CONGRESSO
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
20 ANOS
AS METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE:
DILEMAS, DESAFIOS E ESPERANÇAS

ANAIS

EIXO 3 DIREITO À CIDADE
SESSÃO 3.3 DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Realização:

IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Apoio:

inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia

FORD
FOUNDATION

UNIÃO
NACIONAL POR
MORADIA
POPULAR

INCT **OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES**

Congresso

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS

As Metrópoles e o Direito à Cidade:
Dilemas, Desafios e Esperanças

03 a 07 de dezembro de 2018

ANAIS

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional | **IPPUR-UFRJ**
Rio de Janeiro | **RJ**
Ano de Publicação **2019**
1ª Edição

C794

Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças (I. : 2018 : Rio de Janeiro, RJ)
Anais do Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças / Organizadores: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro et all - Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional / Observatório das Metrópoles, 2019.

3197p. : il. ; 21x29cm
ISBN: 978-85-86136-12-2

1. Planejamento Urbano (Congresso). 2. Planejamento Regional (Congresso). 3. Políticas Públicas (Congresso). 4. Pesquisa (Congresso).I. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. II. Observatório das Metrópoles. III. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. IV. Universidade Federal do Rio de Janeiro. V. Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia. VI. Título.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

O Observatório das Metrópoles é um grupo que funciona em rede, reunindo instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não-governamental. A equipe constituída no Observatório vem trabalhando há 20 anos, envolvendo atualmente cerca de 100 pesquisadores e 60 instituições de forma sistemática e articulada sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional, tendo como referência a compreensão das mudanças das relações entre sociedade, economia, Estado e os territórios conformados pelas grandes aglomerações urbanas brasileiras.

O Observatório das Metrópoles tem como uma das suas principais características reunir Programas de Pós-graduação em estágios distintos de consolidação, o que tem permitido virtuosa prática de cooperação e intercambio científico através da ampla circulação de práticas e experiências acadêmicas. Por outro lado, o Observatório das Metrópoles procura aliar suas atividades de pesquisa e ensino com a realização de atividades que contribuam para a atuação dos atores governamentais e da sociedade civil no campo das políticas públicas voltadas para esta área.

Neste momento, o Observatório das Metrópoles integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) do CNPq e, nos próximos 5 anos, terá como objetivo dar continuidade e desdobramentos às suas atividades de pesquisa, formação de recursos humanos, extensão e transferência de resultados para a sociedade e para os governos envolvidos com a questão metropolitana.

Por envolver grupos de pesquisas distribuídos em todas as cinco Grandes Regiões do país (Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul), as atividades de pesquisa que desenvolvemos permitem aprofundar o conhecimento da diversidade da realidade metropolitana do país e suas relações com as desigualdades regionais.

O Observatório das Metrópoles tem atualmente como coordenador geral o professor Sergio de Azevedo (UENF) e como vice-coordenar geral o professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (UFRJ).

CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES VINTE ANOS

Para comemorar os vinte anos de existência da rede de pesquisa Observatório das Metrópoles, que envolve cerca de cem pesquisadores em mais de sessenta instituições nacionais e internacionais, temos o prazer de anunciar a realização do congresso “As Metrópoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças”.

O congresso pretende ser um espaço de diálogo e reflexão sobre temas urbanos e metropolitanos contemporâneos. Considerando o nosso programa de pesquisa transdisciplinar orientado pelos compromissos com a produção de conhecimento crítico e a promoção da justiça social, ele tem como objetivos centrais debater as seguintes questões:

1 | Qual o pensamento acumulado pela Rede Observatório das Metrópoles em sua trajetória sobre o que poderíamos denominar vagamente questão urbana-metropolitana da sociedade brasileira e as suas particularidades, enquanto integrante da periferia do sistema-mundo capitalista e a sua trajetória histórica?

2 | Quais desafios esta questão urbana-metropolitana coloca para o nosso futuro diante da crise estrutural e dos limites (internos e externos) da atual etapa do capitalismo?

EIXO 03 | DIREITO À CIDADE

Assim como definido por Henri Lefebvre (1968), o direito à cidade está assentado na garantia igualitária de utilização das estruturas e espaços públicos das cidades. Os imperativos da economia de mercado têm configurado poderosa ameaça para a efetivação desse direito, impondo um processo de desenvolvimento urbano excludente que resulta em segregações espaciais, sociais e econômicas. Nesse sentido, a realidade de um ambiente urbano digno e amplamente disponível ainda permanece como objeto de luta. A reivindicação desse direito assume formatos que além de questionar o processo de urbanização imposto pelo mercado, também propõem transformações nas suas estruturas, convocando a luta coletiva pela liberdade de recriar as cidades.

SESSÃO 3.3 – DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO

Coordenadores:

- Adauto Cardoso (IPPUR/UFRJ)
- Camila D'Ottaviano (FAU/USP)
- Renato Pequeno (LEHAB/UFC)
- Suzana Pasternak (FAU/USP)

A produção habitacional encontra-se bastante envolvida com os interesses do mercado imobiliário, sendo que se acentuou ainda mais com financiamentos públicos direcionados majoritariamente para as grandes construtoras e, em menor escala, para associações comunitárias e sindicais. Investigar como a forma empresarial de provisão da moradia, associada aos mecanismos de financiamento e regulação estatais, tem influenciado na organização do espaço nas metrópoles brasileiras, buscando relacionar a natureza dos agentes produtores e financiadores, as famílias atendidas é um dos objetivos principais desse debate, e também, 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.

NOTA INTRODUTÓRIA

Como resultado do Congresso Observatório das Metrópoles Vinte Anos | As Metrópoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças apresentamos os Anais, que foram desenvolvidos em formato de arquivo digital (PDF).

Os Anais estão divididos em dez partes coincidentes com os Eixos Temáticos e suas sessões específicas, que nortearam o Simpósio do Congresso, além de um volume introdutório, numerado como “00”, que engloba o Índice Geral que abarca todos as outras partes. No arquivo dedicado aos pôsteres, são apresentados os resumos expandidos submetidos por seus autores.

00 | ÍNDICE GERAL
EIXO 01 – TERRITÓRIO
1.1 | ORÇANIZAÇÃO DO ESPAÇO
1.2 | ECONOMIA METROPOLITANA
1.3 | MEGARREGIÃO
EIXO 02 – GESTÃO E GOVERNANÇA URBANA
2.1 | GESTÕA DAS ÁGUAS
2.2 | MOBILIDADE URBANA
2.3 | REGIMES URBANOS
EIXO 03 – DIREITO À CIDADE
3.1 | ECONOMIA SOLIDÁRIA
3.2 | ESTRUTURA SOCIAL
3.3 | DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO
PÔSTERES
4 | SESSÃO DE PÔSTERES

Os conteúdos dos trabalhos expostos nos Anais são de inteira responsabilidade dos autores, incluindo a revisão de texto e uso de imagens.

COMISSÃO ORGANIZADORA
(OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – NÚCLEO RIO DE JANEIRO)

Luiz Cesar De Queiroz Ribeiro
Elizabeth Alves
Juciano Rodrigues
Karoline Souza
Patrícia Ramos Novaes
Samuel Thomas Jaenisch
Thais Velasco
Tuanni Rachel Borba

COMISSÃO COMUNICAÇÃO

Carolina Calcavecchia
Luísa Sobral

COMITÊ CIENTÍFICO

Adauto Lúcio Cardoso (UFRJ)
Inaiá Moreira de Carvalho (UFBA)
Jupira Mendonça (UFMG)
Luciana Corrêa do Lago (UFRJ)
Luciano Fedozzi (UFRGS)
Maria do Livramento Clementino (UFRN)
Marcelo Gomes Ribeiro (UFRJ)
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)
Sérgio de Azevedo (UENF)

SUMÁRIO

Para ir direto a um texto específico, basta clicar sobre a indicação de seu título ou de seu(s) autor(es) neste sumário.

AS DINÂMICAS DO ENGAJAMENTO POLÍTICO NA LUTA PELA MORADIA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A OCUPAÇÃO SOLANO TRINDADE (MNLM-DC-RJ)

LIDIANE DOS ANJOS MATOS

DIREITO À CIDADE E POLÍTICA HABITACIONAL: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA "MORAR FELIZ" EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

ANA PAULA SERPA NOGUEIRA DE ARRUDA

VIDAS CADMUTADAS OU COMO SOBREVIVER À POLÍTICA HABITACIONAL

LAURA ESMANHOTO BERTOL
THIAGO DE AZEVEDO PINHEIRO HOSHINO

AS MULHERES DE ESPERANÇA: A CONSTRUÇÃO DE UMA COOPERATIVA HABITACIONAL NA COLÔNIA JULIANO MOREIRA E A LUTA PELA MORADIA SOB A ÓTICA FEMININA

GEISA BORDENAVE

DIREITO A CIDADE E OCUPAÇÕES URBANAS: ATÉ ONDE VAI O DIREITO A OCUPAR A CIDADE? O CASO DA OCUPAÇÃO CAROLINA MARIA DE JESUS EM BELO HORIZONTE.

CAROLINA PORTUGAL GONÇALVES DA MOTTA

O DIREITO À MORADIA E AS INSURGÊNCIAS DO COTIDIANO VIVIDO NO GUARITUBA (PIRAQUARA/PR): POTENCIAL DE TRANSFORMAÇÃO POR UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA?

LIRIA YURI NAGAMINE

OCUPAÇÃO IRREGULAR TRÊS PINHEIROS (CURITIBA-PR): CONFORMAÇÃO ESPACIAL E DINÂMICA INTRAURBANA

PAULO NASCIMENTO NETO
MARINA QUIRINO LUXI DE PAULA
SARAH TEIDER NEIMANN
JULIANA HELEN KREBS MOREIRA BRAGA DE MENDONÇA

FAVELA METRÔ-MANGUEIRA: A LUTA POR DIREITO À CIDADE EM CONFRONTO À CIDADE COMO MERCADORIA

LÍVIA DE ARAÚJO RODRIGUES
VINÍCIUS FERREIRA PINTO VASCONCELOS

TRANSFORMAÇÕES URBANAS E PRODUÇÃO HABITACIONAL NA RM DE GOIÂNIA: A TERRA COMO LIMITADOR A INCLUSÃO E AO DIREITO À MORADIA

ELCILENI DE MELO BORGES
ARISTIDES MOYSÉS
CELENE CUNHA A. M. BARRERA
JACIRA ROSA PIRES

CIDADE (RE)SEGREGADA: O DIREITO À CIDADE A PARTIR DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM SARANDI-PR

CAROLINE GOMES GONÇALVES
BEATRIZ FLEURY E SILVA

A CASA, A ESCOLA E O LUGAR DO MINHA CASA MINHA VIDA – O CASO DE JUIZ DE FORA (MG).

JANAINA SARA LAWALL
BEATRIZ DE BASTO TEIXEIRA

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) FAIXA 1 E O SETOR IMOBILIÁRIO EM MARINGÁ: RETRATO DE UMA COALIZÃO PÚBLICO-PRIVADA

RUBIA MAIARA SILVA MARCON
BEATRIZ FLEURY E SILVA

NA PERIFERIA DA PERIFERIA: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1 NOS MUNICÍPIOS DE MENOR INTEGRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

BEATRIZ MEDEIROS FONTENELE
SARA RAQUEL F. Q. DE MEDEIROS

PRODUÇÃO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL E AGENTES: UM OLHAR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

GLENDA DANTAS FERREIRA

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA-PR: HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO E A RELAÇÃO COM O SOLO URBANO

ÉRIKA POLETO FERREIRA

DANDARA E MARIA DOMITILA: CONQUISTAS E DESAFIOS NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO NA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO VIA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES

ADELCKE ROSSETTO NETTO
FLÁVIA TADIM MASSIMETTI
CECÍLIA ANDRADE FIÚZA
JULIANA DO AMARAL COSTA LIMA

A REMOÇÃO DE FAVELAS E A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL EM NATAL/RN.

LUIS RENATO NOGUEIRA DA ROCHA
GLENDA DANTAS FERREIRA

PROGRAMAS HABITACIONAIS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: ATÉ ONDE A VONTADE VAI.

DEBORAH FALCÃO
FABÍOLA PONTES

A INFLUÊNCIA DO PROJETO VIA MANGUE NO ACESSO À HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE, NA METRÓPOLE RECIFENSE

SOFIA BARBOSA MAHMOOD

DA FAVELA AO CONJUNTO HABITACIONAL
O DIREITO À CIDADE NO PROJETO PARA A CCPL

DANIELLA GUEDES ROCHA

DINÂMICAS RECENTES EM FAVELAS DA METRÓPOLE DE SÃO PAULO: UM OLHAR SOBRE A EXPANSÃO TERRITORIAL PERIFÉRICA

SACHA SENGER

CASA SEM GENTE E GENTE SEM CASA
DÉFICIT HABITACIONAL, PERIFERIZAÇÃO E MORADIAS OCIOSAS EM CURITIBA.

MARIANA FURLAN ANASTÁCIO

CONTRADIÇÕES E LIMITES DA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL COM RECURSOS DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR
O CASO DE SÃO PAULO

HELTERSON RIBEIRO DA SILVA LEITE

O DIREITO À CIDADE NA AGLOMERAÇÃO URBANA PAIÇANDU – MARINGÁ – SARANDI (PR): REALIDADE OU UTOPIA?

MS. POLLYANA L. MACHIAVELLI
DRA. ANA LÚCIA RODRIGUES

ARTICULAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO URBANO E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2003 A 2016: AÇÕES DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) E SANEAMENTO AMBIENTAL

YGOR DE GOES SENA

A DERROTA DO DIREITO À CIDADE: EFEITOS DA LEI 13.465/17 NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN
DÉBORA CARINA LOPES
HELENA BOLL CORRÊA
PEDRO PRAZERES FRAGA PEREIRA
MARCO ANTÔNIO ROCHA

OCUPAÇÕES URBANAS E PRÁTICAS EMANCIPATÓRIAS: ESTUDOS SOBRE A APLICABILIDADE DO COMMUNITY LAND TRUST

CAMILA DINIZ BASTOS

A NEGAÇÃO AO DIREITO À MORADIA: ANÁLISE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA FRENTE À ESTRUTURA SOCIOESPACIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.

LATUSSA B LARANJA MONTEIRO
SANDRA MARA PEREIRA

DO BNH AO PMCMV: UMA ANÁLISE ESPAÇO-TEMPORAL DOS PROGRAMAS/PROJETOS HABITACIONAIS DESENVOLVIDOS EM CAMPINA GRANDE – PB E A NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE.

CALINE MENDES DE ARAÚJO
ALEXANDRE SABINO DO NASCIMENTO
ÂNGELA LUPPI BARBON

O CANTO DAS SEREIAS: IMAGENS DO HABITAR NA CIDADE DE SÃO PAULO SOB O CAPITALISMO FINANCEIRO

MARIA FERNANDA ANDRADE SAIANI VEGRO
FÁBIO LOPES DE SOUZA SANTOS

PRODUÇÃO E PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: LÓGICA DOS AGENTES ENTRE 2011 A 2016.

HUDA ANDRADE SILVA DE LIMA
ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA

ANÁLISE DO DESEMPENHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NO PERÍODO 2003 – 2017

THIAGO MATTOSO MITUSHIMA

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM ESPAÇOS METROPOLITANOS: CONTINGÊNCIA DE AÇÕES E NEGLIGÊNCIA DE NECESSIDADES

PAULO NASCIMENTO NETO

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A POLÍTICA HABITACIONAL DESENVOLVIDA PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

LUCAS PIAIA PETROCINO

AS DINÂMICAS DO ENGAJAMENTO POLÍTICO NA LUTA PELA MORADIA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A OCUPAÇÃO SOLANO TRINDADE (MNLM-DC-RJ)

Lidiane dos Anjos Matos

IPPUR/UFRJ
lidi.matos90@gmail.com

O estudo dos movimentos sociais urbanos e das políticas habitacionais são temas fundamentais das Ciências Sociais. Neste artigo, no intuito de contribuirmos com o escopo teórico-metodológico dos temas em questão, apresentaremos as hipóteses e os resultados do estudo de caso de uma ocupação urbana de um movimento de luta por moradia: a Ocupação Solano Trindade do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), situada em Duque de Caxias[1], Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Dentre os aspectos investigados, focaremos nas relações entre: Movimento, Assessoria Técnica e as Famílias.

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia é um movimento social urbano[2] com cerca de 20 anos de existência e representação em diversos estados: "Amazônia, Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, Goiás, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Paraíba e Rio Grande do Sul" (MELLO, 2015, p. 78). De acordo com panfleto do MNLM (2015), a luta do Movimento é pela "inversão da lógica capitalista de planejamento, uso do solo e mercantilização de bens e serviços essenciais" e em prol da "universalização dos direitos sociais, contribuindo para a construção de uma sociedade socialista, igualitária e democrática." A luta do Movimento se baseia, portanto, nos ideiais de Direito à Cidade e Reforma Urbana, utilizando-se de práticas de autogestão, associativismo e cooperativismo.

No estado do Rio de Janeiro, além da Solano Trindade, existem as Ocupações Manuel Congo[3] e Mariana Criola, no Centro da Cidade do Rio de Janeiro, e 9 de novembro no município de Volta Redonda, na Região Sul Fluminense do Rio de Janeiro.

A OCUPAÇÃO

A Ocupação Solano Trindade, criada em 08 de agosto de 2014, consiste em um projeto de moradia popular fundamentado na defesa da função social da cidade e da propriedade para Habitação de Interesse Social (HIS), como consta nos artigos 182 e 183 do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1998; estes regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001.

A Ocupação está situada em uma área de 45 mil metros quadrados que pertencia ao Centro Panamericano de Febre Aftosa (PANAFTOSA)[4] e posteriormente esteve sob administração do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O projeto de moradia tem como objetivo construir 105 unidades habitacionais e atividades

[1] De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Duque de Caxias tem uma população de 886.917 habitantes (2016), com área territorial de 467.620 km² (2016) e densidade demográfica de 1.828,51 hab/km, sendo o terceiro município mais populoso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, depois de São Gonçalo e Rio de Janeiro. Duque de Caxias é limítrofe aos municípios de: Magé, São João de Meriti. Belford Roxo, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro; e divide-se em 4 distritos: Duque de Caxias, Campos Elíseos, Imbariê e Xerém. Situado a 20 km do centro da cidade do Rio de Janeiro, o município de Duque de Caxias está próximo a várias rodovias como: Linha Vermelha, Linha Amarela, Rodovia Presidente Dutra, Rodovia Washington Luís e Avenida Brasil. Além de ser próximo do Aeroporto Internacional Tom Jobim.

[2] Assim como: União Nacional de Moradia Popular (UNMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Central de Movimentos Populares (CMP) e Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

[3] Ver dissertação de Irene Mello sobre a Ocupação Manuel Congo.

[4] Antes de ser usado pela Prefeitura de Duque de Caxias e que, diante no não uso, passou a ser administrada do Instituto de Colonização de Terras e Reforma Agrária (INCRA).

de geração de renda e emprego com a participação democrática das famílias inscritas no projeto.

Dentre as famílias inscritas, cerca de dez moram na Ocupação, especificamente na infraestrutura remanescente do Centro Panamericano, a qual no passado eram salas administrativas e laboratórios de pesquisa. Para os coordenadores do Movimento, estas famílias exercem a resistência e o engajamento necessários para a realização do projeto, uma vez que se encontram em um processo de formação político-pedagógica para se transformarem em militantes do Movimento e incorporarem os sentidos da luta social e política. Assim, através do convívio e observação do cotidiano destas famílias, criamos o conceito morar-e-resistir, que esmiuçaremos nos parágrafos subsequentes.

Das famílias que atualmente ocupam, a maioria não trabalha de carteira assinada e realiza serviços temporários, “os bicos” ou “biscates”, nos quais ganha o equivalente a 1 (um) salário mínimo. Os ofícios mais comuns são: porteiro, pedreiro, ladrilheiro, ajudante de feira, mecânico, vendedor ambulante, coveiro, manicure, diarista, auxiliar de serviços gerais, acompanhante de idosos, babá e doceira. A maioria não concluiu o ensino médio ou fundamental, mas alguns almejam – sobretudo as mulheres que dizem ter interrompido os estudos para cuidar e sustentar os filhos – fazer cursos técnicos ou universitários. Todos já moravam na Baixada Fluminense ou em bairros da Zona Norte do Rio de Janeiro e conheceram o projeto por intermédio de outras famílias ou pelos coordenadores, Noêmia e Gelson.

A Ocupação configura-se como um espaço no qual a motivação dos agentes envolvidos revela-se como tentativas de suspensão ou supressão de condutas em prol da construção de um espaço para além da precariedade, informalidade e criminalidade; estas que estigmatizam as camadas populares. O termo ocupação, a semelhança da “comunidade”, denota a elaboração e o estabelecimento de “una especie de ciudadanía empequeñecida, de pertenencia única a la *polis de proximidad”* (SIMÕES, 2016, p. 173). Ou seja, algo de caráter ético, que segundo Michel de Certeau (1985) é:

> É a recusa à identificação com a ordem ou com a lei dos fatos. É abrir um espaço que não é fundado sobre a realidade existente, mas sobre uma vontade de criar alguma coisa. Assim, na multiplicidade dessas práticas cotidianas, dessas práticas transformadoras da ordem imposta, há constantemente um elemento ético. Isto é uma vontade histórica de existir. O que também deve ser restaurado como realidade histórica das práticas cotidianas (CERTEAU, 1985, p. 7).

Assim, o morar-e-resistir tem como pressupostos ocupar a terra como forma de (i) dar visibilidade a questão do déficit habitacional; (ii) resistir as investidas de grupos locais ou do poder público na reivindicação da terra; e (iii) promover a formação político-pedagógica, fundamentado naquilo que os coordenadores denominam de “coletivização da vida”.

OS GOVERNOS PETISTAS E A TRAIÇÃO

A Ocupação está inserida em um contexto de governos petistas, de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010) e Dilma Rousseff (2011 - 2016), considerados de esquerda e progressistas, e que propiciaram relações dialógicas com vários movimentos sociais a partir da criação de fóruns, conselhos, conferências, secretarias, superintendências e

ministérios. Relações estabelecidas não só com os movimentos sociais de luta pela moradia, considerados tradicionais, como também com os *Novos Movimentos Sociais* – feministas, negros, quilombolas, indígenas, ambientalistas e LGBTQIA[5].

Alguns movimentos de luta pela moradia, sobretudo o MNLM, possuem um histórico de atuação em comum com o PT, sendo alguns de seus militantes filiados ao partido. Ou seja, é "uma militância múltipla" (MISCHE, 1997; 2008 apud SILVA; OLIVEIRA, 2011, p. 96) na qual há o "compartilhamento de militantes, marcos interpretativos, orientações ideológicas e estruturas organizativas" (HANAGAM, 1998 apud Ibidem, p. 95). Isso porque, tais movimentos, diferentemente do restante da sociedade, identificam-se com partidos políticos na crença de que estes são cruciais para a realização das mudanças sociais desejadas (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 2000, p. 44).

Assim, uma agenda de diálogos e compromissos foi estabelecida entre o PT e certos movimentos sociais de esquerda, já que os últimos ajudariam a eleger Lula e Dilma e, por conseguinte, dariam legitimidade popular ao pleito da eleição majoritária para executivo. Contudo, para garantir a governabilidade – na composição da maioria na Câmara e no Senado Federal –, além dos sindicatos, movimento sociais e entidades progressistas, que evidenciam "um forte enraizamento do PT no universo associativo brasileiro" (p. 97), foram estabelecidos pactos e alianças com grupos econômicos de interesses contraditórios aos dos movimentos sociais – como o agronegócio e setores da burguesia nacional e internacional –; o que André Singer (2009) denominou de *Lulismo* e Armando Boito Jr. (2012) de *Frente Novo-desenvolvimentista*.

No quesito das questões urbanas e habitacionais foram criados o Ministério das Cidades (2003), o Programa Crédito Solidário (2004) e a Lei Federal 11.124 de 2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Entretanto, as iniciativas não tiveram o resultado esperado.

Segundo os coordenadores do Movimento, os governos petistas traíram os movimentos sociais quando descontinuaram os projetos de políticas habitacionais que envolviam participação popular. De acordo com Irene Mello (2015), o FNHIS recebeu verbas somente em 2008 quando do lançamento da Ação de Apoio à Produção Social de Moradia a Ação, esta descontinuada devido ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Urbanização de Assentamentos Precários. Tal programa não previa "mecanismos de controle social" (CARDOSO, 2011, p.5 apud MELLO, 2015, p. 96), o que acabou por frustrar as reivindicações dos movimentos sociais no que concerne a participação democrática para elaboração e execução de políticas públicas. Ao enfraquecimento do FNHIS, somou-se o lançamento do Programa Minha

[5] Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Travestis, Transgêneros, Queer, Intersexuais e Assexuais.

Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009. O PMCMV[6] é um programa habitacional do Governo Federal criado pela Lei Nº 11.977/2009 e que conta com: recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), contrapartidas do poder público local, recursos próprios dos beneficiários e empréstimos dos agentes financeiros. Tais instrumentos configuram-se como a promoção do acesso de famílias de 0 a 10 salários mínimos ao mercado de habitação formal. Segundo o portal oficial do Governo Federal[7], o PMCMV, desde sua criação, contratou 4,2 milhões e dos quais já entregou 2,7 milhões de unidades habitacionais. Sendo o PMCMV-Entidades, a linha voltada para os movimentos sociais e associações.

O PMCMV foi criado enquanto uma medida anticíclica para conter os efeitos da crise financeira[8] de 2008 e, consequentemente, "impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção" (ARAGÃO; CARDOSO, 2013, p. 35). Ou seja, é um programa que relaciona-se a alavancagem financeira da construção civil e ao equacionamento do déficit habitacional. Desta feita, operou-se aquilo que Shimbo (2012, 2013) denomina de "habitação social de mercado", na qual as empreiteiras são ao mesmo tempo: banco, construtora, incorporadora, vendedora de ações no mercado de capitais e correspondente do Governo na intermediação do financiamento. Ou seja, o programa configura-se como" um instrumento eficiente para a sustentação do processo de financeirização e concentração de capital imobiliário" (ARAGÃO; CARDOSO, 2013, p. 103), cuja lógica de barateamento dos custos de projeto, mão de obra e matéria-prima ensejou processos de terceirização, subcontratação e periferização, uma vez que as unidades habitacionais foram

[6] E dividido em dois subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Para devido funcionamento do programa exige-se a participação efetiva do gestor municipal ou estadual como indutor, articulador e parceiro da implantação do PMCMV. São suas atribuições fundamentais **:** (1) gestão do território – regulamentar e aplicar os instrumentos urbanísticos do Plano Diretor, sobretudo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); (2) organização da demanda – realizar o cadastramento de beneficiários e diagnóstico da situação e demandas habitacionais; (3) articulação para viabilização de empreendimentos – (i) propor desoneração fiscal de tributos para redução dos custos de produção; (ii) identificar áreas prioritárias para implantação dos empreendimentos, (incentivando que as propostas sejam realizadas em ZEIS); (iii) articular-se com concessionárias para viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento e transporte público; e (4) gestão dos empreendimentos após a entrega das unidades – apoiar as famílias na gestão e manutenção do empreendimento.

[7] Informações disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>. Acesso em 15 out. 2016.

[8] Em 2007, a crise do neoliberalismo começou com o colapso dos empréstimos *subprime* nos Estados Unidos e tornou-se um marco na história do capitalismo especialmente porque desestabilizou não somente a estrutura financeira, como também economia real (DUMÉNIL; LEVY, 2012). Após a falência do banco de investimentos Lehman Brothers, uma crise de crédito clássica transformou-se paulatinamente em uma crise bancária, financeira e sistêmica. Os derivados de crédito e os produtos lastreados em crédito imobiliário replicaram e multiplicaram os riscos decorrentes por uma grande variedade de instituições financeiras. Com a crise financeira internacional (2007-2008), em entorno de 2 milhões de famílias foram despejadas ou saíram de suas casas porque não conseguira pagar as dívidas hipotecárias. Ocorreu também a desvalorização do valor de mercado do imóvel e abandono de empreendimentos de obra. Isso foi resultado da financeirização, que vinculou o mercado de terra ao mercado de capitais. O certificado de terra transformou-se em uma forma de capital fictício – um título jurídico que dá a seu detentor o direito de se apropriar de uma parte da riqueza social (FIX, 2011, p. 29). No Brasil, a viabilidade de contornar a crise foi contraditoriamente aquilo que desencadeou a crise nos Estados Unidos da América: processo de mercantilização da moradia (não enquanto direito, mas mercadoria), no qual o crédito tornou-se o principal instrumento para seu acesso.

construídas em áreas sem infraestrutura adequada e dissociadas de políticas públicas em saúde, educação, transporte, mobilidade urbana.

Não obstante, para alguns militantes, coordenadores e assessores técnicos mesmo não sendo uma política habitacional, de caráter estatal e participativo, como vislumbravam com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), mas um programa governamental de alavancagem financeira para o empresariado da construção civil, é ainda assim a única forma de viabilizar os seus projetos de moradia popular e em parte o equacionamento do déficit habitacional. Para outros, o Entidades e a Caixa com suas normativas, portarias e documentos oficiais "engessaram" os movimentos sociais, levando-os a um processo de institucionalização, sendo tratados como empresas ou organizações não-governamentais. Por isso é preciso pensar em financiamentos alternativos que garantam sua autonomia e respondam aos seus princípios regimentais, estatutários e programáticos.

Tais posições provocaram tensões dentro do Movimento e entre Assessoria Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é possível observar que dentro do grupo formado realizam-se uma série de desagrupamentos e reagrupamentos. Nesse caso, o Movimento desagrupa-se na pauta sobre o financiamento do Entidades, mas reagrupa-se em pautas de esquerda e progressistas, que sejam contrárias as ideias ditas direitosas, como por exemplo: *impeachment* de Dilma Rousseff, Fora Temer e Reforma da Previdência.

O que nos mostra como os meandros a nível nacional reverberam em outras organizações sociais; de como crises políticas e econômicas ensejam crises familiares e existenciais, e a depender do teor dos acontecimentos elevam lideranças enquanto responsáveis pelo curso de processos históricos; seja na personificação da crise ou da esperança. E revelam amiúde que corpos, instituições, movimentos e sociedades não são monolíticos e apresentam indispensavelmente suas múltiplas facetas.

A ASSESSORIA TÉCNICA

De acordo com Bourdieu (1990), a Universidade é um "lugar de luta para saber quem no mundo social está fundamentado para dizer a verdade" (p. 116). Deste modo, a Universidade enquanto *lócus* privilegiados da produção de conhecimento técnico e científico – de antemão considerando as especificidades de cada país, cultura e sociedade – tem mudado historicamente; tanto no que concerne aos paradigmas teórico-metodológicos, como aos engajamentos políticos dos setores que a compõem. Se partirmos de uma observação mais acurada, podemos afirmar que tais paradigmas, mesmo os defendidos enquanto neutros, objetivos e imparciais, são atravessados, senão fundamentados, pelos mais diversos alinhamentos político-ideológicos. Assim, em nossa análise, compreendemos a Universidade enquanto um lugar heterogêneo e permeado por conflitos e disputas, sobretudo, as que se referem ao devido papel da Universidade, de governos e da sociedade civil.

Quando aqui citamos o termo Universidade o fazemos diante daquilo que nos foi possível observar nas instituições que assessoram o Movimento, dentre as quais estão: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB), Núcleo de Assessoria Jurídica Popular (NAJUP)

Luiza Mahin; Núcleo de Solidariedade Técnica (SOLTEC); Núcleo Interdisciplinar de Desenvolvimento Social (NIDES); e o Projeto Muda – Mutirão Agroecológico. Logo, observar a atuação da Assessoria Técnica foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa, já que nos evidenciou a rede de articulação do MNLM em prol da realização do projeto.

A relação do Movimento com a Universidade não se faz somente pelo cumprimento de um pré-requisito da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Ministério das Cidades. Além da obrigatoriedade, todos os programas de pós-graduação da Assessoria Técnica, assumem-se, na figura de estudantes e professores, em defesa da Reforma Urbana, do Direito à Cidade e dos Direitos Humanos. Ademais, a maioria dos estudantes e professores possui uma relação longínqua e consolidada assessorando movimentos sociais, sendo no mais dos casos aquilo que define sua atuação acadêmica e profissional. Há, portanto, uma relação de troca no qual tais professores almejam uma educação "mais humana" para os estudantes e a produção de conhecimentos na resolução de problemas sociais.

De modo complementar, os coordenadores do Movimento veem tal atuação como oportuna para cumprimento de exigências burocráticas, bem como, valerem-se da legitimidade da Universidade em vistas de apoio de setores da sociedade na defesa de suas reivindicações. A análise dos núcleos, laboratórios e pós-graduações nos fez perceber, que a Universidade tem a luta pela Reforma Urbana e Direito à Cidade enquanto projeto político e para tal possui uma série de estratégias concernentes aos seus modos de atuação. Portanto, a Universidade para além do caráter tecnicista e profissionalizante compõe-se como um campo de disputas – técnicas, discursivas, epistemológicas, políticas e orçamentárias –, definindo-se, desta feita, não somente em termos de conhecimento científico, como também de engajamentos que realocam socialmente sua posição no mundo.

Ao mesmo tempo em que o Movimento quer representação e reconhecimento de suas demandas e reivindicações, o que explica essa simbiose de legitimidade ou sistema de prestação e contraprestação com a Assessoria Técnica – uma relação de interdependência, retroalimentação e complementaridade, – faz-se também pela autonomia e autodeterminação, uma vez que o Movimento tem a si próprio como o principal detentor das instâncias de deliberação e encaminhamento, sobretudo nas decisões que envolvem: o (i) teor da formação político-pedagógica das famílias; (ii) as prioridades do projeto arquitetônico-urbanístico; e (iii) os tipos de financiamento. Em tempo, essa simbiose faz-se em duas vias: do Movimento para a Universidade: através da qual esta torna-se mais "social", utilizando o conhecimento técnico, teórico e metodológico a serviço das necessidades da sociedade; da Universidade para o Movimento: na qual este conhecimento torna o Movimento um grupo confiável e responsável diante da luta pela moradia; já que é retratado, sobretudo, pela mídia *mainstream* como "um bando de "baderneiros e vagabundos". Contudo, essa relação nem sempre é equilibrada, caracterizando-se por uma série de conflitos, uma vez que a Assessoria, que se constitui como militância social e política para os que dela fazem parte, equipara-se ao Movimento na luta por moradia e disputa com o Movimento os marcos táticos e estratégicos de como a luta deve ser feita. Com isso podemos concluir

que para a Assessoria sua relação com o Movimento é não o fim do seu engajamento político, mas o começo de um processo de luta no qual tem papel fundamental.

A RELAÇÃO COM AS FAMÍLIAS

Segundo Noêmia Magalhães (2017), uma das coordenadoras do Movimento em Duque de Caxias, a Ocupação não é um "abrigo", uma vez que o Movimento não faz "caridade", "filantropia", ou "assistência social"; não tem, portanto, um caráter confessional e benemerente.

Apesar de entender a pressa das famílias, Noêmia reitera que "tempo do Movimento não é o tempo do poder público", uma vez que o Movimento não é o Governo Federal, a Prefeitura ou a Secretaria de Habitação. Ou seja, as famílias não devem somente fazer o cadastro e voltarem quando as casas estiverem prontas, mas participarem ativamente da formulação e execução do projeto – até mesmo porque das 180 famílias somente 105 serão selecionadas a partir do critério da participação efetiva. O Movimento, portanto, não é um simples paliativo diante da falta de políticas públicas, mas sim por excelência a organização que elabora projetos de habitação social de caráter "popular", "solidário" e "coletivo".

Enquanto um espaço de resistência, a Ocupação é uma maneira de fazer a cidade surgir através de uma nova forma de morar: uma metonímia da cidade ideal. Na Ocupação, as casas não podem ter cadeados, somente tramelas que fecham por dentro. Cadeados representariam a separação entre pessoas suspeitas e insuspeitas. Constituindo-se enquanto um espaço de respeito aos pertences pessoais e familiares, a ausência dos cadeados torna-se fundamental para que todos aprendam a não destruir ou pegar as coisas uns dos outros. Ademais, de acordo com os coordenadores, cozinha[9], banheiro e lavanderia coletivos existem para instaurar uma nova socialização através da distribuição equânime de tarefas. Já a vigilância da Ocupação deve ser constante, uma vez que mesmo conquistada a destinação da terra, não se pode prever a atuação do poder público ou mesmo de milicianos e grupos de extermínio.

De acordo com os coordenadores do Movimento, "a cozinha é a pedagogia" do convívio diário e da consciência ambiental porque ensina os moradores a terem nas refeições uma responsabilidade coletiva, além de ser um espaço de socialização de modos de preparo, utilização de alimentos e reciclagem.

Isso porque, além de escala, o funcionamento da cozinha depende da cotização de itens básicos de alimentação. O que traz outra questão conflituosa. Os ocupantes com renda afirmam que a distribuição não é equânime, já que "sustentam" aqueles que não trabalham. Para os ocupantes que trabalham, os que não o fazem são "acomodados", "vagabundos", preguiçosos e "aproveitadores". Ou seja, o não trabalho não é visto simplesmente como falta de emprego no mercado, mas falta de disposição ou "vergonha na cara", uma vez que qualquer um pode fazer "uma faxina ou procurar um chão para capinar". Assim, de acordo com estes ocupantes, a cozinha, em vez de prezar pela coletivização da vida, seria somente uma espécie de assistencialismo, no

[9] Na cozinha coletiva, as "famílias" e os "solteiros" colaboram com itens de cesta básica e um valor, respectivamente R$150 e R$ 100. Na cesta básica contém: arroz, feijão, macarrão, café, açúcar, extrato de tomate, vinagre, sal, alho, esponja, desinfetante, sabão em pó e detergente.

qual pessoas que já não têm muitas condições precisam ainda dividir com aqueles que não contribuem.

Para os coordenadores do Movimento, a cozinha coletiva por mais importante que seja, é de caráter provisório. O seu fim se dará quando os melhoramentos propiciarem condições para que cada uma das famílias possa ter sua própria cozinha. Contudo, há discordâncias entre os coordenadores, porque alguns acham que os atritos entre os moradores é motivo cabal para o encerramento das atividades da cozinha coletiva. De outro lado, há aqueles que defendem a sua continuidade, já que várias famílias ainda dependem dela para a sua sobrevivência. O que para eles não é necessariamente uma falha da cozinha, mas da pedagogia do Movimento em convencer as pessoas da necessidade da coletivização da vida.

De todo modo, a luta tem seus expedientes. Coisas que imperiosamente precisam ser feitas; do contrário, não é luta. Pelo menos é que observamos nas táticas e estratégias do Movimento em relação às famílias ocupantes e as inscritas no projeto.

As casas ainda não foram construídas. Tudo ainda está em projetos, existindo em cursos, reuniões, mutirões e assembleias; o que dá conta de tangibilizar algo que está por vir. Logo, a comunhão de sonhos, desejos e imaginários é uma tentativa, porque diversos podem ser os interesses. Entretanto, há momentos em que esses tornam-se inconciliáveis.

As famílias do projeto não são necessariamente militantes do movimento, mas de alguma forma espera-se que se tornem. Por isso, a pedagogia do MLNM tem exigido das famílias inscritas no projeto o comparecimento em atos e manifestações pelas cidades do Rio de Janeiro, Duque de Caxias ou Brasília. Contudo, em certo momento, uma das inscritas revelou que se isso for uma obrigatoriedade ela terá que sair do projeto. Ela é Testemunha de Jeová e para justificar a sua saída mobilizou uma série de argumentos baseada na Bíblia. Apesar de reconhecer a necessidade da luta para fazer cumprir certos direitos constitucionais, sobretudo os relacionados à moradia, ela não concorda com o repertório de performance do enfretamento: ocupações em espaços públicos, palavras de ordem contra o governo ou o sistema capitalista.

Para tal mulher, a luta política é uma luta terrena e mundana, que não levará à graça, ao livramento ou ao arrebatamento. Ela já foi recrutada por Jesus Cristo para a luta maior, divina e transcendental. Logo, fazer parte da luta política não é somente ir contra os desígnios de Deus, como também negar a Bíblia enquanto prescrição da verdadeira luta. Os coordenadores do Movimento tentaram convencê-la, enfatizando que a cidadania só se faz com essa luta que ela diz ser insignificante diante dos projetos, incontornáveis, que Deus tem para as nossas vidas. Uma das coordenadoras do Movimento, também evangélica de denominação presbiteriana, acionou alguns fundamentos em comum, citando livros, passagens e versículos bíblicos que não proíbem e, que até de certo modo, orientam os fiéis para a luta terrena e não somente no plano espiritual.

A partir desse conflito, pudemos compreender que movimento social e religião equiparam-se quando exigem a recodificação de condutas, sejam interditos ou permissões, ou mesmo uma nova concepção de vida social e espiritual. Espiritual na medida em que os ritos do Movimento envolvem analogamente certa efervescência coletiva e renovação do sentimento de pertença, que fazem dos indivíduos mais do que

um ajuntamento, quando sim organicamente uma comunidade fundada na crença de que um futuro melhor é possível. Contudo, à medida que a religião não abre mão de sua doutrina, o Movimento não abre da sua. De todo modo, a coordenadora orientou-a, propondo que ela buscasse em alguma liderança de sua Igreja conselhos que lhe ajudasse a encontrar na Bíblia algo que pudesse corroborar com preceitos do Movimento. Caso contrário, não teria como ela ficar no projeto.

A questão religiosa envolve também uma das famílias ocupantes, cujos membros - um casal com quatro filhos – são evangélicos neopentecostais. O que pode ser percebido pela vestimenta característica; a mãe e filha, por exemplo, usam um roupão colorido que cobre todos os membros do corpo, além de manterem os cabelos sempre presos em um coque. A família participa de todas as atividades da Ocupação, comparecendo em atos, mutirões e assembleias – diferentemente das Testemunhas de Jeová não demonstra problemas em participar da dramatização da luta. Em contrapartida, expõe outros conflitos. O discurso religioso, sobretudo por parte da mãe da família, faz-se presente em qualquer conversa que estabelece com terceiros. Sua história de vida é sempre contada na série perdição-chamado-provação-livramento-glória. Em sua interpretação, a religião traz a predestinação, que fundamenta não só o futuro, como também atribui novos sentidos aos acontecimentos passados, que outrora causas de grandes sofrimentos, são agora justificados como imprescindíveis para a valorização da vida cristã.

Com isso concluímos que a inserção de famílias evangélicas no projeto é considerada um dilema para os coordenadores de Duque de Caxias. Não que o problema seja em si religioso, mas sim pelo fato de algumas denominações de fé divergirem da luta do Movimento em aspectos cruciais. Até porque não só o MLNM, mas diversos movimentos sociais de luta pela moradia, sobretudo entre as décadas de 1980 e 1990, estabeleceram engajamentos conjuntamente com setores da Igreja Católica – desde as ações e políticas de organização comunitária empreendidas pela Cruzada São Sebastião (VALLADARES, 2005; SIMÕES, 2008) àqueles relacionados à teologia da libertação e que defendiam posturas progressistas diante dos problemas sociais (MACHADO, 2016). Ademais, o processo de redemocratização, conhecido com um período de “efervescência movimentalista”, é marcado pela atuação de entidades políticas e da Igreja Católica, sobretudo, as Pastorais e Comunidades Eclesiais de Base (CEBS) enquanto “centro mobilizadores “e de “ação coletiva” (TIMMER, 2011, p. 1).

Entretanto, segundo os coordenadores do MNLN, a Igreja Católica não exerce o mesmo protagonismo de décadas passadas, e a relação com seus segmentos progressistas é cada vez mais raro. A compreensão de tal mudança tem sido imprescindível para analisar o perfil das composições familiares arregimentadas pelo Movimento.

Os coordenadores do MNLM de Duque de Caxias afirmam que tem sido difícil lidar com os “fanáticos-fundamentalistas”, uma vez que o crescimento e o fortalecimento

das denominações evangélicas[10] tem sido significativa na Baixada Fluminense, e sobrepõe-se as camadas mais populares e de baixa renda, que é a situação das famílias inscritas no projeto. O que, portanto, soma-se aos desafios pedagógicos do Movimento em prol conscientização das famílias.

A vida na Ocupação tem como um dos seus desafios a superação das mínimas condições de habitabilidade: espaços úmidos, ventilação e iluminação inadequadas, ausência de escoamento das águas pluviais, abastecimento de água e esgotamento sanitário irregulares. Assim, um dos objetivos da Assessoria Técnica e do Movimento é desenvolver soluções que promovam bem-estar e qualidade de vida aos ocupantes, através de mutirões e financiamentos coletivos. Em nossa pesquisa, observamos que as condições de habitabilidade não são o maior problema para os moradores e coordenadores, uma vez que, apesar de tais condições, a permanência fundamenta-se na promessa de melhoramentos e da realização do projeto habitacional – este fundamentado na distribuição equânime de bens, serviços e equipamentos urbanos e comunitários, e em atividades de geração de renda e emprego. A oportunidade de morar na Ocupação é compreendida pelos moradores como um ato de solidariedade – diferentemente da caridade ou da filantropia cuja ajuda é unilateral e não envolve contrapartidas e comprometimento com retribuições – pelo qual são agradecidos, por significar em suas vidas uma espécie de evento extraordinário; “sorte” ou “presente de Deus”.

Ademais, o intuito dos coordenadores é positivar as condições de moradia como uma forma de ensejar valores como resistência, engajamento e coletividade; de fazer com que os moradores experimentem materialmente a necessidade de desenvolver relações comunitárias em vistas da manutenção do espaço. Portanto, as limitações de moradia na Ocupação são entendidas como possibilidades para a transformação da vida social e humana, e não enquanto justificativas para o não encorajamento ou desencorajamento diante de dificuldades e sofrimentos. Entendemos, portanto, que a luta tem sentido pedagógico quando ela é um exercício consciente e consciencioso de reflexão e responsabilidade, sobretudo, nas situações de privação, precariedade e acirramento de opressões e violências.

Observamos que a vida na Ocupação possui uma dinâmica própria do morar-e-resistir, que exige a adequação ao código de conduta e práticas concernentes a coletivização da vida. Os coordenadores do Movimento antecipam que a não adequação ou cumprimento dos valores do MNLM é algo de certo modo esperado, e por isso acreditam que a rotatividade entre as famílias é algo natural em um projeto de luta pela moradia. Em um primeiro momento, tínhamos como certo que o processo de formação

[10] “Uma recente pesquisa [2017] feita pelo instituto Datafolha mostra que três em cada 10 brasileiros (29%), com 16 anos ou mais, são evangélicos. Deste número 22% são pentecostais e pertencem a igrejas como Assembleia de Deus, Igreja Universal do Reino de Deus, Congregação Cristã e Igreja do Evangelho Quadrangular; já os outros 7% pertencem a outras ramificações do protestantismo, como as igrejas Batista, Metodista e Presbiteriana, chamadas de evangélicas históricas.” Informações disponíveis em: <http://www.semprefamilia.com.br/quais-sao-e-qual-o-perfil-das-10-igrejas-evangelicas-mais-numerosas-do-brasil/ >. Acesso em 21 jan. 2018.
Assembleia de Deus, Congregação Crista do Brasil, Igreja Universal do Reino de Deus, Igreja Internacional da Graça de Deus, Igreja Mundial do Poder de Deus, Igreja Adventista do Sétimo Dia, Igreja do Evangelho Quadrangular, Igreja Adventista do Sétimo Dia, Igreja Pentecostal Deus é Amor, Igreja Luteranas, Igreja Batistas, Igreja Presbiterianas e Igreja Metodistas.

político-pedagógico transformaria necessariamente os moradores da Ocupação em militantes; o que não se confirmou. Isso porque existe entre os moradores uma série de níveis de engajamentos, passando por momentos de maior ou menor envolvimento. Por isso, uma das principais atribuições dos coordenadores do Movimento e da Assessoria é a manutenção da crença dos ocupantes e inscritos no projeto. De todo modo, a vida na Ocupação, aquela que antecede a realização do projeto, funda uma espécie de sociedade especial, uma vez que configura-se enquanto um *rito de passagem* ou *liminaridade* entre a moradia idealizada para a moradia realizada. Assim, sob a insígnia da devoção militante, a vida na Ocupação formaliza, sacramenta e cerimonializa os momentos da vida em etapas de evolução e superação, fundando uma série de temporalidades, em consonância ou a despeito do tempo cronológico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MNLM é um grupo social que pretende reunir pessoas “pobres”, “desempregadas”, “assalariadas”, “exploradas”, “expropriadas” “dominadas” e “oprimidas” nos mesmos princípios e valores em defesa de direitos sociais, humanos e constitucionais. Os coordenadores e militantes mais antigos são aqueles que formam o núcleo duro do Movimento, e mantém o MNLM através da conversão das famílias em militantes do Movimento. Contudo, é esperado que nem todos os integrantes das famílias se transformem em militantes do Movimento, sobretudo por se assumir a dificuldade de manter-se o engajamento e o comprometimento na luta, uma vez que é preciso compartilhar de um conjunto de crenças, sonhos e imaginários, nos quais vislumbra-se que o projeto do Movimento irá se realizar social.

O MNLM e outros movimentos sociais apresentam-se enquanto uma proposta diferenciada de socialização e sociabilidade no qual opressões, violências e constrangimentos, comumente reproduzidos em sociedade, são evitados a partir de um processo de conscientização no qual seus integrantes refletem sobre graus de dor e sofrimento que podem causar em terceiros, e que, consequentemente, podem ser prejudiciais para uma vida em sociedade. Ademais, elaboram-se vantagens de se valorizar princípios como respeito, solidariedade e responsabilidade em vistas de uma existência humana mais justa, equânime, igualitária e democrática, sobretudo, para os desprivilegiados social e economicamente. Assim, enquanto um movimento de luta por moradia, o MLNM não só defende a criação, regulamentação e cumprimento de direitos sociais, como também configura-se enquanto um espaço de promoção de cidadania por si só, uma vez que sua atuação política faz-se através de atos, ocupações, manifestações, assembleias e confraternizações a partir dos quais os militantes buscam se expressar politicamente. Além do que, pretendem estender os valores propagados no Movimento para outros grupos e para sociedade de maneira geral. Transformando, em suma, a luta social em um valor ético e moral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos: Novas Leituras. In: Humanitas. UFMG, 2000.
BOITO Jr, Armando. As Bases Políticas do Neodesenvolvimentismo. Fórum Econômico da FGV/São Paulo. Edição de 2012. Disponível em:

<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf >. Acesso em 01 dez. 2014.
BOURDIEU, Pierre. Coisas Ditas. São Paulo: Brasiliense, 2004.
CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. A Reestruturação do Setor Imobiliário e o Programa Minha Casa, Minha Vida. p. 81-104. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). Estado e Capital Imobiliário: Convergências Atuais na Produção do Espaço Urbano Brasileiro. Belo Horizonte:Editora C / Arte, 2011.
CERTEAU, Michel de. A invenção do Cotidiano: vol. 1 Artes de Fazer. Petrópolis: Vozes, 1994.
MACHADO, Luiz Antônio da Silva. _____. Fazendo a Cidade: Trabalho, Moradia e Vida Local Entre as Camadas Populares Urbanas. Coleção Engrenagens. 1ª ed – Rio de Janeiro. Mórula, 2016.
MELLO, Irene De Queiroz e. Trajetórias, Cotidianos e Utopias de uma Ocupação no Centro do Rio de Janeiro. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro (mimeo).
MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, Planejamento e a Perspectiva de um Urbanismo Humano. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V.18, no 3, 2016. Disponível em:< http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499/4751>. Acesso em 20 out. 2017.
OLIVEIRA, Gerson de Lima; SILVA, Marcelo Kunrath. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado- Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 86-12.
SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. Revista Novos Estudos. n.85.p. 83-103. Novembro/2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000300004&script=sci_arttext>. Acesso em 20 fev. 2015.
SIMÕES, Soraya Silveira. Taller del Bien Común: Usos y Significados de la Categoría 'Comunidad' en las Arenas Públicas Cariocas. In: Ciudades Populares: Acceso a suelo urbano para todos? Volume IV. Clacso. 2016. p. 171-208.
_____. Cruzada São Sebastião do Leblon: Uma Etnografia da Moradia e do Cotidiano dos Habitantes de um Conjunto Habitacional na Zona Sul do Rio de Janeiro. 2008. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação Social de Mercado. Belo Horizonte, Editora C/Arte. 2012.
TIMMER, Patrick. Religião e Movimentos Sociais: Os Evangélicos no Movimento de Moradia em São Paulo. Trabalho apresentado no XII Simpósio da ABHR, 31/05 – 03/06 de 2011, Juiz de Fora (MG), GT 07: "Periferia urbana, religião e violência." <https://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/2011-artigo-timmer_patrick.pdf>. Acesso em 20 jan. 2018.

DIREITO À CIDADE E POLÍTICA HABITACIONAL: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA "MORAR FELIZ" EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda

Universidade Cândido Mendes – Docente do Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades
serpanogueira@gmail.com

INTRODUÇÃO

O artigo tem por objetivo analisar o processo de construção social das moradias produzidas pelo programa "Morar Feliz" (2009-2016), observando se, de fato, esta política garantiu até o momento o direito à cidade, considerando o seu planejamento, implementação e impacto sobre a população assistida, bem como de seu entorno. Trata-se do resultado de uma pesquisa que tem sido realizada desde 2010, acompanhando os resultados e impactos deste programa habitacional realizado em Campos dos Goytacazes, divulgado pelos seus gestores como "*o maior programa habitacional do interior do Brasil*", tendo por meta construir e doar integralmente 10 mil moradias utilizando os recursos dos *royalties* do petróleo. A política habitacional foi ressignificada neste contexto de cidade média, considerando os recursos municipais empreendidos em um programa próprio, o qual, dadas as devidas proporções, acabou por competir com a esfera federal – não somente em termos políticos, mas também simbólicos – na busca por demarcar e remodelar o território municipal.

À medida que os conjuntos foram edificados e construídos, e que as famílias os ocupavam e iniciavam o reassentamento, tornava-se evidente não se tratar apenas de uma nova casa, ou seja, de um novo espaço físico, mas de um processo de mudança em diversos aspectos. Contudo, também pareciam ocorrer permanências evidenciadas ao longo da pesquisa: a violência, a falta de emprego, transporte, dentre outros aspectos, aclaravam os diversos obstáculos e o constrangimento aos quais os "beneficiários" estavam expostos, incitando a busca pela compreensão apurada desta política e de seus reais efeitos sobre a vida dos moradores. Tratamos, neste sentido, da apropriação social do espaço, e de como estes moradores refazem suas vidas após este processo de reassentamento, suas trajetórias e sociabilidades.

Diante do exposto, este estudo tem buscado analisar o impacto deste programa habitacional na vida dos moradores assistidos, a partir de um quadro analítico que busca associar habitação e direito à cidade, estruturando, desta forma, quatro eixos norteadores para a coleta e a análise dos dados: Inserção Urbana (1); Inclusão Social (2); Centralidade Política e Territorial (3); e Cidade como obra e construção coletiva (4). Entendemos, com isto, que o direito à cidade é mais do que apenas ter acesso à moradia, mas também à vida urbana, à capacidade de decidir e de fazer e refazer os espaços de vida e sentido, e no seu contexto mais pleno de emancipação social.

Define-se como a estratégia nesta investigação social a combinação de diferentes métodos de recolha e análise da informação. Para tal foi utilizada a pesquisa quantitativa, por meio de questionários aplicados (durante o ano de 2013/2014) aos moradores dos conjuntos habitacionais (364 questionários em 11 conjuntos habitacionais) e de casas do entorno próximo (266 questionários); e qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas com os agentes municipais responsáveis pelo programa (Durante os anos de 2012/2013), e mais recentemente, com moradores dos conjuntos habitacionais. Estas entrevistas com residentes foram realizadas a partir de dezembro de 2017, o que tem nos permitido dar continuidade à pesquisa ao aprofundar, qualitativamente, o entendimento quanto ao processo de mudança, observando as principais transformações ocorridas nestes conjuntos habitacionais desde sua entrega aos moradores.

Para dar conta desta questão, este artigo está dividido em quatro sessões: esta introdução, na qual foi apresentado o seu objetivo e metodologia; a segunda parte, composta pelo quadro teórico, em que discutiremos a política habitacional à luz do conceito de direito à cidade; na terceira sessão, serão apresentados os dados analisados sobre o programa Morar Feliz, entendendo suas percepções por parte de gestores municipais e de alguns moradores entrevistados; e por fim, nossos apontamentos e considerações finais.

POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À CIDADE: CONVERGÊNCIAS TEÓRICAS E PRÁTICAS

Para além de ser uma mercadoria, a habitação é, acima de qualquer aspecto, um direito social, um "bem necessário" ao ser humano. A moradia, enquanto direito, não diz respeito a apenas ocupar uma casa, mas ter acesso a uma inclusão urbana e social, a equipamentos e serviços públicos, à participação e delegação sobre a cidade.

O direito à moradia como um "bem necessário" pode ser encontrado na maior parte das constituições de países democráticos. O acesso a uma habitação "digna", tratada em diversas constituições nacionais, acata a sua função social, entendendo-a como um ponto essencial para a inserção social e o exercício da cidadania. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) apresenta a moradia como um direito a um padrão de vida adequado, ao acesso a um lar e a uma comunidade segura para viver em paz, com dignidade e saúde física e mental.

Entretanto, apesar de ser reconhecida como um direito social, a habitação considerada digna ainda é um privilégio para milhões de pessoas em todo o mundo, constituindo-se um desafio para diversas administrações públicas. Os obstáculos no acesso à moradia e na intervenção pública neste setor são muitos e, para compreender esta complexidade, primeiramente, deve-se apontar a habitação como um bem que possui características peculiares, fazendo com que a dinâmica do funcionamento do mercado habitacional seja bastante diferente dos demais. A habitação, sob o ponto de vista de muitos, não significa apenas o acesso a um bem de consumo, mas também a uma mercadoria em potencial, com expectativas de valorização permanente.

No capitalismo, a habitação é uma mercadoria como qualquer outra e a sua produção é uma das mais importantes áreas de aplicação do capital. A habitação está sujeita a um processo especulativo decorrente deste modo de produção, em que o espaço urbano é apropriado pela iniciativa privada, em detrimento do bem-estar coletivo. Em decorrência do seu elevado preço, muitas pessoas não conseguem usufruir deste bem e, por conseguinte, de seus serviços.

Na prática, o direito à habitação é pouco reconhecido como fundamental à vida humana, sendo entendido, principalmente, como uma mercadoria e um investimento. Isto elucida o abalo que a especulação imobiliária e o endividamento das famílias conheceram ao longo das últimas décadas no Brasil. Isto porque o campo da habitação é uma das políticas sociais que tem demonstrado, visivelmente, um profundo desrespeito pela dignidade humana, ao mesmo tempo em que se promove a culpabilização dos que não conseguem acesso à moradia. Entretanto, o não cumprimento do direito à moradia não é um problema individual, mas social e político (ROLNIK, 2009).

O mito de que o mercado se autorregula pela lei da oferta e da procura não funciona no setor habitacional. Na verdade, este mercado se regula pela capacidade máxima de endividamento dos indivíduos, trazendo a habitação como um bem caro e não compatível com o salário médio do trabalhador brasileiro . Adquirir uma habitação pode gerar uma dívida a ser paga, de acordo com a média de financiamento brasileiro, em 20 a 30 anos, ou seja, o período de uma vida ativa de um trabalhador.

Neste contexto urbano, em que a privação da cidade é determinante a alguns grupos, pouco espaço é destinado às camadas populares e, geralmente, as favelas surgem em áreas desprezadas pelo mercado, cujo zoneamento oficial as identifica como sendo áreas para fins não urbanos, de riscos e/ou proteção ambiental, sem equipamentos e serviços públicos. Normalmente, estes territórios são sujeitos à desapropriação, e todo o investimento realizado pelas famílias durante anos para construção da moradia pode desaparecer através de retomadas judiciais. Muitos destes conflitos, no qual o estado é conivente e alega apenas cumprir uma "decisão judicial", acabam por servir a interesses privados e especulativos, suprimindo as necessidades reais de famílias que são alijadas do solo urbano.

Sob esta perpectiva, esta disputa pelo solo urbano define a aplicação de recursos, de instalação de equipamentos e serviços na cidade. As regiões concorrem por estes investimentos, que não só melhoram a qualidade de vida, como também conferem status a seus ocupantes. Desta forma, neste processo de disputa, observa-se, constantemente, a degradação da qualidade de vida das camadas populares, detentora de pouca influência sobre a agenda pública e na intervenção estatal. Assim, o papel do Estado torna-se importante, como um agente influente na melhoria ou piora dos graus de pauperização da população, uma vez que cabe a este distribuir os equipamentos e serviços coletivos, bem como os subsídios à habitação e ao acesso à terra urbanizada. Desta forma, o investimento realizado pelo Estado no tecido urbano é um elemento de valorização diferencial da terra, fazendo do poder público um importante ator no processo de especulação imobiliária e da segregação social (KOWARICK, 2009a).

Os investimentos públicos acabam por se concentrar nas áreas onde vivem e trabalham os grupos de classes média e alta, maximizando a acumulação, em detrimento da massa de trabalhadores. A desigual produção do espaço gera zonas determinadas para as camadas superiores, com custo econômico alto, mas baixo ônus social, uma vez que é servido de bens e serviços públicos. Em contrapartida, parte da população, moradores de favelas e áreas periféricas, vivem em zonas de baixo custo econômico, mas alto ônus social, tendo em vista a espoliação urbana sofrida. O preço da urbanização e de processos especulativos recai sobre aqueles que não têm condições políticas e econômicas de pagá-lo.

O solo urbano, ou seja, a terra urbanizada e bem localizada para todos, é um dos principais dilemas enfrentados por qualquer política habitacional. Há um grande embate entre a população que necessita de habitação, os agentes públicos e as empresas construtoras, ou seja, os diversos atores envolvidos no processo de produção da moradia popular, pela terra urbana. Neste sentido:

> As propostas de política fundiária e imobiliária não devem se restringir à captação da valorização imobiliária, embora ela seja fundamental,

> mas devem interferir nos procedimentos que assegurem a função social da propriedade, o que exige registros e cadastros rigorosos de propriedades imobiliárias (públicas e privadas) e a democratização dos investimentos públicos na cidade. Para tanto, a lei é importante, mas não basta. Sua aplicação também passa pela correlação de forças, especialmente em países como o Brasil, no qual o poder político, patrimônio e poder econômico se confundem.
>
> (MARICATO, 2008, p. 88)

De acordo com Maricato e Loconte (1997), a habitação, como uma mercadoria especial, demanda terra urbanizada e financiamento para sua produção e venda. Neste sentido, também possui uma ligação com o poder local e os interesses que o definem, uma vez que disputa os investimentos públicos na área urbana. Estes investimentos estão inerentes à valorização imobiliária e fundiária, constituindo, desta forma, um palco de lutas pela localização urbana. Neste sentido, as intervenções públicas na área habitacional precisam considerar a função social da cidade, ou seja, que ela não seja apenas construída para o lucro dos negócios imobiliários.

Entretanto, para Maricato (2008), no Brasil, não se necessita unicamente de habitação, mas de cidades. Neste sentido, seria necessário convergir o direito à habitação com o direito à cidade - este mais amplo - o entendendo como acesso à urbanidade, a equipamentos e serviços urbanos, à centralidade e à decisão. Ele compila diversos direitos fundamentais ao cidadão. Neste contexto, não há como pensar habitação social, ou seja, aquela provida pelo Estado para as camadas populares, sem entender que esta deve vir acompanhada da busca pelo direito à cidade, pela democratização da mesma, inclusão, justiça territorial e social. Deve-se, neste sentido, considerar “a política do espaço, pois o espaço é político” (Lefebvre, 2016.p.65) e assim entender de que forma os programas habitacionais de interesse social são de fato estabelecidos, se buscam ou não a emancipação de seus beneficiários ou, contrariamente, se acabam por estabelecer novos espaços de exclusão e desigualdade.

Desta forma, considerando as peculiaridades da urbanização brasileira, marcada pela profunda desigualdade na distribuição de benefícios urbanos, o Estatuto das Cidades, aprovado em julho de 2001, trouxe como objetivo: “[...] garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece.” Todavia, embora balizado nesta legislação urbanística, entende-se que democratização do direito à cidade ainda se encontra distante. Isto porque este direito possui uma peculiaridade, como apontado por Lefebvre: precisa ser exercido, praticado, não bastando apenas a sua presença em leis, pois ele precisa ser transformado em prática, pela renovação da apropriação da cidade por todos aqueles que a constituem.

Claramente, há uma aposta no direito à cidade como um ponto de análise - e de luta - considerando que a riqueza e a atualidade de seu pensamento ainda fornecem explicação às contradições urbanas. Apesar dos excessos ideológicos e do aspecto datado, o direito à cidade - entendendo a cidade como uma obra coletiva, onde a participação e a busca pelos interesses comuns estão acima das precupações do capital – são ressonantes na atualidade, quando se pensa a luta pela democratização das cidades em sua totalidade. Longe de ser um conceito vazio, ele precisa ser revisitado e

atualizado frente às demandas e desafios de acesso à moradia e à cidade, enfim, para a realização de outra práxis possível.

O conceito de Direito à Cidade é o caminho apontado por Lefebvre (2001, p. 12) para a possibilidade de *síntese*, conquistada pela práxis, ou seja, "reunião daquilo que se acha disperso, dissociado, separado, e isso sob a forma da simultaneidade e dos encontros". Para o autor, a essencia da cidade deve ser entendida como obra, o que remonta a sua construção coletiva e a seu valor de uso (LEFEBVRE, 2001, p.12). Considerar o direito à cidade requer entender que ele não se constitui em um direito natural, nem contratual. Em verdade, ele corresponde à capacidade de centralidade dos grupos urbanos de interferir nas decisões sobre a cidade, sobre a produção e a apropriação social do espaço experimentado, e isto frente aos interesses capitalistas de expropriação do urbano, sendo assim uma conquista – que pode ou não existir em programas habitacionais.

Desta forma, sobre os aspectos de integração e participação, tem se observado desafios do setor habitacional relacionados às camadas populares, como no caso do Morar Feliz, na busca de não reforçar formas de segregação existentes em determinadas áreas onde o direito à cidade é incompleto, desconsiderando o todo urbano. É sobre esta discusão e seus desdobramenteos que este trabalho é pautado, ou seja, na possibilidade de que estes locais estudados - conjuntos habitacionais - sejam constituídos em sua totalidade, entendendo as políticas complementares inerentes ao habitar; e possam, ainda, representar este novo fazer urbano, de modo que o morador tenha poder de decisão e seja o protagonista deste espaço, no lugar de mero espectador de uma política de "governo".

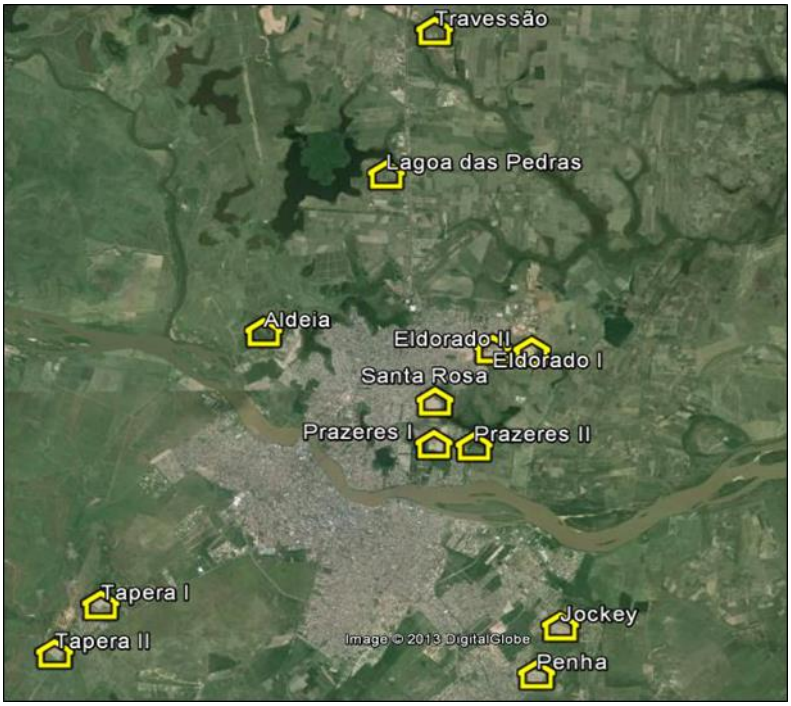
OS DESAFIOS E LIMITES DO PROGRAMA MORAR FELIZ: ENTRE O IDEAL E O REAL

Dentre os objetivos da Política Nacional de Habitação está o estabelecimento de critérios e parâmetros técnicos de orientação para as intervenções urbanas que de fato garantam a democratização da habitação social e o direito à cidade. Assim, esta investigação apresenta algumas questões que a tem orientado: tendo em vista que o programa Morar Feliz foi propagandeado pelos agentes municipais como a porta de acesso à dignidade e à cidadania, de que forma isto se cumpriu para além do direito à moradia, mas, sobretudo do direito à cidade? Qual o impacto deste programa sobre as famílias e as alterações provocadas pela moradia em suas situações de inclusão social e urbana?

O programa municipal "Morar Feliz", iniciado em 2009, teve por objetivo construir e doar integralmente 10 mil moradias, reassentando moradores de áreas de risco, assistidos pelo aluguel social[11] e, também, em vulnerabilidade social. O programa apresentou como resultado a construção de aproximadamente 6.500 unidades, na área urbana e rural. Esta pesquisa tem se debruçado sobre os conjuntos existentes na área urbana (11 unidades, ressaltando-se que o conjunto Travessão não foi entregue), considerando seu impacto, relação com o entorno e com a cidade de uma forma geral.

[11] O aluguel social é pago pela prefeitura às famílias que são retiradas de áreas de risco.

Figura 1 - Distribuição dos conjuntos do Morar Feliz estudados.



Fonte: Adaptado de Google Earth.

Cumpre ressaltar que este programa pertence a um pacote de projetos sociais que objetivaram um forte apelo popular de corte carismático, marca da então gestão municipal, bem como a preocupação com a busca da eficácia de algumas políticas públicas estratégicas de grande impacto social e político (passagem de transporte público subsidiado a R$1,00, bairro legal[12] e cheque cidadão[13]).

Desta forma, a análise do Programa “Morar Feliz”, embora tenha representado um esforço da administração local na democratização do acesso à habitação para as camadas populares, se justifica idiossincrasias existentes em seu contexto: alta arrecadação municipal em virtude das rendas petrolíferas, alto impacto na construção de casas populares, aliado à limitada qualidade dos projetos urbanísticos e da infraestrutura oferecida.

No programa de governo estabelecido em 2008, a então candidata a prefeitura, apresentou a proposta de construir casas populares com o objetivo de dar “[...] moradia e dignidade para todas as famílias que residem em locais de risco ou em condições precárias nas comunidades periféricas” (Programa de Governo, 2008). Dentre os “compromissos” firmados para a habitação, estavam o apoio e acompanhamento que seria dado às famílias:

> Cada conjunto de casas terá sua rede de proteção social, com centros comunitários incluindo creche, posto de saúde, área de convivência

[12] O bairro legal compreende a construção de redes de galerias de água e esgoto, pavimentação, urbanização, paisagismo e sinalização viária das ruas de diversos bairros de Campos.
[13] O Cheque cidadão consiste em um programa municipal de renda mínima oferecido a aproximadamente 25 mil famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O valor foi reajustado em dezembro de 2013, de R$ 100,00 para R$ 200,00, sendo custeado exclusivamente pelo município com recursos dos royalties do petróleo.

> com profissionais capacitados para orientação médica, psicológica etc., além de arborização e área de lazer (Programa de Governo, 2008).

Considerando que o Morar Feliz é pautado pela intersetorialidade, esta pesquisa buscou entrevistar os agentes municipais envolvidos em diversos órgãos, refazendo seus trabalhos e a percepção sobre o programa a partir de suas falas. Havia um consenso entre os agentes municipais entrevistados quanto à "*grandeza*" quantitativa do Morar Feliz, divulgado por este motivo como um programa "*ousado*". A sua principal característica parecia ser a "boa utilização dos royalties", tratada pelos agentes entrevistados como uma especificidade daquela gestão municipal.

Além disto, como discurso institucional, bem reproduzido e também defendido durante as entrevistas, pode-se dizer que, guardadas as devidas proporções, o "Morar Feliz", de forma concomitante, acabou por competir com o Programa "Minha Casa Minha Vida". Não havendo adesão ao programa federal inicialmente, buscou-se uma "exclusividade" no tratamento das questões habitacionais para as camadas de baixa renda - justamente no setor de 0 a 3 salários, aquele que confere a este tipo de política maior legitimidade social e apoio popular - imprimindo na cidade a "marca" da gestão municipal e de seu grupo político.

> Acho que é o maior programa do país. Acho não, é. Já estive em reuniões em Brasília, com a Secretaria de Habitações. Nenhuma outra cidade tem um programa como esse, com recurso próprio. Algumas outras capitais têm maior número de casas, mas pelo "Minha Casa, Minha Vida", não com recurso próprio. Com recurso próprio é o maior programa habitacional do país. (Entrevistado 2, Diretoria da EMHAB, Informação Verbal)

Afastou-se, assim, qualquer possibilidade de "promoção" federal ou estadual em território campista. O alcance do programa, de acordo com os relatos, é pautado no impacto social do realojamento de moradores de áreas de risco e em vulnerabilidade. Os entrevistados dão ênfase ao discurso do resgate da "*dignidade*" e da "*cidadania*" como resultado do realojamento e da aquisição de uma nova moradia. Este aspecto apontou para a busca por uma legitimidade social do projeto, que não se baseia somente no "*dar a casa*", mas melhorar as condições de vida dos moradores assistidos. Sobre os objetivos do Morar Feliz:

> O Morar Feliz tem o objetivo fundamentado na melhoria da qualidade de vida do indivíduo, né? É onde você tira como "público alvo principal" famílias das áreas de risco insalubre, e famílias que são fatalmente vulneráveis. E é onde damos uma qualidade de vida, pra essa família melhor. É resgate pela cidadania e valorização da autoestima. Fundamentado, né, oficializado num decreto municipal que nos dá subsídios jurídicos de estar trabalhando nessa questão habitacional. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

O trabalho gerado pelo programa, desta forma, é relatado por objetivos que vão além do reassentamento, mas trazem um forte apelo popular através da justificativa da "*melhoria da qualidade de vida*". Como afirma um entrevistado da SMFAS, não se trata

de uma política remocionista, já vivenciada por gestões públicas anteriores no Brasil[14], uma vez que a prefeitura buscava resultados que transformassem a realidade social dos moradores:

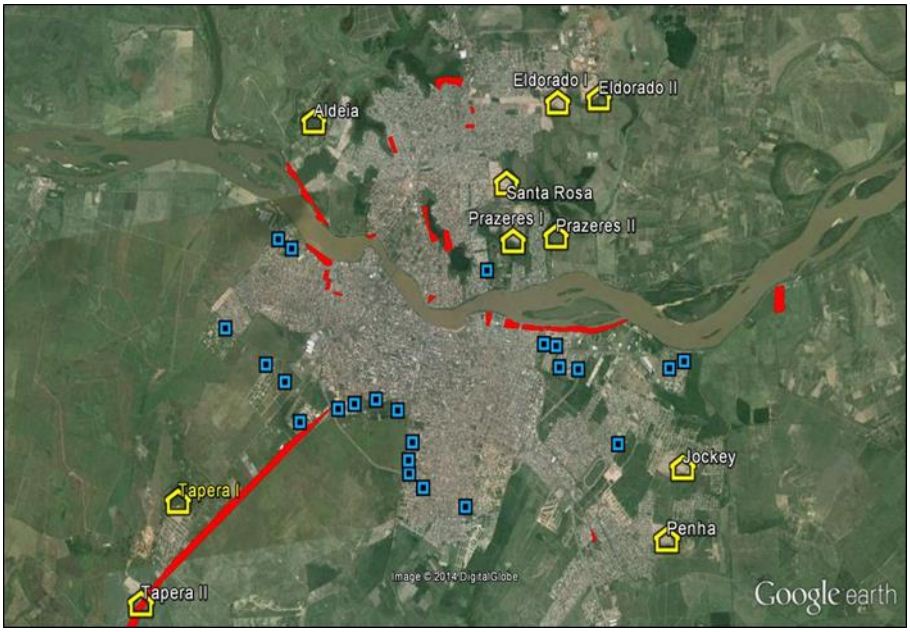
> Quando você fala em "remover favela" eu acho que seria uma visão mais ampla. Porque você tira d'um lugar e coloca em outro. Então não é um trabalho de cunho social. Porque só transfere a família e não modifica a realidade de vida, é tipo, eu faço algo que promovo a sua qualidade de vida [...] E o bom é quando você faz a transferência com resultado, e o resultado sempre deveria ser positivo. Então é dar uma vida mais digna à população. Com locais que eram ocupados indevidamente, que hoje está sendo retomado pelo poder público e fazendo algo que dê esporte, lazer, cultura a essa população. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz)

Com um forte apelo popular, a gestão municipal buscou se distanciar de qualquer comparação com a memória "remocionista" vivenciada na década de 70 e 80 na história da política habitacional brasileira. Apesar de grande parte dos moradores alocados nos conjuntos habitacionais do Morar Feliz serem oriundas de áreas de favelas, e de a prefeitura publicizar os resultados positivos do Censo 2010, o qual apontou a diminuição destas áreas no município, o discurso da "*retirada do risco*" parece ser preferido como justificativa do programa. Ele implica em um cunho "ambientalista" e de "sustentabilidade", pautas atuais que conferem uma legitimidade maior ao programa, o que fica evidenciado na fala dos agentes municipais entrevistados.

Esta pesquisa tem observado que, apesar dos ganhos referentes ao acesso a uma nova moradia, as famílias residentes dos conjuntos do Morar Feliz continuam distantes de uma inclusão urbana e social, e por consequência, do direito à cidade. Sem negar progressos alcançados, ao menos a nível quantitativo, a produção da habitação social dirigida a segmentos mais vulneráveis da população continua a merecer reflexão, considerando os resultados negativos de alguns projetos habitacionais, dentre eles o do Programa Morar Feliz, acarretando a produção de territórios fragmentados, bem como na repetição de intervenções estereotipadas e impessoais. Neste contexto, esta mantida a constituição analítica na relação do direito à habitação com o direito à cidade (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2012), mediante as dificuldades de inclusão de famílias e territórios em programas desta natureza, considerando que uma política urbana pautada no habitante maximiza sua capacidade de apropriação, decisão e controle do urbano.

[14] Zalluar (1985), Valladares (1978).

Figura 2 - Em vermelho, a distribuição das Favelas de Campos dos Goytacazes de acordo com o Censo 2010; em azul, a localização dos residenciais privados de médio e alto padrão; em amarelo, a localização dos conjuntos do Programa Morar Feliz.



Fonte: Adaptado de Google Earth.

No caso do Morar Feliz a localização dos conjuntos habitacionais produzidos para as camadas populares, desintegrados da malha urbana, acabou por reafirmar um processo segregante ao conferir aos residentes destes espaços a imagem de clausura e de confinamento, a negação de acesso a equipamentos e serviços públicos essenciais. Ademais, a monofuncionalidade característica dos conjuntos de habitação social, a exemplo do Morar Feliz, não possuindo qualquer outro recurso, tal como comércio ou pontos de lazer constituídos pela municipalidade, por exemplo, gerou efeitos negativos na apropriação social destes espaços e na identificação dos moradores com o local de moradia.

Analisaremos alguns serviços que demonstram as dificuldades vividas pelos moradores nestes conjuntos. No caso do acesso a educação, a necessidade de unidades escolares próximas aos conjuntos parece ser uma das causas desta insatisfação. Assim sendo, nota-se na que 55,6% dos moradores afirmam não existir creches próximas aos conjuntos. Quanto à escola municipal, pré-escola e escola fundamental, 59,5% e 68,5% dos entrevistados, respectivamente, afirmam não ser fornecido este serviço na área do conjunto. No caso de escola com ensino médio, este número sobe para 80,3% dos moradores alegando sua inexistência no local.

Tabela 1: Existência de creche e escola próximas à área do conjunto.

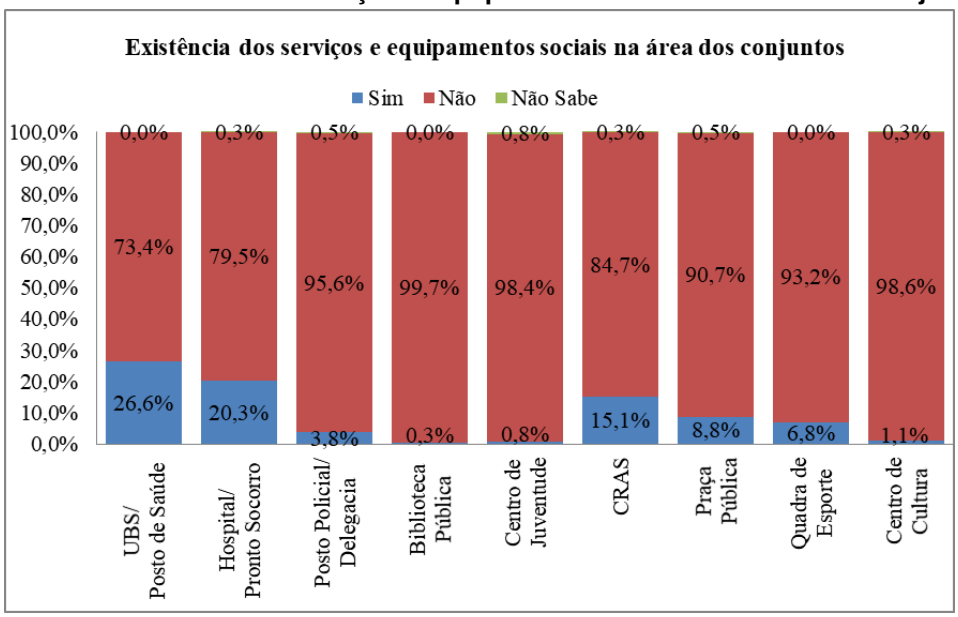
	Creche		Escola Municipal (Pré-escola)		Escola Pública (Ensino Fundamental)		Escola Pública (Ensino Médio)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	152	41,6%	129	35,3%	97	26,6%	52	14,2%
Não	203	55,6%	217	59,5%	250	68,5%	293	80,3%
N/S	9	2,5%	17	4,7%	15	4,1%	16	4,4%
N/R	1	0,3%	2	0,5%	3	0,8%	4	1,1%
Total	**365**	**100,0%**	**365**	**100,0%**	**365**	**100,0%**	**365**	**100,0%**

Fonte: Arruda, 2014

Por inclusão social entende-se ainda o acesso a serviços sociais (saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social e segurança pública). Refere-se à oferta e uso destes serviços sociais públicos, de acordo com as necessidades básicas da população beneficiária do projeto.

Neste sentido, o gráfico 1 aponta pouca melhoria na disposição destes serviços nas áreas dos conjuntos. No caso da saúde, por exemplo, a qual localmente se faz presente a partir da disposição de unidades básicas de saúde (UBS, "*posto de saúde"*, "*posto médico"*), podem-se observar dificuldades dos beneficiários do Morar Feliz: 73,4% dos entrevistados afirmaram não existir posto de saúde próximo ao conjunto habitacional, e somente 26,6% disseram existir posto médico próximo ao local de moradia. Quanto à existência de hospital ou pronto socorro, 79,5% dos entrevistados atestaram a inexistência deste serviço nas proximidades do conjunto.

Gráfico 1 – Existência dos serviços e equipamentos sociais na área dos conjuntos.



Fonte: Arruda, 2014.

Também foi observado que praticamente inexistem equipamentos culturais nos conjuntos visitados, tais como biblioteca pública, centro de juventude e centro cultural,

como apontado por mais de 98% dos entrevistados, nestes casos. A dotação de áreas e equipamentos de lazer também é uma das dificuldades: 90,7% afirmaram não existir praça pública próxima ao conjunto, assim como 93,2% afirmaram inexistir quadra de esporte. Considera-se como área dos conjuntos os bairros próximos, propiciando um olhar sobre estes espaços de forma integrada.

Por se tratar de um programa de casas populares com objetivos "*sociais*", sua propaganda política está no fato de conceder a seus assistidos "*vida mais digna e cidadania*". Considerando ainda, no decreto do programa, o seu intuito de "*atenuar as disparidades sociais e o flagelo das famílias campistas*", contrariamente, os dados demonstram que ainda há um longo caminho para que os moradores entrevistados alcancem este objetivo. Evidentemente, foi dado o direito à moradia, mas não à cidade. E quando falamos de direito à cidade, falamos também da capacidade de pertencer, de se estabelecer nestes espaços, de participar coletivamente, de manter ou reconstruir vínculos. Especialmente neste caso, onde subsistem demandas coletivas diante da necessidade de melhorias destes espaços, temos, ainda na atualidade, a persistência de dificuldades no estabelecimento de uma organização comunitária, e de relações vicinais frente à realidade violenta existente em determinados conjuntos:

> Então, sei lá, não me acostumei. Eu gosto da minha casa, mas daqui, sei lá. Eu acho violento, quase não tenho contato com ninguém. Então, assim, não sei se tem gente pedindo por melhorias aqui. Não quero me envolver com isso também (Moradora Morar Feliz do conjunto Jockey, entrevistada em 2018)
>
> Porque se a gente se unir, a gente consegue muita coisa que tá precisando. Olha, aqui a gente não tem saúde direito, não tem transporte, assim. Aqui é bom, a gente tem nossa casa, mas falta muita coisa! Tem que pressionar, mas não tem união. É cada um por si. E também tem a coisa de ter medo, achar violento. Isso também atrapalha. (Morador Morar Feliz do conjunto Aldeia, entrevistado em 2018)

Desta forma, no caso do Morar Feliz, os moradores residentes nestes conjuntos, construídos na periferia da cidade e cercados por uma população extremamente pobre, tem vivenciado diferentes dificuldades, devido ao forte incremento da demanda nestes projetos, bem como ao aumento da violência e da criminalidade. Neste sentido, os bairros do entorno dos conjuntos também sofreram impactos consideráveis com a edificação dos conjuntos, em virtude da partilha de espaços públicos, equipamentos, comércio e serviços locais já escassos, bem como com a acentuação da violência.

A lógica imposta pelo Programa Morar Feliz tem repetido o erro já demonstrado em inúmeros outros assentamentos de populações de baixa renda construídos pelo país: a construção de conjuntos habitacionais em locais distantes dos centros urbanos, em bairros já segregados socialmente e espacialmente, quase sempre marcados pela carência de serviços e equipamentos urbanos. Entretanto, uma questão fundamental é que estes conjuntos parecem potencializar problemas antigos já existentes nos bairros aos quais eles foram alocados, os quais não estavam preparados para um incremento populacional destas proporções. Conforme apontam as entrevistas:

> Se tivesse sido planejado, muita coisa teria sido melhor. Porque, por exemplo, o conjunto do Jockey, que tinha 964 casas, vamos botar assim, 1000 casas. Se cada família ali tem pelo menos 4 pessoas são 4000 pessoas dentro de um bairro que já está ali e que não tem sua estrutura totalmente que atenda aquela comunidade. E ainda põe famílias ali dentro, com metade de crianças em fase escolar, com idosos sem ônibus. Ônibus não entrava dentro do conjunto, só passava na pista. Sem posto médico, é totalmente loucura! (Entrevistado 3, Ex-Assistente Social Departamento do Morar Feliz, SMFAS, entrevista realizada em 2013)
>
> Aqui a gente tem uma vida muito difícil, bem complicado. O transporte daqui é horrível, não tem hora certa, não passa direito de noite e no fim de semana. Se a gente precisa ir no centro é uma luta. E se a gente precisa de serviço de entrega, nem sempre aceita porque tem medo de entrar aqui, falam que é perigoso. Já perguntam: é no Jockey, mas é nas casinhas? E aí não vem. Ainda tem isso. (Morador do Morar Feliz do conjunto Jockey, entrevistado em 2018)
>
> Então, aqui não tem nem ponto de ônibus. Você viu? A gente tem que ir pra pista (BR 101) se quiser mais rápido. É um perigo! [...] A gente aqui vive essa sensação, sabe, de abandono. Sem transporte, sem nada. Não tem uma área de lazer, uma praça, pode andar e ver. (Moradora do Morar Feliz do conjunto Tapera II, entrevistada em 2018)

A carência destes equipamentos e serviços nestes bairros parece indicar que a reconfiguração habitacional dos moradores do Morar Feliz pode não ter significado mudanças profundas no que consiste ao acesso à vida urbana em sua plenitude para estas áreas. Uma questão que pode ser levantada em relação à fragilidade destes equipamentos e serviços deve-se ao fato de que os moradores do entorno foram pouco favorecidos com a edificação dos conjuntos habitacionais. Em suma, os conjuntos financiados pela municipalidade poderiam dispor de mais equipamentos de lazer, tanto para resolver os seus problemas nessa área, como também visando atenuar as necessidades dos bairros mais antigos dos entornos. Ou seja, seria uma oportunidade de urbanizar estes bairros, considerando as suas necessidades, as quais acabam por serem as mesmas dos conjuntos recém-construídos.

A tabela abaixo confirma as dificuldades vivenciadas pelos dois grupos – moradores dos conjuntos e de seus entornos – na disposição e acesso a determinados serviços públicos. A inexistência de áreas de lazer é mais uma vez destacada, segundo 71,7% dos moradores dos conjuntos, e segundo 60,3% dos entornos. Por outro lado, a existência de alguns serviços - tais como posto de saúde e transporte – pode, não necessariamente, estar associada a uma boa qualidade, como pode ser verificado na avaliação dos moradores entrevistados. O transporte coletivo, por exemplo, embora exista nestas areas, é avaliado por 47% dos entrevistados dos conjuntos e 32% dos entornos como “ruim”.

Tabela 2- Avaliação de alguns serviços e equipamentos da região - Moradores dos conjuntos e entorno

		Não existe	Existe e não utiliza	Bom	Regular	Ruim	NR	NA	NS	Total
Centro de saúde	Conjunto	21,3%	6,9%	25,3%	29,0%	14,4%	1,1%	0,3%	1,9%	100%
	Entorno	**16,5%**	**9,0%**	**24,4%**	**32,0%**	**13,5%**	**1,1%**	**0,0%**	**3,4%**	**100%**
Áreas de Lazer	Conjunto	71,3%	5,9%	5,3%	6,4%	6,9%	1,3%	0,3%	2,7%	100%
	Entorno	**60,2%**	**13,2%**	**5,6%**	**6,0%**	**8,3%**	**1,5%**	**0,8%**	**4,5%**	**100%**
Centro de Referência de de assistência Social CRAS	Conjunto	18,1%	25,3%	29,5%	10,4%	3,7%	1,3%	0,5%	11,2%	100%
	Entorno	**19,9%**	**31,6%**	**13,2%**	**7,5%**	**5,6%**	**2,3%**	**0,4%**	**19,5%**	**100%**
Segurança Pública (Policiamento)	Conjunto	13,8%	5,9%	32,7%	27,4%	17,3%	1,9%	0,5%	0,5%	100%
	Entorno	**7,9%**	**2,3%**	**24,1%**	**35,0%**	**25,6%**	**2,3%**	**0,4%**	**2,6%**	**100%**
Transporte Coletivo Público	Conjunto	5,3%	3,7%	17,6%	23,9%	47,1%	1,6%	0,0%	0,8%	100%
	Entorno	**1,1%**	**5,6%**	**26,7%**	**32,3%**	**32,0%**	**1,5%**	**0,4%**	**0,4%**	**100%**

Fonte: Arruda, 2014

Ressalte-se, ainda, que o impacto negativo das construções dos conjuntos em relação aos seus respectivos entornos não se restringe apenas ao aumento das dificuldades de acessos a serviços e equipamentos urbanos acima analisados. Obviamente que a divisão de serviços já escassos anteriormente aos moradores dos bairros aos quais os conjuntos foram alocados teve um impacto considerável, todavia há também a questão da sociabilidade destes territórios, que receberam pessoas de diversas áreas da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da disposição destes conjuntos na cidade, a capacidade de atuação das administrações locais como agente modelador do espaço urbano através da produção habitacional torna-se um ponto importante de reflexão. A construção de grandes conjuntos em espaços periféricos, sem infraestrutura adequada, somada à carência de políticas complementares, parece ter comprometido o sucesso do programa. O que temos é uma política de produção habitacional que precisa ser reconvertida em uma política social de habitação, e que este caráter social assuma-se como ponto forte. Trata-se de uma reorientação de objetivos a atingir, das metodologias do realojamento e da gestão social destes espaços. O que se observa, no caso do Morar Feliz, é uma "reorganização" do processo de periferização da cidade, institucionalizado pela atuação municipal, longe, porém, de poder estar relacionado à promoção de melhorias intensas destes espaços.

Este estudo que, em última análise, permite refletir não apenas sobre o caso do Morar Feliz, mas ponderar ainda sobre a construção de conjuntos habitacionais

populares no país e o conjunto de questões que se referem a sua efetividade no combate às desigualdades urbanas e sociais. Os dados coletados tem permitido apontar que o acesso à cidade ainda se apresenta muito distante, não apenas em aspectos territoriais, como também em termos sociais, econômicos e políticos. Houve o estabelecimento de uma meta quantitativa elevada pelo município, porém foram negligenciados aspectos relacionados ao planejamento e acompanhamento da intervenção social que seria produzida, além de, obviamente, preparação das áreas do entorno para receberem esse contingente de novos moradores.

É fato que, em termos de acesso à moradia, o alcance quantitativo do programa foi inegável, tendo alcançado mérito também na abrangência da população de baixa renda, como aferido pela pesquisa. Neste contexto, projetos habitacionais que integrem uma preocupação com um diagnóstico socioeconômico dos moradores e com suas demandas, uma implementação planejada e um acompanhamento de pós-ocupação representam um avanço em direção contrária aos efeitos perversos acima apontados, podendo, além da concessão da moradia, garantir o direito de acesso à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. (IN) 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 / Organizador Adauto Lucio Cardoso. Porto Alegre : ANTAC (Coleção Habitare), 2007.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael (org.). Justiça Espacial e o Direito à Cidade. São Paulo: Editora Contexto, 2017.

Right to the City. New Left Review, v.53: 23-40, 2008.

_____, David. Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution. London/New York, NY: Verso Books, 2012.

LEFEBVRE, Henri. Espaço e Política: O direito à cidade II. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

_____, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Documentos, 2001.

KOWARICK, Lúcio. Escritos Urbanos. São Paulo: Editora 34, 2009a.

MARICATO, ERMÍNIA. Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana. 3 ed.Petrópoles, RJ: Vozes, 2008.

_____, Ermínia; LOCONTE, Wanderley (Coord.). Habitação e cidade. 7.ed São Paulo: Atual, 1997.

ROLNIK, Raquel. Direito à Moradia. Desafios do Desenvolvimento, v. 51, p. 41-41, 2009.

TIMÓTEO, Geraldo. Novos Territórios Urbanos. Projeto FAPERJ, 2012-2013.

VALLADARES.Lícia. Passa-se uma casa. Analise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. 2ª ed, Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

ZALUAR, Alba. A máquina da revolta: as organizações populares e o significado da pobreza. Rio de Janeiro: ed. Brasiliense, 1985.

VIDAS CADMUTADAS OU COMO SOBREVIVER À POLÍTICA HABITACIONAL

Laura Esmanhoto Bertol

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
lauraebertol@usp.br

Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino

Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná
hoshino.thiago@gmail.com

While they're standing in the welfare lines
Crying at the doorsteps of those armies of salvation
Wasting time in unemployment lines
Sitting around waiting for a promotion
Don't you know?
They're talkin? about a revolution
It sounds like a whisper
(Talkin' Bout a Revolution – Tracy Chapman)

"MINHA CASA, MINHA DÍVIDA": PASSADO E PRESENTE COMO FACES DA MESMA MOEDA

As deficiências de viés arquitetônico e urbanístico de um dos maiores programas de habitação da história brasileira, o Minha Casa, Minha Vida, são notórias e já suficientemente apontadas por inúmeras pesquisas e publicações[15]: habitações padronizadas, com falhas construtivas, localizadas em empreendimentos com inserção urbana que não permite aos beneficiários a fruição daquilo que se entende como direito à cidade, ante a ausência de serviços essenciais como o transporte público, educação, saúde e lazer e de acesso a postos de trabalho, oportunidades de convivência e socialização. Locais em que o direito à cidade, nos termos propostos por Harvey, não passa de uma ficção, sem qualquer contato com a realidade vivida cotidianamente:

> Se Park está certo, a questão do tipo de cidade que queremos não pode se separar da questão do tipo de pessoas que queremos ser, que tipos de relações sociais buscamos, que relações com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar, quais são os nossos valores estéticos. O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e as nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados. (HARVEY, 2014, p.28) p. 2580

Pode-se portanto assinalar que o PMCMV encontrou e encontra diversos obstáculos para a efetivação do direito à cidade e o atendimento do conceito de moradia digna insculpido há mais de 25 anos no Comentário Geral n. 04 do Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e incorporado no ano 2000 como direito social na Constituição Federal de 1988. Obstáculos que não são exclusivos nem novidade do atual paradigma habitacional, mas que dá continuidade, guardadas as devidas proporções, à atuação do Banco Nacional de Habitação no período de sua existência entre 1964 e 1986 (outro significativo programa habitacional de escala nacional, em termos de recursos e número de unidades produzidas e que foi extinto,

15 Destacamos ARANTES; FIX, 2009, CARDOSO; ARAGÃO, ARAÚJO, 2011, FERREIRA, 2012, AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015.

após a crescente desaprovação às suas ações[16], bem como a impossibilidade de pagamento dos financiamentos habitacionais por parte dos mutuários).

As políticas habitacionais efetivadas pelo BNH e pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, possuem uma série de semelhanças. A primeira e mais notável é que ambas foram criadas e modeladas para responder eminentemente a problemas de ordem econômica e não para o real enfrentamento das questões que envolvem a tão propalada "questão habitacional". Ainda, em ambos os programas a solução para o suposto déficit de moradias[17], multifacetado em sua origem e manifestações e, portanto, também exigindo respostas distintas, se concentrou na produção de novas unidades habitacionais, destinadas à aquisição da propriedade por meio de financiamentos subsidiados[18]. O terceiro ponto de contato e similitude, e sem dúvida alguma o mais divulgado, é a baixa qualidade construtiva, arquitetônica e urbanística dos empreendimentos produzidos, em parte como resultado da excessiva delegação dos empreendimentos à iniciativa privada.

Para Rolnick (2015) a definição de organismos financeiros como *locus* da formulação e implementação da política habitacional e a opção originária, que permanece até os dias atuais, de fazer de cada brasileiro um proprietário (a famosa "ideologia da casa própria") cria três dimensões convergentes e também conflitantes no campo habitacional:

> Desa forma, desde a criação do BNH até nossos dias, estabeleceu-se um campo de convergência – e, como veremos, também de conflito – entre as três dimensões decorrentes da definição de um organismo financeiro como locus de formulação e implementação da política habitacional e da opção originária de fazer de cada brasileiro um proprietário. Em primeiro lugar, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao "déficit habitacional", ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de "casas próprias" a serem construídas. Em terceiro lugar, trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor – a indústria da construção civil -, além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro. (ROLNICK, 2015, p. 282) p. 2581

[16] Ver BOLAFFI, 1981; MARICATO, 1987 e SERPA, 1988.

[17] Suposto não porque as condições de moradia de grande parcela da população brasileira não seja crítica, mas porque nunca se tratou de fato de uma dificuldade para a produção de novas habitações e sim de como garantir o acesso de uma demanda não solvável à habitação de qualidade e à terra urbanizada.

