou reformou imóvel fizeram o serviço por conta própria ou com pedreiros, mestres de obras, amigos e parentes (Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, 2015). Coelho (2017) destaca que a autoconstrução, não se trata apenas de uma escolha dos moradores por construir sua própria moradia, ela foi a “arquitetura possível<sup>2</sup>” para a população de baixa renda dos loteamentos periféricos e favelas.

A ocupação irregular é identificável não somente em assentamentos precários como favelas, cortiços, palafitas, loteamentos clandestinos e invasões, mas também está presente em fazendas, latifúndios e condomínios de luxo. A ocupação de terras no Brasil, urbanas e rurais, é baseada, historicamente, na ocupação irregular (Balza, 2018). A ocupação irregular se tornou a opção mais viável para se obter um terreno para construir, diante da ausência histórica de moradia (Cardoso, 2016). Assim surgiram os assentamentos precários, “conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda” (Brasil, 2010, p.9), apresentando uma diversidade de tipologias, como favelas, cortiços e loteamentos clandestinos ou irregulares. Os loteamentos clandestinos constituem parcelamentos do solo que não tinham sido submetidos a aprovação junto à prefeitura, já os loteamentos irregulares, realizaram o procedimento junto à prefeitura, mas não foram aprovados.

A oferta destes loteamentos se apresentou como uma alternativa habitacional viável para a população de baixa renda, já que, por não possuírem qualquer acesso a infraestrutura, os lotes oferecidos eram o mais barato possível. Logo eles se multiplicaram pelas periferias urbanas (Brasil, 2010).

## 4. Resultados

Diante do exposto no referencial teórico, a provisão informal e a provisão formal pelo setor público foram os modos de provisão habitacional que, historicamente, a população de baixa renda teve acesso a moradia no Brasil. A literatura aponta que, no âmbito da provisão habitacional pública, o Programa Minha Casa Minha Vida foi o mais representativo programa habitacional governamental. Por isso a análise de empreendimentos do programa será usada para avaliar se a moradia resultante da provisão habitacional formal pelo setor público pode ser considerada uma moradia adequada. Esta análise é realizada no tópico 1 dos resultados.

No âmbito da provisão informal, autores destacam o significativo papel da ocupação irregular do solo combinada com a autoconstrução, como estratégias para o provimento de moradia. Assim, ambas as estratégias são analisadas no tópico 2, a fim de inferir se a moradia resultante da provisão habitacional informal pelo pode ser considerada uma moradia adequada. Por fim, ambas as análises relativas aos modos de provisão formal e informal são sintetizadas e discutidas no tópico 3.

### 4.1. CRITÉRIOS DE MORADIA ADEQUADA: PROVISÃO FORMAL – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Foram encontrados dois trabalhos que analisam empreendimentos do PMCMV com base no conceito de moradia adequada proposto pela ONU. O primeiro estudo foi realizado por Rolnik et al. (2015), que analisaram sete empreendimentos do PMCMV voltados a Faixa 1, situados em quatro municípios do estado de São Paulo, Hortolândia, Campinas, Osasco e São Paulo. O segundo estudo é de autoria de Brito e Alves (2016), que analisa um empreendimento do PMCMV situado no município de Campinas (SP), cuja análise foi feita sem distinção de faixas de atendimento. Ambos os estudos de caso foram realizados em empreendimentos do estado de São Paulo.

Critérios relativos à unidade habitacional:

#### 4.1.1. HABITABILIDADE

Rolnik et al. (2015), fizeram uma análise positiva em relação a habitabilidade, pois os empreendimentos analisados propiciaram a melhoria das condições habitacionais das famílias beneficiárias. Já Brito e Alves (2016) consideram que o empreendimento analisado não atende ao princípio de habitabilidade, por não apresentar uma estrutura consistente e segura. Isso porque muitas unidades deste empreendimento apresentaram uma série de problemas construtivos. Podem ser citados vazamentos, buracos na parede e falta de vedação das esquadrias, tendo sido relatado ainda um caso de colapso estrutural em que houve o desabamento de um salão de festas (Brito & Alves, 2016). Corroborando com a percepção do estudo, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (2017) identificou a falta de qualidade das unidades entregues

<sup>2</sup> O termo utilizado por Ermínia Maricato no texto “Autoconstrução, a arquitetura possível”, de 1978.

pelo programa, cerca de 56% dos imóveis apresentavam falhas construtivas.

