



GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E OS SEUS INSTRUMENTOS PERANTE OS DESAFIOS DA MORADIA NAS COMUNIDADES VULNERABILIZADAS: CASO DO MORRO DO ALEMÃO

Maurício Wilson Camilo da Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho propôs o debate sobre as políticas habitacionais, os seus instrumentos de gestão e os desafios de implementação da melhoria habitacional, tanto pela autoconstrução, assim como pela assistência técnica, envolvendo as participações de diferentes atores nas comunidades vulnerabilizadas, tendo como caso, o Morro do Alemão².

A proposta do trabalho parte do diagnóstico participativo que inclui a demanda dos moradores e avaliação técnica dos profissionais de arquitetura e planejamento urbano, e consultoria dos Agentes Comunitárias de Saúde, com base para coleta de dados e análise das infraestruturas habitacionais e condições socioeconômicas e saúde dos moradores.

2 O MORRO DO ALEMÃO: UM TERRITÓRIO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Para Najar et al., (2008, p. 135), a vulnerabilidade designa um conjunto de aspectos que vão além do individual, abrangendo elementos coletivos, contextuais, que levam à suscetibilidade a doenças ou agravos, e que têm em conta aspectos que dizem respeito à disponibilidade ou a carência de recursos destinados à proteção das pessoas. Esse conjunto de vulnerabilidades sociais, e também ambientais, está na base da geração de iniquidades em saúde (Sobral et al., 2010).

Segundo Patrícia Couto et al. (2015, p. 7), no imaginário social, o Morro do Alemão costumam ser vinculado à criminalidade e à pobreza, assim como várias outras ocupações com contexto históricos e sociais similares, fato que remete a história política e urbana do Rio de Janeiro sobre as intervenções do poder público em territórios vulnerabilizados (COUTO et al., 2015).

1 Doutorando em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR UFRJ; estudante e pesquisador; mauriciowcsilva@yahoo.com.br.

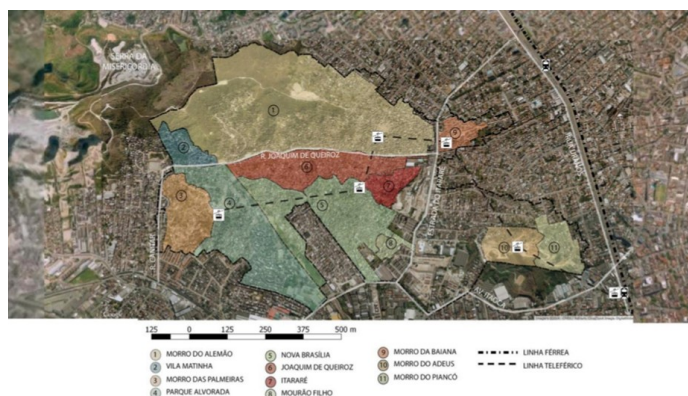
2 Torna importante afirmar que a intenção não é discutir a política habitacional a partir de uma abordagem histórica e regional.



Conforme Priscila Semzezem et al. (2013, p. 144) as vulnerabilidades sociais referenciadas pela política não se restringem às condições de pobreza, mas abarcam, igualmente, vitimizações, fragilidades e contingências que as pessoas e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, em decorrência de imposições sociais, econômicas e políticas.

O Morro do Alemão é uma das favelas localizadas no Complexo do Alemão, situado em um dos maciços da Serra da Misericórdia na zona norte do município do Rio de Janeiro, com uma área de 2.960.000 m² e altura de 150 metros (Instituto Raízes em Movimento, 2020)³. A serra de Alvorada e o vale da Grota constituem as áreas mais próximas ao Morro do Alemão, que separa o Complexo de mesmo nome, ao conjunto de favelas conhecido como Complexo da Penha, que surgiram de outro lado do morro até a pedra da Igreja da Penha (RODRIGUES et al, 2015, p. 11). Segundo Patrícia Couto et al. (2015, p. 7), “o Complexo do Alemão que abriga o Morro do Alemão, apenas adquiriu existência nominal, administrativa e simbólica a partir de 1993, quando foi oficializado como bairro”.