[18] Cabe destacar que existem significativas diferenças entre os subsídios ofertados no período do BNH, que tinham uma natureza indireta (taxa de juros de financiamento abaixo da taxa de mercado) e cruzado entre os mutuários do Sistema Financeiro de Habitação e aqueles do Minha Casa, Minha Vida, em que permanece o subsídio indireto e se adiciona o subsídio direto no pagamento de parte de parcela do imóvel não financiável e desatrelada do crédito, inclusive pode-se afirmar que um dos principais diferenciais do Minha Casa, Minha Vida é a quantidade de subsídios destinadas, possibilitando o atendimento de famílias de mais baixa renda (entre 0 e 3 salários-mínimos) justamente onde estão concentradas as necessidades habitacionais brasileiras. Para mais informações sobre a atual política de subsídios habitacionais ver: ELOY, C; COSTA, F.; ROSSETO, R. Direito à moradia no Brasil: A política de subsídios habitacionais. In.: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

Assim é possível afirmar que, muitas vezes, os programas e ações no campo da política habitacional declaram como objetivo dar resposta a um problema social enquanto na verdade buscam atender a interesses outros, como Bolaffi demonstrou magistralmente em seu trabalho *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema* (BOLAFFI, 1979).

Madden e Marcuse (2016), ao analisarem a política habitacional, em seu contexto específico, destacam de partida o mito construído ao redor do tema, justamente gerador do paradoxo que se revela quando posta em ação:

> The very term “housing policy” is evidence of this myth. The phrase itselfs suggests the existence of consistent governmental efforts to solve the housing problem. But a historical analusis of government actions and inactions affecting housing reveal nothing of the sort. Housing policy is an ideological artifac, not a real category. It is an artificially clear picture of what the state actually does in myriad uncoordinated and at times contradictory ways.
>
> The actual motivations for state action in the housing sector have more to do with maintaining the political and economic order than with solving the housing crisis. If the state were trully concerned with the best course of action to meet society’s dwelling needs and end residential oppression, housing history would look very different than it does. (MADDEN, MARCUSE, 2016, p. 119)

p. 2582

Portanto, a opção, nada acidental, de concentrar a resposta às necessidades habitacionais em ações de produção de novas unidades habitacionais, cuja finalidade é a transferência de propriedade - ou seja, que ao final do processo o beneficiário da política se torne um proprietário - acarreta em uma série de distorções que muitas vezes precarizam as condições de vida dessas famílias em vez de assegurar direitos essenciais. Há que se destacar, todavia, que em grande parte das situações, não se logra nem sequer a transferência integral da propriedade aos “beneficiários”, mas apenas a conversão destes em mutuários, sujeitos não de direitos, mas de crédito.

Esse direcionamento da política pública tem implicações imediatas na operacionalização dos programas, destacadamente na organização da demanda habitacional e na seleção dos beneficiários, mas também no surgimento de condicionamentos difusos na vida de famílias endividadas[19]. Não à toa, este tipo de

[19] Este não é o objetivo principal deste trabalho, entretanto não podemos deixar de mencionar o quão impactante a sofisticação dos instrumentos de financeiros têm sido no modo de vida das famílias que possuem um financiamento imobiliário, no que se pode denominar de biopolítica do endividamento, nos termos propostos por MARTINS (2018), “Por meio da dívida, níveis de decisões e articulações financeiras mundiais são perpassados, chegando às decisões diárias de gestão de orçamento familiares, de busca por maior renda, do cotidiano”. Essas alterações impactam diretamente, nas possibilidades de exploração do trabalhador, como bem destacou a pesquisa de Melissa García Lamarca e Maria Kaika (2016), ao analisar o crescimento das hipotecas na Espanha no período compreendido entre 1990 a 2000: “as hipotecas possuem três funções significativas e mútuas. Primeiro, estimulas o setor da construção, alimentando a especulação imobiliária e a expansão do capital na esteira da reestruturação econômica. Segundo, elas mercantilizam o endividamento da força de trabalho, como dívida que reclama o trabalho presente e futuro, transformado-o em produtos financeiros a serem negociados no mercado global através de práticas de securitização. Terceiro, hipotecas como um mecanismo disciplinar para uma força de trabalho precarizada, que se encontra sob condições de crescente volatilidade depois de assinar contratos de hipoteca.

produto único torvou-se chacota entre a própria população atendida pelo PMCMV, apelido informalmente “Minha Casa, Minha Dívida”.

ENTRE LISTAS E CADASTROS: “FICHANDO” O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

O fato de que a resposta a este problema estrutural é predominantemente a construção e venda subsidiada de novas unidades, faz crer equivocadamente que a crise habitacional é decorrente de uma incapacidade de produção em escala, demanda essa normalmente voltada ao Estado, em suas três esferas federativas, como responsáveis conjuntamente por “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, como prega o art., 23, IX da Constituição de 1988. Essa explicação reducionista, porém, naturaliza o problema habitacional e oculta os conflitos existentes na produção da habitação e da cidade, especialmente aqueles tocantes ao acesso à terra e ao processo de urbanização brasileiro. Assim, conclui-se falsamente que existe uma demanda que nunca será respondida e que só cresce, por incompetência do Estado ou por ausência de recursos públicos para tanto. A consequência enviesada da tentativa de atacar a questão por este ângulo - que a falseia e sustenta a ideologia do fracasso da esfera pública - é o reforço de mecanismos como as parcerias público-privadas, com transferência de substanciais recursos do polo público para polo privado da relação e baixa regulação.

A ideia de que o problema habitacional é essencialmente um problema de produção, que basta construir em quantidade para resolvê-lo, também resulta em um entendimento de o público-alvo dos programas é homogêneo sob a perspectiva da renda, organização familiar, vulnerabilidades e anseios em relação ao modo de vida. Sem mencionar que a hegemonia do modelo da “casa própria” reverbera a ideia de que o acesso ou não a habitação é um problema individual (mormente na gramática da meritocracia) e desconectado de outras estruturas sociais e econômicas. Nas palavras de Marcuse e Madden: “the privatization and individualization of housing leads to the internalization of problems. If something goes wrong, the individual is thought to be to blame rather than social and political structures” (2016, p.98). Ou seja, ao mesmo tempo em que essa formulação conduz à homogeneização da “demanda”, ela individualiza a incapacidade de obtê-la como um demérito pessoal e não resultante de uma estrutura econômica, política e social desigual, onde a ausência de moradia digna não é apenas resultado, mas também estruturante no contexto de aumento da relevância do espaço urbano, como espaço de reprodução do capital. O déficit habitacional é representado como um déficit pessoal, culpabilizando os pobres, os mais explorados e espoliados.

Como resultado, os instrumentos e recortes utilizados para sistematizar essa demanda habitacional não a considera em suas possíveis especificidades, homogeneizando-a por meio da criação de uma lista de nomes, na qual pouco se perquire acerca dos problemas e anseios habitacionais do inscrito. Esse registro é comumente utilizado para a consulta em cadastros de financiamento e dívidas ativas, mas também para verificar uma espécie de trajetória habitacional, em que se pretende descobrir se esse indivíduo já participou de ocupações ou se de fato sempre habitou no município. É o nascimento de uma “ficha corrida” das políticas públicas, uma espécie de consulta de “antecedentes habitacionais” que sublinha estigmas.

Destaque-se que mesmo possuindo apenas um caráter quantitativo ou de mero controle daqueles que vivem em situações de precariedade habitacional, frequentemente o cadastro sequer existe como um instrumento permanente da política habitacional, informatizado (integrado a um banco de dados) e com a indicação do benefício pretendido pelo inscrito. Portanto a limitação desses, somada a programas habitacionais que raramente são formulados a partir das necessidades do beneficiário, resultam em empreendimentos e soluções em que as famílias contempladas devem se adequar à casa, normalmente empreendimentos descolados das dinâmicas de espaciais locais, do cotidiano das famílias e de sua capacidade contributiva. O beneficiário é convocado a se adaptar ao programa e não o contrário e, caso se recuse, são diversos os Municípios que preveem o retorno ao final da fila, como uma espécie de punição pela insurgência dos "beneficiários". São escassos os exemplos de programas e projetos habitacionais pensados a partir das demandas dos futuros moradores, podendo-se citar aqui algumas iniciativas levadas a cabo no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida Entidades, nas quais os futuros moradores participam da discussão dos proejtos e mesmo acompanham as etapas de execução de sua habitação.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) atribui aos Municípios a responsabilidade pela identificação dos possíveis beneficiários de programas habitacionais que envolvam a concessão de benefícios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 111), mas já reconhece a insuficiência de cadastros que possuam meramente o objetivo de listar, ou melhor dizendo, de "fichar" a demanda habitacional:

> Um dos pontos nevrálgicos da implementação do SNHIS e da política de subsídios consiste na identificação e cadastramento da demanda com direito ao atendimento e ao benefício do subsídio habitacional, ação que repercute na operação e na qualidade de gestão de todo o processo.
>
> No entanto, a necessidade de informações para a gestão da política habitacional é bastante abrangente e não se restringe apenas ao momento cadastral. Para atender a essas necessidades, apresenta-se uma proposta baseada na utilização do CadÚnico do Governo Federal e na criação de um sistema informatizado unificado voltado às políticas habitacionais – Sistema de Informações da Habitação –, sustentado por três pontos:
>
> - cadastro dos indivíduos e famílias alvo das ações direcionadas ao acesso a moradia;
> - gestão das políticas habitacionais coordenadas pelo Ministério das Cidades;
> - avaliação e monitoramento das políticas habitacionais implementadas. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 118)

Entretanto, a despeito da diretriz nacional no sentido de ampliar as funções do cadastro habitacional para um instrumento de gestão e planejamento da política habitacional, muitos municípios permanecem utilizando-o apenas como um rol de nomes de possíveis compradores (às vezes, diga-se de passagem, mantidos a sete chaves para fins clientelistas), em que a ordem de inscrição indica a prioridade no atendimento. Dificilmente se verifica um esforço de cadastramento ativo, em que os

agentes municipais vão a campo e informar as famílias sobre os programas e alternativas habitacionais existentes, abrindo-se, em geral, chamadas amplas para inscrição, com maior ou menor grau de publicidade. Os modelos de cadastro em nada costumam dialogar com as necessidades do suposto beneficiário e se restringem unicamente a observar a adequação quanto à renda e "antecedentes de financiamento" dos eventuais contemplados, como pode-se observar na descrição do cadastro da Companhia de Habitação Popular de Curitiba, conforme descrito para o Plano Municipal de Habitação:

> O Cadastro de Inscritos na COHAB-CURITIBA, foi criado em 1979 e tinha como um dos seus objetivos disciplinar o atendimento por moradia popular, estabelecendo normas de acesso a financiamentos, válidos para todos os inscritos, e também servir de apoio à política habitacional, fornecendo subsídios, para o planejamento de novos empreendimentos. A inscrição nesse cadastro é condição obrigatória para aquisição de imóveis da COHAB-CURITIBA, sendo que qualquer pessoa pode se inscrever basta apresentar o documento de identidade e comprovante de endereço. Os candidatos têm o compromisso de renovar o cadastro uma vez por ano e atualizar o endereço se houver mudança no seu local de moradia. Para a classificação dos inscritos, o primeiro critério utilizado é o tempo de inscrição. Sempre que há um novo empreendimento a ser comercializado, a COHAB-CURITIBA convoca os candidatos de acordo com a ordem cronológica, observando se a renda declarada no cadastro é compatível com a prestação do financiamento. Os inscritos que são chamados, mas não têm interesse no imóvel ofertado, são mantidos no cadastro. A exclusão só ocorre quando há falta de renovação da inscrição dentro do prazo estabelecido de um ano. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2008, p.98) p. 2585

A busca pelos antecedentes financeiros é evidenciada pelo anúncio no site da referida companhia que o acesso ao programa habitacional do município é restringido aqueles inscritos no SPC e SEPROC:

> Restrições
> Para ter acesso ao programa habitacional do município, o candidato não poderá:
> · ser ex-mutuário da Cohab
> · ser proprietário de imóvel no município de Curitiba ou relacionado no Cadastro Nacional de Mutuários - CADMUT.
> · ter restrições cadastrais (SCPC, Seproc).
> Além disso, o candidato deverá ter renda compatível com o valor do imóvel ofertado.[20]

De fato, de acordo com as atuais regras do programa Minha Casa, Minha Vida, estabelecidas pela Lei n. 11.977/2009, as subvenções econômicas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS

[20] Disponível em: http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?secao=35. Acesso em 22 de novembro de 2018.

(também conhecido como MCMV Entidades) não podem ser concedidas às famílias que tenham recebido anterior benefício de natureza habitacional oriundo de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do FAR, do FDS ou FGTS (exclusivamente descontos habitacionais)[21].

Complementarmente, a Portaria 163 do 2016 do Ministério das Cidades, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprovou o Manual de Instruções para a seleção de beneficiários, define que devem ser classificados como PENDENTES os "candidatos habilitados a participar do processo de seleção, contudo, com restrição a necessidade de regularização de pendência junto ao CADIN, CADMUT ou SIACI, antes da assinatura do contrato para a unidade habitacional" (p. 05).

Note-se que os cadastros mencionados são – ou deveriam ser – especificamente relativos a financiamentos imobiliários, com o intuito de verificar se o futuro contratante já foi beneficiário de subsídio público ou se está em processo de financiamento e aquisição de outro imóvel, e não a um atestado de que o futuro mutuário é um bom ou mau pagador, como se poderia inferir de eventuais inscrições no SPC e SERASA. Contudo, é possível observar que nos Municípios onde existem cadastros, o enfoque é muito maior na credibilidade do suposto beneficiário, do que nas suas necessidades habitacionais, juízo informal que não consta da lei, mas é feito na prática.

Sem embargo, mesmo quando a regra nacional é aplicada de acordo com seu espírito original, ou seja, garantir que o potencial beneficiário não é proprietário, adquirente ou já foi agraciado com subsídio público habitacional, os instrumentos utilizados para tal fim ainda merecem questionamento.

Como afirmamos, a lei que criou o PMCMV veda a concessão de novos subsídios habitacionais para famílias que já tenham sido contempladas previamente, mesmo que no bojo de outros programas habitacionais. Entretanto, o cumprimento dessa disposição se mostrou obstaculizado pela ausência de um cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios, conforme previsto pela Lei 11.124/2005:

> Art. 14. Ao Ministério das Cidades, sem prejuízo do disposto na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, compete:
> (…)
> VII – instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNHIS, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios, e zelar pela sua manutenção, podendo, para tal, realizar convênio ou contrato;

Para suprir essa carência, o Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT) tem sido utilizado como forma de controle administrativo-operacional. O mesmo foi criado pela Lei n°8.100/1990 com o intuito de garantir a não duplicidade de quitação pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) de saldos devedores por mutuários em

[21] Lei 11.977, artigo 6°A, §8° É vedada a concessão de subvenções econômicas lastreadas nos recursos do FAR ou do FDS a beneficiário que tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção e aquelas previstas no atendimento a famílias nas operações estabelecidas no § 3º, na forma do regulamento.

contratos firmados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação. Sendo anterior ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005) e à regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009), o CADMUT não está estruturado com a finalidade de sistematizar informações referentes aos subsídios no âmbito de programas habitacionais de interesse social e por isto mesmo não permite o acompanhamento dos beneficiários e/ou controle de subsídios concedidos, muito menos o monitoramento dos objetivos da Política Nacional de Habitação. Foi criado no ano de 2016, por meio da Portaria 163 do Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional, que contem e centraliza os "cadastros de demanda locais, o processo de seleção e sorteio dos candidatos a beneficiários e o registro dos beneficiados". Entretanto a adesão ao mesmo pelos municípios ainda está em andamento e os dados dos financiamentos concedidos permanecem referenciados ao CADMUT.

Dessa maneira, todos os beneficiários do PMCMV, assim que assinam o contrato com a Caixa Econômica Federal, gestora do Fundo de Arrendamento Residencial, tem seus nomes inclusos no CADMUT. A partir deste momento o beneficiário está "CADMUTado", como é corrente dizer entre operadores dos cadastros, isto é, seu atendimento em novos programas habitacionais que possuam subvenções financeiras da União fica proibido. Estamos diante de algo como um SPC/SERASA das políticas públicas, uma "negativação" de atendimento. O status de "CADMUTado" e a sua consequência imediata, o desparecimento do direito de acessar novamente políticas públicas de habitação, gera diversas distorções e situações de vulnerabilidade extrema para o público-alvo do PMCMV, destacando-se as situações de violência e conflito que existem dentro dos conflitos e que relegam as famílias a dura escolha entre a vida e o CADMUT. Parte desse conflito foi dirimido com a publicação da Portaria n. 488 de 2017, que dispõe sobre distrato de contratos e exclusão do registro no CADMUT de beneficiários de unidades habitacionais provenientes da integralização de cotas do FAR, sendo que essa só é prevista nos casos em que há a ocupação irregular do imóvel ou o beneficiário está sendo vítima de violência.

Portanto assinar um contrato no âmbito do PMCMV e se tornar um sujeito de crédito (titular de um financiamento), parece representar mais a perda de direitos (de decidir onde e como morar, em função oportunidades de emprego e estudo ou compatibilidade com o empreendimento, e de ser atendido pela política pública de habitação de forma adequada às suas demandas) do que a realização plena do direito à moradia nos termos do Comentário Geral n.4 da ONU.

DIREITOS ENFILEIRADOS: PRODUZINDO, IMAGINANDO E DISCIPLINANDO A "DEMANDA"

Listas, cadastros e fichas de sujeitos aptos ao financiamento habitacional naturalizaram e popularizam a ideia de que uma "fila", como são informalmente, até hoje, conhecidos os cadastros habitacionais, devidamente organizada por ordem de chegada (cronológica) seja uma forma justa e transparente para o acesso a um direito social garantido constitucionalmente.

A imagem de que as pessoas estão em uma fila, ordenadamente aguardando pela sua oportunidade de habitar uma moradia digna ofertada por programas públicos,

implica em uma série de ilusões e distorções da política habitacional. A primeira ignora ao menos dois dos componentes essenciais da moradia digna, definido pelo Comentário Geral n.4 da ONU: a adequação cultural e a localização da moradia. Ser o próximo da "fila" significa aceitar a unidade habitacional que lhe é destinada, independentemente da adequação da tipologia ou mesmo da inserção urbana. Ser o sorteado na ordem da fila resulta necessariamente na adaptação da família ao imóvel, não importando sua atual estruturação, suas relações de emprego, estudo e vínculos sociais. Como já mencionamos, alguns municípios preveem inclusive o envio para o final da fila das famílias que não aceitem a unidade com a qual foram contempladas, ou seja, a fila aparece aqui como forma de punir quem não se submete à lógica preestabelecida dos programas de habitação ou quem se insurja contra sua qualidade e limitações. Fila: ame-a ou deixa-a.

Outro ponto de destaque é que a ordem de inscrição não é necessariamente o critério mais justo para a seleção de beneficiários. A priorização de beneficiários em função de diferentes graus de vulnerabilidade social precisa, ainda, ser melhor internalizada pela política habitacional, a exemplo do que ocorre atualmente nos empreendimentos habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida. Mesmo durante o período do BNH, nem sempre a ordem de chegada (inscrição) foi adotada como critério absoluto para a destinação das unidades habitacionais produzidas, mesmo porque há diversas formas de emergência da demanda, como são as situações extremas de despejos iminentes e desastres que implicam em desabrigamento, as quais não raro batem, sem aviso prévio, às portas de companhias, departamentos e secretarias de habitação social sem qualquer planejamento para atendê-las.

São incipientes, ainda, a nosso ver, estudos que se dediquem a analisar os mecanismos e normas que regem os processos de cadastramento e seleção de beneficiários em políticas habitacionais. Se o trabalho social vem sendo objeto de apreciação acadêmica, há que se avançar para uma crítica dos modos políticos de "produção da demanda", como há exemplos no campo das políticas de assistência (GEORGES e SANTOS, 2013). Nesse sentido, vale a pena refletir não apenas sobre a dimensão gerencial/operacional dos cadastros e seus gargalos, mas sobre a opção mesma do cadastramento-seleção-contrato-financiamento como fluxo estruturante e resposta majoritária do Estado à "questão habitacional". A meritocracia da fila parece ser um dos fatores a sustentar o mito da política habitacional dentro deste fluxo.

O cenário de direitos sociais implementados por meio de filas de políticas públicas não é exclusividade brasileira. Na África do Sul, por exemplo, decisões da Supremo Corte evisceraram procedimentos burocráticos violadores de direitos, questionando o "mito da fila de espera" e as denúncias de pessoas "furando a fila" (noutros termos: reivindicando direitos) como meio de não enfrentar com seriedade o problema habitacional do país[22]. A literatura internacional indica modalidades e efeitos perversos dessa tradução do discurso de garantia de direitos (*rights-talk*) no sistema das filas (*queu-talk*): o enfileiramento dos direitos. Com valores constitucionais em conflito – dignidade humana x ordem – demandas por direitos costumam ser

[22] 'Jumping the Queue', Waiting Lists and other Myths: - http://www.seri-sa.org/images/Jumping_the_Queue_ExecuSum_Jul13.pdf. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

descreditadas e sancionadas como tentativas de burlar o sistema e sua ordem, em juízos que mesclam (i)moralidade e (i)legalidade de maneira não oficial, mas oficiosa:

> In South Africa, persons living in intolerable conditions who seek housing have been derided as "queue jumpers," despite their claims of basic constitutional and human rights.1 In Canada, those who seek to access medical care outside of the State's provided services have been labeled "queue jumpers," again in the face of claims of basic constitutional and human rights.2 In Australia, persons attempting to enter the continent by sea who seek asylum are dismissed as "queue jumpers," notwithstanding their claims of basic human rights.3 Deeply divisive, these distributive contests pit queues against rights, propelling the importance of the queue and objections to its evasion into the same moral, political, and legal universe as rights. As a political and legal concept, rights represent the fundamental importance of the dignity of the human person, or of their liberty, or their equality with others. But so too, as a political and legal concept, do queues represent the fundamental importance of fairness and order. The interrelation between the two has not been theorized. (YOUNG, 2016: 67)

Declarações do mesmo teor têm proliferado igualmente no discursos das instituições e autoridades responsáveis pela implementação de políticas e programas de habitação de interesse social no Brasil. Sobre uma ocupação na cidade de Londrina, manifestou-se o então presidente da COHAB, em 2014:

> Os cidadãos não podem achar que invadir é uma solução. Eles também não podem simplesmente vir aqui para dar um nome. É necessário concretizar o cadastro com a entrega total dos documentos pedidos (...) Depois, no cadastro na Cohab, as pessoas que tiverem crimes como estes em suas fichas não poderão receber moradias[23]

Na mesma toada, o prefeito de São Paulo em exercício afirmou, em maio de 2018, que "não podemos fazer uma política habitacional somente para as 45 mil famílias que estão em áreas invadidas. Não pode a partir de um pretexto de invasão furar uma fila, que temos em conjunto com o governo do Estado, CDHU e Cohab"[24]. Demandas por direitos são, pelo discurso do enfileiramento, represadas como "demanda" habitacional: direitos em modo de espera.

Conquanto oficialmente, em programas como o Minha Casa, Minha Vida, o conceito de "fila" já tenha sido reformulado, uma vez que a ordem de inscrição deixa de ser o fator determinando para a ordem de atendimento das famílias, nota-se que o imaginário da fila – representação da ordem e do controle estatal – continua oficiosamente informando as práticas dos agentes públicos. A lógica de que a "fila" é, senão o único caminho, ao menos o mais legítimo para alcançar a casa própria com subsídio público, é tão imperante que gera suspeita, inclusive, sobre qualquer ação de

[23] https://www.google.com.br/amp/s/m.bonde.com.br/bondenews/londrina/familias-envolvidas-em-ocupacao-podem-ser-prejudicadas-no-cadastro-da-cohab-308799.html Acesso em: 10 de novembro de 2018.
[24] https://jovempan.uol.com.br/programas/jornal-jovem-pan/sem-teto-de-invasoes-nao-podem-furar-fila-da-habitacao-diz-prefeito.html Acesso em: 10 de novembro de 2018.

regularização fundiária ou atendimento emergencial que se pretenda realizar. Em 2003, a então diretora da COHAB de Curitiba teve de justificar a inclusão de famílias ditas “sem-teto” em programas da empresa, salientando que "não podemos passar por cima das regras da política habitacional" e que, naquele caso específico, não se estaria "furando a fila”[25].

No contexto em que o discurso meritocrático por si só já imputa demérito pessoal àqueles que pretendem apoio do estado e são público-alvo (ou alvo público) de políticas habitacionais, a tendência é que se impute aos próprios sujeitos vulneráveis as condições de precariedade em que se encontram, ou então, eventuais sanções que contra eles são acionadas, como o descadastramento. Há, na visão de diversos setores da sociedade brasileira, compartilhada também por agentes do poder público e mesmo órgãos de habitação social, uma espécie de vício de origem ou de “pecado original” em todos aqueles que se cadastram: um déficit pessoal. Alguns poucos cidadãos dentre os inscritos podem ser parcialemente escusados desde que, como incontáveis peças na imprensa fazem questão de alardear, “religiosamente” façam seu recadastramento anual e cumpram com todas as regras da fila ordenada, “diferentemente da maioria das pessoas que se cadastram na fila da Cohab”[26]. Vale lembrar que o mesmo tipo de representação não impera em outros setores de serviços e políticas públicas, como a noção de universalização que pauta a saúde pública ou a educação.

O viés moralizador e normalizador dessa micro-física da política habitacional permite caracterizar seus dispositivos como disciplinares, na acepção que Foucault lhes confere. Aliás, na disciplina, a “fila” é central: p. 2590

> Na disciplina, os elementos são intercambiáveis, pois cada um se define pelo lugar que ocupa na série, e pela distância que o separa dos outros. A unidade não é, portanto nem o território (unidade de dominação), nem o local (unidade de residência), mas a posição na fila: o lugar que alguém ocupa numa classificação de intervalos que se pode percorrer sucessiva. A disciplina, arte de dispor em fila, e da técnica para as transformações dos arranjos. Ela individualiza os corpos por uma localização que não os implanta, mas o distribui e os faz circular em uma rede de relações. (FOUCAULT, 2002, p. 125)

O poder disciplinar da fila soma-se, não raro, à gestão biopolítica dos corpos. Tal função resta evidente onde a legislação vincula o ingresso ou manutenção de famílias em programas de habitação a requisitos como vacinação dos filhos. O art. 8º, VI d recente Lei 3.434, de junho de 2018, vincula o “aluguel social” à “matrícula ou frequência de crianças e adolescentes na rede pública ou particular de ensino, bem como a sua vacinação junto à rede pública de saúde, sob pena de cessação do benefício” em Caçador/SC:

[25] https://www.folhadelondrina.com.br/geral/cohab-inclui-sem-teto-em-programa-de-loteamento-458092.html. Acesso em: 10 de novembro de 2018.
[26] https://www.google.com.br/amp/s/sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,fila-da-moradia-deixa-de-ser-por-data-de-inscricao-em-sao-paulo,1627320.amp. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

> LEI Nº 3.431, DE 13 DE JUNHO DE 2018.
> Cria o Programa Aluguel Social no Município de Caçador como benefício da Política Municipal de Habitação.
> O PREFEITO MUNICIPAL DE CAÇADOR, faço saber a todos os habitantes do Município, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte, LEI:
>
> Art. 1º Fica instituído no Município de Caçador o Programa "Aluguel Social", como benefício da política de habitação, custeado pelo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, que visa disponibilizar acesso à moradia segura em caráter emergencial e temporário, mediante a concessão de benefício em pecúnia para custear, integral ou parcialmente, a locação de imóvel residencial pelo prazo de 06 (seis) meses, permitida a prorrogação por igual período, para pessoas de baixa renda que residam neste município e que não possuam imóvel próprio, neste ou em outro município.
>
> Art. 8º Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação:
> I - encaminhar as famílias ou indivíduos para o Cadastro Único para que realizem ou atualizem o cadastro;
> (...)
> VI - exigir e acompanhar a matrícula ou frequência de crianças e adolescentes na rede pública ou particular de ensino, bem como a sua vacinação junto à rede pública de saúde, sob pena de cessação do benefício;
> (...)
> VIII - fiscalizar as disposições contidas nesta Lei, bem como as obrigações assumidas por meio do "Termo de Adesão", conforme modelo anexo.
> Parágrafo único. Para fins desta Lei, considera-se Termo de Adesão o instrumento jurídico obrigatório assinado pelos interessados que estabelece os direitos e obrigações dos aderentes.

p. 2591

Além da função de controle e disciplinarização, a *distinção* interna entre sujeitos "aptos" e não aptos, "legítimos" e ilegítimos, "disciplinados" e "problemáticos", "inscritos" e "invasores" tem sido funcional também para que instituições e autoridades estatais se eximam de suas responsabilidades, inclusive do dever de monitorar e avaliar a eficiência de suas ações e programas. Em vez de reconhecer e enfrentar as limitações das políticas habitacionais, esses agentes transferem adiante o ônus da demora no atendimento alegando uma dupla incapacidade dos beneficiários: a de não resolver suas necessidades, sozinhos, no mercado, e a de não se manter na fila de espera, aguardando sua vez e cumprindo todos os pequenos ritos e burocracias para tanto, mesmo que sem uma moradia digna para garantir a organização mínima de seu cotidiano. Igualmente, a evasão das unidades ou a inadimplência nos contratos também são recorrentemente explicados como problemas individuais de organização financeira ou de moralidade creditícia.

Ao interpretar fenômenos análogos, a partir da imbricação entre valores da classe média, meritocracia e o discurso cada vez mais exacerbado da (anti)corrupção, alerta Cavalcante (2018: 123): "É preciso reconhecer que, para além de vencedores e perdedores, essa lógica tem fabricado algo ainda mais perigoso: fracassados". Mobilizar a fila como dispositivo de disciplinarização da demanda habitacional é não apenas normalizar os sujeitos de direitos como indivíduos da espera por direitos em um único fluxo burocrático que rechaça e sanciona o ingresso da política e de reivindicações coletivas nos processos de seleção em programas habitacionais, mas também isentar o próprio estado e seus agentes, da responsabilidade por eventuais falhas em suas ações, projetando o fracasso de seus programas no público-alvo dos mesmos. Nessa gramática moral das instituições, se a "fila" expressa um imperativo de ordenação e desoneração em decisões que envolvem recursos escassos, numa metáfora do conhecimento encarnado – o tempo político da espera – as ditas tentativas de "furar a fila" conectam-se a imaginários de corrupção[27] do esquema organizador e ferem suscetibilidades gerando sanções oficiosas que, mesmo não previstas em lei, ameaçam o cotidiano dos potenciais beneficiários:

> The metaphor of the queue, or waiting line, tracks the preconceptions that people have about the normative priorities involved in addressing questions of resources allocation, particularly in situations of scarcity. This "embodied"1 knowledge is transferred from the experience of the physical queue, which has become so ubiquitous in modern urban life, from the supermarket and post office, to the ticket booth, to road and air travel, and to the everyday experiences of those who apply for state benefits or services. It also recalls the virtual queue, such as the calling systems, surgery wait lists, or bureaucratic decision making procedures, which rely on the time of entry to administer the system(…) While the metaphor of the queue conjures a politics of waiting, connecting time and (scarce) object into a familiar image-schema, the secondary metaphor of queue jumping refers to its corruption. Thus, queues often include an expectation that others observe the priority-norm and "respond critically or even obstructively towards people who flout" it.16 In many instances, people feel justified in giving social sanction to those who jump the queue, or cut in line, even in the absence of any law. (YOUNG, 2017: 4-5) p. 2592

A compulsoriedade silenciosa dessas práticas é atestada pela previsão, em diversos municípios, de sanção consistente em "enviar para o final da fila" aqueles que não aceitam o imóvel para o qual foram sorteados. A recusa de uma unidade, como forma reativa de resistência à normalização ou de crítica aos padrões arquitetônicos e locacionais dos empreendimentos públicos, não é tolerada e é acusada de ser o "principal empecilho que impede a fila de andar", nas palavras do diretor-presidente da

[27] Assim como fraudes reiteradas de "venda de senha" ou de "lugar" na fila da COHAB: www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/familias-denunciam-golpe-que-prometia-venda-de-vagas-na-fila-da-cohab-4z10dznxtygmgpa3g0uwpqpr5/ampgp / noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/02/21/mp-investigara-pagamento-irregular-para-obter-casa-em-conjunto-habitacional.amp.htm / http://recordtv.r7.com/jornal-da-record/videos/pms-e-bombeiros-furam-fila-da-distribuicao-de-lotes-habitacionais-do-governo-em-brasilia-06102018. Acesso em 10 de novembro de 2018.

COHAB de Curitiba, em 2013[28]. O município é um dos que emprega, desde 2013, a sanção de "reinscrição" (enviar para o "final da fila") em hipóteses de recusa, por normativa interna:

> Regra nova
> É a primeira vez que a Cohab está empregando as novas normas de atendimento à fila. A partir de agora, as famílias que recusarem a oferta do imóvel vão receber uma nova inscrição, o que na prática é como voltar ao final da fila. Anteriormente, os inscritos que recusavam permaneciam na mesma posição aguardando novo chamado. (...)
>
> **Recusas**
> Segundo o novo modelo de atendimento, quem não comparecer às reuniões, não justificar a ausência e nem responder aos chamados estará sujeito ao cancelamento de sua inscrição[29]

Portanto, nos discursos paternalistas de gestores públicos e autoridades, a "fila" aparece ora como forma de punir quem não se submete a esse regime, ora de justificar a demora dos programas habitacionais ou negativas de atendimento a comunidades e movimentos sociais que ocupam áreas sem função social, posto que estes atores estariam "furando a fila". Pequenas insurgências como a recusa à unidade sorteada ou grandes resistências como protestos e ação política são sempre sancionadas. Ao contrário do princípio de universalização, declarado oficialmente em lei, vige oficiosamente a imagem do beneficiário ideal, à qual parcela muito diminuta – se é que alguma parcela – dos cadastrados pode se enquadrar. A estes, o prêmio da casa própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: SUJEITOS DE DIREITOS OU SUJEITOS DE CRÉDITO?

A política de habitação de interesse social, do modo como vem sendo construída e operada no Brasil e em outros países do Sul global é um *script* de roteiro monótono: exclusivamente uma resposta (construção de moradias) para um problema imaginado como único de sujeitos homogêneos. Parte deste "mito da política habitacional" se sustenta nas sutilezas de uma etapa preliminar à execução e formulação da política pública: a produção política da "demanda", dimensão que está por merecer maior investigação e análise crítica.

Uma vez desenhada a "demanda habitacional", sua regulação e organização por meio de cadastros e listas, bem como sua implementação através de filas e contratos, atuam como dispositivos disciplinares que promovem oficiosamente o valor "ordem" acima do valor "dignidade". Nos meandros da fila, mais vale ser "pessoa de bem", paciente e resignadamente esperando sua hora e sua vez, do que cidadão ativo, reivindicando politicamente a implementação razoável das previsões constitucionais. Assim, pequenas e grandes insurgências, como a recusa de uma unidade, ou críticas são sancionadas pela micro-física dos programas habitacionais, com exclusão, proibição de atendimento ou recadastramento (envio para o "fim da fila").

[28] http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=701 Acesso em 10 de novembro de 2018.
[29] Idem, ibidem.

Para quem sobrevive à fila da habitação, o prêmio é tornar-se um mutuário, noutras palavras, firmar um contrato para assumir uma dívida. E deve-se aproveitar a oportunidade, porque ela não se repetirá: beneficiários no Cadastro Nacional de Mutuários estão "negativados" para futuros subsídios públicos. O estigma do fracasso pessoal é, aqui, substituído pela suspeita da falta de credibilidade do pagador. Assim, sujeitos de direitos são convertidos em sujeitos do crédito (titular de um financiamento), antes mesmo que possam experimentar o gosto da casa própria (vez que a transferência definitiva da propriedade apenas ocorre, na maior parte dos casos, com a quitação do financiamento, sob pena de despejo). Direitos enfileirados, direitos em *standby*. Vidas fichadas, vidas vigiladas, vidas financiadas: vidas CADMUTadas.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. In: Correio da Cidadania. Edição 543, 2009. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.). Habitação em questão. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p.167-196.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In.: MARICATO, Erminia (org.). A Produção Capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

CARDOSO, Adauto L.; Aragão, Thêmis A.; ARAÚJO, Flávia S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Anais do XIV ENANPUR. Rio de Janeiro: 2011.

CAVALCANTE, Sávio. Classe média, meritocracia e corrupção. Crítica Marxista, n. 46, p. 103-125, 2018

ELOY, C; COSTA, F.; ROSSETO, R. Direito à moradia no Brasil: A política de subsídios habitacionais. In.: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.). Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. 26ª edição.Trad. Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2002.

GEROGES, Isabel; SANTOS, Yumi Garcia. A produção da "demanda": viés institucional e implicações políticas da terceirização do trabalho social na periferia de São Paulo. In: CUNHA, Neiva V. e FELTRAN, Gabriel S. (orgs.) Sobre periferias: novos conflitos no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparin; FAPERJ, 2013, pp. 159-177.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LAMARCA, Melissa Garcia; KAIKA, Maria. Mortgaged lives: the biopolitics of debt and housing financialisation. Article in Transactions (Institute of British Geographers), 2016.
MADDEN, David; MARCUSE, Peter. In Defense of Housing: the politics of crisis. Verso: Londres, 2016.
MARICATO, Ermínia. Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
MARTINS, Flávia Elaine da Silva. Níveis e dimensões da alienação da habitação: endividamento imobiliário e contextos de expulsão. In.: Anais do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos: olhares cruzados Europa e América Latina, São Carlos, 2018.
MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Nacional de Habitação de Interesse Social. Versão para debates. Brasil: Ministério das Cidades, 2010.
PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2008.
ROLNICK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 282.
SERPA, Claudia Brandão. Limites e Possibilidades de uma Política Fundiária no Estado Capitalista: política de terras do BNH. 1988, 137f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.
YOUNG, Kethrine G. Rights and Queues: On Distributive Contests in the Modern State. COLUMBIA JOURNAL OF TRANSNATIONAL LAW, 55:65, 2016.
YOUNG _____ Narrative, Metaphor and Human Rights Law: When Rights-Talk Meets Queue-Talk. In: Mike Hanne and Robert Weisberg (eds), Narrative and Metaphor in Law (Cambridge University Press, forthcoming 2017.

AS MULHERES DE ESPERANÇA: A CONSTRUÇÃO DE UMA COOPERATIVA HABITACIONAL NA COLÔNIA JULIANO MOREIRA E A LUTA PELA MORADIA SOB A ÓTICA FEMININA

Geisa Bordenave

Doutoranda em Ciências Sociais (PPCIS/Uerj)
geisabordenave@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Cooperativa Esperança, inaugurada no ano de 2015 e localizada no bairro Colônia, em Jacarepaguá, é composta por 70 unidades habitacionais. Meu primeiro contato com o grupo se deu em 2008, enquanto estagiária de Serviço Social da Fundação Bento Rubião, quando o mesmo ainda estava em "fase de organização"[30]. O contato foi retomado para o início da pesquisa para minha tese de doutorado em 2015, quando as obras estavam em fase final. Desta forma, entre janeiro e maio de 2015 realizei uma pesquisa etnográfica acompanhando reuniões e assembleias, assim como a finalização das obras e preparativos para a inauguração, que ocorreu em maio deste mesmo ano. Após a construção permaneci acompanhando reuniões e a convite de algumas interlocutoras, visitei suas casas prontas – símbolo da *luta* bem sucedida e por isso, motivo de muito orgulho para todas elas[31].

Esperança é a primeira e única cooperativa até o momento a ser construída através do crédito oriundo do programa Minha Casa Minha Vida Entidades[32] no estado do Rio de Janeiro. Outros grupos se encontram no momento em fase de organização na região de Jacarepaguá – Nova Esperança e Guerreiras Urbanas[33].

A construção de Esperança se deu através do regime de *mutirão* e *autogestão.* A ideia de "mutirão" diz respeito mais especificamente ao modo de execução das obras: as famílias envolvidas constroem as suas próprias casas, embora, em momentos específicos, haja utilização de "mão-de-obra remunerada. A "autogestão" diz respeito a todo o processo, seja anterior ao início das construções, durante ou após. Está associada à noção de que o grupo é responsável por sua própria gestão e que todas as decisões devem ser tomadas por todos os componentes do grupo que forma a cooperativa – ou que pretende formar – através das assembleias realizadas periodicamente. A construção de Esperança faz parte de uma tendência de produção habitacional autogerida que ganha força a partir de 2005 com a criação de programas federais voltados para este fim, e articulados com movimentos populares: o denominado "associativismo produtivo" (LAGO, 2011). Trata-se, portanto, de uma de novos processos na dinâmica da produção do espaço periférico, e desta forma, "a ação coletiva realiza-se desde o acesso à terra urbana até a produção da moradia e a gestão de serviços, sustentada por um ideal de bem estar urbano construído coletivamente" (LAGO, 2011).

[30] A fase de organização diz respeito ao momento em que o grupo promove reuniões com o intuito de "mobilizar e organizar as pessoas" interessadas em fazer parte da cooperativa, mas ainda não há terreno definido ou crédito para construção.

[31] A metodologia utilizada, além de observação participante, característica do método de etnografia privilegiado pela Antropologia Urbana, se deu através da realização de entrevistas semiestruturadas realizadas nas casas das moradoras após a inauguração da Cooperativa.

[32] O Minha Casa Minha Vida Entidades é uma variação do programa Minha Casa Minha Vida que pressupõe o repasse do crédito para a construção a grupos da sociedade civil organizados, que operam através da autogestão. Em 2008, o grupo tentava conseguir crédito para construção através do extinto programa Crédito Solidário, apelidado de "Crédito Solitário" por "não ter vingado", segundo meus interlocutores.

[33] Estes grupos estão sendo retratados neste artigo, no entanto, fazem parte da pesquisa mais ampla que compõe a minha tese de doutorado, que encontra-se em fase de conclusão.

É relevante mencionar que o "processo autogestionário" em cooperativas habitacionais, nem sempre acontece desta forma, como já apontaram alguns pesquisadores. Muitas cooperativas construídas por autogestão contam com a contratação de empreiteiras e grandes escritórios. Há processos em que a população possui menos acesso ao controle ao acesso e também à gestão dos recursos envolvidos, e há casos que de fato, privilegiam o envolvimento das pessoas durante todo o processo e são, por isto, considerados os casos "virtuosos" (RIZEK; BERGAMIN; BARROS, 2003).

O protagonismo feminino tem se tornado um dos pontos centrais de minha pesquisa, e é, portanto, esta questão que destacarei neste artigo. A maior parte dos participantes dos grupos, incluindo Esperança, são mulheres. As minhas principais interlocutoras pertencem à famílias monoparentais femininas, ou seja, são "chefes de família". São desta forma, as únicas ou principais responsáveis pelo sustento do lar, assim como dos afazeres domésticos e cuidados dos filhos. A *luta pela moradia* para elas, ganha contornos específicos. Pretendo neste trabalho trazer algumas reflexões sobre a *luta pela moradia* sob a ótica feminina, pensando no mutirão e na autogestão através de uma perspectiva de gênero.

LUTA POR MORADIA" E A "NARRATIVA DO SACRIFÍCIO"

- Quanto tempo vai demorar pra sair a casa?
- Vai depender da luta de vocês.

A construção de uma cooperativa habitacional é cercada de dificuldades. No caso de Esperança, foram "16 anos de muita luta". Esta categoria – "luta" -, que é extremamente heterogênea, tem permeado minhas observações e análises referentes ao campo de pesquisa. Tenho buscado partir da concepção de "luta" que é trazida pelas interlocutoras em quase todas as conversas, reuniões e entrevistas para compreender quais caminhos e estratégias são utilizadas pelas "cooperadas" durante todo o processo.

A *luta* pode se referir aos trâmites burocráticos exigidos pelos diversos agentes do Estado – Caixa Econômica Federal, CEDAE, Light, Secretaria de Patrimônio da União -; a *luta* do trabalho pesado das obras e a dificuldade de trabalhar em regime de mutirão; a *luta* das mulheres que precisam conciliar o cuidado da casa, dos filhos e o mutirão; a *luta* dos militantes para garantir o "caráter político" da cooperativa. A *luta* surge diversas vezes, como uma espécie de "narrativa do sacrifício" (MIAGUSKO, 2011). São as idas e vindas, a vontade de desistir, a persistência de continuar participando de reuniões mesmo sem "garantias", o atraso na execução das obras, o mutirão nos fins de semana, assembleias que terminam de madrugada, a vigília para "tomar conta do terreno". Os relatos são permeados da ideia de esforço e exaustão – são sempre "narrativas de sacrifícios". Para o grupo Esperança, que conseguiu concluir a construção das moradias, o orgulho de não ter desistido parece se tornar emblemático desta *luta* bem-sucedida.

Desde as primeiras reuniões do grupo em questão até a inauguração da cooperativa Esperança no dia primeiro de maio de 2015, soma-se dezesseis anos. Muitas pessoas desistiram no decorrer deste processo. Uma representante de um movimento de moradia de São Paulo afirmou durante uma reunião em que estive

presente – e onde estavam diversos membros de cooperativas e futuras cooperativas habitacionais – que sempre que perguntavam para ela quanto tempo ia demorar "pra sair a casa", ela respondia: "vai depender da luta de vocês". Em outras ocasiões a narrativa passa por outro caminho: a valorização do longo tempo de luta. O tempo é também a prova de que a luta foi "dura". O tempo é a matéria de que a *luta* é feita (VIANNA, 2015), uma espécie de comprovação da resistência, prova de que houve força para concluir a trajetória de luta e obter a recompensa final, que é neste caso, a moradia.

A categoria *luta* adquire na fala de meus interlocutores um sentido "ético, e também épico" (COMERFORD, 1999), que visa demonstrar uma postura de resistência e enfrentamento diante das dificuldades que encontram no caminho para alcançar o objetivo almejado. Este objetivo aparece na fala da União e da FBR como um direito que é negado a determinada parte da população, e que portanto, deve ser alcançado através de "luta". O "direito à moradia" aparece atrelado à noção de "direito à cidade", categoria amplamente utilizada tanto na academia quanto por movimentos sociais urbanos, e que surge na década de 60 na obra de Henri Lefebvre, definido como uma "plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital." (TRINDADE, 2012)

Uma reclamação frequente diz respeito aos empecilhos burocráticos que tornaram cada fase deste processo extremamente demorada, sempre "emperrando" por conta de alguma burocracia. Um exemplo utilizado frequentemente é o episódio em que o grupo estava prestes a iniciar as obras, mas para isso precisavam registrar um contrato em cartório. Entre idas e vindas, dificuldades e empecilhos, demoraram um ano para conseguir realizar o registro.

> Acho que o cartório tem que entender qual é a proposta e dar... Não que a gente queira ter privilégio, mas dar um tratamento diferenciado. Porque você ficar um ano no cartório pra liberar um contrato... A gente tem que tentar trabalhar isso com a Caixa, porque a partir do momento que a família assina, começa a contar tempo. Ela assina pra encaminhar pro cartório, se o cartório leva um ano... Você tá um ano de obra atrasada. Então acho que isso também dificulta muito o nosso trabalho.

O caso do cartório é um entre muitos que me foram relatados. Em janeiro de 2015, quando comecei a acompanhar o grupo Esperança para a pesquisa de campo, o problema que estava mobilizando e preocupando todos naquele momento era em relação à CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro). As obras estavam praticamente finalizadas, no entanto, para que as pessoas pudessem de fato morar nas casas, era necessário que o fornecimento de água fosse feito pela CEDAE. Durante uma reunião, uma mulher presente sugeriu que alguém fosse até a CEDAE para cobrar esclarecimentos sobre a demora da solução deste problema. Jurema estava presente e rapidamente respondeu:

> Nem adianta a gente ir lá. Quem tem que ir é o Alexandre (arquiteto). Eu sei como é que é isso. Já fui lá cobrar essas coisas outra vez e eles chegam e falam 'Você é arquiteta? É engenheira? Então não posso falar nada pra você. É assim que eles fazem.

A exigência de conhecimento técnico para que se possa estabelecer diálogo com a população, assim postergando soluções e desqualificando suas demandas é algo que ocorre com frequência. Na mesma reunião em que ocorreu a fala citada acima, a assistente social disse aos presentes: "todos tem que lutar pra dar certo. Tem que estudar, ter conhecimento pra poder saber por onde lutar". As populações pobres aparecem muitas vezes como sujeitos insuficientemente socializados na lei, insuficientemente civilizados ou racionais, tendo, portanto, suas demandas desconsideradas. (DAS; POOLE, 2008) As "lutas" em relação ao Estado, frequentemente representados por funcionários da Caixa e outros órgãos, são frequentes. Os atores envolvidos, na maior parte das vezes, conhecem bem estes caminhos, e constroem diferentes agências e agenciamentos (FERNANDES, 2015), ao formular suas reivindicações e demandas.

A LUTA POR MORADIA E AS MULHERES DE ESPERANÇA

As dificuldades do mutirão com frequência apareciam nas conversas com minhas interlocutoras do grupo Esperança. Cada "núcleo familiar" da cooperativa tinha a obrigação de cumprir 17 horas semanais de trabalho. Isto quer dizer que em famílias onde houvesse várias pessoas aptas a trabalhar no mutirão esta carga horária seria dividida, porém, no caso de famílias com apenas uma pessoa com condições de trabalhar no mutirão, a mesma teria que cumprir toda a carga horária sozinha. Esta regra sobrecarregava, principalmente, as "mulheres sozinhas com filhos", que precisavam se dividir entre o seu trabalho, cuidado da casa e dos filhos, e as 17 horas semanais de trabalho no mutirão. O desgaste físico é mencionado em muitas conversas que tive com estas mulheres: emagrecimento excessivo em função do "trabalho pesado", e mesmo o desenvolvimento de doenças graves são relacionadas a este processo. Maria conta que sofreu dois enfartos durante o período de obras. Norma diz que ficou fraca e muito magra por conta do "trabalho pesado", e adquiriu diabetes. Meses após a inauguração da cooperativa, ela me relatava que só há pouco tempo teria conseguido "começar a ganhar um pouco de peso".

O Programa Minha Casa Minha Vida "faixa 1"[34] – tradicional e Entidades[35] – desde o ano de 2011, tem como um de seus princípios oferecer preferencialmente à mulher a titularidade das casas adquiridas através do programa habitacional. Segundo a então Presidente da República Dilma Roussef, o objetivo seria "reforçar a autonomia" e "empoderar as mulheres mais pobres do nosso país", seguindo a linha de uma "feminização das políticas públicas de habitação" (LEVY, LATENDRESSE, CARLE-MARSAN, 2013). Assim, em caso de divórcio, a mulher teria meios para garantir o seu direito de permanecer no imóvel. O Censo do IBGE de 2012 constatou uma relevante informação: 53,5% das famílias conviventes são monoparentais femininas. Dentre elas

[34] O "faixa 1" conta com subsídio federal e é voltado para famílias que tenham renda mensal de até R$1.800,00. Esta modificação foi realizada recentemente. No início da pesquisa a renda máxima era de até R$1.600,00. Mais informações estão disponíveis em http://www.minhacasaminhavida.gov.br/sobre-o-programa.html . Acessado em 15/11/2016, às 19:32h.

[35] O Minha Casa Minha Vida é um programa habitacional federal que possui uma modalidade chamada "MCMV Entidades". No MCMV tradicional, o financiamento é repassado para as empreiteiras, que constroem as habitações e vendem posteriormente. O MCMV Entidades repassa o financiamento para "grupos organizados" construírem suas próprias casas. A UNMP está envolvida na maior parte dos financiamentos do MCMV Entidades em diversas regiões do Brasil. Tratarei em outro ponto da tese.

é alto o percentual de famílias sem rendimento e vivendo em condição de pobreza ou miséria, não havendo em grande parte dos casos uma configuração de autonomia e emancipação feminina (MENDES, 2005). Assim como em diversas outras grandes cidades, no Rio de Janeiro, as famílias consideradas de "baixa renda" constituem o grupo social mais afetado pela falta de moradia "adequada" – morando em áreas consideradas "de risco", seja pela possibilidade de enchentes e deslizamentos ou áreas onde os tiroteios fazem parte do cotidiano.

Por uma série de razões históricas, ligadas à chamada divisão sexual do trabalho e aos papéis socialmente definidos para as mulheres brasileiras – principalmente mulheres pobres -, as famílias "chefiadas por mulheres" enfrentam condições habitacionais especialmente difíceis (LEVY, LATENDRESSE, CARLE-MARSAN, 2013). Não por acaso os movimentos por moradia – diferente de outros movimentos sociais urbanos – contam com evidente protagonismo feminino. Tanto no grupo Esperança quanto em Guerreiras Urbanas a maioria de mulheres é nítida, tanto nas funções de coordenação, quanto no grupo em geral. Este protagonismo feminino é, diversas vezes, utilizado pelas lideranças da União e da cooperativa, para reforçar a legitimidade das demandas do grupo diante do poder público: maioria de mulheres, muitas "chefes de família", "mães solteiras". A "força de vontade" das mulheres também é enfatizada pelas lideranças, ressaltando que elas estão motivadas e participarão ativamente do "mutirão" – "*É a mulher que quer a casa, quer acomodar seus filhos, quer a casa arrumadinha.*" Jurema, em diversos momentos conta orgulhosa sobre os mutirões anteriormente executados: "*teve mulher carregando tijolo, embolsando parede, colocando telha. Elas fizeram tudo*".

A retórica da "mulher guerreira" é enfatizada e se percebe como a mulher que dá conta de todas as tarefas, tanto as socialmente marcadas como femininas – cuidados dos filhos e da casa – quanto as socialmente demarcadas como masculinas – "trabalho pesado no mutirão" e o trabalho remunerado que provê os custos de manutenção do lar. Maria enfatizava em nossas conversas que sempre "fez papel de mãe e de pai", o que significava dizer que além de cuidar, sempre sustentou sozinha os seus filhos.

O divórcio aparece nos relatos das minhas interlocutoras como um momento emblemático, que modifica substancialmente suas trajetórias de vida e acentua a condição de precariedade. As trajetórias das três mulheres que trago no decorrer deste texto, tem isso em comum: moravam de aluguel com seus respectivos parceiros, e após a separação, veem-se obrigadas a deixar o local de residência, embora continuem como únicas responsáveis pelos cuidados dos filhos. As formas de moradia a partir disto passam por estratégias como: voltar a morar com a mãe, ou outros familiares, ou alugar uma residência de menor custo em "área de risco" – em locais com forte presença do "tráfico" e tiroteios constantes. O ingresso no grupo para formar a cooperativa configura uma estratégia para conseguir uma moradia "de qualidade" na região de Jacarepaguá – onde todas já moravam – por um valor acessível para elas.

Durante o período em que acompanhei a finalização das obras de Esperança até a sua inauguração, no dia primeiro de maio de 2015, me aproximei de algumas

mulheres que faziam parte da "coordenação"[36] do grupo. Katia e Maria eram respectivamente secretária e tesoureira de Esperança, e Norma havia sido secretária durante muito tempo, mas já no fim do mutirão havia deixado de fazer parte da coordenação.

Seus relatos são permeados de informações sobre estratégias e virações cotidianas que sempre fizeram parte de suas vidas, inclusive antes de ingressarem na cooperativa. Após a inauguração de Esperança realizei entrevistas nas casas destas três mulheres com o objetivo de conhecer melhor suas trajetórias de vida. As entrevistas foram iniciadas com a pergunta sobre como conheceram e ingressaram na cooperativa. A partir desta informação as conversas fluíram de formas diferentes em cada um dos casos. Fui recebida com muito entusiasmo nas três ocasiões. Falar sobre a vida antes de "entrar para o projeto", relatar as dificuldades enfrentadas e poder me mostrar a "conquista" – suas casas – alcançada através de suas "lutas" parecia um grande prazer e motivo de orgulho para cada uma delas. Com Katia e Maria eu já tinha tido outras conversas antes ou depois das reuniões do grupo. Com Norma eu nunca tinha conversado individualmente, apesar de tê-la visto muitas vezes e conversado um pouco durante reuniões do grupo.

A seguir trago algumas partes dos relatos que surgiram nas entrevistas, associados a informações que surgiram durante outras conversas informais que tive com essas mulheres ao longo do trabalho de campo.

TRAJETÓRIAS DE VIDA E A LUTA POR MORADIA

Katia tem 34 anos de idade e mora na cooperativa com sua única filha de 18 anos. Sempre morou na região de Jacarepaguá – exceto por um curto período durante a sua infância que passou na cidade de Sapucaia, Minas Gerais. Este é um ponto em comum entre as moradoras da Cooperativa: os deslocamentos e mudanças de residência ao longo da vida geralmente estão em maior parte restritos à própria região de Jacarepaguá – entre lugares "melhores" – como a Taquara, que possui um amplo centro comercial - e "piores" – como a Cidade de Deus, onde há forte presença do tráfico e constantes "operações policiais" e tiroteios. Além desta questão, os lugares "piores" da região também costumam estar associados ao risco de enchentes.

Katia engravidou ainda adolescente, aos 16 anos, e se casou nesta mesma época. Seu divórcio ocorreu dez anos depois. Em nossas conversas ela nunca falava sobre o período em que esteve casada. Após o divórcio, conta que ficou "numa situação muito difícil".

> Depois de 10 anos a gente se separou. Conclusão: ele conseguiu comprar o espaço dele, e teve lá os problemas da vida dele. Teve outra mulher. Eu posso falar, não tenho problema nenhum com isso. Pegou outra mulher e botou pra morar nessa casa com ele. E eu, sem ter

[36]O grupo Esperança, assim como Guerreiras Urbanas, possui uma forma de organização através de comissões. Existem as comissões de cozinha, de creche, de obras, a secretaria, tesouraria, entre outros. Todas estas comissões possuem representantes eleitos através de decisões da assembleia – que reúne todos os membros do grupo – e forma a coordenação do grupo. É interessante observar que as mulheres que pertencem à coordenação, apesar de ter relações mais próximas com lideranças da UMP, não se consideram "do movimento". Tratarei disto em outro ponto deste trabalho.

> opção nenhuma, fui pra Cidade de Deus com a minha filha. Cidade de Deus já não é um lugar bom. Fui morar na quadra do karatê, que é o lugar onde tem tráfico, tiro, problema dos garotos subirem em cima da laje e fumar, se drogar.

O momento pós-separação é narrado por ela como um momento crítico de sua vida: morando em "área de risco", sozinha com sua filha e desempregada. Narra com certo orgulho as estratégias que adotou nesta época para "arranjar algum dinheiro": "vendia docinho na rua", "panfletava". Afirma que às vezes "tinha que comer todo dia arroz e feijão", mas "o que passou, passou, e hoje não lhe falta nada".

Katia conta que estava "desesperada pra sair da área de risco" e por isso, permaneceu participando das reuniões do grupo Esperança – "apesar da demora". Muitas vezes não tinha dinheiro para pagar a passagem e ia de bicicleta da Cidade de Deus até Shangri-lá – onde aconteciam as reuniões – o que significava uma hora pedalando. Não tendo com quem deixar a filha, ainda criança na época, diz que a menina ficava sozinha em casa, a quem ela recomendava: "Não fica na janela por causa do tiro. Abaixa, fica ali, a comida tá ali enrolada num paninho pra esquentar". Katia morou por cinco anos na Cidade de Deus, e após este período, quando o "projeto estava quase indo" – se referindo ao início da construção das casas da cooperativa - recebeu uma proposta de sua ex-sogra para morar com ela, dizendo que "ali não era lugar para ela ficar." Para Katia esta foi uma boa opção para se afastar da "violência da Cidade de Deus", e também manter sua filha perto de familiares que poderiam "ficar de olho nela" em sua ausência. Por outro lado considerava uma situação desconfortável morar na casa da ex-sogra, principalmente porque ficava "em cima da casa do ex-marido", que nesta época já tinha formado outra família.

> Tava tendo aquela época de invasão. A polícia brigava com o tráfico pra poder manter aquele controle. Monopolizar ali. A polícia virou... Tem aquele nome, né? Agora eu esqueci. Milícia. A polícia tomou conta e os bandidos recuaram, aí ficou melhor. Mas até esse confronto eu tava lá. Aí eu fiquei morando aqui na Taquara, em cima da casa do meu ex-marido. Uma situação muito difícil... Então eu achei que era melhor eu estar aqui morando em cima da casa dele, com a minha ex-sogra, com toda a família da minha filha, do que ficar lá. Aqui ele tava lá, de uma hora ou de ou de outra ele falava 'Natália, aparece'. Aí a Natália ia lá, olhava, "Ah tá, tá bem'. Então é isso que me deixava mais tranquila. Não deixava ela sozinha.

Ao ser perguntada sobre como ingressou na Cooperativa Esperança, Katia me respondeu que foi "uma história tipo telefone sem fio", onde "alguém da Igreja" da sua cunhada soube que alguém na Taquara "estava dando oportunidade pras pessoas terem um terreno para construir a casa". Segundo ela, perguntou para muitas pessoas até conseguir obter a informação de que se tratava de uma reunião que acontecia em Shangri-lá e que ela deveria ir até lá "procurar a Jurema".

> A Internacional da Graça de Deus. Alguém de lá era do grupo. E a Jurema deve ter falado com alguém do grupo que tinha vaga disponível. Eu não sei até hoje quem é essa benção. Aí essa pessoa passou pra alguém, pra uma amiga na igreja que tinha vaga. Aí se

> espalhou, né? Se espalhou a notícia. Aí conclusão: eu descobri onde era a reunião.

Houve um longo período desde que começou a participar das reuniões até o início das obras. Katlheen é sempre muito animada e falante, e diz que foi seu "otimismo" que a fez "continuar acreditando e não desistir." As narrativas de minhas interlocutoras com frequência passam por ideias como "não perder a fé" – embora ao serem perguntadas a respeito, a maioria delas declare não ter religião - "continuar acreditando", "persistir" - mesmo quando todos achavam "que era loucura" continuar participando das reuniões durante tantos anos mesmo sem nenhuma certeza sobre o terreno e o financiamento para construção das casas. Katia, assim como outras interlocutoras, conta que amigos e familiares achavam "loucura", afirmavam que elas estavam "sendo enroladas", e que a casa "não ia sair nunca". A "fé", associada ao fato de que ela não possuía meios de comprar uma casa de outra forma, a fazia permanecer no grupo.

> Eu levava muita fé, porque eu sou uma pessoa muito otimista. Eu não consigo aceitar derrota fácil não. Quando eu achava que tava demorando muito o prazo, eu fazia todas as contas. Contabilidade entre o que eu tô gastando até ir na reunião, que era a passagem que eu gastava, e quanto que eu gastaria com uma casa. E se você fizer uma comparação você sabe que uma casa não vai custar o dinheiro da passagem.

p. 2604

Katia relata com muito entusiasmo como conseguiu "mudar de vida", depois que entrou para a cooperativa. Assim que começou a fazer parte da coordenação do grupo, como secretária, conta que fez uma série de cursos, que ajudaram a executar suas tarefas na cooperativa e também possibilitou que ela conseguisse um emprego posteriormente. Desta forma, para ela, a experiência de ingresso na cooperativa passa por um longo período de "sacrifícios" – antes e durante o "mutirão" -, que culminou em grandes recompensas: sua casa e um "bom emprego".

> Onde tinha de graça eu fiz. Na Faetec, Cebrae, tudo disponível na internet. Uns cursos eu ia pessoalmente e outros eu fazia pela internet. Conclusão: tô cheia de cursos, cheia de certificados ali de tudo quanto é coisa. Me formei em contabilidade, sou técnica, e me profissionalizei em algumas profissões também, RH... Porque quando eu era jovem, eu queria oportunidade e as pessoas não davam. Porque olhavam pra mim e me subestimavam. 'Minha filha, você não sabe fazer isso. Minha filha, você não sabe fazer aquilo.' Então eu fui fazendo todos esses cursos. Fiz recursos humanos, fiz logística, fiz evento. Fiz um monte de coisa. Tudo pra que eu pudesse melhorar na vida, a cabeça e o modo de pensar. Acho que se cada um tivesse feito isso, teria ajudado na vida de cada um.

Katia fala com entusiasmo do emprego recentemente conquistado como "assistente acadêmica" numa faculdade na Freguesia, onde planeja também cursar a graduação em Administração. "*Eu pedi muito pra Deus que eu pudesse ter um acesso melhor pra poder ter uma faculdade. Ou seja, eu não vou nem pagar. É bolsa, uma coisa que eu ganho.*"

Durante cinco anos Katia foi a secretária da cooperativa Esperança, escrevendo atas das reuniões, auxiliando na organização da parte financeira, entre outras atribuições. Ela conta que começou ajudando Norma, que era secretária, mas estava "sobrecarregada". Como o "trabalho estava ficando bom", em uma das reuniões ela foi "jogada no fogo" e acabou ficando oficialmente com a função de "secretária".

> O Claudio e o pessoal da coordenação me jogou no fogo. Nem me avisaram. 'Olha, gente, vamos hoje indicar uma secretária. Estamos indicando a Katia'. Eu só fiz assim ó, "O quê???". Aí todo mundo: É. A Katheen, a Katheen. Aí ele falou pra mim: O que você espera, Katia? Tá, né? Fazer o quê? Desistir eu não ia, né? E o trabalho tava ficando bom. Aí eu comecei assim. E foi cinco anos lá fazendo esse trabalho.

Segundo ela, esta é uma atribuição difícil, porque recebe muitas críticas de outros membros do grupo, e por isso, "ninguém fica". As críticas ao trabalho executado na secretaria, para Katia, acabavam soando como "ofensas", mesmo sem intenção, "porque as pessoas não sabem trabalhar a fala", "tem um jeito duro de falar". Além disso, havia a dificuldade de ter que participar não só da reunião "geral" – a assembleia, aos domingos – mas também da "reunião de coordenação" às sextas-feiras. A "reunião de coordenação" tinha o intuito de decidir tudo o que seria feito durante o mutirão no final de semana. "É grade, é muro, é empena. Aí a gente vê quantas pessoas tem na sexta-feira. Aí diz assim: Clarindo vai ficar nessa parte, vai ficar com a equipe da limpeza. As meninas vão varrer rua. É muito cansativo, muito." Outra dificuldade Katia afirma ter enfrentado na coordenação foi devido à sua idade. Ela diz que "carinha nova ninguém leva a sério".

p. 2605

> Tem que ser uma babá, um babá das pessoas, e ter muita paciência. É muita gente. Fator de idade não significa nada. [...] 'Ah, garota nova, tá dando moral em que? Quem é essa garota? Eu tenho 54 anos e tá dando lição de moral em mim?' E não é isso. O fato é você tentar ajudar e a pessoa interpretar diferente.

Maria tem 55 anos, três filhos e sete netos. Um de seus filhos e uma neta moram com ela, e uma outra filha também possui uma casa na cooperativa. Trabalha como auxiliar de serviços gerais num condomínio na Taquara. Maria é natural da cidade de Miracema. Aos 11 anos começou a "trabalhar em casa de família", e foi morar em Copacabana, zona sul do Rio de Janeiro, onde permaneceu até os 14 anos: *"Eu fui cuidar de uma pequenininha, aí acabei saindo de lá sabendo cozinhar, passar, lavar e arrumar. Saí de lá fazendo tudo".* Aos 16 anos, teve sua primeira filha, e "foi viver sua vida". Foi quando se mudou para Jacarepaguá. Conta que teve um companheiro, mas que "não deu certo" e preferiu "não refazer sua vida" e cuidar sozinha dos seus filhos. Ela diz com entusiasmo que se orgulha de ter feito muito bem o "papel de pai e de mãe".

> Eu acho que eu sozinha eu cresci mais do que acompanhada. Eu cresci muito mais, muito mais mesmo. Teve pessoas que falou assim: como você vai criar essa família? Como você vai criar esse garoto? Tantas pessoas que falou isso pra mim e o meu filho hoje tá um homem. Não rouba, não cheira, não bebe, não faz nada. Aí quer dizer, só de eu saber que ele é um cara trabalhador, um cara responsável.

Maria fez parte do grupo Esperança "desde o início", quando ocorreu a primeira reunião em março de 2000. Conta que quando entrou tinha umas 12 ou 13 pessoas, e que ela era a número 8. Maria relatou um episódio em que estava dentro do ônibus "arrasada", porque tinha "acabado de se separar do marido, sem dinheiro, morando de aluguel, com filho pequeno", e um conhecido puxou assunto falando sobre uma cooperativa habitacional: "parecia que ele tava lendo o meu pensamento".

> Começamos a conversar e ele falou que tinha esse projeto, que na época era uma verba que não era do Brasil, era uma verba da Misereror, não era daqui. A gente começou a conversar, eu perguntei a ele onde é que era, ele perguntou onde eu morava, eu falei... E ele 'Pô, encostado em você e você não sabe?' Eu trabalhava na Freguesia, mas eu morava lá perto da Shangri-lá. Eu sempre escutava falar nas casinhas da Shangri-lá, mas eu nunca me liguei, não associei, nem sabia que tinha. Aí quando foi em janeiro, finalzinho de janeiro, aí eu fui lá. Quando ele me falou... Primeiro eu enrolei bastante. Aí depois eu falei: sabe de uma coisa? Eu não tenho nada a perder, se eu não ganhar, perder também eu não vou. Vou lá. Aí eu fui, cheguei lá, fui recebida pela Jurema. Muito bem recebida por sinal. Mas ela ainda não tava... Ainda tava tentando pegar as pessoas pra montar esse novo projeto."

Maria, assim como outras interlocutoras, relata certa frustração ao descobrir que a casa não seria conseguida rapidamente: "Eu fui pra adquirir a casa, eu só queria a casa. Achava que ia ser uma coisa mais rápida." Diante da impossibilidade de comprar uma casa de outra forma, Maria continuava participando das reuniões: "O que me motivou foi ter uma casa com um valor que eu pudesse pagar. Eu morava de aluguel." Maria conta que em diversos momentos achou que "isso não ia acontecer", e aí faltava uma, duas, três reuniões, mas acabava retornando. Ela afirma que além da questão da casa, também "sentia falta do grupo, das reuniões". p. 2606

Nos primeiros anos de formação do grupo, as reuniões eram realizadas na rua, somente após algum tempo começaram a ocorrer no centro comunitário de Shangri-lá: "só tinha um monte de mulher maluca que ficava no meio da rua fazendo reunião". Os moradores de Shangri-lá só concordaram em ceder o espaço do centro comunitário para as reuniões após uma negociação de Jurema com eles, assumindo o compromisso de que o grupo pagaria os custos da energia elétrica. Maria diz que continuou "naquela doideira de reunião", e que durante muito tempo eles não tinham nada: nem terreno, nem verba, "só as pessoas acreditando que um dia ia acontecer". Durante esse período, ela relata que muitas pessoas entravam e saíam do grupo, porque "realmente parecia coisa de doido".

> Aí começamos a lutar, brigar e nada de dinheiro. Até que surgiu essa oportunidade de entrar o governo Lula. Aí a gente... Bom, é do trabalhador, a gente vai ter que batalhar. Aí a Jurema falou: vamos lá, vamos ver o que a gente consegue aí. Teve um que até foi presidente do grupo, Edvaldo. Não sei se você lembra. O Edvaldo era um moreninho, ele era do Rio das Pedras. Ele falava: não, não desisto, não desisto. E nada de chegar terreno, nada de aparecer verba, nada disso. Aí chegou um dia e ele falou assim: olha, Maria, eu não aguento

> mais. Eu não vou assistir mais não, não quero mais não. Isso é muita doideira, isso não vai acontecer. Eu falei assim: meu filho, eu vou continuar. Eu vou ver até onde dá, entendeu? Se eu viver o suficiente pra poder ver as casas em pé, agradeço a Deus. Mas se não viver, meus filhos continuam.

Maria atuou na coordenação da cooperativa como tesoureira. Ela conta que foi "indicada" em uma das reuniões e "não queria de jeito nenhum", porque achava muito complicado ter que lidar "com o dinheiro dos outros". Acabou aceitando e permaneceu na função durante mais de 10 anos, até a conclusão das obras.

Norma tem 54 anos e mora com seu filho de 16 anos de idade. Atua como agente comunitária de saúde na região, por isso é uma das interlocutoras que conhece com mais detalhes o bairro da Colônia. Norma é falante, mas sempre bem séria. Assim como as outras interlocutoras, Norma menciona o divórcio como o "divisor de águas" em sua trajetória de vida. Quando se separou, voltou a morar na casa de sua mãe, junto com seu filho, porque não tinha condições de arcar com os custos de um aluguel. Foi quando decidiu pedir à sua irmã, Neli, para que lhe "colocasse no esquema para conseguir uma casa". Norma conheceu a cooperativa Herbert de Souza – criada a partir de uma lista de espera de "Shangri-lá – na inauguração, que foi com sua irmã. Esta cooperativa ficava na rua em que mora a mãe de Norma. Ela sempre passava por ali, mas diz que não "sabia direito como funcionava", e por isso tinha uma "ideia errada" de que era só alguém "colocá-la no esquema": "achava que ia ser uma coisa rápida, sabe?".

Neli, irmã de Norma, atuava na Comunidade Eclesial de Base na região de Jacarepaguá, junto com Jurema. Este contato foi a "porta de entrada" de Norma. Ela conta que mesmo depois de perceber que a casa não seria "tão rápida", não desistiu, pois não tinha meios financeiros para adquirir uma casa de outra forma.

> Na época da CEB eu não entendi qual era a proposta do projeto. Também não me interessava. Eu pagava aluguel, eu era casada, não precisava. Sabe aquela coisa que passa batido?.

Durante as conversas que tive com as moradoras após a construção das casas, quase todas fizeram questão de me mostrar detalhes da construção das casas que elas mesmas haviam feito. Norma era a mais entusiasmada delas.Ela relata, com evidente satisfação, que havia colocado os vidros da janela, não só dela, como de outras casas também. Havia aprendido a fazer isto observando um profissional que havia sido contratado para colocar um vidro, e me contava muito orgulhosa sua estratégia para fazer isto.

> Então a gente contratou um senhor que achou que ia colocar vidro em todas as casas, até eu fotografar, e conversar com ele, ficar batendo papo vendo ele colocar, pra aprender a colocar vidro, e foi assim que aprendi e coloquei em várias casas.

Norma conta que o período de mutirão foi extremamente cansativo, pois ela precisava cumprir a exigência das 17 horas semanais sozinha, considerando que seu filho era novo demais para trabalhar. Sendo assim, Norma precisava se dividir entre mutirão e trabalho, sem nenhum apoio de uma rede familiar.Conseguir passar no concurso de agente comunitária foi muito significativo para ela, pois a partir daí passou

a trabalhar perto de casa e ter mais facilidade para conseguir “cumprir as horas” na cooperativa.

> Foi muito difícil, foi muito difícil. Entre troca de empregos, eu fui trocando de emprego... Porque se eu pegasse um emprego que trabalhasse sábado ia me complicar a minha vida, né? Eu não ia conseguir cumprir as 17 horas. Então eu fui trocando de emprego, às vezes de turno, cheguei a trabalhar em fábrica à noite pra poder conseguir... Mas aí a gente acha que trabalhar de noite, de dia vai conseguir fazer alguma coisa... Não consegue, né? Tem que descansar em algum momento. Quando eu passei no concurso foi que ficou bem próximo trabalho e obra. Então eu consegui transitar legal pra conseguir manter as horas em dia. Não podia faltar nenhuma noite, deixar de dormir nenhuma noite porque senão acumulava, pra manter tudo em dia direitinho. E de mais aprender a fazer tudo dentro duma obra.

Norma atribui ao processo do mutirão o emagrecimento excessivo e o surgimento de diabetes, e enfatiza: “não precisava ser assim. Não precisava desse sofrimento todo. Se tivesse vontade política o movimento podia entregar casas assim todo ano pras pessoas. A gente não precisava sofrer tanto.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mutirão e autogestão são categorias fundamentais para atribuir à construção da cooperativa um significado de construção coletiva, fundamentada em laços de solidariedade e união, e é colocada de forma oposta ao MCMV operado pelas empresas, onde prevalece a lógica de mercado. Assim, percebe-se uma grande preocupação por parte dos movimentos de moradia e também pelas assessorias técnicas em buscar estratégias para garantir que este viés político de construção coletiva não se perca. Para as lideranças da UMP-RJ uma das grandes preocupações é a venda posterior da casa, pois isto teria o potencial de destruir o projeto coletivo. Neste sentido, discussões sobre propriedade individual e coletiva tem se dado entre os movimentos de moradia de forma não muito enfática, mas como um caminho possível para solucionar este tópico.

Nas das lideranças dos movimentos, dos técnicos e também de pesquisadores do MCMV Entidades, a alta qualidade das construções que podem ser produzias através do modelo de mutirão e autogestão são sempre enfatizadas. Assim, uma noção de que os grupos são capazes de produzir “ilhas de excelência”, por estarem desvinculados à lógica do mercado que rege a prática das grandes empreiteiras, é muito forte. Este é um dos argumentos utilizados para estimular as pessoas a permanecerem nos grupos: através do MCMV Entidades haveria a possibilidade de terem acesso a uma moradia de baixo custo e alta qualidade, embora precisem se submeter a um longo tempo de “espera”, dedicação e muito trabalho. O MCMV “tradicional” onde “se constrói rapidinho” a qualidade é considerada extremamente inferior.

A qualidade das unidades habitacionais da Cooperativa Esperança é sempre muito elogiada por técnicos e é perceptível a diferença entre estas unidades e a do MCMV “tradicional” que foi construído ao lado de Esperança. Esperança recebeu no

ano de 2016 o Prêmio Melhores Práticas da Caixa Econômica Federal, o que também é motivo de orgulho para membros do movimento de moradia e moradores[37].

Há que se considerar, no entanto, a especificidade das famílias monoparentais femininas, pois parece recair sobre elas uma carga excessiva de trabalho. O protagonismo feminino parece já ocorrer como consequência de uma situação instável ou difícil. Não à toa, a maior parte delas conta que ingressou no grupo após um divórcio – condição que as coloca como única responsável pelos filhos e a casa. Assim, quase sempre já há uma sobrecarga anterior. A participação no grupo trabalho no mutirão se colocam como um trabalho a mais em uma rotina que já é excessivamente pesada. Há ainda o fato de que muitas mulheres sequer conseguem permanecer em função disso. As que possuem filhos pequenos, por exemplo, tendem a não participar ativamente ou desistir caso não possuam uma rede de apoio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMERFORD, John Cunha. “Fazendo a luta: sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas” Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, (Coleção Antropologia da política; 5),1999.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social, Buenos Aires, n. 27, 2008, p. 19-52

FERNANDES, Adriana. Dois agenciamentos e uma ocupação. P. Birman, P. M. Leite, C. Machado, & S. Sá Carneiro, Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências (1 ed., pp. 271- 302). Rio de Janeiro: FGV/FAPERJ, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) Censo Demográfico 2010. Famílias e domicílios. Resultados da amostra. Rio de Janeiro, 1–203, (2012). Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em 13 nov. 2018.

LAGO, Luciana. “O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta”, In: Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Letra Capital, Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro, 2012.

LEVY, C.; LATENDRESSE, A.; CARLE-MARSAN, M. Movimento Popular Urbano e Mulheres no Brasil: Uma Experiência de Feminização das Políticas Públicas de Habitação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 18, n. 63, Jul./Dez. 2013

MENDES, M. A. Mulheres chefes de família: a complexidade e ambiguidade da questão. Apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Ouro Preto, MG, 4 a 8 de novembro de 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.
br/docs/anais/pdf/2002/GT_Gen_ST38_Mendes_texto.pdf>. Acesso em 25 mar. 2013.

[37] O prêmio “Melhores Práticas em Gestão Local” promovido pela Caixa Econômica Federal ocorre a cada dois anos e reconhece 20 práticas com os temas: Habitação, Gestão Ambiental e Saneamento, Gestão Municipal, Desenvolvimento Local e Inclusão Social e Trabalho Social. O prêmio em questão tem o objetivo de dar “visibilidade” a estes projetos, e não consiste num prêmio em dinheiro. Mais informações em http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/melhores_praticas_index.asp (Acessado em 12/11/2018, às 15:42h).

MIAGUSKO, Edson. Mutirão autogestionário e o contexto da experiência democrática revisitado, Cad. CRH vol.24 no.61 Salvador Jan./Apr. 2011
RIZEK, C.; BERGAMIN, M.; BARROS, J. “A política de produção habitacional por mutirões autogestionários: construindo algumas questões.”. In: Anais, Encontros Nacionais da Anpur: Encruzilhadas do Planejamento: Repensando Teoria e Prática, v. 10. Belo Horizonte, 2003.
TRINDADE, Thiago Aparecido. “Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade”, Ver. Lua Nova, no. 87, São Paulo, 2012.
VIANNA, Adriana. Tempos, dores e corpos: considerações sobre a ‘espera’ entre familiares de vítimas de violência policial no Rio de Janeiro. In: Dispositivos urbanos e a trama dos viventes: ordens e resistências. Orgs.: Birman, P; Leite, M.; Machado, C.; Carneiro, S. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2015.

DIREITO A CIDADE E OCUPAÇÕES URBANAS: ATÉ ONDE VAI O DIREITO A OCUPAR A CIDADE? O CASO DA OCUPAÇÃO CAROLINA MARIA DE JESUS EM BELO HORIZONTE.

Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Pesquisadora da Fundação João Pinheiro.
E-mail: carolina.motta@fjp.mg.gov.br

RESUMO

O objetivo do trabalho é analisar o processo de ocupação e os resultados deste no direito à cidade para os moradores da ocupação Carolina Maria de Jesus, que ocorreu em Belo Horizonte. A ocupação Carolina Maria de Jesus foi realizada pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) no período de setembro de 2017 a julho de 2018. Apesar de a ocupação não ter durado nem um ano ela ganhou repercussão, uma vez que foi realizada em um prédio localizado em uma das regiões com maior valorização imobiliária de Belo Horizonte, na região centro-sul da capital mineira. Apesar de terem encontrado diversas fontes de pressão para a remoção da ocupação o movimento conseguiu resistir no local. Assim, após intensa negociação, em um acordo que, segundo lideres do movimento, pode ser tido como "histórico", as famílias da ocupação foram removidas para outro prédio, localizado no hipercentro de BH e o movimento também está negociando mais dois terrenos – em um bairro afastado do centro – para fixar algumas famílias, já que o novo prédio não comporta todas as famílias da ocupação inicial. De todo modo, parte das famílias que dependem do centro continuará a residir em um local que atende as suas necessidades.

Palavras chave: ocupações urbanas. Belo Horizonte. Ocupação Carolina Maria de Jesus. Direito a cidade.

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras, sobretudo as capitais, apresentam uma grande demanda habitacional. Tem-se, por exemplo, segundo os dados do déficit habitacional de 2015, que na Região Metropolitana de Belo Horizonte o déficit habitacional urbano é de 158.396 moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Paralelamente, o preço da terra nessas é alto e fortemente sujeito a especulação imobiliária. Deste modo, uma das soluções para a população que não possui acesso a terra nas grandes cidades vem a ser as ocupações. A partir deste tipo de processo um grupo de pessoas se mobiliza para ocupar uma área vazia ou uma edificação desocupada, de modo que essas cumpram sua função social.

A ocupação Carolina Maria de Jesus foi realizada em um prédio desocupado em uma área nobre de Belo Horizonte pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). O edifício, localizado no entroncamento da rua Rio Grande do Norte com a Avenida Afonso Pena, na área Centro-Sul de Belo Horizonte, uma das áreas mais valorizadas da cidade. A ocupação trouxe a tona várias discussões por parte de agentes públicos e privados, inclusive, a organização do fundo de pensão Sistel da Telebrás, proprietária do imóvel, que solicitou a reintegração de posse. Após o incêndio ocorrido em um prédio ocupado no Largo Paissandu, no Centro de São Paulo, a pressão para que os ocupantes deixassem a ocupação passou a ser ainda maior.

Depois de nove meses de ocupação e diversas negociações, foi firmado um acordo com a prefeitura e a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas), a partir do qual os moradores desocuparam o prédio, sendo cedido uma área, pelo Estado, para a construção de moradias populares, em um bairro que fica no limite do município de Belo Horizonte. No entanto, no centro de Belo Horizonte, há

imóveis pertencentes ao Estado e a União que estão desocupados ou subutilizado[38] e que poderiam ser convertidos para fins de moradia social.

Nota-se então que as ocupações realizadas em áreas centrais sofrem pressão de agentes públicos e privados para não permanecerem no local em que se fixaram, mesmo existindo locais centrais que poderiam ser ocupados com habitação social. Os moradores da ocupação Carolina Maria de Jesus, por exemplo, conseguiram a partir de sua reinvindicação obter o acesso à terra. No entanto, esse acesso só foi conseguido em local distante da área central e com acesso mais precário à serviços.

A partir dos pontos abordados, questionou-se como se deu o processo de ocupação e de desocupação, se os interesses dos ocupantes realmente foram atendidos no processo de negociação ou se foram cerceados pelos interesses de outros agentes.

Assim, o objetivo do trabalho foi relatar como foi o processo de ocupação e de desocupação e o resultado desse ultimo processo no direito à cidade dos moradores da ocupação “Carolina Maria de Jesus”, que ocorreu na área central de Belo Horizonte.

Para tanto, utilizou-se principalmente de pesquisa bibliográfica e documental, recorrendo à noticias de jornais e entrevistas feitas com participantes do movimento e que estão publicadas na internet. Além disso, fez-se também uma entrevista com uma das lideranças do movimento, no qual se verificou como foi o processo de ocupação e de desocupação do primeiro prédio ocupado pelo movimento.

O DIREITO A HABITAÇÃO

A habitação pode ser considerada uma necessidade básica para as famílias (WOORTMANN, 1980; VALENÇA, 2003). Isso ocorre, segundo Valença (2003), pois,

> - todos dela necessitam sem poder dela prescindir;
> - é um bem essencial para a reprodução social dos indivíduos (pobres e ricos);
> - é o espaço privilegiado do cotidiano, no qual a maior parte das necessidades humanas é satisfeita;
> - é o local da convivência familiar com os amigos – ponto de encontro –, onde os indivíduos se alimentam, dormem, descansam, cuidam da saúde e da higiene pessoal, da educação, da recreação etc.;
> - é o espaço da intimidade, da vida privada;
> - é também o espaço privilegiado do consumo de mercadorias. (VALENÇA, 2003, p. 166)

A habitação então, segundo Valença (2003) é uma mercadoria. E é uma mercadoria que é influenciada pela renda, pela etapa do ciclo de vida de seus moradores e precisa atender as necessidades dos moradores. Assim, a moradia, para atender as necessidades de seus habitantes deve servir a diferentes funções. Smith (1970) aponta que a moradia tem que ter as funções: abrigo, privacidade, localização, amenidades ambientais e investimento.

[38] Existem oito prédios pertencentes à Universidade Federal de Minas Gerais que estão desocupados, desde que os cursos da Universidade foram para o *campus* da Pampulha. Há também imóveis que são pertencentes ao Estado de Minas, que estão subutilizados ou desocupados desde que as secretarias mudaram para a Cidade Administrativa (CAMG) ou para outros endereços.

Desse modo, em relação à função de *abrigo*, tem-se que em algumas sociedades a casa funciona realmente como uma proteção contra intempéries (como neve, vento, chuva etc.) da natureza ou inimigos (SMITH, 1970). Em locais onde a violência é grande, portanto, a casa pode funcionar como refúgio. Em relação a função *privacidade* significa a garantia da privacidade aos moradores, tanto diz respeito a privacidade individual de cada morador quanto da moradia como um todo em relação ao entorno.

Uma mesma residência pode abrigar mais de uma família, o que pode comprometer a questão da privacidade na mesma. E esta questão é agravada quanto as famílias não desejam coabitar no mesmo domicilio. A questão da privacidade perpassa as ocupações, já que em sua fase inicial as habitações são precárias, em lona – se a ocupação for de um lote – ou sem a edificação estar adaptada.

A *localização* diz respeito ao local (bairro, rua, prédio, etc.) escolhido. E a renda atua como um limitador das opções de local da moradia comprada ou de alugada pelas famílias. Assim, a renda limita as escolhas das famílias. E o perfil e a localização dos imóveis, dada a limitação de renda, são escolhidos tendo como base as necessidades das famílias em termos de proximidade da família, escola, trabalho, redes de relação, bairro de preferencia etc. (MOTTA, 2016).

Há também aqueles que a restrição de renda é tão alta (como aqueles que moravam em residências alugadas e ficaram desempregados) que não conseguem escolher o local de moradia, necessitando da ajuda de parentes e amigos. As politicas habitacionais então vigentes são insuficientes para garantir o direito a moradia de todas as famílias nessa situação.

A quarta função da habitação, apontada por Smith (1970), são as *amenidades ambientais*, que consistem em características do entorno que afetam o desejo de uma família de viver ali. Sobre isso, tem-se que aspectos como qualidade da escola, a presença de posto de saúde, de comércio, as características da vizinhança (aparência física, existência de associação comunitária etc.) são tidos como *amenidades ambientais* da habitação. Smith também aponta que as amenidades ambientais são fortemente influenciadas por programas de controle do uso da terra, pois, o uso misturado (comercial e residencial) de certas áreas pode não ser atraente para algumas parcelas da população.

O quinto componente da habitação é a função de *investimento*. Ou seja, a habitação, além de um lugar para viver, é também um investimento (SMITH, 1970). De acordo com Smith, o fato de uma família adquirir uma casa dá a ela uma segurança, em sentido psicológico e financeiro. Em termos psicológicos, a propriedade de uma moradia faz com que a família tenha a segurança de que só entrarão no domicílio as pessoas que forem convidadas. Em relação ao aspecto financeiro, tem-se que a posse de uma residência é um símbolo de riqueza e trata-se de um bem que a maior parte das famílias almeja ter (SMITH, 1970).

E é um bem que alguns indivíduos não terão acesso em sua vida – a não ser por meio de mercado informal (assentamentos ou loteamentos). Outros tantos nem desta forma terão acesso à habitação, a não ser que seja por intermédio de ocupações. Estas pessoas em geral são inseridas em domicílios alugados em vilas e favelas, em domicílios cedidos ou em outras formas de habitação coletiva.

Assim, a habitação é um bem que deve atender a diversas necessidades de seus habitantes e é reconhecida como um direito social na Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional n. 26 de 2000.

FINANCEIRIZAÇÃO DAS CIDADES

O Estado, no capitalismo neoliberal atual, intermedia as relações de um lado dos produtores e do outro dos consumidores e auxilia na autorregulação dos valores de mercado (NASCIMENTO, 2016). Caso esta autorregulação não ocorra de uma forma eficiente pode haver um desequilíbrio nos valores de oferta dos imóveis, o que pode impedir o acesso de grande parte da população a esses.

E os agentes imobiliários e financeiros muitas vezes agem pressionando o Estado para que suas demandas sejam atendidas. Isso ainda é mais premente quando há uma convergência de interesses destes dois grupos, ou quando o agente financeiro é também imobiliário Harvey (2008) dá um exemplo da Índia, do que pode ocorrer quando os agentes financeiros auxiliados pelo Estado exercem sua influência em um território de baixa renda:

> O poder financeiro apoiado pelo Estado força a desobstrução dos bairros pobres, em alguns casos, tomando posse violentamente da terra ocupada por toda uma geração. A acumulação de capital é incrementada, já que a terra é adquirida quase sem custo.
> [...]
> Como os favelados [e os moradores de ocupações] são ocupantes ilegais e, definitivamente muitos não podem prover sua residência no longo prazo, eles não têm direito a compensação. Conceder este direito, diz a Suprema Corte [da Índia], seria a mesma coisa que recompensar os batedores de carteiras por sua ação. Assim, os ocupantes ou resistem e lutam ou se mudam com seus poucos pertences [...].

p. 2615

Assim, conforme salienta Nascimento (2016, p 147), muitas vezes “há um dissenso entre como o Estado governa a cidade – politicas públicas urbanas -, e o que os cidadãos querem da cidade.”. Ainda de acordo com a autora, “a cidade ou o espaço urbano é constituído pela relação de forças que entre os atores sociais [e econômicos] que o alimentam, o preservam ou o transformam de acordo com seus interesses em torno da disputa de seus objetos” (p. 147). Assim, as disputas pelo espaço das cidades é feita por todos os atores e econômicos que tem interesse por esses espaços, tanto os espaços públicos quanto os privados, de modo que, em geral, os interesses dos atores mais fortes são aqueles que prevalecem.

O DIREITO À CIDADE E A DESIGUALDADE NAS CIDADES BRASILEIRAS

As cidades brasileiras foram construídas de uma forma heterogênea, de modo que possuem áreas centrais concentradoras de serviços e infraestrutura e bairros periféricos. Essas áreas, em geral, possuem um valor da terra (e das propriedades) mais alto que as áreas periferias, o que reflete também em desigualdade de renda, de modo que, em geral, as áreas mais intensivas na presença de serviços e infraestrutura são ocupadas por famílias de renda média mais alta.

Harvey (2008) menciona que

> [...] vivemos progressivamente em áreas urbanas divididas e tendentes ao conflito, de modo que os resultados são indelevelmente cáusticos sobre as formas espaciais de nossas cidades, que consistem progressivamente em comunidades fechadas e espaços públicos privatizados mantidos sob vigilância. (p. 81)

A solução para uma grande parte da população, que precisa morar em áreas centrais, é a ocupação irregular de áreas vazias que sejam mais próximas da área central (LEEDS, 1978; ABRAMO, 2009), o que, com o passar do tempo, conformou as vilas e favelas das cidades brasileiras. Essas também passaram por diversas obras de urbanização que acabaram por fazer com que o preço da terra também nelas ficasse superior a de áreas similares mais afastadas da área central e que ainda não tivessem tido obras de urbanização.

Desta forma, uma parte da população de vilas e favelas localizadas em áreas periféricas são pessoas de renda mais baixa e que não conseguiram – justamente por causa disso – residir em locais mais centrais. Muitos inclusive moram em domicílios alugados ou cedidos nas comunidades, o que mostra uma situação de precariedade ainda maior. Complementarmente, diversos precisam se deslocar para áreas centrais das cidades, de forma diária ou regular. Um grande número de serviços faz com que as pessoas tenham a necessidade destes deslocamentos: trabalho, médicos, dentistas, necessidade de adquirir algo (comércio), busca por algum serviço da prefeitura etc..

Muitos moradores de áreas periféricas chegam a se referir a estes deslocamentos (em direção à área central) como “ir à cidade”, em contraposição ao local que moram – em uma área que consideram fora da cidade (MOTTA, 2016). Essa diferenciação, muitas vezes, deveu-se a dificuldade no acesso à área central da cidade, pelo sistema de transporte ser ineficiente ou a distância para chegar nessas áreas, já que alguns trajetos demoram horas.

Ao longo do tempo as áreas nas quais são realizadas obras de infraestrutura e passam a concentrar mais serviços – inclusive as vilas e favelas – podem também passar por processo de gentrificação. Ele significa um processo de expulsão de moradores originais de uma área ou bairro, em virtude da valorização desses, muitas vezes após a ocorrência de obras de revitalização ou de requalificação urbana:

> Um processo de gentrificação possui bastante semelhança com um projeto de revitalização urbana, com a diferença que a revitalização pode ocorrer em qualquer lugar da cidade e normalmente está ligada a uma demanda social bastante específica, como reformar uma pracinha de bairro abandonada, promovendo nova iluminação, jardinagem, bancos etc. E quem se beneficia da obra são os moradores do entorno e, por tabela, a cidade toda.
>
> A gentrificação, por sua vez, se apoia nesse mesmo discurso de “obras que beneficiam a todos”, mas não motivada pelo interesse público, e sim pelo interesse privado, relacionado com especulação imobiliária. Logo, tende a ocorrer em bairros centrais, históricos, ou com potencial turístico. (COSTA, 2016)

Harvey (2008) aponta que, por exemplo, Paris demorou mais de 100 anos para ter o seu centro aburguesado, "[...] com consequências em anos recentes de revoltas e desordens nos subúrbios isolados que abrigam imigrantes marginalizados, trabalhadores e jovens desempregados.". Ainda de acordo com ele, o poder estatal de expropriação foi contido em Paris, mas foi a disciplina fiscal do município, a especulação imobiliária e o uso do solo que fizeram esse processo de gentrificação da área central da cidade. Por fim, ele menciona o trabalho de Engels que apontou que nas áreas submetidas a este processo as construções originais perdem seu valor (pois há uma mudança no padrão construtivo da área) e, com isso, elas são demolidas para darem lugar a novas construções que reflitam as novas características da área.

Em uma visão complementar, segundo Harvey (2008), tem-se que a cidade, a partir do desenvolvimento mundial, tem-se dividido em diferentes partes separadas, no que ele chama de "microestados", de forma que tem-se

> vizinhanças riquíssimas providas com todos os tipos de serviços, como escolas exclusivas, campos de golfe, quadras de tênis e patrulhamento privado da área em torno; área de medidores entrelaçados com instalação ilegal de agua é disponível apenas em fontes públicas, sem sistema de saneamento, a eletricidade é pirateada por poucos privilegiados, as estradas se tornam lamaçal sempre que chove e onde as casas compartilhadas é a norma.

p. 2617

Desta forma, a cidade possui uma estrutura espacial dinâmica e desigual, de modo que há áreas que podem ser valorizadas ao longo do tempo e expulsar seus moradores originais e outras nas quais podem conviver, em espaço vizinho, áreas intensivas no acesso a serviços e infraestrutura urbana, enquanto em outras áreas há uma carência de serviços públicos e infraestrutura. Muitas dessas são de ocupação informal, contemplando até mesmo domicílios alugados.

Para combater a segregação social e a desigualdade de acesso à cidade existem movimentos ou grupos, alguns, como apontados por Harvey (2008), são apoiados pelas finanças, capitais corporativos e aparato local do Estado que se preocupa com o empresariamento das cidades.

No entanto, há também aqueles que movimentos sociais organizados, que visam a garantia do acesso à habitação, considerada pela CF 1988, a partir da Emenda n. 26 de 2000, um direito social. Além disso, estes movimentos tencionam garantir a função social das propriedades, ocupando aquelas que estão desabitadas ou subutilizadas.

O MLB E A OCUPAÇÃO CAROLINA MARIA DE JESUS

Segundo a liderança[39] do movimento o MLB foi criado em 1999 e é um movimento que atua nacionalmente na luta para que todas as pessoas tenham direito a moradia. A moradia, para o movimento, é o bem que mais mobiliza as pessoas, pois é um bem caro e que muitas pessoas não tem acesso – sobretudo devido ao seu preço – ao longo da vida.