#### 4.1.2. ADEQUAÇÃO CULTURAL

Em relação ao critério de adequação cultural, tanto Rolnik et al. (2015) como Brito e Alves (2016) relatam a falta de adequação das unidades às diversas possibilidades de arranjos familiares e suas necessidades. Essa falta de adaptação implica no fator adequação cultural, a padronização das unidades desconsidera a diversidade regional e cultural das famílias (Brito & Alves, 2016; Rolnik et al., 2015). Portanto, a falta de atendimento a este critério pelo PMCMV é apontada pelos dois estudos considerados.

#### 4.1.3. ECONOMICIDADE

Os beneficiários do PMCMV disseram comprometer, em média, 19,1% de sua renda com a moradia, o que está dentro do limite de economicidade estabelecido pela ONU, de até 30% da renda mensal familiar (Artemisia, 2019). Mas a análise de economicidade dos dois estudos considerados mostrou que, apesar dos subsídios oferecidos pelo programa, o comprometimento do orçamento familiar com as despesas relativas à moradia ainda é elevado para as famílias das faixas de renda mais baixas (Rolnik et al., 2015; Brito & Alves, 2016). Brito e Alves (2016) relatam ainda o aumento da inadimplência nos empreendimentos analisados e em outros do município de Campinas (SP), o que ocorreu devido a aumentos de taxas condominiais, parcelas e juros do financiamento. Portanto considera-se o não atendimento a este critério.

Critérios relativos ao entorno:

#### 4.1.4. INFRAESTRUTURA BÁSICA E LOCALIZAÇÃO

Positivamente, o estudo de Rolnik et al. (2015) aponta que o programa representou considerável melhoria de acesso a infraestrutura básica (água, luz, saneamento etc.) para a maioria das famílias. O estudo de Brito e Alves (2016) não analisa especificamente a infraestrutura básica, focando em disponibilidade de serviços e instalações básicas, e classificando-a como negativa.

Ambos os estudos apontam que a localização dos empreendimentos se mostrou inadequada, sendo desprovida ou com difícil acesso a equipamentos, comércio, serviços, escolas, postos de saúde e ofertas de emprego (Rolnik et al., 2015; Brito & Alves, 2016).

Corroborando com esse resultado, o estudo de Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015), que analisou empreendimentos do PMCMV em diversos estados do país, aponta a falta de inserção urbana dos empreendimentos produzidos.

#### 4.1.5. SEGURANÇA DE POSSE

Por outro lado, a segurança de posse é um dos pontos mais importantes apontados pelos moradores no estudo de Rolnik et al. (2015), uma vez que o programa assegura o título de propriedade privada individual mediante a quitação das parcelas. Porém, para Brito e Alves (2016), como a inadimplência é significativa no empreendimento analisado, bem como o abandono das unidades, eles consideram que a posse não é plenamente assegurada. As famílias não podem vender as unidades sem ter quitado as parcelas, o que leva a vendas informais sem troca de propriedade, trazendo a insegurança de posse para um terceiro (Brito & Alves, 2016).

Critério relacionado ao entorno e a unidade habitacional:

#### 4.1.6. ACESSIBILIDADE

Para Rolnik et al. (2015), o PMCMV se mostrou bem-sucedido em relação ao aspecto da acessibilidade, ao priorizar grupos vulneráveis como mulheres chefes de família, idosos e pessoas com deficiência. O estudo de Brito e Alves (2016) não tece comentários a respeito da acessibilidade do empreendimento analisado.

