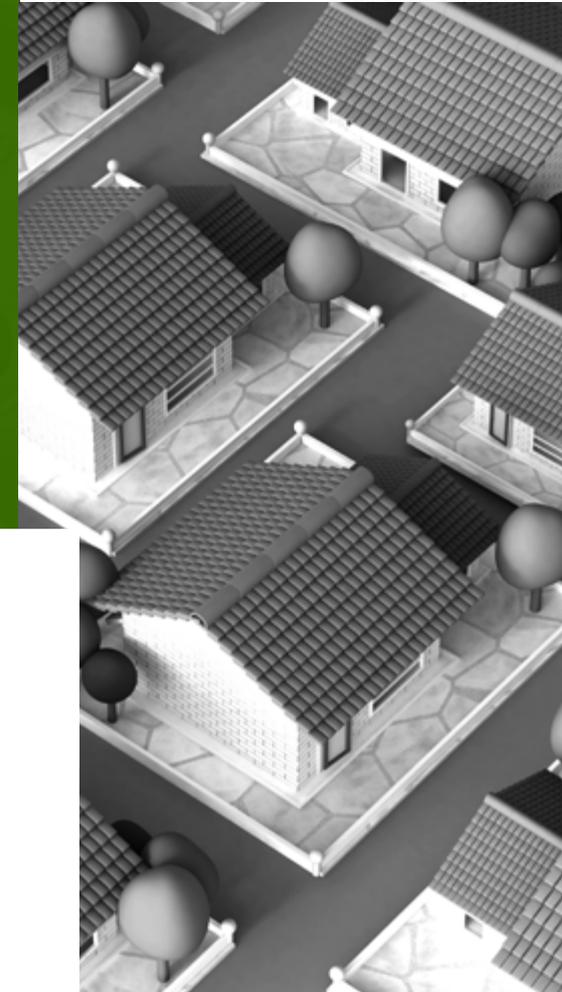




INFORMATIVO CNM

ESTRATÉGIAS DE MELHORIAS HABITACIONAIS PARA REDUZIR O DÉFICIT HABITACIONAL





INFORMATIVO CNM

DE REFORMAS A SOLUÇÕES: ESTRATÉGIAS DE MELHORIAS HABITACIONAIS PARA REDUZIR O DÉFICIT HABITACIONAL

Área: Planejamento Territorial e Habitação

Referências: Lei Federal 11.888, de 24 de dezembro de 2008; Infográficos do Déficit Habitacional – Brasil e Regiões (PnadC 2022)

Palavras-chave: 1. Melhoria Habitacional; 2. Déficit Habitacional; 3. Habitação de Interesse Social; 4. Assistência Técnica

Produzido em: setembro de 2024

Telefone: (61) 2101-6000

E-mail: habitacao@cnm.org.br

Capa e diagramação: Assessoria Comunicação CNM

1. INTRODUÇÃO

Este informativo tem a finalidade de orientar as autoridades locais sobre como programas de melhorias habitacionais são importantes estratégias no âmbito das políticas municipais de habitação e como eles ajudam a diminuir o déficit habitacional, em especial o déficit qualitativo.

Para tanto, (a) explicamos o que é o déficit habitacional quantitativo e qualitativo no Brasil e (b) destacamos as

2. DÉFICIT HABITACIONAL

O déficit habitacional no Brasil é uma questão significativa que representa a demanda por novas moradias (déficit quantitativo) ou alguma adequação ou reforma nas moradias existentes (déficit qualitativo) para possibilitar o preceito de moradia digna. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP) relativos a 2022, o número atinge uma parcela considerável da população, sendo 6,2 milhões de moradias no déficit quantitativo e 26,5 milhões de moradias no déficit qualitativo.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) recorda que, de acordo com a Constituição, é de competência dos

principais modalidades de programas de melhorias habitacionais existentes. Além disso, tratamos da Lei Federal da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS) – Lei 11.888/2008 –, bem como (c) apresentamos iniciativas que estão sendo implementadas por organizações não governamentais em parceria com Municípios.