Figura 1 - a inserção territorial do Morro do Alemão no conjunto das favelas do Complexo do Alemão



Fonte: Carvalho, 2015⁴

2.1 A narrativa da precariedade e a deslegitimidade dos saberes locais

Butler (2019) argumenta que a precariedade pode ser considerada como algo potencializado para determinados grupos em função do não reconhecimento das forças sociais e políticas públicas historicamente desenvolvidas de outras formas e condições de relações e de patilhas da vida humana. Para a autora, essa incapacidade de reconhecer outras práticas parte da dificuldade, ou escolha por não fazer, de categorizar e nomear algo externo e alheio sem pôr em constante comparação com as formas hegemônicas ideologicamente construídas. Isso pode fazer

³ Instituto Raízes em Movimento. *Juventude em Movimento: Sistema de Indicadores de Cidadania (InCid) Aplicados ao CPX do Alemão*. Rio de Janeiro, Ibase, 2020.

⁴ CARVALHO, Camila Lima e Silva de. *Por Uma Microgeografia da Favela - Uma comparação entre o Complexo do Alemão e o Complexo da Maré* (monografia). Rio de Janeiro: IPPUR UFRJ, 2015.



com que ao “aceitar,” o mesmo é negado e posto para ser transformado e substituído para igualar-se às condições normativas instituídas.

A precariedade pode ser lida, portanto, como uma condicionante de um processo construído e dependente das forças sociais e políticas públicas vigentes.

3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E SEUS DESAFIOS DE GESTÃO E APLICAÇÃO

O Ministério das Cidades (2004), considera que “a política de habitação é concebida ao desenvolvimento urbano integrado, tornando habitação o direito às infra-estruturas e serviços sociais, como garantia do direito à cidade” (Barbo et al., 2006, p.76).

Segundo Bárbara Oliveira Marguti (2018, p. 124)⁵, “na medida em que a política habitacional assume o caráter social, passou a ser atribuída a lógica de mercado, e a busca pelo lucro máximo induz uma escolha locacional baseada no preço da terra”.

Nesta direção, menciona Bárbara Marguti et al. (2016)⁶, que “resulta na produção de espaços segregados, já que empreendimentos para população de baixa renda foram viabilizados apenas nos terrenos mais baratos, nas franjas urbanas desprovidas de cidade”.

Segundo Sérgio de Azevedo, “alguns programas vieram a tornar problema para o Estado, por serem direcionados à demanda do mercado” (Azevedo et al., 2011). Isso porque as demandas de habitação a serem financiadas normalmente são passadas para o setor privado (Motta, 2019). Isso permitiu a criação ao lado da cidade edificada pelos agentes imobiliários de acordo com a legislação, de uma cidade “informal”, habitada precária e predatoriamente por contingentes significativos da população inexistente para os órgãos públicos (Bonduki apud Benedetto, 2013).

4 OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA MELHORIA HABITACIONAL

O conceito de melhorias habitacionais abrange todas as intervenções realizadas em moradias, visando à condição de habitabilidade do espaço construído como a ampliação da área construída, a melhoria das condições de iluminação e de ventilação, a melhoria das instalações hidrossanitárias, a correção de patologias construtivas, entre outros (GOMES, 2014).

5 MARGUTI, Barbara Oliveira; Aragão, Têmis Amorim. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. In M. A. Costa (Ed.), O Estatuto da Cidade e o Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana (pp. 325-343). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

6 MARGUTI, Barbara Oliveira; Aragão, Têmis Amorim. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. In M. A. Costa (Ed.), O Estatuto da Cidade e o Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana (pp. 325-343). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.



Segundo Joice Genaro Gomes (2014, p. 43), “as melhorias habitacionais colaboram para a criação de ambientes seguros, saudáveis e para que as comunidades possam se desenvolver e superar a pobreza”.

Nesse sentido, as Políticas habitacionais que incluem melhorias habitacionais podem ajudar a reduzir o déficit e a precariedade das moradias (GOMES, 2014).

Para Renato Balbim et al. (2023, p. 4), “a melhoria habitacional refere-se às intervenções não apenas nos domicílios, mas nos seus entornos, erradicando os problemas edilícios e fundiários, riscos ambientais e garantir condições de habitabilidade, saúde e dignidade”.

Além dessas demandas, Cristiane Benedetto et al. (2023), inclui problemas de insalubridade, insegurança, inexistência do padrão mínimo de edificação e habitabilidade definidos pelas posturas municipais, chamando atenção sobre a inadequação do número de integrantes da família à quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitórios, incluindo a preocupação com acessibilidade e instalações prediais que podem contribuir para a redução do consumo da energia.

Esta autora salientou ainda que, a compreensão e o reconhecimento, por parte de agentes financeiros, da lógica da melhoria habitacional pode constituir um importante fator impulsionador para o fortalecimento das melhorias habitacionais associadas à Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social enquanto campo econômico (Benedetto et al., 2023, p. 14).