## 4.2. CRITÉRIOS DE MORADIA ADEQUADA: PROVISÃO INFORMAL – HABITAÇÃO AUTOCONSTRUÍDA E OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO

Para realizar esta análise foi considerado a literatura a respeito de habitação autoconstruída e ocupação irregular do solo, de forma a inferir sobre o atendimento ou não dos critérios de moradia adequada.

Critérios relativos à unidade habitacional:

## 4.2.1. HABITABILIDADE

Para Lima (1980 como citado em Bastos, 2017) a casa autoconstruída está permanentemente inacabada. É recorrente a ausência de acabamentos externos bem como a falta de cobertura adequada das casas, isso sujeita-as a problemas de infiltração, o que compromete o desempenho e conforto térmico da habitação. O processo adotado na autoconstrução pode levar a problemas construtivos, pela obra ser desenvolvida em etapas, colocando trechos da construção expostos a intempéries e desgastes, além da baixa qualidade dos materiais utilizados. Ainda a falta de projeto leva a localização indevida do primeiro cômodo no lote, o que resulta em ambientes prejudicados quanto à insolação e ventilação (Lima, 1980 como citado em Bastos, 2017). Destaca-se que a falta de projeto e acompanhamento de responsável técnico pode levar ao risco estrutural daquela habitação, ameaçando a integridade física dos moradores.

## 4.2.2. ADEQUAÇÃO CULTURAL

A habitação autoconstruída concede grande autonomia as famílias sobre os processos, desde o planejamento até a execução. Ela é orientada por outro tipo de conhecimento técnico, que foi proveniente dos saberes construtivos locais, passados de geração a geração, e exercido no mercado formal como mão de obra da construção civil (Devecchi et al., 2020). Para Bolduki (1994 como citado em Balthazar, 2012), a autoconstrução permite o morador remoldar e melhorar constantemente seu espaço físico, possibilitando com que o ambiente expresse o cotidiano familiar e sua identidade. Dessa forma, considera-se que a autoconstrução atende ao critério de adequação cultural.

## 4.2.3. ECONOMICIDADE

Para Nascimento (2011) a autoconstrução é uma solução correntemente utilizada para diminuir o custo total da moradia, ela possibilita o avanço da obra de acordo com a verba e tempo que o proprietário dispõe. Por isso, considera-se que o critério economicidade é atendido.

Por outro lado, pode-se inferir os prejuízos à adequação da habitação que a prática de ocupação irregular do solo urbano pode acarretar.

Critérios relativos ao entorno:

## 4.2.4. INFRAESTRUTURA BÁSICA E LOCALIZAÇÃO

Historicamente, as áreas ocupadas pela população de baixa renda foram áreas preteridas pelo mercado privado, área periféricas não conectadas a malha urbana, sendo, muitas vezes, áreas não servidas de infraestrutura e serviços básicos. Especificamente, os loteamentos irregulares ou clandestinos refere-se a lotes em áreas periféricas que não apresentam infraestrutura urbana, vendidos a preços mais baratos com a promessa de que posteriormente a infraestrutura seria instalada pelo poder público (Brasil, 2010). Dessa forma, considera-se que os critérios de infraestrutura e localização não são atendidos.

## 4.2.5. SEGURANÇA DE POSSE

A ocupação irregular do solo consiste na ocupação de áreas públicas ou privadas, seja de forma direta, por invasão, ou indireta, por intermédio de terceiro, assim a irregularidade fundiária é uma grande questão nestes assentamentos. Os assentamentos precários, e todas suas tipologias, caracterizam-se pela irregularidade fundiária, implicando na segurança do morador em relação à posse e uso do imóvel (Brasil, 2010). Por isso, considera-se o não atendimento ao critério segurança de posse.

Critério relacionado ao entorno e a unidade habitacional:

## 4.2.6. ACESSIBILIDADE

Pode-se considerar atendido uma vez que, como já foi dito, a provisão informal possibilitou o acesso à moradia pela população de baixa renda, que não conseguia pleno acesso pela provisão formal.