governos locais todos os temas relacionados ao desenvolvimento urbano e ao ordenamento territorial dos Municípios e que a política habitacional é compartilhada com as demais esferas de governo. Sendo assim, a CNM também aponta que, para além das questões referentes às desigualdades de renda e acesso aos mercados formais de habitação e de terra urbanizada, existem outros aspectos que contribuíram e ainda contribuem para o déficit habitacional no país, merecendo destaque:

- **Urbanização e Crescimento Populacional:** historicamente, o rápido crescimento das cidades e o

êxodo rural no Brasil aumentaram a demanda por moradia no país. No entanto, esse processo não foi acompanhado por políticas públicas capazes de atender às necessidades básicas de parte da população, o que resultou no desenvolvimento de áreas informais e favelas, muitas vezes sem infraestrutura básica.

- **Políticas Públicas:** as políticas e os programas de iniciativa das três esferas do governo nem sempre atenderam a todas as necessidades decorrentes das questões habitacionais. Para tentar diminuir o déficit, foram criados programas habitacionais, como o Minha Casa, Minha Vida, mas eles não conseguem atender a toda a demanda habita-

cional, pois seu foco principal é construir novas casas, deixando de lado o déficit qualitativo, que representa as inadequações de 41% dos domicílios brasileiros, ou seja, 26,5 milhões de moradias com alguma inadequação.

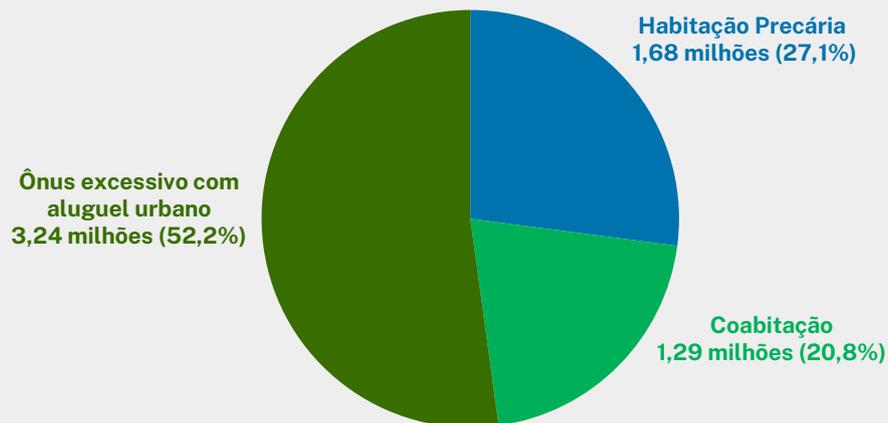
O grande desafio de diminuir o déficit habitacional é complexo e requer diversidade e integração de políticas públicas municipais, investimentos compartilhados com as demais esferas de governo em infraestrutura urbana e também em ações de inclusão social e participação popular. É uma questão crucial para melhorar a qualidade de vida da população das cidades no Brasil e garantir o direito constitucional à moradia adequada.

3. DÉFICIT QUANTITATIVO X DÉFICIT QUALITATIVO

Como mencionado, as demandas habitacionais se dividem nos déficits quantitativo e qualitativo. O déficit habitacional quantitativo no Brasil mede a necessidade de novas moradias, considerando três aspectos: (a) famílias que vivem em construções rústicas ou improvisadas –

habitação precária; (b) alto custo com aluguel urbano; e (c) moradias muito adensadas (coabitação). O total de moradias em alguma dessas classificações alcançou 6,2 milhões em 2022 de acordo com o levantamento, divididas conforme Gráfico 1:

Gráfico 1 – Número de moradias que compõem o déficit habitacional quantitativo no Brasil (2022) – por tipo de inadequação