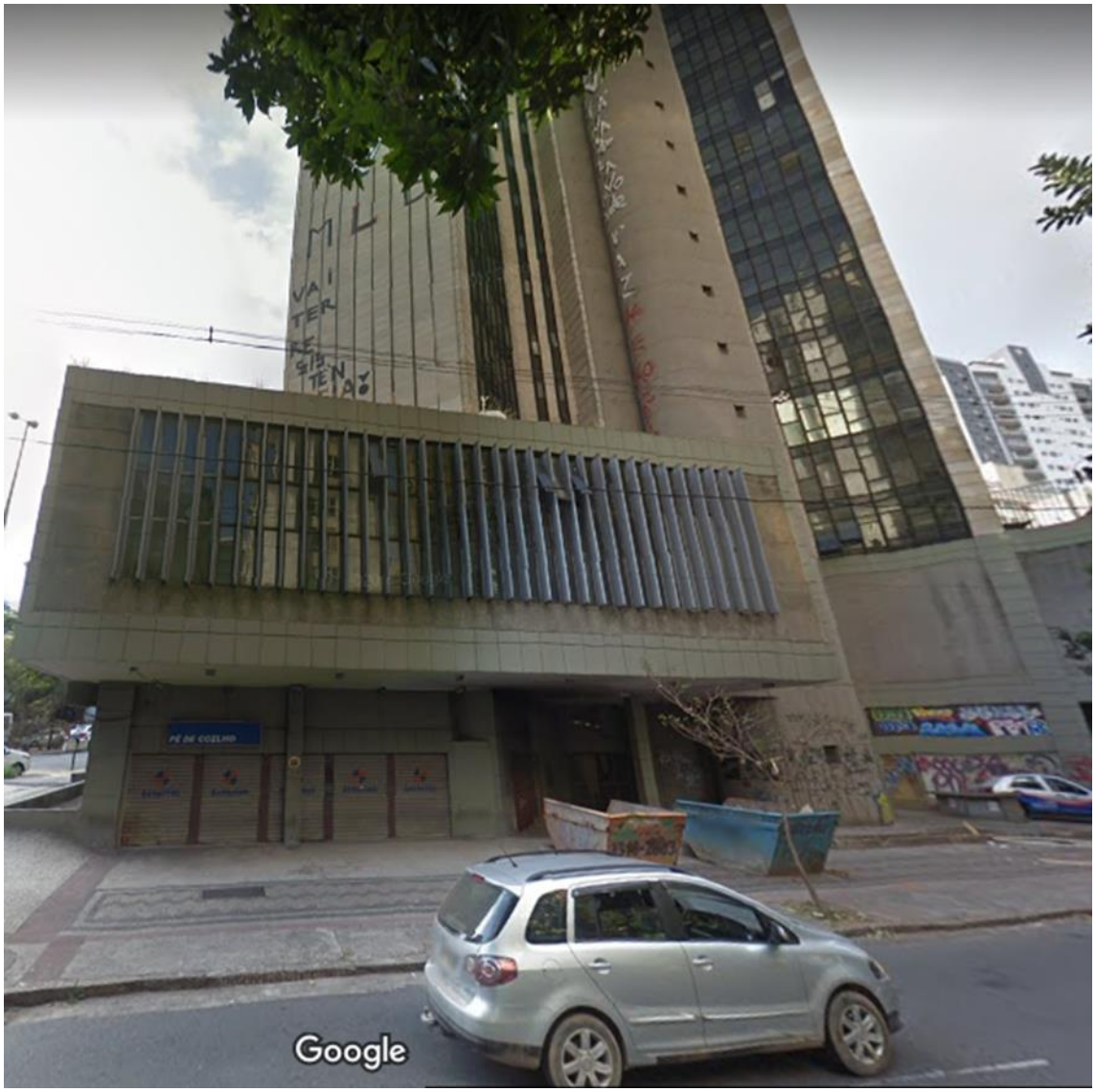
[39] Leonardo Péricles é coordenador do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB/MG) e morador da Ocupação Eliana Silva. Agradecemos as informações prestadas.

Assim, o movimento atua em vilas e favelas mobilizando pessoas que moram em domicílios cedidos ou alugados, em situações precárias, de modo a tentar garantir, a partir da realização de ocupações, a moradia para essas pessoas. O movimento parte do principio que a moradia é um direito social garantido pela CF 1988 e que a partir da moradia as pessoas tem acesso a serviços prestados pelo Estado como educação e saúde. Além disso, segundo o entrevistado, há muitos locais na cidade que não cumprem a sua função social, como prédios desocupados a muito tempo que estão desta forma apenas com fins de especulação imobiliária.

A partir disso, tem-se que em seis de setembro de 2017, duzentas famílias ocuparam um prédio que pertence à Fundação Sistel de Seguridade Social (Sistel), fundo de previdência da Telebrás. Segundo o MLB o prédio já estaria desocupado a mais de oito anos, uma vez que o imóvel anteriormente era ocupado pela Secretaria de Estado de Saúde (SES) que desocupou o imóvel ao ir para a Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais (CAMG), o que ocorreu no primeiro semestre de 2010. No mesmo dia em que o imóvel foi ocupado a Sistel entrou com o pedido de reintegração de posse.

A figura 1 mostra o local da primeira ocupação, em um prédio que está localizado em uma área de alta valorização e especulação imobiliária. O imóvel fica na rua Rio Grande do Norte 726, esquina com a Avenida Afonso Pena, uma das principais avenidas da capital mineira. Esta avenida liga a rodoviária de Belo Horizonte à zona sul da capital (bairro Mangabeiras), mas devido a sua grande extensão perpassa vários bairros que são tidos como nobres.

Figura 1 – Local da primeira ocupação "Carolina Maria de Jesus" – Belo Horizonte, 2018



Fonte: Google. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/place/Grupo+Odetur > Acesso em 20 nov. 2018.

Segundo o entrevistado, a ocupação surgiu na área central porque as famílias precisavam residir no Centro. Assim, ela é composta por famílias que eram usuárias do hipercentro ou área central da cidade (sobretudo da área hospitalar). Eram famílias que se dirigiam muito à área hospitalar em virtude de algum tratamento de saúde[40] ou que trabalhavam no centro. Ainda de acordo com ele as pessoas demoravam muitas horas no transporte coletivo para se deslocar do local onde moravam até a área central onde precisavam ir, muitas vezes, diariamente. Dentre a origem das famílias haviam aquelas que eram procedentes de outros municípios, mas vieram fazer tratamento de saúde e moravam em BH em domicílios alugados ou cedidos em vilas ou favelas, ou dividindo a residência junto à outras famílias. Mencionou também que a maior parte das famílias era composta por casais jovens que perderam o emprego na crise econômica de 2013

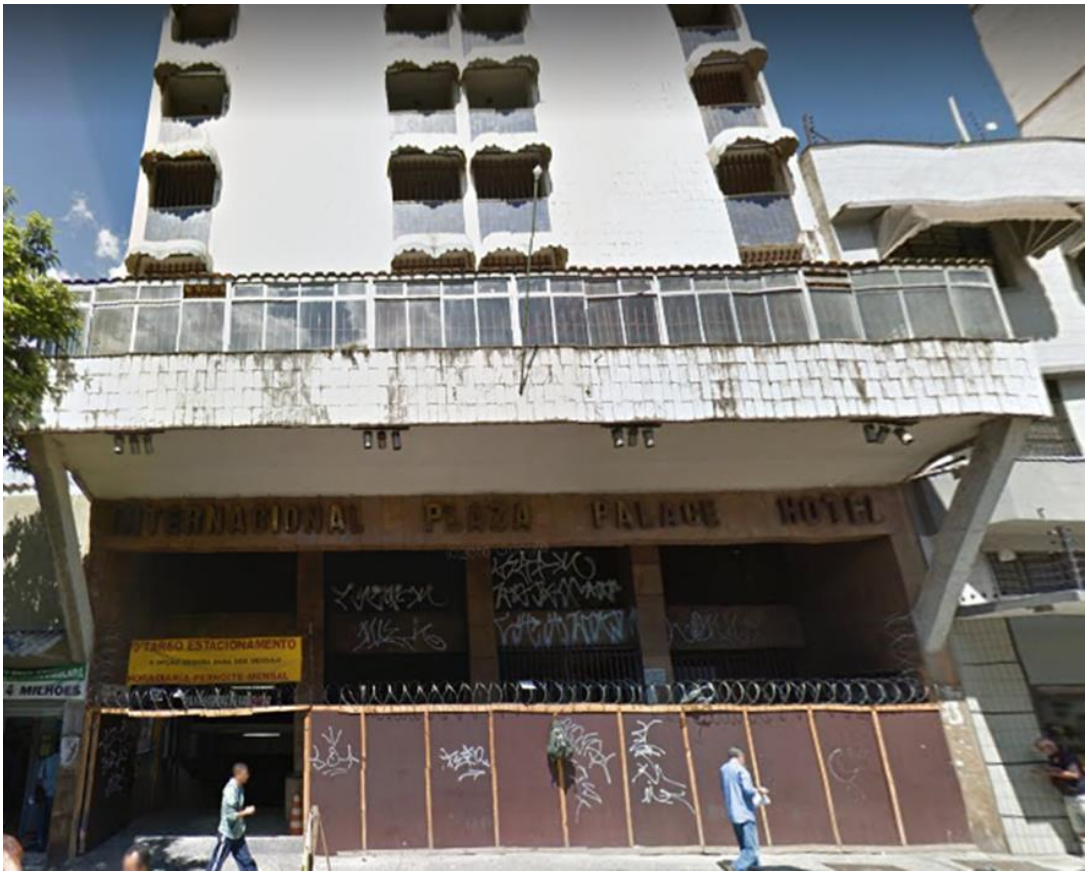
[40] Destaca-se que a área hospitalar de Belo Horizonte fica localizada a aproximadamente quatro quarteirões do prédio que estava localizada a ocupação.

e moravam também em situações precárias. Assim, segundo ele, o perfil médio dos moradores era de famílias com os responsáveis com idade entre 30 e 40 anos, e com um ou dois filhos. Por fim, mencionou que uma parcela menor era composta por moradores de rua.

Durante a ocupação as famílias se organizaram no prédio, de forma que cada família ocupou uma parte de um andar do prédio, de acordo com a sua necessidade. Foi organizada uma cozinha coletiva, uma creche (para as crianças das mães que trabalhavam).

As 200 famílias que foram residir no prédio passaram por muitos momentos de incerteza e de pressão por parte dos agentes institucionais. Após nove meses de negociação, em Julho de 2018, concordaram em liberar o imóvel e foram transferidas para um prédio localizado no Centro de Belo Horizonte, na rua Rio de Janeiro n. 109, onde devem ficar até que moradias populares sejam construídas em dois terrenos estaduais, em uma área periféricas da cidade, na região do Barreiro.

Figura 1 – Nova Ocupação "Carolina Maria de Jesus" – Hipercentro de Belo Horizonte – 2018



Fonte: Google. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/place/R.+Rio+de+Janeiro,+109+-+Centro,+Belo+Horizonte+-+MG,+30160-040/@-19.9153629,-43.937605,3a,90y,102.64h,105.97t/data=!3m6!1e1!3m4!1sHc1SJ7BQzx1O2XsJrW6cAg!2e0!7i13312!8i6656!4m13!1m7!3m6!1s0xa699f9604704cf:0x58fe61b5e2d767e6!2sR.+Rio+de+Janeiro,+109+-+Centro,+Belo+Horizonte+-+MG,+30160-040!3b1!8m2!3d-19.9154011!4d-43.9374699!3m4!1s0xa699f9604704cf:0x58fe61b5e2d767e6!8m2!3d-19.9154011!4d-43.9374699>. Acesso em 20 nov. 2018

No último mês de junho, um acordo extrajudicial de desocupação pacífica foi firmado entre as famílias que são representadas pelo MLB, e o governo de Minas com

a participação da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), Defensoria Pública do Estado (DPMG), Polícia Militar (PM), Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas) e do Ministério Público estadual (MPMG).

A mudança do local de ocupação ocorreu no princípio de julho de 2018 e foi feita com o auxílio de caminhões cedidos pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), a pedido da Companhia de Habitação do Estado de MG (Cohab Minas). As famílias foram levadas para outro prédio desocupado, no centro da cidade. Este último fica na rua Rio de Janeiro, nº 109. Os moradores poderão ficar lá por até três anos, que foi o prazo firmado para que sejam construídas casas populares para os moradores, em dois terrenos pertencentes ao Estado na região do Barreiro.

> O acordo determinou a concessão de auxílio habitacional e a cessão de terrenos para as 200 famílias de sem teto. Até que as novas moradias estejam construídas, as famílias receberão auxílio habitacional que ficará sob a gestão da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (Cohab Minas). Os recursos para o cumprimento do acordo sairão do Fundo Estadual de Habitação. (FONSECA, 2018)

Para o advogado do MLB – representante das famílias da ocupação Carolina Maria de Jesus –, assim como para o entrevistado – liderança do movimento – este foi um acordo histórico. Segundo Fonseca (2018), o advogado do movimento afirmou que: “Estou muito satisfeito com resultado das negociações. Foi um importante avanço inicial do governo de Minas Gerais para acabar com esse problema da falta de moradia que assola todo o país”.

Já de acordo com a liderança que foi entrevistada, esse foi um acordo histórico porque eles estão usando os recursos de um fundo estadual de habitação – que permite a destinação de recursos para o pagamento de aluguel social – para pagarem o aluguel do local que grande parte das famílias está atualmente residindo e que não precisaram sair da área central.

As famílias concordaram em repassar o dinheiro do aluguel social para o movimento, que paga o aluguel do imóvel onde estão residindo. O local atual (figura 2) – apesar de não comportar todas as famílias e estar em uma área mais degradada do centro que o primeiro prédio – era um prédio vago que anteriormente era um hotel na área do hipercentro de Belo Horizonte, a três quarteirões da rodoviária. Assim, boa parte das famílias está residindo neste imóvel e, muitos dos que tinham parentes ou amigos residentes em Belo Horizonte optaram por ir residir com os parentes – ainda mais porque o prédio alugado não comportava todas as famílias da ocupação inicial.

De acordo com o entrevistado, o movimento pensa em pedir a desapropriação do imóvel hoje ocupado pelas famílias e, posteriormente, solicitar que ele se torne uma

Área Especial de Interesse Social (AEIS-1)[41]. Assim, segundo o entrevistado, estaria assegurado o direito das famílias – de baixa renda – de residirem nesse imóvel sem que os interesses do capital (por motivo de especulação imobiliária ou algum processo de gentrificação) venha a expulsar os moradores. Complementarmente, segundo ele, se o movimento conseguir efetivar esta mudança de zoneamento do imóvel ele será a primeira AEIS-1[42] do Centro de Belo Horizonte.

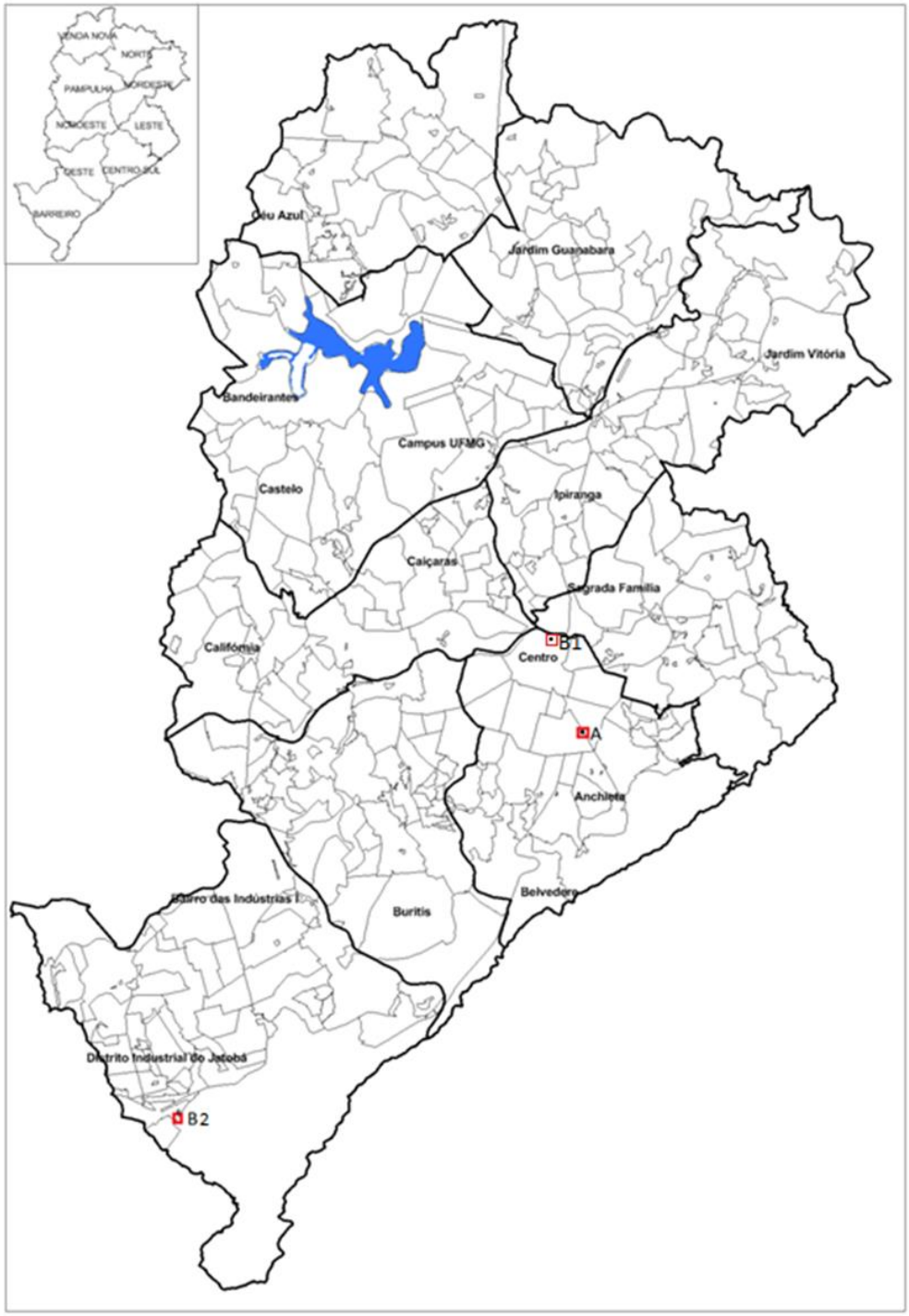
O entrevistado também mencionou que parte das famílias da ocupação prefere construir suas residências nos lotes cedidos pelo Estado de MG na região do Barreiro, deixando o Centro. Algumas delas estão no imóvel hoje ocupado, na área central, e outras estão com parentes e familiares. Ainda, parte das famílias que estão com parentes, com a construção das habitações e posterior mudança das famílias para a região do Barreiro deve ir para o imóvel ocupado no Centro.

O mapa 1 mostra a localização da primeira ocupação, que foi designada pela letra “A”, da segunda ocupação (B1) e da área no Barreiro destinada a construção de moradias populares para as famílias que preferirem residir ali. Percebe-se que a primeira ocupação ficava em um local próximo do Centro, mas mais ao sul da cidade, que e’ uma área considerada mais nobre. Já a segunda ocupação fica mais ao norte da área central, em um local menos valorizado em termos imobiliários.

[41] Segundo a Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2015, p. 106) “a Lei Municipal nº 9.959/2010 introduziu na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS) a figura da Área de Especial Interesse Social (AEIS), como se observa pelo disposto no art. 91-F: ‘Art. 91-F - Áreas de Especial Interesse Social - AEISs - são aquelas edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, vinculados ao uso habitacional. § 1º - A instituição das AEISs pode se dar: I - por lei, quando da alteração do zoneamento, observado o disposto no art. 111 desta Lei; II - por ato do Executivo, a partir da proposição do proprietário, caracterizado o interesse público, desde que haja: a) anuência prévia do COMPUR relativa à capacidade da área para receber os parâmetros urbanísticos de AEIS; b) anuência prévia do CMH.’ [...].”

[42] AEISs-1 são áreas destinadas à produção de moradias, compostas de áreas vazias, edificações existentes e edificações subutilizadas ou não utilizadas;

Mapa 1 – Localização da primeira ocupação "Carolina Maria de Jesus" (A), da segunda ocupação (B1) e dos lotes que devem ser construídas as moradias (B2) – Belo Horizonte, 2018.



Fonte: elaboração própria.

Outro comentário feito pelo entrevistado diz respeito a propriedade dos imóveis ocupados. Ele mencionou que, como a legislação prioriza a propriedade individual é muito difícil fazer com que a propriedade do prédio ocupado e da área do loteamento

seja coletiva. A propriedade coletiva, segundo ele, facilitaria para que o movimento destinasse e fizesse a manutenção do imóvel com famílias que realmente necessitam de uma moradia, evitando com que elas revendessem o imóvel para outros.

Entretanto, como a propriedade coletiva lhe parece inviável, uma fórmula que eles pensam em tentar utilizar para minimizar esse tipo de problema é a compra, pelo movimento, do prédio hoje ocupado (após a desapropriação) e dos lotes que foram cedidos pelo Estado, de forma que a propriedade desses seja do movimento e não individual. Assim, cogita ele, será mais difícil que o interesse individual sobreponha o privado na ocupação. No entanto, ele admite que esta não é uma situação ideal, mas sim paliativa face às restrições na legislação vigente.

DISCUSSÃO

Conforme verificado na literatura, o direito a moradia é um direito social assegurado na constituição, no entanto, o acesso às moradias é definido pela renda das famílias. Como em geral os locais que concentram serviços públicos e infraestrutura tem preço dos imóveis em media superior as áreas periféricas. Assim, acesso à cidade é desigualmente distribuído ao longo do território, já que certas áreas só terão acesso as pessoas que possuem renda maior.

A participação em movimentos urbanos de moradia, como os que promovem ocupações, cria acesso à moradia para famílias, já que as politicas de habitação são insuficientes para garantir o acesso a todas as famílias. Com isso, foi realizada a ocupação Carolina Maria de Jesus, na região Centro-Sul de Belo Horizonte. E as famílias escolhidas para ir para a ocupação foram aquelas para as quais o acesso ao centro e a região hospitalar (áreas próximas da ocupação) eram de fundamental importância.

Deste modo, a ocupação ajudou a garantir que a moradia fosse mais adequada as necessidades de seus ocupantes, sobretudo na função “localização”, conforme aludido por Smith (1970).

Após pressões dos agentes públicos e do proprietário do imóvel para a reintegração de posse, foi realizado um acordo entre os agentes públicos (Estado e prefeitura) e os ocupantes. A solução encontrada, apesar de ter satisfeito aos moradores – pois, a partir dela, eles tiveram acesso a um lote em um bairro periférico da capital – acabou por não garantir que a necessidade da localização do imóvel fosse mantida. – o que teria sido diferente se um imóvel público desocupado na área central fosse destinado aos moradores.

Assim, o Estado contribuiu para manter a desigualdade no direito a cidade ao destinar aos participantes desta ocupação – que são pessoas de baixa renda, mas que demandam moradias na área central – um lote em um bairro periférico da cidade, o que contribuiu para a lógica de uma cidade segregada e desigual.

Caso o movimento consiga realizar o que tenciona fazer, desapropriando o prédio (localizado no centro) atualmente alugado e fazendo deste uma AEIS-1 isso contribuirá para tornar o território do município menos desigual, inclusive, abrindo brecha para outros casos. No entanto, isso dependerá do interesse dos agentes públicos, já que a mudança do zoneamento do prédio depende de uma mudança da legislação do município.

REFERENCIAS

ABRAMO, Pedro. O Mercado de Solo Informal em Favelas e A Mobilidade Residencial dos Pobres nas Grandes Cidades. Cep, V. 22470, P. 000..Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269364699096/6892630-1269364758309/abramo.pdf>. Acesso em 18 jul. 2016.

COSTA, E. O que é Gentrificação. Instituto de Urbanismo Colaborativo. 04 abril de 2016. Disponível em: <http://www.courb.org/pt/o-que-e-gentrificacao-e-por-que-voce-deveria-se-preocupar-com-isso/> >. Acesso em 01 nov. 2018

FONSECA, J. Ocupação Carolina de Jesus tem novo endereço no Centro de BH. Hoje em dia. 2 de jul. de 2018. Disponivel em: < https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/ocupa%C3%A7%C3%A3o-carolina-de-jesus-tem-novo-endere%C3%A7o-no-centro-de-bh-1.636114>. Acesso em 01 nov. 2018

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em : <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/860-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-20152610/file>. Acesso em 21 nov. 2018.

HARVEY, D. Direito a Cidade. New Left Review. 2008. Tradução de Jair Pinheiro. São Paulo: Lutas Sociais. N.29, p.73-89, jul./dez, 2012.

LEEDS, Antony. Tipos de Moradia, Arranjos de Vida, Proletarização e a Estrutura da Cidade. In: LEEDS, Antony; LEEDS, Elizabeth. A Sociologia do Brasil Urbano. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1978.

MOTTA, C.P.G da. FAMÍLIA E NECESSIDADES HABITACIONAIS NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS DE 1980 A 2010: Percepção de idosos moradores de Belo Horizonte. (Tese de Doutorado). Instituto de Planejamento Urbano e Regional. 2016.

MOVIMENTO DE LUTA NOS BAIRROS, VILAS E FAVELAS (MLB). Disponível em: < https://www.mlbbrasil.org/>. Acesso em 01 nov. 2018

NASCIMENTO, Denise Morado. As politicas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. Cad. Metrop. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 145-164, abr. 2016.Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0145.pdf>. Acesso em 20 nov. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Diagnóstico do Setor Habitacional. 2015. Disponível em: < https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2018/documentos/Diagn%C3%B3stico%20do%20Setor%20Habitacional.pdf>. Acesso em 20 nov. 2018.

SMITH, Wallace F. Housing. The social and Economic Elements. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1970.

VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. Cadernos Metrópole, N. 9, pp 165-171, 1º sem. 2003.

WOORTMANN, Klaas. Casa e Família Operária. Fortaleza: Anuário Antropológico. Edições Universidade Federal do Ceará.1980.

O DIREITO À MORADIA E AS INSURGÊNCIAS DO COTIDIANO VIVIDO NO GUARITUBA (PIRAQUARA/PR): POTENCIAL DE TRANSFORMAÇÃO POR UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA?

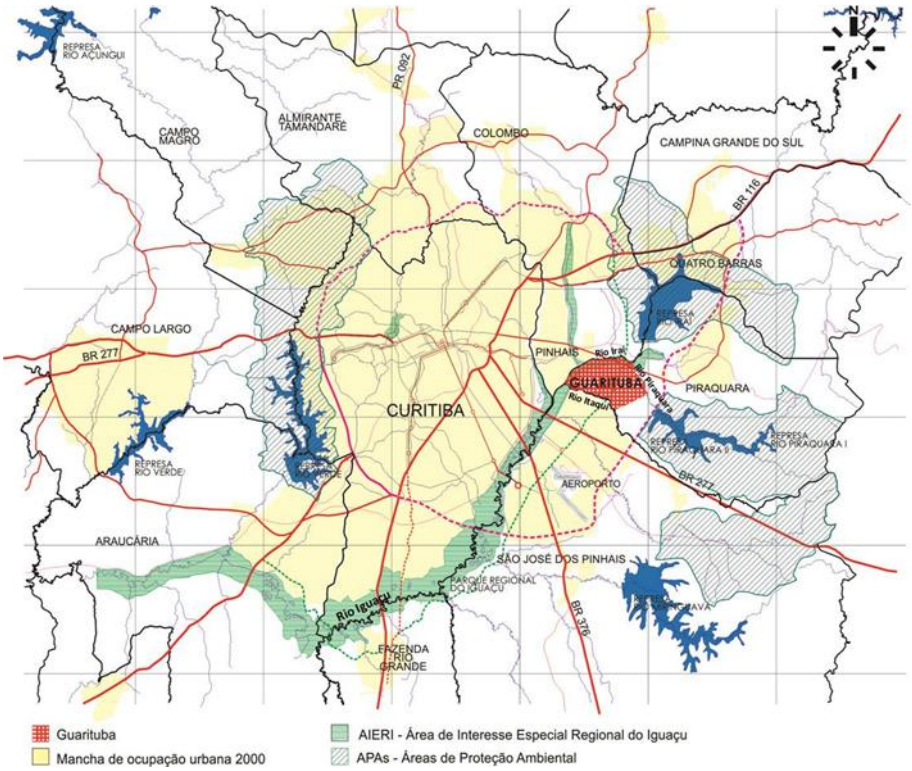
Liria Yuri Nagamine

INTRODUÇÃO

Cabe antes de mais nada esclarecer que a investigação realizada foi objeto de dissertação de mestrado defendida em 2017, sendo que o presente artigo destacará o que se considerou como sendo uma das mais relevantes constatações daquele trabalho, de modo a aprofundá-lo na relação que existe entre este com o direito à moradia e as possibilidades de reflexão sobre ações que visem formas efetivas para uma produção social justa da cidade.

Piraquara é uma cidade situada ao leste de Curitiba, que possui quase a totalidade de sua área protegida por legislações ambientais, face a sua localização em área de manancial de abastecimento da Região Metropolitana - RM. O bairro do Guarituba, lugar que foi objeto desta pesquisa, encontra-se na sua porção ocidental e junto aos limites dos municípios de Pinhais e São José dos Pinhais, pertencendo à mancha de urbanização contínua formada desde a cidade polo da RM de Curitiba (FIGURA 1).

FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DO GUARITUBA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



Fonte: Adaptado de COMEC (1999a).

No Guarituba, as estratégias e abordagens utilizadas pelo planejamento urbano foram orientadas desde cedo, fundamentalmente, para a racionalidade do plano da reprodução metropolitana, na qual predominou o macroplanejamento com regras legais de ordenamento territorial municipais e estaduais baseadas na proteção ambiental. Em 1978, a região leste da RM de Curitiba foi incorporada como área a ser protegida no seu Plano de Desenvolvimento Integrado, sendo declarada em lei como de interesse de proteção especial de abastecimento público estadual. Nesse plano, a região da então

Fazenda Guarituba, composta por uma grande várzea sujeita à inundação, foi diagnosticada como bacia leiteira e passava a possuir diretrizes de restrição à ocupação urbana.

Contudo, embora na década de 1980 a Fazenda Guarituba ainda possuísse características eminentemente rurais, o que se via em imagens registradas em plantas pelos órgãos públicos era outra: a de uma área totalmente subdividida em lotes coloniais e loteamentos, a partir do parcelamento iniciado na década de 1950, na esteira da tendência da especulação imobiliária sobre áreas no entorno de Curitiba.

Desta forma, apesar da legislação vigente de restrição à ocupação, a partir do final da década de 1970, muitos desses lotes vazios foram sendo gradualmente ocupados, pois a área do Guarituba tornara-se atrativa para a população de baixa renda. Um dos moradores entrevistados contou sobre como foi chamado de louco pela família quando tomou a decisão de finalmente construir sua casa no Guarituba, em 1979, já que aguardava o momento em que o loteamento finalmente começasse a ser ocupado com infraestrutura. “Tinha duas casas naquela época, mas não tinha nem luz e nem água. Nasci no meio do mato, por que não?”. Ele conta que anos depois começou a chegar mais gente: “é como jogar arroz no terreno e encher de passarinho”.

E assim, a ocupação informal também começou a ocorrer e segundo o entrevistado, “foi a invasão que fez crescer” o Guarituba. As imobiliárias continuavam a vender as propriedades, pois isto não era ilegal, uma vez que os loteamentos tinham sido aprovados legalmente. O ilegal era que fossem ocupados, pois era área de manancial protegida pelo Estado. O ilegal era também a grilagem de terras. Permaneceu, de tal modo, no lugar, a lógica do interesse imobiliário, interferindo na ordem próxima do vivido, a exemplo do modelo que se viu em vários outros lugares do Brasil, através de um cotidiano marcado pela precariedade, espoliação urbana, pobreza, estagnação, abandono e violência. Em 2000, a população do Guarituba era maior que sua própria sede.

A partir de 2003, contudo, novas perspectivas se abriram para a questão social e da moradia urbana no país e no Guarituba, tendo em vista a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder. E em 2007 foi elaborado, por um conjunto de instituições estaduais, o Plano de Recuperação Ambiental e Urbanização do Guarituba para a Preservação dos Mananciais – PRAU/Guarituba (COHAPAR, 2007), aprovado junto ao Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC II) do governo federal, angariando recursos na ordem de 90 milhões de reais[43].

Este plano foi elaborado sobre uma área de intervenção coincidente com os limites da Fazenda Guarituba. De um universo de 8.212 lotes que compunham a área de intervenção, 6.387 encontravam-se ocupados por 8.890 famílias, representando um número aproximado de 30.233 habitantes. O plano apontava, com relação à

[43] Os recursos aprovados pelo PAC II foram distribuídos para a execução de: (i) regularização fundiária de 8.807 famílias; (ii) reassentamento de 803 famílias; (iii) implementação de um parque linear ao longo do Canal Extravasor, de onde as famílias seriam reassentadas para o conjunto residencial; (iv) implementação de outros três parques destinados ao lazer e à preservação; (v) edificação de um conjunto residencial para abrigar as famílias a serem reassentadas; (vi) infraestrutura urbana de água, esgoto, energia elétrica, drenagem e pavimentação, entre outros equipamentos; e (vii) trabalho social pré, durante e pós implementação dos projetos para todas as famílias de acordo com um Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS – COHAPAR, 2011).

infraestrutura básica, que mais da metade da população não era atendida pelos serviços de coleta de esgoto, somente 30% possuíam água encanada e 51% possuíam ligações clandestinas de energia elétrica.

É neste contexto histórico e de produção do espaço do Guarituba que, em 2016 e 2017, nove anos após o início da implementação das obras do PAC II, a pesquisa em foco investigou como ocorreu a apropriação do espaço do Guarituba pelos moradores, considerando a vida cotidiana e a cotidianidade na sua relação dialética com a ordem distante do planejamento e mediada pela execução do PRAU/Guarituba.

A metodologia utilizada na pesquisa foi a análise qualitativa, tendo como referência teórica a abordagem da pesquisa participante e observando-se três recortes espaciais: o primeiro refere-se às quatro principais vias que estruturam o Guarituba; e os outros dois, o Conjunto Habitacional Madre Teresa de Calcutá – CHMTC e o Jardim Orquídeas, referem-se a lugares que foram estruturados tendo em vista o PRAU/Guarituba, sendo que o primeiro foi totalmente construído a partir deste plano e recurso e o segundo, uma ocupação já consolidada, foi urbanizado a partir dele (FIGURA 2).

FIGURA 2 – RECORTES ESPACIAIS DE REFERÊNCIA PARA ANÁLISE

Fonte: A autora (2017).
Nota: Base Imagem Google Earth (2015).

A pesquisa buscou analisar o modo e a forma de produção do espaço do Guarituba a partir de quatro procedimentos: (i) trabalho de observação em campo; (ii) entrevistas com interlocutores institucionais; (iii) trabalho de campo com moradores; e (iv) entrevistas a trinta e nove moradores locais.

As entrevistas aos moradores seguiram o modelo do tipo semiestruturado, cujos conteúdos foram direcionados a partir dos seguintes assuntos: (i) a historicidade, ou a origem dos moradores entrevistados e o percurso até chegarem ao Guarituba e sobre como era a vida quando chegaram e as principais mudanças que perceberam ao longo do tempo; (ii) a produção e apropriação do espaço para moradia, ou sobre como cada um ocupou a área do Guarituba e como conquistou a moradia em que vive; (iii) a casa,

ou sobre o processo de construção da moradia e sua relação com a vida cotidiana da família; (iv) a vida cotidiana e cotidianidade, ou sobre a rotina de atividades que o entrevistado e sua família realizam no dia a dia, procurando observar como se apropriam do espaço por intermédio destas atividades, e; (v) as ações do Estado, ou sobre a percepção dos moradores quanto às recentes transformações do Guarituba e de que forma afetaram seu espaço cotidiano.

A produção do espaço considerando a cotidianidade e vida cotidiana foram os conceitos que embasaram a análise do Guarituba e de seus moradores para a pesquisa da dissertação. A análise realizada confirmou a hipótese de que planejar a partir do vivido no cotidiano é fundamental para a formulação de políticas públicas com maior justiça social, sendo este procedimento reconhecido como relevante entre os planejadores. Contudo, apesar de reconhecido como importante, verifica-se a ausência desta dimensão como prerrogativa basilar na metodologia e prática do planejamento urbano, o que se opõe aos objetivos intrínsecos desta atividade, relacionadas à promoção do desenvolvimento socioespacial.

Corroborando com tal hipótese, a investigação obteve como uma das mais importantes constatações o fato de que para os moradores do Guarituba, a urbanização ou a obtenção de uma casa e de uma propriedade, realizados a partir dos investimentos governamentais, foram tanto fundamentais quanto insuficientes para a superação de injustiças sociais e ainda, em alguns casos, um agravante dos mesmos.

Não obstante, foi instigante observar formas criativas de superação das necessidades básicas pelas famílias, dentre elas, determinadas formas de autoconstrução e de economia informal, indo de encontro a um termo em voga atualmente: as insurgências. A partir da constatação de existência real destas formas de mudanças e transformações de vida, o objetivo formulado para o presente artigo consiste em discutir os resultados obtidos pela investigação da pesquisa de dissertação, sendo isto realizado sob o enfoque da moradia como direito à cidade e conduzido sob o olhar das insurgências observadas no cotidiano vivido por seus moradores. Tem-se desta forma, como extensão da hipótese formulada sobre a importância da cotidianidade no planejamento urbano, que as insurgências do vivido verificadas a partir de indivíduos e famílias isoladas em suas moradias autoconstruídas, de vidas cotidianas que se elevam acima da cotidianidade, constituem-se em potenciais de transformação da sociedade na busca por maior justiça social.

DIREITO À MORADIA: CASA E URBANIZAÇÃO NECESSÁRIAS, MAS INSUFICIENTES

A moradia como direito no Brasil encontra-se associada historicamente à garantia do direito a uma propriedade fundiária. Embora esta relação pareça para muitos contraditória, não é difícil verificar a naturalização deste pensamento no dia-a-dia da sociedade brasileira quando se percebe a valorização que é dada ao indivíduo que possui uma casa ou uma propriedade, o que implica na inferiorização daqueles que não a possuem. Chega-se a relacionar a posse de uma propriedade com a dignidade humana, com cidadãos que se tornam mais respeitados, como se fora esta condição um princípio para a igualdade e liberdade social.

Nesta linha, Holston (2013, p. 158-159) aponta que os pensamentos de Hegel e também de Locke conduzem à ideia de que "é o direito de propriedade, acima de todos os direitos, que assegura a liberdade de um indivíduo". O direito à propriedade urbana encontra-se por esta perspectiva acima do direito à moradia e um indivíduo sem lugar onde residir, depara-se em posição diferenciada e desprivilegiada em relação a um proprietário de terra. Sendo assim, pondera-se que possuir uma propriedade constitui-se em uma desigualdade de linha de partida para muitas pessoas, tornando a liberdade do indivíduo uma função da propriedade.

A investigação realizada no CHMTC e no Jardim Orquídeas apontou serem estes dois exemplos distintos de lugares que demonstraram tal condição: as ações das instituições que atuaram em melhorias para a sociedade pela construção de casas e pela urbanização dos espaços foram insuficientes para a superação da situação de precariedade de grande parte das famílias ali residentes.

No CHMCT, a implementação do PRAU/Guarituba atendeu ao remanejamento e à realocação de famílias localizadas em áreas de risco ou vivendo em condições precárias para um conjunto habitacional. Neste caso, constatou-se que a mudança para o CHMCT significou primeiramente em um movimento das pessoas em direção à superação da situação de instabilidade social absoluta na qual grande parte das famílias viviam.

Para receber estas famílias, o projeto do CHMTC foi constituído com uma proposta de desenho diferenciado, concebido para promover as relações de vizinhança e a diversificação a partir de vários modelos de casas (geminada, casa isolada, casa adaptada para deficientes e sobrado). Com o intuito de aproximar-se da escala humana, foram criadas ruas internas em cada quadra, para uso dos moradores, separando os pedestres dos carros. A ideia era que essas ruas promovessem maior interação entre os vizinhos, tendo sido concebidas para serem iluminadas, sem muros e utilizadas conjuntamente entre as famílias. Sendo assim, a parte frontal das casas foi voltada para esta via interna e a parte posterior para a via local, por onde entrariam os veículos automotivos.

No entanto, logo nos primeiros anos do processo de ocupação e apropriação do espaço da casa e da rua pelos moradores, ficou evidente que o modelo idealizado pelos urbanistas projetistas era inadequado, caracterizando-se como um projeto fora do lugar. Pode-se dizer, resguardadas as boas intenções dos projetistas, que a concepção utilizada de espaços humanizados estava fadada ao fracasso desde o início, pois o domínio do tráfico e da violência era evidente no Guarituba desde a década de 1990. O medo do convívio diário com o tráfico e a morte se constitui num dos aspectos comuns presentes em todas as entrevistas.

Tal determinismo projetual se mostrou especialmente grave no CHMTC, com relação à definição das vias internas às quadras. Com o problema da violência e do tráfico, muros foram sendo erigidos e a paisagem resultante demonstrou a imagem da negação do espaço público da rua, como se as famílias voltassem suas costas para a via interna. Estas vias foram transformadas em pontos de vendas de drogas e rotas de fuga dos traficantes, além de evitadas pelos moradores locais (FIGURA 2). A definição dos territórios das gangues rivais dentro do conjunto não se realizou sem que houvessem muitas mortes. Os sobrados tornaram-se torres de vigilância dos traficantes

(cada qual com suas torres, uma a leste e outra a oeste do conjunto) e as vias internas locais em pontos de venda dos “aviões”. Todos sabem que ao cair da tarde, as vias internas são intransitáveis e que, além disso, servem como caminhos de fuga quando a polícia aparece: moldadas pelos muros, são todas iguais; pulando-se os muros para dentro de um quintal, dificulta-se a perseguição pelos policiais.

FIGURA 2 – VIA INTERNA ANTES (2012) E DEPOIS (2016)

Fonte: (a) Fotos de 20/11/2012 de COHAPAR (2017); (b) A autora (2016)

Além disso, o desenho do conjunto destinou amplos espaços e vias para a mobilidade do automóvel, realizando uma conciliação duvidosa com a prioridade dada ao pedestre nas ruas internas. O projeto traz à lembrança o modelo haussmaniano de Paris, cujas largas vias foram projetadas para a passagem do exército de Napoleão em caso de guerra; neste caso, para o policiamento do conjunto. Conforme Lefebvre (2008, p. 28), o arquiteto crê estar projetando um “habitar” enquanto como resultado obtém um “habitat”.

A dura constatação é que o tráfico está arraigado na comunidade e faz parte dela, resultando em consequências negativas para os moradores quando desconsiderado nos projetos de ação do governo. Faz parte da precarização do espaço territorial e social, como num círculo vicioso que só se rompe para aqueles que alcançam sair do lugar. Para isso, é necessário antes conviver com esta realidade.

Sob a perspectiva das condições de investimentos na nova casa, constatou-se que grande parte dos moradores trabalham na informalidade, sem garantia de uma renda mensal. Apesar disso, um grande número de reformas e modificações por meio da autoconstrução foram realizadas nas moradias em função do tamanho mínimo e pequeno das construções e especialmente devido ao medo da violência. O investimento em reformas significou para muitas famílias deixar outras prioridades de lado, como se alimentar adequadamente ou pagar as contas de luz e água. Outras ainda não obtiveram êxito sequer em melhorias básicas e manutenção e são principalmente estas famílias que se encontram também temerosas com relação ao pagamento que deverão efetuar durante dez anos para possuir o registro do imóvel.

As limitações decorrentes do padrão financeiro das famílias são nítidas também ao se observar o lugar onde realizam as compras para o dia a dia. Aqueles que possuem a oportunidade de integrar-se à cotidianidade moderna do trabalho (no ritmo do trabalho fixo e da rotina diária, condição designada ao homem moderno da sociedade do consumo) consomem com frequência os produtos dos novos espaços urbanizados, dos supermercados das vias principais, onde se encontra de tudo. Contudo, a precariedade de muitas famílias se evidencia na preferência em permanecer em casa sem gastar,

comprando apenas aquilo de que precisam e com os recursos que possuem neste dado dia. Outros nem saem de casa, pois é comum realizar a compra com os vendedores ambulantes de cestas básicas, com os quais possuem a vantagem de poder pagar depois ou em duas vezes ou mais. Desta forma, é comum verificar ainda a prática da venda a "fiado".

A precarização é sentida também na contradição existente entre a nova infraestrutura urbana que incluiu um novo posto de saúde o que não minimizou a ausência do Estado no atendimento básico da saúde, pois a demanda continua a ser muito maior do que o atendimento existente. Pode-se dizer que o mesmo continua a ocorrer com o atendimento à educação básica e creche.

A diferença do Jardim Orquídeas com o CHMTC consiste no fato de que muitas famílias ali já contavam com condições básicas de vida resolvidas quando se iniciaram as ações do governo em 2007 (Programa Direito de Morar), pois a ocupação existe desde a década de 1980. Porém, outras tantas que vieram e continuam vindo ao longo do tempo ocupando informalmente a área, enfrentam ainda um cotidiano marcado pela desigualdade e pela dificuldade em se inserir em um mercado de trabalho formal[44].

Com a divulgação do programa "Direito de Morar", em 2007, e o recebimento de um selo em suas moradias, as famílias entenderam que lhes estava garantida a posse do lugar e que não sofreriam mais com o medo de serem desalojadas, fazendo crescer a esperança de mudanças com o processo de urbanização. Passando a acreditar no governo ou em uma autoridade na rua que poderia trazer ordem ao lugar - diferente daquela a que estavam acostumadas, qual seja, a do tráfico -, os moradores começaram a investir em reformas, ampliações e a substituir suas casas de madeira por alvenaria, a fim de se consolidarem no local. Ao mesmo tempo, vindos "de fora", outros passaram a aterrar e a construir novas casas, comprando lotes baratos "de invasão"[45], ao mesmo tempo em que outros se estabeleciam num barraco de lona ou em um teto construído com restos de madeira.

Contudo, apesar de já estar previsto no plano de que as obras de infraestrutura de microdrenagem no Jardim Orquídeas seriam efetuadas ao final do cronograma, houve um grande atraso de implementação do PAC II/2007, sendo que em 2015, quando esta pesquisa foi iniciada, já era evidente os efeitos do abandono de certas ações do governo, o que também foi identificado nas falas dos moradores em 2016.

No Jardim Orquídeas, a realidade demonstrada por trás do que alguns técnicos chamaram de "descompasso das obras", foi cruel. Conforme se constatou, a informação constante no PTTS/2010 de que a rede de esgotamento sanitário se encontrava instalada, não era verdadeira. As casas não estavam ligadas à rede de coleta principal implementada, o que acarretou, diante do atraso no prosseguimento e finalização das obras estruturais, em um processo reverso à intenção de melhoria da qualidade da moradia: ligações clandestinas de esgoto foram realizadas, ao passo em que aumentava a densidade populacional e de edificações no lugar. Estas ligações,

[44] Constatou-se um considerável aumento de ocupações no Jardim Orquídeas ao se comparar a fotografia aérea do Google em set/2004 e em mai/2009, antes e depois do lançamento do PAC II/2007.
[45] Optou-se neste artigo por utilizar o termo "invasão" para os trechos que tratam de referências de citações dos entrevistados. Da mesma forma outros termos utilizados pelos entrevistados aparecem entre aspas.

associadas aos inúmeros aterramentos que elevaram consideravelmente o nível da rua e dos novos lotes, tiveram o efeito de reproduzir um problema recorrente no passado e em outras regiões do Jardim Orquídeas: de enchentes e de refluxo de esgoto para dentro das casas (FIGURA 3).

A região que mais alagava era chamada em 2016 de “panelão” dentro do Jardim Orquídeas. Alguns moradores que passam pela situação de alagamento e refluxo na Rua do Jasmim e na Rua do Abacateiro foram entrevistados. O que fizeram os moradores nestas ruas? Alguns passaram a erguer o nível do piso no interior das casas. Uma das famílias entrevistadas foi realizando esta operação de pavimentar o interior da casa a cada enchente e hoje, o nível do piso interno de sua residência encontra-se na altura da janela e pode-se alcançar o teto com as mãos (FIGURA 3).

FIGURA 3 – ATERRAMENTOS, ELEVAÇÃO DE PISOS INTERNOS E DEMOLIÇÕES

Fonte: A autora (2016).

Finalmente, infere-se que os investimentos realizados no Guarituba (CHMTC e Jardim Orquídeas) levaram a uma falsa impressão para os moradores de que grandes transformações sociais estariam para ocorrer. Constatou-se que de fato as ações implementadas eram prementes e necessárias, contudo, a análise que se realizou de perto, junto aos moradores, demonstrou que a precariedade não se define pela falta de uma propriedade, de uma casa ou infraestrutura urbana. A precariedade se define especialmente pela permanência de muitas famílias em viver uma realidade de arranjos improváveis para a garantia de sua sobrevivência. No caso do Jardim Orquídeas, os investimentos realizados em urbanização pelo governo resultaram, além de tudo, em um agravamento da situação de moradia de muitas famílias.

Pode-se concluir, desse modo, que as ações realizadas no Guarituba pelo governo foram tanto fundamentais quanto insuficientes para a superação de injustiças, porque grande parte das famílias se encontram na linha de partida no que se refere à

garantia de acesso do necessário para viver a cotidianidade enquanto produto organizado e programado do conjunto da sociedade.

De acordo com Volochko (2011), as transformações para uma possível inclusão de habitantes na cotidianidade ocorrerão tendencialmente na forma do cotidiano desigual, "como reprodução necessariamente desigual e contraditória do capitalismo" (VOLOCHKO, 2011, p. 210). E, sendo assim, a forma do cotidiano desigual é a cotidianidade que se realiza de forma contraditória, conforme constatado na investigação de "dentro" do CHMTC, como "presença-ausência do Estado, como realidade-representação" (VOLOCHKO, 2011, p. 210).

A SUPERAÇÃO DE LIMITES: INSURGÊNCIAS DO COTIDIANO VIVIDO

Diante das insuficiências e mesmo da ausência do Estado em questões primordiais para grande parte da população do Guarituba, o tempo da vida cotidiana de muitas pessoas é consumido pela necessidade de superação diária de limites estabelecidos pelas próprias ações institucionais. Este movimento de superação constante constitui-se no mais importante cenário identificado pela investigação no CHMTC e no Jardim Orquídeas.

Observa-se constantemente um discurso voltado à falta de perspectiva de vida pelas famílias, aparentando uma certa passividade e que em seu limite permite entender o que quis dizer Martins (2013) ao se referir à realidade do homem simples brasileiro. A partir de casos de extrema precariedade do Guarituba, esse homem simples revela a ironia da irracionalidade que se instala nas ações do governo ao planejar, tendo como referência uma cotidianidade moderna, sem a necessária aproximação com as contradições nesse tempo e nesse espaço. Revela ainda que diante da presença-ausência do Estado, a cotidianidade é vivida pela constante interação dos diversos espaços e temporalidades, na negação e na superação, com continuidades e descontinuidades, com justiças e injustiças, vida e morte, revelando o anômalo e o inacabado da modernidade brasileira.

Martins (2013) destaca que tanto para Henri Lefebvre como para Agnes Heller, esta constante interação implica, diante do banal e do insignificante, no surgimento de momentos de "elevação acima da cotidianidade", instantes superiores e criativos, o que significa, em poucas palavras, a possibilidade de "mudar a vida", e também de "mudar de vida". Enxergar essa possibilidade oportuniza uma forma de empoderamento da sociedade, de forma a se responsabilizar pela gestão de suas necessidades, tomando de volta do Estado direitos confiscados por este ao assumir a lógica capitalista da urbanização, produzindo a desigualdade social.

A partir da investigação realizada observaram-se formas criativas de superação, ligadas à necessidade de sobrevivência e, por isso, conectadas a laços de solidariedade e de vida cotidiana. É o que se observa na realização de um habitar por mulheres que, para ficarem ao lado de seus filhos em casa, procuraram formas alternativas de incrementar a renda da família, realizando bazares de roupas e cuidando de crianças. Uma das mulheres passou parte da sua vida vendendo produtos trazidos por mascates, sem nunca sair do Guarituba; outra, aumentava a renda familiar descascando alho em casa para uma empresa. Da mesma maneira, encontram-se os jovens que procuram caminhos alternativos para as condições impostas pela precariedade, desafiando a

péssima qualidade da educação local, que tende a dificultar a entrada em uma universidade.

Sem contar ainda as inúmeras formas de superação da ausência do Estado, que não puderam ser vistas porque foram construídas no tempo e no espaço da intrincada estrutura da vida cotidiana, a qual, de acordo com Heller, é heterogênea, complexa, "feita de momentos de espontaneidade, probabilidade e possibilidade, economicismo, pragmatismo, ultrageneralização, precedentes, imitação e entonação" (HELLER, 2014, p. 34). E por isso mesmo, carregada de alternativas e escolhas.

As formas criativas de superação estão relacionadas também com a definição de Lefebvre de vida cotidiana, já que na complexa dimensão da programação da vida pela cotidianidade moderna, o cotidiano desigual se estabelece para muitas famílias por movimentos que têm como respaldo a procura por um "habitar". Esta é a situação dos moradores que residem em sua "casa como um poeta" (LEFEBVRE, 2004, p.82), onde a precariedade impõe necessariamente o valor de uso e não o consumo como condição. Estes moradores parecem compreender o que diz Lefebvre, quando revela que a cotidianidade resultante da programação da vida cotidiana pelo capitalismo moderno abriga, a redução da *vida cotidiana*. Enquanto frutos da cotidianidade moderna desigual, valorizam a vida cotidiana que possuem, lutando em seu dia a dia, utilizando arranjos improváveis, contra as precariedades.

Observar as crianças trouxe elementos importantes para esta compreensão. O movimento repetitivo diário de estudantes pelas calçadas da rua principal na entrada e na saída das escolas, não deixa dúvidas de que o CHMTC possui um elevado número de crianças. Ao percorrer o conjunto de carro pelas vias internas e externas, observou-se, contudo, que quase não havia crianças nas grandes áreas públicas no horário de contraturno das aulas.

Passando a entender a lógica de dominação do território pelos traficantes, verificou-se que, nos interstícios permitidos de espaço e de tempo, as crianças utilizavam inteligentemente a rua, em horários e locais específicos – geralmente na rua larga e não interna, nos cantos das quadras voltados para a praça e não na praça. Sabiam que deveriam voltar para dentro de casa antes do anoitecer e que nesses horários deveriam evitar as ruas internas. As crianças, no contraturno, possuem uma vida cotidiana limitada pelas regras definidas pelos grupos de traficantes na rua. Obedecem a elas e aprendem desde cedo que esses códigos garantem a sua sobrevivência no local.

FIGURA 4 – O ESPAÇO DA CRIANÇA

Fonte: A autora (2016).

As formas de produção e apropriação do espaço de moradia não se limitam às regras urbanísticas ou de territorialidades do medo e da violência. O poder aquisitivo e a mão de obra existente na própria família determinam e limitam a produção do espaço edificado das casas. Enquanto algumas famílias não conseguiram ainda nem murar os lotes, outras investiram em obras, elevando as casas e construindo um segundo pavimento; outras ainda estenderam as áreas para o aproveitamento máximo do terreno (FIGURA 5). Prevalece na maioria dos casos a iniciativa da autoconstrução, e, dentre os entrevistados, ninguém havia adquirido qualquer tipo de financiamento.

FIGURA 5 – MODIFICAÇÕES NAS EDIFICAÇÕES DO CONJUNTO HABITACIONAL

Fonte: A autora (2016).

Observou-se ainda, nos depoimentos dos entrevistados, a indicação de espaços como se fossem separados por uma linha. A relação de “dentro e fora” do conjunto é exposta por uma linguagem de segurança para os que vivem perto da Rua Juri Danilenko, e de insegurança em seu interior. Da mesma forma, o limite municipal entre

Pinhais e Piraquara, situado no contorno oeste do Guarituba, estabeleceu-se pela separação de privilégios para quem vive do lado de lá em relação aos que vivem do lado de cá, contudo sem que se possa separar os laços históricos, familiares e de distância que unem os espaços. A separação/interação ficou evidente também na historicidade do movimento constante de novos vizinhos vindo de fora em relação aos que estavam dentro nas várias épocas e ocupações que ocorreram ao longo do tempo, passando a dividir os mesmos problemas, impostos geralmente pelas leis de ocupação restritivas do lugar. Há também alguns exemplos interessantes de interação da casa, enquanto espaço construído com a rua: são famílias que trazem consigo os costumes do campo e do lugar onde nasceram e que em geral gostam de ter animais e de plantar, e por isso não podem deixar o ambiente escuro e úmido (FIGURA 5).

Um casal de terceira idade (63 e 73 anos) se destaca dentre os entrevistados. Ambos são aposentados; sua casa situa-se com frente para a Rua Juri Danilenko, e consiste na única cujo limite foi realizado com cerca de arame vazado. Possui um jardim organizado, com pequenas árvores enfileiradas e podadas e uma pequena horta. No interior, uma casa reformada por autoconstrução, ampliada e simples, guardava surpresas de soluções construtivas. Devido ao calor e à umidade, procuraram ampliar de forma a permitir uma ventilação cruzada, tornando o ambiente fresco. A entrevistada explicou-me que por isso não construíram o muro em alvenaria, para que a cerca vazada permitisse a passagem de ar para refrescar a morada. Aproveitando a lateral para fechar o telhado diretamente com a casa vizinha (geminada), este espaço é mais escuro. Em função disso, inventaram um sistema retrátil no teto para iluminar melhor o ambiente, quando necessário. Aproveitam a água da chuva que cai no telhado para regar o jardim e para o banheiro e também possuem um fogão à lenha.

Outras duas casas também possuem muros mais baixos, trazendo a fala do campo (“da roça”) à entrevista realizada. Um casal de carrinheiros, ambos de Pitanga (PR), possui uma horta e algumas galinhas; descansando em cadeiras na varanda, procuravam aproveitar o quintal com sol. Outra família falou da tentativa infrutífera de fazer uma horta comunitária, logo vandalizada e destruída. Hoje estas pessoas produzem boa parte de suas hortaliças, que comem em família, no quintal de sua casa.

Os vários cenários vistos acima que abrangem uma série de superações de limites estabelecidos pela produção desigual do espaço no Guarituba sugere sua identificação com uma palavra em voga atualmente: as insurgências. Esta tem sido associada por muitos autores do meio urbanístico com as práticas por um planejamento urbano guiado pela noção de justiça enquanto reconhecimento da diferença e não do tratamento igualitário que sob o manto da inclusão social tem se mostrado em um potencializador de sua desigualdade. Com ruptura e transgressão das práticas usuais baseadas em um plano urbanístico ou projeto físico que segundo Lefebvre (2008, p. 28), constituem-se em ferramentas que em prol de uma legibilidade proposta acaba por apagar informações e mensagens importantes do conteúdo que podem ser essenciais à construção da produção do espaço pelo direito à cidade. Por ações alinhadas, enfim, ao movimento contra hegemônico e anticapitalista (MIRAFTAB, 2016; RANDOLPH, 2014).

A leitura adotada para o termo insurgência neste artigo, embora baseado nos mesmos princípios do planejamento insurgente (MIRAFTAB, 2016), encontra-se

vinculada à noção de cidadania insurgente apresentada por Holston (2013). Os exemplos de superação de limites vistos no Guarituba guardam estreita relação com a insurgência que segundo o autor "começa com a luta pelo direito a uma vida cotidiana na cidade merecedora da dignidade de cidadão" (HOLSTON, 2013, p. 401). Para Holston (2013):

> Seus líderes são os meramente cidadãos do regime entrincheirado: mulheres, trabalhadores braçais, favelados, semianalfabetos e, acima de tudo, aqueles cujas famílias têm posses precárias de suas casas e que mal conseguem assegurar um lote residencial numa região distante dos centros de elite. Esses são os cidadãos que, no processo de construir seus espaços residenciais, não apenas constroem uma grande e nova cidade como, sobre essa fundação, a constituem como uma polis com diferente ordem de cidadania. (HOLSTON, 2013, p. 401)

Baseia-se o autor no estudo realizado de pesquisa de periferias autoconstruídas pelas classes trabalhadoras que desde 1970 articulam uma formulação diferente de cidadania, alimentando a "irrupção de uma cidadania insurgente que desestabiliza os privilegiados". Não se trata assim de um movimento organizado, mas da cidadania que se forma em torno da vida doméstica, das possibilidades de mudanças de vida que se vislumbram a partir de momentos que se elevam acima da cotidianidade. Trata-se da luta constante do "habitar" sobre o "habitat".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância dos resultados obtidos está na busca por contribuir com a reflexão de formas alternativas e concretas de produção social justa da cidade, tendo em vista as insurgências da sociedade verificadas na realidade vivida pela maioria precarizada e considerando o direito à moradia e o direito à cidade e sua função social.

A hipótese levantada constitui-se em discutir se as insurgências do vivido ou a cidadania insurgente, conforme definidos anteriormente, podem ser considerados um potencial de transformação por uma sociedade mais justa e de fato igualitária. Para esta reflexão, uma pergunta se coloca sobre a palavra potencial, caso seja esta entendida como poder ou força potencial disponível tendo em vista uma dada intenção.

Ora, as insurgências das quais tratamos não pressupõe uma finalidade senão a da sobrevivência pela superação de limites. Cabe desta forma a seguinte pergunta: subverter este princípio para uso específico não poderia artificializar tais momentos de vida cotidiana, de elevação acima da cotidianidade, tirando-lhes a espontaneidade que identificam esses momentos como tão relevantes, de acordo com o estudo? Sendo afirmativo, tais insurgências do vivido representariam não uma força ou uma potencialidade, mas a capacidade de reprodução do vivido no espaço através da construção de seu próprio tempo e de suas próprias práticas.

À luz desta percepção foi traçada uma breve leitura de duas experiências de atuação de organizações contra hegemônicas com o intuito de tentar compreender como e se incorporam as insurgências do cotidiano vivido em sua prática.

Com a "Arquitetura na Periferia", Guedes (2014) iniciou um projeto piloto em 2014 na comunidade Dandara em Belo Horizonte, que virou sua dissertação de mestrado. Sua atuação é baseada em uma metodologia de assistência técnica pautada

pela cooperação e pelo compartilhamento de informações, capacitando mulheres a realizarem sozinhas as reformas, o que acarretaria em uma elevação de sua autoestima e confiança.

O projeto incorpora a figura da mulher e a sua constante luta pela superação de limites, atuando em sua própria capacidade para a autoconstrução. Para mulheres solteiras ou sem cônjuges é uma limitação o fato de elas não se acharem capazes de realizar uma reforma, um papel ainda atribuído aos homens. Atua desta forma no aumento da autoestima da mulher que insurge como protagonista na realização de trabalhos de reforma e construção de sua própria moradia. O projeto tem sido exitoso em seus propósitos desde a sua criação e um modelo que tem inspirado a mais nova geração de estudantes de arquitetura que se preocupam com a questão do direito à moradia.

Já a experiência do CEFURIA – Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo demonstra uma longa história de luta e investimentos na capacidade e formação das pessoas. Fundada em Curitiba em 1981, “surgiu da necessidade de se fazer formação política e contribuir na articulação de movimentos sociais, que estavam se organizando após a ditadura militar”. Atua desta forma na formação “da cidadania plena, a ajudar o povo a ter vez e voz. Um povo consciente e organizado não se deixa manipular, nem explorar” (CEFURIA, 2018).

Verifica-se certa similaridade com o projeto “Arquitetura na Periferia” no que diz respeito ao princípio de atuar na capacitação e autoestima das pessoas a partir da realização de atividades, contudo com um claro objetivo de fortalecimento da organização popular pela luta por melhores condições de vida. Atuam a partir de seus vários projetos: catadores de materiais recicláveis, centro de documentação e biblioteca, clubes de troca, escola de formação básica multiplicadora de economia popular de trabalho, feira de economia popular solidária, padarias comunitárias, segurança e soberania alimentar e videoteca popular. É um exemplo claro de atuação que aposta como princípio no potencial de transformação da sociedade, estimulando assim as insurgências a partir do vivido.

Esta breve incursão demonstra que as insurgências do vivido são tanto potenciais como também, conforme concluído pelo presente estudo, uma capacidade inata de transformação da sociedade. É um potencial quando as pessoas são estimuladas a pensar criticamente a sua existência e é uma capacidade inata enquanto formas de superação mediante a realidade imposta de privações e precariedades.

Considerando a criticidade do momento em que vivemos, constata-se a necessidade de que as insurgências do vivido sejam vistas como um potencial de transformação, conquanto sejamos perspicazes em aprender a lidar com as insurgências do vivido como capacidade. Cabe para esta reflexão a resposta de Marilena Chauí a uma pergunta realizada em momento recente, pós eleitoral, sobre como devemos nos aproximar da periferia. De acordo com Chauí, “existe um saber real nas periferias” e “uma percepção da diferença de desigualdade e da injustiça com enorme clareza”, mas existe também um “não saber que vem e se sobrepõe a isso”. Complementa que foi neste lugar, o do “sabe e não sabe que sabe” que “todas as religiosidades evangélicas se colocaram, e elas trouxeram uma resposta” (SINGER; SAFATLE; CHAUÍ, 2018).

Sendo assim, para Chauí,

> a nossa ida à periferia é para escutar o saber que há lá e fazer com que esse saber saiba a si próprio. A nossa função é só essa: não explicar nada prá ninguém e fazer com que cada um compreenda que sabe o que vai fazer com o saber que tem. (SINGER; SAFATLE; CHAUÍ, 2018).

Mas como tal discernimento poderia tornar-se em um projeto concreto de transformação da sociedade? A perspectiva proposta por Chauí (2018) instiga, desta forma, o avanço desta pesquisa pelo aprofundamento do tema através da procura em alcançar resultados efetivos de transformação da sociedade por maior justiça social, tendo em vista as limitações manifestadas pela ausência-presença do Estado e das instituições no que se refere ao tratamento das condições básicas de vida da população para se viver a cotidianidade. E nessa busca, inclui-se ponderar sobre questões como uma maior autonomia da sociedade, conforme outros autores nos ajudam a refletir. Visa-se sobretudo as formas de crescimento de movimentos insurgentes capazes de usar sua inteligência, domínio, cultura e imaginação na construção por uma sociedade mais justa.

REFERÊNCIAS

CENTRO DE FORMAÇÃO URANO RURAL IRMÃ ARAÚJO (CEFURIA). Histórico e Áreas de Atuação. Disponível em: < http://www.cefuria.org.br/historico-2/>. Acesso em: 02 nov. 2018.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). Plano de recuperação ambiental e urbanização do Guarituba para preservação dos mananciais. Curitiba: COHAPAR, 2007.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). Projeto de trabalho técnico social. Curitiba: COHAPAR, 2011.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). Imprensa: fotos: setembro: 06/09/2012. Disponível em: <http://www.cohapar.pr.gov.br/modules/galeria/fotos.php?evento=1767>. Acesso em: 27 fev. 2017.

SINGER, A.; SAFATLE, V.; CHAUÍ, M. Construindo a Resistência. São Paulo, 2018. Debate ocorrido no vão do Edifício de Filosofia e Ciências Sociais. Disponível em: < https://www.facebook.com/departamento.de.sociologia.usp/photos/gm.1916393551773527/289034348608915/?type=3&theater >. Acesso em 03 nov. 2018.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (COMEC). Área de Interesse Social do Guarituba. Curitiba: COMEC, 1999a.

GOOGLE EARTH. Imagem 29/07/2015. Guarituba, Piraquara. Acesso em: 10 jan. 2017.

GOOGLE EARTH. Imagem 05/09/2004. Jardim Orquídeas, Piraquara. Acesso em 10 jan. 2017.

GOOGLE EARTH. Imagem 21/05/2009. Jardim Orquídeas, Piraquara. Acesso em: 10 jan. 2017.

HELLER, A. O cotidiano e a história. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

HOLSTON, J. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
LEFEBVRE, H. A vida quotidiana no mundo moderno. 1ª ed. Lisboa: Ulisseia Limitada, 1968.
LEFEBVRE, H. A revolução urbana. 1ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
LEFEBVRE, H. Espaço e política. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
MARTINS, J. de S. A sociabilidade do homem simples. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2013.
MENDONÇA, C. G. Arquitetura na periferia: uma experiência de assessoria técnica para grupo de mulheres. 120 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.
MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (online), Recife, v. 18, n. 3. p. 363-377, 2016.
RANDOLPH, R. Subversão e planejamento como “praxis”. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. (Orgs.). Um novo planejamento para um novo Brasil? 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. Letra Capital.
VOLOCHKO, D. Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole. 262 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

OCUPAÇÃO IRREGULAR TRÊS PINHEIROS (CURITIBA-PR): CONFORMAÇÃO ESPACIAL E DINÂMICA INTRAURBANA

Paulo Nascimento Neto

Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU / PUCPR)
paulo.neto@pucpr.br

Marina Quirino Luxi de Paula

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)
marinaluxipaula@gmail.com

Sarah Teider Neimann

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)
sarahteider@gmail.com

Juliana Helen Krebs Moreira Braga de Mendonça

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)
juhkrebs@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Dados recentes apontam para uma população de 828 milhões de habitantes residindo em favelas no mundo (UN-HABITAT, 2012) e, destes, 11,4 milhões residem no Brasil (IBGE, 2010). A relevância do tema do presente trabalho é expressa pela sua proeminência na Nova Agenda Urbana construída a partir da Conferência HABITAT III, focada um cenário de múltiplas dimensões de pobreza, "persistentes e crescentes", nas quais se insere o aumento constante no número e extensão de favelas e assentamentos informais.

A origem das ocupações irregulares está na resposta de uma parcela da população à necessidade de moradia, levando-a a ocupar áreas periféricas e insalubres com o objetivo de "resolver a sua condição de não mercadoria pela recriação da habitação" (RIBEIRO, SANTOS JR, 2010, p. 50). Diante do panorama delineado, a segregação socioespacial constitui uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma, tanto em nível simbólico quanto em nível econômico: à ilegalidade fundiária soma-se a dificuldade de acesso aos serviços e infraestruturas urbanos, menos oportunidades de emprego e maior exposição à violência (NOBRE, 2008; ROLNIK, KLINK, 2011; MARICATO, 2009; AZEVEDO, MARES GUIA, 2010).

A conjunção destes elementos resulta no que Barbosa e Silva (2013) definem como distinção corpóreo-territorial de direitos, relacionando-se ao distanciamento ontológico (corpóreo e territorial) entre *o mesmo hegemônico* e o *outro subalternizado*, que estabelece hierarquias de distribuição de direitos da cidadania. Corroborando a discussão, Marques e Bichir (2001), Torres e Marques (2004) denunciam um padrão espacial de carências no Brasil decorrente da reprodução socioterritorial de baixos salários.

Em síntese, tem-se um panorama complexo, no qual múltiplas dimensões conformam um processo de segregação que tem na dimensão espacial um dos seus elementos mais facilmente apreensíveis. Neste contexto, é emblemática a reflexão de Almeida e Alvim (2016, p. 2), para quem

> na atualidade se pode identificar o modo como o processo de segregação socioespacial se manifesta no espaço urbano não somente por meio dos indicadores de infraestrutura existentes. [...] os estudos teóricos, bem como as ações do poder público, precisam incorporar novos olhares, englobando os habitantes que vivenciam esses espaços como saberes diversos, buscando entendê-los de modo mais aprofundado, contribuindo com a formulação de políticas públicas equitativas e sustentáveis.

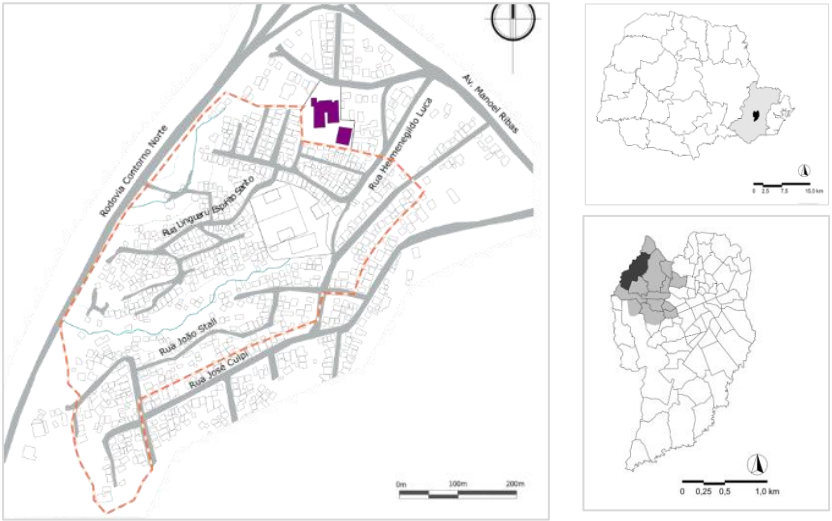
É neste contexto que se insere o presente trabalho, cujo objetivo é investigar as dinâmicas visíveis e invisíveis que organizam socioterritorialmente os assentamentos informais, ampliando a compreensão das dinâmicas territoriais e de apropriação do espaço. Para tanto, propõe-se um estudo de caso na Vila Três Pinheiros, assentamento precário situado em Curitiba – PR. De forma a organizar esta discussão, o artigo apresenta inicialmente questões de ordem metodológica, na sequência discute os

resultados (na forma de dinâmicas visíveis e dinâmicas invisíveis) e, por fim, nas considerações finais, apresenta as conclusões de tais análises.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Adotou-se como método de pesquisa o estudo de caso qualitativo, visando investigar de forma profunda uma unidade de análise específica, compreendendo sua idiossincrasia e sua complexidade (GODOI, 2006). Definiu-se como recorte de estudo o município de Curitiba (PR), especificamente a Vila Três Pinheiros, assentamento informal e precário situado na porção extremo noroeste do perímetro urbano. Originada há cerca de 30 anos, a área se caracteriza por topografia acidentada, com riscos de deslizamento de terra, além de variadas restrições legais, como o atingimento por faixa não edificável de rodovia e área de preservação permanente (APP) de curso da água.

Figura 1 – Cartograma de localização da Vila Três Pinheiros



Fonte: autores, sobre base cartográfica da COHABCT.

Figura 2 – Registro Fotográfico - Vila Três Pinheiros

Fonte: autores.

De forma a atingir o objetivo proposto, a pesquisa centrou-se em duas dimensões analíticas, investigando o território de estudo a partir das (a) *dinâmicas*

visíveis, relacionada aos elementos de estrutura e morfologia urbana e das (b) *dinâmicas invisíveis*, aqui entendidas como aquelas relacionadas às questões de percepção e apropriação do território. Tem-se, assim, a integração de duas abordagens usualmente pesquisadas de forma independente, possibilitando uma compreensão mais ampla do fenômeno.

Para a análise das dinâmicas visíveis, apoiou-se nas reflexões de Lamas (2004) para dividir a área de estudo em grandes compartimentos morfológicos, resultado da síntese de análise de aspectos de organização funcional (usos e atividades), aspectos quantitativos (densidades, fluxos e superfícies), aspectos qualitativos (acessibilidade e conforto ambiental) e figurativos. Para tanto, foram coletados dados socioeconômicos e espaciais junto ao órgão habitacional local e realizados levantamentos *in loco.* Os resultados obtidos permitiram a compreensão das dinâmicas visíveis relacionadas ao recorte de estudo.

Já para a análise das dinâmicas invisíveis, trabalhou-se com um estudo urbano de inspiração etnográfica, transcendendo a "escrita do visível". Em síntese, tratou-se de relacionar fatos, eventos e contextos, captados de múltiplas fontes, permitindo uma compreensão das dimensões intangíveis do território (RAPPORT, OVERING, 2000; CARVALHO, 2013; DUARTE, 2010). Observa-se, desta forma, não apenas os indivíduos e suas atitudes perante a sociedade, "mas principalmente as relações estabelecidas no espaço, que se afirmam como tais a partir da edificação de lugares (CARVALHO, 2013, p. 71).

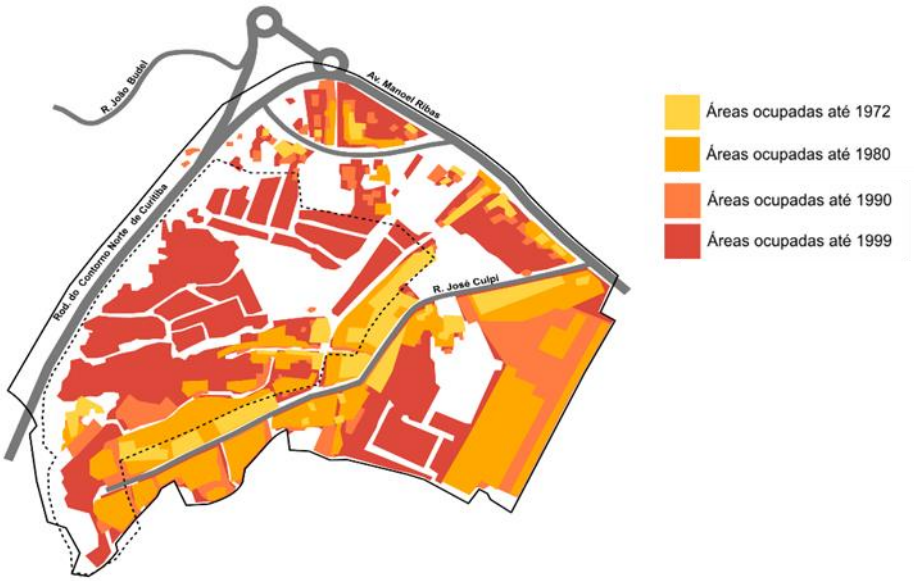
Esta foi a abordagem adotada neste trabalho, utilizando-se de diferentes métodos de coleta de dados (observação direta, croquis de campo, registros fotográficos e entrevistas semiestruturadas) para compreensão da realidade local sob a ótica da percepção do espaço, sua apropriação e das relações de poder instituídas (formal e informalmente).

DINÂMICAS VISÍVEIS: ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO TERRITÓRIO

A Vila Três Pinheiros, conforme previamente descrito, encontra-se situada no Bairro Butiatuvinha, no município de Curitiba (PR), e originou-se há cerca de 30 anos. A vila possui, atualmente, cerca de 390 habitantes, os quais residem majoritariamente em áreas de risco, com topografia acidentada, além da existência de outras restrições legais e ambientais, como a faixa não edificável de rodovia e áreas de preservação permanente de cursos da água.

A partir da análise da série histórica de fotos aéreas do local, percebe-se que o processo de ocupação da Vila ocorreu majoritariamente entre 1990 e 2000, denotando um rápido processo de consolidação do assentamento, ocorrido em período inferior a uma década (figura 3).

Figura 3 – Cartografa de Evolução da ocupação da Vila Três Pinheiros

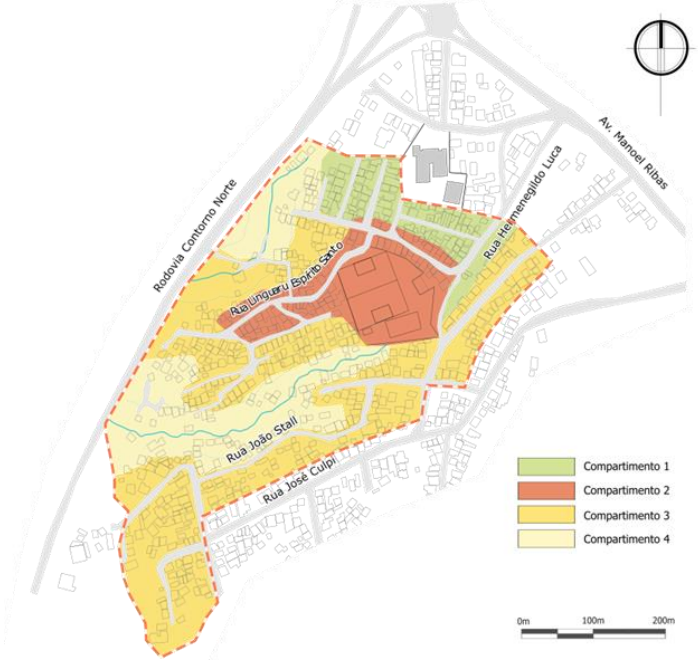


Fonte: autores com base em série histórica de fotos aéreas.

No que tange o contexto socioeconômico local, de forma sintética, optou-se por trazer apenas alguns dados centrais, que caracterizam a realidade observada. Assim, com base nos dados obtidos junto ao órgão habitacional local, verifica-se que 59% dos moradores da vila possuem apenas o ensino fundamental completo, 85% das famílias possuíam renda mensal inferior a um salário mínimo e cerca de 60% dos indivíduos maiores de 18 anos trabalhavam de maneira informal e sem carteira assinada quando do levantamento realizado.

Tendo em vista a limitação de extensão do artigo, optou-se por não descrever de forma extensiva cada um dos elementos analisados, sejam eles socioeconômicos ou espaciais, concentrando-se apenas na síntese dos resultados. Destarte, a leitura espacial a partir de elementos morfológicos e da estrutura urbana da Vila Três Pinheiros resultou na divisão da Vila Três Pinheiros em quatro compartimentos homogêneos, conforme cartograma abaixo.

Figura 4 – Classificação do território em compartimentos morfológicos



Fonte: autores, 2018.

Quadro 1 – Classificação do território em compartimentos morfológicos

	Uso e ocupação	Padrão construtivo	Relevo	Infraestrutura viária	Demais características
1	Residencial / Edificações entre um e dois pavimentos	Alvenaria com acabamento	Predominantemente plano	Vias asfaltadas / iluminação pública / presença frequente de passeio pavimentado	Área próxima da Av. Manoel Ribas, via de conexão da Vila com o restante da cidade
2	Predominância de usos comerciais e comunitários / Edificações de dois pavimentos	Alvenaria com acabamento	Predominantemente plano	Principal via de acesso / vias asfaltadas, com iluminação pública e existência ocasional de pavimentação da área destinada ao passeio	Presença do campo de futebol da União São Carlos Esporte Clube – elemento de referência dentro da vila Três Pinheiros
3	Residencial / Edificações entre um e dois pavimentos	Predomínio de edificações em alvenaria sem acabamento e edificações em madeira	Acentuado, com declividade superior a 30% e áreas de risco	Vias asfaltadas / iluminação pública / existência ocasional de passeio	-
4	Residencial / Edificações térreas	Precário, com utilização diversa de materiais recicláveis (madeira, telhas...)	Acentuado, com declividade superior a 30% e áreas de risco	Vias de saibro / série de vias compostas apenas por degraus executados sobre o solo, com acesso à unidades situadas junto aos cursos da água	Área de maior precariedade urbanística e habitacional

Fonte: autores, 2018.

A triangulação dos dados coletados evidenciou uma organização espacial segundo um ordenamento econômico manifesto, na qual, apesar de se tratar de uma

ocupação de origem espontânea e informal, a distribuição dos usos (comerciais e residenciais) e os padrões construtivos expressam uma setorização intimamente correlacionada ao grau de conectividade à cidade, de exposição a riscos[46] e de oferta de infraestrutura e equipamentos comunitários. Revela-se, de fato, uma "hierarquia espacial" dentro da comunidade.

Isto também se aplica ao entorno imediato. Assim, quanto maior o padrão socioeconômico do compartimento, maior sua proximidade à Avenida Manoel Ribas ou a Rua José Culpi (via que tangencia a vila e ponto mais próximo de oferta de transporte público) e, por conseguinte, maior a presença de edificações de alvenaria de tijolos. No sentido inverso, as áreas de riscos, próximas à rodovia e à área de preservação permanente do curso da água possuem predomínio de edificações de madeira ou de materiais recicláveis sobrepostos.

DINÂMICAS [IN]VISÍVEIS: PERCEPÇÃO E APROPRIAÇÃO DO TERRITÓRIO

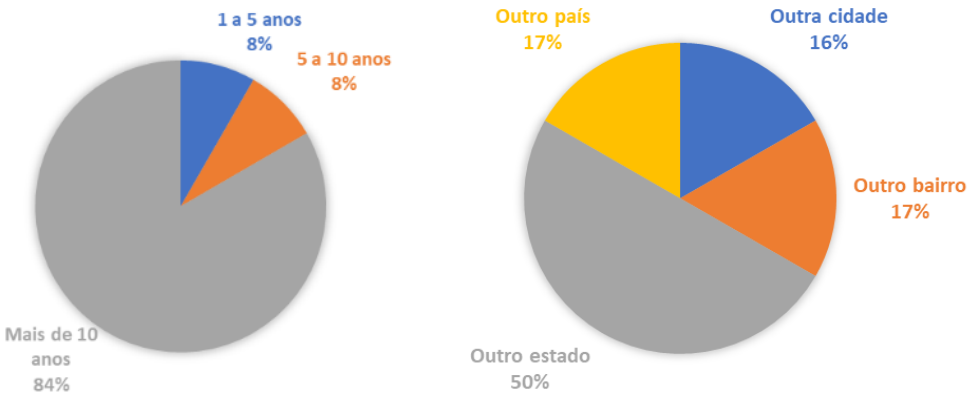
Deslocando a discussão para as dinâmicas invisíveis, a análise dos resultados obtidos foi organizada seguindo uma narrativa que passa, sequencialmente, pelo processo de ocupação, pela apropriação do território e pela sua percepção pelos moradores.

Sobre o primeiro aspecto, conforme o relato de um dos entrevistados, a área foi originalmente planejada para receber o cemitério da Paróquia Nossa Senhora da Conceição, do Bairro Butiatuvinha. Ainda segundo ele, "com a proibição, por órgãos ambientais [...] e por já ter um princípio de invasão, os proprietários 'venderam' com um acordo firmado só pelo comprador, numa folha de papel almaço, que uns poucos ainda guardam". Houve tentativa de confirmação, sem sucesso, da informação com outros entrevistados.

A despeito da precisão quanto à origem da destinação da gleba posteriormente ocupada, é interessante observar a vinculação da população com a história de formação do local. Da amostra de moradores entrevistada, 84% informaram residir há mais de 10 anos no local e aproximadamente 83% vieram de fora do município diretamente para a vila Três Pinheiros.

[46] Com destaque para aqueles decorrentes de condicionantes ambientais (declividade, área sujeita a inundação, áreas insalubres) ou relacionados à violênca (notadamente pela maior proximidade com a porção do território onde se concentra a atividade de tráfico de drogas)

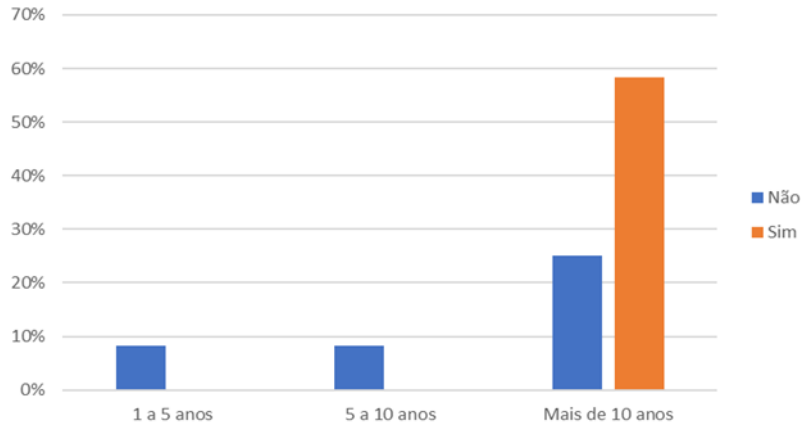
Figura 5 – Tempo de moradia e origem dos residentes entrevistados – Vila Três Pinheiros



Fonte: autores.

Ainda sobre as relações de vizinhança e pertencimento ao território, é interessante observar que a maior parte dos residentes há mais de dez anos na Vila afirmaram possuir contato próximo com a associação de moradores. Em oposição, os moradores mais recentes afirmaram não possuir esta relação, revelando uma tendência de alteração no perfil dos residentes, com possível substituição dos moradores originais por novos, que acessam as habitações predominantemente pela forma de aluguel, sem vínculos de vizinhança e pertencimento ao território. Esta possibilidade também se evidenciou ao longo de algumas das entrevistas realizadas.

Figura 6 – Tempo de moradia X relação com as associações de moradias – Vila Três Pinheiros



Fonte: autores.

Particularmente sobre a associação de moradores, deve-se destacar sua organização particular. Ainda que o poder público trabalhe as políticas de assistência social para um único território (Vila Três Pinheiros), os residentes estabeleceram uma distinção de territórios, sendo identificadas atualmente duas organizações locais: a (1) Associação dos Moradores da Vila Ivaí e a (2) Associação dos Moradores da Vila Três Pinheiros.

Apesar de não haver uma espacialização precisa, com base nos relatos dos entrevistados, foi possível transpor a organização socialmente percebida do território, conforme cartograma na página seguinte. É interessante observar que esta divisão de territórios (no sentido de poderes instituídos) possui grande correspondência com a unidade morfológica delineada na etapa anterior, revelando que a hierarquia socioeconômica espacialmente posta possui reflexos também na territorialização do espaço.

Figura 7 – Associação de Moradores instituídas

Fonte: autores.

Esta percepção é corroborada por algumas das entrevistas realizadas, na qual é recorrente a visão da porção correspondente à “Vila Ivaí” como uma área de maior padrão de renda e disponibilidade de infraestrutura. Também é uma área próxima do aglomerado de pequenos comércios e instituições religiosas, concentradas ao longo de apenas duas quadras (Rua Lingaru do Espírito Santo), e do campo de futebol da União São Carlos.

Esta distribuição espacial, traduzida também pela organização comunitária, (re)produz uma hierarquia econômica dos espaços, que concretiza lógicas ocultas em signos visíveis, como os materiais predominantemente utilizados nas construções e a localização de comércios, instituições religiosas e áreas de lazer. Em síntese, observa-se que, quanto maior a carência individual, menor a oferta de serviços no entorno. Estas constatações também revelam indícios de uma organização do mercado imobiliário que, mesmo informal, atribui valores de uso e troca diferenciados para diferentes áreas do assentamento precário, gerando uma distinção hierárquica entre áreas com maior e menor infraestrutura.

O espaço, de fato, é um produto social e, como tal, tem seu valor construído coletivamente, resultado de uma matriz socioespacial de localizações e atividades, que dá ao solo urbano valores de uso socialmente aceitos.

Corroborando com a discussão, Barbosa e Silva (2013) recordam que

> Quando se trata das favelas, a habitação não se resume aos padrões hegemônicos de uso exclusivamente residencial. A casa na favela tem outro sentido. Isto porque a habitação, no cotidiano dos espaços populares, tem funções muito mais amplas do que uma simples residência (ibid, p. 123).

Sobre este aspecto, alguns dos dados coletados fornecem subsídio adicional. Dentre estes, dois se destacam: a rua de concentração de imigrantes haitianos e área utilizada pelo tráfico de drogas.

Em relação ao primeiro, conforme relatos obtidos nas entrevistas, a Vila Três Pinheiros tem se constituído nos últimos anos como o principal destino de haitianos que migram para o país e fixam residência em Curitiba. Tal dinâmica também foi identificada em outras pesquisas científicas e matérias jornalísticas.

> A vila Três Pinheiros, no Butiatuvinha, já é conhecida na região de Santa Felicidade como o pequeno Haiti. Há pelos menos cinco comunidades na ocupação, pelo menos duas delas recém-formadas (FERNANDES, 2013). p. 2652

> [...] é um dos polos de atração para os imigrantes, onde há um intenso fluxo comercial e oportunidade de moradia (SCHEIBE et al, 2017).

De fato, conforme relato de moradores e levantamento *in loco*, percebe-se que a maior parte das moradias destinadas aos haitianos situam-se em uma única viela (Rua Aurélio Buarque de Holanda), já reconhecida pelos próprios residentes como a *rua dos haitiano*s. Em visita ao local, percebeu-se que se trata de uma viela estreita, com menos de 8 metros de largura, com a presença significativa de edificações de três pavimentos, com uma série de pequenas moradias (quitinetes), alugadas a estes imigrantes.

Em conversa com alguns deles, percebeu-se predomínio de pessoas desempregadas ou com emprego informal, sendo recorrente a citação de dificuldades de se manter. A figura 8 apresenta uma vista geral da via e o interior de uma das edificações direcionada para as comunidades haitianas.

Figura 8 – Vistas geral da Rua Aurélio Buarque de Holanda (G.Earth) e fotos do local.

Fonte: Google Earth e acervo pessoal.

Ainda sobre este tema, conforme relato de um dos entrevistados, a demanda de pessoas oriundas do Haiti, que busca atendimento e fornecimento de auxílio financeiro ou alimentar junto ao órgão de assistência é muito grande e acredita-se que a principal razão de concentração na Vila Três Pinheiros se dá pela existência da Pastoral do Imigrante, localizada próxima à vila, na Avenida Manoel Ribas. Também foi frequente a menção ao fato da prévia existência da comunidade haitiana na Vila enquanto fator preponderante de decisão de moradia. Esta tendência de deslocamento constante de imigrantes haitianos tem alterado o padrão tradicional da Vila Três Pinheiros (de famílias residentes desde a origem da ocupação), ao menos em uma porção do território.

O segundo recorte específico se refere à porção noroeste da Vila, localizado nas cotas mais baixas do assentamento e próximo do curso da água, onde há concentração da atividade de tráfico de drogas. Para se chegar até este ponto, o acesso é limitado, restrito a uma única via de grande declividade e poucos acessos por escadaria, exclusivamente para pedestres.

Figura 9 –Vila Três Pinheiros – acesso unicamente por escadaria

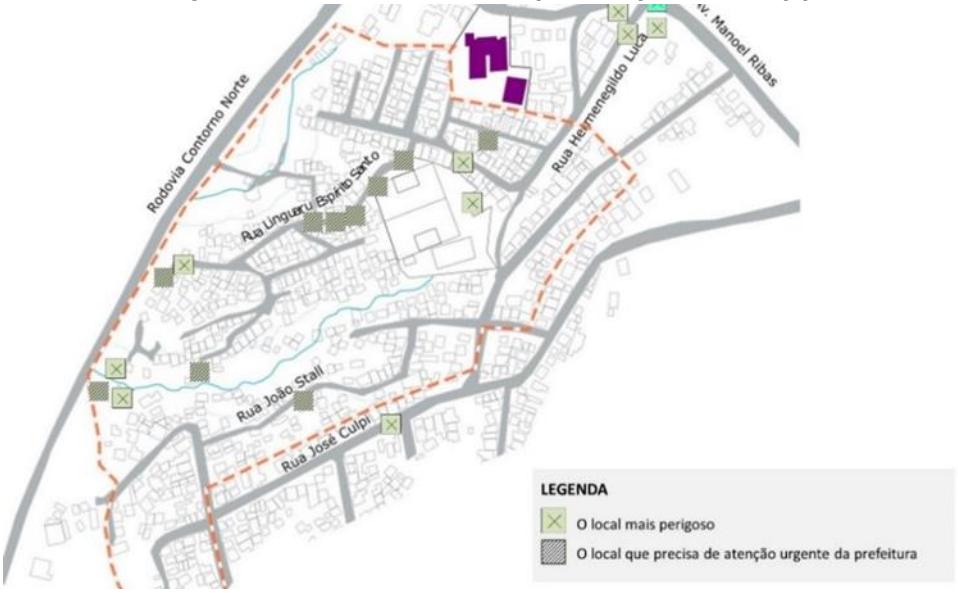
Fonte: autores.

Sobre este local, é interessante observar certa recorrência em relação às respostas dos entrevistados sobre qual o lugar da vila que consideram mais perigoso e

qual demandaria maiores ações do poder público. O cartograma na página seguinte apresenta a espacialização das respostas.

É possível perceber duas concentrações de áreas consideradas perigosas pelos próprios moradores. A primeira, na porção oeste da vila, é justamente o bolsão correspondente a área com incidência de tráfico de drogas. A segunda área corresponde ao único acesso de veículos ao restante da cidade, pela Avenida Manoel Ribas. Conforme mencionada por parte dos respondentes, com frequência ocorrem acidentes naquele cruzamento, ficando claro uma diferente conotação de *perigo* em relação à primeira área.

Figura 10 – Locais indicados pelo respondentes (1)



Fonte: autores.

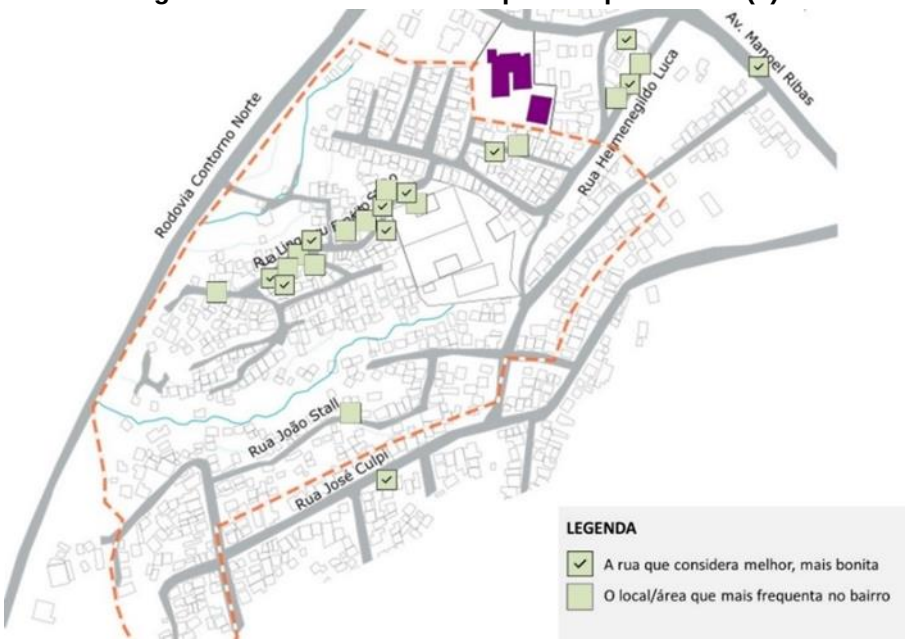
Cabe também destacar a concentração de respostas na Rua Linguaru Espírito Santo, sendo recorrente sua indicação como área que demanda intervenção pública. Levanta-se aqui a hipótese desta indicação ter relação com a frequência com que os entrevistados, mesmo residentes em diferentes setores da vila, frequentarem a referida rua, considerada a principal do assentamento e onde há a concentração de comércios e instituições religiosas. Corroborando com esta constatação, ao se tabular as entrevistas em um gráfico *Mapa de Árvore* percebe-se a recorrência de menção a essa oferta de acesso à comércios (sobretudo padaria, mercado, bar) como principais aspectos positivos da vila.

Figura 11 – Principais aspectos positivos da vila, segundo citaçao dos respondentes

Fonte: autores.

A tabulação das questões espacializadas no cartograma seguinte reforçam estas constatações e análises. Ao serem questionados sobre qual seria a melhor rua (percepção geral) e qual o local que mais frequenta na vila, há predomínio de respostas justamente na Rua Lingaru Espírito Santo, principal via da área.

Figura 12 – Locais indicados pelo respondentes (2)



Fonte: autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se lançou ao objetivo de compreender as territorialidades de assentamentos informais a partir de suas expressões em dinâmicas visíveis e invisíveis. Os resultados evidenciam uma complexidade de relações e espacialidades, revelando um caleidoscópio de territorialidades muito superior aos meros compartimentos morfológicos. Assim, sobrepostos às unidades morfológicas básicas, verifica-se, por exemplo, os núcleos de moradia de imigrantes haitianos, reconhecidos pelos demais moradores como um “gueto”. Pode-se citar também a questão das diferentes associações de moradores, fazendo surgir uma distinção territorial diversa da visão da política de assistência social local, bem como da origem única da vila.

Percebe-se, neste contexto, que diferentes territórios se sobrepõem, em um complexo emaranhado de relações, permitindo-se questionar se não teríamos aí múltiplos níveis de segregação socioespacial, que se (re)produzem em diferentes intensidades e características, mesmo dentro da vila. Permite-se, assim, arriscar transpor a dicotomia *cidade formal x cidade informal* em direção à uma relação menos linear e dicotômica, e mais multifacetada e complexa, derivada da expansão de fluxos de capital secundários sobre esta área.

> O território não é apenas um lugar físico que se habita. É uma experiência de comunicação entre sujeitos sociais. E, em se tratando de espaços populares, por mais precária que se nos apresente a sua forma-aparência, não podemos desconsiderar as vivências compartilhadas pelo grupo social, que os animam com suas histórias e, por meio destas, possibilitam que os indivíduos e grupos sociais se posicionem no mundo (BARBOSA, SILVA, 2013, p. 125).

Complementarmente, questões de morfologia e estrutura urbana também se mostraram relevantes para a compreensão da percepção do espaço da Vila Três Pinheiros. A análise das entrevistas realizadas, cumulada com os resultados da observação direta efetuada no local, demonstraram a relevância das condicionantes físicas, do processo de formação, da distribuição espacial dos usos, padrão construtivo e de infraestrutura na estrutura urbana da vila.

Como resultados mais claros desta constatação pode-se citar a Rua Lingaru Espirito Santo – com sua centralidade polarizadora – e o bolsão oeste da vila – evitado por grande parte dos moradores, pelo tráfico de drogas que ocorre no local.