A ausência histórica de moradia adequada para a população mais pobre levou a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente, que tendem a se concentrar, cada vez mais, em áreas ambientalmente frágeis, já que são áreas protegidas por lei e, por isso, desprezadas pelo mercado imobiliário formal (Instituto De Estudos, Formação e Assessoria em Políticas, 2002). Essa ausência leva a uma situação crítica de vulnerabilidade a acidentes naturais nas cidades brasileiras (Carvalho & Galvão, 2016). Muitas moradias em assentamentos precários estão situadas em áreas de risco comprometendo a segurança física do morador

(Cardoso, 2016).

Essas considerações, apesar de serem relativas à característica da ocupação irregular e se associarem aos critérios relativos ao entorno da habitação, o critério cuja definição se relaciona diretamente com a existência das áreas ambientalmente frágeis é a habitabilidade, uma vez que a segurança física é ameaçada.

### 4.3. SÍNTESE DAS ANÁLISES DE MORADIA ADEQUADA

O Quadro 1 compila as análises da produção habitacional informal pelo PMCMV e a produção informal, em relação aos fatores de adequação da moradia. Dessa forma, pode-se perceber quais as diferenças entre ambos.

Percebe-se que ambos os tipos de produções não atendem a todos os fatores de habitação adequada. Apesar disso, a produção formal traz um acréscimo de adequações em relação a produção informal, uma vez que a formal atende quatro dos sete fatores e a informal atende apenas três. A adequação da moradia autoconstruída está concentrada nos fatores relativos à unidade habitacional, apesar de utilizar-se da produção autoconstrução, que não pode ser considerada uma forma tecnicamente adequada de construir, ela permite a adaptação e a economicidade. Enquanto na produção do PMCMV, a habitação se apresenta mais adequada em relação a fatores externos a habitação, apesar de uma crítica recorrente a essa produção ser o fator de localização. Isso ocorre porque a produção formal vem de uma ocupação regular do solo, enquanto a informal vem de uma ocupação irregular do solo.

**Tabela 1.** Comparação de moradias por provisão informal e formal em relação aos fatores de habitação adequada. Fonte: Autores (2021).

Fatores de habitação adequada		Moradia por provisão informal	Moradia por provisão formal – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA
<i>Forma de produção da Unidade Habitacional</i>		autoconstrução	construção formal
Relacionados a Unidade Habitacional	<b>Habitabilidade</b>	NÃO	SIM (*)
	Economicidade	SIM	NÃO
	Adequação cultural	SIM	NÃO
<i>Forma de obtenção do terreno</i>		ocupação irregular	ocupação regular
Externos a Unidade Habitacional	<b>Infraestrutura básica</b>	NÃO	SIM
	Localização	NÃO	NÃO
	<b>Segurança de Posse</b>	NÃO	SIM
	Acessibilidade	SIM	SIM

(\*) Não atende totalmente o fator habitabilidade, mas não representa ameaça à segurança dos residentes.

Por outro lado, não é só o atendimento ou não aos fatores que deve ser considerados, pois existem fatores que podem ser considerados mais críticos em relação a outros, uma vez que colocam a segurança dos residentes em risco. Estes fatores foram destacados em negrito no Quadro 1, eles são: Habitabilidade, Segurança de posse e Infraestrutura básica. O fator habitabilidade pode representar risco estrutural da habitação e riscos à saúde dos moradores. Já a segurança de posse pode fazer com que o morador perca sua habitação ou seja despejado. A infraestrutura também pode ser vista como fator crítico, uma vez que qualquer pessoa depende de saneamento básico, água potável e energia elétrica.

Dessa forma, considerando tais fatores como críticos, a produção do PMCMV atende aos três, habitabilidade, segurança de posse e infraestrutura. Apesar de falhas em habitabilidade, a produção habitacional do PMCMV, em geral, não representa uma ameaça à segurança da família, tendo em vista que a habitação foi projetada e acompanhada por profissionais qualificados ela não apresenta risco estrutural. Além disso, a produção do PMCMV não ocorre em áreas inadequadas a ocupação, como áreas de risco, que também ameaçam a integridade física dos moradores. Assim, pode-se dizer que o PMCMV falha em oferecer alguns critérios, mas não no oferecimento dos critérios mais críticos a um padrão de vida mínimo, uma vez que, por se inserir em provisão habitacional formal ele deve garantir todos esses atendimentos.