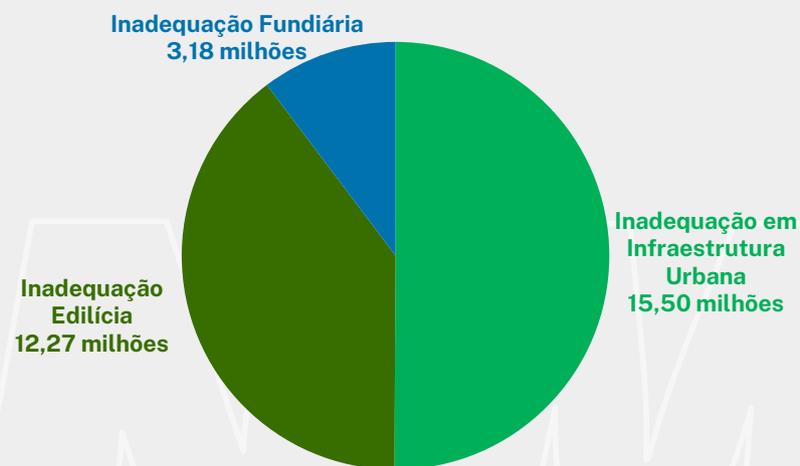


Elaboração: CNM. Fonte: Fundação João Pinheiro, 2024 – a partir de dados básicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 2022, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) – 2022 e Cadastro Único (CadÚnico) – 2021.

Já o déficit habitacional qualitativo, por outro lado, refere-se às condições inadequadas das moradias existentes que prejudicam a qualidade de vida dos moradores. Nesse caso, a solução não passa necessariamente pela realocação dos moradores, ou seja, trata-se da otimização da moradia já existente, que de modo geral é um processo menos oneroso e mais sustentável do que a construção de novas moradias, desde que não localizadas em áreas de risco ou em áreas ambientalmente sensíveis. Este déficit também é contabilizado por três aspectos: (a) quanto à entrega insuficiente

ou falta de infraestrutura urbana – abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo ou energia elétrica; (b) situações em que os ocupantes não detêm a propriedade do terreno – inadequação fundiária; e (c) inadequação edilícia, que se refere à deficiência em algum componente da construção em si – armazenamento de água, cobertura ou piso inadequados, ausência de banheiro exclusivo, entre outros¹. Esse último, as inadequações edilícias, têm como possibilidade de solução as melhorias habitacionais (reformas), que é o foco deste estudo.

Gráfico 2 – Número de moradias que compõem o déficit habitacional qualitativo no Brasil (2022) – por tipo de inadequação



Elaboração: CNM. Fonte: Fundação João Pinheiro, 2024 – a partir de dados básicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 2022, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) – 2022 e Cadastro Único (CadÚnico) – 2021.

1 Mais detalhes dos componentes de cada déficit, assim como regionalização e componentes sociais, podem ser acessados na página da FPJ. Disponível em: <http://li.cnm.org.br/r/bz2SOo>. Acesso em: 30 ago. 2024.

Como mostrado pelo Gráfico 2, das 26,5 milhões de moradias que compõem o déficit qualitativo no Brasil, mais de 12 milhões poderiam ser beneficiadas com investimentos em melhorias habitacionais. Desse total de moradias com inadequação edilícia, 26,7% estão localizadas na região Sudeste do país, onde se concentram as três maiores regiões metropolitanas brasileiras. Em seguida, está a região Nordeste, com 26,3%; depois a região Sul, com 24,6%; a Norte, com 14,2%; e, por fim, o Centro-Oeste, com 8,2% do total de moradias com carências edilícias no Brasil.

Durante a pandemia de Covid-19, o déficit qualitativo no Brasil foi fortemente evidenciado, quando questões como lavar as mãos, possuir espaços arejados e poucas

pessoas por cômodo não eram possíveis para uma parcela significativa da população brasileira, que, apesar de ter onde morar, possui condições de moradia inadequadas. O déficit é um reflexo da desigualdade social que existe no país e afeta principalmente os grupos mais vulneráveis e de baixa renda, os quais têm menos acesso a condições de moradia adequadas.

Para o enfrentamento mais efetivo do déficit habitacional qualitativo, são necessárias políticas públicas que não apenas ampliem o acesso à moradia, mas também melhorem as condições das habitações existentes, promovendo a regularização fundiária, investindo em infraestrutura básica e tomando medidas para garantir a segurança e o bem-estar dos moradores.