Por fim, destaca-se que a metodologia adotada, com um viés de inspiração etnográfica, provou-se potencialmente capaz de agregar subsídios adicionais aos levantamentos clássicos de morfologia e estrutura urbana. Os elementos emergidos dos resultados, subsidiados pela análise de inspiração etnográfica, reforçam as reflexões de Carvalho (2013), para quem, a “edificação de lugares” decorre de múltiplas relações estabelecidas no espaço. Não se pretende, assim, hierarquizar importâncias analíticas, mas reconhecer a complementariedade de análises em direção à ampliação da compreensão do território, envolvendo elementos essenciais não apenas para o entendimento do espaço, mas também como subsídio à formulação de políticas públicas efetivamente adequadas ao território objeto de intervenção.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. A.; ALVIM, A. A. T. B. Segregação urbana na contemporaneidade: o caso da comunidade Poço da Draga na cidade de Fortaleza. II Seminário Nacional de Urbanização de Favelas, 2016. Anais... Rio de Janeiro, 2016.

AZEVEDO, S. de; MARES GUIA, V. R. dos. Os “dois lados da moeda” nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.

BARBOSA, J. L.; SILVA, J. de S. e. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. Cadernos de Desenvolvimento Fluminense, n. 1, 2013.

CARVALHO, N. M. Ambiências Noturnas: Arquiteturas e Subjetividades em cenários urbanos cariocas. Dissertação (mestrado) – UFRJ/ PROARQ/ Programa de Pós-graduação em Arquitetura, 2013. 193 f. Rio de Janeiro: UFRJ/ FAU, 2013.
DUARTE, C. R. S. Olhares possíveis para o pesquisador em arquitetura. Revista Interfaces, n, 13, 2010, p. 130 a 146.
FERNADES, J. C. A república sentimental do Haiti. Gazeta do Povo online, 22 de junho de 2013. Disponível em https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/a-republica-sentimental-do-haiti-5191y190x0hck8m3y2lvbk66m#ancora. Acesso em Março de 2018.
GODOI, A. S. Estudo de Caso Qualitativo. In: GODOI, C.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais. São Paulo: Saraiva, 2006.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Aglomerados subnormais - Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
LAMAS, J. M. R. G. Morfologia urbana e desenho da cidade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.
MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. Revista de Sociologia Política, 2001, n. 16, p. 9 – 28.
NOBRE, E. A. C. Precariedade do habitat e política de habitação de interesse social: o caso da Grande São Paulo. In: PEREIRA, P.; HIDALGO, R. (eds.). Producción Inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile/FAUUSP, 2008. p. 245-256.
RAPPORT, Nigel; OVERING, Joanna. Social and cultural anthropology: the key concepts. London; New York: Routledge, 2000.
RIBEIRO, L. C de Q.; SANTOS JR., O. A. dos. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.
ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento Econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? Revista Novos Estudos CEBRAP, n. 89, p. 89 – 109, Março de 2011.
SCHEIBE, A. H.; TEZOTTO, A. da S.; SOUZA e SILVA, A.; HIRT, B. SILVA, F. L. Intervenção multidisciplinar em migrantes haitianos. 14º Congresso Brasileiro de Medicina de Família e Comunidade. Anais. Curitiba, 2017.
TORRES, H. da G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 4, p. 28 – 38, 2004.

FAVELA METRÔ-MANGUEIRA: A LUTA POR DIREITO À CIDADE EM CONFRONTO À CIDADE COMO MERCADORIA

Lívia de Araújo rodrigues

Mestranda- Pós-Graduação em Geografia
Universidade Federal Fluminense (UFF)
liviageouff@gmail.com

Vinícius Ferreira Pinto Vasconcelos

Mestrando- Pós-Graduação em Geografia
Universidade Federal Fluminense (UFF)
viniciusfpv2@gmail.com

RESUMO

Desde o seu surgimento, no século XIX, as favelas têm atravessado um percurso histórico de significativas transformações e construção de visões estereotipadas a seu respeito. A favela passou a ser classificada através de suas ausências, ignorando os sujeitos sociais em suas práticas de construção de sociabilidades. No processo de reprodução urbana da cidade do Rio de Janeiro há o constante aprofundamento da cisão entre a sociedade, sujeito da produção do espaço, e sua obra, o espaço urbano. Nessa condição, o plano da prática socioespacial expõe uma cidade vivida como fonte de privação. Por outro lado, o direito à cidade, surge como uma busca incessante de afirmar os cidadãos como agentes construtores da cidade, através de suas práticas cotidianas, em locais que apesar de marginalizados se permite emergir aprendizados, frutificar esperanças e soluções. O presente artigo busca expor as práticas de confronto à cidade como mercadoria e o conseqüente processo de remoção da favela Metrô-mangueira, através de práticas cotidianas de (re)usos do espaço urbano da cidade, reafirmando o lugar do favelado no cenário urbano carioca.

INTRODUÇÃO

Faulhaber(2015) afirma que a cidade do Rio de Janeiro foi a “campeã olímpica” em valorização imobiliária nesta década, sustentado, sobretudo, pelas obras voltadas para o processo de reestruturação urbana do espaço, cujo objetivo era reafirmar uma cidade voltada para o mercado, em detrimento dos direitos dos cidadãos.Em geral, os megaeventos esportivos estão associados a intervenções urbanas estruturais nos setores de moradia, mobilidade, transporte e demais equipamentos urbanos, cujos impactos mais recentes têm-se traduzido na utilização da força por meio do poder público para deslocar as pessoas. No Rio de Janeiro, principalmente na conjuntura de Copa do Mundo e das Olimpíadas, a população de baixa renda tem seu direito à moradia violado, devido ao interesse de atrair investimentos, em que os terrenos, os quais — muitas vezes seriam destinados à habitação popular—, tornam-se territórios de despejos e remoções de famílias pobres. O objetivo é atrair investimentos para certas cidades do capital internacional para que possam gerar lucros, como uma grande empresa.

VENDE-SE UMA CIDADE

Historicamente, um dos primeiros registros de remoções, patrocinado pelo poder público ocorreu após o desembarque da família real em solo brasileiro, em 1808. Com o objetivo de acomodar os portugueses os quais desembarcavam na cidade, milhares de residências foram assinaladas com as iniciais "PR" em seus muros. A sigla fazia alusão ao "Príncipe Regente", mas não tardou para que ficasse conhecida perante a população coma "Ponha-se na Rua".

A partir do final do século XIX, havia a necessidade de controlar e esculpir a cidade às novas exigências econômicas e sociais do momento, para a qual era conflitante a permanência da forma e da estrutura urbana colonial, sendo necessário vender uma imagem de uma república que rompia com toda estrutura passada. A cidade, agora republicana, passa a ganhar traços de uma mercadoria a ser vendida, viabilizando a produção e circulação do valor de troca, entretanto ela é simultaneamente

produzida através das lutas de resistência cujo fundamento principal é a apropriação e o uso.

Abreu (2013) ressalta que durante a administração Pereira Passos (1902-1906), a intervenção do poder público sobre o espaço urbano carioca se concentrou em três pontos: o controle sanitário, o urbanístico e o da circulação. As ações de saneamento e embelezamento da cidade suprimiram as habitações populares que haviam no centro, expulsando grande contingente de moradores para as periferias.

No decorrer da década 1920, começam os questionamentos por parte dos engenheiros, médicos e jornalistas sobre o futuro da favela, realizando uma grande campanha para destruí-las. Segundo Valladares (1980) e Bueno (2000), a cidade da década de 1930 também foi campo de diferentes intervenções. Estes eram vistos como áreas de calamidade pública a serem sanadas, dentro de uma lógica em que a remoção da população era sustentada tanto pela vulnerabilidade ambiental à qual estava exposta, como porrepresentarem uma "população marginal" a qual deveria ser "ressocializada" em conjuntos habitacionais, prioritariamente, longe do centro das cidades, com remoções, à base de força e violência.

Logo após, em 1930, o urbanista francês Alfred Agache, contratado para realizar o plano de embelezamento do Rio de Janeiro enaltece o perigo que poderia causar a permanência das favelas, nomeando-as como “lepras da esthetica”. Burgos(2006) afirma que o Código de Obras da cidade, de 1937, registra com precisão a situação marginal das favelas, pois por constarem como uma aberração,não podem constar no mapa oficial da cidade, por isso o código propõe sua eliminação, proibindo também a construção de novas moradias e a melhoria das já existentes.

Valladares (1980) destaca que no decorrer da história da cidade a política pública de erradicação de favelas — além de seu alto custo — teve como implicação a falta de infraestrutura na nova localidade de residência, a dificuldade de pagar as parcelas mensais dos apartamentos e, principalmente, a fragmentação das relações sociais antes existentes.

Já o discurso atual é pautado na necessidade de acolher megaeventos esportivos. Maricato (2011) afirma que na cidade do Rio de Janeiro esses pensamentos autoritários ainda são vigentes, destacando a assiduidade dos despejos forçados e das baixas indenizações as quais não solucionam o problema habitacional para os moradores.

No contexto do modo de produção capitalista e sua correlação com o espaço urbano, Lefebvre (1969) observa que a cidade deixa de ser percebida como obra e passa a ser mercadoria. Portanto, o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso. A habitação nessa lógica mercadológica enquanto componente essencial do direito à cidade, é capturada pela especulação imobiliária. Representando uma ruptura, assim como ideia de “implosão-explosão” colocada pelo mesmo autor, novas realidades se estabelecem, e o que antes simbolizava uma obra, é organizado e consumido como um produto.

Nessa perceptiva, concordamos com as seguintes colocações:

> O capital domina as relações sociais através da generalização da troca que se estende para toda sociedade como necessidade da expansão da base do consumo. Nesse processo, o espaço cotidiano passa a ser

> o lugar da reprodução expandida do capital e o lugar da consolidação das alienações que buscam dominar todos os espaços-tempo da vida. O espaço aparece como um meio e um poder nas mãos da classe dominante, que o utiliza em prol da ampliação das desigualdades como decorrência das necessidades de acumulação ampliada. (FANI, p. 34, 2017)

A forte expansão da propriedade privada cria limite ao valor de uso do espaço, gerando um conflito, pois é o valor de troca que determina os limites da apropriação espacial numa cidade capitalista. Ao mesmo tempo em que o espaço produz e garante à reprodução da vida, ele também promove a contradição por intermédio das diferentes formas de apropriação e de seus usos diferenciados, pois é produzido como mercadoria. A transformação do espaço em valor de troca está relacionada não só com a privatização dos espaços, mas também com as formas abstratas em que ele se apresenta. A valorização imobiliária, por exemplo, leva em conta não só o espaço físico, mas também a “natureza”, a qual passa a compor a valorização do capital. O espaço como mercadoria atende o valor financeiro de mercado,determinando a ampliação de um ciclo de novidades a esses produtos. Deste modo, percebe-se que a cidade é (re)configuradade acordo com as necessidades externas à mesma, privilegiando o poder hegemônico e econômico.

Nesse sentido, Olimpíadas, Copas do Mundo, Jogos Panamericanos e outros eventos dessa natureza oferecem grandes oportunidades para reorganizar o espaço urbano. Todo debate e fomentação do discurso acerca dos grandes eventos é endossado pela pauta midiática que promove mundialmente o evento a partir de contratos televisivos milionários e promoção de poderosas marcas comerciais, interessadas na ampla visibilidade proporcionada pelo espetáculo esportivo. Esta potencialidade leva as cidades a lutar pelo direito de sediar tais eventos, tomados como irrefragável propulsor para a dinamização da economia local e, sobretudo para alterar a imagem da cidade no competitivo cenário mundial.

As cidades, na nova economia, são ambientes fundamentais para a produtividade e a reprodução do sistema capitalista.Este protagonismo contemporâneo das cidades se ampara diretamente em valores e estratégias neoliberais, algo que David Harvey (2005) identificou ainda em seus primeiros trabalhos como "empresariamento urbano". As construções de complexos esportivos, áreas de lazer, centros de exposição, espaços comerciais, museus, revitalização de centros históricos, além da realização de grandes eventos e suas lojas licenciadas são intervenções que compõem o repertório de ações do modeloempreendedorista, acentuando a competição entre cidades no panorama internacional.

Este conjunto de transformações afetou intensamente a maneira de conceber e realizar o planejamento urbano: as cidades reconquistaram autonomia e importância, adquirindo crescente protagonismo no cenário mundial.

Em relação aos megaeventos:

> Esses megaeventos não acontecem por acaso, estão ligados a uma revolução no sistema urbano, a uma nova modalidade do planejamento que surge nos anos 1980 e que torna a cidade uma empresa a concorrer no mercado com outras 'cidades empresas', na busca de

> capitais, investimentos e pelos próprios eventos. As regras de organização do espaço urbano, todas as normas, devem ser subordinadas à lógica do negócio. [...] Surgem as operações urbanas, aquelas autorizadas contra a lei de uma cidade, você abre uma exceção, em tese, para aproveitar as oportunidades — o que na verdade transformou a cidade num mero espaço de realização de negócios, numa mercadoria a ser vendida, teoricamente em nome do progresso. E...] É a cidade da exceção, porque as regras são a da flexibilização', o que quer dizer na verdade ludo o que for necessário para viabilizar os negócios'. [...] O megaevento radicalize o modelo da cidade empresarial e da exceção. (VAINER, 2011, p. 01).

Raquel Rolnik (2015) no prefácio do importante livro *SMH: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico*, nos mostra como as violações dos direitos a moradia, no contexto da cidade do Rio de Janeiro, sede dos Megaeventos, foram sendo realizadas, pois a própria cidade-sede passou a ser um produto, uma mercadoria.A cidade mercadificada corresponde a uma verdadeira produção da cidade como espetáculo, atribuindo assim a estratégias como o *citymarketing* função de criar uma imagem ideal para vender a cidade, excluindo assim os espaços não desejáveis, como as favelas.

Segundo Vainer(2000) e Sánchez(1999) o poder público prioriza as estratégias e os discursos oriundas do mundo empresarial – e que podem elevar a imagem da cidade a um circuito econômico global – em detrimento de políticas públicas que atendam aos anseios de toda a sociedade - inclusive aos da camada de menor poder aquisitivo, caracterizando-as como cidades-produto e também como cidades-mercadorias.

> A cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. (VAINER, 2000, p. 77-78).

Pautados na concepção de cidade como mercadoria, acompanhados da promoção de políticas públicas excludentes, os entes públicos envolvidos, alinhados com as grandes empreiteiras, transformaram o município num grande “canteiro de obras”, pondo em prática uma nova política higienista, através de remoções, em especial, em duas regiões olímpicas. Exemplos eloquentes do predomínio do interesse econômico sobre o interesse do cidadão situam-se na região da Barra da Tijuca, na Vila Autódromo e na região do Maracanã, que compreende a Comunidade Metrô-Mangueira.

Remoções tornaram-se frequentes em nome do desenvolvimento econômico e da expansão imobiliária, em que os moradores pobres são os mais prejudicados com despejos que visam à liberação de terras.

Maricato (2011) afirma que na cidade do Rio de Janeiro esses pensamentos autoritários ainda são vigentes, destacando a assiduidade dos despejos forçados e das baixas indenizações as quais não solucionam o problema habitacional para os moradores.

De acordo com Barbosa e Silva (2013), o capital imobiliário e bancário teve um papel determinante na configuração da cidade, pois seus interesses conduziram a

estruturação urbana e a distribuição residencial das classes sociais. A aglutinação do capital imobiliário especulativo consolidou áreas centrais urbanizadas e firmou terras urbanizáveis a espera de valorização, implicando aos trabalhadores pobres a ocupação de sítios geomorfológicos, com riscos consideráveis (encostas, margens de rios, planícies inundáveis), de lotes e áreas urbanas destituídas de serviços básicos. Nesse sentido, Olimpíadas, Copas do Mundo, Jogos Pan-americanos e outros eventos dessa natureza oferecem grandes oportunidades para reorganizar o espaço urbano.Tododebate e fomentação do discurso acerca dos grandes eventos é endossado pela pauta midiática que promove mundialmente o evento a partir de contratos televisivos milionários e promoção de poderosas marcas comerciais, interessadas na ampla visibilidade proporcionada pelo espetáculo esportivo. Esta potencialidade leva as cidades a lutar pelo direito de sediar tais eventos, tomados como irrefragável propulsor para a dinamização da economia local e, sobretudo para alterar a imagem da cidade no competitivo cenário mundial.

Vainer (2011, p.01) evidencia que os megaeventos fomentam a criminalização da pobreza:

> Se o objetivo é fazer da cidade uma vitrine, é preciso esconder tudo aquilo que gera críticas, tudo o que não se coloca na vitrine, que é pobreza, miséria. A cidade é reduzida a sua faceta de exportação, é voltada para o exterior e não para os seus cidadãos. p. 2663

Nesse contexto, o poder público tem atuado como agente de desapropriação do Direito à Cidade, a partir da integração com os interesses privados e corporativos por meio de uma política neoliberal, uma vez que o aparato estatal favorece o capital corporativo e o grande empresariado, na moldagem do processo de urbanização, promovendo a cidade como um espaço para grandes negócios e turistas. Exemplos eloquentes do predomínio do interesse econômico sobre o interesse do cidadão situam-se na região da Barra da Tijuca, na Vila Autódromo e na região do Maracanã, que compreende a Favela Metrô-Mangueira.

DIREITO À CIDADE COMO RESISTÊNCIA DA FAVELA METRÔ MANGUEIRA

Os agentes públicos municipais demarcaram diversas áreas na cidade do Rio de Janeiro como regiões sujeitas a operações urbanas consorciadas, em que parcerias público-privadas podem promover projetos não submetidos às regras gerais de regulação da cidade, desenhados para atrair capitais e investimentos privados e, assim, ampliar as fronteiras do complexo imobiliário-financeiro.

O Estado tem atuado como agente de violações do direito à cidade, a partir da integração com os interesses privados e corporativos e por meio de uma política urbana de perfil econômico neoliberal. O aparato estatal favorece o capital corporativo e o grande empresariado, na moldagem do processo de urbanização, promovendo a cidade como espaço ótimo para grandes negócios e destino atraente para turistas (HARVEY, 2008)

Rolnik(2015) alerta para inúmeras desapropriações, com total desconhecimento da população local, realizadas para construção do Parque Olímpico da Barra e do Porto Maravilha, o projeto do Rio Olímpico que incluiu a extensão da linha 1 do metrô(ligação Barra- Zona Sul) e os corredores de ônibus(BRTs) Transoeste, Transcarioca e

Transolímpica, que ligam a Barra ao Aeroporto do Galeão, à região de Campo Grande a Deodoro. Os projetos são constantemente alterados, corroborando para suspeita de que são apenas pretextos para remoções, como o caso de Vila Harmonia, no Recreio dos Bandeirantes.

Os moradores relatam as diversas formas de violência dos agentes públicos, cuja ação não era clara, pois muitos moradores só ficaram cientes do processo de remoção devido à demarcação na porta de suas casas, de um número em tinta spray,com a sigla SMH (Secretaria Municipal de Habitação). A sigla foi redefinida pelos moradores como “Saia do Morro Hoje”.

De acordo com Rolnik(2015), ainda que as indenizações em dinheiro se fundamentem apenas nas “benfeitorias” ou no valor das casas, não incorporando o valor dos terrenos, mesmo em circunstâncias em que já se davam as condições para usocapião ou mesmo quando as favelas já possuíam documentos de concessão do direito real de uso.As remoções além de serem realizadas para atender a lógica do capital, estiveram historicamente associadas a uma representação social negativa das favelas. Estas vêm sofrendo, nos últimos anos, com o agravamento de sua imagem, contribuindo marcantemente para um processo de estigmatização sócio-espacial gerador de fronteiras físicas e simbólicas que contribuem sobremaneira para o agravamento da segregação e da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade (SOUZA, 2000; 2006; 2008).

Desta forma, conceber a favela como um espaço à parte da cidade ou como um lugar à margem da lei, representa, na prática, a elaboração de um estereótipo que possibilita o invariável retorno do tema remoção como solução, definindo hierarquias de cidadania, pois o que importa para os governantes é a representação estética do espaço socialmente construído. A imagem depreciativa simbólica dos espaços de moradia dos pobres urbanos, assim como das práticas sociais de seus residentes tem como função justificar o distanciamento simbólico e o controle social.

A criação de um imaginário social estereotipado da Favela Metrô-Mangueira, associada à lógica do capital imobiliário impactaram diretamente na construção de uma solução-remoção. A favela Metrô-Mangueira está situada na zona norte da cidade do Rio de Janeiro (figura: 1), ao lado da linha férrea, próxima ao Estádio do Maracanã e da Universidade do Estado do Rio e Janeiro (UERJ).

Figura 1 – localização da área de estudo

p. 2665

Fonte:Elaborado pelo autor

A favela analisada, com nome homônimo à favela a qual faz beirada, existe há 40 anos (DHESCA, 2011). Lá viviam aproximadamente 600 famílias, a maior parte proveniente do Nordeste brasileiro. Grande parte das famílias veio para o Rio de Janeiro, aproximadamente no ano de 1980, trabalhar na expansão das obras do Metrô-Rio. A empresa disponibilizou alojamentos para os trabalhadores naquela localidade. Com o fim das obras e a necessidade de morar próximo ao trabalho, essa população acabou se estabelecendo no local, uma vez que o salário não era suficiente para cobrir custos de aluguel de moradia naquela região.

Os Megaeventos esportivos (2014 e 2016) demandaram a cidade do Rio de Janeiro, práticas arbitrárias de reformulação do espaço urbano. Com justificativas diversas, acompanhadas do pretexto de implementação de políticas públicas, os agentes públicos envolvidos, alinhados com grandes empreiteiras, transformaram a cidade em um grande “canteiro de obras”, pondo em prática uma política higienista, através de remoções forçadas em torno do estádio Maracanã, como relata a mídia local RioWatch(2017):

> Em outubro/novembro de 2010, a Prefeitura entrou intimidando moradores dizendo que tinham que sair de lá. Motivo: “limpar” a área para a Copa. 107 não resistiram e foram nessa primeira leva, para o Condomínio Varese do Minha Casa Minha Vida, em Cosmos (70 km de distância da comunidade, ou 2 horas de trem). Os que ficaram resistiram com ajuda da Defensoria do Estado do Rio e Pastoral das Favelas.

> Enquanto isso, a Prefeitura entrou na comunidade e a marretada derrubou as casas dos primeiros 107 que saíram, deixando buracos enormes na comunidade que, desde então, atraem usuários de drogas, prostituição, focos de dengue e assaltos. Por conta dos problemas atraídos pela demolição das casas, os moradores toparam ser realocados em sequência, mas com ajuda da Defensoria insistiram que só sairiam se fosse para um condomínio próximo. Com isso, uma segunda levapor volta 300 famílias foram realocadas para o Condomínio Mangueira I, do Minha Casa Minha Vida, construído na mesma região, dentro da Mangueira, no início de 2011.

Barbosa (2012) observou que as relações autoritárias se impõem e definem conteúdos de opressão na forma de desmontagem dos lugares de vida e trabalho, além da eliminação dos laços de amizade e vizinhança vigentes nas favelas. A remoção forçada dificulta o acesso de crianças e jovens a escolas de qualidade e mais que isso, essas remoções ignoram a questão afetiva do morador com seu lugar, no qual possivelmente realizava atividades variadas como: ir à igreja, brincar na rua, estudar na casa de colegas, utilizarem alguma área de lazer específica, entre outras. Em vez da participação direta desses moradores no que tange à construção dos espaços coletivos, verifica-se uma tendência à verticalização das ações, confrontando o Direito à Cidade, no tocante à escolha do local de moradia e ao uso igualitário dos espaços e serviços. A remoção não afeta somente a luta pelo direito à moradia digna, afinal grande parte dos moradores utilizam suas casas para geração de renda, através do comércio, por meio dos pequenos negócios de origem familiar que se mantêm, graças ao mercado local, responsável por sustentar boa parte da economia da favela – farmácia, mercearia, *lanhouse*, bar –. Portanto, a insatisfação não é restrita as famílias que foram brutalmente expulsas do seu espaço, ela atinge ao mesmo tempo aqueles que tiveram seu comércio prejudicado pelo aumento dos preços dos alugueis ou pela redução de mercado consumidor ativo na região.

Para Barbosa e Silva (2013) outra função essencial para a habitação na favela é sua condição de ponto de reunião de diversos grupos familiares. De fato, rompendo com a lógica da habitação em núcleos familiares reduzidos, um imóvel na favela pode reunir diferentes domicílios, com diferentes tipos de arranjos familiares. Nesse quadro, por exemplo, a possibilidade de possuir uma laje abre grandes possibilidades em termos de herança familiar, reserva de valor econômico e espaço lazer, de congraçamento de grupos diversos. Cabe, nesse caso, reconhecer as formas plurais de organização familiar nas favelas, que rompem com as lógicas vigentes nos bairros dos setores médios, economicamente falando, da cidade.

As remoções impostas pelo poder público aos moradores e comerciantes geraram diversos “desenraizamentos” das práticas socioespaciais ali impressas. As famílias foram deslocadas, em grande maioria,para o bairro de Cosmos (Campo Grande), assim como para os conjuntos habitacionais Mangueira I e II. Estes moradores gradualmente reconstroem suas redes de sociabilidade, buscando novas táticas de sobrevivência, num processo muito longo, com muitos percalços e com um custo pessoal, afetivo e econômico muito elevado.

> A remoção da favelinha do metrô foi um trauma para muitos moradores. Tinha muitos amigos lá. Houve quebra do cotidiano né?! Havia uma vida construída na favela, passaram com trator por cima dos laços que tinham. Eles não derrubam só a casa da pessoa. Derrubam a vida toda, as histórias, os projetos. (DonaMaria de Lurdes (62 anos), ex moradora da Mangueira. Atual moradora do Mangueira 1)

Já os moradores da favela Metrô-Mangueira que se mantiveram naquele espaço, foram obrigados a desenvolver formas ativas e contrastantes para enfrentarem as novas dificuldades impostas no dia-a-dia. Reorganizaram-se após as remoções, buscaram canais alternativos para o acesso a instituições educacionais e culturais, desenvolveram formas sutis de enfretamento da violência policial, e atualmente, criminosa. Esses moradores ao buscarem estratégias de permanência podem estabelecer relações com os pólos de poder armado ou firmar relações clientelistas com políticos para garantir determinados benefícios individuais ou coletivos. Esses moradores se articularam e encaminharam atividades reivindicatórias, com ênfase na organização e envolvimento da população. Para Silva(2007), esses tipos de postulações podem ser saídas para melhorar a qualidade da vida cotidiana, independente do juízo que se possa fazer de alguma delas.

Fani (2017) em *Justiça espacial e o Direito à cidade*,expõe que os cidadãos estão expostos a diversas deteriorações das condições de vida, devido principalmente ao aprofundamento da realidade mercantil que molda comportamentos. Por sua vez, na consciência da alienação, submissão ao mundo da mercadoria, na privação vivida, está posta a perspectiva de luta. Desse modo, a tomada de consciência dos limites impostos à vida urbana vai mover os conflitos que se desenvolvem sob a forma de lutas pelo espaço em torno do “direito à cidade”, pois há sempre um resíduo incapaz de ser absorvido pela lógica capitalista e que se sustenta face a irredutibilidade do cidadão à passividade. Seriam esses espaços os quais não são absorvidos pelo capital dotados da possibilidade de conjeturar contra o sistema, nesse sentido, Holloway (2013) enxerga nessas “fissuras” terreno propício para negar a imposição da ordem econômica capitalista e prevê a criação de um novo pensar, um outro fazer humano. Em sua visão, tais particularidades seriam fundamentais para mudança social, pois elas ofereceriam a chance de romper essas amarras e potencializar a multiplicação das fissuras.

Nesse âmbito, o espaço cotidiano, como sinaliza Lefebvre (1983), é igualmente o campo da espontaneidade, daquilo que foge a força da mercadoria. Através dos seus resíduos, o cotidiano é o lugar onde se reinventam as lutas, superando as alienações. Portanto, a busca pelo direito à cidade eclode na vida cotidiana, sobrepondo a lógica do capital. Para Halloway, esse outro fazer fundamentado na luta poderia vir a ser construído através da negação:

> A ruptura começa com a recusa, com o não. Não cuidaremos de suas ovelhas, não cultivaremos seus campos, não produziremos seu automóvel, não faremos seus exames, A verdade das relações de poder é revelada: os poderosos dependem dos desapoderados. O senhor depende de seus servos, o capitalista depende dos trabalhadores que criam o seu capital. (HALLOWAY, 2013, p. 19)

Burgos (2012) contribui de maneira significativa para essa pesquisa, pois aponta em seus estudos a importância da investigação a partir da visão dos moradores, via entrevistas qualitativas, dilemas, limites e potencialidades, destacando que o favelado precisa ser protagonista de sua história. Pois, apesar de todo processo de influência externa capaz de perturbar o ambiente da favela, é notável a capacidade deste espaço de reinventar seus componentes urbanos, definindo um quadro de relações intersubjetivas de aproximação social para reestruturação. Os moradores das favelas possuem em seu histórico, complexos e relevantes atos de resistência contra desapropriações e remoções, desenvolvendo estratégias diversas para conquistas de equipamentos e serviços urbanos (mesmo que precários e insuficientes) e inventando formas particulares de proteção e solidariedade, como por exemplo, geração, mesmo que informal, de emprego na região. Esta constante luta pelo direito à cidade é de importância inegável nos avanços para efetivação da democracia. Fani (2017), salienta a importância em criar mecanismos capazes de impor limites à propriedade privada através da regulamentação do acesso diferenciado à cidade e ao urbano. Ainda sobre esse aspecto, Halloway (2013, p.31) ressalta o capitalismo como sendo um movimento de cercamento desde o início, “um movimento de conversão daquilo que é desfrutado em comum em propriedade privada”.

No caso específico da favela Metrô-Mangueira, foi observado em campo, diversas práticas dos agentes estatais para destruição dos laços dos moradores com seu espaço de vivência, pois a retirada da identificação e afetividade dos moradores com espaço fazia parte do projeto de destruição da favela. Dentre essas práticas, uma das mais impactantes foi a retirada da piscina da comunidade, representada por uma geladeira vazia onde as crianças enchiam de água, representando para eles uma forma de lazer. A geladeira foi removida para suposta limpeza da região, onde em contrapartida os destroços das casas já demolidas continuam presentes acumulando água e disseminando doenças. Semanas depois, as crianças reinventaram uma nova piscina em uma caixa d’gua abandonada, em meio aos destroços e estenderam uma lona azul para escorregar no sabão. Reconstruíram, portanto novas formas de produção o espaço urbano, dando a ele (re) significações. Essas práticas afirmam a busca pelo direito à cidade, em detrimento à sociedade de consumo, como aponta Fani(2007), propondo a superação de um modo de vida constituído como “imitação de um modelo de felicidade forjado”. Sendo assim, essas pressões suportam e amplificam os espaços de representação.

Em entrevista com a Dona Maria de Lurdes , 62 anos, alguns pontos positivos e negativos acerca do processo de remoção. Como pontos positivos ela elogiou a aparência do conjunto habitacional para qual foi levada. A moradora afirmou: “Hoje em dia nos temos referência de vida, tem onde chegar carta, tenho lugar para receber as pessoas, antes não. Mas essas obras não atendem à demanda do povo”. Já como ponto negativo a moradora mencionou os elevados custos para se manter naquele espaço, afirmando que as contas de água e luz vem com um valor muito alto e é a filha quem a ajuda nas despesas. Perguntei ainda para Dona Maria: qual sentimento ela teve ao ver sua casa no chão. Ela exclamou: “Eles não derrubam só a casa da pessoa. Derrubam a vida toda, nossas histórias, nossos projetos, demorei quase 10 anos para acertar minha casinha e quando vi tava lá, no chão. Mas o povo é guerreiro, foi lá e construiu

de novo.”A moradora, então, continuou falando sobre o impacto das remoções no cotidiano daquelas pessoas:

> “Quem ganha casa perto de onde morava tem que agradecer a Deus, porque a maioria é mandada pra longe. Mas nem tudo é bom não, por exemplo, imagina você passar todo dia pra trabalhar perto dos destroços da tua casa, da vontade de chorar, isso aconteceu muito com pessoal da favelinha do metrô. E a remoção não precisava acontecer sabe? Eles queriam ali eram prédios bonitos, de arquitetos famosos. Os barraquinhos faziam feio ao Maracanã”

Maria de Lurdes referiu-se a remoção de maneira negativa ao falar da atual influência do tráfico naquela região:“ O tráfico hoje já ocupa a favelinha do metrô, daqui a pouco essa guerra às drogas vai se tornar um motivo para remover os moradores indesejados dali, aí abre espaço pra outras pessoas ocuparem, ou fazer até o próprio estacionamento que tanto falavam.”

No livro *Passa-se uma casa*, Valladares(1980) descreve estratégias de resistência usadas pelos moradores dos conjuntos habitacionais construídos pela Cohab. Como muitos moradores simplesmente não conseguiam pagar as prestações das casas, uma “saída vantajosa”, era vender ou “passar” a casa no conjunto habitacional e voltar a morar numa favela. As pessoas às quais as casas eram “passadas” geralmente não eram provenientes de favelas e tinham uma renda um pouco mais elevada. Deste modo, a política de remoções fazia com que o número de moradores de favelas se mantivesse mais ou menos estável, enquanto o objetivo era justamente diminuir o número de pessoas residentes em favelas.

Os agentes que, historicamente, dominaram o Estado, estabeleceram um projeto de cidade, no qual os trabalhadores das favelas não eram reconhecidos. Estes tiveram, portanto, que criar suas próprias estratégias de sociabilidades, que permaneceram, por longo tempo, invisíveis à população carioca.As favelas em seu processo legítimo de habitar a cidade possuem diferentes marcações simbólicas e ações de pertencimento ao território, protagonizando formas particulares de permanência e reinvenção no espaço urbano, em busca do direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno urbano atual se faz necessário ser compreendido na era da hegemonia do capital financeiro-especulativo. Nesse contexto, o processo de urbanização sofre impactos referente a utilização do solo urbano e a sua morfologia, onde o valor de uso é suprimido pelo valor de troca. O espaço se torna instrumento de realização de acumulação do capital em detrimento da realização da vida, sendo marcado profundamente pela mercantilização generalizada, tanto material quanto simbólica.

Assim, as intervenções urbanas conduzidas pelas mãos do Estado na forma de políticas públicas no que tange as remoções, em demasia se caracterizam pela seletividade unilateral, privilegiando grupos hegemônicos mediante a população que de fato carece de direitos sociais. As revitalizações de áreas centrais e lugares tradicionais da cidade orquestrados para atender os megaeventos, servem mais para corroborar aos requisitos da indústria do turismo e capital imobiliário, ao invés de promover a

preservação arquitetônica das tradições culturais e acesso à cidade enquanto bem comum. Criando condições para reprodução de simulacros espaciais em decorrência de requalificações urbanas, como evidência Fani (2010). Se utilizando de dispositivos aparentemente legais para expulsar populações de comunidades desabastadas, em nome de interesses empresariais, culminando em situações de substituição social, (Barbosa, 2011, p 130).

O processo de fragmentação do espaço urbano também pode ser observado perante a segregação residencial através de condomínios fechados, expondo políticas classistas que se somam ao encarecimento do solo urbano, selecionando quem pode pagar por tais privilégios e deslocando para áreas periféricas a população menos favorecida, acentuando sua marginalização. Essa prática, resultante da segregação socioespacial está calcada na propriedade privada com a incorporação da mercadoria segurança (Rodrigues, 2013, p. 148). O Estado, ao permitir a construção de condomínios fechados além de legitimar essa lógica que alguns autores como Barbosa (2011) compreendem tratar-se de *apartheid* urbano, torna-se refém das leis do mercado imobiliário e acaba por realçar mais uma vertente das formas de segregação na cidade.

Visto isso, conclui-se que o crescimento das favelas merece ser tratado com maior profundidade e responsabilidade. Diante da falta de acesso à moradia digna, por parte significativa dos cidadãos e cidadãs cariocas, se faz indispensável à ação do Estado de maneira ampla nas favelas, pois mais do que construir unidades habitacionais com infraestrutura necessária de saneamento e transporte, é indispensável incluir ações de geração de trabalho e renda, assim como os investimentos em serviços educacionais e culturais, para os espaços populares já consolidados e os em consolidação.Embora as tentativas de remoção de muitas casas tenham sido malsucedidas, permanecia o “estado de indefinição” em relação a propriedade do lugar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. A. A Evolução urbana do Rio de Janeiro. 4 ed. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011.

BRUM, M. Favelas e Remocionismo ontem e hoje: da ditadura aos grandes eventos. O Social em Questão. Ano XVI, n 29, 2013.

BURGOS, M. (org.). A utopia da comunidade. Rio das Pedras, uma favela carioca. Rio de Janeiro: Loyola, 2002.

_____Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro, as políticas públicas nas favelas de Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (Org.). Um século de Favela. Rio de Janeiro, FGV, 2006.

HALOWAY, J. Fissurar o Capitalismo. São Paulo: Publisher, 2013.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico. 1ed. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, v.1, 2015.

FREIRE, Letícia de Luna. Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. In: O Social em Questão. n. 29, p. 101-128, 2013.

GONÇALVES, Rafael Soares. Favelas do Rio de Janeiro: história e direito. Rio de Janeiro: Pallas: Ed. PUC-Rio, 2013.

HARVEY, D. Espaços de esperança. São Paulo: Loyola, 2005.

_____The right to the city. New Left Review, n. 53, p. 23-40, 2008.

_____CidadesRebeldes: do Direito à Cidade à revolução urbana. São Paulo: Matins fontes, 2014.
LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 1969.
LIPMAN, P. A Educação e o Direito à Cidade: a intersecção de políticas urbanas, educação e pobreza. In: APPLE, M.; BALL, S.; GANDIN, L. A. Sociologia da Educação: análise internacional. Porto Alegre: Penso, 2013.
MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis; Vozes, 2011.
MASCARENHAS, G. Para muito além do esporte: o urbanismo olímpico e seu legado social. In: Pan-americano de 2007: grande negócio para quem? Rio de Janeiro: Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul. Série Globalização e Solidariedade, n. 4, p. 20-35, 2005.
MINAYO, M. C. S. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.
FREIRE, Letícia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (Org). Favelas cariocas ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
PARISSE, Luciano. Favelas do Rio de Janeiro. Cadernos,Cenpha, v. 5, 1969.
PERLMAN, J. O mito da marginalidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
SILVA, J. S. Um espaço em busca do seu lugar: as favelas para além dos estereótipos. In M. Santos & B. K. Becker (Org). Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares. São Paulo: Boitempo, 2015.
SILVA, J. S; BARBOSA, J. L.; FAUSTINI, M. V. O Novo Carioca. Rio de Janeiro: Mórula, 2012
SOUZA e SILVA, J.; BARBOSA, J. L. Favela: Alegria e dor na cidade. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.
_____O que é a favela, afinal? Rio de Janeiro: Observatório de Favelas-BNDES, 2009.
_____As favelas como territórios de reinvenção da cidade.In:Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 1,março,2013.
SOUZA, M. L.O desafio metropolitano. Um estudo dobre a problemática sócioespacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
_____A prisão e a ágora: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
_____Fobópole. O medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
VAINER, C. B.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.Petrópolis: Vozes, 2000.
VAINER, C. B. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro, In: Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR),Rio de Janeiro, 2011.
VALLADARES, L. P. Passa-se uma casa. 2 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
_____Passa-se uma casa: Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

TRANSFORMAÇÕES URBANAS E PRODUÇÃO HABITACIONAL NA RM DE GOIÂNIA: A TERRA COMO LIMITADOR A INCLUSÃO E AO DIREITO À MORADIA

Elcileni de Melo Borges

IESA/UFG (elcimb@uol.com.br)

Aristides Moysés

PUC GOIÁS (arymoyses@uol.com.br)

Celene Cunha A. M. Barrera

IESA/UFG (celene.barreria@uol.com.br)

Jacira Rosa Pires

PUC GOIÁS (jacirarpires@gmail.com)

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo evidenciar o conjunto de transformações recentes no espaço urbano da Região Metropolitana de Goiânia, considerando o contexto da globalização contemporânea, com a aproximação do capital imobiliário e financeiro (Harvey, 2006); e os impactos da massiva produção de moradia desencadeada com os programas populares: Crédito Solidário, PAC UAP, Minha Casa Minha Vida, MCMV-Entidades e o estadual Cheque Moradia. Soma-se a esse quadro a produção do segmento econômico de imóveis que, estimulada pela expansão do crédito e transferência de recursos de fundos estatais ao setor privado (período pré-crise 2015), viu aportar no mercado goianiense grandes grupos e incorporadoras de capital aberto (Tenda, MRV, Goldfarb-PDG, Living, Viver), trazendo consigo novos hábitos, produtos e instrumentos urbanísticos. Para tanto, procedeu-se os seguintes passos metodológicos: levantamento de dados primários (planilhas da CAIXA, Ministério das Cidades e AGEHAB); síntese, graficação, mapeamento georreferenciado e localização da produção entre os 20 municípios da RMG (Faixa 1 e 2). Os resultados apurados indicam o deslocamento da habitação de interesse social para áreas cada vez mais longínquas, desestruturadas, perimetropolitanas e municípios do entorno, em razão do custo dos terrenos (Lima Neto at all, 2014); a produção do segmento econômico (Faixa 2) desponta nas bordas da cidade, promovendo a “periferização da verticalização” (Aniteli, 2015), acentuando a segregação residencial, os processos conurbatórios e a metropolização; impondo novos desafios à busca de garantia do direito à moradia e à cidade.

Palavras Chave: Habitação; financeirização; reconfiguração urbana; direito à moradia.

ABSTRACT

This paper aims to highlight the set of recent transformations in the urban space of the Metropolitan Region of Goiânia, considering the context of contemporary globalization, with the approximation of real estate and financial capital (Harvey, 2012); and the impacts of massive housing production triggered by the popular programs: Solidary Credit, PAC UAP, My Home My Life, MCMV-Entities and the state Check Housing. Add to this is a production chart of the economic segment of real estate that, stimulated by the expansion of credit and transfer of resources from state funds to the private sector (pre-crisis period 2015), saw a goianiense market large groups and public developers (Tenda, MRV, Goldfarb-PDG, Living, Living), bringing with it new habits, products and urban tools. To do this, the following methodological steps were taken: primary data collection (CAIXA worksheets, Ministry of Cities and AGEHAB); synthesis, mapping, georeferenced mapping and production location among the 20 municipalities of the RMG (Income 1 and 2). The results indicate the displacement of the housing of social interest to increasingly distant areas, unstructured, perimetropolitan and surrounding municipalities, due to the cost of the land (Lima Neto, 2014); the production economic segment (Range 2) rises on the edges of the city, promoting the "peripheralization of verticalization" (Aniteli, 2015); accentuating residential segregation, conurbation processes, and metropolization; imposing new challenges to guarantee the right to housing and the city.

Key Worlds: Housing; financialization; urban reconfiguration; right to housing.

EVOLUÇÃO TERRITORIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

A gênese motivadora da criação da Região Metropolitana de Goiânia – RMG é o transporte público, emergindo como uma demanda comum dos municípios localizados no entorno da nova Capital de Goiás (1933), em razão da concentração populacional e atividades laborais, formando um polo econômico de expressão regional/nacional. Desta feita, o antecedente metropolitano é o Aglomerado Urbano de Goiânia – AGLUG, institucionalizado pela Lei Estadual nº 8.956, de 27/11/1980, e alterações posteriores (Leis nº 9.369/1983; nº 10.845/1989 e Decreto nº 2.836/1987), objetivando a fruição e disciplinamento do Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano.

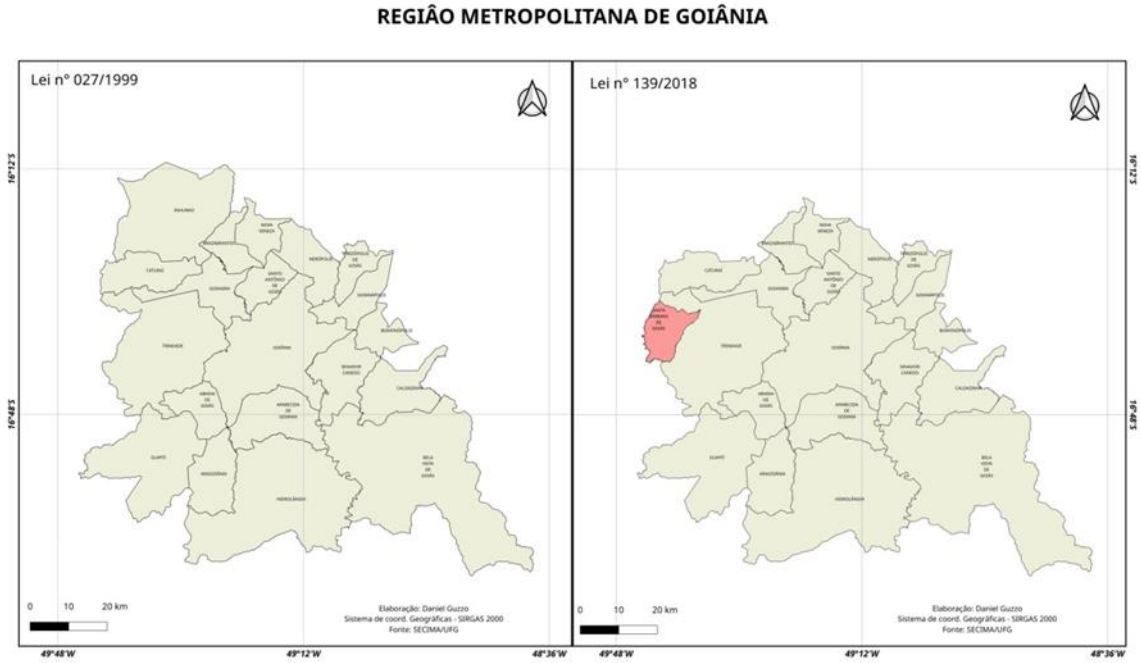
A Constituição Estadual de Goiás, de 1989, em consonância CF de 1988, autorizou a instituição e criação de Regiões Metropolitanas (Capítulo I – Art. 04, I, "a"), para fins de "organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, prevendo-se a gestão integrada de interesse metropolitano" (Capítulo IV – Art. 90, § 1º, 2º *e 3º;* e Art. 91, § 1º). Todavia, somente ao final da década de 1990, com a promulgação da LCE nº 27/1999, foi oficializada a criação da RMG, composta por onze (11) municípios (Art. 1º); e mais sete (07) municípios do colar metropolitano – a Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia – RDIG (Art. 2º). Posteriormente a Assembleia Legislativa Estadual alterou sua composição por três vezes: LCE nº 48/2004, LCE nº 54/2005 e a LCE nº 78/2010, que revogou a RIDIG e integrou a totalidade dos vinte (20) municípios na "Grande Goiânia" (Art. 1º): Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturaí, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

O arranjo institucional de gestão para a RMG, instituído a partir da LCE nº 27/1999, previu a criação do Conselho de Desenvolvimento – CODEMETRO;[47] autorizou a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FUNDEMETRO;[48] a elaboração e permanente atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMG (Art. 8º, inciso I). Contudo, o PDUIRMG teve sua primeira edição iniciada no ano de 2014 (estando em fase conclusiva), tomando como desafio a implementação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e, para tanto, propôs a reestruturação da Lei da RMG visando promover a governança interfederativa (promulgada com a LCE nº 139/2018); mas cujo texto recebeu grande intervenção na casa legislativa estadual, alterando a composição do território metropolitano – sem justificativa para a iniciativa e sem apresentar pelo menos um parágrafo separado com a alteração: excluiu o município de Inhumas e incluiu Santa Bárbara de Goiás (Mapa a seguir).

[47] Regulamentado pelo Decreto nº 5.193/2000, cuja composição foi alterada por três vezes (LCE nº 41/2003; nº 53/2005 e nº 87/2011); e o órgão administrativo responsável pela Governança metropolitana, também, foi alterado por cinco vezes: SEPLAN (LCE nº. 27/1999); Secretaria das Cidades (LCE nº. 53/2005); criação da Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia – SEDRMG (LCE nº. 87/2011) – fundida a SICAM (LCE nº. 111/2014) e transformada em Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos – SECIMA (Lei Estadual nº 18.687/2014).

[48] Regulamentado pelo Decreto nº. 5.192/2000.

Figura 1: Região Metropolitana de Goiânia: alteração territorial em 2018



Nestes termos, ante o imbróglio na definição desta alteração, ainda não reconhecida pelas instituições de planejamento territorial, a presente análise optou por considerar a composição da RMG conforme definida pela Lei nº 78/2010, não computando os indicadores do pequeno município de Santa Bárbara de Goiás (população estimada de 6.845 habitantes, em 2018).

Em 2010, a população da RMG, conforme dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010), somava um contingente de 2,173 milhões de habitantes; densidade demográfica de 297,07 hab/km²; taxa de urbanização de 98%; taxa média de crescimento anual de 2,23% (2000- 2010) – e o peso populacional passou de 34,84% para 36,20% da população estadual. Na estimativa 2018, do IBGE a população metropolitana alcançou 2,5 milhões de habitantes.

Vale destacar a polarização exercida por Goiânia que, juntamente com outros três municípios, retém aproximadamente 90% da população do aglomerado (Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo). Não obstante, a maioria dos municípios metropolitanos vem apresentando taxas de crescimento mais elevadas que o Pólo (Goiânia: 1,76%); três municípios figuram entre os 10 primeiros no *ranking* de crescimento de Goiás: Goianira (6,17%), Senador Canedo (4,74%) e Santo Antônio de Goiás (4,21); Abadia de Goiás e Bonfinópolis cresceram 3,29% e 3,48%; e Aparecida de Goiânia, já totalmente conurbada ao Pólo, cresceu 3,08% (Moysés at. all, 2011).

Todos estes municípios apresentam níveis Muito Alto, Alto e Médio de integração na dinâmica metropolitana (Ribeiro at. all, 2012); dispõem de maior mobilidade (integrados a RMTC – Rede Metropolitana de Transporte Coletivo), acesso aos equipamentos e serviços e ao mercado de trabalho da metrópole; vêm recebendo os maiores investimentos de infraestrutura urbana e se tornam alvo frequente da ação do capital imobiliário, devido ao preço da terra e a maior demanda da classe trabalhadora

e migratória que, por razões econômicas e sociais vão buscar solução de moradia no entorno – *lócus* do maior número de empreendimentos do Crédito Solidário, PAC Habitação e MCMV.

Todavia a compreensão do processo de desenvolvimento urbano da RMG implica, necessariamente, em analisar a região "Centro Goiano"[49] como um todo. O "Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília", estudado por Haddad (2011), caracteriza-se pela proximidade territorial (250 km entre as duas capitais), concentração populacional (aproximadamente 60% da população goiana), acirramento dos vínculos, fluxos de pessoas e mercadorias, conformando um novo "arranjo-urbano regional" no centro do país (Moura, 2010). Uma área marcada por forte ação do capital imobiliário (Moura e Haddad, 2016), implicando, também, na intensificação da fragmentação territorial e vulnerabilidade social (Borges e Barreira, 2013); especialmente com o *boom* construtivo recente (entre 2007 e 2014), quando o país experimentou um "pseudo" ciclo virtuoso na economia, alimentado localmente pelas rendas do pujante *agronegócio*, terciário diversificado e em expansão, com inovações importantes em segmentos industriais específicos: alimentícia, *mineralnegócio*, fármacos, etanol, veículos, vestuário etc., configurando o maior receptor migratório do país (especialmente Entorno do DF e RM de Goiânia), como mostrou Borges (2017) em sua pesquisa sobre o mercado imobiliário goiano.

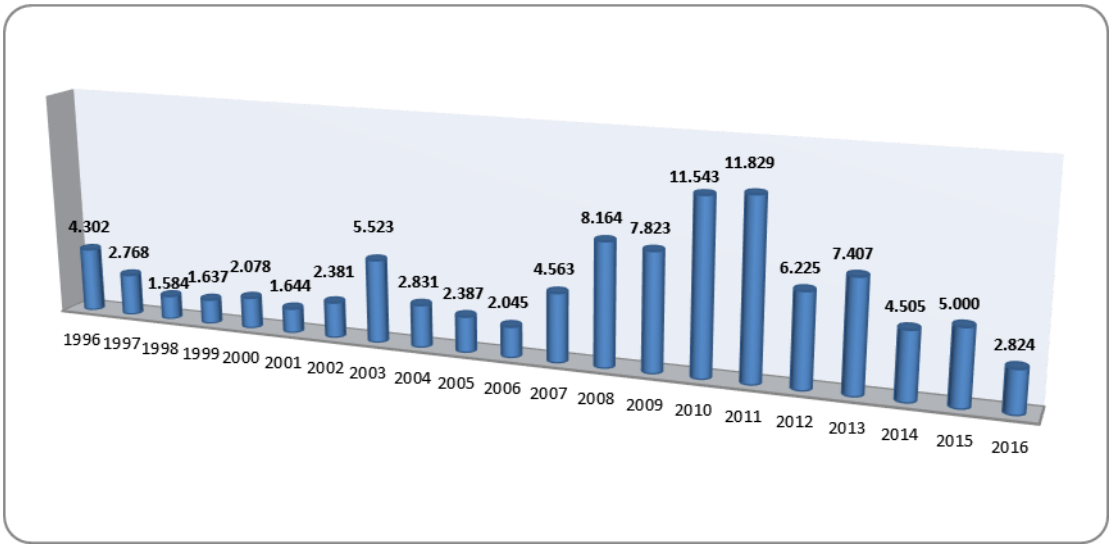
PRODUÇÃO DE MORADIA POR PROGRAMAS PÚBLICOS NA RMG (FAIXA 1 E 2) [50]

A dinâmica construtiva na Região Metropolitana de Goiânia pode ser evidenciada com os números da pesquisa mensal sobre o mercado imobiliário goianiense (apenas Goiânia e Aparecida de Goiânia), realizada pela Associação de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMI (dados compilados pela CBIC). A série apurada desde o início da década de 1990, em termos do número de lançamentos imobiliário, evidencia o ano de 1996 (pós Plano Real) como a referência do mercado, quando foram lançadas mais de 4 mil unidades; passando a oscilar numa média de lançamentos de 2 mil unidades até o ano de 2002; em 2003 teve o prenuncio de uma arrancada, com 5,5 mil unidades lançadas; voltou a cair para os patamares abaixo de 3 mil unidades nos anos seguintes; em 2007 começou a trajetória de expansão, exibindo sucessivos recordes: de 4,5 mil lançamentos anuais à 11,8 mil unidades no ano de 2011(o pico do mercado); e em 2014 recuou ao nível de 1996, com 4,5 lançamentos, refletindo o agravamento da crise econômica-política do país.

[49] Utilizo a definição feita por Arrais (2007), que não se refere nem a mesorregião do IBGE, nem a Região de Planejamento da Seplan.GO, "mas cuja base territorial estende-se de Goiânia, passando por Anápolis, até Brasília, como área urbana com expressiva influência na dinâmica regional".

[50] Os dados apresentados neste *paper* foram compilados da pesquisa de doutoramento de Elcileni Borges, defendida no IESA/UFG, em 2017; e vem sendo atualizados para alimentar a pesquisa contemplada com apoio financeiro da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Goiás – Fapeg (Edital Universal nº 07/2014) – projeto selecionado ao final daquele ano, mas que teve seus recursos liberados somente em 2018; composto por pesquisadores de várias IES goiana: UFG, UEG, PUC GOIÁS e FANAP.

Gráfico 1: RMG: Lançamento de Imóveis em Goiânia e Aparecida de Goiânia (1996-2016)



Fonte: ADEMI.GO (banco de dados CBIC). Elaboração: BORGES, Elcileni (2017).

No que tange a produção de habitação social realizada através dos programas públicos do Governo Federal no espaço urbano da RM de Goiânia, no último decênio, observa se intensa movimentação de recursos. A estratégia de formalização de parcerias no âmbito da política habitacional estadual ampliou o alcance da política pública, através das medidas implementadas pela AGEHAB (órgão gestor), com contrapartida financeira do Programa Morada Nova – Cheque Moradia (instituído pela Lei nº 13.841/2001; revogada e substituída pela Lei nº 14.542/2003 e Decreto n º 5.842/2003).[51] Fundamentado na engenharia financeira de "crédito outorgado de ICMS",[52] o cheque é doado a famílias com renda de até 3 salários mínimos, concedido em três modalidades: Construção, Reforma e Comunitário (além de obras de infraestrutura)[53].

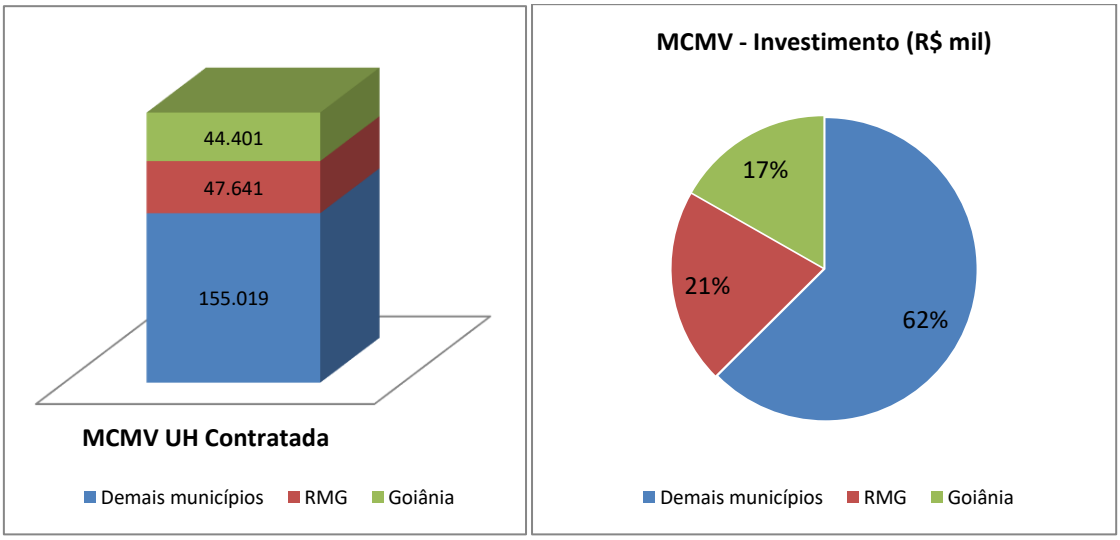
A partir de 2009 uma série de alterações no aparato normativo do Programa, colocou claramente o objetivo de integração de ações ao programa *Minha Casa Minha Vida*, do Governo Federal, visando angariar recursos necessários para assegurar o acesso a moradia em todo o Estado: a Lei Nº 16.559/2009 introduziu o instrumento do "subsídio complementar", com diversas edições posteriores – compiladas na pesquisa de Borges (2017).

Como resultados destas ações, em todo o Estado de Goiás a Agehab firmou parcerias específicas em diversas modalidades dos programas federais: MCMV/FAR – PNHU e PNHR; FNHIS; MCMV Sub-50 1 (2009) e 2 (2013); *FGTS Sub-20,* entre outros (contratações até 2015), oferecendo contrapartida financeira do Cheque Moradia, o cadastramento de beneficiários e gestão dos empreendimentos. No computo total, entre

[51] Nome alterado para Programa *Habitar Melhor – Cheque Mais Moradia* (PPA, 2013).
[52] Pela engenharia do Programa Cheque Moradia os cheques doados aos beneficiários não podem ser apresentados contra Bancos, mas apenas nas casas de material de construção para liquidação de crédito tributário devido ao Tesouro Estadual.
[53] Os valores aportados nas diferentes modalidades e regras de operacionalização do *Cheque Moradia*, desde a sua criação, passaram por diversas atualizações, estando em vigor na atualidade: Cheque Construção: R$ 5 mil (atualizado em 2005) e Cheque Reforma: R$ 3 mil (atualizado em 2012).

2009 e 2016, foram contratadas 247.061 novas unidades habitacionais (80% entregues até o final de 2016, conforme informação da CAIXA) e investimento total de R$ 19,7 bilhões (dados no Gráfico a seguir).

Gráfico 2 e 3: PMCMV: Unidades habitacionais e Investimento – 2009-2016, participação da RMG e de Goiânia no total de recursos de Goiás.



Fonte: CAIXA – Regional Sul. Elaboração: BORGES, Elcileni. M. (2017)

Observa-se, que a Região Metropolitana de Goiânia absorve 38% destas contratações: 93.325 novas moradias e investimento de R$ 7,4 bilhões, distribuídos entre os 20 municípios metropolitanos; destacando a concentração de empreendimentos no Polo metropolitano – Goiânia: 44,4 mil unidades habitacionais (17% do total estadual e 45% do total da RMG). Desagregando os dados de investimento é possível observar a concentração dos recursos em Goiânia e Aparecida de Goiânia: 45% e 25% dos recursos, respectivamente; e em posição secundária e aparentemente correlata os municípios de Trindade, Senador Canedo e Goianira: com participação de 7% e 5%, respectivamente.

Somente na Faixa 1 de renda, na modalidade MCMV/FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), que oferece subsídio quase integral às famílias enquadradas no perfil de renda 0 a 3 salários mínimos; e na modalidade MCMV-Entidades, direcionado a produção associativa e custeado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (este Programa absorveu o anterior Crédito Solidário), entre 2009 a 2016, foram contratadas 20.951 moradias na RMG.

Além destas unidades, no âmbito do PAC 1 (2007-2010), modalidade provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários, foram erguidas 6.845 unidades habitacionais na RMG, distribuídas entre os municípios de: Goiânia, Senador Canedo, Trindade, Aparecida de Goiânia e Goianira. Pelo Programa Crédito Solidário, destinado a produção autogestionária por entidades sociais organizadas e movimentos sociais, custeado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, foram construídas outras 1.395 unidades habitacionais, entre 2005 e 2010, sendo a quase totalidade em Goiânia, secundada por Aparecida de Goiânia. Ou seja, somando as moradias produzidas no âmbito do Crédito Solidário, PAC 1 e MCMV, entre 2005 e 2016, chega

se a um total de 29.191 unidades habitacionais contratadas nos estratos sociais de baixa renda.

Com relação à produção pelo Programa MCMV/PNHU (Programa Nacional de Habitação Urbana) – o chamado MCMV empresarial, direcionado às famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos (Faixa 2 e 3 de Renda), foram contratadas 72.324 moradias na RMG; sendo que os municípios com maior número de contratações foram pela ordem: Goiânia (29.094 UH), Aparecida de Goiânia (17.240 UH), Trindade (6.827 UH), Senador Canedo (6.126 UH) e Goianira (5.208 UH).

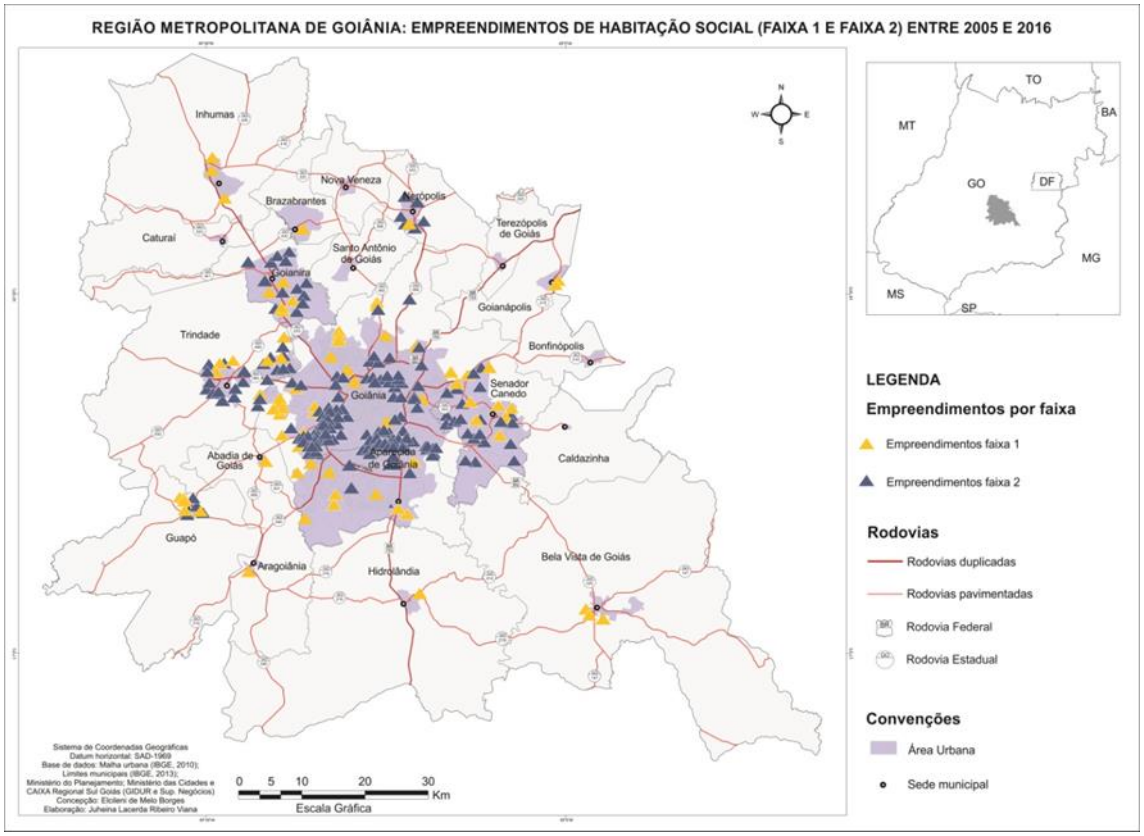
Todavia, a produção pelo PNHU não permite o seu mapeamento mais preciso, uma vez que ela está presente em todo o território. Embora a base de dados da CAIXA ofereça a informação de logradouro dos empreendimentos (exceto a faixa 3 de renda que é considerada "operação de crédito" e envolve segredo bancário), não é possível fazer uma leitura dos dados incluídos integralmente no Mapa, devido ao formato do Programa: as contratações podem ser realizadas por pessoa física ou jurídica; pode ser um empreendimento inteiro ou apenas algumas unidades de determinado empreendimento; pode ser realizada por um construtor individual; pode ser por um cidadão que atenda o perfil de renda para uma única unidade de determinado empreendimento etc. Deste modo, a leitura dos dados exige agregação para efeito de análise – no caso deste estudo optou se por evidenciar os bairros com maior produção e oferta de imóveis pelo MCMV/PNHU, tomando como parâmetro informações de classificados, pesquisas do CRECI e junção com as planilhas da CAIXA.

O fato é que quando computamos toda produção habitacional realizada no âmbito dos programas Crédito Solidário, PAC 1, MCMV/FAR, MCMV Entidades e MCMV/PNHU, observa-se um volume gigantesco: entre 2005 e 2016, foram contratadas 101.565 novas moradias espalhadas em todo o território metropolitano (entrega de 80% ao final de 2016). Produção muito superior ao saldo de construções deixado pelo BNH (Banco Nacional de Habitação), constituído pelo Governo militar, que vigorou entre 1964 e 1986, e era considerado a maior produção da história de Goiânia: um saldo de 16.198 unidades habitacionais (CARNEIRO, 2014; Lucas, 2016)[54] ou 21 conjuntos habitacionais (MORAES, 2003).

O Mapa a seguir apresenta a distribuição das novas moradias construídas na RMG, a partir da segunda metade dos anos 2000.

[54] O estudo de Lucas (2016) apresenta uma análise comparativa da qualidade dos projetos implantados em cada política, apresentando um caso específico de produção do BNH e outro do MCMV. Neste momento da pesquisa não entraremos nessa questão – que será avaliada após a aplicação da pesquisa *in loco* (a próxima etapa da Pesquisa da Fapeg).

Figura 2: RMG: Empreendimentos Habitacionais, por Faixa de Renda – 1 e 2 (2005-2016).



A ênfase na localização das moradias separadas por faixas de renda (todos da faixa 1 condensados na cor terra; e os principais bairros da produção faixa 2 destacados em azul), evidencia: concentração da habitação social nas áreas periféricas do Polo metropolitano, no limite com os municípios lindeiros e com maior nível de integração metropolitana, especialmente na confluência com Abadia de Goiás, Trindade e Goianira; destacando, ainda, os municípios de Aparecida de Goiânia e Senador Canedo – e um novo vetor de ação do capital imobiliário em direção a Nerópolis e Guapó, ambos localizados a 30 km de Goiânia (a Norte e Sudoeste, respectivamente). Na produção do segmento econômico (Faixa 2) o destaque é a concentração nas bordas de Goiânia e Aparecida de Goiânia, onde vai se consolidando a "periferização da verticalização" e um novo padrão de urbanização com a produção de apartamentos padronizados pelas grandes Incorporadoras de capital aberto que aportaram no mercado goianiense (GoldFarb/PDG, TENDA, MRV, Living, Viver), muitas das quais já deixaram o mercado local após o agravamento da crise econômica.[55]

Ou seja, da síntese em questão, fica evidente que a lógica mercantil segue determinando a localização da produção pela política pública habitacional recente, em que a estratégia empresarial em busca de maior lucratividade se move em razão do mercado de terras, consolidando a segmentação social e acentuando os processos de conurbação com os municípios do entorno metropolitano.

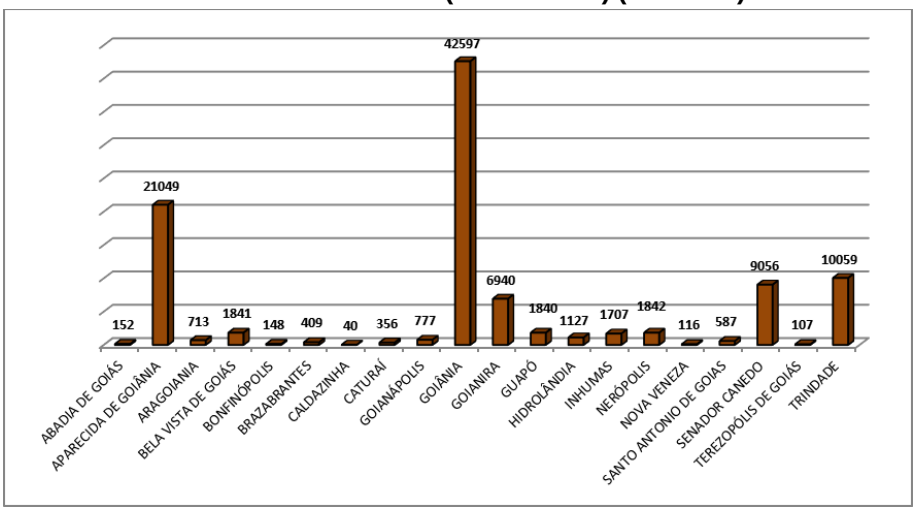
[55] Depois das grandes: com a saída das incorporadoras de capital aberto a expectativa é de retomada de negociações e de espaço para as construtoras locais. Revista Construção, fevereiro/2015. In: http://construcaomercado17.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/151/artigo304744-2.aspx.

DISTRIBUIÇÃO DAS NOVAS MORADIAS NO TERRITÓRIO METROPOLITANO: A TERRA COMO LIMITADOR À INCLUSÃO E AO DIREITO A MORADIA

A análise preliminar da distribuição territorial dos empreendimentos habitacionais construídos na Região Metropolitana de Goiânia, entre 2005-2016, elaborada a partir da síntese de dados primários (planilhas do Ministérios das Cidades, do Planejamento, CAIXA, AGEHAB e Prefeituras), foi precedida de graficação (dados filtrados por Faixa de renda dos empreendimentos), mapeamento georreferenciando, com apoio no uso do *software* ArcGIS e observação da paisagem da área dos empreendimentos captadas através do *Google Earth*.[56]

A distribuição das 101.463 novas moradias implementadas por programas públicos nos 20 municípios da RMG (Faixa 1 e 2), somando as unidades habitacionais contratadas pelo PAC 1 + Crédito Solidário + MCMV FAR, Entidades e PNHU, mostra a seguinte ordem de maior participação dos municípios: Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo, Goianira, Nerópolis (6º) e Guapó (7º).

Gráfico 4: RMG: produção de moradia por programas públicos: PAC + Crédito Solidário + FAR + FDS + PNHU (2005 – 2016) (nº de UH)



Fonte: CAIXA – Regional Sul. Elaboração: BORGES, Elcileni. M. (2017)

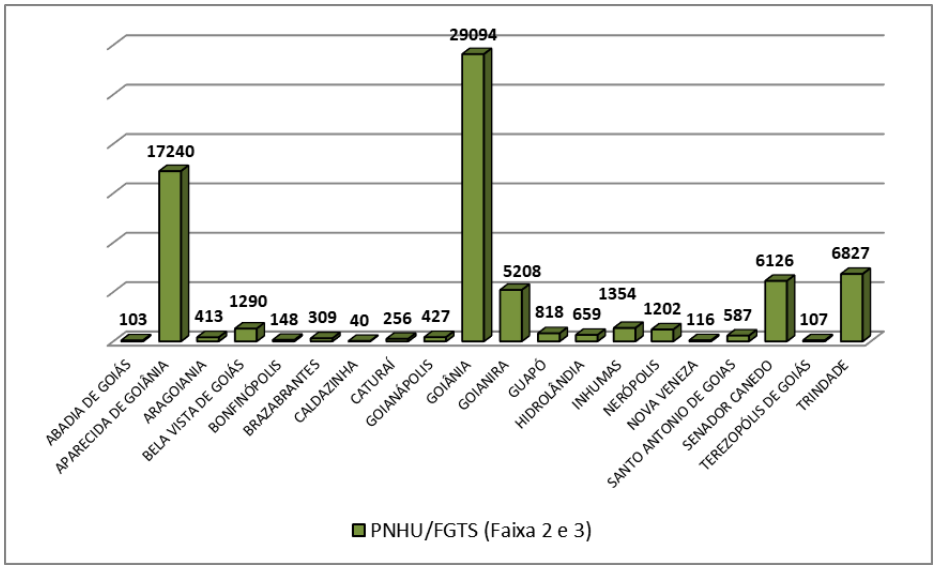
No âmbito dos empreendimentos construídos através do FAR e/ou FGTS na Região Metropolitana de Goiânia é possível observar ainda diversas realizações em que a AGEHAB, é a "entidade organizadora proponente" e as obras são executadas por empresas privadas contratadas com recursos públicos. No pólo metropolitano são três grandes empreendimentos: *Residencial Real Conquista*, localizado na região Sudoeste de Goiânia, construído para abrigar as famílias da violenta desocupação do Parque Oeste Industrial (parceria FGTS e Cheque Moradia); *Residencial João Paulo II*,

[56] Na análise documental da pesquisa, foram consultados, também, os Planos de Habitação (PLHIS), Planos Diretores, ZEE, Plano de Desenvolvimento Ambiental Urbano de Goiânia; além de informações jornalísticas, matérias de imprensa, vídeos clipes, denúncias do Ministério Público Estadual, *sites* de empresas (ADEMI, CRECI, SINDUSCON, CBIC), *folders* de comercialização, anúncios, peças publicitárias etc. E como última etapa da pesquisa, realizada com apoio da Fapeg, serão aplicados questionários estruturados nos 20 municípios da RMG (modelo do IPPUR/UFRJ/Observatório das Metrópoles) – submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UFG, aguardando aprovação final para aplicação.

localizado na região Norte de Goiânia, em terreno doado pelo Estado (parceria FGTS, Cheque Moradia e FNHIS); *Residencial Nelson Mandela*, localizado no Conjunto Vera Cruz, na região Oeste de Goiânia, cuja primeira etapa encontra-se em finalização de obras (1.600 apartamentos) construído em área do Estado (parceira FAR/MCMV e Cheque Moradia), tendo como empresa contratada para execução das obras a incorporadora de capital aberto Direcional Engenharia, de Belo Horizonte – MG; parceria de recursos do Cheque Moradia na XI Etapa do mega-empreendimento *Jardins do Cerrado*, localizado na região Noroeste de Goiânia, construído pela *Brookfield Inc*. (através do FAR/MCMV); além do conjunto de apartamentos do Buriti Sereno (832 apartamentos), no município de Aparecida de Goiânia (através do FAR/MCMV), cuja obra foi abandonada pela construtora inicialmente contratada e a AGEHAB assumiu o empreendimento como Entidade Organizadora e desembolsou recursos complementares do *Cheque Moradia* necessários para sua finalização, realizando a contratação de nova construtora (a Construtora Central do Brasil – CCB). Evidenciando como as parcerias com empresas privadas, através da participação de incorporadoras com capital aberto no mercado de ações, na execução de obras de habitação social na RMG, vão permeando a prática da política pública habitacional em Goiás.

Considerando apenas a produção habitacional nas Faixas 2 e 3 de Renda através do *MCMV* PNHU (o chamado *MCMV* Empresarial), em que foram contratadas 72.324 unidades, os municípios da RMG com o 6º e 7º melhor desempenho são Bela Vista de Goiás e Inhumas.

Gráfico 5: RMG: Unidades habitacionais do MCMV PNHU – Faixa 2 e 3 (2005 – 2016)

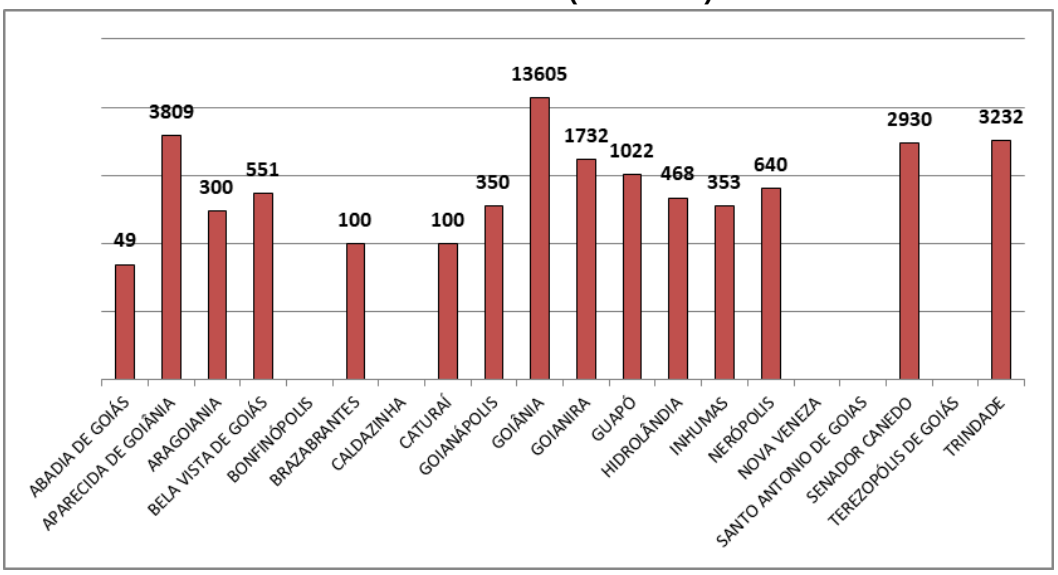


Fonte: CAIXA – Regional Sul. Elaboração: BORGES, Elcileni. M. (2017)

Contrariamente, filtrando apenas a produção direcionada à Faixa 1 de renda, no mesmo período, observa-se que a distribuição das 29.139 unidades habitacionais segue a mesma lógica até o 5º maior desempenho, mas mostra uma tendência diferente quanto ao 6º município – destaque do caso do pequeno município de Guapó, que vinha perdendo população a vários recenseamentos (recebeu 1.022 unidades habitacionais); além de 05 municípios do espaço metropolitano de Goiânia que não receberam

nenhuma unidade nesta modalidade: Bonfinópolis, Caldazinha, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás e Terezópolis de Goiás (conforme Gráfico a seguir).

Gráfico 6: RMG: produção habitacional Faixa 1: PAC + Crédito Solidário + MCMV FAR + MCMV Entidades (2005-2016)



Fonte: CAIXA/Regional Sul de Goiás. Elaboração: BORGES, Elcileni M. (2017).

Em síntese, a análise da produção habitacional por programas públicos entre os 20 municípios da RMG (Faixa 1 e 2), indica os principais vetores de ação do capital imobiliário, observando-se a relevância da produção em cinco (05) principais municípios na dinâmica do aglomerado: Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo e Goianira; e outros dois (02) municípios menores e com menor integração metropolitana, mas que vem se destacando como alvo prioritário de ação do mercado no anos recentes: Nerópolis, grande dinamismo no “segmento econômico” de imóveis e na habitação social no território metropolitano; e Guapó, na produção social da moradia.

Nesses termos, com relação a produção associativa de moradia na RMG, iniciada com o Crédito Solidário e continuada com o MCMV Entidades, observa-se uma inversão na lógica de concentração dos empreendimentos: entre 2005 e 2010, o maior receptor destes projetos habitacionais era o município de Goianira; e a partir de 2010 – o destaque é o deslocamento para o município de Guapó, localizado a 30 km de Goiânia, com menor integração na dinâmica metropolitana, e onde o preço da terra é mais acessível.

Ou seja, percebe se, assim, que apesar de inserida nos financiamentos públicos, a produção social da moradia vai se deslocando para áreas cada vez mais distantes e menos integradas a metrópole. Na medida em que os Programas exigem aporte complementar de recursos financeiros (bens/terreno e/ou serviços economicamente mensuráveis) como contrapartida das Entidades Sociais, o mercado de terras vai impondo a periferização a estes empreendimentos, em vista da valorização fundiária erigida com a especulação imobiliária e da escassez de terras em áreas mais urbanizadas.

Todavia, a concentração a concentração das unidades produzidas por meio do MCMV-FAR no município-núcleo da metrópole vinha chamando a atenção de pesquisadores a algum tempo. Estudo elaborado por Neto et. al. (2014), referente à produção entre 2009 e 2012, apontou que: Goiânia concentrava "35% do total metropolitano", com distância média de "15,7 quilômetros do centro administrativo e financeiro"; e Aparecida de Goiânia, o segundo município em número de unidades habitacionais produzidas concentrava outros "17,5% do total da região metropolitana", com distância equivalente à de Goiânia.

Conforme Borges (2017), na atualização dos dados (até 2016) o percentual de empreendimentos produzidos no Polo metropolitano subiu para 43% das unidades habitacionais contratadas; já em Aparecida de Goiânia a proporção recuou levemente de 17,5% para 15,8% das unidades habitacionais contratadas, cuja explicação mais plausível para o comportamento dos promotores imobiliários na cidade reside na própria disponibilidade de terras, que vem se escasseando em decorrência da valorização recebida e das operações especulativas no mercado fundiário, passando a enfrentar dificuldades para o enquadramento aos valores estabelecidos pelo Programa MCMV (o "nó da terra" na expressão da professora Ermínia Maricato).

A constatação de que "os empreendimentos do MCMV estariam sendo realizados longe dos centros das RMs em razão do custo do terreno e se distanciando cada vez mais com o passar do tempo" também foi apontada por Lima Neto, Krause e Furtado (2014), em avaliação sobre a relação déficit habitacional e a localização dos empreendimentos do MCMV nos espaços metropolitanos; apresentando um estudo de caso do MCMV/FAR, em empreendimentos construídos, no período entre 2009 e 2012, em cinco regiões metropolitanas do país. Os autores procederam a comparação entre a oferta habitacional do Programa e o déficit intrametropolitano (com base na análise por área de ponderação do Censo Demográfico 2010 do IBGE), permitindo evidenciar que "a produção do MCMV está espacialmente desvinculada do déficit habitacional a partir do qual foi ou poderia ter sido dimensionada." [57]

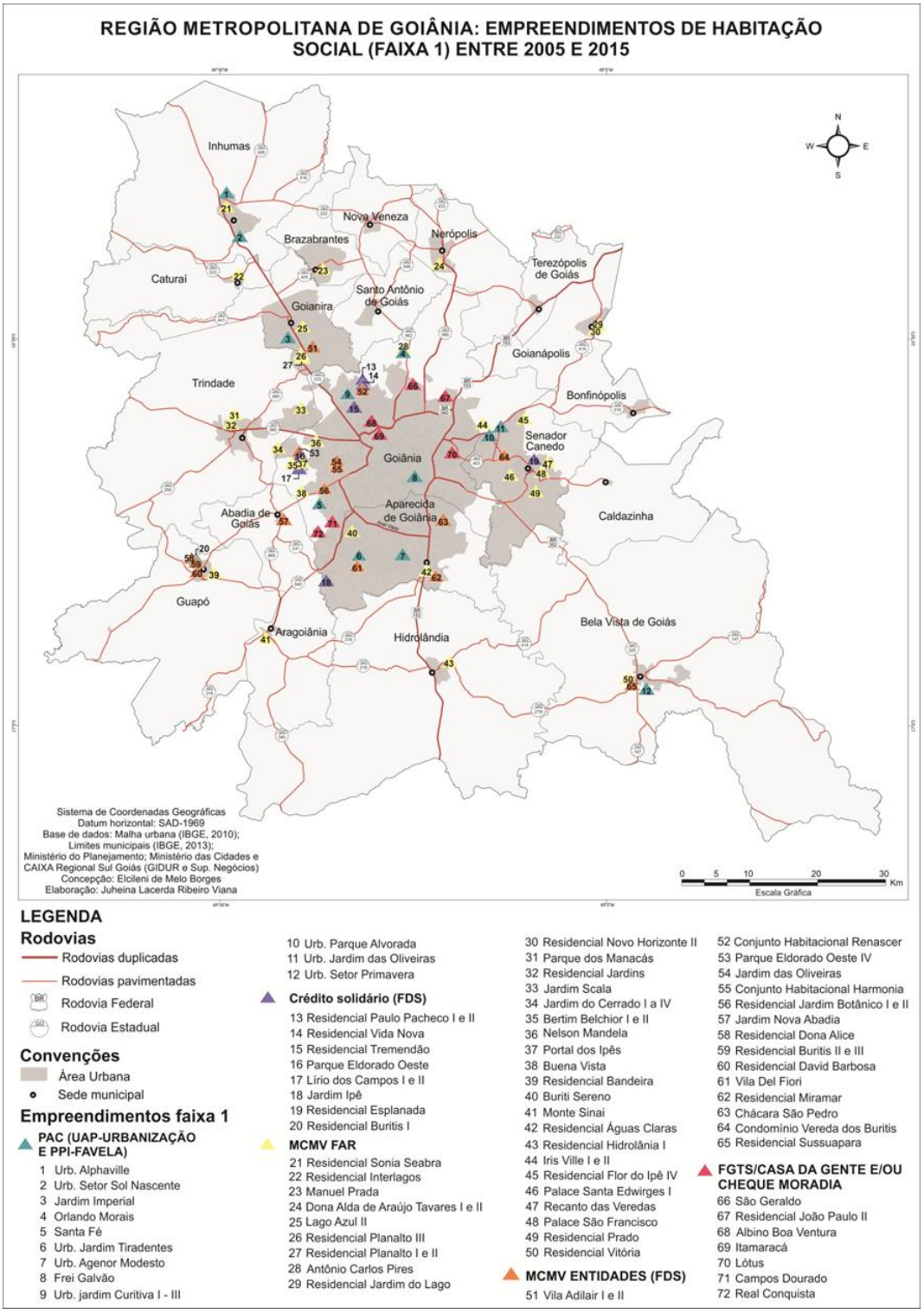
Neste sentido, Borges (2017) procedeu a superposição dos Mapas da distribuição do MCMV/FAR na RM de Goiânia com a distribuição espacial do déficit habitacional municipal, priorizando a espacialização entre os seus quatro componentes: coabitação familiar, habitação precário, ônus excessivo com aluguel e densidade excessiva, concluindo que "não há uma correlação na oferta habitacional e incidência do déficit habitacional"; e que os empreendimentos são construídos mais como uma resposta da demanda, de acordo com os determinantes impostos pelo preço da terra.

Dentro do território do Polo, os destaques são as regiões Sudoeste e Noroeste de Goiânia, que concentram o maior número de empreendimentos de habitação de interesse social (vários conjuntos habitacionais promovidos pelo Governo de Goiás e Prefeitura de Goiânia, em parceria com Governo Federal: *Res. Real Conquista* (FGTS), *Res. Campos Dourados* (PAR), *Res. Santa Fé e Res. Buena Vista.*) ambos nas adjacências dos municípios de Abadia de Goiás e Aparecida de Goiânia. *E*, ainda, embolado nessa região, e mais a Oeste, nas adjacências do Município de Trindade,

[57] Posteriormente publicado em Texto para Discussão – TD – IPEA, nº 2.044, agosto de 2015. Rio de Janeiro.

destacam os empreendimentos de autogestão coletiva por meio do Crédito solidário (*Parque Eldorado Oeste, Lírios do Campo, Conjuntos Jardim Botânico, Res. Harmonia)* e *Res. Bertim Belchior*, *Portal dos Ipês, Nelson Mandela e Jardins do Cerrado* (MCMV/FAR). À Noroeste, na saída para Goianira, o Res. *Paulo Pacheco, Senador Albino Boaventura, Itamaracá e Res. Tremendão*. E ao Norte, na saída para Santo Antônio de Goiás, *o Res. Orlando Moraes e Antônio Carlos Pires* (MCMV/FAR) e *Res. São Geraldo e João Paulo II* na saída para Anápolis (FGTS/parceria Casa da Gente ou Cheque Moradia). A Figura a seguir apresenta a síntese da distribuição dessa produção no espaço urbano da RM de Goiânia.

Figura 3: RMG: Empreendimentos de Habitação Social – Faixa 1 (2005-2016).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados mostrados da produção de habitacional na Região Metropolitana de Goiânia, no último decênio, evidenciam o deslocamento da habitação para áreas cada vez mais longínquas, desestruturadas, nas franjas da metrópole com parca

infraestrutura, carência de equipamentos urbanos, serviços e transporte precário, dificultando o acesso à cidade e a percepção do direito à moradia; reproduzindo o padrão "morfológico expandido" (De Matos, 2012) e o fenômeno da "urbanização sem cidade" (Fix, 2011).

Como análise de fundo, é preciso reconhecer, no entanto, que a extensa produção habitacional empreendida através da política nacional de habitação, a partir de 2005, evidencia grande atendimento e combate efetivo ao déficit habitacional, principalmente, às populações dos estratos de renda baixa. Infelizmente o cenário que se vislumbra no curto prazo, com o agravamento da crise econômica-política (2015), observando-se: cortes orçamentários; paralisação de obras; interrupção de programas; situação de dificuldade financeira das empresas e pedido de recuperação judicial de Incorporadoras (a "crise dos distratos"); culminando nas alterações anunciadas pelo Governo não eleito (2016), com retirada do foco das camadas populares, já prenunciava o "fim do MCMV para quem mais precisa" (Rolnik, 2015); e indicava "retrocesso e possibilidade de volta ao caráter clientelista, fragmentado e disperso, com pouco impacto efetivo sobre o déficit e a precariedade habitacionais que caracterizou vários momentos da nossa história política" (Cardoso, 2016). Os fatos sucedâneos, com a vitória no pleito eleitoral 2018 do representante de extrema direita e ideário neoliberal, torna, ainda, mais evidente os riscos para a garantia da inclusão social e do direito à moradia e à cidade.

BIBLIOGRAFIA

ANITELLI, Felipe. [Re] produção?: repercussões de características do desenho de edifício de apartamentos paulistanos em projetos empreendidos no Brasil. Tese de Doutorado. FAU/IAU/USP. São Paulo. 2015.

ARRAIS, Tadeu Alencar. MORAR NA METRÓPOLE, VIVER NA PRAIA OU NO CAMPO: a segunda residência e o mercado imobiliário metropolitano. Ed. UFG Digital. Goiânia – GO 2013.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. e LIMA NETO, V. C. Para além do MCMV: uma política de habitação de interesse social? IPEA – TD 1.116, agosto de 2015. Rio de Janeiro.

BARROS, L. T. Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia. Dissertação – IPPU/UFRJ. 2011.

BONDUKI, Nabil (2009). Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate, n. 82, Fundação Perseu Abramo; São Paulo.

BORGES, Elcileni M. e CUNHA, Débora F. Política habitacional brasileira e seus impactos nas cidades: a nova paisagem urbana da Região Metropolitana de Goiânia. 3º Seminário Internacional da AEAULP. Vol. II (pág. 259-267); out/2014. Lisboa – PT.

BORGES, Elcileni M. Habitação e metrópole: transformações recentes na dinâmica urbana de Goiânia. Teses de doutorado. IESAUFG. Goiânia, 2017.

CARDOSO, Adauto L. Direito a moradia no Brasil: retrocesso em um contexto de crise.. Le Monde Diplomatique Brasil, 09/05/2016. In: https://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3219&tipo=acervo. Acesso em 20/05/2016.

_____ (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Editora Letra Capital. Rio de Janeiro. 2013.

CARNEIRO, I. M. C. Inserção produtiva de famílias de assentamentos precários do município de Goiânia o caso do residencial Senador Albino Boa Ventura (2009-2014). Dissertação de mestrado. MDPT/PUC-GO. Goiânia, Março de 2014.
DE MATTOS. C. A. Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? EURE, Santiago de Chile, v.28, n.85, p.5-10, dic. 2002.
FERREIRA, João. S. W. e LEITÃO, Karina (coord.). A nova cara do urbano no Brasil: reflexões sobre a produção habitacional do "segmento econômico". Sessão Livre – XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro/RJ, maio de 2011.
FIX, Mariana A. B. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. (tese de Doutorado). IE/UNICAMP.
HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. Annablume (2ª Ed.). São Paulo, 2006.
LIMA NETO, V. C; KRAUSE, C. e FURTADO, B. A. O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do MCMV: mensurando possibilidades de atendimento. Parte III, Capítulo 3, (pág. 79-120). In: RESENDE, G.M. (Ed.). Avaliação de Políticas Públicas: uma análise de impactos regionais (V. 2). IPEA. Rio de Janeiro, 2014.
LUCAS, Edinardo. R. Cidades na cidade: produção do espaço urbano em Goiânia. Dissertação de mestrado. FAV/UFG. Goiânia. 2016.
MORAES, Lúcia M. A institucionalização da segregação urbana na cidade de Goiânia: 1933 a 2000. São Paulo, 2003.
MOURA, R. Arranjos Urbanos Regionais no Brasil: o conteúdo modificado da concentração e da desigualdade. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 115,, p. 199-210, Curitiba, jul-dez. 2008.
MOYSÉS, Aristides. Goiânia, metrópole não planejada. Goiânia: Editora da UCG. 2004.
MOYSÉS, A; BORGES, E. M; CUNHA, D. F; RODRIGUES, J. M. O estado de Goiás e a Região Metropolitana de Goiânia no Censo 2010. Boletim Informativo do Observatório das Metrópoles/INCT-CNPq. Ano III, nº 196, p. 1-27, 03 de agosto de 2011. In: www.observatoriodasmetropoles.net
RESENDE, Ubiratan P. & ARRAIS, Tadeu P. A. Especulação imobiliária e verticalização: um estudo a partir da implantação do Parque Cascavel. (mimeo) – VIII Congresso de Pesquisa, Ensino e Extensão da UFG, 2011.
RIBEIRO, L. C. Q; MOURA, R; DELGADO, P; SILVA, E. T. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da Metropolização. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro, 2012.
ROLNIK, Raquel; Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Ed. Boitempo, 2015.
ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas. Tese de Doutorado. FAU/USP. São Paulo, 2009.
SHIMBO, Lúcia Z. Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de Doutorado, PPGAU/Escola de Engenharia de São Carlos – USP, junho de 2010.

CIDADE (RE)SEGREGADA: O DIREITO À CIDADE A PARTIR DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM SARANDI-PR

Caroline Gomes Gonçalves

mestranda no Programa Associado de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo UEM-UEL
carolineggon@gmail.com

Beatriz Fleury e Silva

docente do Programa Associado de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo UEM-UEL, líder do Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos (LAPHA)
bfsilva@uem.br

INTRODUÇÃO

O conceito de direito à cidade, explorado por Lefebvre nos fins da década de 1960, implica na condição dos cidadãos de usufruírem do espaço urbano como um todo, ampliando o valor de uso por meio da apropriação dos espaços públicos e das centralidades, por exemplo. É o que o autor chama de "habitar" em oposição ao "habitat" – morar e não somente abrigar-se (LEFEBVRE, 2006).

Para Harvey (2014), o conceito de "direito à cidade" é aberto e a organização social é apta de preenchê-lo e recriá-lo de acordo com os desejos coletivos, e reivindicar tal direito consiste em

> "Reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe-se fazê-lo de maneira radical e fundamental" (HARVEY, 2014, p.30).

Lefebvre (2006) destaca que o processo de industrialização intrinsecamente ligado ao processo de urbanização, tornou-se instrumento para a dominação capitalista na produção do espaço urbano e, nesse cenário, as intervenções urbanas e a produção de habitação tornam-se instrumentos de dominação de classes. O plano Haussmaniano para Paris, como aponta o autor, eliminava a existência de possibilidades de organização social e a consequente revolução que se instaurava entre os trabalhadores da cidade. Com semelhante estratégia, a produção de habitação era e ainda é utilizada como modo de suprimir organizações de classe, uma vez que "vivemos em um mundo no qual os direitos de propriedade privada e taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito que se possa pensar" (HARVEY, 2014, p.27), como o direito à cidade.

A propriedade privada sobre a terra urbana, especificamente, "desempenha uma função ideológica, legitimadora de todas as formas de propriedade privada. Daí sua mimese com a condição plena de cidadania" (ROLNIK, 2016, p. 197).

A partir do pressuposto da propriedade privada como forma de contenção social, a produção capitalista do espaço ao longo das décadas, especificamente no que diz respeito a habitação social, afasta os grupos sociais excluídos da possibilidade do "habitar". Lefebvre (2006), tendo como objeto a cidade de Paris, analisa a produção dos "pavilhões" parisienses, sobre os quais conclui que

> "A construção a cargo do estado não transforma as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado. Como Engels previra, a questão da moradia, ainda que agravada politicamente desempenha apenas um papel menor. Os grupos e partidos de esquerda contentam-se com reclamar "mais casas". Por outro lado, não é um pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos organismos públicos e semipúblicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível pelo menor custo possível. Os novos conjuntos serão marcados por uma característica funcional e abstrata: o conceito do habitat levado à sua forma pura pela burocracia estatal" (LEFEBVRE, 2006, p.26).

A lógica da produção de habitação analisada pelo autor cerca de 50 anos atrás, contudo, segue sendo reproduzida nos modelos de provisão de habitação em países latino americanos, como é o caso do modelo chileno, bem como da produção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no Brasil (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2015).

Ainda que o modelo adotado afaste os cidadãos do direito à cidade, é de extrema importância destacar a luta para que este direito se cumprisse no Brasil. Conforme exposto por Maricato (2011), o movimento pela Reforma Urbana tem suas raízes na década de 1960, quando "unificou as demandas e lutas pelo Direito à Cidade ou pela Justiça Urbana, concomitantemente à luta contra a ditadura e pela democratização do país" (MARICATO, 2011, p. 09/10). Com o fim da ditadura na década de 1980 e a posterior formulação da Constituição Federal de 1988 as demandas do Movimento Nacional de Reforma Urbana mostraram-se mais próximas à realidade. A Constituição de 1988, garantiu maior autonomia aos municípios brasileiros para lidar com as questões da urbanização (ROLNIK, 2015).

Em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, é aprovado o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) que, através de seus instrumentos, oportuniza o cumprimento da função social das cidades. Em 2003, já no governo Lula é criado o Ministério das Cidades, em meio a um contexto de estagnação das políticas públicas habitacionais no Brasil que perdurava desde a extinção do BNH. A criação desse Ministério agrega questões urbanas de saneamento, projetos urbanos transportes e habitação. Diante disso, o Ministério das Cidades empenha-se na formulação de políticas voltadas as cidades e habitação social por meio da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como constituiu o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab), exigindo ações aplicadas dos municípios como o PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) obrigatório para as cidades que pretendessem receber os recursos federais (AMORE; SANTO; SHIMBO, 2015).

No sentido contrário às políticas urbanas em desenvolvimento, em 2009, em meio à crise econômica mundial, foi elaborado o Programa Minha Casa Minha Vida, criado pelos Ministérios da Casa Civil e Fazenda, pela lei 11.977/2009. Segundo Cardoso; Aragão (2013), o Programa foi construído como medida anticíclica para manter o setor imobiliário aquecido e intensificar as atividades da construção civil, alinhado às demandas das empresas, enquanto beneficiava famílias de 0 a 10 salários mínimos. O PMCMV se estendeu por todo o território nacional chegando até cidades grandes, médias e pequenas, e no estudo de caso deste trabalho, a cidade de Sarandi, com população estimada de 95.543 habitantes (IBGE, 2018). O Programa, além disso, poderia apropriar-se dos instrumentos do Estatuto da Cidade de modo a evitar o quadro de segregação social ocorrido no BNH (ainda que não o tenha feito).