Apesar da adequação cultural não ser um fator crítico, este considera a autonomia concedida ao morador nos processos, pela produção do PMCMV isso não é possível devido a padronização das unidades, que permitiu uma produção habitacional reprodutível e em larga escala. Esse aspecto é muito considerado pela população uma vez que a autoconstrução promove esse protagonismo ao morador e uma parcela significativa prefere a casa autoempreendida a casa padronizada em conjuntos habitacionais.

## 5. Considerações finais

Essa pesquisa teve o objetivo de analisar moradias que a população de baixa renda têm acesso, tomando como base o conceito de moradia adequada apresentado pela ONU. Ela ateu-se a responder a seguinte questão: Tem a população de baixa renda acesso à moradia adequada através das formas de provisão habitacional existentes no país?

Para responder essa questão foi usada como base a definição de habitação adequada apresentada pela ONU. O que foi possível observar é que a moradia que a população de baixa renda historicamente teve acesso foi a que ela mesma era capaz de produzir, a moradia autoconstruída já era principal forma de produção habitacional na década de 70. Esta tipologia de moradia mostrou-se inadequada por vários fatores. Em um segundo momento, houve uma maior acessibilidade dessa população a provisão habitacional formal, principalmente devido a programas habitacionais do governo, como o Programa Minha Casa Minha Vida criado em 2009. Esse tipo de produção habitacional oferece um acréscimo de adequabilidade considerável em relação à moradia autoconstruída apesar de ainda não se mostrar plenamente adequada. Esse acréscimo consiste principalmente no atendimento de fatores críticos como habitabilidade, infraestrutura básica e segurança de posse, possibilitando maior qualidade de vida e minimizando ameaças a integridade física e a saúde das famílias residentes.

Entretanto, destaca-se que foi analisado a adequação das moradias em relação aos fatores estabelecidos pela ONU, considerando a definição apresentada para cada um deles. Por isso podem haver discordâncias com outros conceitos relacionados aos fatores. Além disso, os estudos adotados para análise do Programa Minha Casa Minha Vida não concordaram suas deliberações sobre cada fator de moradia adequada, de forma que se recomenda a realização de uma revisão bibliográfica mais ampla. Outro ponto a se mencionar é que tais estudos estão centrados no estado de São Paulo, o que leva a uma visão regionalizada, a existência de mais estudos similares em diversos outros estados e fora do eixo Sul-Sudeste levaria uma análise mais diversa.

Esta pesquisa vem contribuir para discussões a respeito da moradia adequada voltada a população de baixa renda. Sua relevância reside na consideração da qualidade destas moradias em termos amplos como preconizado pela ONU através do conceito de moradia adequada. Faz-se necessário investigar se na prática o direito à moradia adequada é efetivado e a efetividade das políticas públicas neste sentido. Além disso, é importante refletir sobre o que se pode extrair das produções habitacionais informais, que apesar de apresentarem diversas falhas, também apresentam êxito em certas instâncias.

Como trabalhos futuros, sugere-se o aprimoramento da metodologia de análise elaborada, associando escalas numéricas ao atendimento dos fatores de habitação adequada, bem como atribuindo pesos a cada fator em relação ao nível de gravidade.