4.1 Assistência ou assessoria técnica: a partir de que perspectiva e epistemologia?

Para Silke Kapp (2018, p. 222)⁷, “a assessoria técnica em arquitetura, urbanismo e planejamento, parte das situações em que os especialistas prestam serviços às pessoas que não dominam o mesmo conhecimento e que, socialmente, ocupam um lugar pior”.

Esta autora alegou que “a Lei de Assistência Técnica foi inspirada no Sistema Único de Saúde (SUS), que está alinhada com a ideologia das necessidades humanas, articuladas à dependência de bens e serviços” (ILLICH apud KAPP, 2018).

Nesse caso, a assistência conota uma adesão acrítica ao pressuposto da inferioridade social dos assistidos, esbarrando no assistencialismo e na filantropia, enquanto assessoria passa a remeter mais uma perspectiva crítica das relações de dominação. Sendo assim, se o Estado prefere o termo *assistência*, os movimentos populares que em alguma medida realizam ou almejam a autogestão, acabam se identificando com o termo *assessoria*.

7 KAPP, Silke. Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria técnica. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, V.20, N.2, p.221-236, MAIO.-AGO. 2018.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política habitacional do Estado é marcada pelo modelo de privatização, cuja produção de unidades habitacionais venham a adotar os mecanismos de seletividade baseados na renda do adquirente. A categoria precariedade, na maioria dos casos, está vinculada ao conceito de autoconstrução e vice-versa. Sendo corriqueiramente utilizado para designar moradias construídas por populações mais empobrecidas, de baixo desempenho e qualificação, assim como ocupando e constituindo-se na chave da informalidade/ilegalidade (Butler (2019)).

REFERÊNCIAS

- ALVES, Jolinda de Moraes; SEMZEZEM, Priscila. **Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na Política de Assistência Social**. Serviço Social em Revista, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 143–166, 2013. DOI: 10.5433/1679-4842.2013v16n1p143. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/16115>. Acesso em: 26 set. 2025.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís A. G. de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p. ISBN: 978-85-7982-055-7. Available from SciELO Books .
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; SANTIAGO, Cristine; BENEDETTO, Cristiane; Nunes, Antônio Couto; Marinho, Sandra. **Melhorias Habitacionais e Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (Athis). Diretrizes e Estratégias para uma Política Nacional**. 1º Ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023.
- BALBIM, Renato; SANTIAGO, Cristine; KRAUSE, Cleandro; e CUNHA, Luís F. B. da. **Um Programa Nacional de Melhorias Habitacionais: dimensões, custos e impactos para superar inadequações e alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. In: Simetria - Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo | Ano IX – No 14 - 2024.
- BARBO, André Roriz de Castro; SHIMBO, Ioshiaqui. **Uma reflexão sobre o padrão mínimo de moradia digna no meio urbano brasileiro. Estudo dos métodos de cálculo da Fundação João Pinheiro e da Fundação Seade**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v. 8, nº 2 / novembro de 2006.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Cadernos Ministério das Cidades, Brasília, v. 1, nov. 2004.
- BUTLER, Judith. **Vida precária: os poderes do luto e da violência**. Tradução. Lieber, Andreas. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. 189 pp.
- COUTO, Patrícia Brandão; RODRIGUES, Rute Imanishi. **A gramática da moradia no complexo do alemão: história, documentos e narrativas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/c394b113-8838-482d-bb1e-0e221b16c3bd/content>. Acesso: 03 Agosto 2025.
- GOMES, Joice Genaro. **Os Programas de Melhorias Habitacionais: Elementos a serem considerados para uma proposta de assistência técnica continuada a partir das experiências do Brasil e de Cuba** (Dissertação). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Pão, 2014.
- MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. São Carlos–SP, 2019.
- NAJAR, Alberto Lopes; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; ANDRADE, Carla Lourenço Tavares de. **Índice de desenvolvimento da família: uma análise comparativa em 21 municípios do**



Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 24, p. 134-147, 2008. Suplemento 1.

SOBRAL, André; FREITAS, Carlos Machado de. **Modelo de organização de indicadores para operacionalização dos determinantes socioambientais da saúde.** Saúde e Sociedade, v. 19, n. 1, p. 35-47, mar. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902010000100004&script=sci_arttext. Acesso em: 08 Agost. 2025.

SIMONE, AbdouMaliq. **Pirate Towns: Reworking Social and Symbolic Infrastructures.** In: Johannesburg and Douala. Urban Studies, v. 43, n. 2, p. 357-370, 2006.