Nesse contexto de geração de empregos e de diminuição do déficit habitacional, o PMCMV propunha-se, em seu início, a construção de 1 milhão de unidades, das quais 40% deveriam ser destinadas as faixas de 0 a 3 salários mínimos (ainda que 90% do déficit habitacional fosse composto por famílias dessa faixa). Na segunda fase, em 2011, pretendia alcançar 2,4 milhões de casas. Dessas unidades, 60% deveriam ser destinadas as classes menos abastadas, com exigência de residências acessíveis e

ambientes maiores. Nessa fase, a pouca disposição de terrenos públicos e o alto custo do valor dos terrenos privados para a execução, impediram o cumprimento da meta – o que poderia ter sido evitado com o uso dos instrumentos do Estatuto das Cidades. A fase 2 do Programa durou até 2014, quando o total de unidades das fases 1 e 2 alcançou cerca de 2,6 milhões de moradias (AMORE; SANTO; SHIMBO, 2015).

Acerca da produção do PMCMV, diversas são as críticas:

> "(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação" (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p.44).

Diante do exposto, o presente trabalho objetivou-se a discutir os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida em Sarandi, cidade conurbada ao polo na Região Metropolitana de Maringá, bem como analisar os efeitos socioterritoriais dos empreendimentos voltados a faixa 1 – 0 a 3 salários mínimos -, em uma cidade já segregada em relação ao polo (FLEURY E SILVA; SILVA, 2015).

Nessa análise, foram considerados critérios socioespaciais, como a dinâmica legislativa e imobiliária derivada das implantações, o afastamento dos moradores beneficiários do tecido urbano e a consequente carência de serviços básicos de saúde, educação, lazer, acesso a comércios e serviços e transporte público. Desse modo, o trabalho dedica-se a estabelecer um panorama sobre a situação atual dos moradores dos conjuntos residenciais do Programa em relação ao conceito Lefevbriano de direito à cidade. Juntamente a isso, o trabalho objetivou-se também a investigar possíveis mecanismos entre o poder público e o setor imobiliário, de modo a favorecer a produção mercadológica do espaço.

Para o desenvolvimento da pesquisa, primeiramente, foram realizadas leituras de trabalhos recentes sobre a temática de modo a fortalecer os conhecimentos sobre a habitação social no Brasil e, especificamente, sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) e seu desenvolvimento em diferentes áreas do país, bem como, sobre a produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Maringá, especificamente na cidade de Sarandi.

Após a compreensão do contexto pré-existente, foi realizada a coleta de dados primários, por meio de entrevistas com os moradores do bairro do PMCMV (faixa 1) mais recente em Sarandi, o Conjunto Habitacional Governador José Richa. Foram entrevistadas 173 das 470 unidades habitacionais, que confere 90% de confiança aos dados coletados, entre novembro de 2016 e maio de 2017. Os moradores foram questionados sobre a composição familiar, nível de ensino, opinião sobre o atendimento público ao bairro e sobre a unidade habitacional. Essas entrevistas proporcionaram os resultados quantitativos e qualitativos avaliados na pesquisa, e permitiram a interação direta com os usuários do bairro e a experimentação da situação atual.

Após as entrevistas com os moradores, foram ouvidos os agentes públicos e privados envolvidos na implantação e manutenção do bairro, como a prefeitura, a

representante do bairro, a construtora responsável e a assistência social vinculada ao Conjunto Habitacional Governador José Richa. Posteriormente foram contrapostas as declarações dos agentes à legislação urbanística vigente e ao Plano Local de Habitação de Interesse Social elaborado em 2008. Coletadas as informações e tabulados os dados, formulou-se os resultados, traçando comparativos entre o posicionamento dos agentes e a situação relatada pelos moradores, de modo a estabelecer o panorama geral sobre as implicações do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 no município de Sarandi.

CIDADE SEGREGADA

A cidade de Sarandi, cidade norte paranaense conurbada a Maringá, faz parte de um empreendimento da Companhia de Terras Norte do Paraná – de capital inglês -, que posteriormente transformou-se em Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, de administração nacional. O projeto da Companhia foi o estabelecimento de uma rede de cidades hierarquizada, conectadas pelo eixo ferroviário, onde a cada 100 quilômetros haveria um grande centro polarizador com serviços especializados – Londrina, Maringá, Cianorte e Umuarama -, e a cada 10 ou 15 quilômetros núcleos menores, com serviços de apoio a população rural, sendo um desses núcleos menores a cidade de Sarandi (BELOTO, 2005).

Cidade apoio desde sua gênese, Sarandi, devida a proximidade com o polo Maringá, apresentou crescimento superior aos demais núcleos vizinhos. No ano de 1975, na ocasião da geada que destruiu boa parte das plantações de café da região, bem como a mecanização do meio rural, houve uma grande movimentação dos moradores do campo para a cidade, gerando demanda habitacional. Em função da insuficiência de recursos para adquirir lotes urbanos dentro de Maringá, muitos dos trabalhadores provenientes do meio rural estabeleceram-se nas cidades em torno do polo, deslocando-se para ele para trabalhar. Desse modo, o núcleo urbano de Sarandi aumenta doze vezes o seu núcleo original em uma década, e o aumento populacional é de 716%, superior ao da cidade polo, 172% (BELOTO, 2005).

> “As cidades que orbitam em torno de Maringá, abrigam uma população pobre, que foi empurrada para a periferia, mas que diariamente dirige-se a ela para trabalhar” (FIGUEIREDO, 1997, p.5).

A urbanização acelerada foi amplamente negativa para Sarandi, uma vez que os agentes do mercado imobiliário encontraram a possibilidade de produzir solo urbano sem necessidade de infraestrutura, acarretando em uma cidade de crescimento desconexo e sistemas urbanos precários (FLEURY E SILVA; SILVA, 2015). Beloto (2005), aponta o processo de “periferização” de Maringá não ocorreu nos próprios limites urbanos do polo, mas nas cidades vizinhas e especialmente em Sarandi, entre outras questões devido à flexibilidade do modelo urbanístico sarandiense em oposição ao rigor dos parâmetros urbanísticos de Maringá.

Já na década de 1990 a produção urbana é marcada por uma significativa produção de habitação devida à parceria entre o município o Estado e a Companhia Habitacional do Paraná (COHAPAR). Essa parceria foi ocasionada pela alta demanda populacional no município nessa década, já que Sarandi recebeu muitos novos habitantes que se mudaram em função da cidade polo. Além disso, nessa mesma

década, Maringá relocou habitantes que ocupavam áreas de risco no polo para a cidade vizinha, evidenciando, mais uma vez, o processo de periferização no aglomerado metropolitano e a segregação sócio espacial entre Maringá e Sarandi (FLEURY E SILVA; SILVA, 2015).

Ainda segundo Fleury e Silva; Silva (2015) o crescimento demográfico de Sarandi na década de 1990 foi de 4,5% ao ano, o maior do estado e a produção de habitação dessa década foi de 1356 unidades habitacionais, sendo a maioria delas distribuídas em dois conjuntos no sul da cidade, com moradias de 27,04m² e baixa qualidade construtiva. Na década de 2000 o crescimento demográfico desacelerou para 1,49% ao ano. Com a diminuição do crescimento, diminui-se também a produção habitacional, caindo para 49% do que foi realizado na década anterior em conjuntos mantidos nos limites urbanos, distantes da centralidade e com habitações de dimensões mínimas (FLEURY E SILVA, SILVA; 2015).

Os efeitos da produção do espaço e da segregação socioterritorial foram reproduzidos ao longo das décadas em Sarandi e caracterizam fortemente o tecido urbano:

> "Espacialmente, o resultado deste expressivo crescimento urbano direcionado principalmente pela ação de agentes do mercado imobiliário – se expressa por: desordenamento e segmentação da expansão urbana; formação de bairros periféricos, bem como, pelo atendimento desigual, entre as áreas centrais e aquelas mais dispersas, no que concerne à infraestrutura e aos serviços públicos" (STRÖHER, SOUZA, 2011, p.65).

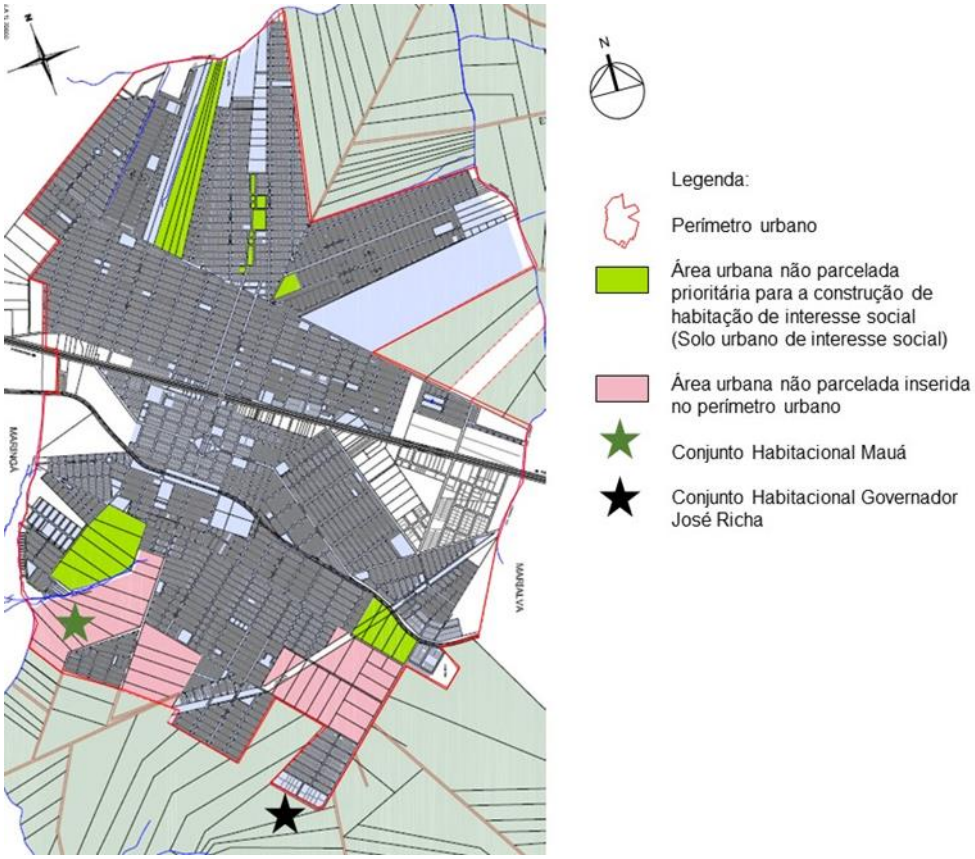
A lógica da produção do espaço se repete na implantação do Programa Minha Casa Minha vida faixa 1 na cidade, assim como demonstrado em demais regiões brasileiras. Até 2013, conforme apontado por Fleury e Silva; Silva, (2015), a produção do PMCMV (faixa 1) no Município foi de 436 unidades, todas em áreas selecionadas pelo mercado imobiliário, sendo 93 casas construídas no Residencial Bom Pastor, porção nordeste da cidade, e 343 casas no Conjunto Habitacional Mauá, sudoeste da cidade, ambos entregues em 2010.

Diante do déficit habitacional de 5700 famílias no município (PLHIS, 2008), o Conjunto Habitacional Mauá foi executado no ano de 2010 pela construtora maringaense Monolux. O bairro abrigou 343 famílias, sendo 170 delas retiradas de situação de risco do Conjunto Habitacional Mutirão (GAZETA DO POVO, 2011). O bairro é fruto do PMCMV faixa 1, financiado pelo Fundo de Arrecadamento Residencial (FAR), e foi implantado no extremo sudoeste da cidade. Segundo a construtora Monolux (2017), o empreendimento possui todos os sistemas urbanos básicos – recolhimento pluvial, abastecimento de água e energia, iluminação pública e arborização -, e também pavimentação asfáltica, avanço frente aos implantados pela COHAPAR na década anterior.

Ainda que existam benefícios, esse exemplar do PMCMV faixa 1 repetiu o panorama citado por diversos críticos do Programa: a ausência de requisitos fundamentais para a habitabilidade. Construído em terreno classificado pelo PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) de 2008 como "terreno não parcelado dentro do perímetro urbano" e como penúltima área na prioridade de ocupação,

destacando a ausência de compatibilidade entre as políticas nacionais e municipais no que diz respeito a habitação (MOREIRA; RIBEIRO, 2016). O residencial Mauá ficou distante da centralidade, de serviços e de lazer.

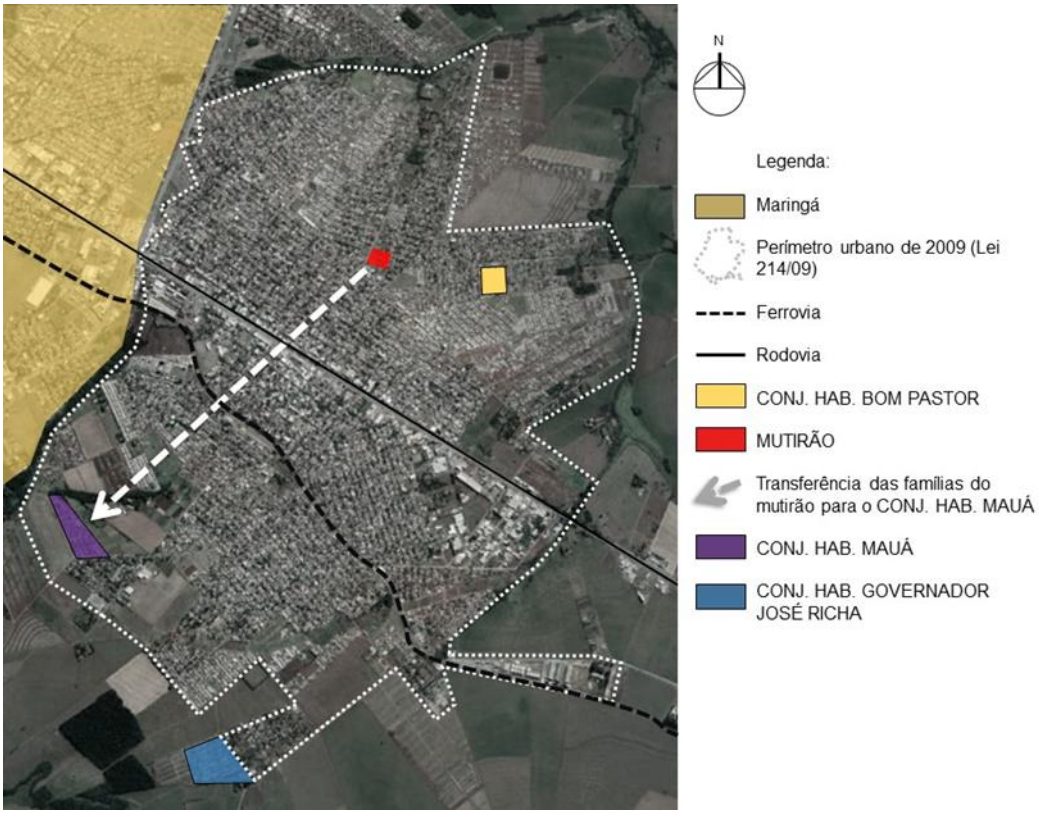
Figura 1 – Áreas prioritárias para a construção de habitação de interesse social pelo PLHIS de 2008.



Fonte: PLHIS Sarandi, 2008, alterado pela autora.

Posteriormente ao Residencial Mauá, o conjunto José Richa começou a ser construído em 2013, contando com 470 novas unidades residenciais (MONOLUX, 2017). Por ser a mais recente produção do PMCMV (faixa 1) na cidade, foi eleito como estudo de caso para este trabalho e, a partir disso, foram elaborados os resultados, discussões e conclusões apresentados a seguir.

Figura 2 – Localização dos bairros do PMCMV faixa 1 em Sarandi



p. 2696

Fonte: Elaborado pela autora sobre imagem de satélite do Google Earth, 2018.

O CONJUNTO HABITACIONAL GOVERNADOR JOSÉ RICHA

O conjunto Habitacional Governador José Richa foi implantado no extremo sudeste de Sarandi entre os anos de 2013 (início da construção) e 2014. A área de implantação do conjunto não estava prevista pelo PLHIS de 2008 como prioritária para habitação de interesse social, uma vez que, até esse ano, não pertencia ao perímetro urbano de Sarandi.

A execução foi realizada pela mesma construtora do residencial Mauá, a Monolux. A empresa, de acordo com a entrevista com o diretor de engenharia, atua no ramo da habitação social no norte do Paraná desde a década de 1980. Foram edificadas 470 unidades convencionais e adaptadas, totalizando 19.464,58 m² de área construída. O terreno, de acordo com a Monolux (2017), pertencia à construtora e a prefeitura de Sarandi não teve participação na escolha do mesmo, senão a responsabilidade apenas pelos trâmites legais de legalização do PMCMV faixa 1. O empreendimento foi financiado pelo FAR e as chaves foram entregues aos beneficiários para a ocupação no dia 01 de outubro de 2014.

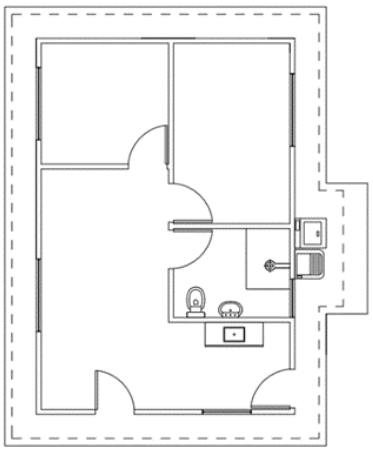
Figura 3 – Vista aérea do Conjunto Habitacional Governador José Richa.

Fonte: Monolux, 2017

O empreendimento conta com os elementos estabelecidos pela Caixa Econômica Federal para o PMCMV (faixa 1) – abastecimento de água, energia elétrica, cobertura asfáltica e recolhimento de esgoto, executados pela construtora. Nota-se a definição de áreas de lazer (verdes) e áreas para a execução de projetos institucionais como escolas, creches e postos de saúde, de responsabilidade da prefeitura, contudo, até a data de encerramento da pesquisa, nenhum desses equipamentos havia sido implantado no local.

As unidades habitacionais são de planta e dimensão idênticas (41,41m²), sendo que as moradias adaptadas têm os sentidos de abertura das portas de entrada e do banheiro invertidos. Conforme a necessidade futura do morador, a unidade convencional também pode ser adaptada. Além das exigências estabelecidas pela Caixa Econômica Federal no ano de execução do projeto, a construtora Monolux também executou as lajes nas casas. A moradia é composta por dois quartos – o maior com 8,95m² e o menos com 6,58m² -, sala de estar/ jantar de 13,07m², o banheiro de 4,42m2 e a cozinha de 4,5m². A área de serviço fica ao lado da cozinha, protegida apenas pelo beiral.

Figura 4 – Planta da unidade residencial do Conjunto Residencial Governador José Richa.



Fonte: Monolux (2017).

O sistema construtivo não convencional – concreto moldado *in loco* -, também foi definido pela construtora para alcançar maior agilidade no processo. Segundo o

diretor de engenharia da Monolux, a experiência foi bastante valiosa para a construtora, ainda que reconheçam que os recursos limitados aliados às soluções pouco definidas para os sistemas elétricos e hidráulicos não resultaram em uma alta qualidade construtiva. Essa questão teve influência direta nas reclamações dos moradores sobre a qualidade construtiva das moradias.

Mesmo que a prefeitura não intervenha diretamente na escolha do terreno para a implantação do PMCMV faixa 1, nem nas soluções das unidades habitacionais, é seu papel fazer a seleção de famílias beneficiárias. Como posto anteriormente, o Residencial Mauá priorizou as famílias que habitavam áreas de risco no município, eliminando essa problemática. Para a seleção do Residencial José Richa, segundo a ex-secretária de habitação do munícipio, foram utilizados os critérios estabelecidos pela Caixa Econômica, de acordo com porcentagens reservadas as pessoas com deficiência física, mulheres chefes de família e pessoas idosas.

A proveniência das famílias selecionadas como beneficiárias é bastante diversificada, uma vez que, no momento da seleção, o déficit habitacional se distribuía de modo homogêneo no município. A maioria das famílias contempladas (71%), pagava aluguel, e as demais moravam em casas cedidas ou com amigos e familiares.

A variação da proveniência dos moradores que compõe o bairro provoca um quadro inicial de ausência de vínculos de vizinhança. Muitos moradores salientam a falta de convivência com os vizinhos, ainda que a maioria considerou a relação social no bairro ótima (18%) ou boa (77%), destacando que permaneciam “cada um na sua”.

Além da significativa variação de proveniência dos moradores selecionados para o bairro, também é grande a diferença entre as composições familiares. De acordo com as entrevistas realizadas, a maior concentração é de famílias compostas por 3 pessoas (13,29%) ou 4 pessoas (14,45%), contudo, existem famílias compostas por até 8 pessoas, fato este que influencia diretamente na habitabilidade da unidade. Constatou-se também que o bairro é composto por número equilibrado de moradores do sexo feminino e masculino e que parte significativa da população (40%) é composta por crianças e adolescentes na faixa de 0-15 anos, ainda em idade escolar.

Contatou-se também que porção significativa dos moradores adultos do bairro não possuem o ensino fundamental completo (46,53%), demonstrando a baixa taxa de escolaridade da população beneficiária. Ainda que não existam equipamentos de educação no bairro, as crianças e adolescentes em idade escolar estão matriculadas regularmente, e, de acordo com os responsáveis, frequentando as escolas. Quanto ao trabalho, notou-se alto índice de desemprego, sendo que em 35% das residências entrevistadas nenhum morador trabalhava, afetando diretamente a geração de renda das famílias bem como o aumento da inadimplência das prestações.

A ausência de equipamentos de educação no bairro ou no entorno, especialmente creches, considerando o número de crianças de 0-5 anos, impede que muitas mães consigam sair para trabalhar. Esse quadro torna-se ainda mais grave para as mães chefes de família, que muitas vezes são as únicas geradoras de renda da casa. Para isso, segundo a presidente de bairro do Residencial José Richa, a ex-secretária de Habitação de Sarandi e a assistente social do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), a Caixa Econômica Federal desenvolveu programas técnico-sociais

para apoiar a geração de renda das famílias, uma vez que destina verba especificamente para este fim, para que seja revertida em cursos e capacitação.

Nos primeiros meses do bairro, foram ofertados programas de capacitação como cursos de pintura de edificações, mosaico, gerenciamento do lar, entre outros. Contudo, conforme destaca a ex-secretária de habitação, muitas pessoas começavam os cursos, mas não os concluía, o que não permitiu o resultado esperado. Esse quadro deve-se, principalmente, a falta de diagnóstico sobre as potencialidades da população beneficiária para a definição dos cursos a serem ministrados. Os moradores alegaram não ter aptidão ou interesse no tipo de curso oferecido, bem como não consideraram o conhecimento adquirido aplicável na geração de renda.

Contatou-se também, durante as entrevistas, que muitas das questões apresentadas como dificuldades para acesso aos equipamentos como creches e escolas, bem como a ausência dos moradores do José Richa nos serviços do CRAS, dão-se por problemáticas urbanísticas decorrentes da localização do bairro. Implantado em um terreno distante, de propriedade da construtora. Nas franjas do perímetro urbano, o bairro está longe da dinâmica citadina e tem seus acessos dificultados, especialmente pela baixa qualidade do transporte público.

CIDADE (RE)SEGREGADA

A maioria dos moradores entrevistados tendem a demonstrar-se satisfeitos com os aspectos da moradia, como tamanho do terreno (87,86%), aparência (66,47%) e qualidade construtiva (68,20%), contudo, no que respeita questões urbanísticas a opinião é bastante negativa. A maioria dos moradores declaram-se insatisfeitos em relação a localização (61,84%), segurança (66,47%) e transporte público (70,52%), fazendo com que uma porção da população se adeque a outros meios de transporte – carros, motos, bicicletas, vans -, ainda que muitos ainda dependam das circulares.

A má qualidade do transporte público, como relatado pelos moradores, se dava por disporem de uma única linha com horários bastante restritos. Aos domingos, por exemplo, os ônibus paravam de circular por volta das 13h. Os moradores também foram questionados durante as entrevistas sobre o tempo que levavam até o trabalho ou o centro da cidade, sendo que a maioria (67%) levava mais tempo que o comparado a moradia anterior.

Além das dificuldades com transporte, os moradores indicavam insatisfação em relação aos serviços vicinais, como mercados (89%), padarias (91,9%) e farmácias (97,1%), de acordo com o apontado pela bibliografia em relação aos demais bairros do PMCMV faixa 1 em todo o Brasil. Os serviços vicinais existentes são poucos e são extensões das moradias, normalmente no local das garagens, no recuo lateral. Essas extensões fornecem alguns mantimentos e produtos do cotidiano, entretanto, de acordo com os moradores, os preços são inviáveis, e para que compras maiores sejam realizadas precisam se deslocar até os supermercados maiores próximos à centralidade.

Os moradores declaram-se bem atendidos no que diz respeito aos serviços públicos como abastecimento de água (99,4%), energia (97,68%), coleta de lixo (97,6%) e de esgoto (97,1%), ainda que salientem que os custos desses serviços sejam bastante elevados. Em contrapartida, comentavam a ausência de redes de telefonia e internet e

o sinal ruim dos telefones celulares, o que dificultava chamadas de emergência para a polícia ou socorro médico. Os beneficiários ainda se demostraram muito insatisfeitos em relação ao acesso aos equipamentos públicos de saúde (96,53%), educação (91,90%) e áreas de lazer (98,26%).

Quanto à unidade habitacional, a quantidade de habitantes influencia diretamente na opinião dos beneficiários sobre a casa e seus ambientes. Quanto maior o número de moradores, pior é a opinião sobre os ambientes da moradia e mais complexa torna-se a disposição do mobiliário. Constata-se que para famílias compostas por mais de 5 pessoas, o espaço da residência não é suficiente, principalmente em relação ao número e tamanho dos quartos. Apesar da pouca dimensão dos cômodos, 29% das famílias ainda utilizam o ambiente interno da unidade para a realização de atividades formais ou informais que contribuem com a renda.

A demanda das famílias levou a ampliação de 62% das residências. As mais comumente observadas nas visitas ao bairro foram à execução de muros (destacando a insegurança dos moradores), cobertura de recuos laterais para aumento da área de serviço e garagem, e, em algumas vezes, o cobrimento do recuo frontal para ampliar a sombra e proteger as esquadrias. Para o aumento do número de cômodos, a construtora disponibilizou uma cartilha aos beneficiários para guiar essas ampliações.

No que se refere a ocupação e a disposição do mobiliário nas unidades, contatou-se dificuldade de muitos dos moradores para organizarem o espaço. Em determinados casos, os moradores não puderam trazer os móveis que possuíam por não se adequarem as dimensões da unidade habitacional. Desse modo, 76% das famílias beneficiárias utilizaram o financiamento do Minha Casa Melhor para a compra de móveis e equipamentos novos.

Diante das questões avaliadas, os moradores foram questionados no fim da entrevista sobre a possibilidade de mudança do bairro, ainda que isso não seja legalmente permitido. Muitos são gratos pela casa própria, contudo, 54% salientaram que se, hipoteticamente, pudessem obter outra casa, sairiam do Residencial José Richa. Aqueles que gostariam de se mudar alegaram que o local é muito distante e que faltam serviços públicos e privados e áreas de lazer. Comentaram também que mediante a ausência de atividades e equipamentos de apoio, a violência cresce e o bairro é estereotipado de modo negativo pelo restante da população sarandiense. Quando questionados para onde gostariam de ir caso pudessem se mudar, assumem que gostariam de voltar para o local de onde vieram, evidenciando os laços de vizinhança rompidos com a mudança para o novo endereço.

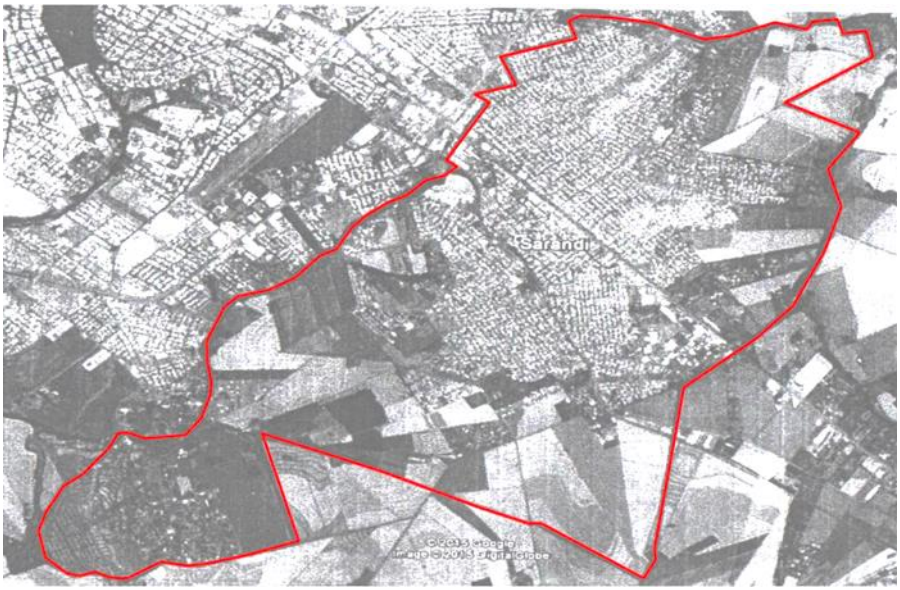
Ainda que a presidente de bairro e alguns moradores tenham citado as apropriações indevidas – revendas e aluguéis -, durante as entrevistas e visitas no bairro, apenas 3% dos entrevistados haviam comprado a unidade em que residiam, enquanto 97% moravam no bairro desde a entrega das chaves.

Para além das questões intrínsecas ao bairro, a implantação do Residencial Mauá (2010) e Residencial José Richa (2014) foi possibilitada por modificações legislativas que alteraram não somente o cenário da habitação social na cidade, como também a dinâmica urbana como um todo, incluindo o sentido de crescimento urbano e os custos de solo. É fundamental salientar que Sarandi não adota as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento do Estatuto das Cidades, e nenhum outro

instrumento que permita a utilização de terrenos ociosos em área urbanizada como o IPTU Progressivo. Desse modo, assim como ocorreram nas primeiras décadas de sua colonização, a produção do espaço urbano segue a lógica capitalista dos empreendedores imobiliários.

De acordo com o PLHIS (2008), o perímetro urbano de Sarandi conformava-se pela divisa com Maringá e no limite dos bairros já existentes na porção sul e norte, englobando alguns terrenos de configuração rural ainda não parcelados, adjacentes ao tecido urbano. Nesse perímetro, o terreno onde foi implantado o residencial José Richa ainda era parte da área rural de Sarandi. Em 2009, pela LC 214/2009, a gleba rural onde hoje se localiza o residencial José Richa foi englobada no limite de expansão urbana do município. Em 2015 o perímetro urbano foi alterado pela LC 314/2015, incluindo um condomínio de chácaras no extremo norte como zona residencial, e um loteamento fechado no extremo sul – até então bairros rurais -, além de extensas glebas rurais na porção sudeste. Essa alteração permitiu a urbanização de áreas afastadas da porção urbanizada. Atualmente, a área urbana de Sarandi é de 3607,05 hectares e a expansão urbana segue de modo espraiado e desconectado, exigindo extensão contínua das redes de infraestrutura.

Figura 5 – Atual perímetro urbano de Sarandi.



Fonte: LC 314/2015, Prefeitura Municipal de Sarandi.

A extensão do perímetro exigiu a revisão do Zoneamento da cidade, constante na Lei 217/2009. Sob a mesma lei, o Zoneamento foi revisado em 2015, de modo a englobar as áreas do novo perímetro. A área na qual foi construído o Conjunto Habitacional Governador José Richa foi classificada no Zoneamento de 2012 como Solo Urbano de Interesse Social I, juntamente com os demais terrenos não parcelados na porção sul do perímetro urbano (FLEURY, 2015). Na revisão do Zoneamento realizada em 2016, o Solo Urbano de Interesse Social I foi diminuído e restringido apenas ao bairro.

Atualmente, seu entorno é composto pela Zona Central - dada pela especulação da mudança do centro cívico para a região sul -, e Solo Urbano Residencial. Os usos

determinados no entorno do Residencial José Richa fortalecem a tendência de crescimento para a zona sudeste da cidade e configuram o bairro do PMCMV como impulsor do crescimento urbano. O Residencial Mauá no recente zoneamento é classificado como Solo Urbano Residencial, para a qual são previstos eixos de comércio e serviços. Enquanto isso, o José Richa segue sem eixos do mesmo tipo em seu interior, contando com eles apenas nas vias que contornam o bairro.

A produção do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 em Sarandi provocou dinâmicas urbanas guiadas pela força do mercado imobiliário na cidade. As implantações do PMCMV proporcionaram melhorias nos bairros do entorno, implantados na década de 1990, como o asfaltamento nas principais vias de conexão e redes de coleta de esgoto. Essa infraestrutura aumenta a qualidade do espaço urbano para os moradores, mas também o valor do solo da cidade e impulsiona a especulação, ampliando o processo de espraiamento enquanto consolidam-se os vazios urbanos próximos a área central, sem nenhum cumprimento da função social da cidade.

Com a ampliação das redes de infraestrutura e a criação de novos loteamentos, bem como a presença da Zona Central adjunta ao Residencial Governador José Richa, torna-se possível prever que os bairros do PMCMV sejam incluídos a dinâmica urbana, aproximando-os, futuramente, da centralidade e da possibilidade de conquistar o “direito à cidade”, contudo, isso ainda levará tempo.

ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

De modo similar ao apontado pelas demais pesquisas sobre a produção do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 por todo o Brasil (FERREIRA, 2012; CARDOSO E ARAGÃO, 2013; AMORE; SANTO; SHIMBO, 2015), em Sarandi se repete a lógica imobiliária rentista, tanto na escolha das localizações quanto em relação a qualidade construtiva da moradia. Após o movimento pela Reforma Urbana, a aprovação do Ministério e Estatuto das Cidades e a possibilidade de ampliar a função social da terra no Brasil, bem como a autonomia das municipalidades garantida pela Constituição Federal de 1988, o quadro encontrado na produção do espaço repete o caracterizado por Lefebvre cinco décadas atrás:

> “A massa, premida por múltiplas coações, aloja-se espontaneamente nas cidades-satélites, nos subúrbios programados, nos guetos mais ou menos ‘residenciais’, tem para si apenas o espaço medido com cuidado, o tempo lhe escapa” (LEFEBVRE, 2006, p.121).

A liberdade de ação do mercado imobiliário e a falta de iniciativa pública para a determinação de instrumentos capazes de qualificar o tecido urbano e a habitação social, resultam na exclusão, da parte menos abastada da população, uma vez que a localização das implantações dos bairros é feita de acordo com a disponibilidade de terrenos das construtoras e a prefeitura tem papel único de legalizar o empreendimento e selecionar os beneficiários. Desse modo, intensificam-se efeitos como o espraiamento do tecido urbano e, consequentemente a expansão de redes de infraestrutura, enquanto mantem vazios em sua porção urbanizada, ampliando a especulação imobiliária – valor de troca -, e diminuindo o direito à cidade dos sarandienses – valor de uso.

A localização dos bairros nas franjas urbanas, distantes das centralidades, dificulta o papel de cidadão dos moradores, uma vez que, além de possuir um teto –

habitat -, o cidadão também precisa consumir, divertir-se, estudar e trabalhar - habitar. Esses fatores não previstos pelo Programa, intensificam as dificuldades dos beneficiários dadas pelas significativas distâncias percorridas para acesso aos serviços básicos, como saúde, educação e aquisição de produtos alimentícios.

Desse modo, conclui-se que, em Sarandi, o PMCMV teve intervenção direta do mercado imobiliário maringaense, tendo o poder público se adequado as demandas do mesmo, ainda que se trate de uma cidade de médio porte, com amplas possibilidades de solucionar a questão das localizações.

Além disso, no caso da cidade de Sarandi, os empreendimentos voltados a faixa 1 do PMCMV resultaram em uma resegregação socioterritorial da população de menor poder aquisitivo. Como anteriormente exposto, a população já segregada em relação ao polo, a partir da periferização dos conjuntos habitacionais e afastamento da centralidade, sofre um novo processo de segregação, agora na escala intraurbana.

Mesmo que o déficit habitacional sarandiense não tenha diminuído desde o PLHIS 2008, conforme apontado pela ex-secretária de habitação, e siga na faixa de 6.000 unidades – devido a chegada de novos moradores e o aumento dos aluguéis -, as construções do Residencial Mauá e José Richa abrigaram 813 famílias e retiraram habitantes de zonas de risco, assim como demonstraram avanços urbanísticos significativos frente aos programas de provisão habitacionais da década de 1990.

As deficiências do Programa, vistas em outras partes do Brasil, se repetem em Sarandi e concentram-se principalmente na dificuldade de acesso a serviços e transporte de qualidade, contudo, mediante as dinâmicas de valor do solo, uso e ocupação do entorno imediato, esses bairros, atualmente distantes, tendem a ser incluídos na porção urbanizada, ainda que, para isso, o processo de espraiamento do tecido urbano continue e os vazios na porção central sigam sendo especulados pelo mercado imobiliário, enquanto a população de menor renda segue segregada socioespacialmente aguardando o alcance do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). Minha Casa...e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2015.

BELOTO; Gislaine Elisete. Parámetros de subdivisión del suelo urbano em la formación de áreas conurbadas. Urbano. Concepcion, v.8, n.12, p.68-73, 2005. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19801212>. Acesso em 02 de julho de 2018.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17-66.

FERREIRA, João Sette Whitaker. (Org.). Produzir Casas ou Construir Cidades: Desafios para um novo Brasil Urbano. São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012.

FIGUEIREDO, Lauro César. Expansão Urbana de Sarandi: algumas considerações. Boletim de Geografia. Maringá, v., n.1, p.1-11, 1997.

FLEURY E SILVA, Beatriz; SILVA, Ricardo Dias. A produção de moradia entre 2000 e 2013 e o impacto na organização socioespacial do aglomerado Sarandi-Maringá-Paiçandu. In: RODRIGUES, Ana Lúcia (Org.). Maringá: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

GAZETA DO POVO. Ação envolvendo 900 pessoas retira famílias de favela em Sarandi. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/maringa/acao-envolvendo-900-pessoas-retira-familias-de-favela-em-sarandi-4nlisej7k1v49cdlhneo7974e>. Acesso em 13 de novembro de 2016.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. População estimada de Sarandi. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/sarandi/panorama>. Acesso em 10 de julho de 2018.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MONOLUX. Residencial Governador José Richa. Disponível em: <http://construtoramonolux.com.br/residencial-governador-jose-richa/>. Acesso em 10 de outubro de 2017.

MONOLUX. Residencial Mauá. Disponível em: <http://construtoramonolux.com.br/tag/maua/>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SARANDI (2009). Lei Complementar nº214/2009 – Perímetro Urbano do Município de Sarandi.

_____ (2008). PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social de Sarandi. Sarandi. Prefeitura Municipal de Sarandi.

_____ (2009). Lei Complementar nº217/2009 – Parcelamento, uso e ocupação do solo urbano do Município de Sarandi.

_____ (2015). Lei Complementar nº314/2015 – Perímetro Urbano do Município de Sarandi.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

STRÖHER, Laisa Eleonora Maróstica; SOUZA, Gisela Barcellos de. De vilarejo à cidade conturbada: a expansão urbana de Sarandi condicionada pela ação de três agentes imobiliários e pelo parcelamento rural. Revista Tecnológica. Maringá, v.20, p. 63-74, 2011.

A CASA, A ESCOLA E O LUGAR DO MINHA CASA MINHA VIDA – O CASO DE JUIZ DE FORA (MG).

Janaina Sara Lawall

Doutoranda - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora
jslawall2015@gmail.com

Beatriz de Basto Teixeira

Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora
bbtbia@gmail.com

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar resultados parciais de pesquisa de doutorado (Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF) realizada com diretores e vice-diretores de escolas públicas que atendem crianças e jovens moradores de residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em Juiz de Fora (Minas Gerais). A pesquisa também está vinculada ao Escritório Escola Itinerante da UFJF (financiado pelo ProExt/MEC/SESu), que investiga relações entre a produção habitacional de interesse social do MCMV e o direito à cidade. A pesquisa com diretores e vice-diretores visava conhecer a relação da escola com seu público, considerando especialmente o acesso e a permanência nas instituições de ensino por parte dos estudantes. Os dados revelam que, para além do local de implantação dos residenciais e da localização das escolas em relação a eles, quando há a tentativa de satisfação do direito à moradia, há dinâmicas urbanas e sociais que atuam para a negação de outros direitos.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida. Direito à cidade. Direito à moradia. Direito à educação. Gestão escolar.

A CASA, A ESCOLA E O LUGAR DO MINHA CASA MINHA VIDA – O CASO DE JUIZ DE FORA (MG)

O objetivo deste trabalho é apresentar resultados parciais de pesquisa de doutorado que investiga se e como o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) tem impactado o processo de escolarização de crianças, adolescentes e jovens. Os dados aqui apresentados resultam de entrevistas semiestruturadas realizadas com diretores e vice-diretores de escolas públicas que atendem moradores de quatro residenciais do Programa investigados no âmbito do "Escritório Escola Itinerante da Universidade Federal de Juiz de Fora".

O texto está organizado em três partes, além desta introdução. A primeira delas apresenta de forma breve o MCMV e alguns dos principais dados identificados em pesquisas desenvolvidas em diversos municípios brasileiros, inclusive Juiz de Fora, dando ênfase à moradia digna. A segunda parte volta o olhar para o lugar dos direitos no âmbito do Programa, com foco no direito à educação e nos desafios à gestão escolar tendo em vista as escolas públicas que atendem os quatro Residenciais do MCMV investigados em Juiz de Fora. A terceira e última parte apresenta conclusões parciais e anuncia novas etapas da pesquisa.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A PRODUÇÃO DA MORADIA DIGNA

O MCMV, criado em 2009 pelo Governo Federal[58] em momento de crise financeira internacional, apresentava duplo objetivo: reduzir o déficit habitacional e enfrentar a crise econômica, principalmente através do aquecimento do setor construtivo (ROLNIK, 2015; ARANTES, FIX, 2009). Conforme dados da Fundação João Pinheiro - FJP (2013), o déficit habitacional estimado para o ano de 2008 era de 5,5

[58] O MCMV é composto por dois eixos: urbano e rural, sendo o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). A habitação urbana é dividida em cinco modalidades: MCMV-Empresas, MCMV-Entidades, MCMV-Sub 50, MCMV-Oferta pública e MCMV-FGTS. Abordamos neste trabalho a produção urbana, mais especificamente a modalidade MCMV-Empresas (centrada na iniciativa privada), voltada para a Faixa de renda 1 (ver Nota 2).

milhões de unidades, das quais 89,6% concentravam entre famílias com renda de até 3 salários mínimos (SM). A proposta inicial do Programa era produzir um milhão de unidades habitacionais no triênio 2009-2012, sendo 40% para a Faixa 1[59], destinada a famílias com rendimento de até três SM. Proposta ambiciosa para um curto espaço de tempo, seja pelo volume de investimentos seja pelo número de unidades.

Desde a sua criação, o Programa MCMV tem sido objeto de estudos e investigação por pesquisadores de diversos campos do saber como planejamento urbano, arquitetura, geografia e ciências sociais. Esse olhar multidisciplinar do Programa, voltado, principalmente, à produção habitacional para a Faixa 1, permite uma visão ampliada e chama atenção para aspectos estruturais (como a ausência de agente responsável por acompanhar e fiscalizar as diversas etapas da produção habitacional e de ações intersetoriais capazes de apreender o direito à moradia como um direito inter-relacionado a outros direitos) e elementos que indicam avanços mas também estagnação na política habitacional do país (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017; ROLNIK, 2015).

Numa perspectiva comparada entre a produção do Programa MCMV e de programas habitacionais desenvolvidos anteriormente no Brasil, o MCMV se destaca positivamente quanto ao número de unidades produzidas, à obrigatoriedade do trabalho técnico social, ao volume de recursos públicos para o financiamento da produção habitacional de interesse social e à inserção de uma modalidade específica para entidades sem fins lucrativos como cooperativas e associações de moradores (WUNSCH, 2017; CARDOSO, 2013; KRAUSE et al, 2013; BONDUKI, 2009). Pensando na produção de habitação de interesse social (HIS) no Brasil, o alcance do Programa MCMV não é pequeno e sua importância não pode ser negada e/ou desconsiderada. No entanto, mesmo com sua significativa produção, o mesmo avanço não é verificado no enfrentamento real do déficit habitacional de famílias com renda de até 3 SM. Isso porque inicialmente não atendeu mais que 14% da demanda levantada em 2008 pela FJP[60].

Estudos sobre o MCMV realizados em diversas partes do país indicam que, de maneira geral, no tocante à produção para a Faixa 1, o Programa não avançou na qualidade do produto oferecido (unidade habitacional em si), nem na promoção da integração social e da inserção urbana (ZAMBRANO et al, 2015; CARDOSO, 2013; KRAUSE et al, 2013; ROLNIK, 2010). Os estudos também evidenciam problemas construtivos, uso de materiais de baixa qualidade, periferização dos residenciais, além de ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos (AMORE, SHIMBO,

[59] Inicialmente, as concessões de benefícios pelo Programa eram feitas por 3 faixas de renda: Faixa 1- para famílias com renda de até 3 salários mínimos (SM); Faixa 2- famílias com renda entre 3 e 6 SM; e Faixa 3- famílias com rende entre 6 e 10 SM. As duas primeiras faixas recebiam subsídio do governo para aquisição das unidades habitacionais. As últimas informações sobre as faixas de atendimento do Programa disponíveis no Ministério das Cidades indicam: Faixa 1- para famílias com rende de até R$1.800,00; Faixa 1,5- para famílias com renda de até R$2.350,00; Faixa 2- famílias com rende de até R$3.600,00; e Faixa 3- famílias com renda de até R$6.500,00. Faixas 1, 1,5 e 2 recebem subsídio do governo. Para mais informações consultar o site do Ministério das Cidades.

[60] Segundo o Ministério das Cidades, até setembro de 2015 foram contratadas em todo o país mais de 4,1 milhões de unidades, sendo mais de 2,4 milhões entregues. Destas, apenas 778.651 (menos de 40%) destinadas às famílias com renda de até 3 SM, faixa que concentrava em 2008 quase 90% do déficit habitacional brasileiro (http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias).

RUFINO, 2015; ZAMBRANO et al, 2015; CARDOSO, 2013). Problemas que, direta ou indiretamente, afetam e restringem direitos, entre eles o direito à cidade.

O direito à cidade passa, sem dúvidas, pelo direito à moradia digna. A produção de HIS, considerando o princípio da moradia digna, não se resume ao enfrentamento numérico do déficit habitacional. Ou seja, a redução do déficit habitacional, em especial o concernente às famílias com renda de até 3 SM, não passa apenas pelo aceso à casa. É preciso atenção a dimensões que tornam a moradia digna e promotora de direitos. Entre essas dimensões cabe destacar a segurança da posse; a possibilidade de pertencimento a uma comunidade e a uma identidade social; a questão da habitabilidade e da qualidade construtiva; o acesso à infraestrutura e aos equipamentos e serviços públicos. A habitação deve estar conectada às redes de água, energia elétrica e saneamento básico. Deve ter uma localização adequada e haver nas proximidades creche, escolas, posto de saúde, áreas de lazer, disponibilidade de transporte público, limpeza e coleta de lixo. Aspectos muitas vezes desconsiderados na etapa de implementação do MCMV, tendo em vista a lógica empresarial do Programa (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017; FRANQUELINO, 2017; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; CARDOSO, 2013; JOHN, PRADO, 2010; BONDUKI, 2009).

As investigações sobre o MCMV também advertem sobre problemas na inserção urbana dos empreendimentos habitacionais e no processo de reterritorialização dos moradores (CARVALHO, STEPHAN, 2016; ROSA, PEQUENO, 2016; RUFINO, 2016; CASSAB, BARBOSA, 2015; LOPES, SHIMBO, 2015; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; CARSOSO, 2013). Tudo isso implica em desprezo à intersetorialidade entre as ações e políticas desenvolvidas e desconsidera questões como morfologia, localização, mobilidade e acesso à infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Aspectos que reforçam a segregação, criam problemas sociais e de organização para a gestão de pós-ocupação, gerando prejuízos à população e despesas futuras para o poder público local. Nas palavras de Arantes e Fix (2009, p. 8),

> As condições materiais e simbólicas de conjuntos habitacionais desse tipo [fruto do pacote de moradias padrão apresentado pela Caixa Econômica, gestora do Programa MCMV], como se sabe, promovem a segregação dos trabalhadores e a falta de qualidades mínimas de vida urbana e serviços públicos. Quem visita conjuntos habitacionais desse tipo reconhece neles o mesmo arquétipo dos presídios, inclusive similaridades no tipo de fachadas, janelas e muros. (Grifos nossos.)

Outro elemento que as pesquisas sobre o MCMV têm indicado refere-se ao descompasso entre o Programa e os instrumentos de planejamento urbano, seja numa perspectiva macro (como o Plano Nacional de Habitação - PlanHab[61]) ou micro (como os Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS) e redução dos espaços de participação social (WUNSCH, 2017; LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013). Ao desconsiderar os instrumentos de planejamento urbano e as possibilidades de

[61] Era incumbência do PlanHab apresentar planejamento de longo prazo para enfrentar os principais problemas da questão habitacional. Apesar de sua elaboração iniciar em meados de 2007, seu lançamento ocorreu apenas em dezembro de 2009, após o lançamento do Programa MCMV. Uma decisão política estratégica que indicava que a prioridade de ação do governo no curto prazo era incompatível com a proposta do PlanHab.

participação social, corre-se o risco de construir HIS em local e condição inadequados às necessidades do seu público alvo.

Decisões relacionadas à construção de HIS deveriam se pautar por estudos sobre a situação social, cultural e econômica da localidade e do seu entorno. Também deveriam considerar as possibilidades e limitações da infraestrutura e dos serviços e equipamentos públicos disponíveis na região do empreendimento. Seria importante saber se o transporte público existente comporta os novos usuários e/ou se há possibilidades de ampliar e melhorar o serviço. Seria preciso identificar se as escolas e creches mais próximas têm condições de receber de forma adequada mais alunos. Seria fundamental verificar se os atendimentos de saúde e assistência social disponíveis na região são suficientes para receber e acompanhar esses novos moradores em suas diversas necessidades. Seria basilar conhecer e ouvir os beneficiários dos investimentos em HIS sobre seus anseios, expectativas e esperanças sobre o novo local de moradia. Tudo isso seria importante para que os novos moradores fossem incluídos e atendidos em suas necessidades sem impactos negativos aos serviços e equipamentos existentes e sem conflitos com os moradores mais antigos.

Na prática, grande parte dos empreendimentos habitacionais do MCMV voltados para população com renda familiar de até 3 SM desconsiderou a importância desses fatores. Isso porque quando impera a lógica do mercado na produção de HIS, esta tem sua função social ofuscada, tornando-se uma mercadoria como outra qualquer. Afinal, importa mais à iniciativa privada o lucro que o bem-estar e a sustentabilidade social. De acordo com as investigações sobre o MCMV, o que se verifica em muitos municípios é a promoção de uma inversão na lógica da produção habitacional do Programa pelo agente privado, que transformou a gestão municipal em captador de oportunidades e facilitador dos interesses privados, reduzindo o protagonismo do poder público local no desenvolvimento e na regulação do território para atender à realidade do município (FRANQUELINO, 2017).

A produção do MCMV em Juiz de Fora

Em Juiz de Fora, a situação não é diferente. Assim como em outros municípios brasileiros, os números indicam, do ponto de vista quantitativo, uma produção significativa em HIS num curto espaço de tempo. Nas fases 1 e 2 do Programa, referentes aos anos de 2009 a 2014, o município recebeu 15 empreendimentos da Faixa 1, contabilizando 3.336 unidades habitacionais. Número expressivo se considerado o déficit habitacional apontado por pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisas Sociais da UFJF (CPS/UFJF) em 2007: 14.201 unidades, sendo 8.532 nas faixas de renda familiar até 3 SM (UFJF/CPS, 2007; TEIXEIRA, LAWALL, 2009). A produção do MCMV em Juiz de Fora entre 2009 e 2014 indica atendimento de 39% da demanda de HIS levantada em 2007. Numa perspectiva social, a quantidade (de recursos financeiros, de unidades habitacionais e de famílias atendidas) deveria se vincular à preocupação com a localização e a qualidade em todo o processo, da concepção dos projetos ao resultado final (usos e apropriação da moradia e dos espaços públicos, inserção urbana e social). Vínculo que não se verifica na prática da implementação do Programa, seja em Juiz de Fora ou em outros municípios Brasil afora (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; CARDOSO, 2013; ZAMBRANO et al 2015; CASSAB, ARBOSA, 2015).

Para além do significativo número de unidades produzidas em Juiz de Fora pelo MCMV, pesquisas desenvolvidas no âmbito do Escritório Escola Itinerante da UFJF identificam nos residenciais construídos no município os mesmos tipos de problemas verificados em outros municípios brasileiros, quais sejam *(i)* má qualidade construtiva (que acarreta diversos problemas físicos na unidade habitacional); *(ii)* o formato condomínio, que gera custos que ultrapassam o valor da prestação da casa própria, inviabilizando seu custeio para muitas famílias; *(iii)* problemas de comunicação, diálogo e entendimento entre os agentes envolvidos na produção habitacional do MCMV no município e os beneficiários do Programa[62]; *(iv)* reduzidas inserção urbana e integração social; *(v)* ausência e/ou insuficiência de equipamentos, bens e serviços públicos (ZAMBRANO et al, 2015; CASSAB, BARBOSA, 2015).

A ausência e/ou insuficiência de equipamentos, bens e serviços públicos (como escola, atendimento à saúde, espaços de lazer, comércio, transporte) no bairro e/ou nos bairros do entorno dos residenciais em Juiz de Fora acarretam elevação da demanda, adensamento e pressão e sobrecarga da estrutura existente, ocasionando insatisfação em todos os envolvidos[63]. Esta insatisfação causa mal-estar e contribuiu para conflitos que levam a rejeição e estigmatização dos moradores recém-chegados. Atmosfera que interfere negativamente no sentimento de pertencimento e nos processos de reterritorialização e integração social desses novos moradores (ZAMBRANO et al, 2015; CASSAB, BARBOSA, 2015), evidenciando elementos de negação de direitos, entre eles o direito à educação.

Este cenário despertou-nos o interesse de verificar os possíveis impactos da produção habitacional do MCMV no atendimento ao direito à educação, tema central da pesquisa de doutorado de uma das autoras deste trabalho. A primeira fase de campo da pesquisa de doutorado foi a realização de entrevistas com diretores e vice-diretores de escolas públicas que atendem moradores dos residenciais do Programa MCMV. As entrevistas chamam atenção para potencialização de problemas relacionados ao atendimento do direito à educação a partir da implantação dos residenciais do MCMV. Tema abordado a seguir.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O DIREITO À EDUCAÇÃO

Apesar dos números significativos, para o real enfrentamento do déficit habitacional, a adequada promoção dos direitos e a contemplação da moradia digna, o Programa demandaria articulação entre políticas setoriais e envolvimento de diversos órgãos e setores públicos no âmbito municipal. Articulação e envolvimento raramente identificados na implementação do MCMV. Conforme destacam acordos e documentos internacionais promotores dos direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, todo ser humano deveria ter acesso a um conjunto de direitos básicos, entre eles o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à mobilidade e também à moradia (KRAUSE et al,

[62] Muitos são os relatos de beneficiários sobre as dificuldades de contato e diálogo com a construtora e com os órgãos públicos para mediar e/ou resolver os problemas. De acordo com vários beneficiários entrevistados, o órgão mais acessível aos moradores é o Conselho Municipal de Habitação, mas este, tendo em vista suas funções e limitações, nem sempre consegue dar o retorno esperado, mesmo fazendo os devidos encaminhamentos às solicitações dos moradores.

[63] Servidores públicos, atendentes e moradores, sejam os recém-chegados ou os moradores mais antigos.

2013; BOBBIO, 1992). Direitos presentes na Constituição de 1988 (CF/1988) e em leis infraconstitucionais do sistema normativo brasileiro[64].

Os direitos compreendidos no Art. 6º da CF/1988 voltam-se à garantia de melhores condições de vida e diminuição das desigualdades sociais. Eles possuem uma vinculação que os une, constituindo uma relação de interdependência para realização de uma vida digna (KOERNER, 2005; BENEVIDES, 1998). Atender um direito e desprezar outro(s) não é satisfatório ao desenvolvimento e pleno exercício da cidadania e não colabora para a realização de uma vida digna. Por isso, partimos da premissa de que a intersetorialidade entre políticas públicas, programas e ações é imprescindível à efetivação dos direitos sociais. Aspecto, como ressaltado anteriormente, desconsiderado na produção habitacional do MCMV.

Acreditamos que a intersetorialidade pode convergir para garantia da efetividade dos direitos, sem que a concretização de um implique no desprezo de outro(s). Em especial quando este outro é o direito à educação, o qual permite abrir portas para realização de outros direitos, cumprindo a função de ponte entre os direitos políticos, civis e sociais (BOBBIO, 1993; HORTA, 1998; CURY, 2008). Conforme afirma Saviani (2013, p. 745), a educação "configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza". Mesmo reconhecendo que os direitos sociais estão todos no mesmo patamar (BENEVIDES, 1998; CURY, 2010), a particularidade de condição necessária ao exercício de outros direitos dá ênfase ao direito à educação na materialização da cidadania (HORTA, 1998; CURY, 2008).

A educação é aqui entendida como mediadora da transmissão de conhecimentos e de valores; reflexo e reprodução da sociedade, mas também projeção da sociedade que se quer; instrumento de abertura "para outras dimensões da cidadania e da petição de novos direitos" (CURY, 2008, p. 297); mecanismo de desenvolvimento pessoal do indivíduo e da sociedade a qual está inserido. Conforme enuncia a CF/1988, a educação é direito de todos, dever do Estado e da família, com a tríplice função de garantir a realização plena do ser humano, inseri-lo no contexto do Estado Democrático e qualificá-lo para o mundo do trabalho.

Nas palavras de Cury (2006, p. 1), "a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania e tal princípio é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos e para (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho". Portanto, esta responde a um dos pilares da igualdade de oportunidades. Sendo assim, a responsabilidade do Estado e da escola deveria ser alargada para com alunos oriundos de famílias com reduzida cultura escolar e capital cultural[65]. Situação em que se enquadra quase totalidade dos beneficiários do Programa MCMV Faixa 1.

Para que a educação básica cumpra suas finalidades de "desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da

[64] Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Estatuto das Cidades, Estatuto da Juventude entre outras.
[65] O capital cultural é um tipo de capital, um recurso social em constante construção, que distingue e empodera aqueles que dele têm posse. Ele faz referência a um conjunto de estratégias e valores promovidos e valorizados pela sociedade, pela família, pela escola e outras instituições que caracteriza e habilita distintivamente o indivíduo em algumas circunstâncias sociais (BOURDIEU, PASSERON, 1998).

cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores" (LDBEN, art. 22), é preciso que todos tenham acesso à escola e que nela permaneçam para a conclusão do nível básico de ensino. Se a criança, o adolescente e o jovem não estão na escola, algumas questões diretamente relacionadas à consolidação da democracia e ao exercício da cidadania, deveriam nos causar inquietação: como fica direito à educação? Como fica a possibilidade de acessar conhecimentos e habilidades que ajudam na concretização de outros direitos?

Por tudo isso, é imprescindível que a educação escolar esteja compreendida no desenho e na implementação de políticas urbanas e programas habitacionais, em especial daqueles que implicam em deslocamento residencial no território pela população economicamente mais vulnerável. Do contrário, corre-se o risco de ver este direito diminuído frente a outros "problemas" da vida.

O MCMV e os desafios à gestão escolar: a visão de diretores e vice-diretores de escolas públicas

A pesquisa com diretores e vice-diretores escolares tomou como referência os quatro residenciais do MCMV investigados pelo Escritório Escola Itinerante da UFJF nos anos de 2016 a 2018 – dois localizados na região Norte do município (totalizando 914 unidades habitacionais) – Residenciais A e D; um na região Sul (380 unidades) – Residencial B; e outro na região Oeste (240 unidades) – Residencial C[66]. A seleção das escolas participantes considerou a proximidade física com os Residenciais do MCMV investigados (até 2 quilômetros de distância) e o atendimento a crianças, adolescentes e/ou jovens moradores desses Residenciais. A pesquisa foi realizada em nove escolas e foram entrevistados seis diretores e três vice-diretores, sendo seis mulheres e três homens, com idades que variavam entre 35 e 60 anos[67].

[66] Os quatro empreendimentos estão localizados na área urbana do município. As regiões têm como referência o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora do ano 2000.
[67] Tendo em vista os temas abordados nas entrevistas com diretores, o Comitê de Ética da UFJF autorizou dispensa de Termo de Consentimento Livre Esclarecido – Parecer nº 2.692.149, aprovado em 05 de junho de 2018.

Quadro 1 – Dados sobre as escolas participantes:

Escola	Entrevistado	Residencial que atende	Distância entre Escola e Residencial	Atendimento
Escola Oeste 1	Vice-diretora	C	1,8 km	Educação Infantil Ensino Fundamental
Escola Sul 1	Diretor	B	800 m	Educação Infantil Ensino Fundamental
Escola Norte 1	Diretor	D	1,5 km	Ensino Fundamental – Anos finais Ensino Médio Educação de Jovens e Adultos
Escola Norte 2	Vice-diretora	A	No residencial	Educação Infantil Ensino Fundamental – Anos iniciais
Escola Norte 3	Diretora	D	2,1 km	Ensino Infantil
Escola Norte 4	Diretora	A	2,1 km	Ensino Fundamental
Escola Norte 5	Vice-diretor	D	3,1 km	Ensino Fundamental
Escola Sul 2	Diretora	B	1,5 km	Ensino Fundamental Educação de Jovens e Adultos
Escola Sul 3	Diretora	B	900 m	Ensino Fundamental

As entrevistas foram reveladoras quanto aos desafios para a gestão escolar com a chegada dos novos alunos. Entre as principais revelações das entrevistas destacamos: *(i)* a cobrança de "pagamento de pedágio" a adolescentes e jovens para ir à escola situada em território "rival"; *(ii)* o impedimento de adolescentes e jovens frequentarem escola situada em território "rival"; *(iii)* o aumento da demanda por novas vagas; *(iv)* a perda de alunos antigos via transferência para outras escolas; *(v)* a "circulação de alunos" por diferentes escolas tendo em vista a "circulação" das suas famílias entre os empreendimentos habitacionais da Faixa 1 do PMCMV[68]. Ocorrências que, ao restringirem os usos do espaço público, negam aspectos importantes do direito à cidade, podendo estar dificultando a concretização do direito à educação e agravando problemas já existentes como infrequência e abandono escolar. Os dois primeiros fenômenos, de acordo com os entrevistados, têm relação direta com tráfico de drogas. Optamos por abordar neste texto apenas os três últimos fenômenos – aumento da demanda por vagas, perda de alunos antigos e "circulação de alunos" – porque podem ser ratificados pela Escola através de registros de matrícula, transferência e evasão escolar.

O aumento da demanda por novas matrículas com a implantação dos Residenciais foi impactante para cinco das nove escolas participantes da pesquisa. Conforme os entrevistados, essas escolas, de um momento para o outro, tiveram seu quadro de alunos acrescido entre 40 e 60%, sem ampliação da equipe (pedagógica e de apoio) e sem nenhum tipo de melhoria na infraestrutura escolar (ampliação e construção de novas dependências, como salas de aula, banheiros e refeitório)[69]. De acordo com os entrevistados, o aumento da demanda por novas matrículas sem as

[68] Outros desafios vivenciados atualmente pela Escola destacados pelos entrevistados referem-se à segurança e manutenção do patrimônio público escolar; participação das famílias e responsáveis no processo de escolarização das crianças, adolescentes e jovens; e, aumento de casos de conflitos e agressões dentro da Escola e no seu entorno. De acordo com os entrevistados, alguns desses desafios estão diretamente relacionados à implantação dos residenciais do Programa MCMV nas imediações das escolas.

[69] Uma das escolas entrevistadas teve um anexo construído para atender especificamente parte dos moradores de um dos Residenciais.

devidas adequações ocasionou impactos negativos à qualidade do atendimento pedagógico e, em alguns casos, à segurança física dos alunos e dos profissionais da educação. Como não foram abertas novas turmas e não foram contratados novos profissionais, a escola e as salas de aula ficaram mais cheias. Aspecto que dificultou a realização da função socializadora da escola, voltada à promoção dos diretos e do respeito às diferenças, e o dia a dia da equipe escolar, em especial do professor, no cumprimento das suas tarefas pedagógicas.

> "A gente já sabia, já acompanhava e sempre procurou informações de quando os alunos iam chegar para a gente minimamente tentar se preparar. Mas nunca houve uma definição. Então, um dia nós fomos na Superintendência e eles falaram que a nossa Escola, como não foi construída a escola para atender os moradores de lá, não havia creche nenhum equipamento público, a questão do transporte não foi pensado, a questão da saúde não foi pensada para aquele empreendimento e a escola dentro desse contexto. E fomos comunicados que receberíamos cerca de 100 ou 120 alunos. O que é um impacto grande para uma escola média para pequena a nossa. [...] Sem que um tijolo fosse colocado aqui dentro. Sem nenhum acompanhamento social, nada. Só aumentou o número de alunos em sala. E nós é que tivemos que lidar com essa situação. E aí a coisa explodiu de vez." (Escola Norte 1, Diretor, Entrevista concedida à Janaina Sara Lawall em 31/08/2018.)

Em algumas das escolas participantes foi verificado o surgimento e/ou aumento de conflitos entre os próprios alunos, entre alunos e profissionais da escola e entre familiares e profissionais da escola. Conflitos que em diversas ocasiões resultaram em agressões físicas contra alunos, professores ou diretores. Situações que contribuíram, e ainda contribuem, para o absenteísmo docente e para o aumento do estresse em toda equipe escolar, em especial professores, ocasionando o afastamento temporário ou definitivo de alguns profissionais de suas atividades na escola. Um dos casos mais graves identificados na pesquisa foi narrado por um dos entrevistados sobre o afastamento definitivo de um profissional da escola, tendo em vista agressões físicas sofridas quando ocupava o cargo de diretor da escola. De acordo com o entrevistado, o ocorrido foi muito grave e o profissional não teve condições psicológicas de retornar ao ambiente escolar.

> "Voltei à direção da Escola em 2013 porque a diretora tinha sido agredida. Então, ela não teve condição de retornar. [...] Eu tive o aval do grupo numa eleição interna e depois em, maio de 2014, eu passei pela eleição aberta à comunidade. É uma comunidade que já é difícil, bastante difícil. Se você for olhar os índices de maior número de adolescentes e jovens envolvidos em criminalidade é a região Sul, em especial os bairros daqui... que é toda a nossa clientela." (Escola Sul 3, Diretora, Entrevista concedida à Janaina Sara Lawall em 04/10/2018.)
>
> "Boa parte dos alunos chegou aqui com uma revolta grande porque não queriam mudar para o Residencial "D". [...] Eles eram vistos como invasores. [...] A partir de 2012 até 2015, mais ou menos, foram brigas

> e conflitos diários. Brigas com agressão física inclusive. Já pegamos alunos aqui com arma de fogo. Não chegou a ter disparo na escola, mas porte, arma branca, faca, canivete. (Escola Norte 1, Diretor Entrevista concedida à Janaina Sara Lawall em 31/08/2018.)

O mesmo entrevistado relatou que durante os primeiros anos após a instalação dos residenciais do MCMV, muitas foram as dificuldades de relacionamento entre a Escola e os alunos e seus familiares.

> "E a gente teve um pouco de dificuldade com algumas famílias, com a questão da agressividade de achar que tem chegar na Escola gritando, falando alto, se impondo. Porque eles não são destas imediações, eles foram agrupados. São pessoas de diversos lugares da cidade e não tinham a minha figura e nem a de ninguém que está aqui, como alguém que eles podiam confiar no trabalho e deixar os filhos. [...] Mas eu enxergo que esse perfil era muito mais no início, há uns anos atrás. Agora os outros que eu venho recebendo são muito mais tranquilos. Então a gente vem percebendo que lá também está melhorando e as questões deles entenderem a Escola como parceira." (Escola Sul 3, Diretora, Entrevista concedida à Janaina Sara Lawall em 04/10/2018)

Outra situação que chama atenção dos entrevistados refere-se ao aumento dos pedidos de transferência, inclusive de alunos antigos devido à sensação de insegurança entre os pais de alunos, que optaram por trocar os filhos de escola. Conforme um dos entrevistados,

> "Hoje a coisa que a gente mais ouve falar é a do tráfico lá dentro mesmo [dentro do Residencial]. E aí tem um bairro perto que é o 'VV', que tem uma rixa. Então, no ano passado nós perdemos uns cinco ou seis alunos, inclusive de 9º ano, porque as mães ficaram com medo por eles morarem no bairro 'VV' e tem que passar na frente do Residencial 'B' e elas ficaram com medo e tiraram os meninos. Quer dizer, alunos que foram nosso do 2º ao 9º ano e a gente perdeu porque no ano passado teve um conflito bem forte nesse sentido de questões de droga." (Escola Sul 3, Diretora, Entrevista concedida à Janaina Sara Lawall em 04/10/2018)

De acordo com estudos do Escritório Escola Itinerante da UFJF, conflitos, brigas e tiroteios são frequentes nas imediações e no interior do Residencial próximo a esta Escola. Situação confirmada por alguns entrevistados e que dificulta a circulação das pessoas pelos bairros:

> "Porque a gente já teve alunos chegando para às 13 horas que vieram chorando e tremendo porque estava tendo tiroteio lá dentro [falando do Residencial 'B' do MCMV]." (Escola Sul 3, Diretora, Entrevista concedida à Janaina Sara Lawall em 04/10/2018)
>
> "O problema de não poder circular pelos bairros não acontecia antes do MCMV. É por causa da questão do tráfico dentro do Residencial 'B'. Por isso as mães ficaram com medo. Porque eles são meninos comuns [falando dos alunos adolescentes que "perderam" por transferência]. São ótimos meninos mas passam ali e vai que os meninos do Residencial 'B' cismam, pode matar... pode acontecer alguma coisa

> sem eles terem nada a ver. Porque eles precisam passar em frente ao Residencial, então alguns alunos foram para outra escola aqui perto que não precisa passar em frente ao Residencial e outros foram para escolas de outro bairro." (Escola Sul 3, Diretora, Entrevista concedida à Janaina Sara Lawall em 04/10/2018)

Outras três escolas também "perderam" alunos antigos com a chegada dos novos estudantes (os moradores dos residenciais do MCMV) porque os pais temiam pela segurança dos filhos e/ou achavam que a qualidade da educação seria prejudicada.

A taxa de evasão aumentou significativamente em três escolas, principalmente entre alunos com 15 anos ou mais de idade. Conforme indicado em uma das entrevistas, quase metade dos alunos matriculados da Escola no Ensino Médio (EM) e na Educação de Jovens e Alunos (EJA) evadem ou pedem transferência ao longo do ano. Quatro das escolas investigadas indicaram que recebem muitos pedidos de transferência e duas delas identificaram crescimento dessa situação com a chegada dos alunos residentes em habitacionais do MCMV. Outra escola, apesar de ter poucos pedidos de transferência, verificou que esta prática aumentou após a chegada dos novos alunos.

Cinco escolas identificaram o surgimento de um fenômeno, aqui denominado de "circulação de alunos": a frequente chegada e/ou saída de alunos que moravam em um Residencial do MCMV e se mudaram para outro Residencial. Esse fenômeno está diretamente relacionado à mudança das famílias de um residencial do MCMV para outro, provavelmente situações de ocupação irregular. Uma circulação ocasionada pela "luta" de concretização do direito à moradia que pode estar interferindo no direito à educação.

> "Evasão são poucas, muito poucas. A gente tem muitas transferências tem muitas o ano todo. O ano inteiro tem as crianças que vai e vem, vai e vem. A mesma criança vai e vem. Porque muda de bairro e não dá certo lá, volta e pede a vaga de novo." (Escola Norte 3, Diretora, Entrevista concedida à Janaina Sara Lawall em 12/09/2018.)
> E uma coisa que acontece também aqui a movimentação de alunos é grande porque às vezes a pessoa não se adapta ao Residencial, aí leva o menino embora. Depois vê que não deu certo lá e volta para cá. Tem gente que voltou para cá e invadiu a casa ai... aí... quando a Caixa pede para sair, leva as crianças embora, depois passa um tempo invade outra casa e volta. [...] Quando você menos espera, o menino foi embora, ninguém buscou a transferência, ninguém matriculou o menino em outra escola. Então assim, não é muita gente que faz isso, mas um e outro é com muita frequência. Quando você pensa que o menino tá aqui hoje, aí amanhã ele vem "Ah Tia Fulana, a gente vai mudar. Minha mãe falou que a gente vai embora porque a casa é invadida". Então o menino não tem mais estabilidade. (Escola Norte 2, Vice-diretora, Entrevista concedida à Janaina Sara Lawall em 11/09/2018)

As falas dos entrevistados indicam que todos esses acontecimentos podem estar produzindo efeitos (em especial negativos) no processo de escolarização das crianças, adolescentes e jovens. A própria escola e sua equipe gestora se veem diante de desafios até então ausentes da rotina escolar quando da chegada de novos moradores,

vindos com a instalação dos residenciais do MCMV. Se diretores de escola são profissionais de quem se cobra um conjunto de habilidades, especialmente em função dos processos de descentralização da educação e de autonomia administrativa, financeira e pedagógica implementados a partir da reforma da educação na década de 1990 (TEIXEIRA, MALINI, 2012), as mudanças no entorno da escola e as dinâmicas da cidade passam a cobrar uma "sensibilidade para o território".

Esta sensibilidade seria uma capacidade de acompanhar, se adaptar e adaptar a gestão da escola à mudança do público atendido pela instituição. Considerando a ideia de que a escola precisa ser lugar de uma relação comunitária para desenvolver um projeto educativo democrático (APPLE, BEANE, 1997), a chegada de novos alunos e suas famílias forçosamente requer conhecimento, acolhimento, repactuação do projeto educativo com os novos sujeitos que acorrem à escola pública.

O processo de massificação da educação pública realizado especialmente a partir da década de 1980, associado às formas de controle e gerência operados pela institucionalização dos sistemas de avaliação dos anos de 1990 em diante (BURGOS, CANEGAL, 2011), coloca gestores escolares diante de uma heterogeneização dos grupos de alunos atendidos pela escola, sem que tenha se desenvolvido autonomia condizente com a elaboração de um projeto pedagógico adequado aos alunos que, cada vez mais, ocupam os bancos escolares. Os residenciais do MCMV acrescentam diversidades e desigualdades a esse processo.

Uma terceira geração de estudos sobre as desigualdades educacionais e suas causas ou fatores intervenientes dedicou-se à observação das relações entre a escola e as unidades de vizinhança. A segregação residencial teria efeitos também sobre o funcionamento das escolas da educação básica e o processo de escolarização de crianças e jovens moradores de áreas segregadas (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2009). O MCMV e sua implementação em Juiz de Fora podem estar reforçando processos de segregação residencial como aqueles que as desigualdades de acesso ao solo urbano já produziam em nossas cidades. Mudar rumos em futuros programas de HIS é fundamental para garantir acesso ao conjunto de direitos sociais relacionados à própria noção de cidadania expressa na Constituição Federal de 1988. Do ponto de vista da escola, saber lidar, no que cabe à gestão escolar, com a realidade presente nas unidades de ensino que atendem moradores do MCMV é condição para satisfação do direito à educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa MCMV representa um grande avanço na oferta de HIS. Mas o modelo de implementação por ele adotado eleva a autonomia da iniciativa privada, desconsidera a intersetorialidade e despreza o planejamento urbano local. Aspectos que contribuem para falhas na promoção do direito à moradia digna e da justiça social. Ofertar casa não garante melhorias na qualidade de vida porque os direitos sociais possuem vínculos que constituem uma relação de interdependência para efetivação da dignidade humana. Satisfazer um direito e desprezar outro(s) não promove desenvolvimento social e humano, nem cidadania.

Os dados que aqui apresentamos indicam que aspectos verificados na implementação do Programa MCMV alcançam outras dimensões dos direitos,

ocasionando problemas e ampliando conflitos. No âmbito do direito à educação os dados revelam que a ausência de planejamento na implantação dos residenciais do MCMV somado a problemas relacionados à organização social, ocupação e uso do território tem gerado desafios à gestão escolar e ao atendimento educacional, ameaçando a escolarização de crianças, adolescentes e jovens. Na próxima fase da pesquisa buscaremos identificar os impactos do MCMV sobre os processos de escolarização a partir da perspectiva das famílias e dos jovens de 15 a 19 anos.

REFERÊNCIAS

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs). Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

APPLE, M.; BEANE, J. (orgs). Escolas democráticas. São Paulo: Cortez, 1997.

ARANTES, P. F.; FIX, M. 'Minha Casa, Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. 30, jul, 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>.

BENEVIDES, M. V. Cidadania e Direitos Humanos. In: Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, nº 104, São Paulo, Cortez Ed., 1998, p. 39-46.

BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha vida. Teoria e Debate 82, p. 8-14, maio/junho 2009.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J-C. Escritos de educação. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. (Coleção Saraiva de Legislação).

___. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

BURGOS, M. B.; CANEGAL, A. C. Diretores escolares em um contexto de reforma da educação. Pesquisa e Debate em Educação. v. 1, n. 1, 2011, p. 19-43.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO, A. L. (Org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO, A. W. B.; STEPHAN, I. I. C. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. In: Cadernos Metrópole. Dossiê: políticas públicas e formas de provisão da moradia. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 1-312, abr 2016.

CASSAB, C.; BAROBOSA, M. O Programa Minha Casa Minha Vida na realidade de uma cidade média: Impactos no ordenamento urbano e na (re)definição das identidades territoriais dos jovens residentes. Relatório de Pesquisa. NUGEA, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015.

CURY, C. R. J.. República - Educação - Cidadania: tensões e conflitos. In: Cadernos de História da Educação (UFU. Impresso), v. 9, p. 31-43, 2010.

___. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. Educação em Revista (UFMG), v. 48, p. 205-222, 2008.

___. O direito à educação: um campo de atuação do gestor. Brasília: Ministério da Educação, 2006. Disponível em <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/3-sala_fundamentos_direito_educacao> Acesso em: 06/03/2016.
FRANQUELINO, A. R. Questão Urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida em Três Lagoas/MS. Mestrado em Geografia. Universidade Federal De Mato Grosso Do Sul, 2017.
HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.
JOHN. V. M., PRADO, R.T.A. Selo Casa Azul - Boas práticas para habitação mais sustentável. Realização Caixa Econômica Federal. São Paulo: Páginas & Letras - Editora e Gráfica, 2010.
KOERNER, A. Direitos humanos e as leis no Brasil: a cidadania e o artigo 5º da Constituição Federal de 1988. In: SCHILLING, Flávia (org.). Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas. São Paulo: Cortez, p. 61-83, 2005.
KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: 2013.
LOPES, J. M. A. SHIMBO, Lúcia Zanin. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. IN: AMORE, Caio Santo. SHIMBO, Lúcia Zanin. RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (orgs.) Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 229-253.
LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V; GUERRA, P. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.
RIBEIRO, L.C.Q.; KOSLINSKI, M.C. A cidade contra a escola?: o caso do município do Rio de Janeiro. Revista Contemporânea de Educação, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 351-378, 2009.
ROLNIK, R. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo, 2015.
ROLNIK, R. Aumento do teto do financiamento do Minha Casa, Minha Vida: evidência preocupante da explosão dos preços dos imóveis. In: Blog Raquel Rolnik, 03/02/11. Disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com>. Acesso em 29 abr 2016.
___ (org.) Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
ROSA, S. V.; PEQUENO, R. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. In: Cadernos Metrópole. Dossiê: políticas públicas e formas de provisão da moradia. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 1-312, abr 2016.
RUFINO, M. B. C. Transformações da periferia e novas formas de desigualdade nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. In: Cadernos Metrópole. Dossiê: políticas públicas e formas de provisão da moradia. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 1-312, abr 2016.

SANTOS, W. G. dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2ª ed., 1987.
SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação: abordagem história e situação atual. Educação e Sociedade. Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul.-set. 2013.
TEIXEIRA, B. B.; LAWALL, J. S. Habitação em Juiz de Fora: diagnóstico e experiência de formulação de política. Palestra apresentada no I Seminário Regional sobre Política Municipal de Habitação: Juiz de Fora e Zona da Mata Mineira, Juiz de Fora, 2009.
TEIXEIRA, B. B.; MALINI, E. Formação de diretores: exigência à melhoria da gestão escolar. In: III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2012, Zaragoza, Espanha. Cadernos ANPAE. Timbaúba, PE: ANPAE - Espaço Livre, 2012. v. 15. p. 1-14.
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS. PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Proposta de Política Municipal de Habitação – Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF/CPS, 2007.
WUNSCH, J. G. O trabalho técnico social no direito à moradia: estudo sobre a implementação do programa minha casa minha vida em porto alegre (2009-2016). Mestrado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2017.
ZAMBRANO, L.; ABDALLA, J. G.; LAWALL, J. S.; REGINENSI, C. Escritório Escola Itinerante do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: avaliação e assessoria técnica em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora MG. Relatório de pesquisa - Programa e Extensão Universitária PROEXT 2014 MEC/SESu. Juiz de Fora: UFJF, 2015.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) FAIXA 1 E O SETOR IMOBILIÁRIO EM MARINGÁ: RETRATO DE UMA COALIZÃO PÚBLICO-PRIVADA

Rubia Maiara Silva Marcon

mestranda no Programa Associado de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo UEM-UEL
rumarcon.arq@gmail.com

Beatriz Fleury e Silva

docente do Programa Associado de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo UEM-UEL, líder do Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos (LAPHA)
bfsilva@uem.br

INTRODUÇÃO

Historicamente, a gestão da produção habitacional brasileira ficou a cargo, ora da iniciativa privada, ora do poder público. Vigorou no país entre as décadas de 1960 e 1980, o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão central do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que subsidiou a aquisição da casa própria, fomentou a construção civil e associou os setores público e privado na promoção de moradias usando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (MELCHIORS, 2016). Ao longo de sua existência houve alterações nas suas formas de atuação, dotando de hegemonia o setor empresarial privado ao serem atendidas medidas de estímulo à indústria da incorporação que diminuíram os financiamentos para as classes baixas, voltando-os para as classes de renda mais alta (ROLNIK, 2015).

A falência e extinção do BNH e do SFH em 1986 acarretou a desarticulação da política habitacional, bem como uma atuação fragmentada e descontínua do governo e uma crise institucional sem recursos ou ações que visassem à habitação, incrementando as políticas habitacionais locais (CAMPOS; MENDONÇA, 2013; MELCHIORS, 2016). Foi somente na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) que foi implantada uma política nacional de habitação que, embora fraca, possibilitou retomar os investimentos na área e criar programas habitacionais.

Com o advento do novo século houve avanço nas lutas pelo direito à cidade e à moradia. Neste sentido, o Estatuto das Cidades (lei 10.257/01), implementado em 2001, incorporou instrumentos debatidos há anos com a sociedade civil que priorizam a função social da cidade e da propriedade. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi aprovada a nova Política Nacional de Habitação (PNH), dada maior centralidade à habitação a partir da criação do Ministério das Cidades (MCidades) e desenvolvidas ações pontuais para estender a oferta de moradias (BONDUKI, 2009; MARICATO, 2011; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Importantes mudanças ocorreram, como a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a exigência na elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (PEHIS e PLHIS) e a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

Alterações, como a elevação do valor do salário mínimo aliada à menores taxas de juros e à um maior prazo de pagamento nos financiamentos, propiciaram a formação de um nicho de mercado promissor que, percebido pelas empresas, fomentou a construção civil residencial (BONDUKI, 2009; SILVA, 2015). Impelidas por um cenário favorável de incremento à segurança jurídica e econômica, empresas do setor da construção civil abriram capital na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) para arrecadar recursos. Esta ação aproximou efetivamente o capital financeiro do setor imobiliário brasileiro e permitiu a concentração e a centralização do capital neste setor e a consequente ampliação e diversificação da atuação das empresas (SHIMBO, 2010; FIX, 2011; CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

Após o término da abertura de capitais foi possível notar um aumento considerável no lucro das empresas, além do crescimento de suas atividades imobiliárias e seus volumes de vendas (SHIMBO, 2010). Em 2008, contudo, algumas

empresas apresentaram queda no escoamento de sua produção e no valor de suas ações na Bovespa. Para driblar estas dificuldades o governo acudiu o setor imobiliário residencial tendo em vista estimular o mercado imobiliário por meio da produção de novas unidades habitacionais e impelir a economia, usando como antídoto à crise o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Lançado em março de 2009, este Programa teve o propósito de ampliar o mercado habitacional de forma a atender as famílias com uma renda mensal de até dez salários mínimos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Entendido como um programa de crédito ao consumidor e ao produtor, o PMCMV tem um desenho institucional em que o setor privado é protagonista (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

O PMCMV injetou uma grande quantidade de recursos para a habitação, sobretudo à habitação de interesse social, possibilitando que a população de baixa renda tivesse acesso à moradia (MARICATO, 2011; CARDOSO; JAENISCH, 2017) e alterou a dinâmica imobiliária, permitindo a atuação de mais e novas empresas neste nicho do mercado.

O presente trabalho é um recorte de uma pesquisa maior em andamento com início em 2017 que investiga a dinâmica imobiliária a partir do PMCMV, voltado à faixa de 0 a 3 salários mínimos, em Maringá. Entende-se como importante para tanto, olhar para a interferência do Programa nas leis urbanísticas do município, na relação destas com as Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) indicadas pelo PLHIS elaborado em 2010, nas decisões do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) desde que iniciado o PMCMV no município até 2017 e na estrutura das empresas, sendo que esta última ainda será trabalhada em pesquisa posterior.

Desta forma, o objetivo aqui foi averiguar a interferência deste Programa na legislação municipal e a proximidade ou não com os avanços do Estatuto das Cidades e da PNH, buscando identificar mecanismos através dos quais os agentes imobiliários que atuaram no PMCMV se articularam em coalizões locais.

A pesquisa possui abordagem qualitativa com tratamento interpretativo sobre o assunto utilizando como tática para a coleta de dados a pesquisa documental. Nos documentos normativos foram examinadas as legislações urbanísticas de Maringá-PR pós 2009. Dentre as leis que foram consultadas destaca-se as seguintes: Plano Diretor Municipal (Lei 632/2006 e alterações), Uso e Ocupação do Solo (Lei 888/2011 e alterações); Parcelamento do Solo Urbano (Lei 889/2011 e alterações); Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) (Lei 565/2005 e alterações); Outorga Onerosa do Direito de Construir (Lei 760/2009 e alterações) e Isenções de Impostos sobre Imóveis Localizados em ZEIS (Lei 764/2009 e alterações). Foi também analisado o PLHIS aprovado em 2010, as aproximações ou distanciamentos com as áreas indicadas para instalação de ZEIS e a atuação do CMPGT.

MARINGÁ: EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO E CIDADE DO MERCADO

A ocupação do norte paranaense pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) foi um empreendimento imobiliário de grande porte que seguiu a lógica do capital para a expansão da economia cafeeira paulista com atuação protagonista do mercado no desenvolvimento da região e subordinação do poder público aos interesses econômicos (RODRIGUES; CORDOVIL, 2014). Sua estrutura fundiária de pequenos

lotes evidenciou que os interesses agrários se ligassem ao mercado interno e estimulou a concentração de poder.

Para Rodrigues e Souza (2015), a venda de 515.000 alqueires à CTNP permitiu que a região do estado do Paraná onde hoje se situa o município de Maringá fosse colonizada e privatizada. Estes autores explanam que o capital financeiro internacional foi protagonista no processo de desenvolvimento econômico inicial, o que antecipou uma característica neoliberal à cidade. Desde a sua gênese, Maringá vivencia um processo de mercantilização do espaço urbano que favorece os interesses dos agentes econômicos, principalmente os envolvidos com o mercado imobiliário (RODRIGUES, 2004; SILVA, 2015; RODRIGUES; SOUZA, 2015).

Maringá apresenta uma produção imobiliária forte, a começar de sua constituição, passando por uma verticalização acentuada na década de 1980, condomínios fechados em 1990 e grandes projetos imobiliários na década seguinte. A partir da segunda metade dos anos 2000 o mercado imobiliário da cidade, segundo Silva (2015), veio acompanhado de uma produção bastante significativa impulsionada sobretudo com o advento do PMCMV. O que não seria distinto do quadro nacional, não fosse a peculiaridade da formação do território que, como defende a autora, desde sua constituição se aproxima do modelo "Máquina de Crescimento", exposto por Logan e Molotch (1987).

Silva (2015), investigou a produção imobiliária da segunda metade da década de 2000 até 2013 no aglomerado de Maringá, Sarandi e Paiçandu, demonstrando que novos arranjos imobiliários estavam se configurando no território, produzidos a partir do PMCMV (faixas 2 e 3) e demais empreendimentos voltados à classes de maior renda, contudo sob a mesma lógica do domínio do capital imobiliário apoiado pelo Estado.

Desde sua formação, como já mencionado, o território do município de Maringá vê-se apropriado pelo mercado imobiliário que orienta o planejamento urbano da cidade e interfere no desenvolvimento dos municípios do seu entorno. Assim, o desenvolvimento urbano das políticas públicas maringaense atendeu aos interesses do mercado imobiliário, demonstrando a relação intrínseca entre o poder público local e os agentes produtores do espaço, como veremos a seguir. Para Amorim (2015) e Töws (2015), não por acaso a administração pública se beneficia da valorização imobiliária visto que muitos de seus membros são agentes ou proprietários imobiliários.

Amorim (2015) destaca ainda que as empresas do setor imobiliário maringaense sobreviverem devido à fortes vínculos patrimonialistas, discernimento sobre o mercado e boas relações políticas, reproduzindo em âmbito local o clientelismo, a forte interferência dos empresários sobre as deliberações públicas e a sujeição legislativa às vontades da valorização imobiliária.

A coalizão publico-privada vista desde a gênese em Maringá será observada agora no contexto do PMCMV faixa 1, olhando para a interferência deste Programa na legislação municipal, no que havia sido preconizado pelo PLHIS e nas decisões do CMPGT.

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PÓS 2009 EM MARINGÁ: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS COM O PMCMV NO MUNICÍPIO

No decorrer dos anos 2000 houve uma maior atenção para com a população de baixa renda, ganhando relevância na política urbana a Habitação de Interesse Social (HIS). Esta mudança veio acompanhada da criação do MCidades em 2003 e da nova PNH de 2004, bem como pela tomada de poder pelo governo do Partido dos Trabalhadores, assim como ocorreu em outros centros urbanos do país.

Em 2005, já no primeiro mandato de governo de Silvio Magalhães Barros II (2005-2008), foram criadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para implantação de empreendimentos habitacionais de iniciativa municipal para a população de baixa renda por meio da lei nº 565/05. Ressalta-se, entretanto, que não existe no município a delimitação de áreas para ZEIS, abrindo espaço para que os loteadores solicitem ao executivo a transformação de qualquer área, mesmo na impossibilidade de se implantar empreendimentos para famílias com renda entre zero e três salários mínimos devido ao custo da terra, utilizando este mecanismo em empreendimentos verticais para a faixa de renda de três a seis salários mínimos.

Em 2006 o município teve seu atual Plano Diretor aprovado pela lei nº 632/06, fundamentado nas determinações do Estatuto da Cidade. Ele abarca a função social da cidade e da propriedade e orienta os agentes que produzem e gerem a cidade no desenvolvimento e expansão da área urbana. Este plano tem como uma de suas estratégias a definição de uma política municipal de habitação para baixa renda para destinar áreas para HIS e criar mecanismos de financiamento e combate à exclusão socioterritorial. Ele institui que as ZEIS são destinadas à urbanização e produção de HIS e podem ter padrões de uso e ocupação diferenciados. Criou também o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT), órgão consultivo e deliberativo sobre políticas públicas territoriais que, a partir de 2008, passou a gerir o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), criado em 2006.

O advento do PMCMV em 2009 proporcionou a criação e/ou a alteração de leis municipais para a implementação do programa na cidade. No final da década de 2000 passaram a vigorar em Maringá legislações que regulamentam incentivos fiscais e tributários referentes às habitações de interesse social e ao PMCMV. No segundo mandato de governo de Silvio Barros (2009-2012), a lei nº 760/09, por exemplo, passou a autorizar a outorga onerosa do direito de construir como contrapartida para a execução de programas habitacionais de interesse social com o objetivo de proporcionar moradia para famílias de baixa renda. Ela concedia um aumento no potencial construtivo do lote em troca da doação ao município de lotes urbanos para programas habitacionais de interesse social ou o valor correspondente em moeda (revogada algumas vezes, a atual lei referente à aplicação de outorga onerosa no município é de 2016).

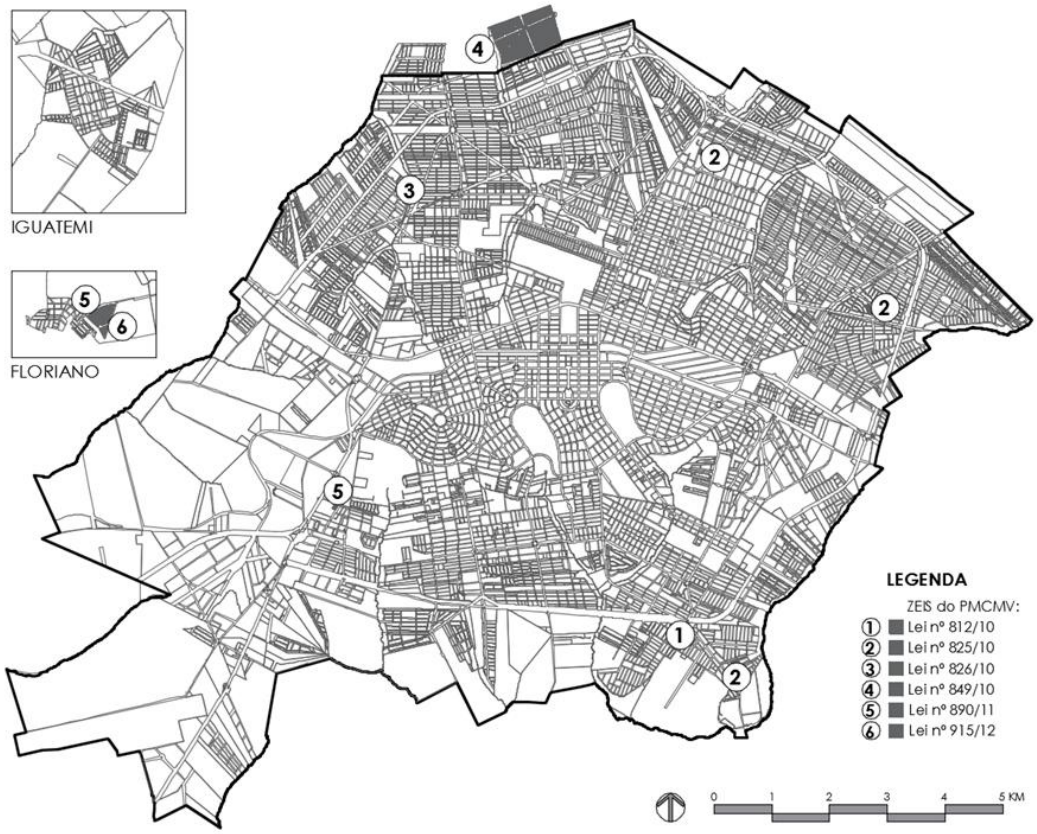
Já a lei nº 764 de 2009, ainda em vigência, concede diversas isenções aos imóveis localizados em ZEIS destinados à implantação de projetos habitacionais que integrem o PMCMV. São isentos o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso “Inter Vivos” (ITBI), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) durante a fase de construção e o Imposto sobre a Prestação de Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidente sobre a construção dos empreendimentos, beneficiando de forma direta as construtoras.

Neste sentido, algumas leis autorizaram a doação de lotes específicos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para que fossem destinados à construção de moradias para a população com renda mensal até três salários mínimos através do PMCMV, casos das leis nº 8.513/09 e 9.128/11. Outras, transformaram lotes também específicos em ZEIS para a implantação de projetos habitacionais, como as leis nº 812/10, 825/10, 826/10 e 849/10. Também houve aquelas que transformaram os lotes em ZEIS e doaram as terras ao FAR para moradias para a faixa 1 do PMCMV, cita-se as leis nº 890/11 e 915/12. A localização dos lotes doados ao FAR e/ou transformados em ZEIS pode ser encontrada na Figura 1.

Desvirtuando os limites entre urbano e rural, cita-se ainda a lei nº 799/10 que permite que terrenos da macrozona rural contíguos ao perímetro urbano e que sejam objeto de projetos habitacionais de interesse social sejam gravados como ZEIS e considerados urbanos.

Concomitante ao início da execução do PMCMV em Maringá houve a criação da Secretaria Municipal de Habitação de Interesse Social (SEHABIS) pela lei nº 867/10 cuja algumas das competências seriam elaborar e conduzir política e projetos habitacionais de interesse social; traçar diretrizes, metas e planejamento; organizar e atualizar o cadastro único; além de selecionar famílias beneficiadas.

Figura 1 – Localização das áreas transformadas em ZEIS segundo as leis nº 565/05, 812/10, 825/10, 826/10, 849/10, 890/11 e 915/12

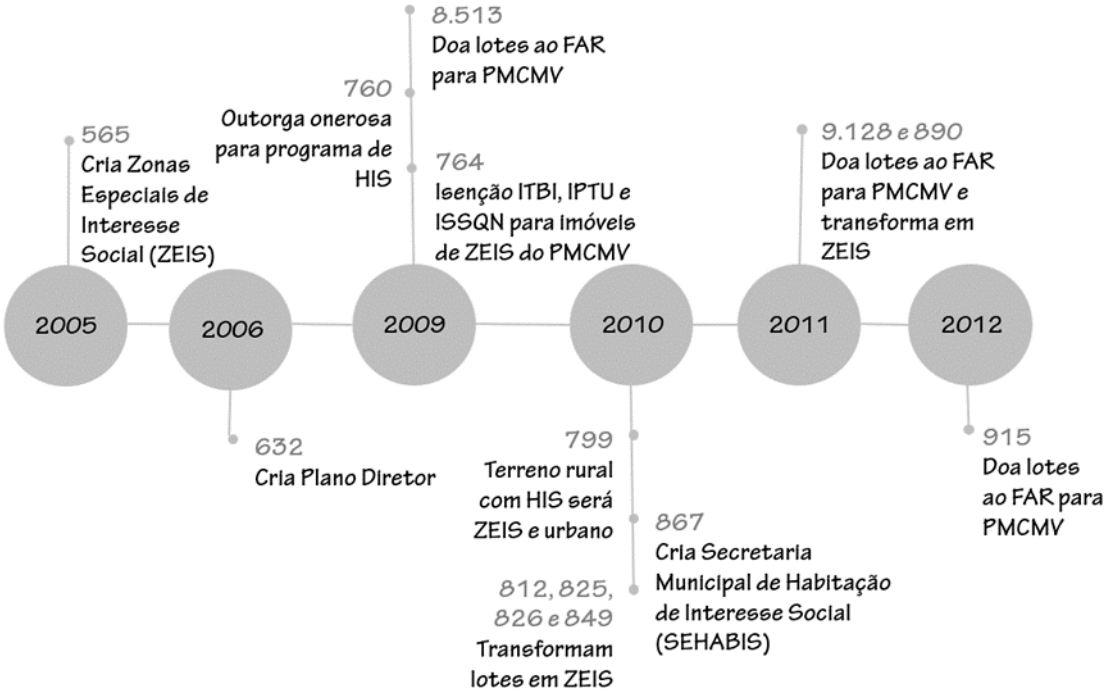


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da PMM.