## 6. Referências

Artemisia (2019). *Tese de Impacto Social em Habitação – Oportunidades para empreender com impacto*. 168 p. <https://artemisia.org.br/habitacao/>

Balthazar, R. D. S. (2012). *A permanência da autoconstrução: um estudo de sua prática no Município de Vargem Grande Paulista*. (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo). <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-02072012-132335/en.php>

Balza, G. (2018). *Na história do Brasil, ocupações irregulares são regra, não exceção*. Central Brasileira de Notícias. <https://cbn.globoradio.globo.com/default.htm?url=%2Fmedia%2Faudio%2F182427%2Fna-historia-do-brasil-ocupacoes-irregulares-sao-re.htm>

Brasil (2013). *Direito à moradia adequada. Por uma cultura de Direitos Humanos*. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República. 76 p. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/promocao-e-defesa/por-uma-cultura-de-direitos-humanos-2013-direito-a-moradia-adequada/view>

Brasil (2010). *Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

de Brito, B. D. C., & dos Santos Alves, E. (2016). Programa Minha Casa, Minha Vida como modelo de moradia (in) adequada. In: *Brazilian Technology Symposium*. <https://www.lcv.fee.unicamp.br/images/BTSym-16/proceedings/pa70-16-edited.pdf>

Cardoso, A. L. (2008). Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, (230), 25-39.  
[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160718\\_caracterizacao\\_tipologia.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160718_caracterizacao_tipologia.pdf)

Carvalho, C. S., & Galvão, T. (2016). *Prevenção de Riscos de Deslizamentos em Encostas em Áreas Urbanas. Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília, DF: IPEA, cap. 7, pp. 169-185.  
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9613>

Coelho, C. B. (2017). *Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: impasses e perspectivas*. (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo). <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08062017-103739/en.php>

Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR (2015). *Pesquisa: Percepções da sociedade sobre Arquitetura e Urbanismo*. Instituto DataFolha. <https://www.caubr.gov.br/pesquisa-caubr-datafolha-revela-visoes-da-sociedade-sobre-arquitetura-e-urbanismo/>

Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas (2020). *Relatório de avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida*. Governo Federal. <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2020-pmcmv>

Devecchi, A. M. et al. (2020). *Autoconstrução e sua consideração na reconstrução dos territórios atingidos pelo desastre do Rio Doce*. Fundação Getúlio Vargas.  
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30902/FGV%20Opinia%CC%83o%20T%C3%A9cnica%20Autoconstru%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Fundação João Pinheiro (2021). *Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 169 p.  
<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>

Fundação João Pinheiro (2020). *Inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 158 p.  
<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>

Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas – POLIS (2002). *Regularização da terra e da moradia: O que é e como implementar*. São Paulo: Instituto Polis, 175 p. <https://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>

Maricato, E. (2009). Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole*, (21).  
<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/5954/4308>

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. (2017). *Relatório de avaliação da execução de programa de governo N° 66 Programa Minha Casa Minha Vida – FGTS*. Brasília, 58 p.

Nascimento, D. M. (2011). *A autoconstrução na produção do espaço urbano. Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 217-230.  
[https://www.arquitetura.ufmg.br/praxis/textos/capitulo\\_jupira.pdf](https://www.arquitetura.ufmg.br/praxis/textos/capitulo_jupira.pdf)

Rolnik, R. et al. (2015). *Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.  
[https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_nacional2015.pdf](https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf)

Rother, E. T. (2007). Revisão sistemática x revisão narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, 20. vi-viii. doi: org/10.1590/S0103-21002007000200001

Santo Amore, C., Shimbo, L. Z., & Rufino, M. B. C. (2015). *Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.  
[https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_nacional2015.pdf](https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf)



Siqueira, A. L. D. S. (2006). *Quem tem direito à moradia? : uma análise da política nacional de habitação e dos programas de habitação de interesse social (2003-2005)*. (Master's thesis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte).  
[https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/13764/1/QuemDireitoMoradia\\_Siqueira\\_2006.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/13764/1/QuemDireitoMoradia_Siqueira_2006.pdf)

Werna, E. et al. (2001). *Pluralismo na habitação: baseado nos resultados do Projeto “O novo papel do estado na oferta de habitação: parceira entre agentes públicos não-públicos”* (convênio 63.96. 0737.00 – Finep). Annablume Editora.  
[http://www.habitare.org.br/publicacao\\_colecao6.aspx](http://www.habitare.org.br/publicacao_colecao6.aspx)