4. MELHORIAS HABITACIONAIS: UMA ALTERNATIVA QUE CONTA COM A AJUDA DE UMA LEI

Historicamente, as políticas públicas para enfrentar o déficit habitacional qualitativo focaram principalmente na urbanização de favelas e, em alguns casos, na regularização fundiária, com melhorias nas moradias recém-regularizadas. No entanto, a abordagem predominante das políticas habitacionais nos três níveis de governo tem sido a produção de novas unidades habitacionais, voltada para

resolver o déficit quantitativo. Essa estratégia, apesar de gerar empregos no setor da construção civil, muitas vezes negligencia investimentos em melhorias habitacionais que poderiam revitalizar e fortalecer territórios vulneráveis.

O mercado de microcrédito direto ao consumidor, disponível em bancos públicos e privados, bem como em

lojas de material de construção, tem possibilitado que as famílias brasileiras construam, reformem ou ampliem suas casas. No entanto, para muitas famílias de baixa renda, essas reformas frequentemente carecem de apoio técnico adequado, o que dificulta a criação de projetos apropriados e a otimização dos recursos na compra de materiais e na execução da obra.

Nesse contexto, a Lei Federal 11.888/2008, também conhecida como Lei da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS), estabelece diretrizes para garantir que as famílias de baixa renda tenham acesso à assistência técnica pública e gratuita para projetar e construir habitações de interesse social, reformar ou melhorar.

A assistência técnica deve ser gratuita para famílias com renda de até três salários mínimos. Os poderes públicos estadual e municipal, em parceria com o governo federal, são os responsáveis por garantir esse acesso, seja por meio de órgãos públicos, organizações não governamentais (ONGs) ou outras entidades habilitadas.

Além disso, a lei prevê a regularização fundiária, o que facilita o processo de obtenção de créditos e financiamentos para melhorias habitacionais, uma vez que, ao receber um título de propriedade formal e reconhecido pelo governo, aumenta a confiança dos credores. Ademais, também

estão previstas pela lei ações de educação e capacitação das famílias atendidas sobre segurança estrutural, sustentabilidade ambiental e outros aspectos relevantes para a construção e a manutenção de suas casas. Apesar de representar um avanço na política habitacional brasileira, nunca houve orçamento federal destinado ao assunto.

Por outro lado, após a pandemia de Covid-19, iniciativas de melhoria e reforma habitacional ganharam espaço. Atualmente, governos de capitais brasileiras como Vitória, Fortaleza, Salvador e São Paulo, bem como governos do Distrito Federal e dos Estados de Alagoas, São Paulo e Ceará, entre outros, estão implementando iniciativas para combater o déficit habitacional qualitativo. O objetivo desses programas é melhorar a qualidade de vida das famílias por meio da promoção de melhorias nas residências em termos de estrutura, funcionalidade e segurança. Seguem alguns exemplos de projetos de melhoria e reforma de moradias que podem ser adotados como políticas públicas pelos governos municipais:

- **subsídios para reforma:** famílias podem receber subsídios financeiros diretos para fazer melhorias em suas casas. Esses subsídios cobrem os custos de materiais de construção, mão de obra para a reforma e outros custos associados à melhoria da infraestrutura de suas casas.

- **crédito habitacional facilitado:** linhas de crédito destinadas a reformas habitacionais oferecidas por instituições financeiras, sejam públicas ou privadas, com condições facilitadas de pagamento e taxas de juros mais baixas. Isso permite que mais pessoas tenham acesso a recursos para melhorar suas casas.
- **programas de autoconstrução assistida:** famílias recebem orientação e assistência técnica para

realizar a autoconstrução ou autorreforma de suas casas, com a participação ativa dos beneficiários no processo de melhoria, desde o projeto até a conclusão da obra.

- **incentivos para sustentabilidade e eficiência energética:** incentivos para o uso de tecnologias e práticas sustentáveis, como energia solar, sistemas de captação de água da chuva e isolamento térmico, durante reformas de melhorias habitacionais.

5. BOAS PRÁTICAS COMO INSPIRAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Além das iniciativas realizadas pelos governos municipais e estaduais já mencionados, na última década, instituições não governamentais também começaram a incluir em suas atividades ações voltadas para melhorias habitacionais. Muitas dessas instituições têm feito parcerias com o poder público com o objetivo de aprimorar as condições de moradia da população brasileira. Essas ações podem servir de inspiração para os Municípios, oferecendo exemplos que podem ser incorporados a seus próprios programas habitacionais ou considerados como alternativas para parcerias na implementação de melhorias locais.