Em 2011 as leis de uso e ocupação do solo e de parcelamento do solo foram substituídas pelas leis nº 888/11 e 889/11, respectivamente. A primeira, lei 888/11,

instituiu o Uso e Ocupação do Solo Urbano e trata das ZEIS, zonas exclusivamente de interesse social destinada à execução de programas habitacionais de interesse social. de acordo com esta lei todo loteador deve doar ao município 10% da área total do seu empreendimento ao Fundo Municipal de Habitação (FMH) para ser gravada como ZEIS. A segunda, lei 889/11, por sua vez, definiu a HIS como a moradia produzida por programas governamentais para famílias com renda mensal até seis salários mínimos, tendo prioridade de atendimento aquelas com renda até três salários mínimos. As áreas mínimas para os lotes foram redefinidas em 400,00m² nos lotes padrão e em 200,00m² quando em ZEIS, admitindo-se 300,00m² nos lotes padrão se for doada 3% da área dos imóveis ao FMH. A Figura 2 apresenta uma linha do tempo destacando algumas das leis citadas.

Figura 2 – Linha do tempo das legislações municipais



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da CMM.

O que buscou-se demonstrar aqui e que já foi abordado por autores como Rodrigues (2004), Cordovil (2010), Amorim (2015) e Töws (2015), foram as alterações nas legislações municipais vigentes no que se refere ao perímetro urbano, ao parcelamento do solo, bem como ao uso e ocupação do solo. Essas alterações demonstram, além do poder de alteração dos parâmetros urbanísticos dotado ao legislativo, algumas vezes em prol de interesses políticos ou do mercado, a vulnerabilidade da legislação urbanística municipal.

PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MARINGÁ E O PMCMV: O QUE TEM EM COMUM

Também em 2010 houve a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para orientar as ações do poder público e da iniciativa privada no acesso à moradia e aos recursos públicos federais destinados à HIS. Foi realizado o diagnóstico

do setor habitacional municipal e propostas estratégias de ação para um cenário atual, futuro e desejado, considerando as previsões de crescimento populacional.

Para o cálculo das necessidades habitacionais do município o plano utilizou dados do Censo Demográfico do IBGE de 2000 que apresentava que o déficit habitacional urbano em Maringá era de 5.056 habitações e sua projeção estimada para 2021 seria de 8.480 unidades, como demonstra a Tabela 1 (PLHIS, 2010).

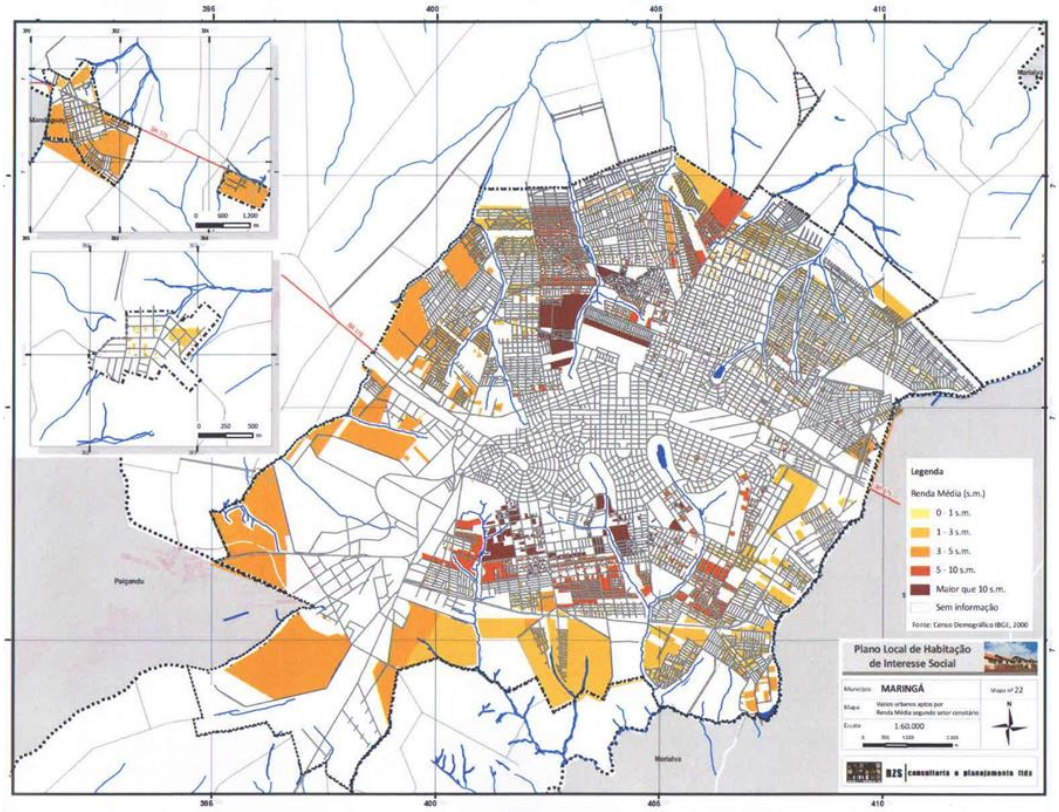
Tabela 1 – Déficit habitacional urbano de Maringá

Ano	Domicílios improvisados	Famílias conviventes	Cômodos	Total
2000	117	4.603	336	**5.056**
2021	196	7.720	564	**8.480**

Fonte: Elaborado pela autora a partir do PLHIS (2010).

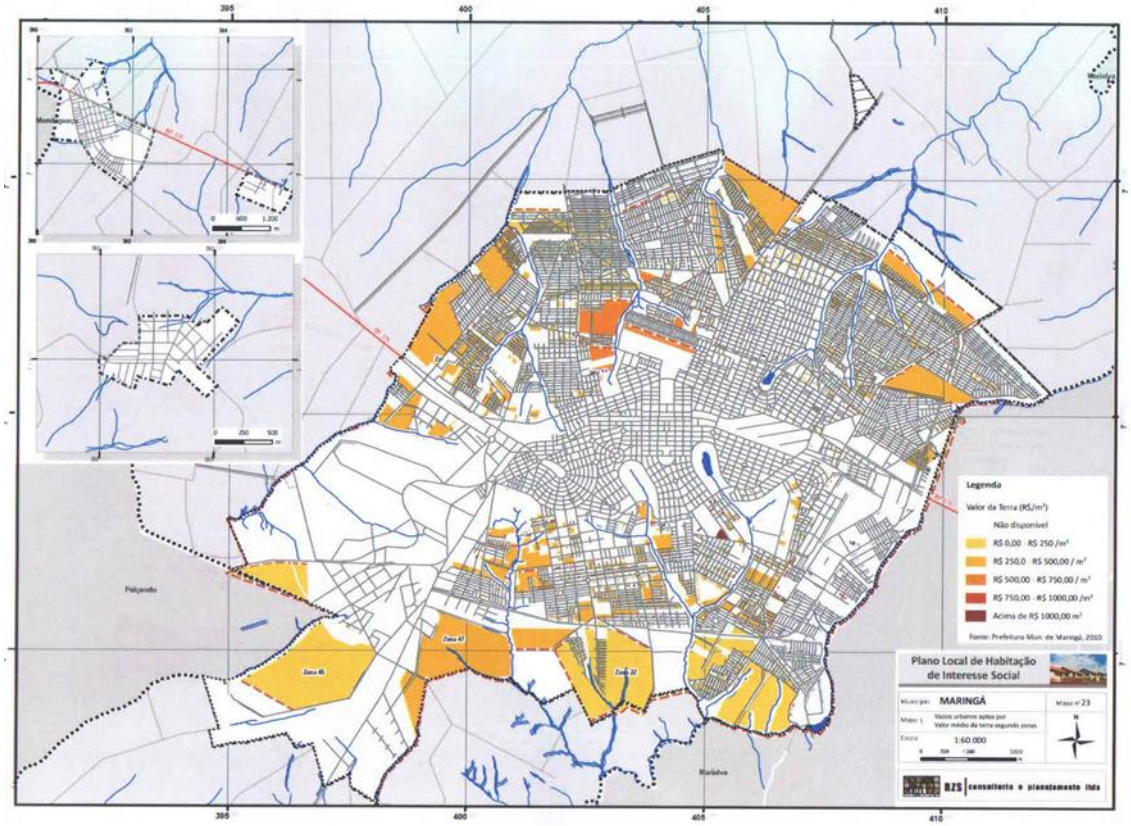
Confrontando dados da Prefeitura Municipal de Maringá (PMM) sobre terrenos vazios e áreas inaptas à ocupação o plano identificou áreas passíveis e prioritárias para serem demarcadas como ZEIS e ocupadas por HIS, considerando também a localização censitária das famílias de menor renda, o preço do solo e o zoneamento urbano (Figuras 3 e 4). Foram identificadas quase 30 milhões de m² de área líquida para ser loteada o que, considerando um lote mínimo de 300,00m² resultaria em mais de 95 mil lotes, mais que suficiente para atender a demanda em 2010 de 16.600 unidades para famílias com renda até cinco salários mínimos (PLHIS, 2010).

Figura 3 – Vazios urbanos aptos por renda média



Fonte: PLHIS (2010).

Figura 4 – Vazios urbanos aptos por valor médio da terra



Fonte: PLHIS (2010).

Nos mapas de vazios urbanos aptos por renda média e por valor médio da terra é possível identificar que os terrenos mais baratos e que consequentemente são mais viáveis para a população com renda até três salários mínimos localizam-se nas bordas do perímetro urbano e nos distritos do município, nas áreas mais afastadas do centro urbano (SILVA, SILVA e SAVI, 2012). Por vezes, contudo, estes terrenos foram utilizados para a locação de empreendimentos destinados às famílias com renda mensal entre três e seis salários mínimos. Todavia, as ZEIS indicadas pelo PLHIS não saíram do referido Plano e as ZEIS criadas, por mais que as vezes coincidam com as áreas indicadas, foram escolhidas por proprietários imobiliários, como visto acima.

CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL: UM REFORÇO À POLÍTICA URBANA OU MAIS UM BRAÇO DO MERCADO?

Em funcionamento desde 2007, o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) possui representantes do poder público, sociedade civil, representantes da comunidade, conselhos municipais e instituições de ensino superior e é responsável pelas políticas de planejamento, desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade e saneamento do município. Destaca-se a seguir algumas passagens e decisões deste Conselho no tocante ao PMCMV, a definição de áreas de ZEIS e a alteração de leis urbanísticas do município.

Ainda em 2009 o Programa foi apresentado ao Conselho para atender famílias com renda de zero à seis salários mínimos. Chamou a atenção a ata nº 137 de 26 de abril de 2010 quando uma das conselheiras sugeriu que fossem revistos os limites de

renda para a criação de ZEIS, pois julgava a faixa até seis salários mínimos muito elevada. Como resposta um outro conselheiro relatou que a realidade de Maringá é diferente de outros municípios por ter uma "qualidade de vida mais elevada". Este pensamento reflete o discurso da administração pública de que Maringá não possui um número acentuado de famílias com uma renda mensal inferior a três salários mínimos que, aliado à justificativa do alto valor do solo urbano municipal, foi utilizado como pretexto do mercado imobiliário para focar na produção de empreendimentos do PMCMV para a faixa entre três e seis salários mínimos na sede do município.

Nas atas do CMPGT também foi possível perceber a aproximação entre empreendedores imobiliários com conselheiros ou membros da administração pública, quando pedidos e solicitações chegavam ao Conselho através de um de seus membros ou mesmo diretamente pelo Diretor de Habitação/Secretário de Habitação/Secretário Extraordinário de Habitação ou pelo gabinete do prefeito. Destacamos aqui um pedido feito pelo Secretário Extraordinário de Habitação em nome de três empresas, observado na ata nº 160 do dia 14 de setembro de 2010, referente à alteração de empreendimentos, antes destinados às famílias com renda entre zero e três salários mínimos, para passarem a atender famílias com renda até seis salários mínimos. A justificativa do pedido foi a inviabilidade de custos para a construção de empreendimentos com valores de até 45 mil reais por unidade e foi acompanhado de uma correspondência da Caixa Econômica Federal (CEF) sobre os valores das unidades habitacionais e dos terrenos para o PMCMV com recursos do FAR e foi aprovado pelo Conselho.

Também foi uma surpresa descobrir que a empresa paulista Rodobens, uma das 25 empresas que abriu capital na Bovespa, tentou implantar um empreendimento de ZEIS na cidade. Todavia, Maringá é caracterizada por possuir um mercado imobiliário fechado para a atuação de empresas de fora e o projeto apresentado para o município não obteve aprovação do CMPGT.

CONSIDERAÇÕES

A interferência do PMCMV na legislação, no que havia sido preconizado pelo PLHIS e nas decisões do CMPGT pode não ser percebida de forma direta, mas foi possível traçar um panorama de como a cidade foi gerida neste momento, preparando o território para o Programa se assentar, aprovando ou não ZEIS e instituindo isenções de taxas, para uma melhor acomodação do PMCMV em benefício das empresas imobiliárias. Mesmo com o trabalho em andamento é possível perceber alguns alinhamentos que ainda persistem mesmo pós avanços do Estatuto das Cidades, através de leis e implantação do CMPGT, e pós premissas da PNH, como o PLHIS.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Wagner Vinicius. A produção imobiliária e a reestruturação das cidades médias: Londrina e Maringá/PR. 2015. 413 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/127982>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate. n. 82, p. 8-14. maio-jun. 2009. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/342967173/Do-Projeto-Moradia-Ao-Programa-Minha-Casa-Minha-Vida>. Acesso em: 31 jan. 2017.

CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2013. p. 67-91. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=130%3Ao-programa-minha-casa-minha-vida-e-seus-efeitos-territoriais&Itemid=123&lang=pt#>. Acesso em: 3 out. 2016.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2013. p. 17-65. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=130%3Ao-programa-minha-casa-minha-vida-e-seus-efeitos-territoriais&Itemid=123&lang=pt#>. Acesso em: 3 out. 2016.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. Introdução. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (Org.). 22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2017. p. 15-48. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/livro_politicahabitacional_2017.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2017.

CARDOSO, Adauto Lúcio; JAENISCH, Samuel Thomas. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. XVII Encontro Nacional da ANPUR. 2017, São Paulo. Anais Eletrônicos.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. A aventura planejada: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR. 1947-1982. 2010. 636 f. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-25042011-103049/en.php>. Acesso em: 19 jul. 2017.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 2011. 288 p. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286383>. Acesso em: 18 ago. 2017.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey Luskin. Urban fortunes. The political economy of place. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987. 383 p.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. O impasse da política urbana no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. 219 p.

MARINGÁ. Lei Complementar nº 565/2005. Cria Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Município de Maringá. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 08 set. 2005.
_____. Lei Complementar nº 632/2006. Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 06 out. 2006.
_____. Lei Complementar nº 760/2009. Dispõe sobre a autorização da outorga onerosa do direito de construir, através de contrapartida ao poder público municipal, para a execução de programas habitacionais de interesse social e dá outras providências. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 11 mar. 2009.
_____. Lei Complementar nº 764/2009. Concede isenção dos impostos que especifica, sobre os imóveis localizados nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, destinados a implantação de projetos habitacionais que integrem o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, onde o Município de Maringá conste como um dos aderentes, participantes e/ou intervenientes. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 15 maio. 2009.
_____. Lei Complementar nº 799/2010. Altera a Lei Complementar nº 632/2006, que criou o Plano Diretor do Município de Maringá. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 12 jan. 2010.
_____. Lei Complementar nº 812/2010. Transforma em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – o Lote nº 119-A, da Gleba Patrimônio Iguatemi. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 31 mar. 2010.
_____. Lei Complementar nº 825/2010. Transforma em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – os Lotes nº 1-16 e 1-17 do Jardim Alvorada, 1/7-A-1-1/A da Gleba Ribeirão Pinguim e 498 da Gleba Patrimônio Maringá Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 16 jun. 2010.
_____. Lei Complementar nº 826/2010. Transforma em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – o Lote nº 55-A-3 da Gleba Patrimônio Maringá. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 21 jun. 2010.
_____. Lei Complementar nº 849/2010. Transforma o Lote de terras 147-A/147 e 148/148/148-A/148-B da Gleba Ribeirão Maringá em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – e autoriza a aprovação do Jardim Oriental. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 24 set. 2010.
_____. Lei Complementar nº 867/2010. Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Habitação de Interesse Social – SEHABIS, que integrará a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo Municipal, bem como altera a Lei Complementar nº 776, de 17 de julho de 2009, e dá outras providências. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 27 dez. 2010.
_____. Lei Complementar nº 888/2011. Substitui a Lei Complementar nº 331/1999, que dispõe sobre Uso e Ocupação do Solo no Município de Maringá e dá outras providências. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 26 jul. 2011.
_____. Lei Complementar nº 889/2011. Substitui a Lei Complementar nº 334/1999, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo no Município de Maringá. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 27 jul. 2011.

_____. Lei Complementar nº 890/2011. Transforma em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – o Lote 37/333/37-B/2-C, da Gleba Patrimônio Maringá, e o Lote 232-B, da Gleba Pinguim, e autoriza o Município de Maringá a doar as referidas áreas de terras ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 16 ago. 2011.
_____. Lei Complementar nº 915/2012. Transforma em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – o Lote nº 232-C remanescente, da Gleba Ribeirão Pinguim, e o Lote nº 233 remanescente da Gleba Pinguim, e autoriza o Município de Maringá a doar as referidas áreas de terras ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 16 abr. 2012.
_____. Lei Ordinária nº 8.513/2009. Autoriza o Município de Maringá a doar área de terras ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 27nov. 2009.
_____. Lei Ordinária nº 9.128/2011. Autoriza o Município de Maringá a doar datas de terras do Jardim Oriental ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 22dez. 2011.
_____. Plano Local de Habitação de Interesse Social– PLHIS Maringá. Diretoria de Habitação, Prefeitura Municipal de Maringá. Maringá, PR, nov. 2010.
MELCHIORS, Lucia Camargo. Como anda a habitação social no Brasil? Reflexões sobre a trajetória das políticas habitacionais da década de 1960 à atualidade. Baru – Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos. v.2, n.2, p. 199-218, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/5274>. Acesso em: 30 maio 2018.
MERCÊS, Simaia das. Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2013. p. 187-204. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=130%3Ao-programa-minha-casa-minha-vida-e-seus-efeitos-territoriais&Itemid=123&lang=pt#>. Acesso em: 3 out. 2016.
RODRIGUES, Ana Lúcia. A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na região metropolitana de Maringá. 2004. 258 p. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/teses_geografia2008/teseanaLucia.pdf>. Acesso em: 3 out. 2016.
RODRIGUES, Ana Lúcia; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. O protagonismo do mercado imobiliário na produção do espaço urbano do polo da região metropolitana de Maringá, PR. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, 2014. 17 p. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Ana%20Lucia%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2017.
RODRIGUES, Ana Lúcia; SOUZA, Paulo Roberto de. Introdução. In: RODRIGUES, Ana Lúcia (Ed.). Maringá: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2015. p. 17-56. Disponível em:

<http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/maringa/>. Acesso em: 3 out. 2016.
ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo; Boitempo, 2015. 422 p.
SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação social, habitação de mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 361 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/pt-br.php>. Acesso em: 30 jun. 2017.
SILVA, Beatriz Fleury e. A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paiçandu-Maringá-Sarandi: novos arranjos, velha lógica. 2015a. 292 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-03102015-100011/pt-br.php>. Acesso em: 4 out. 2016.
SILVA, Ricardo Dias; SILVA, Beatriz Fleury; SAVI, Elise. Configuração sócio-espacial do aglomerado Sarandi-Maringá-Paiçandu pós Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Programa Minha Casa Minha Vida. PLURIS 2012 – Planejamento urbano regional integrado e sustentável, Brasília, 2012. p. 193-209.
TÖWS, Ricardo Luiz. Grandes projetos urbanos como reprodução da lógica do capital em Maringá (PR). 2015. 359 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Maringá, 2015. Disponível em: <http://www.pge.uem.br/documentos-para-publicacao/teses/teses-2015-pdfs/RicardoTows.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.

NA PERIFERIA DA PERIFERIA: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1 NOS MUNICÍPIOS DE MENOR INTEGRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Beatriz Medeiros Fontenele

Mestranda, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) – UFRN
beatrizfontenele@gmail.com

Sara Raquel F. Q. de Medeiros

Professora Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR), Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN
x.saramedeiros@gmail.com

INTRODUÇÃO

A proposta deste estudo apresenta uma perspectiva pouco explorada sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): a dinâmica do Programa em pequenos/médios municípios. Aqui serão analisadas as peculiaridades do PMCMV – faixa 1 em cidades pequenas e médias da RMNatal, identificando sua inserção urbana, tipologias e dinâmicas socioespaciais. O estudo realizado teve como objeto os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1 implementados nos municípios de baixa integração70 da Região Metropolitana de Natal, mais especificamente: Ceará Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta e São José do Mipibu, totalizando 2.216 unidades, todos contemplados com a tipologia "casa".

Foram utilizados procedimentos qualitativos e quantitativos, com levantamento de dados e informações feitos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Caixa Econômica Federal (CEF), na Fundação João Pinheiro, nos sites das prefeituras dos municípios pesquisados, em publicações acadêmicas e por meio de pesquisa empírica. A pesquisa de campo, que se integra a uma pesquisa maior – com todos os municípios da RMNatal –, utilizou mapeamento das infraestruturas, serviços e comércios no entorno dos empreendimentos. Nos quatro municípios, foram realizadas 180 entrevistas por formulário (perguntas abertas e fechadas), com o cálculo amostral definido pelo Laboratório de Estatística Aplicada (LEA) da UFRN e com sorteio aleatório dos imóveis . no Excel – identificados no partido urbanístico de cada conjunto. Procedeu-se, ainda, ao mapeamento de uso e ocupação do solo dos imóveis (residencial, misto, serviço, comércio, etc.) e registro fotográfico. Ao final, os dados foram tabulados em planilhas de dados e analisados com o recurso de tabelas dinâmicas. As informações com características espaciais foram dispostas em mapas temáticos, utilizando-se as ferramentas Google Earth, Google Maps e ARCGIS – *software* para Sistemas de Informações Geográficas (SIG) – licença do Observatório das Metrópoles/Núcleo Natal.

Para compreensão desse cenário, são abordados alguns aspectos referentes à PMCMV, em seguida, sua inserção na RMN – considerando as peculiaridades dessa RM –, e, por último, são tratados os casos dos empreendimentos habitacionais do PMCMV faixa 1 nos municípios de baixa integração da RMN, configurando o foco que deu título ao artigo "periferia da periferia" – em que munícipios periféricos dentro do contexto da RMN, possuem conjuntos construídos em suas áreas periféricas.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ASPECTOS GERAIS

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado através da aprovação da medida provisória n° 459/2009, a qual foi transformada na Lei n° 11.977/2009, está dividido em três faixas de renda: as faixas 1, 2 e 3. A faixa 1, conhecida como segmento de interesse social, abrange as populações mais pobres, atendendo famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. Para essas famílias, o subsídio do governo é de até 95% do preço do imóvel, podendo ele ser financiado com 0% de juros, em até 10 anos (120

[70] A escala de integração adotada foi produzida no do INCT - Observatório das Metrópoles, por meio do relatório de pesquisa "Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização", de Ribeiro (2012).

meses), com prestações de no mínimo 25 reais[71]. Vale ressaltar que a aquisição da casa se dá por inscrição e posterior sorteio pelo município. As faixas 2 e 3 – segmento econômico –, possuem uma dinâmica diferenciada, pois a aquisição do imóvel é feita diretamente com a empreiteira. Para o faixa 2, que beneficia famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, o programa fornece subsídio direto de desconto no valor do imóvel e uma baixa taxa de juros; para a faixa 3, aquela cuja renda é de 6 a 10 salários mínimos, há apenas a redução dessa taxa (ARANTES, FIX, 2009; KRAUSE, BALBIM, NETO, 2013). O PMCMV é uma parceria dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) com empresas privadas da construção civil. A nível federal, se destaca o Ministério das Cidades como órgão gestor e a Caixa Econômica Federal enquanto órgão financeiro. No desenho logístico, os entes estaduais e municipais precisam promover inscrições e sorteios por meio de uma lista de demanda, implementar o trabalho técnico e social, criar mecanismos para a isenção de impostos e doações de terreno. O setor privado, representado pelas empreiteiras, estão, por fim, responsáveis pela criação e implementação dos projetos, o que inclui a escolha do terreno e sua localização. O Programa está presente em todas as regiões do território brasileiro, tanto em suas diferentes modalidades, como em quantidades.

De acordo com Arantes e Fix (2009), a atuação do setor privado no Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1 se dá "por oferta", ou seja, após definição e aprovação, pelos órgãos competentes, do terreno e do projeto, os imóveis construídos pelas construtoras são comprados integralmente pela Caixa Econômica Federal, "sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades" (ARANTES; FIX, 2009, p.3). Essa oferta privada pelo poder público desenvolve uma política municipal de atração de investimentos (doação de terrenos e construção de infraestruturas) e uma produção de moradias baseadas apenas no suprimento das exigências básicas do Programa (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Ao colocar o setor privado no centro da produção de moradias de interesse social, esta torna-se mais uma mercadoria que objetiva a lucratividade das empresas e o cumprimento das metas do programa. As estratégias para isso são muitas, e autores como Maricato (2009), Arantes e Fix (2009), Bonduki (2009) e Rolnik (2009), logo após o lançamento do PMCMV, constataram a possibilidade de ocorrer construção de moradias em terrenos baratos, desprovidos de um entorno dotado de infraestruturas, projetos simplistas de grande porte – empreendimentos contíguos com paisagens monótonas, casas e apartamentos que não suprem as necessidades reais do trabalhador, etc. Deve-se assinalar que as análises já realizadas apontam exatamente esses problemas.

A localização periférica dos empreendimentos construídos pelo Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1 se torna comum e traz consigo a demanda por serviços e infraestruturas urbanas por parte dos novos moradores. Todavia, vários dos condomínios possuem um entorno escasso de infraestrutura e problemas de acesso a

[71] Até a fase 1 do programa, o preço mínimo do imóvel era de 42 mil reais, e, a partir da fase 2, o preço mínimo do imóvel passou para 55 mil reais (THERY, 2017).

serviços e empregos, como afirmado por Rufino *et al.* (2015), Pequeno e Rosa (2015), Bentes *et al.* (2015) e Lima *et al.* (2015).

O olhar para a produção do PMCMV nas cidades pequenas e médias, aufere novas perspectivas de análises e/ou resultados. Cabe, aqui, contemplar os municípios da Região Metropolitana de Natal com baixa integração com o polo metropolitano.

A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Região Metropolitana de Natal (RMN) foi institucionalizada através da Lei Complementar Estadual nº. 152, de 16 de janeiro de 1997. A RMN iniciou-se com seis municípios: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba e Ceará-Mirim. Deles, apenas a cidade de Ceará-Mirim não fazia limite com o polo – Natal, tendo ela sido incluída após negociações políticas (ALBUQUERQUE NETA, 2007; SILVA, 2017). No momento, a região conta com a adição de dez municípios (Nísia Floresta, São José do Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz, Ielmo Marinho, Maxaranguape, Arês, Goianinha e Bom Jesus), totalizando 16 municípios na RMN. A RMN tem uma extensão de 3.177,015 quilômetros quadrados, representando 7% do território do Rio Grande do Norte.

Conforme a estimativa populacional do IBGE (2018), a região possui 1.571.769 habitantes, ou seja, aproximadamente 45% da população do território estadual. De acordo com dados analisados por Silva (2017), desses municípios, apenas Natal e Parnamirim se configuram como 100% urbanos, enquanto a taxa de população urbana dos outros municípios varia de 84,52% (São Gonçalo do Amarante) à 12,7% (Ielmo Marinho). Clementino e Pessoa (2009, p. 78) apontam que “em alguns casos, municípios nitidamente rurais são inseridos nas regiões metropolitanas por pressão política dos governantes ou dos parlamentares”. Dessa forma, por mais que seja considerada institucionalmente uma Região Metropolitana, Natal é apontada por Clementino e Pessoa (2009) como uma metrópole em formação.

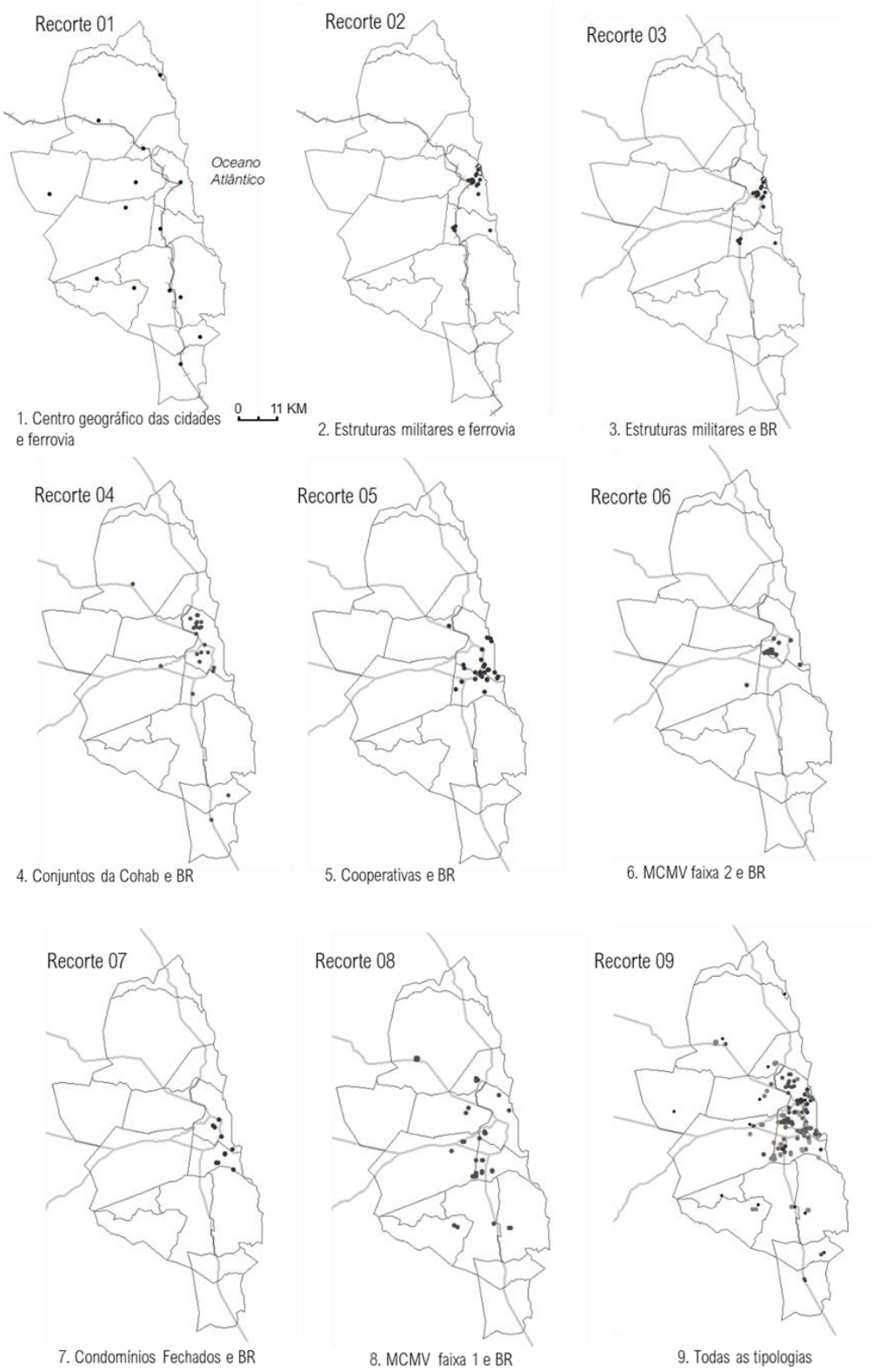
Com relação aos níveis de integração metropolitana entre os municípios da RMN (RIBEIRO, 2012), observa-se que os municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz são os únicos que têm alto nível de integração com o polo. Apenas um município, Macaíba, tem média integração, enquanto os demais têm baixa e baixíssima. Essa situação demonstra a fragilidade da RMNatal institucionalizada e a necessidade da criação de uma categoria de análise pautada na real dinâmica metropolitana entre as cidades e o polo metropolitano, colocar “a categoria de ‘metrópole funcional’” (FERREIRA, 2016).

O processo de metropolização está interligado ao desenvolvimento da economia capitalista e, consequentemente, da urbanização, levantando questões não apenas econômicas, mas também sociais e espaciais (GOMES *et al*., 2015). Dentre as mudanças promovidas pela nova fase das cidades brasileiras, encontra-se, na Região Metropolitana de Natal, a questão imobiliária e habitacional que, atrelada ao mercado de terras e imóveis, ao turismo e às políticas habitacionais, ajudou na expansão e urbanização dela. Apenas a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o mercado imobiliário de Natal alcançou escala metropolitana, esparramando-se pelos

municípios de alta/média integração e Ceará Mirim (SILVA, BENTES SOBRINHA, FERREIRA, 2015; FERREIRA, 2016; FERREIRA, BENTES SOBRINHA, 2017).

A imagem 01 (composta de nove recortes) apresenta uma sequência de mapas em que são espacializadas as principais intervenções de política habitacional (públicas e privadas) na RMN, a partir da Segunda Guerra Mundial, com as vilas militares. O recorte 01 apresenta os centros geográficos das cidades e a ferrovia, como marco estruturante; no recorte 02 destacam-se as vilas militares que foram marcos importantes em Natal e Parnamirim. Nos recortes 03 a 09, além dos limites dos conjuntos, destaca-se a presença da rodovia federal (BR). Identifica-se, nos recortes 04 e 05, que, incialmente, Natal concentra os empreendimentos, posteriormente expandindo-se para os municípios lindeiros, notadamente Parnamirim, mantendo a atração para a habitação de maior padrão (ver faixa 2 e condomínios fechados – recortes 06 e 07). Com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, esse movimento se expande mais uma vez, e agora para os municípios de baixa e baixíssima integração (ver recorte 08). Nesse sentido, faz-se necessário ampliar a escala das análises, colocando em foco os pequenos e médios municípios através do recorte territorial da metrópole não funcional, pois, além da produção de uma paisagem urbana monótona e deficitária em infraestruturas urbanas, o impacto do programa pode levar à “construção de bairros que muitas vezes passam a ser o maior da cidade” (THERY, 2017, p. 6) em localizações “sem urbanidade”.

Imagem 01 - principais intervenções de política habitacional na RMN



Fonte: Medeiros, 2018.
Observação: O município de Bom Jesus não está incluso na cartografia

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – FAIXA 1 NOS MUNICÍPIOS DE BAIXA INTEGRAÇÃO DA RMNATAL: A PERIFERIA DA PERIFERIA

A Região Metropolitana Não Funcional de Natal é formada por 9 municípios, que são: Ceará-Mirim, Nísia Floresta, São José do Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus. Juntos, eles possuem 242.475 habitantes[72] e uma área de 2.359,22 quilômetros quadrados, o equivalente aproximadamente a um quarto da população do polo metropolitano e dois terços da área da RMN Funcional. Dentre essas cidades, apenas Ceará Mirim, Nísia Floresta, São José do Mipibu e Monte Alegre possuem empreendimentos produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, o que os configura, assim, como contorno para a pesquisa. Com relação ao rendimento médio desses municípios, estes são de 1,65 salário mínimos, concentrando a maior parte do déficit habitacional na faixa 1.

Os municípios aqui pesquisados tiveram sua ocupação urbana atrelada à produção da cana-de-açúcar (CRUZ, 2015), notadamente no século XIX. Os centros históricos e a presença de engenhos ainda figuram como testemunho daquele período. A urbanização brasileira atrelada à industrialização e/ou expansão de serviços alcançou timidamente esses municípios. Observa-se neles uma pequena área urbana e grande população rural[73], justificando assim as críticas em relação à sua inserção na região metropolitana e suas atuais classificações como metrópole não funcional. Dessas cidades, somente Nísia Floresta e Ceará-Mirim, por possuírem litoral, se inseriram na dinâmica do imobiliário turístico. (SILVA, 2010). Esse cenário começa a ser transformado com a presença do Programa Minha Casa Minha Vida, que abre espaço, num contexto de crise imobiliária internacional, para o mercado imobiliário que anteriormente se fixava, em sua maioria, na metrópole funcional. A tabela abaixo traz as informações básicas sobre cada empreendimento existente nos municípios da RMNatal Não Funcional:

[72] População estimada para o ano de 2018.
[73] Ceará-Mirim possui 47,91% de população rural, Nísia Floresta, 60,56%, São José do Mipibu, 54,16%, e Monte Alegre, 56,48% (SILVA, 2017).

Quadro 02 – Empreendimentos do MCMV faixa em Ceará Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta e São José do Mipibu

Município	Empreendimento	Unidades por empreendimento	Tipologia	Ano de entrega	Localização
Ceará-Mirim	Residencial Fauna	401	Casas	Agosto de 2011	Situado à BR 406, trecho Ceará Mirim/Taipú, Bairro Terra Santa — Ceará Mirim/RN
	Residencial Flora	202	Casas		
	Residencial Mar	322	Casas		
	Residencial Terra	230	Casas		
Monte Alegre	Residencial Novo Monte	348	Casas	Julho de 2015	Acesso pela RN-3 Bairro Esperança – Monte Alegre/RN6
	Residencial Esperança	169	Casas	Abril de 2013	Acesso pela RN-002 Bairro Esperança – Monte Alegre/RN
Nísia Floresta	Residencial Clóvis Ferreira Da Silva	199	Casas		Estrada Timbó, S/N – Nísia Floresta/RN
	Residencial Alto Da Floresta	184	Casas	Setembro de 2013	
São José do Mipibu	Residencial Monte Pascoal	161	Casas	Dezembro de 2015	Localizado no bairro Pau Brasil

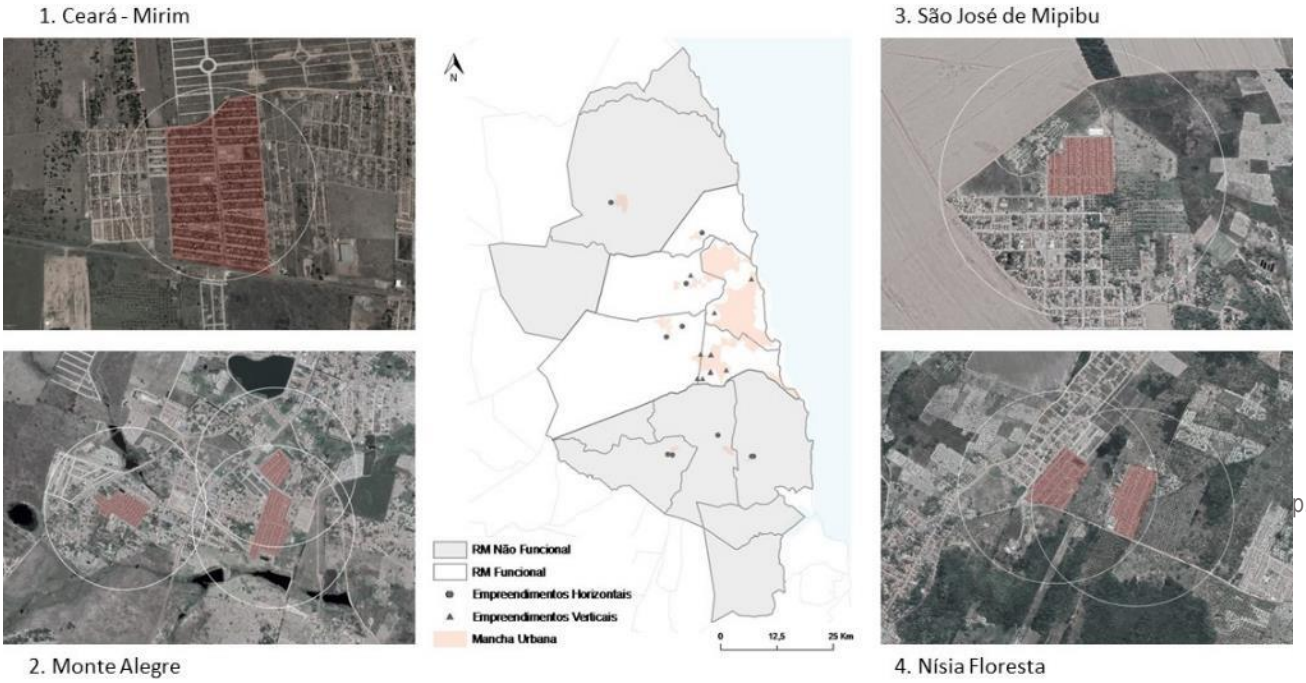
Fonte: elaborados a partir de dados da Caixa Econômica Federal, 2016 e pesquisa documental.

Em conjunto, esses municípios possuem um total de seis empreendimentos, todos de tipologia horizontal – casas – e com construções acima de 150 unidades habitacionais. Essa tipologia habitacional se aproxima daquela produzida pelo BNH em períodos anteriores, nos quais a COHAB produziu conjuntos habitacionais de interesse social em terrenos periféricos e em áreas não valorizadas da cidade de Natal, no caso, na Zona Norte.

Todos os empreendimentos do PMCMV - faixa 1 aqui analisados foram construídos em áreas rurais, de acordo com as delimitações para a realização do censo demográfico do IBGE (2010). Essa situação vai de encontro às alterações feitas na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida em sua segunda fase, cuja nova regra impõe, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, a construção de empreendimentos em áreas urbanas ou de expansão urbana. O resultado dessas localizações é a transformação forçada da terra rural em urbana, caracterizando-se pela grande quantidade de lotes de terras vazias próximos aos empreendimentos e um entorno desprovido de serviços e infraestruturas urbanas adequadas à demanda populacional. Essas características também configuram uma expansão urbana municipal e metropolitana por meio da atuação do mercado imobiliário na ocupação de terras

desarticuladas dos tecidos urbanos e dos centros das cidades, acarretando uma "urbanização sem urbanidade". Segundo Silva Neto (1990) e Rufino (2015), esse processo de expansão urbana pelo imobiliário é denominado como 'extensores urbanos' ou 'frente de expansão urbana' (RUFINO, 2015). O mapa 02 sintetiza essas informações:

Mapa 02: Entornos dos empreendimentos da RMNatal Não Funcional



Fonte: Elaboração Grupo de Pesquisa Cidades Contemporâneas, 2018.

Essas localizações precárias, acompanhadas da padronização habitacional e grandes escalas dos empreendimentos, convivem com a provisão, pelos próprios moradores, de serviços requeridos na tentativa de suprir suas necessidades cotidianas. Vale salientar que essa transformação do uso da casa além do residencial vai contra as regras do Programa Minha Casa Minha Vida. Rufino (2015, p.69) coloca: "expressa-se aqui um dos paradoxos do Programa, que se, por um lado, avança na formalização da moradia, tende a impulsionar novas formas de informalidade e desigualdades".

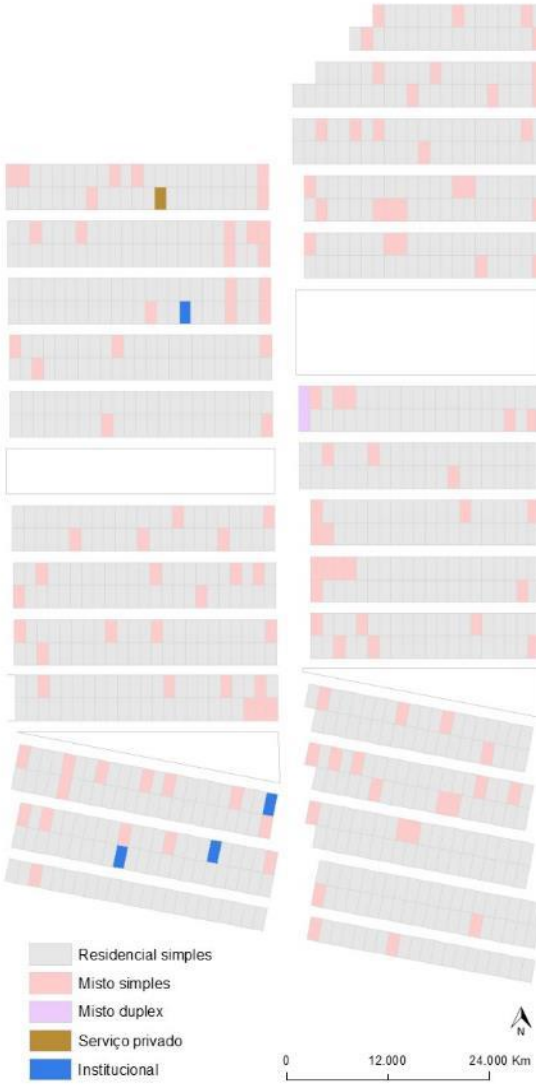
A ocupação de terras não urbanizadas ou periurbanas quase sempre vem acompanhada da escassez de serviços e infraestruturas. Segundo pesquisa realizada por Rodrigues (2018), ao analisar os entornos dos empreendimentos de Ceará-Mirim, Nísia Floresta, Monte Alegre e São José do Mipibu verificou-se que, em um raio de 500m, tanto no intraconjunto como fora dele, encontram-se de 47% a 64% das edificações construídas abrigando atividades relacionadas ao comércio e a serviços familiares de pequeno porte, ou bodegas – como são denominados no Nordeste do Brasil (DINIZ, 2007). Isso demonstra que há uma transformação do uso residencial da casa para outros usos.

De acordo com os dados disponibilizados em Rodrigues (2018), é nos conjuntos de Ceará-Mirim e Nísia Floresta que se encontram o maior número de serviços localizados intraconjunto. Em Monte Alegre e São José do Mipibu, eles se encontram,

em sua maioria, fora dos residenciais. Em estudo mais detalhado sobre o uso e a ocupação do solo apenas nos conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1, realizado no início de 2018 por meio da elaboração de mapas (03 e 04) que identificam as diversas formas de utilização da casa lote a lote, confirma-se o que foi apontando pela pesquisa de Rodrigues (2017).

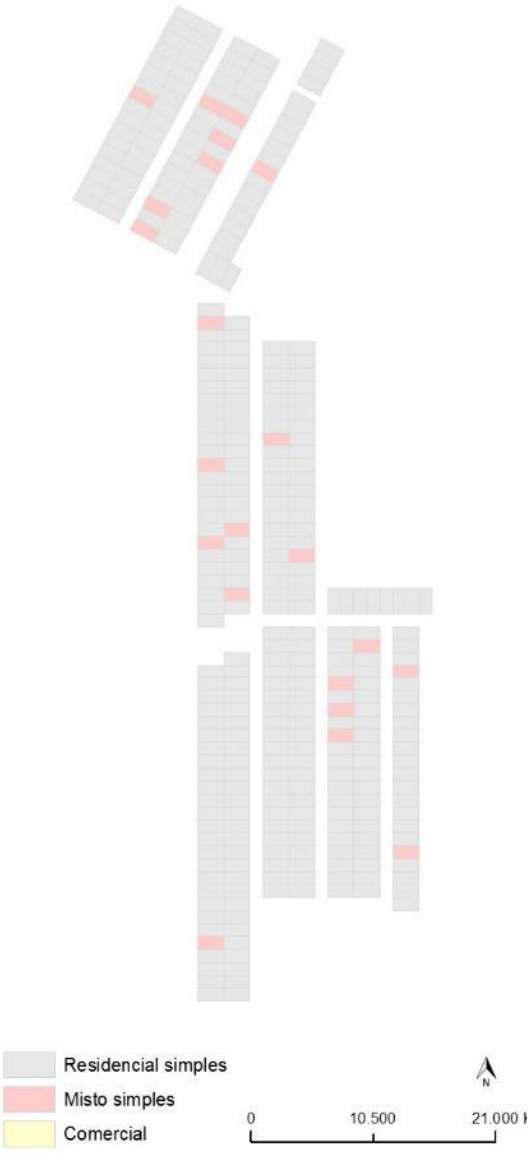
A cartografia do uso e da ocupação do solo, mapas 03 e 04, demonstra as diversas utilizações do imóvel e seu terreno, tanto em local de suporte a outras atividades, como em sua transformação por completo. O Residencial Natureza possui 12,67% de mudanças de uso das unidades, seguido dos Residenciais Clóvis Ferreira da Silva (9,32%), Residencial Alto da Floresta (8,25%), Residencial Monte Pascoal (7,78%), Residencial Esperança (7,23%) e Residencial Novo Monte (6,33%). As principais mudanças de utilização da casa estão vinculadas ao suprimento das necessidades cotidianas, ou seja, ao comércio, com destaque para os mercadinhos e lanchonetes, configurando assim um mercado de circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2008) e ratificando as questões levantadas por Rufino (2015), para os estudos em Fortaleza.

Mapa 03: Uso e ocupação no Res. Natureza



Uso	Absoluto	Relativo
Residencial	980	87,34%
Misto simples	135	12,03%
Misto duplex	2	0,18%
Serviço privado	1	0,09%
Institucional	4	0,36%
Total geral	1122	100,00%

Mapa 04: Uso e ocupação no Res. Novo Monte



Uso	Absoluto	Relativo
Residencial	324	93,67%
Misto simples	22	6,33%
Total geral	346	100,00%

Fonte: Elaboração Grupo de Pesquisa Cidades Contemporâneas, 2018.

Figura 01: Uso misto no Res. Natureza

Fonte: Fontenele, 2018.

Figura 02: Uso misto no Res. Alto da Floresta

Fonte: Fontenele, 2018.

Essas características podem ser explicadas pela dimensão do conjunto, ano de construção e proximidade com área urbana consolidada. Nesse sentido, o Residencial Natureza (Ceará-Mirim) é o mais antigo e o de maior escala, construído em 2011 com 1.155 habitações; os residenciais Clóvis Ferreira da Silva e Alto da Floresta (Nísia Floresta), mesmo tendo sido construídos no ano de 2013, se encontram em um local com quase nenhuma ligação à malha urbana e com grandes áreas dos entornos ocupadas por áreas vazias, motivando assim a mudança de uso dos imóveis. O conjunto Clóvis Ferreira, por ser mais bem localizado, comparado ao Conjunto Alto da Floresta, aparentemente supre a demanda deste segundo e da pequena malha urbana que o toca.

Em contrapartida, os empreendimentos localizados em Monte Alegre (Residencial Esperança e Residencial Novo Monte) e em São José do Mipibu, (Residencial Monte Pascoal), respectivamente dos anos de 2013, 2015 e 2015, possuem escala e estão interligados com a malha urbana consolidada. Apenas o Residencial Novo Monte tem uma escala intermediária quando analisado em relação aos seis conjuntos. No entanto, ele se configura como o mais novo empreendimento entregue, podendo essa ser uma possível explicação para a baixa mudança de uso.

Embora as explicações acima sejam plausíveis, não há como compreender a mudança de uso e ocupação sem observar as dinâmicas familiares. Assim, a pesquisa por questionário promovida pelo Grupo de Pesquisa Cidades Contemporâneas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, coordenada por Medeiros (2018), representa um acréscimo a esse debate e identifica outros motores para a mudança de uso do solo: a necessidade de ampliar o rendimento familiar e o desemprego. Moser (1998) defende que essas são estratégias das famílias urbanas de baixa renda para superar contextos de vulnerabilidade, utilizando a casa como um ativo socioeconômico.

Atrelada a essas questões encontra-se a flexibilidade das tipologias casa e do terreno, os quais possibilitam a realização de reformas e diferentes ocupações do solo. Ainda na pesquisa de Medeiros (2018), identificou-se que os empreendimentos aqui analisados apresentam baixo número de locação ou vendas (irregulares) dos imóveis. No residencial Esperança (Monte Alegre), entregue em 2013, 100% dos moradores são

os que foram contemplados pelo sorteio da CEF, não havendo casos de venda ou aluguel. A permanência dos beneficiários dá-se, dentre outros motivos, pela maior flexibilidade em realizar reformas: ampliação (37,4%), segurança (45,3%), comércio (9,5%), e restauração (7,9%). Essa situação demonstra a receptividade dos beneficiários em relação à tipologia habitacional, mas também indica que a padronização das casas não supre as especificidades das famílias.

Em suma, o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 na Região Metropolitana Não Funcional se mostra como motivador de uma urbanização forçada, promovida pelo mercado imobiliário e legitimada pelo Estado. Todavia, esta urbanização é caracterizada como precária, pois os entornos dos conjuntos aqui estudados, atrelados aos projetos de baixa qualidade (monofuncionalidade, padronização, grande escala, etc.), obrigam os moradores a adaptarem suas residências na tentativa de suprir suas necessidades cotidianas.

CONCLUSÃO

No contexto pesquisado, a política habitacional de interesse social atual – representada pelo Programa Minha Vida – Faixa 1 – tem trazido uma contribuição para a posse da casa por famílias de baixa renda, ainda que, no que diz respeito ao déficit, essa categoria não seja aquela de maior expressividade de provisão. Ademais, o programa tem contribuído, na RMNatal, para um processo de expansão urbana metropolitana por meio da atuação do mercado imobiliário corroborado com a permissão do Estado.

Nesse cenário, destacamos os municípios de médio e pequeno porte, os quais, em sua maioria, não fazem parte da metrópole funcional e estão longe das reais relações metropolitanas e grandes taxas de urbanização. Foi visto que todos os empreendimentos aqui pesquisados se encontram, de acordo com o Censo do IBGE (2010), em áreas rurais, o que proporcionou um aumento da malha urbana dos municípios em análise. Não obstante as infraestruturas urbanas básicas, como iluminação e água encanada, os entornos desses conjuntos não estavam preparados para suprir a demanda de serviços e infraestrutura gerada pela nova população. Assim, o programa produziu uma urbanização precária.

Ademais, o PMCMV - Faixa 1 também está atrelado a uma dinâmica de uso e de ocupação do solo com exploração quase exclusiva da renda da terra na modalidade absoluta, assemelhando-se à fase de atuação do Banco Nacional da Habitação. Os processos socioespaciais em curso ocorrem com menores níveis de desigualdade interna e a tipologia ‘casa’ permite novas estratégias para as famílias, com a utilização mista ou transformação total do imóvel. A observação dessas transformações revela dois tipos de processo: o primeiro é aquele no qual a mudança de uso é promovida indiretamente pelo Programa quando ele cria projetos de baixa qualidade e implementa conjuntos em locais desprovidos de infraestruturas e serviços; o segundo caracteriza-se pela flexibilidade de reformas disponível na tipologia casa e pelas necessidades familiares.

Com relação às mudanças de uso e ocupação do solo, as atividades econômicas identificadas compõem o circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2008) e estão ali para atender às expectativas de suprimento das demandas imediatas e realizar o

abastecimento de uma população de baixos rendimentos. São essas estruturas comerciais e de serviços que dão suporte aos novos bairros promovidos pelo programa, onde carecem ofertas de serviços de educação, saúde e mobilidade. A cartografia que se visualiza é a da resistência e da possibilidade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE NETA, T. C. Desafios da Governança no Contexto da Região Metropolitana de Natal. In: 13 Encontro de Ciências Sociais do Norte Nordeste, 2007, Maceió. 13 Encontro de Ciências Sociais do Norte Nordeste, 2007.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Caros amigos, p. 1-25, 2009.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. Teoria e debate, v. 82, n. Maio/Junho, p. 8-14, 2009.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. Encontro Nacional da ANPUR, v. 14, 2011.

CLEMENTINO, Maria; PESSOA, Zoraide. A RMNatal. Natal: uma metrópole em formação. Natal: FAPERN, 2009.

CRUZ, Luana Honório. Os caminhos do açúcar no Rio Grande do Norte: o papel dos engenhos na formação do território potiguar. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

DINIZ, Lincoln da Silva. As bodegas da cidade de Campina Grande: objetos de permanência e transformação do pequeno comércio no bairro de José Pinheiro. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

EUCLYDES, Fillipe Maciel; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; DE SOUZA MOREIRA, Vinicius. “Minha Casa, Minha Vida” oferta pública e o déficit habitacional. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa, 2017.

FERREIRA, Glenda Dantas. Produção habitacional, agentes e território: uma análise do programa minha casa, minha vida na região metropolitana de Natal (2009-2014). Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FERREIRA, Glenda Dantas; SOBRINHA, Maria Dulce Picanço Bentes. A produção habitacional na dinâmica de transformação do espaço metropolitano: atuação do PMCMV na RMNatal (2009-2014). XVII Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 2017.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição et al. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda de; Ferreira, Ângela Lúcia (editoras). Natal: Transformações na Ordem Urbana. Observatório das Metrópoles: Série Estudos Comparativos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica a política habitacional?. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (Coord). Que periferia é esta?: a localização e inserção urbana dos Conjuntos Minha Casa Minha Vida faixa 1, na Região Metropolitana de Natal/RN. PROPESQ: UFRN, 2018 [Pesquisa em andamento].
MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Maior, São Paulo, 27 maio 2009.
MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal. Natal: EDUFRN, 2018.
MOSER, Caroline. Reassessing urban poverty reduction strategies: The asset vulnerability framework. World development, v. 26, n. 1, p. 1-19, 1998.
RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.
RODRIGUES, Diana Araújo. CASA NOVA, VIDA NOVA? mobilidade urbana nos empreendimentos Minha Casa Minha Vida (faixa 1) na Região Metropolitana de Natal. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.
ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde Diplomatique Brasil. 5/3/09.
RUFINO, et al. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
RUFINO, Maria Beatriz. O imobiliário como frente de expansão da metrópole: contradicões na produção do espaço do Porto das Dunas. EURE (Santiago), v. 41, n. 124, p. 69-90, 2015.
SANTOS, Milton. O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2008.
SILVA NETO, Manoel Lemes. Extensores urbanos: o caso da cidade de São Paulo. 1990.
SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. O litoral e a metrópole dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na região metropolitana de Natal-RN. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.
SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P.; DANTAS, Glenda F. Organização social do território e formas de provisão de moradia. Natal: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
SILVA, Brunno Costa do Nascimento. Estatuto da Metrópole: como anda na RMNatal. 2017. 93f. (Graduação), Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Políticas Públicas, Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.
THERY, H. Novas Paisagens Urbanas do Programa Minha Casa, Minha Vida. Mercator-Revista de Geografia da UFC, v. 16, n. 1, 2017.

PRODUÇÃO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL E AGENTES: UM OLHAR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

Glenda Dantas Ferreira

Docente do Departamento de Gestão Pública/UFPB
Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Relações Estado-Sociedade e Políticas Públicas – NESPP/UFPB
Pesquisadora do Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal/RN
Email: glenda.dgp@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A crise internacional de 2008, originada no mercado de subprimes estadudinense, representou um marco importante na trajetória recente da política habitacional brasileira, em particular porque foi, no contexto dessa crise, que o Governo Federal desenhou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009. Na prática, a estruturação do PMCMV ocorreu baseada na combinação entre o componente econômico e o social, dado o duplo objetivo do programa: reduzir o déficit habitacional e mitigar os efeitos negativos relacionados à crise internacional. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013). No seu desenho, o PMCMV trouxe como foco prioritário a produção habitacional para famílias com renda entre 0 e 10 salários mínimos, organizadas em três faixas de renda (0 a 3; 3 a 6; e 6 a 10).

No processo de implementação do PMCMV, o poder público estimularia o deslocamento de capitais para o circuito secundário da economia, favorecendo a produção e o consumo da mercadoria habitação. Com o programa foram estabelecidas condições para o aumento da oferta de ativos fixos por parte do capital (mercadoria habitação, por exemplo) e para tornar a demanda solvável via a oferta de crédito subsidado.

Sob essas condições, o programa em exame foi executado em diversos municípios brasileiros, e o seu processo de implementação, de forma geral, originou um campo fértil para diversos estudos[74].

Nesse contexto, a definição do Programa Minha Casa, Minha Vida e o seu processo de implementação na Região Metropolitana de Natal (RMNatal) recolocaram questões de investigação acerca do tema da habitação de interesse social, em um quadro de intensa transformação da área de expansão urbana e metropolitana relacionada à produção habitacional no período recente, sobretudo entre os anos de 2000 e 2007 que, mesmo diante do quadro nacional de retração dos investimentos federais, verificou-se que o mercado imobiliário na RMNatal passou a se expandir a partir da articulação entre turismo e mercado de imóveis. Essa expansão teve como resultado primário a criação de um uma nova onda de urbanização no litoral, com efeitos significativos na metrópole.

Dentre as questões tem destaque na análise do PMCMV tem-se: (a) o papel dos agentes no processo de produção dos espaços urbano e metropolitano, evidenciando um nexo cada vez maior entre Estado e Capital, sendo esse o protagonista daquele processo; e (b) a centralidade do circuito secundário do capital na produção do imobiliário na contemporaneidade, enquanto questão teórica-analítica de fundo.

[74] Uma importante síntese desses estudos encontra-se reunida no livro *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis Estados Brasileiros*. Organizado por Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo e Maria Beatriz C. Rufino (2015), principal produto coletivo da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia. Tal Rede é formada por 11 núcleos de pesquisa de diversas instituições do país, que se reuniram por ocasião do Edital do CNPq/MCidades (CHAMADA MCTI/CNPQ/MCIDADES n. 11/2012) para avaliar o Programa Minha Casa, Minha Vida. Dentre os núcleos, estão: (1) LABCAM FAU-UFPA (RM Belém e Sudeste do Pará); (2) LEHAB DAU-UFC (RM Fortaleza); (3) LaHabitat DARQ – UFRN (RM Natal); (4) Praxis Escola de Arquitetura – UFMG (RM Belo Horizonte); (5) IPPUR-UFRJ (RM Rio de Janeiro); (6) CiHaBe PROURB-UFRJ (RM Rio de Janeiro); (7) Polis-SP; (8) NEMOS – CEDEPE – PUC-SP (RM São Paulo/Osasco); (9) LabCidade FAUUSP (RM São Paulo e RM Campinas); (10) IAU-USP São Carlos + PEABIRU (RM São Paulo); (11) IAU-USP São Carlos (Regiões administrativas de São Carlos e Ribeirão Preto).

Sendo assim, o presente estudo busca investigar o Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal/RN, visando examinar a produção de interesse social, assim como conhecer os agentes diretamente envolvidos no processo de implementação do PMCMV, suas características e formas de inserção no programa no período de 2009 a 2014. Parte-se do pressuposto de que a dinâmica do imobiliário formal, engendrada pelo PMCMV, tem influenciado no processo de organização socioespacial do território e nas condições gerais de produção do espaço urbano e metropolitano a partir do protagonismo dos agentes privados.

Para a consecução do objetivo do presente artigo tomou-se como referência principal a tese de doutorado de Ferreira (2016) que faz uma análise Minha Casa, Minha Vida na Metrópole Funcional[75] da RMNatal, examinando questões relacionadas à produção habitacional de interesse social e aos agentes que dela diretamente participaram, e aos efeitos dessa produção sobre o território.

O presente artigo se encontra estruturado em quatro partes, além dessa introdução. Na primeira, faz-se balanço da produção habitacional do Minha Casa, Minha Vida. Na segunda parte, discute-se a atuação dos agentes de Estado na implementação do programa em exame, a qual apresentou um caráter complementar em relação à privada. Na terceira, o foco recai sobre a atuação e as características dos agentes privados (imobiliário), principais protagonistas dessa implementação. Ferreira (2016) delimitou-se um universo de estudo formado por nove[76] empresas. Na última parte são apresentadas algumas conclusões.

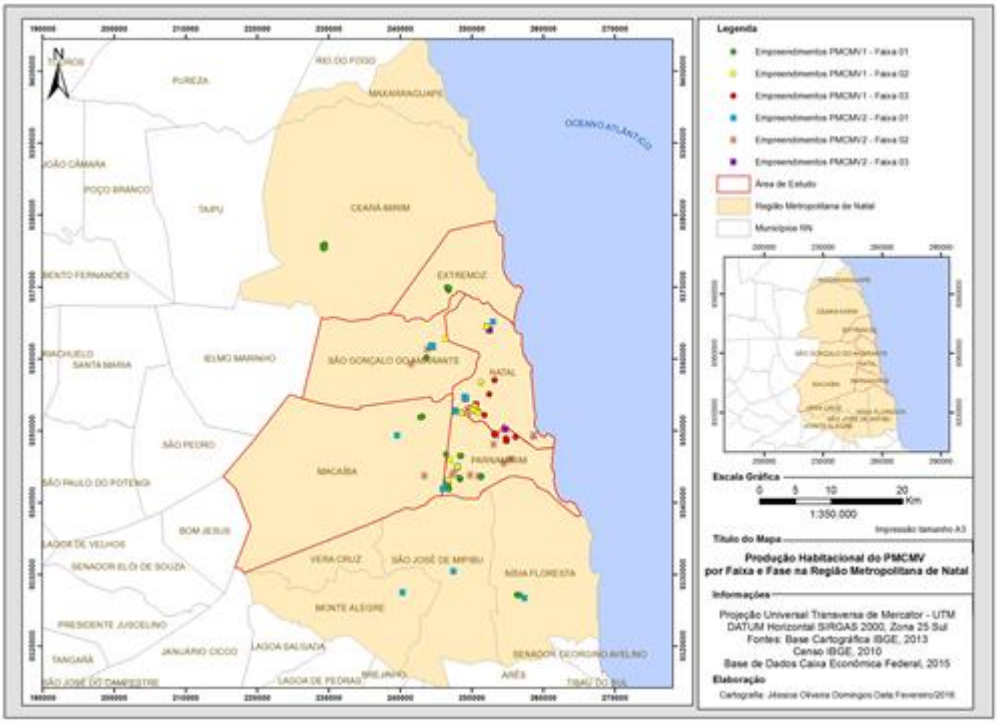
A PRODUÇÃO HABITACIONAL DO PMCMV NA RMNATAL: UM BALANÇO

No que se refere à produção habitacional do PMCMV na Região Metropolitana de Natal, dados da Caixa Econômica Federal (2015) indicaram que, no período de 2009 a 2014 (Fases 01 e 02 do PMCMV), foram contratados 370 empreendimentos na Região Metropolitana de Natal, dos quais 323 estão localizados na Metrópole Funcional. Nessa, considerando o período em tela, o total de empreendimentos correspondeu a aproximadamente 87,30% da produção total da RMNatal. Com relação à quantidade de empreendimentos produzidos, a variação da produção total na Metrópole Funcional foi de 275, considerando as duas fases do PMCMV.

Já distribuição espacial dos empreendimentos na Região Metropolitana de Natal por Faixas (01, 02 e 03) e Fases do PMCMV demostra a ocorrência de uma maior concentração da produção nos municípios de Natal e Parnamirim, justamente onde estão os maiores déficits habitacionais (BENTES SOBRINHA et al, 2015).

[75] A Metrópole Funcional da RMNatal é formada pelos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba.
[76] A investigação identificou a participação de 12 empresas na produção Faixa 01 do PMCMV, das quais foram selecionadas 09 para a serem pesquisadas, tendo como critério de escolha a existência de empreendimentos concluídos e entregues.

Figura 01: Localização da Produção Habitacional do PMCMV por Faixa e Fase na Região Metropolitana de Natal



Fonte: Ferreira, 2016.

No que se refere à produção habitacional Faixa 01 no âmbito do PMCMV, destaca-se que foram produzidos 51 empreendimentos na RMNatal, dos quais 41 estão localizados nos municípios que compõe a Metrópole Funcional. Desse universo de 41, as empresas estudadas por Ferreira (2016) foram responsáveis por 87,80% da produção de toda a Metrópole Funcional. A tabela a seguir apresenta dados sobre déficit e produção de interesse social nos municípios da Metrópole Funcional.

Tabela 01: Déficit Habitacional (0 a 3 s.m.) e Produção do PMCMV (0 a 3 s.m.) por município e na Metrópole Funcional

Município	Déficit Habitacional (0 a 3 SM) - UH	Produção do PMCMV (0 a 3 SM) – UH	% da produção de UH em relação ao déficit (0 a 3 SM)
Extremoz	614	790	128,66
Macaíba	1.443	1.443	100,00
Natal	22.185	2.864	12,91
Parnamirim	5.671	5.488	96,77
São Gonçalo do Amarante	2.155	2.105	97,68
Metrópole Funcional	**32.068**	**12.690**	**39,57**

Fonte: FERREIRA, 2016.

Os dados da tabela 01 colocam em evidência a dificuldade que municípios têm de produzir quantidades elevadas de unidades habitacionais, em particular onde o preço

solo urbano é mais elevado. Nesses casos, há pouco interesse por parte das empresas em produzirem empreendimentos Faixa 01, sobretudo porque há uma tendência de elas obterem um menor sobrelucro de localização e de promoção, ainda mais quando se considera a existência de um valor limite máximo de repasse por unidade, que inclui a aquisição do terreno e a construção do empreendimento. Logo, as empresas buscam produzir em áreas mais distantes, consequentemente os municípios com os maiores déficits acabam apresentando uma produção aquém da sua necessidade de reposição e incremento do estoque de moradias (FERREIRA, 2016).

Ainda com relação à produção do PMCMV na RMNatal, Dulce Bentes Sobrinha et al (2015, p. 347) afirmam que:

> a produção do PMCMV na RMNatal, representou, entre outros, um aumento de intensidade na produção da moradia social (Faixa 1) e o reposicionamento do mercado imobiliário para os segmentos médios (Faixa 2 e 3), atuantes na escala metropolitana, com efeitos na escala intraurbana. Tais efeitos de escala representam, ao mesmo tempo, a continuidade e o acirramento das tendências de ocupação do solo urbano (extensiva e intensivamente) pré-existentes, em especial nas áreas contíguas ao Polo (Natal). Em primeiro plano, tais características, podem sugerir inovação originada pelo PMCMV nas características socioespaciais da RMNatal; entretanto, a presente pesquisa permitiu compreender que, de fato, há dois sentidos aparentemente contraditórios dessa produção – por um lado, a intensidade referente à Faixa 1, em municípios metropolitanos, responde aos interesses de uma estrutura fundiária herdada das etapas da urbanização da RMNatal, ou seja, reproduz, em curto tempo, os efeitos da segregação e da desigualdade, historicamente desenvolvidos na metrópole; por outro lado, aproximou o tema da moradia social dos grupos sociais mais vulneráveis, em especial daqueles que estavam fora do mercado. p. 2754

Em síntese, no que se refere à distribuição dos empreendimentos de interesse social na Região Metropolitana de Natal, pode-se concluir que: a) ocorreu a formação de uma zona de concentração em Parnamirim, em uma porção do território que poderá exercer influência na expansão desse município em direção aos de São José do Mipibu e Nísia Floresta, bem como reforçar o níveis de integração entre eles; b) a integração funcional entre os municípios de Natal e Macaíba, na porção oeste da capital, foi mantinda, inclusive com reforço dessa integração em decorrência da concentração em empreendimentos na referida porção; e c) verificou-se, ainda, a emergência de uma zona de integração intermunicipal, mediada pela produção de interesse social do PMCMV, entre os municípios de Macaíba e Parnamirim, em decorrência da implantação dos empreendimentos Minha Santa no primeiro município e Ilhas do Pacifico e Vida Nova, no segundo (FERREIRA, 2016).

Por fim, observa-se que essas zonas de concentração da produção da habitação de interesse social, relacionada aos investimentos do PMCMV, podem ser tomadas como referência sócioterriorial para o desenvolvimento de novas ações por parte dos municípios tendo em vista a adoção de um planejamento urbano integrado, fundamental

à efetivação da habitação adequada a partir de uma perspectiva metropolitana (FERREIRA, 2016).

OS AGENTES DO ESTADO E O PMCMV NA RMNATAL: NOTAS SOBRE UMA ATUAÇÃO COMPLEMENTAR

Nesta parte busca-se examinar o papel desempenhado pelos agentes do Estado no processo de implementação do PMCMV, com foco nos municípios da Metrópole Funcional da RMNatal, quais sejam: Natal (Polo), Parnamirim, Macaíba, Extremoz e São Gonçalo do Amarante. Para tanto, conforme observado na Introdução, foram resgatadas algumas análises centrais abordadas por Ferreira (2016) no seu estudo sobre a produção habitacional de interesse social do PMCMV na Região Metropolitana de Natal. Tais análises se relacionam com questões político-administrativas, gerenciais e gestionárias que demarcaram a inserção daqueles agentes na implementação do referido programa.

As entrevistas realizadas com os representantes daqueles municípios revelaram, conforme destacado por Ferreira (2016), a existência de um quadro, no mínimo preocupante, com relação às condições técnicas e institucionais necessárias à viabilização do adequado processo de implementação do programa. A autora verificou-se que as secretarias possuem quantidade reduzida de profissionais para atender à demanda que em tese é requerida para uma política multifacetada como é o caso da habitação. Adicione ainda o fato de que muitas dessas secretarias são responsáveis não apenas por essa política, mas também pela de regularização fundiária e de saneamento. Embora exista relação entre essas políticas, observa-se que, na prática, não há um adequado diálogo entre elas na implementação do PMCMV, dentro de uma mesma secretaria.

Destaca-se, ainda, a frequente tensão entre as áreas de engenharia e do social que nem sempre caminham juntas no ciclo do projeto e/ou programa. Como evidência concreta disso tem-se o fato de que, conforme demostrado por Ferreira (2016), nenhum município da Metrópole Funcional havia realizado o Trabalho Técnico Social com as famílias beneficiárias dos empreendimentos[77], mesmo sendo exigido nos normativos do PMCMV.

Além da fragilidade dos arranjos institucionais e técnicos e dos desdobramentos relacionados a isso, destaca-se, ainda, que o quadro geral de implementação desse programa se agrava em decorrência da ausência de articulação entre a política urbana e a política habitacional, apesar da existência, na maioria dos municípios, de Plano Diretor e de Plano de Habitação. Com relação a isso, Ferreira (2016) constatou que as formas de articulação entre as secretarias se limitam ao compartilhamento de algumas atividades com o fito de viabilizar a aprovação dos projetos do PMCMV, desconsiderando a necessidade de estruturar a política pública na área de desenvolvimento urbano para que ela pudesse dar o adequado suporte à implementação do programa.

Na realidade, os instrumentos de planejamento e gestão urbana continuaram sendo implementados de forma isolada. Tal prática concorre para o logro de resultados

[77] Ferreira (2016) analisou 13 empreendimentos de 05 municípios na Região Metropolitana de Natal, de um total de 51 empreendimentos contratados.

negativos no âmbito do PMCMV no que se refere à efetivação da moradia digna, conforme demostrou estudo realizado por Silva, Bentes Sobrinha e Ferreira (2015).

No limite, a produção de moradias em áreas adequadas e bem localizadas ainda permanece como um desafio em termos de planejamento e gestão da política urbana. Com relação a isso, Pequeno e Rosa (2015, p. 145), ao problematizarem a questão da articulação entes as políticas destacam:

> Referente à política urbana, é muito baixa a efetividade da legis- lação urbanística na definição das áreas para o PMCMV, e não se fala no uso de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Reitera-se a falta de interação entre as políticas urbana e habitacional, quando se contrapõem os planos diretores municipais e os planos habitacionais de interesse social. Pior ainda é a situação dos municípios metropolitanos. Na ausência de articulação entre os planos diretores municipais, antevê-se o surgimento de problemas na implantação de conjuntos periféricos situados em áreas limítrofes, a ressaltar a necessidade de planos de expansão urbana e habitacional metropolitano.

Apesar de estarem analisando a Região Metropolitana de Fortaleza, as conclusões destacadas pelos autores têm validade para a maioria dos municípios que contam com investimentos do PMCMV. De qualquer forma, não existem evidências de que as prefeituras conseguiriam implementar um modelo de política pública de habitação que não reforçasse a lógica capitalista de produção da moradia, e priorizasse o enfrentamento da questão fundiária, condição essencial para a produção habitacional em áreas urbanizadas e bem localizadas. Neste sentido, Botelho (2007, p. 40-41) chama a atenção para o fato de que:

> A provisão estatal de moradia, ao concentrar-se nas camadas mais pobres da população, corre o risco, se não forem tomadas as devidas precauções por parte das autoridades responsáveis, de acentuar a segregação dos pobres, pois a liberalização e a desregulamentação do mercado imobiliário, bem como a concentração de concessão de subsídios à produção habitacional para as camadas de renda mais baixa tem o efeito perverso de acentuar a segregação socioespacial, ao confinar a população que depende dos recursos estatais em áreas pouco valorizadas e/ou distantes das áreas de consumo e emprego.

Considerando que para os capitais imobiliário e fundiário o uso e a transformação do espaço urbano são objetos do lucro (RIBEIRO, 1997), a tendência é que, no processo de produção habitacional mediada pela produção do espaço, os capitais busquem realizar seus investimentos cujos ganhos econômicos sejam maiores. Essa dinâmica dos agentes pode, em alguma medida, ser influenciada pelas articulações com o Estado, ou pela ausência dessas. Nesta perspectiva, o trabalho realizado por Ferreira (2016) constatou um reforço dessa articulação mediada pela elaboração de legislações tributárias específicas direcionadas para o setor imobiliário baseadas na concessão de isenções totais ou parciais de impostos e/ou taxas municipais para as empresas do setor a construção civil que atuem na Faixa 01 do MCMV.

Ao abordar o papel das prefeituras no âmbito do PMCMV, Carvalho (2015, p. 153) destacou que:

> O PMCMV diminuiu a participação da prefeitura municipal no que se refere à gestão das obras, fortalecendo a função de realização do trabalho técnico social e o fornecimento de demanda habitacional. Sendo de sua responsabilidade o trabalho técnico, mas não a obra (compra do terreno, contratação da construtora, acompanhamento técnico), esta é a ação da prefeitura que talvez mais se destaque. De fato, a prefeitura se mostrou fundamental nas negociações com a construtora para a produção habitacional, antecedendo o processo com a CEF. Essas negociações, entretanto, não ganharam visibilidade, já que a contratação pode ser feita diretamente com o banco e não há processos públicos de escolha das empresas.

Em linhas gerais, a fragilidade institucional dos municípios e o protagonismo do setor privado na condução da política habitacional, sobretudo na contemporaneidade, indicam como tendência o agravamento do quadro sóciespacial relacionado à periferização, conforme abordaram Rufino (2015) e Ferreira (2016) ao refletirem sobre a arquitetura e os agentes que atuam no processo de implementação do PMCMV.

Fica evidente, portanto, a pouca capacidade que os municípios possuem de interferirem na decisão locacional, aspecto esse que reforça a permanência de um padrão periférico de ocupação do espaço urbano e metropolitano. Ferreira (2016) demostrou, a partir das entrevistas com os agentes privados, que não houve qualquer interferência do município naquela decisão, apesar de existirem instrumentos que poderiam o poder público municipal. Na verdade, os gestores possuem uma compreensão equivoca no que se refere à ideia de moradia adequada. Ou seja, para eles o simples cumprimento dos normativos do PMCMV é o fator essencial, e praticamente o único, a garantir a efetivação daquela, e a realidade concreta demostrou que não. É preciso ir além dos normativos e enfrentar a complexidade do processo de produção social do espaço na sua relação com a habitação.

OS AGENTES IMOBILIÁRIOS E O SEU PROTAGONISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV NA RMNATAL

Essa parte trata dos agentes imobiliários que atuaram diretamente na produção habitacional Faixa 01 do Programa Minha Casa, Minha Vida. Para tanto, toma-se como referência, a exemplo do que fora realizado no item anterior, o trabalho desenvolvido por Ferreira (2016). Nesse sentido, resgata-se, aqui, as principais características das empresas, suas formas de produção e de gestão. No referido trabalho, a autora delimitou um universo formado por nove[78] empresas que aturaram na Metrópole Funcional no período entre 2009 e 2014.

[78] A investigação realizada por Ferreira (2016) identificou a participação de 12 empresas na produção Faixa 01 do PMCMV, das quais a autora seleciou 09 para a serem pesquisadas, na medida em que adotou como critério de escolha a existência de empreendimentos concluídos e entregues. Foram as seguintes empresas pesquisadas: (i) Construtora Borges e Santos; (ii) Construtora Cageo Ltda; (iii) Construtora Monte Neto; (iv) Marco Engenharia e Consultoria Ltda; (v) Tecnart Engenharia Comércio e Indústria Ltda; (vi) Zeta Construção Civil Ltda; (vii) Módulo Incorporações e Construções Ltda; (viii) M & K Comércio e Construções Ltda.; e (ix) CSM Construções Serviços e Materiais Ltda.

Com base nas entrevistas realizadas, Ferreira (2016) compôs um quadro a partir do qual é possível conhecer as empresas, considerando as seguintes variáveis: i) identificação geral; ii) atuação; e iii) banco de terrenos. A escolha por esses itens se justifica na medida em que permitem compreender as principais características das empresas, assim como fornecem indícios acerca das tendências de consolidação e/ou expansão da inserção territorial daquelas empresas, favorecida pelo PMCMV. O referido quadro é reproduzido parcialmente a seguir.

Quadro 01: Radiografia das Empresas

EMPRESAS	ATUAÇÃO			BANCO DE TERRENOS	
	Renda	Segmento	Onde	Possui	Onde
Construtora Cageo Ltda	Baixa	Imobiliário e Obras Públicas	Região Metropolitana e Interior do RN	Sim	São Gonçalo do Amarante e Monte Alegre. Prospectando terrenos em Nísia Floresta e São José do Mipibu
CSM Construções Serviços e Materiais Ltda.	Média e Média Alta	Imobiliário e Obras Privadas	Natal	Não	
Construtora Borges e Santos	Média Baixa, Média e Alta	Imobiliário	Alagoas, Paraíba e RN (Região Metropolitana de Natal e Mossoró)	Sim	Natal, São Gonçalo e Parnamirim
Construtora Monte Neto	Média e Média Alta	Imobiliário e Obras Privadas	RN (Natal), Pernambuco, Ceará e Paraíba	Sim	Natal, São José de Mipibu e Goianinha
Marco Engenharia e Consultoria Ltda.	Média Baixa	Imobiliário e Obras Privadas e Públicas	RN (Região Metropolitana de Natal e Goianinha)	Sim	Natal, Parnamirim, Macaíba
M & K Comércio e Construções Ltda.	Média Baixa	Obras Públicas e Imobiliário	RN (Região Metropolitana de Natal e Mossoró)	Sim	Natal, Parnamirim, Macaíba
Módulo Incorporações e Construções Ltda.	Média e Média Alta	Imobiliário	Natal e Mossoró	Sim	São Gonçalo do Amarante
Tecnart Engenharia Comércio e Indústria Ltda	Média Baixa, Média e Alta	Imobiliário e Obras Privadas e Públicas	Região Metropolitana de Natal	Não	
Zeta Construção Civil Ltda.	Média e Alta	Imobiliário	RN (Natal e Tibau do Sul) e Pernambuco	Sim	Natal

Fonte: FERREIRA (2016).

De maneira geral, pode-se constatar que as empresas são relativamente novas, pois a maioria foi criada na década de 1990, período importante na transição da política habitacional no Brasil após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH). Sublinha-se que algumas dessas empresas se inseriram nos ciclos das Incorporações Imobiliárias (1982-1990) e dos Condomínios Fechados/Autofinanciamentos (1990-2000), contudo somente a Tecnart Engenharia Comércio e Indústria Ltda. atuou no ciclo anterior

(Produção Estatal via BNH, produzindo via INOCOOPs para famílias de rendimentos superiores). A referida empresa, assim como a Módulo Incorporações e Construções Ltda e a Construtora Borges e Santos, atuou no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), produzindo para diferentes faixas.

No que se refere às faixas de rendas de atuação das empresas, a maioria atua fortemente no mercado privado da moradia, primeiro. Segundo, concentram sua produção nos municípios de Natal e de Parnamirim. Por fim, os produtos imobiliários desenvolvidos por essas empresas têm como foco prioritário as famílias de rendimentos médios e altos. São empresas que têm uma **média de 20 de existência** e na história de sua fundação **são de origem familiar ou societária**.

No que se refere à **origem do capital** para a realização dos investimentos imobiliários, Ferreira (2016) constatou que predomina o uso de capital próprio, por vezes combinado com financiamento bancário. Como a maioria das empresas atua intensivamente no submercado monopolista da moradia, o aspecto da lucratividade se encontra mais diretamente associado ao processo de circulação de capital-mercadoria. Tal atuação se expressa na oferta de empreendimentos de pequeno e médio porte, com variação entre 08 e 120 no número de unidades habitacionais. Os **produtos imobiliários** ofertados por essas empresas possuem uma diversidade de tamanhos, sendo que a maioria deles tem tamanho superior a 100m^2, alguns com até quase 240 m^2. Ou seja, são produtos cujos tamanhos se revelam cerca de cinco vezes maior que o padrão MCMV Faixa 01 (FERREIRA, 2016).

Com relação à existência de **banco de terrenos**, apenas duas empresas afirmaram não o possuir: Tecnart Engenharia Comércio e Indústria Ltda e CSM Construções Serviços e Materiais Ltda. As demais empresas possuem terrenos em municípios da Metrópole Funcional, o que é um fator importante quando da emergência de novos ciclos imobiliários. Destaca-se, ainda, que existe um movimento de algumas empresas no sentido de adquirir terrenos fora da Metrópole Funcional, principalmente nos municípios de Monte Alegre, São José do Mipibu, Goianinha e Nísia Floresta[79]. Certamente, o ciclo imobiliário engendrado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida fez com que o preço da terra se tornasse mais elevado nos municípios de Metrópole Funcional, deslocando a demanda por terrenos mais baratos para fora dela (FERREIRA, 2016).

Indubitavelmente, os investimentos no âmbito do Minha Casa, Minha Vida representaram uma oportunidade ímpar para que as empresas locais/regionais dessem continuidade à sua atuação no mercado da Região Metropolitana de Natal, particularmente em um quadro marcado pela reestruturação do imobiliário no Brasil, que fez com que diversas empresas nacionais, algumas delas com capital aberto em Bolsa de Valores, ampliassem a sua atuação em termos regionais, como é o caso da MRV. Diante desse quadro relativamente desfavorável, as empresas locais/regionais inovaram nas estratégias de atuação, seja ofertando produtos para faixas de rendimentos inferiores, seja deslocamento a sua atuação para fora do eixo Natal-Parnamirim. Ou até mesmo mantendo a atuação nesses municípios, mas deslocando

[79] Destaca-se, ainda, que o município de Nísia Floresta foi um dos que mais recepcionou investimentos imobiliários no ciclo do imobiliário-turístico.

os investimentos para bairros onde o custo do fator terra era menor quando comparado com as áreas tradicionais de recepção de inverções por parte dos agentes privados locais/regionais (FERREIRA, 2016).

Conforme observadao anteriormente, foram produzidos 51 empreendimentos na RMNatal, dos quais 41 se localizam na Metrópole Funcional. Nesse contexto, destaca-se que parte significativa dessa produção se encontra concentrada em operações imobiliárias realizadas pela Construtora Borges e Santos, conforme pode ser observado na Tabela 02. Essa construtora é do estado de Alagoas, mas atua na RMNatal desde o período do PAR, anos 2000. Os investimentos estão concentrados nos municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, ambos com 06 empreendimentos Faixa 01. Somadas, as empresas estudas por Ferreira (2016) produziram nos municípios da Metrópole Funcional 36 empreendimentos e 11.522 unidades habitacionais.

Tabela 02: Produção Habitacional de Interesse Social por Empresa na Metrópole Funcional da RMNatal (%)

Empresas	Produção Habitacional de Interesse Social na Metrópole Funcional	
	% de Empreendimentos	% de Unidades
Construtora Borges e Santos	33,33	40,20
Construtora Monte Neto	11,11	7,48
CMS Construções, Serviços e Materiais Ltda.	2,78	4,34
M&K Comércio e Construções	11,11	16,39
Marco Engenharia e Consultoria Ltda.	8,33	5,59
Módulo Incorporações e Construções Ltda.	8,33	7,33
Tecnart Engenharia, Comércio e Indústria Ltda.	11,11	7,60
Zeta Construção Civil Ltda.	11,11	7,57
Construtora Cageo Ltda.	2,78	3,50
Total	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborado pela Autora a partir da Base de Dados SIAFI-PMCMV/CEF (2015) e da Prefeitura Municipal de Macaíba e da Construtora Cageo Ltda (Empreendimento Campina), considerando apenas o total produzido pelas empresas estudadas.

Outro aspecto que chama atenção, no exame da atuação dos agentes imobiliários, é a forma como algumas empresas se organizaram para produzirem seus empreendimentos. Com relação a isso, Ferreira (2016), ao analisar a atuação dos agentes privados no contexto do PMCMV, verificou a ocorrência de dois *modus operandi* relacionados à lógica de produção capitalista da moradia. O primeiro, mais clássico, se caracteriza por uma lógica produtiva individual, ou seja, a empresa não estabelece nenhum tipo de associação com outras para a consecução daquela produção. Nesse caso, riscos, vantagens e garantias associadas à essa produção impactam, como um todo, na empresa, isoladamente. O segundo *modus operandi* se revela diferenciado do

anterior, na medida em que a associação de empresas caracteriza a sua prática. Nesse sentido, as empresas se organizam a partir de um tipo de "formato" de cooperativas, e com base nele decidem suas estratégias a partir do estabelecimento de procedimentos comuns que atendem aos interesses de todas as empresas envolvidas.

Na experiência do PMCMV na RMNatal, quatro empresas (Marco Engenharia e Consultoria Ltda., Tecnart Engenharia, Comércio e Indústria Ltda., Zeta Construção Civil Ltda. e Construtora Monte Neto) atuaram a partir de um "formato" de cooperativa. Ou seja, operaram em conjunto na aquisição de terrenos, definição de projetos, compra de insumos para a construção e na estruturação dos processos produtivos, etc. Esse formato proporcionou ganhos de escala e redução custos nas operações realizadas por essas empresas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão acerca do papel dos agentes na implementação do Programa Minha Casa, Minha na Região Metropolitana de Natal contribuiu para a compreensão, à luz de uma experiência concreta, de que a atuação do Estado ela ocorre em níveis distintos, nem sempre conectados. Nesse sentido, o Governo Federal atua de forma mais ampliada a partir da definição de condições concretas para a produção habitacional, de modo a viabilizar a oferta e o consumo da mercadoria habitação.

No nível mais específico, reservado aos municípios promover a articulação entre os instrumentos de planejamento e de gestão da política habitacional e o território sobre o qual tais instrumentos incidem. Entretanto, o que se tem observado é a impossibilidade de se romper com a lógica capitalista do poder, em favor da efetivação da moradia adequada. Além de não romper, há o reforço do nexo Estado-capitais, o que na experiência da Metrópole Funcional foi demostrando, por exemplo, com a concessão de benefícios fiscais para empresas que produziram no âmbito do PMCMV.

Em complemento, entende-se que há uma forte tendência de que a produção habitacional continue se localizando em áreas cada vez mais distantes e desprovidas de infraestrutura e equipamentos de uso coletivo, onde o preço do solo urbano é inferior, porém as condições de inserção urbana são precárias. Tal tendência explicita, no território, a desarticulação entre as políticas urbana e habitacional. Como o poder público ainda não conseguiu avançar no enfrentamento do problema fundiário pode-se dizer que a disputa dos capitais pelos efeitos úteis de aglomeração e pelos sobrelucros de localização continuará influenciando de modo decisivo no mercado da habitação, assim como na organização socioespacial do território e, mais especificamente, na forma de como as famílias acessam à cidade, e nas condições desse acesso (FERREIRA, 2016).

O exame da dinâmica engendrada pelo PMCMV no contexto metropolitano revela que houve, em parte, inovações na base dos interesses econômicos dos capitais imobiliários, tendo ocorrido mudanças nas práticas da rede empresarial pré-existente. Como evidência disso tem-se a introdução de novos processos e produtos nas estratégias de atuação dos agentes privados. Em decorrência disso, constatou-se a ampliação do raio atuação desses para em direção a outros municípios metropolitanos, não ficando mais restritos a Natal e a Parnamirim, onde tradicionalmente atuavam,

possibilitando àqueles municípios alcançarem um novo patamar na estruturação dos seus respectivos imobiliários.

Na prática, ocorreu o acionamento do mercado de terras para além dos limites de Natal (cidade polo), com uma intensiva valorização desse mercado nas áreas periféricas, assim como uma diversificação da distribuição espacial dos grupos sociais mediada pela renda, fortalecendo ainda mais o processo de metropolização.

No caso da produção capitalista da habitação, os impasses relacionados ao imobiliário envolvem seus processos (particularidades da produção) e seus produtos. O seu valor de uso encontra-se determinado pela sua articulação com os demais objetos integrantes do sistema espacial. No setor imobiliário, a localização no espaço urbano assume, portanto, importância crucial na diferenciação do valor de troca e do valor de uso da mercadoria habitação.

Para além dessa nova regionalização por parte das empresas, o MCMV também exigiu, para o acesso aos seus recursos, produtos imobiliários diferentes. Ou seja, as empresas teriam que produzir empreendimentos para famílias de interesse social (0 a 3 salários mínimos), perfil de renda completamente diferente daquele que os agentes privados, na sua carteira de negócios, contemplavam. Em alguma medida, ou as empresas aderiam ao esse novo ciclo do imobiliário e aos seus recursos e às suas regras, ou então ficariam bastante vulneráveis diante da concorrência de novas empresas que passaram a atuar no mercado na RMNatal. E, nesse sentido, a emergência do PMCMV representou uma oportunidade para que as empresas locais pudessem obter um fôlego adicional para encarar a dinâmica recente do imobiliário na Região Metropolitana de Natal.

Com relação ao PMCMV, de forma geral, pode-se dizer que diante de um quadro de retração de investimentos em habitação no país, ele surgiu como uma oportunidade para que os municípios pudessem enfrentar o problema do déficit habitacional. No entanto, tem-se observado que a implementação do referido programa, em diversas cidades e regiões metropolitanas, vem provocando uma gama de efeitos negativos relacionados à arquitetura do programa e às formas de atuação dos agentes, em particular quando se considera o protagonismo do setor privado.

Ferreira (2016) destaca que apesar da importância evidenciada do PMCMV na retomada dos investimentos habitacionais, a questão da habitação na escala metropolitana permanece intocada enquanto que o processo de metropolização vem colocando desafios cada vez mais complexos no que tange à efetivação da moradia adequada. Além disso, a autora destaca que a habitação de interesse social alcançou contornos mais explícitos de mercadoria especial, ocupando cada vez mais um lugar de destaque no setor econômico, inclusive atraindo novos agentes imobiliários que, tradicionalmente, não ofertavam produtos para famílias de rendimentos inferiores, nem atuavam fora do Polo da RMNatal.

Tais agentes têm avançando na sua inserção metropolitana, assim como redefinido sua atuação na escala intraurbana, seja na produção habitacional, seja na aquisição de terrenos para serem utilizados em ciclos de investimentos futuros. Ferreirara (2016) afirma que os capitalistas estão se movimentando, observando e acompanhando a dinâmica metropolitana como forma de orientar suas estratégias de ação e de aproveitar as oportunidades com vistas à criação de condições adequadas

para a acumulação de capital. O poder público, por sua vez, tem relegado para segundo plano o planejamento e a gestão em uma perspectiva multiescalar, ambos fundamentais na organização social do território e na estruturação do processo de desenvolvimento urbano e metropolitano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce. Picanço; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso; TINOCO, Marcelo Bezerra Melo; GUERRA, Eliana Costa; FERREIRA, Glenda Dantas; SILVA, Francis Lindayane; Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial. In SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap.12, p. 323-352.

BOTELHO, A. A Produção do Espaço e da Moradia através das Práticas do Setor Imobiliário: Três Casos Paulistanos. Cidades, v. 4, n. 6, p. 11-43, 2007.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 nos da política habitacional no Brasil. In CARDOSO, Adauto Lúcio (Org). O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013. Cap. 2, p. 17-65.

_____; ARAGÃO, T. A; ARAÚJO, F. de S. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do Espaço Metropolitano. In XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos do XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, páginas. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf. Acesso em: 15 mar. de 2012.

CARVALHO, Huana Assanuma Ota de. A Caixa Econômica Federal como agente da política habitacional: um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba. 200 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.

CLEMENTINO, M. do L. M.; Ferreira, A. L. Caminhos para se pensar a metropolização de Natal: questões, hipóteses e referências. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.). Natal: Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. Introdutório, p. 19-42.

FERREIRA, A. L. De la producción del espacio urbano e la creación de territórios en la ciudad: un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal, Brasil. 1996. 586f. Tese de Doutorado (Doutorado en Geografía). Universitat de Barcelona, Barcelona. 1996.

FERREIRA, G. D. Produção Habitacional, Agentes e Território: uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal (2009-2014). 2016.303f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FIX, M. de A. B.; ARANTES, P. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Julho, 2009. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-

governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68. Acesso em: 05 ago. de 2011.
PEQUENO, R.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap.06, p. 131-164.
QUEIROZ, L. A. P. da C. Incorporações Imobiliárias: Ciclos, Financeirização e Dinâmica Espacial em Natal/RN. 2012. 271f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.
RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.
ROMAGNOLI, A. J. O “Programa Minha Casa, Minha Vida” na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos. 2012. 141f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.
RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap.03, p. 51-70.
SILVA, A. F. C. da; BENTES SOBRINHA, M. D. P.; FERREIRA, G. D. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.). Natal: Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 8, p. 262-292.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA FAIXA 1 NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA-PR: HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO E A RELAÇÃO COM O SOLO URBANO

Érika Poleto Ferreira

Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná
Bolsista CAPES pelo Observatório das Metrópoles na Linha 02 - Direito à cidade na metrópole: bem-estar urbano e oportunidades.
E-mail: erikapoletoferreira@gmail.com

RESUMO

A necessidade de romper com a produção habitacional em áreas menos valorizadas e urbanisticamente precárias da cidade é imperativa à qualidade de vida da população e a promoção da justiça social. A Região Metropolitana de Curitiba (RMC), bem como grande parte das regiões metropolitanas do país, caracteriza-se pelo espraiamento da malha urbana, muitas vezes acentuado pela inserção insatisfatória dos empreendimentos habitacionais. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) vincula-se à hegemonia do mercado da construção civil na produção habitacional, que prioriza lucratividade própria deste ramo da atividade econômica. Para tanto, a disputa pelo lucro a partir do preço do terreno é a variável de maior relevância, procedimento que constitui a principal relação da habitação social de mercado com o solo urbano. O presente artigo trata da causa e dos resultados do processo de relegar a produção habitacional para o mercado imobiliário utilizando como fundamento a identificação e analise da produção da Faixa 1 do PMCMV na RMC, e as etapas de produção e lucratividade das construtoras dentro do Programa.

INTRODUÇÃO

A fim de compreender a natureza dos processos realizados pelos agentes envolvidos na produção habitacional social na metrópole de Curitiba e avaliar seus impactos na cidade, o presente artigo busca discutir a relação da habitação social de mercado com o solo urbano utilizando como recorte analítico, espacial e temporal a produção habitacional do PMCMV Faixa 1 da RMC, entre os anos de 2009 e 2014, priorizando os municípios no entorno à cidade polo. Essa priorização deriva do volume de produção, e a maior confluência entre mercado imobiliário e poder público.

De modo a compreender a produção habitacional do PMCMV Faixa 1 na metrópole curitibana, o artigo estrutura-se: (i) na revisão do referencial crítico e teórico da relação entre a ação conjunta entre o Estado e o mercado imobiliário na provisão de moradia e, consequentemente, na transformação do espaço urbano, para fundamentar a discussão do problema; (ii) no levantamento e análise de dados relativos a produção do PMCMV Faixa 1 na RMC, bem como da adequação dessa produção frente ao déficit habitacional; (iii) na compreensão da lógica de lucratividade que define a produção das construtoras dentro do Programa, o preço do terreno como variável de maior destaque, e a inserção do empreendimento; (iv) por fim, explicitar porque a produção habitacional de interesse social na RMC resultou em inserções urbanas precárias, como na maioria das capitais do país, e no aumento do preço da terra nos espaços em que se inseriram.