A Habitat para a Humanidade já realizou intervenções em mais de 2.500 moradias, melhorando a segurança, a saúde física e mental das famílias beneficiadas, em 10 Estados brasileiros (BA, CE, GO, MG, PE, PR, RJ, RS, SE e SP), buscando sempre a parceria dos governos locais nos processos de identificação e mobilização das famílias, além do financiamento e execução dos projetos de melhorias.

Os governos locais, através de suas redes de assistência social, ajudam a identificar as áreas mais vulneráveis dos Municípios que necessitam de atendimento. Além disso, estabelecem parcerias com o setor privado local para

mobilizar recursos financeiros e doações de materiais de construção, o que contribui para ampliar a escala das melhorias realizadas por instituições como o Habitat para a Humanidade.

Duas outras iniciativas no Maranhão e no Rio Grande Sul, que também trabalham com os princípios da ATHIS, tiveram início após a pandemia de Covid-19 e vêm beneficiando várias famílias com suas ações.

O Projeto Casa Encantada é um sistema de assistência técnica para habitação popular, em que um escritório popular de arquitetura se instala numa comunidade, em parceria com atores locais (ONG, institutos, associações), para juntos projetarem moradias e áreas comuns, capitaneado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento do Maranhão (IAB-MA).

As famílias recebem seus projetos para serem auto-produzidos em mutirões, com acompanhamento técnico, visando reformar o que for mais urgente, que normalmente costumam ser os banheiros. O material para realização das melhorias é arrecadado de sobras de material de construção de obras realizadas na Região Metropolitana de São Luís, isso deixa a logística muito maior e difícil. Por outro lado, ajuda a resolver 40% do problema de resíduos sólidos da ilha de São Luís, visto que a construção civil é o maior gerador de resíduos urbanos.

Os Municípios têm encontrado formas inovadoras de apoiar a melhoria habitacional através de campanhas de arrecadação de sobras de materiais de construção, móveis e eletrodomésticos usados. Em parceria com associações de bairro ou de moradores, as gestões municipais podem organizar mutirões de autoconstrução e autorreforma. Essas iniciativas ganham ainda mais eficácia quando são acompanhadas de assistência técnica de profissionais da própria prefeitura ou de instituições especializadas em ATHIS, como o Casa Encantada. Com essa ajuda, é possível elaborar projetos e monitorar obras, otimizando os recursos públicos e ampliando o impacto das intervenções. Além de promover uma significativa melhoria na qualidade de vida da população, essas ações também beneficiam o meio ambiente ao reduzir os resíduos e a demanda por áreas de descarte e tratamento adequado dos resíduos.

O projeto do IAB-MA começou no final de 2020 na favela do Coroadinho, considerada a oitava maior do Brasil. Até a elaboração deste informativo, cerca de 50 famílias já foram diretamente beneficiadas, entre casas e equipamentos urbanos. O processo entre visitar, projetar, construir e ter retorno e engajamento das famílias no projeto pode variar de uma semana até um mês. Todos os índices de saúde integral das famílias e da comunidade foram claramente ampliados após as melhorias realizadas.

Nenhuma Casa Sem Banheiro – Uma iniciativa do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul (CAU-RS) em parceria com os Municípios – visa a promoção de melhorias sanitárias em habitações de interesse social. Suas ações são resultado da cooperação interinstitucional entre instituições de interesse público, governos locais e profissionais da arquitetura, urbanismo e engenharias.

O programa foi baseado na iniciativa da Fundação Nacional da Saúde (Funasa), Melhorias Sanitárias Domiciliares (MSD), que instala módulos sanitários padrão em casas em áreas urbanas de Municípios com até 50 mil habitantes². O Nenhuma Casa Sem Banheiro oferece assistência técnica e elabora projetos executivos como uma chance de adequar as instalações sanitárias das moradias às condições adequadas.

Desde 2020, mais de 1.500 famílias foram atendidas pelo CAU-RS em mais de 70 Municípios gaúchos. O formato e as ações do programa já foram adotados por Municípios de outros Estados brasileiros, tendo o próprio CAU-RS atuado diretamente em atividades no Distrito Federal. A parceria com os governos locais foi fundamental para os resultados alcançados, uma vez que a identificação das famílias e a disponibilização dos materiais construtivos permitiram ampliar a capacidade de atuação da iniciativa.

Negócios de Impacto Social são empreendimentos que visam gerar um impacto positivo socioambiental e resultados financeiros sustentáveis. Segundo o BNDES (2024), a definição, conforme estabelecido pela Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Enimpecto) no Decreto 9.977/2019, destaca que uma característica essencial desses projetos é a intencionalidade. Isso quer dizer que esses empreendimentos precisam ter um objetivo claro de causar um impacto positivo no meio ambiente e na sociedade.

A Vivenda, um notável Negócio de Impacto Social, tem se destacado na melhoria habitacional através de parcerias frequentes com governos municipais. Ela atua diretamente na execução de reformas, oferecendo crédito para financiar as obras e, quando necessário, subsidiando totalmente as intervenções. Além disso, a Vivenda se sobressai na gestão de programas de melhorias habitacionais, utilizando tecnologia avançada para potencializar seus resultados.

Atualmente, a Vivenda desenvolve sistemas para a criação e o gerenciamento de programas de melhorias habitacionais em larga escala, colaborando tanto com o poder público quanto com o setor privado. Entre suas iniciativas de destaque no Brasil estão o Pode Entrar – Melhorias, criado pelo Município de São Paulo, e diversas ações de

2 Por meio de processo seletivo, além da construção de banheiros, também são realizadas no âmbito do MSD: ligação de água encanada; sistema de armazenamento e captação de água da chuva; pias, tanques, cisternas e lixeiras, além de ligação de esgoto entre domicílios. Para mais informações, acesse: <http://li.cnm.org.br/r/AUmrDD>.

atendimento às famílias afetadas pelas recentes cheias no Rio Grande do Sul.

Além disso, por meio da parceria com o BID Lab, braço de inovação do Banco Interamericano de Desenvolvimento,

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências aqui apresentadas reforçam a premissa de que melhorar uma habitação pode oferecer uma série de benefícios, não somente financeiros, mas principalmente pessoais para as famílias atendidas. Nesse sentido, se um governo municipal investir em melhorias habitacionais como parte de sua política habitacional, ele pode, portanto, trazer uma série de vantagens, impactando diretamente na qualidade de vida e na segurança da população que será diretamente atendida pelo programa, viabilizando, assim, novas oportunidades de negócio local. Esse fortalecimento de estratégias e investimentos focados nas melhorias poderia reduzir a necessidade da construção de novas moradias –que é mais oneroso, demorado e menos sustentável– e possibilitar que essas famílias se mantenham localizadas onde já têm sua rotina e sociabilidade estabelecidas.

As alternativas de atendimento são diversas e os resultados podem ser ampliados a partir de parcerias com

a Vivenda começou neste ano de 2024 a expandir a oferta de suas soluções para 30 Municípios brasileiros, ampliando o número de cidades que estão implantando iniciativas de melhorias habitacionais no Brasil e, com isso, melhorando a qualidade de vida de suas populações.

diferentes atores. Da identificação e do cadastramento de famílias, passando por campanhas de coletas de materiais de construção, até a elaboração de projetos com acompanhamento da autorreforma das moradias, as administrações locais podem de várias maneiras colaborar na melhoria da qualidade de vida de muitas famílias brasileiras.

A CNM acredita que essas iniciativas combatem o déficit habitacional qualitativo no Brasil e promovem o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e melhores condições de vida para as famílias que os recebem, devendo, dessa forma, serem implementadas pelas prefeituras, com auxílio técnico e financeiro dos governos estaduais e federal e parceria com universidades e o setor da construção civil. Trabalhando de forma articulada, será possível ampliar a escala de implementação e os resultados que as melhorias habitacionais podem proporcionar as famílias brasileiras.

www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel: (51) 3232-3330