ESTADO E MERCADO E O PMCMV

No Brasil o modelo de produção de cidade adotado, conformado pela lógica da produção capitalista, tem sua gênese marcada na industrialização do país, a partir da década de 1930, consequentemente estruturando as políticas de produção habitacional de interesse social. Essa forma de produzir cidade tem como resultante um padrão desigual de urbanização, apresentado pelo alto índice de espraiamento da malha urbana, onde a população de menor renda ocupa locais de precariedade urbanística, com pouca ou nenhuma diversidade funcional e grande homogeneidade social. Essas características foram reforçadas ao longo da história da habitação social em diversas

iniciativas de caráter nacional, desde o Banco Nacional de Habitação – BNH. (BONDUKI, 2004; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; VILLAÇA, 1986)

A atuação conjunta do Estado e do mercado imobiliário na transformação do espaço urbano, ocorre em diversas instâncias, permitindo que a iniciativa privada se aproprie dela vantajosamente através de ações como mudanças de zoneamento, construções de infraestrutura, ou subsídio direto à construção civil. Denizo (2013) aponta, que desde o início, a produção habitacional pelo Estado brasileiro vincula-se à concepção de que obras habitacionais para população de baixa renda podem equacionar problemas estruturais e impulsionar a cadeia produtiva da construção civil. De acordo com a autora, o estímulo do Estado à produção habitacional gera demandas, aumenta a produção, consumo, empregos, e, consequentemente, a economia do país.

A crise econômico-financeira internacional que se projetou no plano nacional no final de 1970 formulou a ideia da transformação do papel dos governos de provedores de habitação, para facilitadores da expansão dos mercados privados, a partir da criação de condições, instituições e modelos regulatórios para viabilizar sistemas financeiros habitacionais, com foco na compra da casa própria. Através do financiamento imobiliário para a compra da casa própria, a expansão do mercado global de capitais apoiou-se no endividamento privado, estabelecendo um vínculo entre a vida biológica dos indivíduos e o processo global de extração de renda e especulação. (ROLNIK, 2015)

Baseada na lógica da produção pelo mercado, ocorreu a indistinção entre produção de habitação social e o mercado capitalista de habitação, ou habitação de mercado, resultando no que Shimbo (2010) intitula de “Habitação social de Mercado”, visto que mesmo a partir de políticas públicas e intervenção governamental, o protagonismo desse tipo de produção acabou por residir na iniciativa privada.

Dentro desse contexto pré-estabelecido de um modelo de produção habitacional social inserido no mercado imobiliário e em resposta a crise hipotecária e financeira, que teve início em 2008 no setor imobiliário americano e projetou-se no cenário nacional, em março de 2009 o Governo Federal anunciou o PMCMV.

Em sua primeira fase o Programa apresentou meta de construção de um milhão de moradias, em curto prazo, e patamares de subsídio direto proporcional a renda das famílias. Desse total, 40% foi direcionado ao Faixa 1 do Programa, destinado a famílias com renda mensal de até três salários mínimos, justificado pela preponderância do déficit habitacional brasileiro localizar-se nessa faixa de renda. Entretanto, na prática, o Programa tornou-se uma política habitacional decorrente da macropolitica econômica.

O desenho do Programa continuou o padrão de produção historicamente instituído, ao definir um modelo de implantação de habitação centrado na concessão de subsídios à produção privada. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013) Dentro do Programa, a construtora é protagonista na seleção de terrenos e proposição dos projetos, fazendo com que a produção habitacional seja derivada dos interesses do mercado da construção civil, que possui um modo de obtenção de viabilidade econômica próprio, visando o lucro.

Os principais pontos que o programa se propôs a resolver eram: infraestrutura e saneamento básico; regularização fundiária de famílias em terrenos públicos ou ocupados de maneira informal; aumento na oferta de unidades habitacionais; simplificação dos financiamentos imobiliários, a partir de subsídios às classes sociais

mais pobres; e resolução dos aspectos técnicos da construção de novas moradias. No entanto, o foco acabou por localizar-se na criação de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, sendo os demais pontos deixados de lado. (ROLNIK, 2015)

Em sua concepção, o programa caracteriza-se por duas contradições. A primeira é o embate entre os objetivos para combater a crise, a partir do desenvolvimento econômico, e os objetivos para combater o déficit habitacional. A segunda é referente ao privilégio dado ao mercado imobiliário, em detrimento de outras alternativas de produção, como a autogestão, por exemplo. (BONDUKI, 2009)

O PMCMV ampliou consideravelmente os subsídios para construção de habitação, enquanto o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) abarcou grandes projetos de energia e infraestrutura, como saneamento e urbanização. Contudo, apenas 1% das unidades e recursos do programa foram direcionados à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas (MCMV-Entidades) e para a construção de habitações para cooperativas e pequenos agricultores (PNH-Rural). Os 99% restantes das construções foram direcionadas ao mercado imobiliário. Mesmo com a aprovação da Lei n°10.267/2001 - Estatuto da Cidade, não ocorreu articulação entre a política habitacional e a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária. Na RMC, esta realidade apresentou-se da mesma forma.

Ao atribuir a localização e o projeto para os agentes privados, que obedecem ao critério primordial da rentabilidade, não foi aplicado nenhum componente de política fundiária. No lançamento do programa Bonduki (2009) atentava para o fato de que o resultado de deixar o mercado imobiliário ditar o setor habitacional, resultaria em empreendimentos localizados em áreas inadequadas, carentes de emprego, com riscos de impactos negativos, como o aumento do preço da terra. Ou seja, transferindo subsidio governamental para a especulação imobiliária.

> Várias estratégias do PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa, Minha Vida, poderiam ser positivas, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas. É importante ressaltar que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos. (BONDUKI, 2009, p.13).

Uma das estratégias de lucratividade exercida pela iniciativa privada é a inserção urbana dos empreendimentos habitacionais em locais afastados da área urbana consolidada, onde o preço da terra é mais baixo. Quando se constrói em terrenos fora das áreas urbanizadas, em vez de ocupar imóveis vazios ou desocupados servidos de infraestrutura e serviços, fica sob responsabilidade do poder público custear as redes de infraestruturas, equipamentos sociais e serviços aos novos moradores. Esse custo, que não é contabilizado no momento da implantação do empreendimento, trará um ônus futuro inevitável, tanto para o poder público quanto aos novos moradores. Nos municípios metropolitanos, com exceção de apenas um empreendimento, toda a produção do PMCMV Faixa 1 localizou-se nas margens da malha urbanizada.

A localização periférica em áreas ainda não ocupadas, que caracterizou a implantação dos empreendimentos, aumentou a demanda por infraestrutura e equipamentos, afetando o funcionamento da cidade e comprometendo a qualidade de vida da população. Os empreendimentos do PMCMV Faixa 1, predominantemente, estão nessas localizações, porque seus executores partem do pressuposto de que não é economicamente viável investir em terrenos melhor localizados. Nesse cálculo, no entanto, é desconsiderada a necessidade de investimentos público em infraestrutura, equipamentos institucionais e serviços urbanos. De fato, o desenho do PMCMV, centrado na concessão de subsídios à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico.

Na RMC a expressão dessa produção trouxe novos contornos às cidades atendidas, em especial aos municípios situados no entorno ao polo, a partir do momento em que os bairros onde foram implantados se tornaram novos vetores de crescimento, demandando a reavaliação da rede de equipamentos públicos e serviços urbanos, além do aumento exponencial do preço da terra.

A PRODUÇÃO DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC E A INSERÇÃO URBANA

A RMC reúne 29 municípios do estado do Paraná, sendo a 9º mais populosa do Brasil, com estimativa populacional em 2017 de 3.572.353 habitantes. A produção dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 nessa metrópole entregou 7.138 moradias, e teve entre os anos de 2009 a 2018 o período de assinatura de contratos, com atividade construtiva de 2009 a 2014, inseridos em quatro modalidades:

a) Operação Coletiva Rural em parceria com a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e Sindicatos de Trabalhadores Rurais de diferentes municípios, para financiamento às famílias de agricultores com renda bruta anual familiar de até R$ 7.000,00;

b) Infraestrutura urbana em parceria com a iniciativa privada, financiada pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC);

c) Habitação urbana em parceria com a iniciativa privada na modalidade Oferta Pública, para municípios com menos de cinquenta mil habitantes, e para família com renda familiar de zero a três salários mínimos;

d) Habitação urbana em parceria com a iniciativa privada, financiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para famílias com renda familiar de zero a três salários mínimos.

Na RMC não constaram Operações Coletivas Urbanas, em Parceria com associações cooperativas para financiamento às famílias com renda de até 3 salários mínimos.

O total de empresas/instituições que atuaram no PMCMV Faixa 1 na RMC foi de vinte e quatro, sendo apenas uma pública, a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), com atividade restrita às áreas rurais. Outras cinco pessoas jurídicas de cunho misto (público/privado) atuaram em áreas rurais, sendo elas Sindicatos de Trabalhadores Rurais ou Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores Familiares do Estado do Paraná (FETAEP).

As dezoito empresas restantes que trabalharam foram Empresas Privadas da construção civil, das quais cinco atuaram em infraestrutura urbana, por meio do Far-

Urbanização (PAC); onze exclusivamente com habitação urbana financiada pelo FAR; e duas em ambas as situações.

TABELA 1 – ATUAÇÃO DAS EMPRESAS OU INSTITUIÇÕES DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC

EMPRESA | INSTITUIÇÃO	QUANT.	NATUREZA	MODALIDADE
COHAPAR	01	PÚBLICA	RURAL
SINDICATOS | FEDERAÇÕES	05	PRIVADA	RURAL
CONSTRUTORAS	05	PRIVADA	FAR – URBANIZAÇÃO (PAC)
CONSTRUTORAS	11	PRIVADA	FAR
CONSTRUTORAS	02	PRIVADA	FAR E FAR- URBANIZAÇÃO (PAC)

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério das Cidades (2018)

Em relação ao número de unidades habitacionais produzidas no período de atividade, foram 7.138 sendo: 198 moradias rurais entregues pela COHAPAR; 370 moradias rurais produzidas por sindicatos e federações rurais; e 6.570 moradias urbanas produzidas pelo mercado imobiliário, representado pelas construtoras - ou seja, a provisão habitacional urbana da metrópole dentro da Faixa 1 do Programa foi exclusivamente realizada pela iniciativa privada.

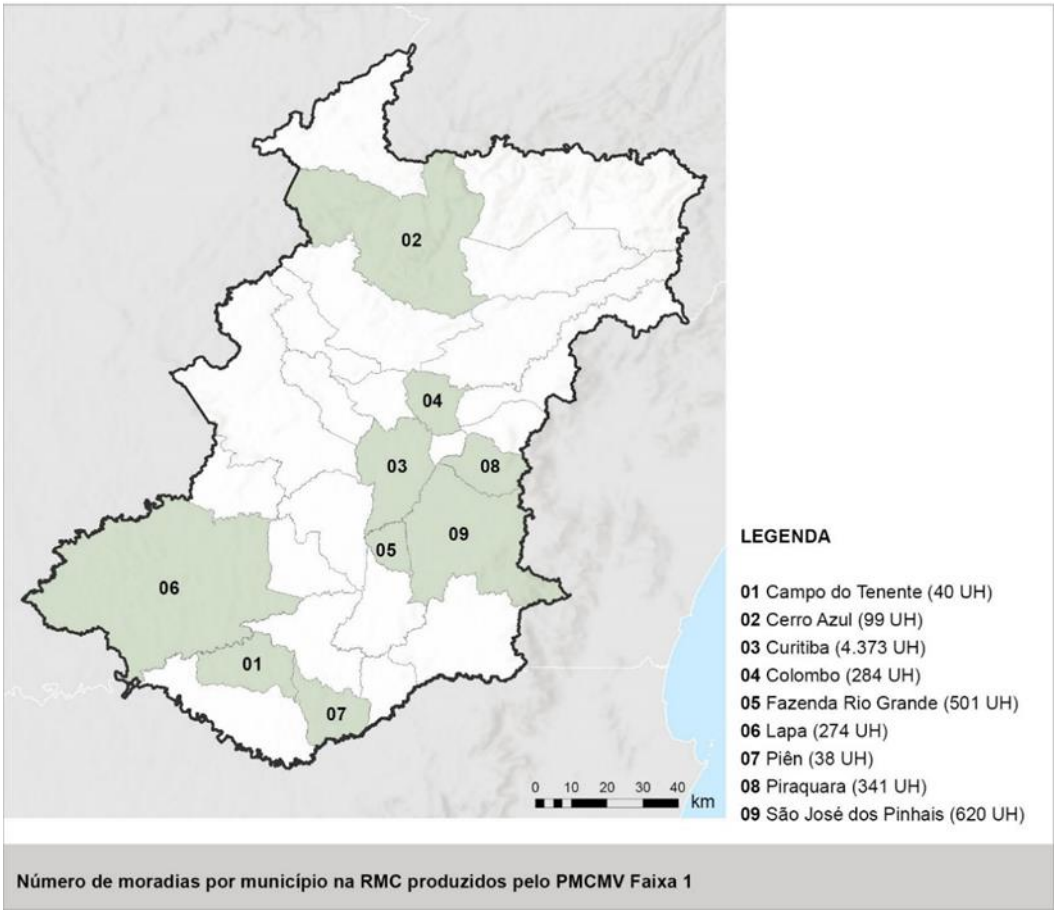
TABELA 2 – PRODUÇÃO HABITACIONAL TOTAL DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC

EMPRESA | INSTITUIÇÃO	NATUREZA	MODALIDADE	UNIDADES ENTREGUES
COHAPAR	PÚBLICA	RURAL	198
SINDICATOS | FEDERAÇÕES	PRIVADA	RURAL	370
CONSTRUTORAS	PRIVADA	FAR-URBANIZAÇÃO (PAC)	6.570

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério das Cidades (2018)

A produção das habitações em áreas urbanas foi de 6.570, ou 23 empreendimentos urbanos. Majoritariamente as moradias produzidas encontram-se em cinco municípios: Curitiba, Colombo, Fazenda Rio Grande, Piraquara e São José dos Pinhais. Esse conjunto foi responsável por 93,13% de toda a produção da RMC, com um total de 6.119 moradias urbanas, sendo 4.024 no primeiro ano do Programa. Considerando as habitações produzidas na mancha de urbanização contínua a partir do polo, dois terços encontram-se em Curitiba.

FIGURA 1 - MUNICÍPIOS DA RMC ATENDIDOS PELO PMCMV FAIXA 1 EM ÁREAS URBANAS



FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério das Cidades (2018) e Google (2018)

TABELA 3 – EMPREENDIMENTOS E MORADIAS URBANAS NOS MUNICÍPIOS DO ENTORNO AO POLO

MUNICÍPIO	Nº DE EMPREENDIMENTOS	UNIDADES ENTREGUES
CURITIBA	13	4.373
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	2	620
FAZENDA RIO GRANDE	1	501
PIRAQUARA	1	341
COLOMBO	1	284
TOTAL	**18**	**6.119**

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério das Cidades (2018)

A partir da pesquisa da Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (FJP), que desde 2010 desenvolve estudos do déficit habitacional e da inadequação domiciliar dos estados e regiões metropolitanas do Brasil, foi possível verificar o impacto dessa política frente ao déficit habitacional. Ao analisar a relação da produção habitacional do Programa com a faixa de renda respectiva na RMC, comprova-se estão PMCMV apresentou soluções com enfoque voltado à capitalização do mercado imobiliário e desenvolvimento econômico, e pouco contribuiu com a diminuição do déficit habitacional.

O déficit habitacional na RMC estimado em 2009, ano em que o governo federal anunciou o PMCMV, somava 76.519 mil domicílios, dos quais 93,7% estavam localizados nas áreas urbanas. Desse total, 85,5% referia-se à faixa de população com renda familiar mensal até três salários mínimos (SM), correspondendo a mais de 60 mil domicílios. (FJP, 2012)

Observando o déficit habitacional urbano na RMC, por domicílio, do ano de 2007 ao ano de 2014 (tabela 4), constata-se que ele se concentra nas famílias com renda mensal até três salários mínimos, com aproximadamente 80%, atingindo o ápice de 85,5% em 2009. Esses dados explicitam uma primeira incoerência do Programa, ao direcionar apenas 40% de sua produção habitacional (faixa 1) à população nessa faixa de renda familiar, uma vez que, proporcionalmente, só a demanda girava entorno do dobro desse valor.

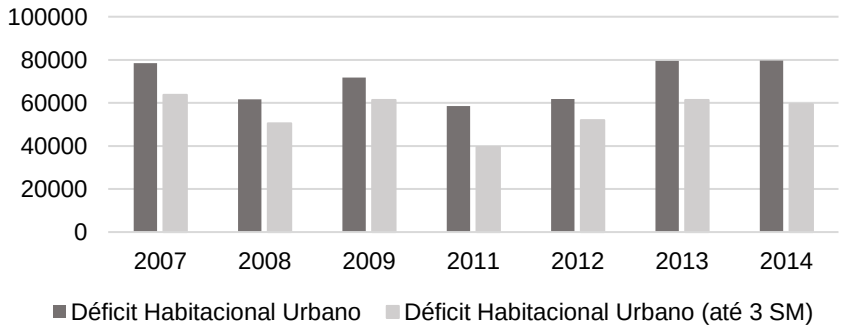
TABELA 4 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO NA RMC POR DOMICÍLIO (2007-2014)[80]

ESPECÍFICAÇÃO	2007	2008	2009[81]	2011	2012[82]	2013	2014[83]
DÉFICIT HABITACIONAL	78.387	61.716	71.709	58.483	61.734	79.514	79.665
DÉFICIT HABITACIONAL ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	63.650 (81,2%)	50.483 (81,8%)	61.311 (85,5%)	39.534 (67,6%)	51.918 (84,1%)	61.305 (77,1%)	59.430 (74,6%)

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados da FJP (2012/2015/2016)

No gráfico 01 pode-se observar a proporção do déficit habitacional urbano total, comparativamente aquele referente à população com renda até três salários mínimos, demostrando que a carência de habitações reside majoritariamente nessa faixa.

GRÁFICO 1 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO NA RMC POR DOMICÍLIO



FONTE: Elaboração própria, a partir de dados da FJP (2012/2015/2016)

A pesquisa da FJP também apresenta estimativas de inadequação domiciliar pela carência de infraestrutura, que se refere aos domicílios que não dispõe de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de

[80] A escolha do recorte temporal é justificada em função das alterações metodológicas realizadas pela Fundação João Pinheiro a partir do ano de 2007, sendo que os resultados não seriam comparáveis aos anos anteriores. Em função do Censo Demográfico 2000, a publicação da FJP (2013) referente ao ano de 2010 não possui estudos sobre o déficit habitacional por renda das regiões metropolitanas, por essa razão foi retirado das tabelas relacionadas ao déficit.
[81] Os dados dos anos 2007, 2008 e 2009 são referentes a publicação da FJP do ano de 2012
[82] Os dados dos anos 2011 e 2012 são referentes a publicação da FJP do ano de 2015
[83] Os dados dos anos de 2013 e 2014 são referentes a publicação da FJP do ano de 2016

abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

A estimativa de inadequação familiar relacionada à carência de infraestrutura na RMC, referente ao ano de 2009, era de 47.667 habitações, atingindo em 2011 o pico de 116.958 habitações, explicitando a ineficiência do poder público em levar infraestrutura às moradias existentes, reforçando a incoerência de produzir habitações em localizações que necessitam da criação de novas infraestruturas.

TABELA 5 – DOMICÍLIOS URBANOS COM CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA[84] NA RMC

ESPECÍFICAÇÃO	2007	2008	2009[85]	2011	2012[86]	2013	2014[87]
TOTAL DE DOMICILIOS	54.117	70.056	47.667	116.958	65.911	28.430	32.241

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados da FJP (2012/2015/2016)

Simultaneamente, o número de domicílios vagos em condições de serem ocupados na área urbana da RMC somavam 62.491, o suficiente para suprir 87% do déficit habitacional no ano de 2009. (FJP, 2012)

TABELA 6 – DOMICÍLIOS URBANOS VAGOS EM CONDIÇÕES DE SEREM OCUPADOS

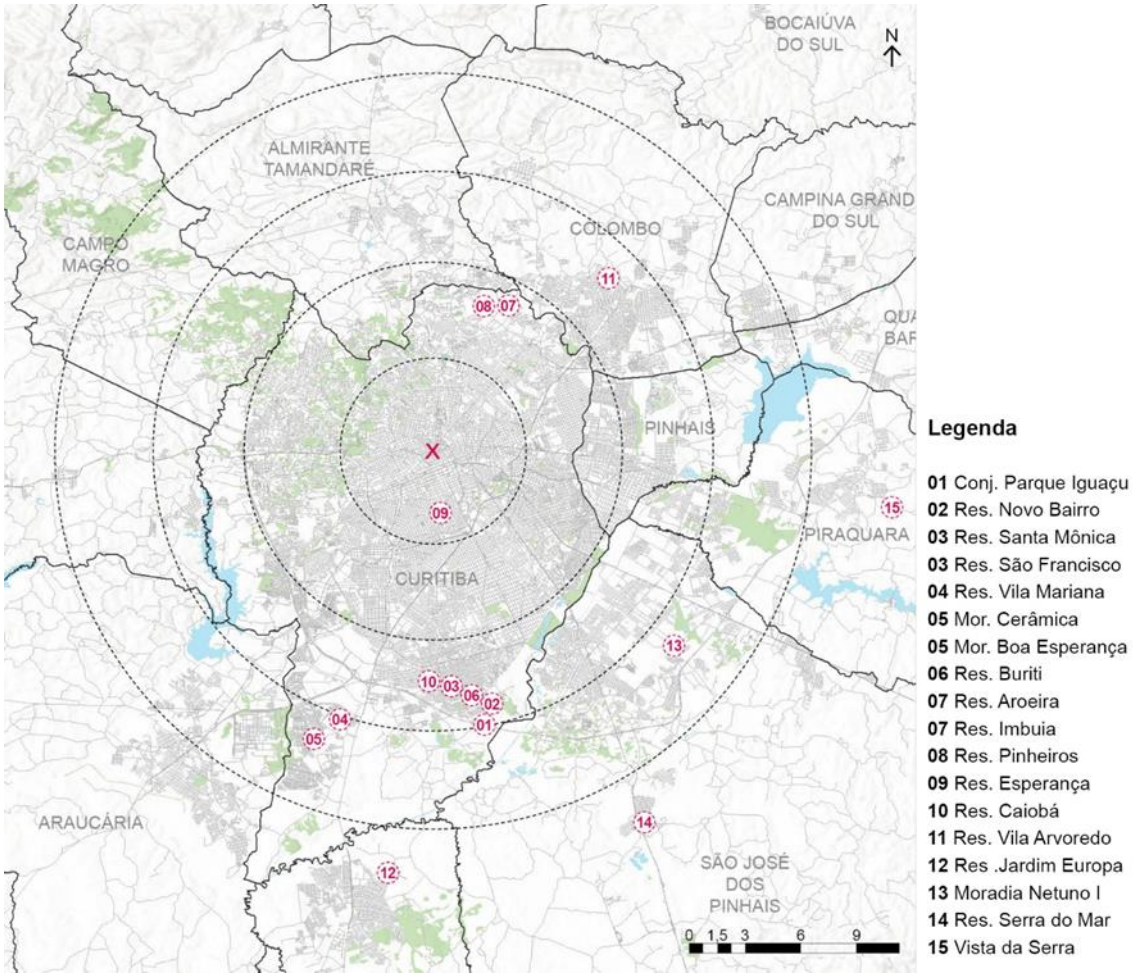
ESPECÍFICAÇÃO	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
TOTAL DE DOMICILIOS	77.988	60.882	62.491	115.403	77.279	74.180	90.734

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados da FJP (2012/2015/2016)

A produção do Faixa 1 nos municípios no entorno do polo encontram-se em grande parte localizados num raio que dista de 15 km a 18km da área central de Curitiba, especificamente nos bairros limítrofes à capital, predominando assim a inserção de novos conjuntos habitacionais em áreas periféricas. Os 18 empreendimentos presentes nesse entorno podem distam até 25 quilômetros da área central de Curitiba. Esses locais, caracterizados pela carência de infraestrutura de acordo com a pesquisa da FJP, e não se encontravam urbanizados até implantação dos empreendimentos.

[84] Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)
[85] Os dados dos anos 2007, 2008 e 2009 são referentes a publicação da FJP do ano de 2012
[86] Os dados dos anos 2011 e 2012 são referentes a publicação da FJP do ano de 2015
[87] Os dados dos anos de 2013 e 2014 são referentes a publicação da FJP do ano de 2016

FIGURA 2 - LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAIXA 1 NOS MUNICÍPIOS AO ENTORNO DO POLO



FONTE: Elaboração Própria, a partir de dados do Ministério das Cidades (2018) e Google (2018)

CONSTRUTORAS E A LUCRATIVIDADE DENTRO DO PROGRAMA

A partir dos dados obtidos no Ministério das Cidades, publicações de jornais, artigos, levantamento fotográfico e entrevista com o setor imobiliário, definiu-se o perfil dos empreendimentos imobiliários, com o objetivo de compreender as estratégias de produção industrial para esse mercado.

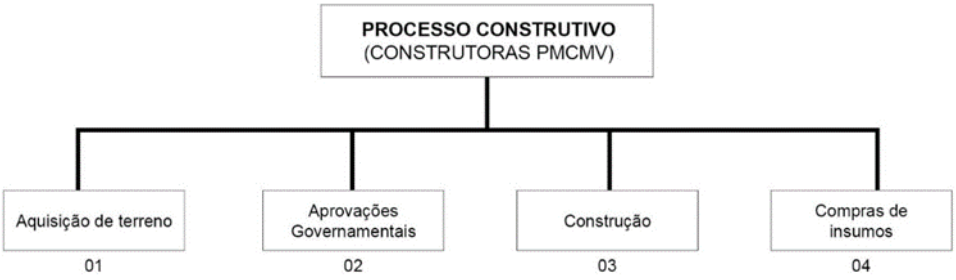
Como citado por Shimbo (2010), ocorrem dois processos de padronização de produção na escala da habitação, aquele referente ao produto (tipologias e modelo arquitetônico), e o referente à padronização do processo construtivo, sobre controle de produção e dos custos. Pode-se observar que todas as construtoras atuantes na RMC se utilizaram da estratégia de poucas tipologias, copiadas inúmeras vezes, reduzindo assim seus custos e potencializando a margem de lucro por meio da padronização e da obtenção de ganhos de escala. É importante a ressalva que o próprio desenho do Programa não contribui para a flexibilidade de tipologias, a partir do momento em que apresenta requisitos bastante rígidos.

Uma consequência dessa busca pela lucratividade são os resultantes megaempreendimentos, que reduzem trâmites burocráticos relacionados a diversas

aprovações como avaliações de projetos, analises de documentação e custos de contratação.

Das seis etapas dos processos de produção da incorporação tradicional, duas são inexistentes para as construtoras dentro do PMCMV Faixa 1: o processo de vendas e marketing e o financiamento do cliente, que fica totalmente a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF). Assim o processo de produção resultante divide-se em quatro etapas: aquisição dos terrenos, aprovações governamentais, gerenciamento, controle e execução e as compras de insumos.

FIGURA 3 - ETAPAS DO PROCESSO CONSTRUTIVO HABITACIONAIS NO PMCMV



Fonte: Elaboração própria a partir de Shimbo (2010)

Os empreendimentos da RMC apresentam uma padronização com três tipologias de produtos: duas para condomínios horizontais e uma para edifícios verticais, sendo casa térrea, sobrados geminados e apartamentos em edifícios de quatro pavimentos, com quatro habitações por andar. Essas tipologias também são derivadas do formato do programa, que possui limitações de áreas e padronização de número de ambientes na planta. No total foram entregues, 50% de moradias na tipologia de casa térrea ou sobrado, e 50% na tipologia de apartamento.

A partir de levantamento fotográfico, observou-se que a tipologia de sobrado e a de apartamentos seguiram um padrão arquitetônico similar, mesmo sendo projetadas e executadas por diferentes construtoras, confirmando a padronização do produto oferecido pelo PMCMV.

A padronização dos produtos é facilitada pelo próprio desenho do programa, pois como a produção da habitação do Faixa 1 é subsidiada e comercialização não é responsabilidade das construtoras, a preocupação com o "desejo de consumo do seu público-alvo" fica em segundo plano, deixando de ser uma preocupação do empreendedor no momento de desenvolver o projeto. Sendo assim, as áreas de lazer são constituídas pelas obrigatoriedades básicas do Programa, ou da legislação municipal, e as unidades habitacionais visam exclusivamente a viabilização econômica do empreendimento.

Em toda a RMC atuaram 13 construtoras nas áreas urbanas, sendo 10 nos municípios do entorno ao polo foram: AM5 Construções, Concreto Construtora de obra, Construtora Fontanive, Construtora Yapó, FMM Engenharia, Habitel Engenharia, Construtora Cobec, F.Klas Obras, Sial Construções e Construtora Village.

Das treze construtoras atuantes na RMC apenas três não possuem sede no Município de Curitiba, e dos 36 empreendimentos entregues, 27 encontram-se na

capital. Ou seja, 75% do total das moradias do PMCMV Faixa 1 da RMC estão inseridas na cidade polo.

Do total de moradias entregues, duas construtoras são mais expressivas, a AM 5 Construtora Ltda e FMM Engenharia Ltda, responsáveis pela produção de 3.747 moradias, quase 60% do total.

Como todas as moradias urbanas foram geridas por construtoras, a estrutura de gestão e produção das mesmas no PMCMV Faixa 1 não segue exatamente as etapas de produção e lucratividade da tradicional incorporação imobiliária, pois dentro desta faixa as atribuições dos agentes são divididas. Enquanto a incorporação e a comercialização torna-se reponsabilidade da ação conjunta entre a CEF e a Companhia de Habitação local, as construtoras são responsáveis pela elaboração dos projetos, construção e gestão obra.

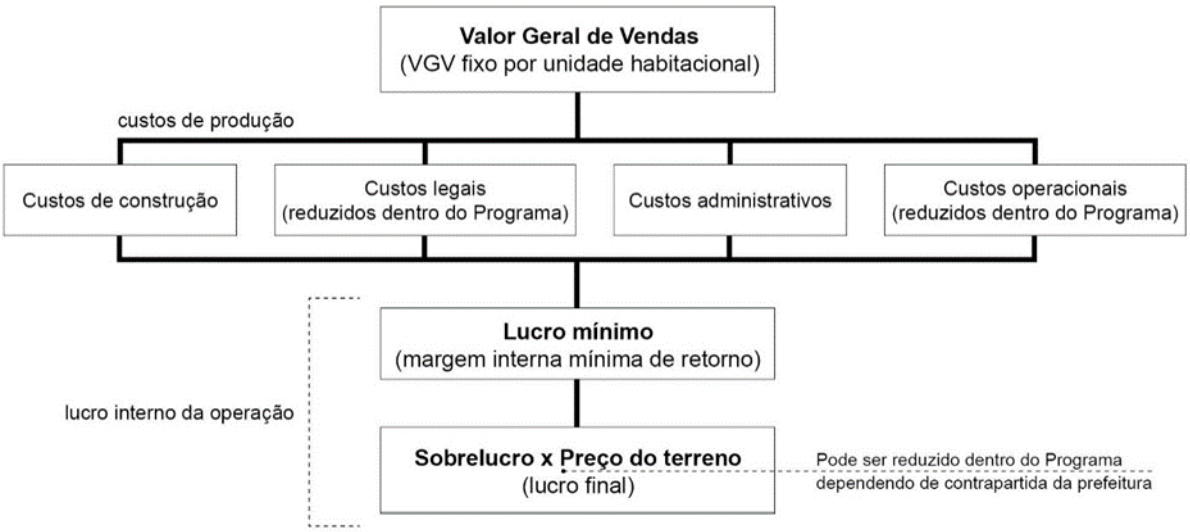
Nessa estrutura o Estado é o agente da demanda, cumprindo papel de incorporador, a partir do momento em que promove e articula as ações necessárias para a produção da habitação. Ele agencia a aquisição de terras, seleciona a demanda, a origem dos recursos e contrata as empresas construtoras para produção das unidades habitacionais. (SHIMBO, 2010)

O objeto do contrato das construtoras pode abranger desde despesas com terreno, infraestrutura interna, edificações, equipamentos, infraestrutura externa, e como o programa estabelece um custo fixo para as unidades, esse valor precisa ajustar-se ao padrão de obtenção de lucratividade da empresa (ROLNIK, 2014).

O desenho do PMCMV, centrado na concessão de subsídios à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a compreensão do padrão da lucratividade das construtoras associadas, que continua sendo a transformação do uso do solo urbano, mas não incorpora a expectativa de valorização imobiliária. Isso acontece porque diferente da lógica tradicional do mercado, a receita da empresa contratada é inalterável. Ou seja, o VGV não é determinado pela iniciativa privada, mas pela concessão de subsídios públicos previamente fixados pelo Programa, estabelecendo um “teto” para o custo das unidades habitacionais, que na primeira fase do PMCMV era de R$41.000 a R$45.000 por unidade habitacional. (ROLNIK, 2014)

Como o valor do VGV é previamente fixado, a margem de lucratividade das empresas estabelece-se sobre as variáveis restantes: custos de construção das unidades, onde o valor de terreno é significativo; custos operacionais e legais; e custos administrativos. Desta forma, o cálculo de lucratividade fica como explicitado na figura a seguir.

FIGURA 4 - CÁLCULO DE LUCRATIVIDADE DA CONSTRUTORA DENTRO DO PMCMV FAIXA 1

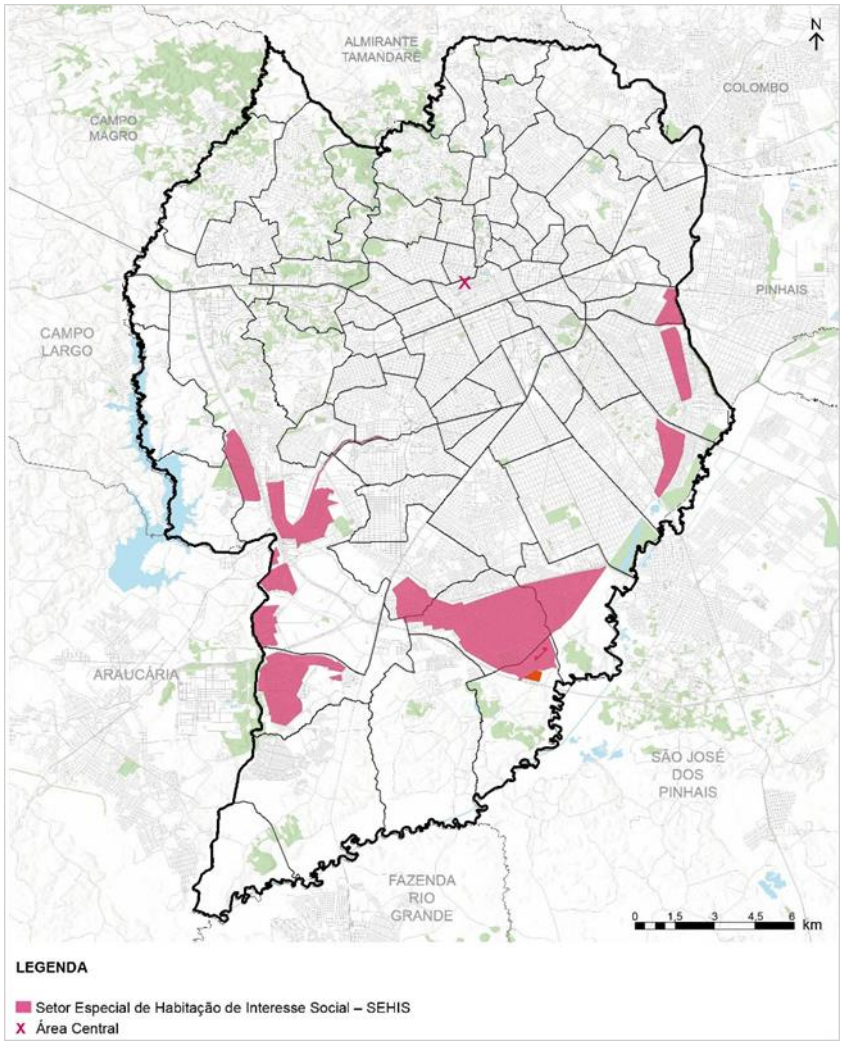


FONTE: Elaboração própria a partir de Shimbo (2010)

O custo do terreno é uma condicionante importantíssima para a taxa de lucro das construtoras, que buscam inserções urbanas para os empreendimentos habitacionais em locais mais afastados da área urbana, onde o preço do metro quadrado do terreno é menor. Os municípios podem ter papel ativo na alocação de terrenos para essa finalidade, com contrapartidas financeiras e doações, mas como verificado em entrevista com construtoras atuantes, essa contrapartida não esteve presente na RMC.

O poder público atuou, no entanto, com mudanças de zoneamento, flexibilização de parâmetros construtivos e de ocupação, e permitindo acréscimos no potencial construtivo das glebas nos Setores Especiais de Interesse Social (SEHIS). Os SEHIS no município de Curitiba foram direcionados para espaços pouco destituídos de ocupação urbana, infraestrutura e serviços, permitindo o acesso à terra para esse fim em regiões de menor preço da terra. Atualmente, dez anos após a implementação do programa, todas essas áreas encontram-se ocupadas, sem, no entanto, possuírem equipamentos sociais e serviços urbanos necessários a condições de habitabilidade plena.

FIGURA 5 - LOCALIZAÇÃO DAS SEHIS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA (2000 E 2015)



FONTE: Elaboração própria, a partir de Google (2018) e IPPUC (2000 e 2015)

Assim, a disputa pelo lucro a partir do preço do terreno é uma variável de suma importância também para o morador, na medida em que ela determinará a inserção urbana dos seus espaços de moradia, ou seja, a possibilidade de acesso à cidade urbanizada. Esse fator foi preponderante na RMC, observando-se que 50% das moradias foram utilizadas pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) para o reassentamento de favelas em áreas consideradas de risco, relocando uma população que antes vivia em áreas mais centrais e urbanizadas.(VASCO, 2018)

Se por um lado o VGV é uma limitante, e o terreno fica a cargo da empresa, alguns custos e riscos são reduzidos pela própria característica do Programa. Como a demanda de moradias é determinada pela prefeitura, e o repasse financeiro é feito pela CEF, no Faixa 1 a construtora não é responsável pela comercialização e a entrega dos empreendimentos, reduzindo custos operacionais comerciais como aqueles referentes ao marketing e aos plantões de vendas. São reduzidos ainda riscos de inadimplência que ficam a cargo do poder público que atua como incorporador.

Em relação aos custos legais, tais como impostos e taxas, o poder público concede às construtoras algumas vantagens, como a flexibilização da legislação nos

zoneamentos, e a redução no período de aprovação dos empreendimentos por se tratarem de interesse social.

Resumidamente, as variáveis reduzidas derivadas do formato do Programa são operacionais e legais, além da flexibilização de legislação. Assim, para maior obtenção de viabilidade, as construtoras atuam sobre a redução dos custos da produção, com padronização de projetos, ampliação de escala e encurtamento do tempo de execução de obra. (ROLNIK, 2014)

> Esses custos precisam "caber na conta", ou seja, no valor do produto entre o número de unidades da operação e o teto do valor unitário financiável para a localidade em questão. Nessa sistemática, a receita da construtora contratada é inalterável, de modo que sua margem de lucro depende apenas da redução dos custos mencionados. Ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos são fatores que não exercem qualquer influência positiva sobre a taxa de retorno das construtoras. (ROLNIK, 2014, p.10)

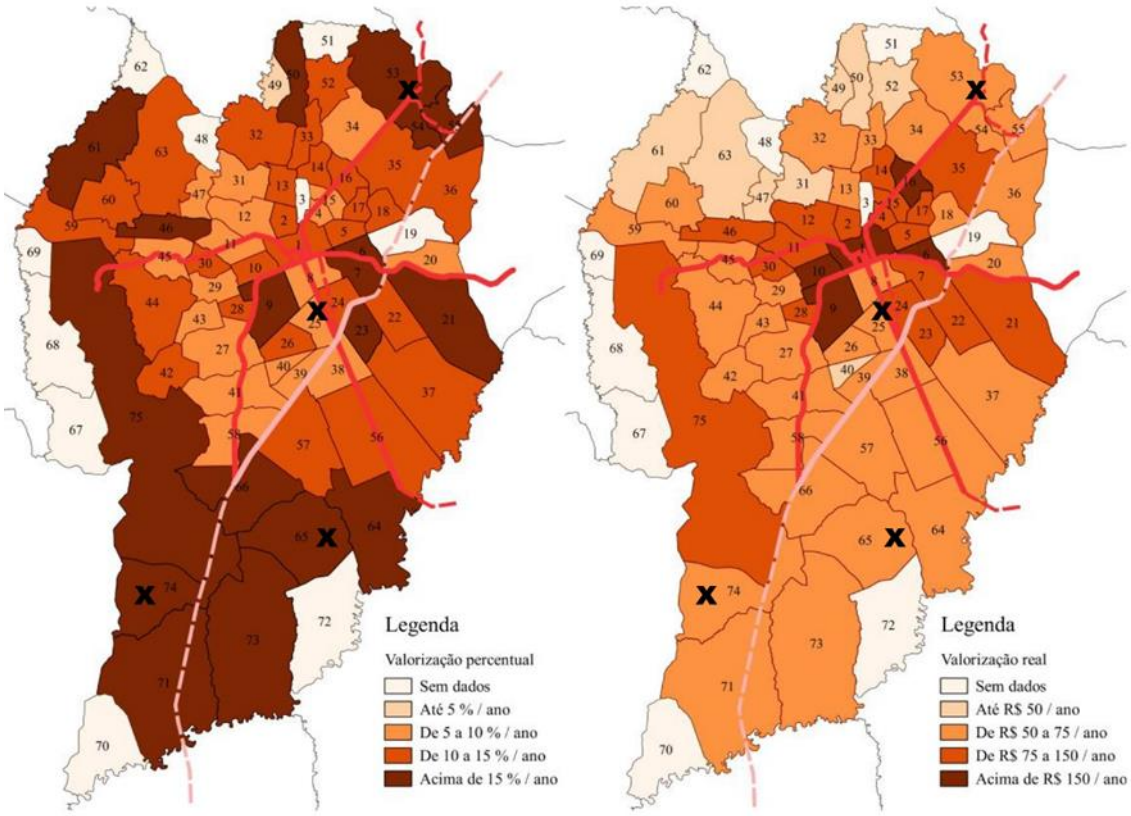
Como os riscos das construtoras estão circunscritos ao processo de construção, o atraso na execução das obras é uma importante variável, pois o valor por unidade habitacional não sofre correção após assinatura do contrato. Para diminuição desse risco, o cronograma entre a aprovação do projeto, assinatura do contrato e execução da obra precisa correr conforme o previamente estipulado.

CONSTRUTORAS E O SOLO URBANO

Ao relegar a hegemonia da produção de moradias ao mercado da construção civil, o PMCMV estruturou o processo de produção habitacional seguindo o modo de obtenção de lucratividade que é próprio da iniciativa privada, que visa em primeiro lugar a viabilidade econômica dos empreendimentos. Na RMC a atuação das empresas privadas da construção civil na provisão habitacional urbana foi exclusiva. Foram entregues 6.570 moradias 2009 e 2014, todas produzidas pela iniciativa privada, das quais 60% do total realizadas por duas construtoras locais. Como resultado de deixar a produção de moradias ao mercado da construção civil, a viabilidade econômica dos empreendimentos conduziu o processo, resultando em más inserções urbanas.

Outro fator resultante da ocupação de regiões pouco urbanizadas foi o aumento no preço da terra urbana nos bairros inseridos, conforme se observa na Figura 6, que compara os preços da terra segundo bairros de Curitiba, em 2008, um ano antes do lançamento do PMCMV, e 2016 quando grande parte da produção já havia sido entregue. Observa-se que os bairros em que os empreendimentos estão inseridos valorizaram percentualmente acima 15% ao ano, e em valores reais de R$ 50 a R$ 75 ao ano.

FIGURA 6 - AUMENTO DO PREÇO DA TERRA URBANA POR M²/ANO entre 2008 e 2016, EM PORCENTAGENS E VALORES REAIS



FONTE: BITTENCOURT (2017)

Conclui-se assim que a relação da habitação social de mercado com o solo urbano na RMC, a partir do momento em que as construtoras buscaram terrenos de menor preço localizados consequentemente mais distantes da malha urbana consolidada resultaram em dois diferentes processos; o primeiro relativo a inserções urbanas com condições precárias de urbanidade, e o segundo relacionado a multiplicação da valorização dos preços da terra nos bairros onde os novos empreendimentos foram inseridos.

BIBLIOGRAFIA

BITTENCOURT, T.A. Desigualdade socioespacial, planejamento urbano e distribuição de recursos públicos em Curitiba: uma análise a partir da infraestrutura urbana. 133 f. Monografia (Engenharia Civil), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate, v. 82, p. 1, 2009b. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In.: CARDOSO, A. L. (Org) O

Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
DENIZO, V. Papéis do Estado na questão habitacional: reflexões conceituais. In. Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XV, 2013, Recife. Anais... Recife: ANPUR, MDU, UFPE, 2013. 1 CD-ROM (17 páginas)
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2009. Belo Horizonte, 2012.
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Belo Horizonte, 2013.
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte, 2016.
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Mapa do Zoneamento 2000. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=352&idioma=1&ampliar=n>. Acesso em: 05 mar. 2018
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Mapa de Zoneamento Consolidado 2015. Disponível em: < http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=352&idioma=1&ampliar=n>. Acesso em: 05 mar. 2018
MINISTÉRIO DAS CIDADES. Dados Minha Casa Minha Vida Região Metropolitana de Curitiba [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <erikapoletoferreira@gmail.com>.27 abr. 2018.
ROLNIK, R. Ferramenta para avaliação da inserção urbana do MCMV. São Paulo, 2014
ROLNIK, R. Guerras dos lugares: a colonização da terra na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
SHIMBO, L. Z. Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro. 361 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
VASCO, K. Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: o caso da vila Santos Andrade. 206 f. Dissertação (Planejamento Urbano), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.
VILLAÇA, F. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global, 1986.

DANDARA E MARIA DOMITILA: CONQUISTAS E DESAFIOS NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO NA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO VIA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES

Adelcke Rossetto Netto

Mestre em Arquitetura e Urbanismo-Habitat-FAUUSP
adelcke.rossetto@integraurbano.com.br

Flávia Tadim Massimetti

Arquiteta e Urbanista FAUUSP/Bolsista TT
flavia.massimetti@gmail.com

Cecília Andrade Fiúza

Graduanda AU FAUUSP/Bolsista IC
cecilia.afiuza@gmail.com

Juliana do Amaral Costa Lima

Graduanda AU FAUUSP/Bolsista IC
juliana.amaral.lima@usp.br

INTRODUÇÃO

O Brasil, assim como os demais países da América Latina, encontra-se na periferia do capitalismo. Essa condição é essencial para o entendimento dos desafios atuais e dos déficits históricos no país. Diferentemente da Europa e dos Estados Unidos, encontra-se no contexto sul-americano certo grau de dependência, com um modelo urbano caracterizado por grandes disparidades de renda e pautado na desigualdade social. Harvey (2014) utiliza o termo “urbanização capitalista” para descrever esse fenômeno. Nesse processo, o espaço urbano, entendido como palco de conflitos e disputas, passa a reproduzir assimetrias na apropriação de riquezas e do ambiente construído. No que tange a questão habitacional, observa-se a mercantilização do direito de morar e a precarização do habitat.

Nos últimos 50 anos, as cidades brasileiras apresentaram intenso crescimento demográfico. Em 2010, mais de 80% da população do Brasil vivia nas zonas urbanas das nossas cidades (CENSO, 2010). Esse crescimento foi, porém, caótico e descontrolado, dando origem a dois tipos de cidades: a cidade legal, configurada por loteamentos oficiais, dotada de infraestrutura urbana e equipamentos públicos, onde residem as classes média e alta; e a cidade ilegal, onde residem as classes mais baixas, em geral sem recursos urbanos ou parcelamentos oficiais. Espacialmente a cidade ilegal se desenvolve perifericamente.

São Paulo não foi diferente, a maior cidade do país praticamente triplica sua população absoluta de 1960 a 2010 como mostra o quadro 1. Como as políticas públicas de acesso à moradia não conseguem acompanhar o forte acréscimo populacional, a forma como a cidade paulistana vai se configurando espacialmente relaciona-se diretamente com a sua conformação social.

O resultado foi uma segregação espacial fundamentada na hierarquia social visto que a população de baixa renda não consegue ter acesso à cidade legal. Via de regra, essa parte da população conseguirá acessar moradias quase que somente, salvo os cortiços em áreas centrais, por meio de loteamentos ilegais, em favelas, em regiões afastadas do centro e, portanto, desprovidas de infraestrutura urbana. Além disso, em uma tentativa de reduzir o déficit habitacional crescente nos grandes centros urbanos, a partir dos anos 1970, alguns conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda foram construídos pelo governo em regiões periféricas, o que só reforçou a segregação sócio-espacial ao longo dos anos (MARICATO, 1979).

Quadro 1

Município de São Paulo

Anos	População	Acréscimo Populacional	Percentual de crescimento	Taxa de Crescimento (1)
1872	31.385			
		33.549	**106,90%**	4,1
1890	64.934			
		174.886	**269,33%**	14,0
1900	239.820			
		339.213	**141,44%**	4,5
1920	579.033			
		747.228	**129,05%**	4,2
1940	1.326.261			
		871.835	65,74%	5,2
1950	2.198.096			
		1.583.350	72,03%	5,6
1960	3.781.446			
		2.143.169	56,68%	4,6
1970	5.924.615			
		2.568.611	43,35%	3,7
1980	8.493.226			
		1.152.959	13,58%	1,2
1991	9.646.185			
		788.067	8,17%	0,9
2000	10.434.252			
		819.251	7,85%	0,8
2010	11.253.503			

Desenvolvimento da autora.
Fonte: IBGE, Censos Demográficos
(1) Taxa de Crescimento Geométrico Anual

O déficit habitacional, entretanto, segundo estudo utilizado oficialmente pelo governo federal, mostra que as famílias que não têm casa ou que moram em barracos, cortiços ou favelas no Brasil somam 5.846.040 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). Considerando-se a média de 3,34 pessoas/domicílio (IBGE, 2010), o número atinge cerca de 19,5 milhões de pessoas.

Da mesma forma, existem 6,07 milhões de domicílios vagos no país (IBGE, 2010), quantidade que seria suficiente para abrigar todas as famílias incluídas no déficit. O Censo Demográfico (IBGE, 2010) mostra, ainda, que São Paulo é o estado em que esse número é maior, totalizando 1,112 milhão de domicílios vagos, contra um déficit de 1,127 milhão de moradias (SINDUSCON-SP, 2010). Se a questão não é a falta de moradias, enuncia-se o problema da sua distribuição.

Frente a isso, em escala nacional, o governo definiu políticas de facilitação de crédito para a casa própria para a população de baixa renda, resultando na adoção do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Lei nº 11.977 de 07 de julho), lançado em 2009 pelo governo do Partido dos Trabalhadores, do então presidente Lula (2003-2010), que, junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH), podem ser consideradas as maiores políticas habitacionais em nível nacional.

O contexto era de crise econômica mundial, desencadeada pela crise imobiliária norte americana em 2008, então o Programa tinha como meta a diminuição do déficit habitacional no Brasil ao mesmo tempo em que pretendia o aquecimento da indústria

da construção civil, aumentando o número de empregos de baixa qualificação e movimentando o setor econômico.

Um ponto muito importante a se destacar do PMCMV é que esta foi a primeira vez na história nacional em que houve a oferta de subsídio a fundo perdido para a população de baixa renda (CARDOSO ET AL., 2017). Em termos quantitativos, foi um grande avanço para a agenda habitacional, com a meta de contratação de 3 milhões de unidades (AMORE ET AL., 2015). No entanto, quanto ao aspecto qualitativo, o programa enfrenta algumas críticas. Justamente por se destinar à produção de moradias em larga escala realizada por grandes construtoras, o lucro se dá por meio da construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos, devido ao valor da terra mais baixo. Como consequência, nota-se a replicação sistêmica das tipologias habitacionais, com a minimização dos custos de projeto e a ampliação dos ganhos de escala e fundiários. O resultado é a reprodução do mesmo modelo periférico dos anos 1970 e 1980, que enfrentam graves problemas de inserção urbana, além do forte protagonismo da iniciativa privada, o que contribuiu para reforçar esse modelo (D'OTTAVIANO ET AL, no prelo. e AMORE ET AL., 2015).

MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES

A modalidade Entidades do PMCMV, em vigor desde 2009, tem como objetivo a produção e aquisição de unidades habitacionais mediante concessão de financiamentos para famílias organizadas de forma associativa em cooperativas habitacionais ou mistas, associações, sindicatos e demais entidades privadas sem fins lucrativos. O Entidades nasceu por pressão dos movimentos populares, funcionando de forma semelhante ao antigo Programa Crédito Solidário[88], tendo como meta inicial o repasse de 2% do total dos fundos do PMCMV-1, que permitiria a construção de 60.000 unidades por processos de autogestão.

O PMCMV–Entidades possui diferenças relevantes em relação à maioria dos programas habitacionais (inclusive as demais modalidades do próprio PMCMV), entre as quais a possibilidade de autogestão por parte das Entidades Organizadoras (EO), em regime de contratação por Administração Direta. Optando-se por passar a proposição e gestão dos empreendimentos para as EOs, estas se tornam agentes ativos na produção das suas habitações, além de que, sem taxas de lucro e de administração pagas às empreiteiras, é possível uma redução de custos, que permite atender a uma faixa de renda mais baixa e pode ser convertida em melhorias na qualidade do produto final[89].

[88] "O Programa Crédito Solidário (PCS), elaborado como resposta à demanda dos movimentos de moradia, foi o primeiro programa em escala nacional de provisão habitacional por autogestão. Com o PCS a construção de moradias para a população baixa renda por autogestão, a partir da parceria entre movimentos de moradia e assistência técnica, com financiamento público, deixa de ser uma experiência pontual e se torna uma política de amplitude nacional. Nos sete anos de existência do programa, foram construídos 33.422 novas unidades em 21 estados brasileiros." (D'OTTAVIANO ET AL.).

[89] Tal redução de custos só é possível em regimes de Administração Direta, que "se filia à tradição da produção habitacional autogestionária, com controle do processo pelos futuros moradores, através da Entidade, de Comissões formadas pelos beneficiários e do trabalho técnico de Assessorias contratadas autonomamente pela própria Entidade" (RIZEK et al, 2014, p. 8). Porém, há "casos em que contratos assinados como Administração Direta são realizados na prática como Empreitada Global, com pouco ou nenhum controle da Entidade e produção a cargo de uma única empresa" (RIZEK et al, 2014, p. 8).

O PMCMV-Entidades é viabilizado a partir de recursos (não onerosos) do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e possibilita duas modalidades principais: a Compra Antecipada para viabilização da aquisição do terreno e da contratação de assistência técnica; e a Construção ou Requalificação de prédio habitacional. (D'OTTAVIANO ET AL.).

Vale ressaltar que, no PMCMV–Entidades, tanto a autogestão quanto a autoconstrução são opcionais. Em geral esse tipo de produção de habitação social usa como parte de sua mão de obra o mutirão, que permite redução dos custos totais do empreendimento.

O manual do programa define que, dentre outras obrigações, cabe à Entidade Organizadora (EO) "*desenvolver e apresentar à Caixa o projeto do empreendimento de acordo com as condições e exigências do Programa para análise jurídica, social e de engenharia"* assim como selecionar, orientar e auxiliar os associados conforme as condições do Programa.

Consta ainda nas regras do Programa que no exercício da seleção dos beneficiários deverão ser priorizadas famílias residentes em área de risco ou insalubre ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias compostas por pessoa portadora de necessidades especiais; e outros critérios determinados pela EO em assembléia específica. O programa ainda reserva o mínimo de 3% das unidades para atendimento aos idosos (ROSSETTO, 2017, p. 95).

Outra exigência do programa é a criação de uma Comissão de Representantes (CRE), responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento, composta por no mínimo três participantes, sendo um membro dirigente da EO e dois membros que compõe a demanda do empreendimento em questão; e uma Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) responsável pelo acompanhamento dos trabalhos técnicos. Ambas devem prestar contas às famílias beneficiárias e devem obrigatoriamente possuir membros distintos.

O presente artigo tem por objetivo entender o funcionamento e as dificuldades na prática do PMCMV–E. Para tal, partimos de dois estudos de caso emblemáticos, ambos localizados na área central de São Paulo: o edifício Dandara, *retrofit* entregue em 2017, e o edifício Maria Domitila com obras ainda em andamento.

Diante do atual cenário de instabilidade política do nosso país e do elevado déficit habitacional ainda sem respostas satisfatórias, o artigo propõe uma análise crítica dos estudos de casos mencionados. Para além das dificuldades e questões do PMCMV-E, busca-se aqui apontar as conquistas e potencialidades do Programa, que dialoga de forma direta com os movimentos sociais de moradia.

AUTOGESTÃO

Ambos os projetos discutidos a seguir são resultados da parceria entre o Governo Federal, a assessoria técnica Integra e o movimento social Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia (ULCM). E ambos podem ser considerados experiências de autogestão. Vale ressaltar que o acompanhamento das atividades do corpo técnico de arquitetos, engenheiros e assistentes sociais (integrantes da assessoria técnica), bem como do movimento de moradia foi fundamental para o entendimento do processo de autogestão nos exemplos analisados.

Nos dois casos, o longo processo de negociação foi precedido por ocupações promovidas pelo movimento de moradia em edifício ou terreno ocioso e, antes disso, por anos de organização na luta por moradia. Conhecer a história do movimento nos permite entender como se dá a articulação deste com o Governo Federal, bem como todas as barreiras enfrentadas por ambas as partes até que o projeto seja viabilizado de fato.

Até 2017, os únicos três projetos aprovados pelo PMCMV-FAR[90] e PMCMV-E (Iracema Eusébio, Dandara e Maria Domitila) foram responsabilidade da parceria mencionada. Os edifícios Iracema Eusébio e Dandara, os dois no centro de São Paulo, eram antes edifícios comerciais vazios, que após longos períodos de ocupação impulsionadas pela ULCM e consequente negociação, passaram por um processo de reforma coordenado pela assessoria técnica até tornarem-se prédios residenciais. O Edifício Maria Domitila, localizado no Brás, é também fruto de ocupação em edifício vazio ocioso que foi, mais tarde, demolido para a construção do edifício residencial. A obra, ainda em andamento, teve seu projeto elaborado pela Integra em parceria com as comissões obrigatórias do programa (CRE e CAO) e outras criadas pelo próprio movimento .

A partir dos relatos e do acompanhamento da rotina dos profissionais envolvidos, é possível identificar as dificuldades para aprovação e execução das obras dentro do PMCMV e conhecer com detalhes o longo processo de negociação, bem como as exigências feitas pela Caixa Econômica Federal com relação tanto à demanda de futuros moradores quanto à especificidades técnicas da obra.

A presença nas assembleias, reuniões e eventos relacionados aos projetos além de esclarecerem dificuldades, demonstraram as estratégias utilizadas pelos agentes envolvidos e explicitaram o andamento do processo, permitindo nossa aproximação gradual aos futuros moradores, que aos poucos nos dão relatos valiosos sobre o longo trajeto enfrentado por eles na luta por moradia.

Da mesma forma, o acompanhamento das atividades do movimento de moradia responsável pelos empreendimento, a Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia (ULCM), explicita as estratégias do movimento nas relações com o governo, as conquistas e também os desafios em continuar viabilizando projetos financiados pelo PMCMV-E.

A aproximação aos futuros moradores, no caso do edifício Maria Domitila, nos permite conhecer as histórias individuais da luta por moradia, a forma de organização na escala familiar para levar adiante essa luta e as expectativas existentes. Já no caso do edifício Dandara, o qual pudemos acompanhar o fim da obra e o processo de mudança das famílias beneficiadas para o prédio, há quase um ano atrás, essa aproximação nos permite perceber as relações de vizinhança construídas, as dificuldades enfrentadas na organização condominial, as satisfações e as frustrações presentes após a conquista da casa. Acompanhar esses dois projetos em estágios

[90] modalidade do PMCMV, voltada à produção por construtoras alimentada por recursos do mesmo fundo público que possibilitou a produção do PAR-CEF – o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), atendendo a mesma faixa de renda.

diferentes nos ajuda a ter um panorama detalhado do processo de forma a subsidiar análises críticas do Programa.

EDIFÍCIO DANDARA

O estudo do caso específico do Edifício Dandara busca elucidar e aprofundar questões levantados na análise sobre o PMCMV-E, uma vez que este é o único empreendimento finalizado até o momento no Centro de São Paulo via modalidade Entidades-FDS do Programa,.

A análise foca no processo de viabilização, seleção, contratação e obra do Edifício Dandara, um *retrofit* viabilizado pelo PMCMV-E, tendo a Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia (ULCM) como Entidade Organizadora (EO) e a Integra como assessoria técnica.

O projeto do Edifício Dandara é uma Reforma e Mudança de Uso, de Comercial para Residencial Categoria HIS[91]. Localizado a apenas 1,4 quilômetros do marco zero da cidade, na Praça da Sé, na avenida Ipiranga, o edifício sediou até o início dos anos 2000 o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Segundo registros da prefeitura municipal, o projeto de autoria do arquiteto Eduardo Augusto Kneese de Mello foi aprovado em 1965 e o *Habite-se* emitido em 19 de novembro de 1969.

Em 2007, a ULCM iniciou as negociações junto à Secretaria do Patrimônio da União em São Paulo (SPU-SP) para uso do edifício. Em 2009, o movimento conseguiu aprovar a doação do imóvel para a Entidade. Essa doação, no entanto, estava sujeita à aprovação do projeto de reforma do edifício num prazo máximo de dois anos. Como o edifício se localizava no perímetro congelado pelo projeto Nova Luz da prefeitura municipal, o projeto inicial nunca foi aprovado. Em função disso, nova negociação precisou ser feita junto à SPU-SP. Desta vez, a ULCM conseguiu a concessão de uso do edifício e não mais sua doação. A contratação do projeto foi feita em agosto de 2014 e a obra teve início no final do mesmo ano. É importante destacar que a concessão do edifício para fins de uso para moradia só foi possível após a aprovação da Lei Federal n° 11.481 de 31 de maio de 2007 (Medida Provisória n°335 de 2006), que prevê a destinação de imóveis pertencentes ao Patrimônio da União para fins de moradia de interesse social.

O prédio está implantado em terreno com 520,00 m2 e a edificação possui 7.123,00m2, com 18 pavimentos, sendo subsolo, térreo, mezanino, 15 pavimentos com três tipos, mais ático. No total, foram viabilizadas 120 unidades habitacionais (UH), com metragens variando entre 24,47m2 e 46,21m2.

A operação contou com os recursos do PMCMV (R$76 mil/UH) e aporte do Governo do Estado através do Casa Paulista (em torno de R$20 mil/UH). Em 2015, por conta da redução do repasse federal e consequente extensão do cronograma, a Prefeitura aportou recursos do Casa Paulistana num total de R$ 465.301,55, em torno de R$3,9 mil/UH.

A etapa de execução da obra intensificou o processo de autogestão por parte da ULCM, uma vez que toda e qualquer decisão foi tomada pela entidade com respaldo técnico da Integra. Somente nessa etapa teve início a remuneração do trabalho técnico

[91] Habitação de Interesse Social

pelo Programa. A maior dificuldade dessa etapa foi administrar uma obra de reforma e a proliferação de serviços não previstos, com orçamento fixo e não reajustável, com uma associação que, por motivos óbvios, não possui capital de giro para manter qualquer fluxo da obra, em especial com a limitação de medição mensal imposta pelo gestor do Programa dada a grave crise orçamentária enfrentada pelo Governo Federal a partir de 2015, fazendo com que a obra, que duraria 18 meses, se prolongasse por 25 meses. (ROSSETTO NETTO 2017)

Devido a dificuldades com a licença dos Bombeiros e depois com a documentação da Caixa, mesmo com as obras concluídas em dezembro de 2016, a mudança das famílias só foram autorizadas pela Caixa em março de 2018.

Neste momento, as 120 famílias selecionadas pela ULCM estão se adaptando à nova realidade da vida em condomínio, com novos desafios cotidianos, como os custos de manutenção do edifício, a convivência em condomínio e a espera da documentação definitiva dos apartamentos. Vale mencionar que a administração do condomínio está sob a responsabilidade de uma militante da ULCM e moradora do edifício, que apesar de não possuir formação específica tem auxiliado os demais moradores na adaptação aos novos apartamentos e tomado a frente das demandas condominiais. Cargos como o de porteiro e de faxineiro também foram ocupados por moradores do edifício.

Imagens 1 e 2 - Edifício Dandara: fachada principal antes e depois da reforma

Fotos: Integra, 2010 e 2017.

Imagens 3 e 4 - Edifício Dandara: Trabalho Social com processo participativo no projeto e visita ao Ed. Joaquim Carlos, para discussão de condomínio

Fotos: Integra, 2015 e 2016.

EDIFÍCIO MARIA DOMITILA

O projeto Maria Domitila é execução de edificação nova em terreno localizado à Rua Maria Domitila, 228, no Brás, demarcado como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS 3 pelo Plano Diretor (2002). O imóvel que abrigou galpões é de propriedade da Previdência Social (atualmente Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS) desde 1979, e, até onde se sabe, desde então se manteve fechado e sem qualquer tipo de uso. A primeira ocupação da ULCM no terreno foi em 2000, juntamente com uma leva de ocupações empreendidas pelos Movimentos de Moradia, com outras ocupações quase todos os anos, com destaque para 2004, 2007 e 2011. O processo de viabilização iniciou-se em 2003, através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), e novamente em 2008, através de um chamamento público da CAIXA. Nunca abandonado, o projeto ressurge em 2009, com o PMCMV-FAR, tendo sido contratado apenas na terceira fase do Programa, em julho de 2016.

O projeto inicialmente foi proposto na modalidade PMCMV-FAR, tendo sido depois transferido para a modalidade Entidades. Na contratação, a operação contou com os recursos do PMCMV (cerca de R$83 mil/UH – PMCMV 2-transição), aporte da Prefeitura com recursos do Casa Paulistana (R$20 mil/UH), e dada a desistência do Governo do Estado em aportar recurso, para viabilizar a contratação as famílias tiveram que assumir aporte do valor máximo previsto de 3% da operação (R$3,2 mil/UH).

O terreno, bastante estreito e com 2.392,50 m2, possibilitou edificação com 14.608,58 m2, com trechos variando entre 17 e 11 pavimentos, sendo um térreo e demais pavimentos tipo (3 Tipos), além do Ático. São 245 UH com duas tipologias uma de 41,21m2 e outra de 41,90m2. As obras, com término previsto para o primeiro semestre de 2019, tiveram início em janeiro de 2017.

Imagens 5 e 6 - Edifício Maria Domitila: vista da Av. Rangel Pestana e visita à obra com os futuros moradores, para escolha da cor da fachada

Fotos: Adeilson Santos e Juliana Amaral, respectivamente, 2018.

O empreendimento Maria Domitila, assim com o o Dandara, é caracterizado como autogestionário, visto o processo participativo das famílias no período do projeto, da obra, e da futura pós-ocupação. A construção das frentes de participação foi realizada pela parceria da ULCM com o Serviço Técnico Social da Integra, por meio da organização dos futuros moradores em grupos de trabalho/comissões, pela realização de assembléias gerais periódicas, com a discussão de assuntos pertinentes ao empreendimento, e ainda por meio de visitas periódicas ao terreno do empreendimento, nas quais as famílias dos moradores podem percorrer o canteiro de obras da edificação acompanhados por arquitetos, engenheiros e demais responsáveis pela obra.

Para o projeto do Maria Domitila, além das duas comissões exigidas pelo PMCMV-E, a CAO (Comissão de Acompanhamento de Obras) e a CRE (Comissão de Representantes do Empreendimento), foram criadas oito comissões participativas formadas pelos futuros moradores, coordenadores da ULCM e profissionais da assessoria técnica. Após a experiência com o Ed. Dandara foi possível identificar as falhas e as potencialidades pouco exploradas no processo, a criação das novas comissões surge, então, como estratégia para aprimorar o processo participativo.

O objetivo das comissões era ampliar a participação das famílias no projeto do Maria Domitila em todas as instâncias e etapas do empreendimento, proporcionando a discussão e tomada de decisões de forma ágil e horizontal. A proposta era que um membro de cada família participasse de pelo menos uma comissão. A escolha era por afinidade à temática abordada, não apresentando um número exato para cada grupo. Durante esse processo de discussão e aprendizado, as famílias puderam se apropriar do projeto e fortalecer as relações com seus futuros vizinhos.

Como dito, oito comissões foram propostas, sendo elas:

. Comissão de Comunicação: responsável por divulgar informes da ULCM e do empreendimento, andamento da obra, agenda do projeto, e outras informações referentes à luta por moradia;

. Comissão de Geração de Renda: responsável por administrar e arrecadar recursos financeiros para a criação de um fundo de reserva para minimizar os impactos

financeiros da contrapartida, possibilitando a permanência das famílias e o investimento na gestão do condomínio;

. Comissão de Meio Ambiente: responsável pela ampliação do conhecimento de práticas sustentáveis de utilização de recursos que poderão ser implementadas no condomínio;

. Comissão de Compras e Cotações: responsável pela elaboração de cotações de preços dos itens da obra, visando a apropriação dos insumos e valores de custo da obra;

. Comissão de Prestação de Contas: responsável por acompanhar as contas da construção e os gastos previstos futuramente, possibilitando maior acompanhamento e fiscalização das despesas da obra;

. Comissão de Controle de Participação: responsável por elaborar e acompanhar a participação das famílias nas atividades da ULCM e do trabalho técnico-social. Tal controle participativo resulta em uma pontuação que, a posteriori, servirá como critério de ordem de escolha dos apartamentos, por exemplo;

. Comissão Democracia Participativa: responsável por ampliar o conhecimento dos moradores e qualificar sua participação nos diversos espaços da cidade, como conselhos de bairro, fóruns e outros espaços de articulação;

. Comissão Conhecendo o Bairro: responsável pelo reconhecimento do território, com o levantamento de equipamentos públicos de saúde, educação, cultura, lazer, entendendo as potencialidades e os problemas encontrados no bairro onde irão residir.

Através das comissões participativas é possível aproximar os futuros moradores do processo de obtenção de suas moradias construindo assim, desde antes do início das obras, um vínculo e um sentimento de pertencimento desses com o empreendimento. Tendo como exemplo outros processos participativos de outros programas e principalmente o processo do Edifício Dandara, apresentado anteriormente, é possível afirmar que a constituição de tal vínculo consequentemente evolui para uma maior valorização da conquista da moradia. Os moradores passam a enxergá-la como resultado de uma luta real e cotidiana.

Além disso, tais comissões promovem o fortalecimento dos laços de amizade entre os próprios moradores, facilitando a futura convivência em condomínio, bem como reafirmam a igualdade de importância entre os as famílias selecionadas pela demanda.

Os trabalhos desenvolvidos por cada uma das comissões e a posterior troca de conhecimento entre elas proporciona a formação das pessoas envolvidas enquanto gestores da própria moradia. O viver em condomínio e a gestão das áreas comuns do prédio de apartamentos são processos facilitados por essa formação e possíveis de serem desenvolvidos de maneira tranquila e coletiva. Essa questão torna-se bastante relevante ao considerarmos que um dos problemas mais recorrentes em empreendimentos de habitação social é a degradação das áreas comuns, por serem consideradas como ‘áreas de ninguém’, e por vezes agravando os conflitos entre os vizinhos.

A organização dos moradores em comissões pode ser considerada ainda mais vantajosa no âmbito de projetos de HIS no que tange a questão da venda dos apartamentos após entrega ao proprietário. Visto que essa é uma questão de extrema importância nas discussões sobre o combate ao déficit habitacional e a execução de

políticas habitacionais mais eficientes, um processo participativo de autogestão pode ser considerado uma das melhores maneiras de efetivar um vínculo entre o proprietário e a moradia, diminuindo as chances de cessão às pressões do mercado imobiliário.

Imagens 7 e 8 - Edifício Maria Domitila: assembleia deliberativa e reunião da Comissão de Meio Ambiente, no salão no canteiro de obras.

Fotos: Adeilson Santos, 2018.

CONQUISTAS E DESAFIOS

O PMCMV-E destina-se ao atendimento habitacional de famílias de baixa renda organizadas em associações ou cooperativas habitacionais com experiência comprovada na área e devidamente habilitadas pelo Ministério das Cidades. Segundo o Ministério das Cidades[92], o PMCMV-E tinha como objetivo "atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade". Seria operado "por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas, Sindicatos e outros), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS." As principais especificidades do programa eram, portanto, a produção de projetos com qualidade e a possibilidade de produção destes em áreas urbanas centrais supridas de infraestrutura, transporte e serviços básicos, críticas mais relatadas no PMCMV original (ROSSETTO NETTO, 2017).

A forma de execução da obra também é aqui um diferencial. No PMCMV-E a Entidade pode escolher entre quatro regimes distintos de construção: a autogestão por (1) autoconstrução, por (2) mutirão ou por (3) administração direta; ou a (4) cogestão através da empreitada global da obra a ser feita por empresa construtora.

No entanto, tendo em vista que o Programa em si é uma adaptação do programa geral e este foi desenhado para o beneficiamento de grandes construtoras e incorporadoras, tanto o movimento social de moradia quanto a assistência técnica envolvidos em processos do PMCMV-E encontram a todo momento diversos obstáculos para a aprovação dos projetos e execução das obras (ROSSETTO NETTO, 2017).

A partir da prática cotidiana na execução do Programa, da análise das demais experiências brasileiras e da metodologia adotada na pesquisa, foi possível identificar quatro gargalos e desafios principais enfrentados pelos movimentos e suas assessorias

[92] Mais informações sobre o Ministério das Cidades podem ser encontradas no site *www.cidades.gov.br.*

técnicas para operação do PMCMV-E: (i) a questão fundiário, onde o acesso à terra bem localizada e a um custo acessível é um problema de difícil solução; (ii) a reprodução de soluções de mercado para empreendimentos de habitação de interesse social, desconsiderando o papel dos movimentos de moradia e a possibilidade de soluções individualizadas e de melhor qualidade; (iii) a obrigatoriedade dos movimentos de moradia, que não possuem capacitação técnica para tal, em assumirem funções normalmente executadas por empreendedores profissionais (construtoras e incorporadoras); (iv) a alteração do papel histórico das Entidades na luta pelo direito de moradia. (D'OTTAVIANO; ROSSETTO NETTO, no prelo)

Os empreendimentos estudados mostraram acima de qualquer outra coisa que é possível que políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda caminhem junto com moradias de qualidade e infraestrutura urbana e procuram iluminar experiências do PMCMV-E em área central onde, além do direito à moradia, busca-se também o direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Dandara, primeiro projeto de reforma em edifício central ocioso aprovado pelo PMCMV-E no Brasil, é um exemplo de produção de unidades habitacionais com qualidade. A análise dessa experiência oferece uma avaliação importante do Programa para os casos de reforma de edifício existente.

O Maria Domitila, um dos últimos projetos aprovados pelo Ministério das Cidades/Caixa após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, é um caso de construção em terreno ocioso em área central, ocupado pelo movimento de moradia.

Acompanhar os diferentes momentos de cada projeto e entender suas características particulares possibilita a análise das mudanças ocorridas no Programa, bem como a percepção de repetição e aprimoramento daquilo que foi positivo na primeira experiência agora na segunda e da reformulação daquilo que foi problemático, servindo de subsídio para o aprimoramento do processo de autogestão e na consolidação da busca por oportunidades de moradia de qualidade para famílias de baixa renda.

Conclui-se, portanto, que o PMCMV-Entidades não se colocava livre de questionamento crítico nem de possíveis melhorias em seu programa mas que dentro do cenário de políticas habitacionais do país teve um importante papel para o acesso à moradia digna pela população de baixa renda. E foi ainda um dos poucos programas que abriu uma porta para o diálogo com os movimentos sociais de luta por moradia, dando a esses autonomia e voz para o enfrentamento da crítica questão habitacional no país.

Espera-se que diante do conturbado cenário político dos últimos anos possamos nos utilizar dos aspectos positivos do PMCMV-Entidades, para pressionar nossos representantes políticos por políticas habitacionais cujo protagonista não seja mais o grande capital e sim os que estão à frente da luta por moradia sem nunca nos esquecermos que o direito à moradia adequada, além de um direito humano universal, é garantido no Brasil pelo artigo 6º da Constituição Federal de (1988): *"São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho,* ***a moradia*** *(grifo nosso), o*

transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDOSO, A. L (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L. et al. Introdução. In: Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2017. p. 15-48.

D'OTTAVIANO, C.; ROSSETTO NETTO, A. Programa Minha Casa Minha Vida– Entidades. Edifício Dandara – moradia de interesse social de qualidade na área central São Paulo. In: CANELA, F. C., NÚÑEZ, V. L. D.; MOREIRA, T. A. Miradas Cruzadas de Vivienda Social Brasil-México. Guadalajara: Universidad de Guadalajara (no prelo).

D'OTTAVIANO, C.; ROSSETTO, A.; FIÚZA, C. A.; MASSIMETTI, F.T. In : SALET, W.; D'OTTAVIANO, C.; MAJOOR, S.; BOSSUYT, D. (Ed.). The self-build housing experience. Bristol-UK: Policy Press (no prelo).

HARVEY, D. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Editora Livraria Ltda., 2014.

MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

ROSSETTO NETTO, A. Habitação Central. Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). Minha Casa...e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73-102.

A REMOÇÃO DE FAVELAS E A SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL EM NATAL/RN.

Luis Renato Nogueira da Rocha

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais – PPEUR/UFRN
E-mail: luisrenatogpp@gmail.com

Glenda Dantas Ferreira

Docente do Departamento de Gestão Pública/UFPB
Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Relações Estado-Sociedade e Políticas Públicas – NESPP/UFPB
Pesquisadora do Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal/RN
Email: glenda.dgp@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A cidade do Natal, capital do Rio Grande do Norte, possui características muito próprias no que se refere à sua configuração urbana. Silva (2003) aponta que a produção fundiária e habitacional, sejam estes formais ou informais, e as suas áreas naturais (dunas e rio), delimitadoras dos espaços geográficos e sociais, são elementos fundamentais à compreensão do processo de construção do urbano na cidade.

Esses elementos, além de nos guiarem a uma compreensão mais abrangente da cidade, nos fazem olhar para pontos específicos da sua formação e consolidação enquanto espaço urbano desigual, cuja divisão sócioespacial é, conforme Silva (2003), uma "marca" persistente na cidade, intensificando-se ao longo dos anos com a chegada do ideário modernizante do início do século XX e com os impactos da Segunda Guerra Mundial entre as década de 1940 e 1950.

A divisão da cidade está estruturada, de um lado, em porções do território que contemplam o seu centro geográfico (na Zona Leste) e os bairros da Zona Sul, formando o eixo centro-sul, onde houve uma concentração e expansão de riqueza e de melhores serviços e infraestrutura urbana ao longo dos anos. Por outro lado, nos bairros das Zonas Norte e Oeste, houve uma expansão e consolidação das áreas de pobreza e informalidade. Na esteira desse debate sobre o desenvolvimento urbano de Natal, Lima (2001) destaca que porções do território de Natal (centro-sul) cresciam dentro da legalidade urbanística e provida de serviços e equipamentos urbanos, enquanto que as Zonas Norte e Oeste cresciam marcadas pela pobreza e clandestinidade.

O fenômeno da segregação e da divisão social da cidade ainda se manifestam nos dias atuais e percebe-se uma atuação direta do Estado nessa (re)produção, seja por ação (implementação de políticas públicas, programas e projetos), seja pela inação (a não implementação de instrumentos urbanísticos que objetivam garantir a efetivação da função social da propriedade urbana).

No que se refere à atuação estatal **por ação**, verifica-se que, ao longo das últimas duas décadas, transformações importantes aconteceram no cenário urbano da cidade, especialmente no que se refere à intervenção em habitação (produção habitacional, remoção e ao reassentamento de favelas e urbanização de assentamentos precários). No presente artigo, toma-se como objeto de análise as intervenções estatais em remoção e reassentamento de favelas. Com relação a isso, destaca-se que as mesmas tiveram como pano de fundo o contexto de divisão socioespacial da cidade, ocorrendo em porções do território onde existiam (e ainda existem) estas estruturas de pobreza.

As ações do poder público aqui estudadas são aquelas que incidem diretamente na questão da moradia e da sua localização na cidade. Aquelas favoreceram a reprodução e a consolidação alguns fenômenos há décadas observados na cena urbana de Natal, a exemplo do da segregação.

Considerando o exposto, busca-se investigar as ações de remoção de favelas e outras formas de assentamentos precários vinculadas a projetos de habitação de interesse social implementados em Natal entre os anos de 2001 e 2018, a fim de conhecer os efeitos socioespaciais sobre o espaço urbano.

Os procedimentos adotados na pesquisa foram: (i) consulta e análise de documentos oficiais da Prefeitura do Natal (planos, projetos e diagnósticos) e da Caixa

Econômica Federal (CAIXA) e trabalhos acadêmicos produzidos acerca da temática; (b) elaboração de banco de dados com reportagens e entrevistas do jornal Tribuna do Norte acerca das remoções e reassentamentos ocorridos em Natal no período estudado; (c) desenvolvimento de cartografias que demonstram o deslocamento realizado pelas famílias removidas e o contexto socioeconômico e territorial das localizações, por meio do cruzamento das informações de renda das famílias dos locais de origem das favelas com local de reassentamento; (d) realização de entrevistas com gestores municipais e com integrantes de movimentos sociais de moradia e lideranças comunitárias; e (e) realização de visitas *in loco* nos locais das intervenções, a fim de se compor um banco de imagens.

Empiricamente, foram estudados os projetos de remoção das favelas Cidade do Sol, Alagamar, Peão, Via Sul, DETRAN, Fio, Alemão, Leningrado, Luiz Gonzaga, 8 de Outubro, Wilma Maia, Anatália de Souza Alves, Monte Celeste e Maruim.

URBANIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DA MORADIA: ANOTAÇÕES.

Assentamento precário é um termo utilizado pela Política Nacional de Habitação (PNH, 2004) para caracterizar um conjunto de assentamentos urbanos inadequados, ocupados, predominantemente, por moradores de baixa renda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). As favelas e os cortiços são considerados as principais formas desses assentamentos urbanos no Brasil, mas ainda existem os loteamentos irregulares e os conjuntos habitacionais degradados (QUEIROZ FILHO, 2015; PASTERNAK, 2006; VAZ, 1994;).

A literatura demonstra que vários fatores contribuem para a formação de assentamentos precários nas cidades. Entre eles, pode-se destacar as dificuldades de acesso ao emprego e à renda, que impedem parte da população mais pobre de acessar o mercado formal de moradia, obrigando-a a autoproduzir suas moradias em áreas de risco e de preservação ambiental, por exemplo, marcados pela precariedade construtiva comprometendo a segurança física dos imóveis (KOWARICK, 1993; MARICATO, 1996; CARDOSO, 2016).

A rápida urbanização das cidades é também um dos pontos-chave para a compreensão da questão habitacional, de maneira geral, e a formação de assentamentos precários, em particular. Nesse sentido, destaca-se que oferta dos serviços de infraestrutura urbana (saneamento ambiental, energia e pavimentação) não acompanhou o crescimento da demanda da população na maior parte das porções do território. Assim, o solo urbano em áreas dotadas de infraestrutura adequada, cobiçado pelo capital imobiliário, torna-se mais caro e inacessível à população de baixa renda, que encontra nos cortiços, vilas e favelas uma alternativa mais barata para morar, aprofundando o processo de precarização da moradia.

Esse fenômeno de precarização da moradia acompanhou o processo de urbanização do Brasil, que, de acordo com Santos (2013 [1993]), generalizou-se no final do século XX e está marcado pela sua associação com o crescimento da pobreza, principalmente nas grandes cidades. Para o autor, a cidade, como espaço das relações sociais e de materialidade, torna-se criadora da pobreza, e dois fatores contribuem sobremaneira para isso: i) o modelo socioeconômico adotado; e ii) o modelo espacial da cidade, ambos caracterizando o processo de produção capitalista da cidade.

Corroborando com Santos (2013 [1993]), Maricato (1998) definiu como "urbanização excludente" esse processo, chamando a atenção para o fato de os investimentos públicos e privados estarem concentrados nas áreas de interesse do capital, resultando na segregação, na diferenciação do uso e da ocupação do solo e no direcionamento dos equipamentos públicos para beneficiar as classes média e alta. É nesse contexto de urbanização da pobreza e de divisão da cidade que se acentuam os problemas referentes à moradia da população pobre, no qual as favelas se tornam uma alternativa encontrada por essa parcela da população para, de forma econômica, ter acesso à moradia.

No Brasil, a transformação das favelas em problema remonta do início do século XX, quando o tema da moradia ganha destaque na cidade do Rio de Janeiro, então capital da República. O discurso higienista propagado pelos jornalistas, médicos e engenheiros da época ganha força e as favelas passam a ser vistas e divulgadas como locais insalubres e o covil de marginais. Os cortiços, as estalagens e as casas de cômodos, principais formas de moradia da população pobre da época, entram na mira do poder público, que passou a implementar uma política de erradicação desses tipos de moradia, obrigando os moradores a se instalarem em morros e áreas públicas desinteressantes para o mercado imobiliário, entre outras (VALLADARES, 2005; CARDOSO, 2007).

A literatura nos mostra, também, que a favela surge da combinação de vários processos, como a expropriação e a superexploração dos trabalhadores rurais, que o forçam a migrar para as cidades em busca de novas oportunidades e de melhor qualidade de vida. Aliado a isso, tem-se o empobrecimento da classe trabalhadora e o elevado custo de vida nas cidades, sobretudo no tocante ao preço da terra urbana e das habitações. A habitação, como aponta Valença (2003), é uma mercadoria consumível que tem grande importância na produção do espaço urbano. Nesse contexto, a renda da população trabalhadora empobrecida é insuficiente para acessar esse tipo de mercadoria e, por conseguinte, os benefícios das cidades, inclusive aqueles providos pelo Estado (KOWARICK, 1993; MARICATO, 1996; RODRIGUES, 2001).

Apesar da pobreza e da desigualdade serem fatores que contribuem sobremaneira para o surgimento e o agravamento da crise habitacional e para a precarização dos assentamentos humanos, o problema da moradia não está atrelado meramente ao prisma das políticas de distribuição de renda, mas se encontra sensivelmente conectado ao da insuficiência da oferta de moradia pelos meios formais (mercado ou políticas públicas). No entanto, para que haja a ampliação da oferta de novas moradias, dois elementos são fundamentais: o padrão de financiamento habitacional e a oferta de solo urbano (MARICATO, 1987; CARDOSO, 2016).

No caso do Brasil, em função da má distribuição de renda e dos altos níveis de pobreza, o sistema de financiamento se caracteriza fortemente por um amplo sistema de subsídios governamentais. Em relação à terra urbana para a construção de moradia destinada à população pobre, a sua disponibilidade está submetida às dinâmicas do mercado na economia capitalista na qual a propriedade privada ganha destaque.

Esse contexto demanda a atuação do Estado como regulador do uso do solo. Porém, como aponta Valença (2014), as terras públicas também são geridas pela lógica do mercado fundiário, cujo foco, por meio da especulação, é a renda. Segundo o autor,

os governos não destinam seus terrenos com melhores localizações para construção de moradia social. Essa atuação mútua – Estado e mercado – favorece a acumulação do capital, ao mesmo tempo em que concorre para a produção de desigualdade socioespaciais nas cidades.

Com relação à atuação do Estado na questão da moradia, sobretudo na questão das favelas, Rodrigues (2001) destaca que, durante muito tempo, tal atuação seguiu duas propostas: a urbanização e a erradicação. De acordo com a autora, apesar de serem propostas básicas de intervenção, havia grande variedade nas formas de execução de uma cidade para outra, a depender das forças políticas locais e do número de favelas existentes. Nesse contexto, as agências internacionais foram importantes precursoras e financiadoras das práticas de urbanização de favelas no Brasil. A institucionalização de programas de urbanização desses assentamentos precários aconteceu entre as décadas de 1980 e 1990. Nesse ínterim, foram aprovados diversos financiamentos internacionais para a urbanização de favelas e para a recuperação ambiental (DENALDI, 2003).

Autores como Denaldi (2003) e Cardoso (2016) apresentam as tipologias de intervenção em favelas e em outras formas de assentamentos precários: urbanização, reurbanização e erradicação (remoção ou desfavelamento). A *urbanização* é apresentada como o tipo de intervenção que aceita a favela como fenômeno urbano, não modifica a estrutura do assentamento e dota-o de infraestrutura; por meio da *reurbanização* também aceita-se a favela como fenômeno urbano, mas não na forma como ela se revela, sendo assim, refaz-se completa ou parcialmente a estrutura do assentamento; a *remoção* de favelas acontece quando não é possível consolidá-la, seja por localizar-se em áreas de risco (sob redes de alta tensão, por exemplo) ou em áreas ambientalmente frágeis.

O Estado, por meio de políticas públicas de habitação, implementou essas duas práticas de intervenção nos assentamentos precários nas cidades brasileiras nos últimos anos, objetivando atender interesses diversos. Nesse contexto, alguns movimentos podem ser observados, principalmente após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e da implantação de diversos mecanismos legais que visavam a garantia do desenvolvimento urbano com equidade, conforme o disposto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

Nesse período, o Governo Federal ampliou os investimentos públicos em infraestrutura urbana e social e instituiu programas governamentais que visavam a redução da precariedade habitacional e a consequente melhoria nas condições de habitabilidade por meio da urbanização de assentamentos precários. Em outro movimento, agora de combate aos efeitos da crise financeira internacional de 2008, o governo fomenta a produção habitacional sob a lógica de mercado, colocando de lado as práticas de urbanização e de integração da cidade informal, e a remoção de assentamentos precários ganha uma nova tônica, passando a prevalecer nas intervenções urbanas nas cidades brasileiras.

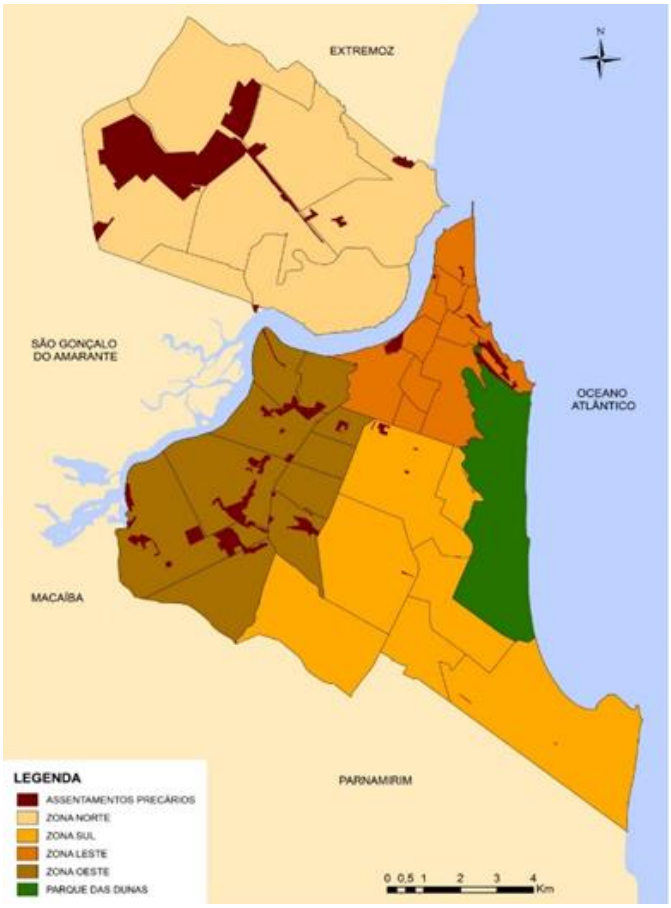
Nesse contexto, a cidade do Natal apresenta-se como uma cidade que foi alvo, nos últimos 17 anos, de políticas públicas de produção de habitação de interesse social que, de um lado, modificou a realidade de milhares de famílias residentes em favelas e

outras formas precárias de moradia, e de outro, manteve, em sua maioria, o padrão locacional da residência dos pobres, reforçando a segregação.

Ainda no caso de Natal, pode-se dizer que os problemas habitacionais são evidenciados e se manifestam a partir do surgimento de favelas e outras formas precárias de habitação, como os loteamentos clandestinos, as ocupações irregulares e os conjuntos habitacionais degradados. Nesses espaços, o problema da inadequação habitacional (ausência de infraestrutura adequada, pelo alto adensamento populacional e pela irregularidade fundiária) é uma característica bastante evidente, complexa e preocupante. Tal problema é verificado sobretudo nos bairros mais pobres e nos assentamentos precários existentes em Natal.

Destaca-se que esse quadro tem relação direta com o processo de expansão da cidade do Natal. No caso das favelas, registros apontam que elas começaram a surgir na década de 1960. Em 1975, a cidade já somava 30 favelas (COSTA E MARINHO, 2008). Em 1980, cerca de 10% da população, cujo total na época foi estimado em 416.892 habitantes, residia nas favelas (VIDAL, 1998). Atualmente, conforme dados produzidos pelo município, o de assentamentos precários chega a 70, nas quais residem entre 10% e 13% da população.

Figura 1 - Assentamentos precários em Natal - 2013.



Fonte: Rocha, 2018.

Em linhas gerais, o exame da dinâmica de expansão urbana revela que Natal preservou, ao longo dos anos, um contexto de precariedade habitacional, segregação

espacial e desigualdade no contexto do seu desenvolvimento urbano. Como resultantes desse processo tem-se a fragmentação do território da cidade em áreas de formalidade e informalidade, nas quais quem dispõe de renda escolhe onde viver, e quem não tem as mesmas condições, vive onde é possível.

Considerando o quadro exposto, a próxima parte abordará as ações de remoção de favelas e outras formas de assentamentos precários vinculadas a projetos de habitação de interesse social implementados em Natal entre os anos de 2001 e 2018, a fim de conhecer os efeitos socioespaciais sobre o espaço urbano. No limite se conseguirá visualizar o Estado em ação à luz da análise desses projetos, e as principais características e resultantes da atuação estatal.

POLÍTICAS HABITACIONAIS E SEGREGAÇÃO EM NATAL: O ONTEM E O HOJE.

O processo de construção do urbano e da segregação em Natal tem como pano de fundo, de um lado, o loteamento de terras, e, de outro, a política pública de habitação e a construção dos conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Fazendo uma breve contextualização histórica, observa-se que a diferenciação no uso e na ocupação do espaço urbano da cidade, existente no século XIX, aprofundou-se nas primeiras décadas do século XX, muito em função do ideário modernizante dos impactos que a 2ª Guerra Mundial causou à cidade (SILVA, 2003). Nesse período (entre os anos de 1940 e 1950) alguns fenômenos como o surgimento de “bairros de elite e bairros ‘proletários’, valorização e ocupação da paisagem natural, segregação e exclusão” se intensificaram com a direta participação do Estado (SILVA, 2003, p. 68).

As políticas de habitação desempenharam um papel importante nesse processo. A política implementada pelo Governo Federal, com o financiamento do Banco Nacional de Habitação, cuja atuação no país se deu entre os anos de 1964 e 1986, impactou sobremaneira na estruturação da cidade (MEDEIROS, 2018; SILVA, 2003). A produção habitacional por meio da Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte (COHAB) e do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), resultou na divisão socioespacial da cidade, uma vez que a população pobre passou a residir, majoritariamente, nas Zonas Norte e Oeste, e a população de classe média e alta, por sua vez, nas Zonas Leste e Sul.

Medeiros (2018), destaca que a produção do BNH para a população com renda de zero a três salários mínimos que não tinham acesso às unidades habitacionais construídas por meio das referidas instituições se deu por meio do PROFILURB, de 1975, e do Promorar, de 1979. Este último destinado à “erradicação ou recuperação de favelas, palafitas ou mocambos, através do saneamento e urbanização da área, seguido da construção de moradias compatíveis, na área ocupada” (BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 1982, p. 18 *apud* MEDEIROS, 2018, p. 151).

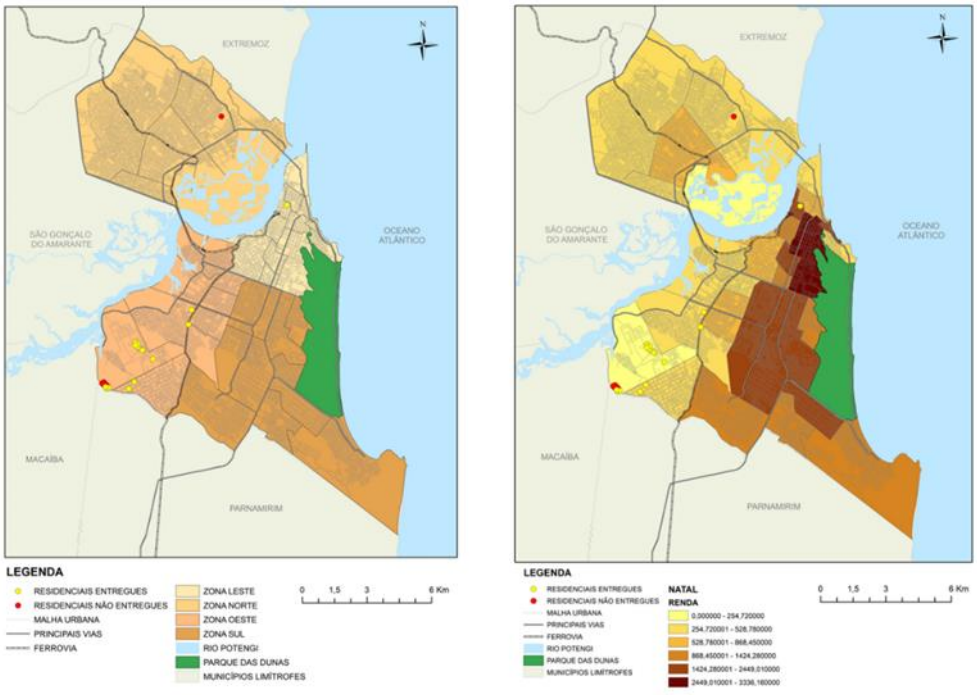
No contexto apresentado, é possível identificar que a divisão social e a segregação residencial na cidade do Natal, a partir das políticas de habitação implementadas, é histórica e está associada às dinâmicas de mercado. Essa divisão é

mais explícita entre as Zonas Norte e Sul[93]. No entanto, para além dessas duas regiões específicas, é possível observar que a divisão social da cidade se dá, também, em dois "eixos" que concentram as menores e maiores rendas da cidade: o eixo norte-oeste e o eixo centro-sul, respectivamente.

Essa divisão está exposta, também, no Plano Diretor de Natal (Lei n.º 082/2007), que estabelece a Mancha de Interesse Social, território da cidade no qual residem as famílias com renda familiar predominante de até 03 salários mínimos e que abriga o maior número de assentamentos precários da cidade. A MIS abrange completamente as Zonas Norte e Oeste, além de pequenas porções das Zonas Leste e Sul.

Observando a produção estatal de moradia social em Natal a partir dos anos 2000, especificamente para o reassentamento de famílias removidas de favelas e outras formas precárias de habitação, verifica-se que há uma tendência de segregação das famílias mais pobres em pontos específicos da Mancha de Interesse Social, notadamente na Zona Oeste, em áreas onde há a maior concentração de favelas, conforme pode ser observado na Figura 01. Já a figura 02 possibilita visualizar a espacialização dos empreendimentos em habitação de interesse social que foram produzidos em Natal nos anos 2000.

Figura 2 - Empreendimentos de habitação de interesse social construídos em Natal a partir dos anos 2000.



Fonte: Rocha, 2018.

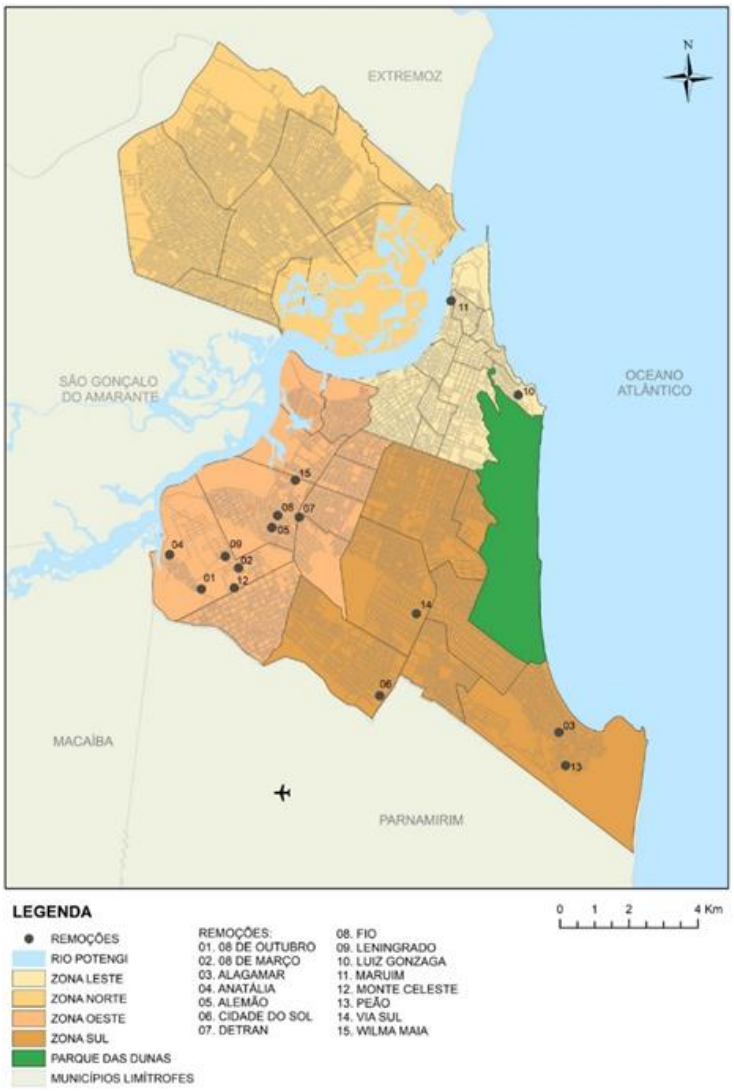
Dos 20 empreendimentos construídos (ou em construção) no período de 2001 a 2017, 14 estão no bairro Guarapes, 2 no bairro Planalto, 1 no bairro Pajuçara, 1 no bairro da Ribeira, 1 no bairro Cidade da Esperança e 1 no bairro Felipe Camarão. Com

[93] A dicotomia Norte e Sul foi tema de um trabalho de Vidal (1998) intitulado "A Ponte da Exclusão: os dois lados da cidade do Natal."

exceção da Ribeira, os demais bairros se localizam nas Zonas Norte e Oeste, as mais pobres e precárias em termos habitacionais e frágeis ambientalmente.

No que tange às remoções de favelas, elas aconteceram, segundo a Prefeitura do Natal, a partir do reconhecimento de que as áreas onde esses assentamentos estavam localizados eram frágeis e impróprias para habitação. Tendo isso em conta, as ações foram enquadradas em projetos de habitação de interesse social, financiados pelo Governo Federal, que possibilitaram o reassentamento das famílias removidas. Ao todo foram removidas, entre 2001 e 2018, 15 favelas localizadas nas zonas Sul, Leste e Oeste da cidade, conforme pode ser observado na figura 03.

Figura 3 – Localização das Favelas Removidas em Natal/RN.



Fonte: Rocha, 2018.

As justificativas do poder público para a remoção dos assentamentos precários foram as mais diversas. Desde os documentos oficiais até o discurso dos gestores, fala-se em ocupação de vias públicas, de áreas de risco e de zonas de proteção ambiental. Relata-se, também, a degradação ambiental, as ações judiciais pela retirada das famílias e a reocupação das áreas tidas como degradadas. Os discursos encontrados

na imprensa, por sua vez, apesar de reproduzirem a fala dos gestores, introduzem elementos como a insatisfação de moradores de áreas vizinhas com a presença dos moradores das favelas e ocupações, principalmente nas áreas mais nobres da cidade, justificando que o acúmulo de lixo, resultante do trabalho dos catadores, causa a proliferação de animais e doenças (ROCHA, 2018).

A figura abaixo ilustra, de forma sintética, as razões para a remoção dos assentamentos, mostrando a frequência das justiticativas apresentadas pelo poder público, seja por meio dos documentos oficiais, seja por meio da imprensa. É importante frisar que um mesmo assentamento removido pode ter mais de uma justificativa para a sua remoção.

Figura 4 - Justificativas para a remoção dos assentamentos precários em Natal - (frequência).

Fonte: elaborado pelose autores com base em ROCHA (2018).

Em entrevista com representante[94] do Departamento de Desenvolvimento de Programas da Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE) da Prefeitura do Natal, obteve-se a informação de que as remoções aconteceram em função de as famílias removidas estarem, anteriormente, ocupando áreas ambientalmente frágeis, áreas de risco ou leitos de vias públicas. Na sua fala, a representante chama atenção para pontos importantes à compreensão da atuação do poder público no tocante à questão da moradia em Natal.

> Não é só a questão da remoção em si que deve ser observada. Temos que ver a situação da localização desses assentamentos precários no município de Natal [...]. Na hora de ocupar, é óbvio que que elas [as famílias] vão procurar locais onde haja a maior facilidade de instalação. Então sempre é próximo ao rio Potengi, seja nas margens da Zona Norte ou Oeste e Leste, e também próximo às dunas. Então muitas das situações de remoção foram nesse contexto que se caracteriza até como risco para as famílias. Há, também, a ocupação de vias públicas (informação verbal).

A entrevistada também chamou atenção para as demandas judiciais do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), seja da Promotoria do Meio Ambiente, seja da Promotoria dos Direitos Sociais, que demandam a remoção de famílias que se encontram nessas condições de risco ou em áreas de proteção ambiental. Além dessas origens para as remoções, também pode ser destacado o papel desempenhado pelo Movimento de Lutas no Bairros, Vilas e Favelas (MLB), a qual tem sido relevante na discussão e na definição dos assentamentos precários que serão

[94] Entrevista realizada em 03 de fevereiro de 2018.

removidos e dos reassentamentos que ocorrem em empreendimentos habitacionais, mais recentemente naqueles produzidos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Vale destacar, contudo, que apesar da importante atuação do MLB na luta pela efetivação do direito à moradia adequada, as decisões acerca das remoções são tomadas no âmbito do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CONHABINS), onde o referido movimento tem assento.

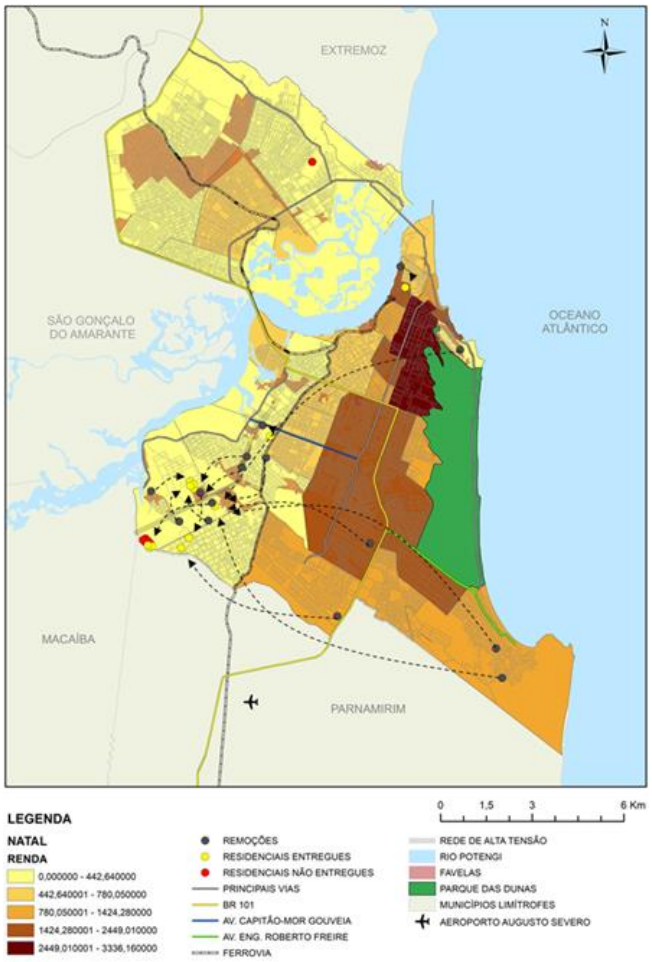
Com o surgimento do PMCMV, a sistemática da Prefeitura na seleção dos assentamentos precários, mesmo considerando aqueles em áreas de fragilidade ambiental ou de risco, passou a obedecer a alguns critérios técnicos definidos pela Prefeitura do Natal. Contudo, a entrevistada ponderou que todas as decisões referentes às remoções e reassentamentos (definição de percentual de unidades e seleção de assentamentos) via PMCMV ainda continuam sendo deliberadas pelo CONHABINS.

Com relação aos critérios, a SEHARPE adota critérios semelhantes aos que a Caixa Econômica Federal utiliza para verificar se há equipamentos de comércio e serviços no entorno das localizações dos empreendimentos. A SEHARPE estabelece, conforme a CAIXA, um raio de até 2 quilômetros do empreendimento para a existência dos referidos equipamentos. Sendo assim, os assentamentos precários que se localizarem nesse perímetro são pré-selecionados pela Prefeitura. Após realização de um diagnóstico contendo o mapeamento e a caracterização dessas localidades (número de moradias, material utilizado para a construção, número de habitantes), o referido diagnóstico é apresentado ao CONHABINS, que, por sua vez delibera acerca de quais e de quantos assentamentos serão removidos e reassentados, levando em consideração o número de unidades habitacionais disponíveis.

A escolha desse método atual de seleção dos assentamentos, segundo representante da SEHARPE, busca evitar que as famílias removidas tenham que fazer grandes deslocamentos após o reassentamento, tendo em vista que muitas delas podem desempenham atividades de geração de renda nas proximidades do local original do assentamento. No limite, há um esforço para impedir que proximidades de diversas ordens sejam desfeitas, e que isso precarize as condições de vida das famílias no novo espaço formal de moradia.

Tendo como base as justificativas apresentadas pelo poder público para a remoção dos assentamentos precários, fez-se um exercício de verificação, baseado em levantamento de campo, do que foi feito com as áreas desocupadas, conforme pode ser observado na figura 5.

Figura 5 – Espacialização do Deslocamento das famílias removidas das favelas em Natal.



Fonte: Rocha, 2018.

Nas áreas da Zona Sul onde se localizavam as favelas Cidade do Sol, Via Sul, Alagamar e Peão, não houve intervenção do poder público no sentido de realizar melhorias. As vias públicas que três dessas favelas ocupavam continuam como espaços sem infraestrutura. Já na Zona Oeste, em particular nas áreas mais afastadas das vias de fluxo intenso, como era o caso das favelas do Fio, Alemão, Monte Celeste e as ocupações 8 de Outubro, Anatália e Luiz Gonzaga, o poder público também não interviu no sentido de realizar melhorias. Em dois terrenos desocupados, nos quais se localizavam o assentamento Leningrado e a favela do DETRAN, foram construídos empreendimentos habitacionais para os moradores de favelas removidas e reassentadas. Na área onde se localizava a favela Wilma Maia também não há sinais de intervenção do poder público.

Ainda na Zona Oeste, por ausência de fiscalização do poder público, houve reocupação de áreas de risco mais próximas aos bolsões de pobreza da cidade. Essas reocupações não tiveram ação rápida do poder público como aconteceu, por exemplo, na Zona Sul, nas áreas mais próximas aos bairros de classe média e em outras áreas

de maior visibilidade das pessoas, nas quais novas ocupações foram rapidamente removidas e sem a garantia de uma nova moradia[95].

No que se refere à área da favela do Maruim, localizada anteriormente na Zona Leste e removida em 2016, destaca-se que a Prefeitura do Natal está construindo, em uma parte do terreno, um centro comercial para que as famílias removidas possam desenvolver suas atividades de trabalho e geração de renda. A outra parte do terreno foi destinada à ampliação do Porto de Natal, cujas obras ainda não foram iniciadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da segregação e da divisão social da cidade ainda se manifesta nos dias atuais, ao passo em que se percebe uma atuação direta do Estado na reprodução daqueles fenômenos, conforme observado. As ações do poder público aqui estudadas são aquelas que incidem diretamente na questão da moradia e da sua localização na cidade. Estas, por sua vez, (re)produziram/consolidaram alguns fenômenos há décadas observados na cena urbana de Natal.

O estudo dos projetos de habitação social implementados no período pesquisado (2001-2018) indica que o foco do poder público foi (e continua) sendo a remoção de favelas e de outras formas precárias de moradia. O destino final das famílias removidas indica que o poder público está reproduzindo o fenômeno da segregação socioespacial dos pobres, uma vez que mais de 90% das famílias removidas dos assentamentos precários, sejam estes em bairros considerados nobres, sejam nos bolsões de pobreza da cidade, foram reassentadas em áreas segregadas na Zona Oeste da cidade, mais especificamente no bairro Guarapes.

Nesse contexto, fica evidente que os projetos de habitação de interesse social executados no período em tela, especificamente nas ações de remoção e reassentamento de assentamentos precários, não modificaram a tendência de segregação por classes sociais existente em Natal. E aqueles que, na sua gênese, prometiam modificar o contexto de precariedade habitacional das famílias favelas, não lograram êxito.

A compreensão desse processo também passa pela forma de atuação do poder público na implementação da política pública e na gestão do solo urbano. A legislação urbanística vigente, em concordância com o Estatuto da Cidade, estabelece que a cidade e a propriedade urbana devem cumprir função social e, para isso, alguns instrumentos urbanísticos são definidos, como o IPTU progressivo e o Direito de Preempção, que garantem ao poder público o acesso aos imóveis urbanos, que não estejam cumprindo função social, para possível destinação ao uso habitacional para a população de baixa renda. No entanto, não foi observada a utilização desses instrumentos na implementação dos projetos estudados.

Além desses instrumentos urbanísticos que não são implementados, o município do Natal também não toma como orientação os planos setoriais que orientam sobre como deve se processar a implementação de ações em áreas de risco e nos assentamentos precários da cidade, a exemplo dos Planos Municipais de Redução de Riscos (2008) e de Habitação de Interesse Social (2013). Ou seja, apesar de existirem

[95] Ver ROCHA (2018).

instrumentos que orientam e subsidiam a atuação do poder público, não se identificou correlação entre o planejamento e a execução dos projetos à luz desses planos. O relato da representante da SEHARPE evidencia isso, pois, segundo ela, o município "trabalha apagando incêndio" no que se refere à implementação das ações de habitação social.

Em linhas gerais, pode-se dizer que os projetos habitacionais implementados pelo poder público promoveram, em sua maioria, a manutenção do padrão locacional dos pobres na cidade, com remoção de favelas próximas aos novos empreendimentos e a permanência dessa população nas áreas já segregadas. Na prática, a atuação do poder público no que tange aos projetos habitacionais tem sido lastreada na remoção das favelas e não na melhoria das condições de habitabilidade, o que levaria em consideração outros fatores para além da habitação, como, por exemplo, a qualidade da localização, a existência de serviços e equipamentos de uso coletivo e a disponibilidade de infraestrutura.

Apesar da manutenção do padrão locacional, o fato de as famílias terem saído de áreas de risco e de moradias precárias, feitas com materiais improvisados, já se caracteriza como uma inconteste melhoria nas condições habitacionais. Entretanto, em quase todos os casos, manteve-se a segregação das famílias, principalmente daquelas que foram reassentadas no bairro Guarapes, que, embora não tão distante de outras centralidades e bem inserido na malha urbana, é o bairro mais pobres da cidade e enfrenta problemas referentes à existência infraestrutura urbana e à oferta de serviços públicos.

As remoções e os reassentamentos de favelas e outras formas precárias de moradia em Natal, entre os anos de 2001 e 2018, resultaram em *mudanças* e *permanências* no cenário urbano cidade. No entanto, pode-se constatar que não há uma atuação sistemática do poder público à luz de um planejamento estruturado para a implementação da política habitacional em Natal. Diante disso, as famílias mais pobres e o território são cada vez mais afetados por uma dinâmica imobiliária que os exclui, os segrega e os precariza em diversas ordens.

As ações implementadas, apesar de melhorar em certo ponto as condições de moradia da população que anteriormente residia em favelas, manteve, em grande parte, o cenário de segregação residencial que há anos se desenha na cidade. Tal quadro tem relação direta com a desarticulação entre a política de habitação e a política urbana, na medida em que não são utilizados diversos instrumentos disponíveis que auxiliam na efetivação da moradia adequada em áreas urbanizadas.

Neste sentido, conclui-se que a política de habitação social na cidade do Natal mantém e reproduz o padrão de segregação socioespacial e de divisão da cidade presente, historicamente, na sua configuração urbana. A linha que separa os estratos sociais dos bairros pobres das Zonas Norte e Oeste da população dos bairros de classe média mais ao centro-sul da cidade parece ser a mesma linha que orienta a política habitacional implementada pelo poder público, ou seja, ricos de um lado e pobres de outro (ROCHA, 2018).

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Adauto Lucio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. Cadernos Metrópole, n. 17, 2007. Disponível em: <

http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/CARDOSO_Avancosedesafiosnaxperienciabrasileiradeurbanizacaoeavelas.pdf>. Acesso em: 08 de agosto de 2017.
_____. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In. MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima (Orgs). Caracterização e tipologias de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. Brasília: IPEA, 2016.
COSTA, Ademir Araújo da; MARINHO, Fábio Daniel Pereira. Segregação Sociospacial: um olhar sobre as favelas de Natal. In. VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. Globalização e Marginalidade: o Rio Grande do Norte em foco. – Natal, RN: EDUFRN, 2008.
DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses (Tese de Doutorado), São Paulo: FAU-USP, 2003.
KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. – 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
LIMA, Pedro. Natal século XX: do urbanismo ao planejamento urbano. Natal: EDUFRN, 2001.
MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo. São Paulo, Hucitec, 1996.
MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal. Natal/RN: EDUFRN, 2018.
PASTERNAK, Suzana. São Paulo e suas favelas. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n. 19, p. 176-197, 2006. Disponível em: < http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43470>. Acesso em: 24 de abril de 2017.
QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. Revista. Brasileira de Gestão Urbana [online]. 2015, vol.7, n.3, pp.340-353. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/urbe/2015nahead/2175-3369-urbe-2175-3369007003AO03.pdf>. Acesso em 12 de janeiro de 2018.
ROCHA, Luis Renato Nogueira da Rocha. Sobre como o poder público resolve a questão da moradia: a urbanização, a remoção e o reassentamento de favelas em Natal (2001 – 2017). Dissertação. (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.
RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas cidades brasileiras. Editora Contexto, 2001.
SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. – 5ª ed., São Paulo: EDUSP, 2013.
SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. Depois das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN. 2003. 213f. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.
VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. Cadernos Metrópole., n. 09, p. 165-171, 2003. Disponível em: < https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9209>. Acesso em: 15 de janeiro de 2018.
_____. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In. FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betânia (coords). Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. Cidades Ingovernáveis? Ensaio sobre o pensamento harveyano acerca da urbanização do capital. (p.185-190). In: José Borzacchiello da Silva, Luiz Cruz Lima e Denise Elias. (Orgs.). Panorama da Geografia Brasileira. São Paulo: Annablume, 2006.

VALLADARES, Licia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VIDAL, Maria do Socorro Carlos. A ponte da exclusão: os dois lados da cidade do Natal. Natal/RN: Cooperativa Cultural da UFRN, 1998.

VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos — a modernização da moradia no Rio de Janeiro. Análise social, p. 581-597, 1994.

PROGRAMAS HABITACIONAIS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: ATÉ ONDE A VONTADE VAI.

Deborah Falcão

Gerente de Desenvolvimento Social – Secretaria de Saneamento – SESAN
deborahfalcao@recife.pe.gov.br

Fabíola Pontes

Assistente Social – ENGECONSULT Consultoria Tecnica
fabíola_npontes@hotmail.com

RESUMO

Este artigo tem por finalidade transcrever sobre a experiência de trabalho técnico social do Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Rio Beberibe, do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1 e PAC2 financiado com recursos do FGTS e desenvolvido pela Secretaria de Saneamento do Recife – SESAN. A investigativa visa compreender a forma de reassentamento das famílias ribeirinhas moradoras de um grande afluente do Estado de Pernambuco, o Rio Beberibe e da empregabilidade do Direito a Moradia no processo do Reassentamento. O cenário desta investigação escolhido para estudo foi o perímetro que compreende o segundo lote do projeto onde se encontram os bairros de Porto da Madeira, Beberibe, Linha do Tiro e Passarinho. As analises serão feitas a partir de um estudo comparativo entre o Conjunto Residencial Naná Vasconcelos e o Conjunto Residencial Governador Miguel Arraes.

Palavras Chaves: Direito à moradia, reassentamento, Unidades Habitacionais. Programas de Reassentamento

ABSTRACT

This paper aims to transcribe on the social technical work experience of the Integrated Sanitation Program of the Beberibe River Basin, the Growth Acceleration Program - PAC 1 and PAC 2 financed with funds from the FGTS and developed by the Secretariat of Sanitation of Recife - SESAN. The research aims to understand the way of resettlement of the riverine families living in a large tributary of the State of Pernambuco, Rio Beberibe and the employability of the Right to Housing in the process of resettlement. The scenario of this investigation chosen for study was the perimeter that includes the second lot of the project where the districts of Porto da Madeira, Beberibe, Linha do Tiro and Passarinho are located. The analyzes will be deitas of mold to compare the Residential Set NanáVasconcelos and the Governor Residential Set Miguel Arraes.

Key Words: Right to housing, resettlement, Housing Units. ResettlementPrograms.

INTRODUÇÃO

O processo de industrialização acelerou o crescimento das cidades ao mesmo tempo em que fez surgir problemas sociais vinculados à questão habitacional, como crescimento de populações nos centros urbanos, valorização da terra - solo urbano, migrações, etc. Historicamente, questões relacionadas à moradia, como déficit habitacional, condições de habitabilidade, segregação espacial, alto valor dos aluguéis, estão relacionadas ao contexto social e refletem as determinações econômicas, sociais e políticas inerentes a cada época.

Com o advento da Política Nacional de Habitação observa-se um avanço sobre o conceito de moradia e passa a ser utilizada a concepção do desenvolvimento urbano integrado, compreendendo que a habitação não se restringe a casa incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade.

Entender a moradia como um direito do cidadão e dever do estado é o caminho que possibilita a viver uma sociedade igual, sem preconceitos de forma sustentável.

Nesta prerrogativa, o presente estudo, oportuniza a luz de duas experiências desenvolvidas nos Programas de Urbanização em Assentamentos Precários executado no município de Recife/PE, apresentar o estudo de caso do Conjunto Residencial Naná Vasconcelos construído para atender a população que residia nas suas proximidades e que prezou pela permanência no espaço através de uma ampla discussão e participação popular e de outro o Conjunto Residencial Miguel Arraes situado distante do local de origem dos reassentados, e que as motivações das famílias para o reassentamento também decorrem da necessidade das famílias em serem retiradas da área em virtude de uma obra de infraestrutura.

DIREITO À CIDADE E A POLITICA HABITACIONAL

A urbanização brasileira é decorrente do modelo desenvolvimentista e industrial que revela um determinismo urbano[96] onde o modelo atual econômico privilegia a indústria das construções com a especulação imobiliária tendo o direito à moradia violado a parcela pobre da população.

O direito à moradia no Brasil passa a ser um direito social constitucional a partir da emenda 26/2000 que altera o Artigo 6 da Constituição federal de 1988 , e outros direitos podem/devem ser garantidos como a saúde, a educação e o lazer.

A necessidade da moradia, ter uma casa própria, um local para morar, para estabelecer vínculos comunitários e desenvolver a vida social está cada vez mais inacessível, se configurando num sonho. Assuntos como melhores condições de vida, saneamento, transporte e acesso à cidade se tornam quase impossíveis numa sociedade formada por relações de poder que fragilizam a democracia. Nesse sentido, Rolnik (2002) reforça a idéia de que:

> [...] o uso e a ocupação dos espaços urbanos não se dão a contento, mostrando-nos que o direito à cidade, isto é, o direito de viver em condições propícias à habitação, não tem sido de todos e todas que constroem a cidade. Tem sido na verdade, um expoente de —exclusãoǁ e de perpetuação de privilégios e desigualdades.

Diante de um contexto de exclusão, a cidade, deixa de ser das e para as pessoas e entra na ótica do lucro, da mais valia, com valor de mercadoria cada vez mais escassa e cara. Dessa maneira:

> O direito à cidade significa então restaurar o sentido de cidade, instaurar a possibilidade do —bem viver para todos e fazer da cidade —o cenário de encontro para a construção da vida coletiva. O direito à cidade é a possibilidade de construir uma cidade na qual se possa viver dignamente, reconhecer-se como parte dela e onde se possibilite a distribuição equitativa de diferentes tipos de recursos: trabalho, saúde, educação, moradia, além de recursos simbólicos tais como participação, acesso à informação, etc. (MATHIVET, 2010, p.21)

[96] Entende-se como determinismo urbano a reprodução social e econômica dos papeis de mercado. Para quem e como a cidade é construída, quem "pode" ocupar os lugares na cidade, a cidade dividida por classe econômica.

A Política Nacional de Habitação – PNH, aprovada em 2004 traz o conceito de integralidade dos serviços necessários para uma habitação sustentável em assentamentos precários como um dos seus princípios fundamentais. Para que esta integração urbana aconteça é necessário que a PNH trate especialmente a garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, é essencial na implementação de qualquer estratégia de combate à pobreza e perspectiva de sustentabilidade urbana. A PNH:

> A nova Política Nacional de Habitação, de modo coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação como um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que submete a propriedade à função social e com as diretrizes que orientam o atual governo, baseadas na inclusão social, participação e gestão democrática, apresenta diferentes aspectos, que compostos e articulados entre si, constituem o conjunto de seus principais componentes. Compõem a Política Nacional de Habitação, o Sistema e o Plano Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e o Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da área habitacional (BRASIL, 2004)

De acordo com Plano Nacional de Habitação – PlanHab (2009) relata que o déficit habitacional é gerado “por fatores como o intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação” levando assim as classes desfavorecidas economicamente a buscarem assentamentos precários desprovidos de serviços básicos de infraestrutura.

O Plano Nacional de Habitação é uma estratégia de governo e uma tentativa de sanar o déficit habitacional do país, sendo o instrumento mais importante para a implantação da Política Nacional de Habitação. O objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de combate a necessidade de moradia a longo prazo, sendo este fundamentado pela Lei 11.124/05 que também é a lei estruturadora do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social. (Brasil, 2004, p.29)

PROGRAMAS HABITACIONAIS EM ASSENTAMENTOS PRECARIOS

Os programas habitacionais em assentamentos precários voltados para a população de baixa e renda e áreas de risco ganha destaque no ano de 2007 como o estabelecimento do Ministério das Cidades e recursos destinados ao PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida). A partir de então os recursos financeiros voltados para a população de baixa renda (até três salários mínimos) são triplicados e

descentralizados para todo o país, possibilitando levar infraestrutura e vida digna a população seguindo os princípios presente no Estatuto da Cidade.

São princípios básicos dos programas habitacionais em assentamentos precários, de acordo com o PlanHab:

> [...] formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. (BRASIL, 2009)

O direito a moradia é legal, no entanto milhares de pessoas vivenciam a falta dela ou a sua precariedade. Foi noticiado pelo Jornal Diário de Pernambuco no dia 27 de outubro do ano de 2017 que, de acordo com a ONG Habitat para a Humanidade Brasil o estado vivencia atualmente um déficit de 400 mil residências no presente ano, sendo na RMR uma ausência de 108 mil unidades. No Recife, existem 280 mil pessoas sem moradia adequada.

A relação de habitação e população é convergente, uma vez que uma define e caracteriza a outra. De acordo com o IBGE moradia é:

> (...) é o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal. Os critérios essenciais para definir a existência de mais de um domicílio em uma mesma propriedade ou terreno são os de separação e independência, que devem ser atendidos simultaneamente (IBGE, 2011, p. 4).

A expressão das diferentes tipologias de moradias se dá pelas diferentes camadas econômicas da população. O que caracteriza os assentamentos precários e as submoradias é a infraestrutura do espaço e a abrangência dos serviços básicos, como: saneamento, mobilidade e transporte público, saúde, abastecimento de água e fornecimento de luz elétrica, a gestão do lixo. “Assentamentos Precários” é a expressão utilizada pela Política Nacional de Habitação – PNH no ano de 2010, que define/ caracteriza:

> (...) o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda (Brasil, 2010). Inclui: cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, além dos conjuntos habitacionais degradados. São porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas, que têm em comum:
> • O fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda.
> • A precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental;

> localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento. (Brasil, 2010)

Diante deste contexto as políticas públicas voltadas a infraestrutura e habitação passam a olhar de forma diferenciada os assentamentos precários e os investimentos para obras com a finalidade de urbanização das cidades.

Para reduzir o déficit habitacional no Brasil a Caixa Econômica Federal executa programas voltados para o combate a falta de moradia, são eles: Programa Minha Casa, Minha Vida, Urbanização e Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Programa Morar Melhor e Pró-Moradia, sendo o Programa Urbanização e Regularização voltado para as famílias com condições precárias de moradia financiado pelo Ministério das Cidades do Governo Federal.

HABITACIONAIS DA SECRETARIA DE SANEAMENTO DO RECIFE

Com o objetivo de promover obras de requalificação urbana, na perspectiva de desenvolvimento integrado que para além da implantação de obras de esgotamento sanitário, drenagem e pavimentação, assegure a mobilidade urbana com a construção de vias de acesso, prevendo ainda a remoção de famílias que viviam em área alagáveis e insalubres para os Conjuntos Habitacionais, a Secretaria de Saneamento do Recife empreendeu obras estruturadoras atreladas às ações de natureza técnica social que prezou pelo acompanhamento as famílias nas fases do antes, durante e pós obras. O objetivo do Trabalho Técnico Social – PTTS, segundo a Portaria 21 do Ministério das Cidades é:

> O Trabalho Social, de que trata este Manual, compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (BRASIL, 2014)

A determinação para a escolha das áreas ribeirinhas, que se situam nas margens do Rio Beberibe e Rio Morno da Cidade do Recife, ocorreu no primeiro momento, pelo grande adensamento urbano existente, caracterizado por ocupações irregulares, insalubres e de extrema vulnerabilidade social. Em sua grande maioria, famílias com renda aproximada de 01 a 03 salários mínimos, perdiam a cada período chuvoso, todos os bens que possuíam. O quadro sanitário era um dos mais precários da Cidade, emergia uma necessidade imediata de intervenção do Poder Público na localidade. Segundo o Atlas Municipal do Recife do ano de 2010 que:

> “A Região Metropolitana do Recife está acima dos piores indicadores regionais, pouco mais de 30% dos domicílios têm condições adequadas de infra-estrutura observe-se que seriam necessárias aproximadamente 186 mil novas habitações para resolver o déficit

> habitacional em 2000. Cerca de 480 mil famílias não dispõem de infra-estrutura adequada e 32 mil não tinham sequer sanitários. (ATLAS MUNICIPAL DO RECIFE, 2005)

O Objetivo principal do Programa de Aceleração do Crescimento – Beberibe é a melhoria da qualidade de vida das famílias moradoras em área de risco, e para tanto, o trabalho técnico social foi e esta sendo de fundamental importância para que as intervenções provocassem o mínimo de transtorno às famílias e preservassem as redes sociais, familiares e comunitárias já existentes. Como também, preconizou o conhecimento e aproximação dos beneficiários com a nova forma de relacionamento entre os vizinhos, nos condomínios verticalizados, o que exigiu um sistemático e planejado trabalho sócio educativo com foco na educação patrimonial e na geração de emprego e renda.

Neste cenário o trabalho Técnico social inicialmente, objetivou conhecer a realidade através da elaboração de um cadastro socioeconômico concomitante ao selamento da área. O Cadastro realizado visitou todos os imóveis situados no perímetro de intervenção do projeto, de modo que possibilitou conhecer as diversas necessidades e perfil da população, feito isto a área foi decretada Pública e congelada a fim de evitar que novos ocupantes surgissem.

Desta feita e ainda considerando a necessidade de liberação das áreas para implantação dos sistemas de esgotamento sanitário e de abertura de vias para contribuir com a mobilidade urbana, a SESAN, como viés balizador estabeleceu medidas compensatórias quais sejam: Indenização pelas benfeitorias ou Unidade Habitacional (UH). Entretanto, para o recebimento dessas medidas, poderiam receber indenização às famílias que, segundo os Critérios de Atendimento do Programa:

- Possuíam imóveis desocupados com proprietário identificado não residente na área; imóveis com proprietário jovem (até 28 anos), se solteiro sem filhos; imóveis com jovens casados e sem filhos receberá indenização, a não ser que resida em imóvel com menos de 18m2.

Poderiam receber unidade habitacional às famílias que:

- Possuíam imóveis com proprietários adultos casados/ união estável, com ou sem filhos; inquilino cadastrado; adultos solteiros com tempo de moradia superior a cinco (05) anos.

As alternativas apresentadas às famílias eram realizadas através de um plantão de negociações multisetorial e interdisciplinar, composto por profissionais do setor jurídico e social e engenharia que de acordo com o anseio do morador negociavam a medida compensatória que mais se adequava a sua realidade.

Por vezes, os valores indenizatórios apresentados não era o esperado, havia relatos das famílias que os mesmos estavam abaixo do valor especulado para a área, destaca-se que os valores eram obtidos através de laudos de profissionais qualificados que se pautavam na tabela de mercado.

O fato é que por serem esses imóveis situados em área de marinha, muitos não possuíam a documentação do terreno, de modo que avaliação era feita apenas pelas benfeitoras realizadas. Nos casos que o acordo não era amigável iniciava-se um

processo judicial para retirada das famílias por meio de Imissão de posse. Esta última medida só adotada quando não havia consenso com o munícipe.

Concomitante o processo de negociações, e com o universo das famílias já definidas para serem remanejadas para Unidade habitacional, iniciaram-se as ações do reassentamento, estas voltadas para identificar as relações de proximidade, de localização, visando assim direcionar a família para o Conjunto Habitacional mais próximo de seu local de origem e em conformidade com a relação de integração com os equipamentos sociais e públicos já existentes. No antigo espaço, toda a luta e conquista estava materializada nas edificações ali construídas, as moradias eram permeadas de sentimentos e histórias de luta e eram próximas da rede de solidariedade, dos projetos sociais, e do acesso aos serviços públicos, mesmo que ainda houvesse relatos que eram deficitários. A nova casa teria que assegurar não apenas mais salubridade e dignidade, mas, sobretudo um lugar que fosse bom para morar, que assegurasse a habitabilidade. Segundo Carlos Antonio Brandão:

> A habitabilidade vem de habere, do ter e do ter-se no mundo, de tomar posse dele e de si: A habitabilidade de um espaço cria o bem-estar quando se conforma um meio através do qual o habitante se conquista, se identifica, se vê abrigado em seus costumes, seus hábitos, e encontra no habitat um modo de se ter, de encontrar-se depois de girar o mundo, a cidade ou o dia de trabalho.(BRANDÂO, Ano)

Em análise ao acervo documental disponibilizado pela Secretaria de Saneamento, consta nas falas dos beneficiários o que representava a moradia na comunidade, segundo os beneficiários do programa:

> “O ruim é a chuva, que acaba com tudo que a gente tem. O bom da favela é que eu tenho tudo que preciso. As crianças têm escola, tem Agente de Saúde na porta” – Morador A

Em relação a sua situação na comunidade, relatam:

> “Aqui eu construí minha família, minha vida. Conheço todo mundo e sei o momento de ficar e sair por conta da violência.” – Morador B

Sobre os anseios, e o que gostariam de ter na sua comunidade, expressam que:

> “Falta uma boa casa. Acordar sem medo de chuva.” – Morador C

Nos relatos observamos que apesar das dificuldades vivenciadas pelas perdas nos alagamentos, morar nas áreas ribeirinhas para as famílias não representava um desconforto. Havia o desejo de residir em uma nova casa, pois essa mudança representava mais segurança em relação as perdas materiais.

- CONJUNTO RESIDENCIAL NANÁ VASCONCELOS

O Conjunto Residencial Naná Vasconcelos, situado no bairro da Linha do Tiro, com 64 unidades habitacionais, disposto em duas torres com quatro pavimentos cada, tomando por base a analise documental, os relatos de beneficiários dos habitacionais, a observação participante e os relatórios de avaliação disponibilizados pela Secretaria de Saneamento retrata um modelo de experiência exitosa no quesito habitação com habitabilidade. Cabe aqui discorrer sobre os aspectos de relevância nesse processo.

Os beneficiários atendidos neste habitacional residiam em suas proximidades, e almejavam o seu remanejamento para o Conjunto habitacional em tela.

Segundo Weverson Viegas, em artigo sobre a participação popular e a cidadania, afirma que "A participação popular visa estabelecer parcerias entre Estado e Sociedade Civil, para que, juntos, possam atingir o objetivo desejado por todos, que é a melhoria das condições de vida de toda população". (VIEGAS, 2002, p.3).

Esta afirmativa referencia muito bem o processo de participação existente, que viabilizou a pactuação entre Poder Público e comunitário quanto a definição das famílias para o habitacional em tela. O Objetivo dos munícipes era que esse conjunto beneficiasse as famílias da localidade e não as famílias fora do perímetro.

Assim sendo, foi acordado que a Secretaria de Saneamento do Recife enfrentaria uma modificação das famílias definidos em sorteio já existente[97]. Para tanto, pautado em estudos sociais que viabilizaram o diagnóstico das famílias, por relações de proximidade e de relações sociais estabelecidas, foi sendo apresentada aos munícipes sorteados a proposta de troca de unidade habitacional, os relocando para conjuntos habitacionais que mais atendessem a sua realidade. Com isto, todas as vagas do Conjunto Residencial Naná Vasconcelos foram designadas para as famílias que viram e acompanharam a construção de perto, uma vez que moravam nas proximidades do empreendimento, com um raio inferior a 1km de distancia.

O protagonismo social desses beneficiários na luta pela permanência na localidade de origem já sinalizavam a identificação e o sentimento de pertencimento com o novo espaço. Havia o desejo de mudança, que se pautava na necessidade de sair da área alagada, cujas memórias afetivas remetiam as perdas dos seus pertences, para uma nova casa que em suas concepções ofereceria segurança e possibilitaria a continuidade de permanência dos laços afetivos, dando continuidade de integração com a sua comunidade.

Esse aspecto pode ser observado na fala: "*Morar no conjunto habitacional É a realização de um sonho, de uma casa própria, sem perigo de cheia e de perder as minhas coisas. É tranqüilidade*. – Moradora X" A fala pós reassentamento, em seu novo espaço: *"Hoje não me preocupo mais com as chuvas , não vou perder mais meus móveis . quantas geladeiras e fogões pifaram com as chuvas, eu já perdi a conta. – Moradora Y".*

Esta afirmativa pode ser verificada através das imagens comparativas mencionadas abaixo:

[97] A titulo de esclarecimento este sorteio foi realizado em gestão passada e não prezou pelas relações de proximidade designando famílias de outras localidades para o habitacional.

Situação antes

Acervo SESAN, 2015

Situação depois

Acervo SESAN, 2015

A expectativa para a o Conjunto habitacional era algo almejado entre os beneficiários, fato este que possibilitou o bom envolvimento e o engajamento dos moradores quanto ao entendimento e a percepção do que representava a vivência em Condomínio e a sua conseqüente preservação do patrimônio.

Durante a execução das atividades do Trabalho técnico social, foi priorizado o desenvolvimento de ações que se utilizavam de estratégias metodológicas com linguagens artísticas e lúdicas para retratar situações adversas vivenciadas em condomínios, inserindo os futuros moradores nas discussões e resoluções dos conflitos. Através de esquetes teatrais, os beneficiários eram convidados a mediarem situações referentes ao som alto, limpeza da área comum do habitacional, pagamento das taxas do condomínio, animais no espaço de convivência, dentre outros assuntos de interesse dos cessionários. De Maneira lúdica e participativa paulatinamente os beneficiários iam construindo as normas de convivência que após a mudança se materializariam no regimento interno e na convenção do condomínio.

Conteúdos referentes ao uso correto do sistema de esgotamento sanitário, resíduos sólidos, meio ambiente e saúde também eram trabalhados com a população. Esses temas eram repassados não apenas sob a perspectiva de introdução de novos conhecimentos teóricos, buscou-se relacionar os problemas sanitários e ambientais existentes na comunidade e no habitacional que geravam indicadores de criticidade socioambiental, tais como, índices de doenças arboviróticas, descarte incorreto dos resíduos sólidos, obstruções no sistema de esgotamento sanitário.

Como viés estimulador para despertar o interesse dos participantes como co-responsáveis na modificação dessas realidades foi utilizado como recurso didático pedagógico a utilização de câmeras fotográficas, celulares, visando sob a luz de a fotografia registrar práticas incorretas que reverberam para a incidência desses indicadores. As imagens obtidas contribuíram para a realização de amostra ambiental que visou trabalhar com os cessionários as áreas que precisavam sofrer intervenções e serem transformadas através de posturas de mudanças de hábitos.

A realização dessas atividades culminou com a eleição de um sindico do habitacional, e ainda no envolvimento dos titulares na manutenção e conservação do espaço. Os resultados alcançados podem ser percebidos diariamente quando observamos que há uma rotina de limpeza da área comum, a não existência de pontos críticos de lixo e ainda poucas solicitações quanto a necessidade de desobstrução no sistema de esgotamento sanitário.

É mister ainda destacar que foi identificado pelos moradores a necessidade de ocupar áreas ociosas do Conjunto Residencial Naná Vasconcelos, contribuindo para novas destinações, tendo em vista que estas áreas estavam contribuindo para a prática de atividades ilícitas. Com isto, pautado no protagonismo e na identificação do potencial vocativo, foi implantado o Projeto Condomínio Orgânico.

Através de uma pesquisa de hábitos alimentares, observou-se quais tipos de leguminosas e hortaliças eram mais consumidas entre os moradores, e através da utilização de jogos, exemplo banco imobiliário, foi trabalhado questões relativas ao orçamento familiar e identificado que em média 60% dos gastos mensais das famílias eram voltados para as despesas alimentares. Com base nesta análise foi implantada a horta no residencial, que entre suas finalidades está o consumo diário e a conversão da renda para a manutenção do condomínio, possibilitando também a ampliação da renda para o grupo gestor da horta.

O pertencimento e a identificação podem ainda ser mensurados, quando com base no levantamento realizado pela Secretaria de Saneamento no ano de 2018, se identifica que dos 64 moradores do habitacional 63 permanecem no seu imóvel, nenhum alugado e apenas 01 comercializou a unidade. Ressalta-se que essas unidades trata-se de Concessões do Direito Real de Uso - CDRU[98].

[98] No Recife, a CDRU é feita através de contrato administrativo pelo qual a administração pública municipal faculta a terceiros (particular) a utilização privativa de bem público dominial, para que a exerça com a destinação de moradia. (SILVA, 2001)
O Contrato Administrativo CDRU estabelece em suas clausulas obrigações para o concedente, como não vender, não ceder e não alugar o imóvel. Tendo o Cessionário cometido uma irregularidade, é solicitada pelo município a reintegração da posse, destinando a unidade habitacional para família que esta na fila de espera e necessita de moradia.

Apesar dos relatos de êxito no habitacional, ainda existe inquietações dos cessionários, em relação aos pagamentos dos encargos coletivos e a existência de insetos que são proliferados em decorrência da ausência de limpeza em algumas unidades habitacionais. O projeto arquitetônico prezou pela interação do condomínio com a comunidade, sendo eles sem muros ou grades que assegurem a privacidade. Fato este muito questionado entre os moradores, a inexistência do fechamento da área de acesso às áreas comuns do habitacional, viabiliza a entrada de estranhos, bem como a permanência de práticas ilícitas o que atemoriza os beneficiários. “Outro aspecto informado é que a horta trouxe mais integração entre os moradores” Hoje é maravilhoso morar aqui, a horta trouxe união ao condomínio, estamos em 99% bom, o que falta desse 1% é a união” (Membro do Grupo Gestor da Horta) .

- CONJUNTO RESIDENCIAL GOVERNADOR MIGUEL ARRAES

O conjunto residencial Miguel Arraes possui 304 unidades habitacionais, está situado no bairro de passarinho na Cidade de Recife, possui equipamento de lazer, com quadra esportiva e brinquedos, são casas tipo duplex e possuem áreas comuns nos fundos, onde se localiza a área de serviço.

O trabalho técnico social utilizou as mesmas estratégias metodológicas do Residencial Naná Vasconcelos no Residencial Governador Miguel Arraes, resguardando as particularidades, entretanto não lograram o mesmo êxito. Observa-se nos relatos que o anseio dos moradores em ir para o habitacional era elevado, no entanto, o residencial em questão tem localização distante do local de origem o que implica em desinteresse e falta de identificação com o novo espaço.

Apesar dos esforços e da inegável contribuição social, alguns aspectos foram negligenciados, tanto de planejamento territorial, quanto de reeducação e transformação sócio-espacial que bairros desta natureza carecem, evidenciando a importância da reflexão crítica para as futuras ações governamentais na temática.

A tipologia das casas é um atrativo para as famílias que no entendimento mais se aproximam da forma que vivia na comunidade[99]. Essa afirmativa é observada quando do universo das famílias reassentadas em pesquisa por amostragem, aplicada em 201 imóveis dos 254 entregues, realizada pela Secretaria de Saneamento, observa-se que 95% estão satisfeitos com a tipologia das casas. Ressalta-se apenas que o padrão construtivo aberto, de livre acesso tanto para os cessionários como transeuntes, gerava medo e a insegurança no cotidiano das famílias. Não era permitida qualquer modificação no projeto arquitetônico. Contudo, a constante insegurança que vivia os moradores e o demasiado conflito entre vizinhos, decorrente no livre acesso ás áreas de serviço, reverberou na organização da população visando na escuta do Poder Público sobre as suas reivindicações.

Considerando a insegurança da população e ainda as diversas reivindicações postas pelos cessionários, foi possível por meio de pactuação com os gestores da

[99] Porém, é importante frisar que, na realidade, o que acontece na maioria dos projetos urbano habitações de interesse social, financiados pelo poder público, é uma simples produção em massa, com modelos padronizados e que raramente dão importância para a arquitetura. Além do que, não se considera em relação aos moradores a variabilidade do perfil, as expectativas diferenciadas, as ações individualizadas e as demandas dos usuários, que tampouco têm participação no projeto. (BRESSAN, Sidney; LAJUS, Maria Luiza, pag 96.)

Secretaria de Saneamento o fechamento ao menos das áreas de serviços o que viabilizou um pouco mais de privacidade, contudo a insegurança permanece.

Por obstante, a dificuldade ao acesso a serviços públicos e a distância de onde vivam passam a serem aspectos de desinteresse. Considerando a existência de uma obra de interesse público, e considerando a necessidade do reassentamento involuntário, as famílias optaram pelas medidas compensatórias que mais se aproximam das suas necessidades e condições financeiras. Nesse habitacional especifico representaria não a vontade prioritária das famílias, mas a possível frente à realidade.

Durante a fase do reassentamento, conforme relata equipe técnica da SESAN, existia a oferta de unidade habitacional, mas a dificuldade em designar famílias, posto que não havia aceitação dos beneficiários. Por vezes optavam por permanecer no Auxílio moradia a ir para uma unidade habitacional que não assegurasse os direitos mínimos básicos.

No local, há uma enorme deficiência no ingresso dos alunos nas escolas públicas, as vagas disponibilizadas na rede, não atendem a demanda existente. Como conseqüência muitas famílias tiveram o beneficio do programa social Bolsa Família cortado, tendo em vista que passaram a estudar em escolas do município limítrofe, como chegaram inclusive a perder o ano escolar. A necessidade de deslocamento para estudar em outro bairro, é ainda uma realidade, posto que a renda mensal é voltada para as despesas alimentares não sendo possível arcar com custos referentes ao transporte. Dificuldade esta recorrente em relação aos alunos do ensino fundamental, pois no universo dos alunos do ensino médio o Estado disponibiliza o Vem Estudantil, dando direito ao acesso livre nos meios de transporte.

No tocante ao atendimento na rede pública de saúde, o equipamento disponível está situado em outro bairro, situação esta que incorre na situação financeira para o acesso aos meios de transporte. Ademais, não é disponibilizado agente comunitário de saúde para visita in loco, quando os mesmos eram assistidos em sua comunidade de origem.

A intermitência no abastecimento de água é também uma problemática vivenciada. A Concessionária responsável pelo abastecimento na região alega a necessidade de expansão da rede para regularização do serviço.

A dificuldade no acesso aos serviços incorre na insatisfação dos moradores, não pela moradia em si, mas pelo habitacional não oferecer condições adequadas para as necessidades cotidianas, dos 201 entrevistados, 100 por cento apresentaram a insatisfação quanto a oferta dos serviços.

> “A casa eu estou satisfeita, mas a falta de água nos massacra todo dia” – Moradora A
> “Já não estou mais nem recebendo o Bolsa Família, minha família não se matriculou na escola” – Moradora B
> “Antes tinha atendimento de saúde em casa, agora diabético nem o acesso ao remédio estou tendo”. – Moradora C

Essas falas retratam aquilo que Simone Borges em seu artigo, retrata sobre o significado da habitação. “Uma habitação é algo mais que um abrigo e constitui sua habitabilidade com tempo e uso, não habitamos todos os lugares, mas só aqueles aos

quais nos entregamos, nos sentimos inteiros e proporcionados a nós e ao nosso uso. A condição do bem-estar circula em torno dessa inteireza do lugar que reúne, de alguma forma, nossos pedaços.

Face às diversas inquietações, o trabalho técnico social tenta dirimir os conflitos, pautando sua intervenção através da realização do trabalho em rede, trazendo para agenda de atuação ações estratégica para suprir ao menos as necessidades imediatas e tornando o processo de decisão transparente sobre as possíveis intervenções do poder público para a localidade.

Importa destacar, que mesmo em meio a um cenário critico de acesso a serviços essenciais, há ainda a identificação dos moradores com o Conjunto. Passado 01 ano de sua entrega, identificou-se que no universo dos 201 entrevistados, 03 imóveis estão sendo monitorados sob suspeita de irregularidade (troca, venda ou aluguel), mas os demais continuam sendo resididos pelos cessionários beneficiados.

As experiências aqui citadas remetem ao que foi retratado por Azevedo (1990), “Os programas habitacionais podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, de educação, saúde, assistência social, de transferência de renda não estejam integradas”. Segundo o autor, a política habitacional deverá ter interface com a política econômica e com todas as políticas sociais, estando relacionada á complementaridade e potencialização das ações conjuntas que devem ser analisadas previamente.

A experiência vivenciada pelos beneficiários do Conjunto residencial governador Miguel Arraes, retrata bem o que Oliveira trata no tocante a definição diferenciada do que representa o termo habitação.

> A habitação deve ser vista como uma instituição cuja função transcende os conceitos físicos e utilitários. a provisão de abrigo é função passiva da habitação, enquanto que seu propósito maior é a provisão de um ambiente mais apropriado ao bem estar familiar, ou seja uma unidade social de espaço. (OLIVEIRA, 1998)

O modelo do conjunto Residencial Miguel Arraes trata-se de um projeto arquitetônico pensado dentro de uma política urbana que entende habitação apenas na perspectiva do lote construído e na quantidade de moradias postas no mesmo espaço, não se pensa em habitação de interesse social de forma qualitativa no formato de condomínios que dialoguem com a cidade, que integrem ao invés de fragmentar o espaço urbano ainda mais.

Habitar com qualidade significa ter garantido acesso a todos os equipamentos urbanos necessários ao bem estar social. O desenvolvimento da cidade e a construção de habitações perpassam também pelo planejamento de uma rede urbana conectada onde a dinâmica de reorganização do espaço seja pautada no princípio da cidade sustentável.

CONCLUSÕES

Frente a um cenário critico de déficit habitacional, é mister prezar pela construção de empreendimentos que pautem a execução dos projetos através do diálogo e interação com a população a ser beneficiaria.

Ouvir atentamente as demandas e priorizar a construção em áreas acessíveis da Cidade representa assegurar criação de vínculos e identidade desta população com o novo habitat, evitando com isto a desistência e novas formas de ocupação irregular.

Para tanto, o presente artigo defende que a política urbana e habitacional deve estar compromissada com o direito à moradia em sua concepção ampla. Com base no entendimento que as necessidades de habitação não se restringem a um teto e quatro paredes. Para viver e se reproduzir em meio urbano a população trabalhadora tem exigências que vão para além de seu consumo individual.

São meios de consumo coletivos como transporte, educação, saneamento, saúde, mobilidade, cultura e lazer. A questão do sucesso de um empreendimento na área da habitação, portanto, é relacionada à questão da integração e acessibilidade aos recursos urbanos, cujo seu propósito maior é a provisão de um ambiente mais apropriado ao bem da família.

A habitação, que não se resume apenas à casa, constitui-se no lugar que nos devolve a nós mesmos, às nossas certezas, através dos espaços, dos usos, estímulos, objetos que escolhemos ter ao nosso redor. Dessa forma, obtemos o bem-estar quando temos uma habitação que nos salva, cuida de nós, nos cultiva e nos devolve a nós mesmos, à nossa história, à nossa tradição e às nossas possibilidades.

BIBLIOGRAFIA

ADÃO, Helio; STAUDT, Alexandra. Introdução à coordenação modular da construção no Brasil: uma abordagem atualizada. Porto Alegre: Coleção Habitare, 2007. Disponível em: http://www.habitare.org.br/publicacao_colecao.aspx Acessado 09/09/2018

ALVES, Cleide. Verba federal ajudará morros. Jornal do Commércio. Recife: 24 abr. 2005. Caderno Cidades, p.4

ATLAS MUNICIPAL DO RECIFE. Disponível em: https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html Acessado em: 14/11/2018

AZEVEDO, S. O Desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: Déficit habitacional no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

BRASIL. Ministério das Cidades. Cartinha Direito à Moradia: cidadania começa em casa! Defensores Públicos pelo direito à moradia. ANADEP; SNPU/MCidades: Brasília, 2010. Acesso em: http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/CARTILHA_CAMPANHA_NACIONAL_DIA_DO_DEFENSOR_P_BLICO_2010.pdf. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

BRASIL. Ministerio das Cidades. Política Nacional de Habitação. Brasília. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf acessado em 14/10/2018.

BRASIL. Ministerio das Cidades. Plano Nacional de Habitação. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publiicacao_PlanHab_Capa.pdf acessado em 14/10/2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria 21 de 22 de janeiro de 2014.
BRANDÃO, Antonio Carlos. Habitabilidade e Bem Estar. Interpretar Arquitetura. UFMG. (Falta ano)
BRESSAN, Sidney; LAJUS, Maria Luiza de Souza. A Casa que habito. Disponível em: file:///C:/Users/Sesan/Downloads/8649800-29053-1-PB.pdf acessado em 12/11/2018
CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/repasses/urban_regulariza_integra_assentamentos_precarios/index.asp Acessado em: 29/114/2018.
DIARIO DE PERNAMBUCO ONLINE. Déficit habitacional chega a 108 mil moradias na Região Metropolitana. Disponível em: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2017/10/27/interna_vidaurbana,728661/deficit-habitacional-chega-a-108-mil-moradias-na-regiao-metropolitana.shtml Acessado em: 28/10/2018
IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/familias_e_domicilios/familias_e_domicilios_tab_pdf.shtm Acessado em 10 de outubro. de 2018.
LEFEBRVE, H.LeDroitàlaVille.Paris: Gallimard, 1968.
OLIVEIRA, Maria Carolina Gomes; HEINECK, Luiz Fernando M. Habitabilidade - Um Estudo sobre os Fatores que Influenciam a Satisfação de Usuários de Ambientes Construídos. In: Anais 7° ENTAC'1998 – Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Florianópolis – Santa Catarina, ANTAC, 1998. Disponível em: http://www.infohab.org.br/entac2014/2006/artigos/ENTAC2006_1366_1375.pdf Acessado em: 25/10/2018
SAULE JR; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago, Chile: HIC, 2010.
Rolnik, R. É possível uma política urbana contra a exclusão? Revista Serviço Social eSociedade, São Paulo, ano 23, nº 72, p. 53-61, nov. 2002.
SILVA, Tiago Gonçalves. A concessão do Direito Real de Uso e a experiência do Recife. Recife, 2001.
VEIGA, Weverson. Cidadania e participação popular. Rio de Janeiro, 2003. Disponivel em: https://jus.com.br/artigos/4199/cidadania-e-participacao-popular Acessado: 03/10/2018

A INFLUÊNCIA DO PROJETO VIA MANGUE NO ACESSO À HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE, NA METRÓPOLE RECIFENSE

Sofia Barbosa Mahmood

Observatório das Metrópoles- Núcleo Recife

INTRODUÇÃO

O direito à cidade se concretiza com o acesso da população aos meios que a cidade oferece, contribuindo para uma melhor qualidade de vida. Pode-se dizer que o acesso à terra e infraestrutura urbana, à moradia, ao saneamento básico, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, são direitos básicos para os cidadãos se sentirem amparados pela cidade onde vivem.

Para a população de baixa renda, que vivem em ambientes degradados fisicamente e socialmente, os direitos básicos que garantem uma vida mais acolhedora e saudável se encontram, muitas vezes, longe da realidade do seu cotidiano. Sem moradias dignas e expostas à vulnerabilidade social e ambiental, essas pessoas dependem do poder público para a obtenção de uma melhoria do acesso ao direito à cidade.

Entendendo-se que a habitação e a infraestrutura local configuram importantes eixos para obtenção de uma melhor qualidade de vida das pessoas, o trabalho em questão tem por objetivo refletir sobre a promoção desses itens para com as camadas mais pobres da população recifense, observando o impacto da concessão da habitação e infraestrutura local na obtenção do direito à cidade.

O trabalho tem como referência os projetos de intervenção nas Comunidades de Interesse Social (CIS) da cidade do Recife, financiados pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) de Urbanização das Áreas Pobres (UAP). Este está enquadrado no estudo desenvolvido pelo Observatório das metrópoles, no âmbito da pesquisa “Direito à cidade e Habitação: um balanço do PAC-Urbanização de Favelas”. Diante deste universo, o trabalho aqui presente teve como objeto o Projeto Via Mangue que, se refere a uma intervenção de infraestrutura para implantação de uma via expressa, que ocasionou a remoção de ribeirinhos e realocação desses para conjuntos habitacionais.

O projeto Via Mangue incluiu a remoção de cinco comunidades localizadas às margens do manguezal da bacia do Pina: a comunidade Jardim Beira Rio, Beira Rio, Pantanal, Paraíso e Xuxa. As comunidades mencionadas se encontravam em condições precárias, de forma que não assegurava uma vida saudável e confortável dessa população. A utilização de materiais frágeis, como a madeira, em grande parte das habitações, demonstra a vulnerabilidade ambiental em que os moradores dessas comunidades viviam. A população dessas localidades, aproximadamente 936 famílias, foi remanejada para três habitacionais, Via Mangue I, II e III, construídos no bairro da Imbiribeira e Pina. Os três conjuntos são localizados nas imediações que existiam as comunidades, conservando as relações que a população remanejada tinha com a área que moravam.

O debate nos leva a refletir sobre a atual forma de oferecimento de habitação para a população desprovida de qualquer direito, levantando seguinte indagação “a provisão de habitação por parte dos programas vinculados ao poder público garantem o direito à cidade para a população contemplada pelas moradias?”

Quanto aos procedimentos metodológicos para a elaboração do presente trabalho, foi realizado a partir de revisões bibliográficas, concernentes aos conceitos empregados no texto; Pesquisa documental, com coletas de documentos referentes ao projeto do complexo Via Mangue; e, para os dados referente à dinâmica da vida da

população residente do habitacional, a base foi a pesquisa de campo realizada pela autora no ano de 2016, o âmbito da sua pesquisa de mestrado. Nesta última fase, houve observação direta na área da implantação do projeto e realização de entrevistas com os moradores dos conjuntos habitacionais Via Mangue II.

RECIFE E SEUS TERRITÓRIOS DE POBREZA

O acesso à habitação para as camadas mais carentes da população é uma problemática que perpassa toda a formação e crescimento da cidade do Recife. Cortada por rios e alagados, Recife expandiu-se através de aterros e, o contraste entre as habitações das populações já era visível desde o início do século XX: os altos sobrados das famílias mais abastadas ocupavam as terras firmes e mais valorizadas, contrapondo com as precárias habitações da população pobre, dispostas livremente nas áreas alagadas dos manguezais.

Os contrastes físicos, sociais e culturais marcam e caracterizam o território recifense. Sobrevive aqui um grande contingente populacional pobre e dependente da ação do Estado para aquisição de habitações, necessitados de lugares onde talvez possam vir a desfrutar de um ambiente que lhes garantam bem-estar físico e emocional, proporcionando também um melhor acesso ao que a cidade pode oferecer para essa população.

Várias intervenções que envolvem as moradias precárias se sucedem, desde a década de 1940. Inicialmente, as habitações eram vistas como ameaça à higiene e estética da cidade, sendo, dessa forma, removidas pelo programa “Liga Social contra o Mocambo”. Em 1964 surge, em âmbito nacional, o Banco Nacional de Habitação – BNH, o qual financiava habitações para a população com renda superior à três salários mínimos, construídas na periferia da cidade. Na década de 1980, o BNH foi reformulado, implantando ações de melhoria na infraestrutura e habitacionais, por meio de programas, entre eles o PROMORAR, que pressupõem a permanência das famílias nos assentamentos precários e, dessa forma, beneficiando uma maior parcela da população pobre (OBSERVATÓRIO, 2018).

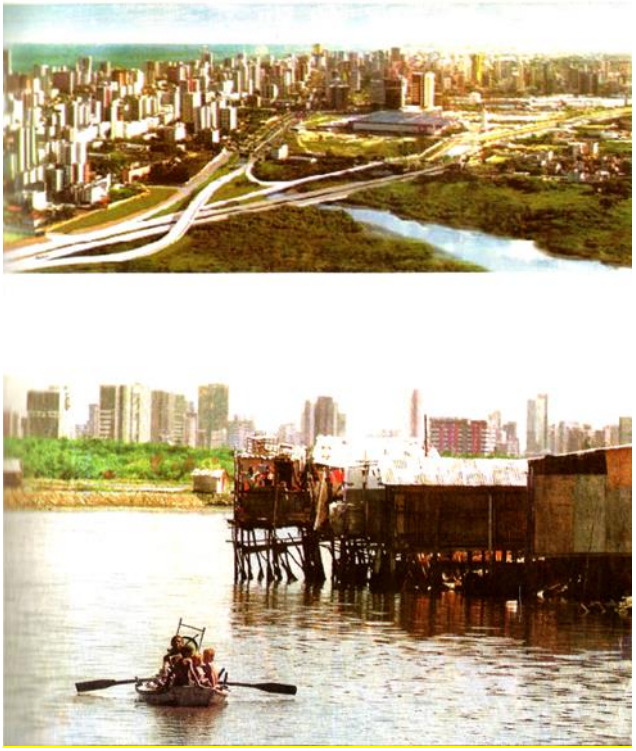
Na década de 1990, na cidade do Recife, destacaram-se dois programas. O primeiro é o Programa Habitar Brasil/BID, financiado pelo BID com interferência do Governo do Estado e, o segundo é o PROMETRÓPOLE, financiado pelo Banco Mundial. Já na década de 2000, durante o governo Lula, surge outros programas com a finalidade de urbanização dos assentamentos precários como, o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), voltado para o investimento de infraestrutura de assentamento precário. Neste último se enquadra o projeto de análise do trabalho aqui proposto.

Atualmente, Recife ainda é loco de contrastes físicos e sociais peculiares e destoantes. As margens dos rios apresentam nobreza e pobreza. Os bairros são mesclados com habitações de luxo e moradias desprovidas de qualquer qualidade construtiva. Os pobres muitas vezes dividem espaços contíguos com os ricos, acentuando ainda mais o contraste social.

O direito à cidade entendido como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos,

ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 2001), se torna uma luta constante dos moradores das Comunidades de Interesse Social (CIS), que vivem à espera de ações do poder público para amenizar a situação de pobreza que vivem.

Figura 01: Contrastes socioambientais entre os bairros de Pina e Boa Viagem;

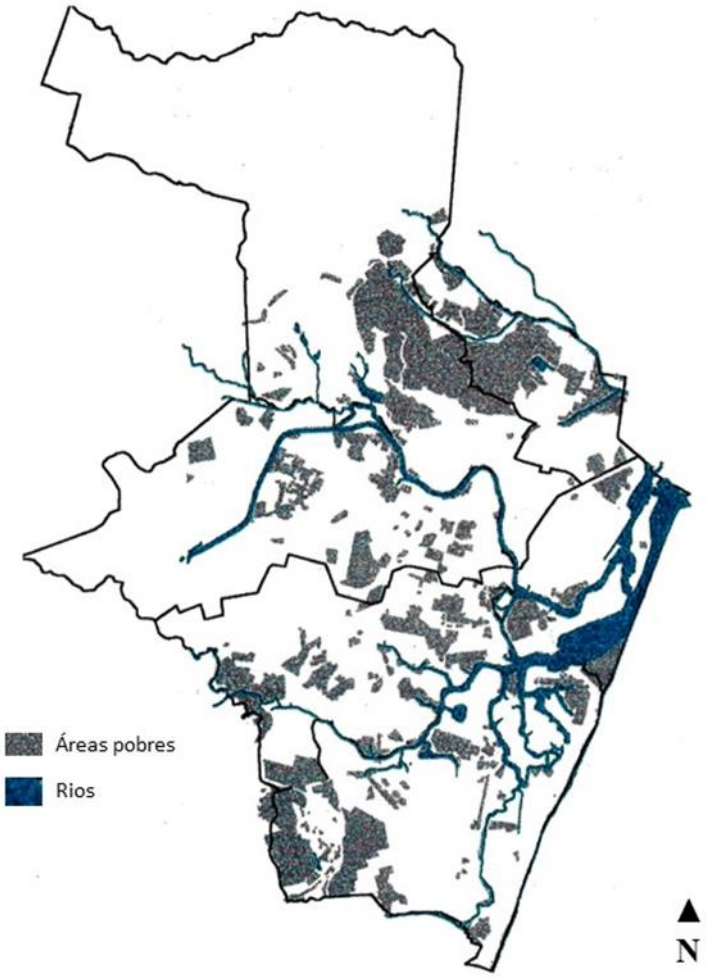


Fonte: Extraído de Alves (2009, p. 73)

A figura 01 mostra o contraste espacial e social no bairro do Pina e Boa Viagem, localizados na cidade do Recife, configurando uma síntese das desigualdades socioambientais de todo o território do município. O bairro de Boa Viagem, com seus edifícios de classe média e alta, com atrativos turísticos e comércio variado, atrai a população de baixa renda que enxerga naquele lugar uma oportunidade de emprego e geração de renda. O Pina, por possuir uma vasta área alagada de manguezal, é o abrigo para essa população desprovida de meios de acesso e direito ao solo. Muitas famílias pobres, portanto, instalam-se no Pina, na beira do rio e, muitas vezes, vive dos recursos que dele extraem.

Hoje, Recife apresenta 545 Comunidades de Interesse Social espalhadas em seu território da cidade, de acordo com o Atlas Municipal do Recife (RECIFE, 2018). Na figura 02 estão apresentadas essas áreas de pobreza, ficando perceptível a distribuição bastante uniforme dentro do limite municipal, como também a busca da proximidade com os rios e áreas alagadas.

Figura 02: Áreas pobres da cidade do Recife



Fonte: Extraído de Alves (2009, p. 89)

Esses espaços de pobreza são, portanto, bastante representativos. Apesar da localização, muitas vezes, ser central, essa população é desprovida do acesso do direito à cidade. Vê-se aí a importância da atuação do poder público para sanar, ou pelo menos, amenizar as desigualdades socioambientais da cidade, integrando as pessoas mais carentes à cidade. É neste sentido que surge o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que atua na Urbanização de Áreas Precárias (UAP).

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NA CIDADE DO RECIFE

Em 2007, no governo Lula, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado à Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). Este programa teve por finalidade financiar melhorias nas áreas pobres das cidades brasileiras. Na cidade do Recife, o PAC-UAP viabilizou 17 projetos, abrangendo ações de urbanização integral ou parcial dos assentamentos precários, provisão de habitacionais, eliminação de áreas de risco e viabilização de obras de infraestrutura, tabela 01 (OBSERVATÓRIO, 2018).

Tabela 01: Projetos do PAC-UAP na cidade do Recife

PROJETOS DO PAC-UAP EM RECIFE	
NATUREZA	PROJETO
Urbanização Integral	• Campo do Vila • Padre Miguel
Urbanização Parcial	• Bacia do Beberibe UE 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 • Bacia do Beberibe II • UE 23 • Capibaribe Melhor • UE 41 • UE 42 • UE 43 • Sitio Grande/ Dancing Days
Provisão Habitacional	• Zeferino Agra • Vila Imperial • Abençoada por Deus • Mulheres de Tejucupapo • Comunidade do Pilar
Eliminação de Risco	• Escorregou tá Dentro
Viabilização de Obra de Infraestrutura	• Via Mangue

Fonte: OBSERVATÓRIO, 2018.

As intervenções nos projetos citados acima, pelo PAC-UAP na cidade do Recife, encontram-se em diferentes estágios, algumas delas não foram concluídas e outras ainda estão em obras. Essas obras abrangeram 91 assentamentos precários, no universo de 545 Comunidades de Interesse Social (CIS), percentual correspondente à 16,69% (OBSERVATÓRIO, 2018)

As intervenções financiadas pelo PAC na cidade do Recife foram precedidas por levantamento socioeconômico e urbanístico em cada área, trabalho este que caracterizou os assentamentos como consolidáveis ou não, levantando as necessidades de implantação de infraestrutura e conjuntos habitacionais, quando necessário.

Um dos projetos beneficiados pelo PAC-UAP foi o Complexo Via Mangue, objeto de estudo do referente trabalho. Este teve sua proposta estava baseada no plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife, de 1976, sendo retomado em 2008 como projeto de infraestrutura urbana e habitacional.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO COMPLEXO VIA MANGUE

O complexo Via Mangue consiste em um projeto viário desenvolvido pela Prefeitura do Recife, em parceria com o Governo Federal. Situa-se entre os bairros de Boa Viagem e Pina, fazendo conexão com o centro da cidade e possuindo cerca de 4,5 km de extensão. Com o objetivo de desafogar o trânsito da região, tem como principal característica o fato de ser uma via expressa, sem cruzamentos e semáforos, ao longo do limite leste do manguezal, o Parque dos manguezais, tido como a maior área de proteção ambiental do Recife. Contudo, para viabilizar a construção da via, foram realizados aterros que destruíram representantes da flora local, impactando seu habitat. O referido projeto ainda se articula com um empreendimento particular, o Shopping Riomar, também construído a poucos metros do mangue.

Segundo a Prefeitura do Recife, o projeto da Via Mangue contempla faixas de rolamento para veículos, calçadas para pedestres e ciclovia, com acessibilidade para deficientes e idosos. Também está incluso no projeto a construção de dois elevados, oito pontes (sendo cinco sobre o mangue) e uma passagem semienterrada. Ainda segundo a prefeitura, há a possibilidade para implantação de um corredor exclusivo de transporte público.

Margeando o manguezal do Pina, por onde hoje passa a Via Mangue, existiam cinco assentamentos populares precários, são eles: *Jardim Beira Rio, Beira Rio*, *Pantanal*, *Paraíso* e *Xuxa*. Essas comunidades surgiram por volta da década de 1970 através de invasões de terrenos e são caracterizadas por apresentarem uma morfologia urbana fora do padrão formal, composta por muitos becos e vielas tortuosos, casas mínimas e justapostas, além de apresentarem carência em infraestrutura básica e a maior parte das habitações não apresentarem condições mínimas de conforto.

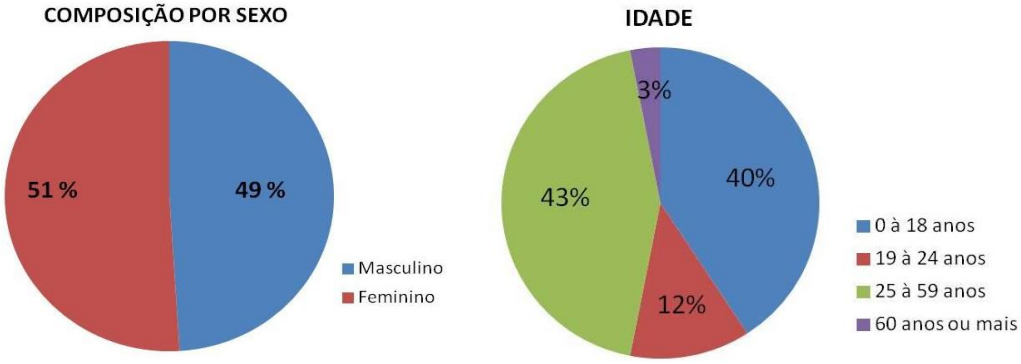
Figura 04: Imagem satélite com localização aproximada da Via Mangue, dos conjuntos habitacionais Via Mangue I, II e III, bem como das principais áreas pobres de alagados da zona sul do Recife;

Fonte: Google Earth; Elaboração: Sofia Mahmood, 2015.

Para execução da referida obra viária foi necessária a retirada da população que residia nessas comunidades ribeirinhas, sendo inserido no orçamento do projeto Via Mangue a realocação de 992 famílias. Tendo em vista a necessidade de conhecimento das características físicas, sociais e econômicas das áreas, a Empresa de Urbanização

do Recife (URB), responsável pelo projeto de reassentamento das famílias, contratou a empresa Consulplan para o desenvolvimento cadastral nas comunidades, que fez a selagem das casas e realizou questionários socioeconômicos (URB, 2007).

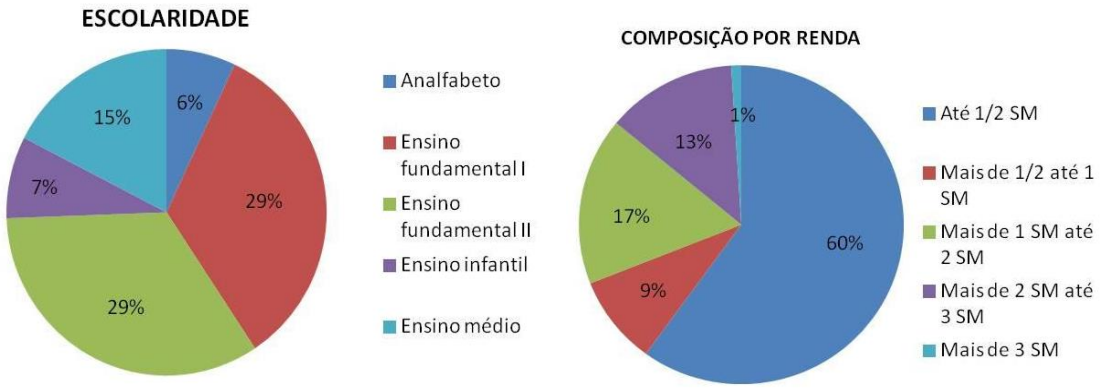
Gráfico 01 e 02: Composição por sexo da população residente em comunidades pobres impactadas pela Via Mangue/ Composição por idade da população residente em comunidades pobres impactadas pela Via Mangue, respectivamente



. Fonte: URB/Consulplan, 2007; Adaptado pela autora.

De acordo com os dados levantados no cadastramento, em 2007, as comunidades tinham uma população total de 2.764 moradores, dos quais 51% eram do sexo feminino (Gráfico 01); uma população predominantemente jovem, de 0 a 24 anos, representando 52% dos moradores das cinco comunidades; e uma população idosa (com mais de 60 anos) bem reduzida, compondo apenas 3% do universo pesquisado, comprovando assim uma baixa expectativa de vida nessas áreas, Gráfico 02, (URB, 2007).

Gráfico 03 e 04: Composição por escolaridade da população residente em comunidades pobres impactadas pela Via Mangue/ Composição por renda da população residente em comunidades pobres impactadas pela Via Mangue, respectivamente.



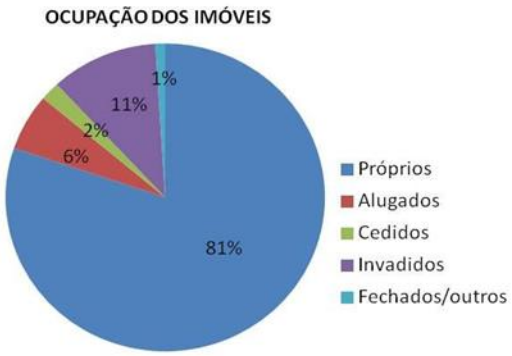
Fonte: URB/Consulplan, 2007. Adaptado pela autora.

Quanto à escolaridade da população residente, das cinco comunidades a serem realocadas para os conjuntos habitacionais (Gráfico 03), foi identificado uma porcentagem de cerca de 60% das pessoas que cursaram até o ensino fundamental e apenas 16% concluíram o ensino médio. O percentual das pessoas com ensino superior

foi insignificante (menor que 1%), apenas 18 pessoas revelaram estar cursando a faculdade. Também foi constatado 6% de analfabetos, porcentagem considerada elevada (URB, 2007).

O gráfico 04 mostra informações referentes à renda da população. Foi constatado que cerca de 60% da população recebe até ½ salário mínimo ou não possui renda. Somado aos que recebem até 1 salário mínimo, tem-se uma porcentagem de quase 70% da população. Entre 1 e 3 salários mínimos foram identificados 30% dos moradores. E apenas 1% recebem mais que 3 salários mínimos (*Ibidem*).

Gráfico 05: Ocupação dos imóveis da população residente em comunidades pobres impactadas pela Via Mangue;



Fonte: URB/Consulplan, 2007. Adaptado pela autora

Quanto às condições de ocupação dos imóveis das comunidades (Gráfico 05), foi constatado que a maior parte dos imóveis (81%) é própria, salientando que não existe registro dos imóveis, já que se trata de uma invasão. 6% dos imóveis estavam alugados, 2% cedidos, 11% foram invadidos e 1% estavam fechados ou em outras condições. Vale destacar, também, que 93% desses imóveis eram de uso residencial, 3% foram considerados de uso misto (residencial e comercial), existindo uma pequena porcentagem de uso restritamente comercial.

Na pesquisa realizada pela Consulplan, também foram levantadas as características físicas das habitações das comunidades a serem removidas. Das habitações cadastradas, cerca de 52% são construídas em alvenaria, o que representa uma certa consolidação das áreas no terreno ocupado. Por outro lado, aproximadamente 40% das moradias eram de madeira, o que representa uma grande precarização das condições de moradias da população.

Com relação às cobertas das moradias, foi identificada uma grande quantidade de casas cobertas com telhas de amianto, número correspondente a cerca de 80%. A preferência por essa telha acontece devido ao baixo custo do material e sua fácil montagem. No entanto, trata-se de um tipo de material que pode tornar o ambiente interno das casas superaquecido, aumentando a sensação de desconforto térmico.

Através dos dados levantados, percebe-se que as comunidades mencionadas se encontravam em condições precárias, de forma que não assegurava uma vida saudável e confortável dessa população. A utilização de materiais frágeis, como a madeira, em grande parte das habitações, demonstra a vulnerabilidade ambiental em que os moradores dessas comunidades viviam. A grande quantidade de telhas em amianto, utilizada para as cobertas das casas também representa fragilidade de

estrutura e, além disso, esse material tem a capacidade de superaquecer os ambientes, uma vez que ele absorve o calor do ambiente externo e conduz para o interior das moradias.

A intervenção nessas cinco comunidades acarretou na construção de três conjuntos habitacionais para abrigar 992 famílias realocadas de suas moradias (Figura 28): O primeiro conjunto entregue foi o Via Mangue III, em 2010, para onde foram 352 famílias da comunidade Xuxa e parte da comunidade Paraíso; o segundo, Via Mangue I, inaugurou sua primeira etapa em 2011, sendo que os cinco primeiros blocos foram ocupados por moradores da comunidade Beira Rio e os demais blocos foram entregues em 2012; No mesmo ano foi entregue o Via Mangue II, abrigando mais 320 famílias das comunidades Pantanal e Paraíso, Figura 05, (CAMPOS, 2013).

Figura 05: Imagens dos conjuntos habitacionais Via Mangue I, II e III: A imagem 'A' corresponde ao conjunto Via Mangue I, em fase de construção; Na imagem 'B' apresenta o conjunto Via Mangue II; E a imagem 'C', o conjunto Via Mangue III; Fonte: Portal Copa Transparente;

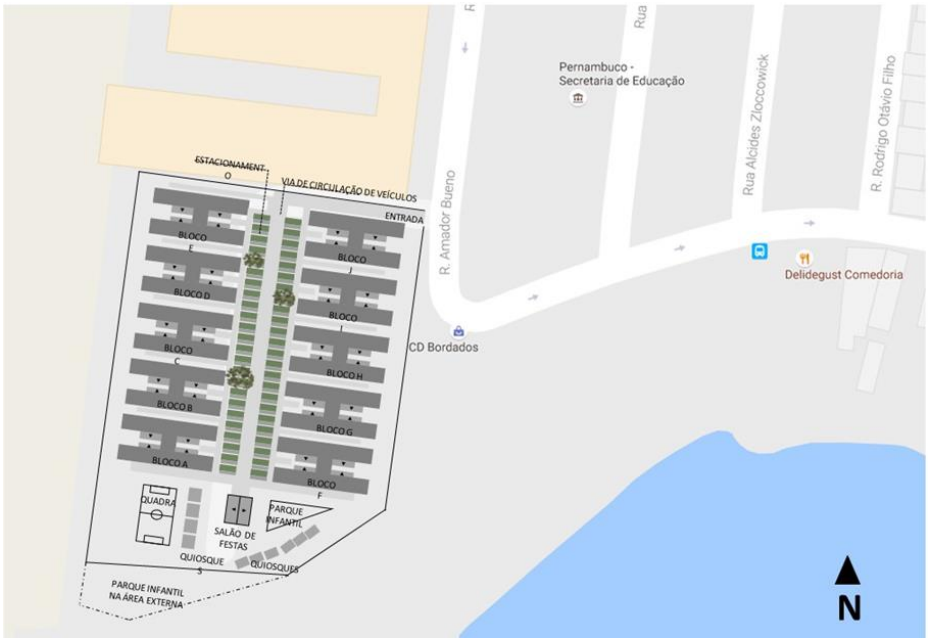
Disponível em: www.copatransparente.gov.br/acoes/via-mangue-desapropriacoes; Acesso em: 24 de março de 2015

As políticas públicas de habitação, para esses moradores dos conjuntos Via Mangue, aconteceu de forma articulada com a implantação do grande projetos urbano viário. Essa fato deixa claro que o principal objetivo da obra era voltado para as demandas das classes econômicas mais abastadas da cidade, estando em segundo plano a construção de benefícios para os mais pobres.

HABITAÇÃO E DIREITO À CIDADE DO HABITACIONAL VIA MANGUE II

O conjunto habitacional Via Mangue II, localizado no bairro do Pina, contém 10 blocos de edifícios composto por um total de 320 apartamentos e uma área de convivência que inclui: um salão de festas, uma quadra de esportes, parque infantil, quiosques para comércio dos moradores e estacionamento, distribuídos em um terreno de aproximadamente 13.000 m² (Figura 06).

Figura 06: Croqui da planta locação e situação do conjunto habitacional Via Mangue II inserida na base do Google Maps



Elaboração: Sofia Mahmood.

As unidades habitacionais possuem 35,5m² de área útil, estando abaixo dos valores recomendados pela NBR 15575 (referente ao desempenho dos edifícios até

cinco pavimentos). Os apartamentos são compostos por sala integrada a cozinha e a área de serviço (apresentando uma área de 20m²), dois quartos (com 6,5m² cada um) e um banheiro (com 2,5m²), distribuídos nos dois lados do bloco H, estando 4 apartamentos voltados para a direção Norte e os outros 4 voltados para o Sul.

Figura 32: Fachada dos edifícios e a falta de proteção das janelas.

Fotografia: Sofia Mahmood.

Os edifícios foram construídos em alvenaria estrutural de forma que os moradores não podem alterar a planta das habitações, já que danificaria a estrutura. As fachadas planas, com ausência de elementos que favoreçam a ventilação e proteção solar, são justificadas, segundo os técnicos responsáveis pela obra, pela falta de recursos financeiros destinados ao projeto e pela limitação da liberdade intelectual dada aos planejadores. Outro motivo que se sobressai é referente à falta de acompanhamento da prefeitura no local, sendo esse o motivo da utilização de formas e materiais que não precisassem de manutenção constante.

Os edifícios possuem uma distância de 4 metros entre um e outro, fato que dificulta a circulação dos ventos no interior do conjunto e acarreta aumento da temperatura em muitos apartamentos, tornando-os desconfortáveis termicamente.

Figura 37 e 38: Quadra de esportes sendo utilizada por crianças e anúncio de evento naquele local. Parque infantil com brinquedos quebrados.

Fotografia: Sofia Mahmood.

O habitacional também é contemplado com 10 quiosques projetados para alguns moradores utilizarem como ponto comercial de venda de seus produtos, que em sua maioria são produtos alimentícios como: frutos do mar, bebidas, guloseimas e de água mineral. Os equipamentos de lazer, segundo os técnicos entrevistados, são construídos com materiais resistentes que proporcionem maior durabilidade e que não tenham a necessidade de manutenção constante. No entanto, o parque infantil encontra-se sucateado, com a maior parte dos brinquedos impossibilitados de ser utilizados, o que contribui com a subutilização desse espaço. Já a quadra de esportes é bastante utilizada, seja de forma esportiva ou como, também, de recepção para programações festivas organizadas pelos moradores (Figuras 37 e 38).

As entrevistas e questionários aplicados para os moradores do habitacional constataram que 90% dos imóveis do Via Mangue II são considerados próprios e todos esses “proprietários” adquiriram o apartamento através da prefeitura, sendo antigos moradores das comunidades removidas. Os outros 10% dos apartamentos são alugados.

É importante ressaltar que os moradores do conjunto habitacional não têm a posse definitiva da propriedade, já que o terreno é da prefeitura. À essa população é oferecido o direito real de uso através de um documento que, segundo a assistente social do projeto, “é um documento jurídico que regulariza o imóvel para aquela família morar cinquenta anos, podendo ser renovado por mais cinquenta”. Nessas condições, fica terminantemente proibido a venda ou aluguel do apartamento para terceiros. No entanto, a realidade diverge dessa ordem, pois existem casos de aluguéis e venda dos imóveis.

Quanto ao meio de transporte mais utilizado, os dados coletados revelaram que 63% dos moradores do habitacional Via Mangue II utilizam o ônibus, 21% tem a bicicleta como meio de transporte mais utilizado, o carro teve 13% e os 3% restante disseram que não saem para longe e, quando precisam sair, vão a pé. Os moradores, na maioria dos casos, expressaram estarem satisfeitos com a localização do conjunto habitacional, sempre enfatizando a proximidade com o shopping Rio Mar e o fato de possuírem ponto de ônibus na mesma rua.

Com uma configuração fixa, possuindo uma área de 35,5m², os apartamentos com mesmo tamanho abrigam famílias de diversos tamanhos. De acordo com os formulários aplicados, constatou-se que em 25% dos apartamentos vivem de 1 a 2 pessoas, 48% dos apartamentos abrigam famílias entre 3 e 4 moradores, e os 27% restante são as unidades habitacionais com famílias de 5 ou mais integrantes. Este último caso é onde se encontra a preocupação com a baixa qualidade de vida, uma vez que, foram identificados apartamentos que abrigam até 8 pessoas.

Destaca-se também que, em 14% dos domicílios visitados a família não possui renda, pois nenhum dos integrantes familiares trabalha. Em 45% dos casos apenas 1 pessoa trabalha fora e, geralmente, é o marido que faz esse papel, enquanto que as esposas passam a maior parte do tempo em casa com os filhos. Em 36%, dos apartamentos analisados com os formulários, existem 2 pessoas que possuem trabalho e, em 5% dos casos 3 ou mais pessoas da família trabalham.

Com relação ao desconforto térmico, 15% dos moradores responderam se sentir desconfortáveis em todos os cômodos do apartamento, 13% disseram que a cozinha é o ambiente mais quente e, em destaque, os quartos permaneceram como os mais quentes e desconfortáveis termicamente, representando 72% das opiniões.

No entanto, o padrão construtivo rígido dos apartamentos, juntamente com a limitação da área do terreno destinado à construção do habitacional, implicou numa série de problemas físicos e sociais quando somado à realocação de famílias de tamanhos e hábitos diferentes. Na aplicação da entrevista com a assistente social da URB foi questionado se, durante a elaboração do projeto habitacional, houve a preocupação com a quantidade de pessoas por família, talvez, numa tentativa de indicar alguma solução para contemplar as diferentes configurações familiares, ela respondeu que:

> Não. O projeto é um projeto da Minha Casa Minha Vida, que é padrão. Inclusive isso foi uma das dificuldades do social, né?! Porque as famílias tinham algumas casas grandes. Quando era aquelas palafitas bem pequenas, aí fica mais fácil. Mas tinha gente que tinha casas maiores, com famílias grandes, né. [...] "Porque minha cama não cabe no quarto", que é pequeno. Mas é padrão. A gente não podia discutir, a gente tinha mais que mostrar os benefícios que uma habitação consolidada tinha (Entrevista com Assistente Social colaboradora do projeto dos conjuntos habitacionais do Complexo Via Mangue em 25/11/2015, em Recife).

Os moradores se queixam da falta de segurança que existe no local, principalmente por conta da passagem que fizeram ao fundo no muro do conjunto. À noite, há uma vitalidade maior na área dos quiosques, quando a maior parte dos bares

ali instalados inicia seu funcionamento diário. Festas e músicas com som alto são frequentes próximo à quadra de esportes, fato esse que gera bastante insatisfação entre outros moradores que se sentem incomodados com a poluição sonora.

Também é importante ressaltar a dificuldade encontrada pelos moradores em levar adiante uma convivência condominial. Os costumes que tinham nas comunidades, em uma relação direta com a rua e maior intimidade com os vizinhos, se deixam transparecer atualmente no conjunto. Muitas vezes, sem ter a cultura da utilização de banheiros ou áreas de serviço, a população faz uso de forma equivocada aos padrões normativos, causando transtornos para estrutura sanitária da edificação.

Todavia, é comum os moradores sentarem nas calçadas sombreadas pelos edifícios e passarem horas ali interagindo entre eles ou até mesmo sozinhos. Os corredores que se formam entre os edifícios se configuram como outro ponto de encontro para os moradores do habitacional. Neste ambiente, as pessoas interagem de forma mais descontraída, em um claro resgate da convivência que tinham nas comunidades. As crianças, por sua vez, brincam aos olhos dos adultos, sentados em suas próprias cadeiras. Os mais idosos, geralmente moradores do pavimento térreo, usam o ambiente para tomar um ar mais fresco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As famílias que residem no conjunto habitacional Via Mangue II, apesar de terem consciência de que vivem agora em um espaço mais seguro e longe dos riscos decorrentes da falta de infraestrutura básica das comunidades em que viviam, não deixam de transparecer, em suas falas e comportamentos, insatisfações acerca dessa nova moradia.

A falta de manutenção das edificações e equipamentos configuram um problema decorrente, uma vez que permanecem sucateados e subutilizados. O não acompanhamento do poder público nos conjuntos habitacionais e a ausência de investimento na educação, saúde e mobilidade dessas pessoas, faz com que a situação de vulnerabilidade permaneça.

Visto que a política pública de habitação nas últimas décadas, na cidade do Recife, é motivada e concretizada de acordo com os interesses da classe dominante, a preocupação social de suprir a deficiência habitacional se configura, apenas, como uma tentativa de amenização das insatisfações das classes mais pobres. As habitações são fornecidas de acordo com a demanda de grandes projetos urbanísticos destinado a priorizar os mais privilegiados economicamente e, como recompensa por terem que deixar suas comunidades localizadas em lugares agora valorizados, os pobres ganham o direito de morar em condições relativamente mais humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, P. R. M. Valores do Recife: o valor do solo na evolução da cidade. Recife: Luci Artes Gráficas Ltda, 2009.

BEZERRA, D. U. C. Alagados, mocambos e mocambeiros. Recife: Fundaj/Imprensa Universitária, 1965.

BRASIL. LEI No 10.257. Estatuto da Cidade. Brasil, 2001.

CAMPOS, D. J. S. L. Ordenamento territorial em Recife-PE: As transformações espaciais da realocação de famílias pobres através do Projeto Via Mangue. 2013. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Setembro de 2013.
MAHMOOD, S. B. Das Palafitas aos Conjuntos Habitacionais: um estudo sobre o conforto térmico no Conjunto Via Mangue II, Recife-PE. 2017. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Março de 2017.
OBSERVATÓRIO. Avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento em Assentamentos Precários no Recife. Recife, 2018.
RECIFE. Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife. Recife: Prefeitura do Recife, 2016. Disponível em: http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atlas/. Acesso em: 22. ago. 2018.
URB - Empresa de Urbanização do Recife. Elaboração e desenvolvimento do projeto básico de engenharia referente à 2ª etapa da via mangue e dos serviços técnicos para selagem, reassentamento, cadastramento dos imóveis, pesquisa socioeconômica e apoio à desapropriação da população afetada pelo projeto da Via Mangue. Recife, 2007. Relatório IV.

DA FAVELA AO CONJUNTO HABITACIONAL
O DIREITO À CIDADE NO PROJETO PARA A CCPL

Daniella Guedes Rocha

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOCFGV)
guedes.dani@gmail.com

As obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo de Manguinhos, Complexo do Alemão e Rocinha, iniciadas em 2008 pelo Governo Federal e executadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, através da Empresa de Obras Públicas (EMOP), possuíam uma particularidade em alguns dos projetos, que consistia na manutenção dos moradores que eram removidos das favelas atendidas em áreas próximas à moradia original e, em pelo menos dois casos, no próprio terreno onde viviam. A favela da CCPL, no terreno da antiga Cooperativa Central de Produtores de Leite, foi um desses casos, sendo removida para dar lugar a um conjunto habitacional naquele mesmo local. As ruínas da fábrica, já desativada, tinham sido ocupadas em 2001. O objetivo deste trabalho consistiu em analisar a decisão, por parte dos planejadores, de manter os moradores no mesmo local da moradia original, e as consequências deste processo para os mesmos. A CCPL foi inserida no PAC dois anos após o lançamento do programa e do início do investimento de vultosos recursos para as áreas de saneamento e habitação no Complexo de Manguinhos. A favela, a princípio, não estava prevista no chamado PAC Manguinhos. As obras do programa já estavam adiantadas e um dos conjuntos habitacionais, entregue, quando se tomou a decisão de incluí-la no programa. Esta decisão se deveu a, basicamente, dois fatores: a proximidade com a área de intervenção do PAC Manguinhos e a atuação da Associação de Moradores junto às autoridades. O agravamento das condições estruturais das ruínas da fábrica, principalmente após as chuvas de 2010, acelerou o processo de retirada dos moradores.

As obras do PAC Manguinhos foram anunciadas em abril de 2007 e iniciadas um ano depois, após a definição do consórcio vencedor, o Consórcio Manguinhos, formado pelas empresas Construtora Andrade Gutierrez S.A., EIT – Empresa Industrial Técnica S.A., e Canter Construções e Empreendimentos S.A., que ganhou a licitação com um valor inicial de R$ 232 milhões – que chegaria a R$ 575 milhões no fim das obras. A primeira obra entregue foi o Colégio Estadual Luiz Carlos da Vila, inaugurado em fevereiro de 2009, seguido, em maio, pelo Complexo Esportivo (uma quadra coberta e uma piscina semiolímpica), pelo Centro Vocacional Tecnológico (CVT Correios) e pelo Centro de Atendimento à Saúde (CAS). Em dezembro, o Chamado Centro Cívico estava completo: além dos equipamentos já citados, foram inaugurados o Centro de Referência da Juventude, o Centro de Apoio Jurídico, o Centro de Geração de Renda, a Casa da Mulher e a Biblioteca-Parque. No mesmo dia, foram entregues 416 unidades habitacionais no antigo Depósito de Suprimentos do Exército (Dsup). Em outubro de 2010, foi concluída a entrega de 480 apartamentos no antigo terreno da Embratel, na Rua Leopoldo Bulhões, e em abril de 2011, mais 152 unidades habitacionais foram construídas e entregues no Dsup. O Estado concluiu ainda a elevação da linha férrea, numa extensão de aproximadamente dois quilômetros, com a inauguração da Estação Intermodal de Manguinhos. Estas foram as últimas obras inauguradas, em junho de 2012.

A CCPL estava, precisamente, nos “fundos” do Centro Cívico construído em Manguinhos. Ao lado da escola retrofitada, da biblioteca, do complexo de saúde, das praças bem cuidadas, estava a fábrica ocupada em ruínas. Esta proximidade foi um dos determinantes para a inclusão da CCPL no PAC, apesar de nem estar oficialmente situada no Complexo de Manguinhos. Fernandes, Lima e Guimarães (2012) afirmam

que CCPL, Vila União, Vila São Pedro e Comunidade Agrícola de Higienópolis eram comunidades não situadas dentro da delimitação legal do bairro de Manguinhos, mas suas lideranças passaram a reproduzir um discurso de integração ao que ficou conhecido como Complexo de Manguinhos, para que fossem incluídas no PAC. Trindade (2012, p.46) confirma este fato, ao relatar que, apesar de não pertencerem nem ao Bairro Manguinhos nem ao Complexo de Favelas de Manguinhos, com o anúncio do PAC duas favelas passaram a reclamar fazer parte do Complexo, Vila Arará e CCPL. A aceitação da CCPL por conta da proximidade com as obras no DSUP foi mais fácil do que a da Vila Arará, e assim a comunidade seria inserida no PAC Manguinhos, como a última a ser reconstruída. A proximidade também contribuiu para a atuação da Vice-Presidente da Associação de Moradores. Além de favorecer o discurso de pertencimento ao Complexo de Manguinhos, já citado, a líder comunitária usava dessa proximidade geográfica para apresentar, com certa facilidade, a favela a autoridades do Governo do Estado. Afinal, do antigo terreno do Dsup, onde as obras se concentravam, para a entrada da CCPL, era preciso atravessar apenas uma rua, passando por debaixo do viaduto de Benfica.

A favela CCPL acabou sendo enquadrada no critério de “risco social”, dando início do processo de realocação. As condições das moradias na fábrica ocupada eram bastante precárias, chegando a ter casas construídas a três metros de altura, acessadas por escadas de madeira, em uma escuridão total. Em alguns pontos, o teto estava fletindo por causa das infiltrações, coberto de mofo, deixando o ambiente ainda mais insalubre. As condições do lugar ficaram ainda piores após as chuvas que caíram no Rio de Janeiro em abril de 2010. Júlia Coelho, gerente do contrato social do PAC Manguinhos, define em entrevista à autora o episódio como “uma das enchentes mais graves da história da CCPL. A fábrica chegou a ter água no segundo andar. Então todo mundo que morava no térreo, no primeiro, já não conseguia mais ficar”. Quatrocentas pessoas ficaram desabrigadas. A comunidade ficou uma semana embaixo d’água. O presidente da EMOP, Ícaro Moreno Junior, afirma que “não havia por que deixarmos as pessoas naquelas condições subumanas para fazer somente uma elevação da linha férrea. (...) Você não poderia fazer uma intervenção tapando os olhos para este outro lado”. Diante de todos estes fatores, o PAC acabou absorvendo a área da CCPL. A comunidade foi inserida na chamada complementação do PAC 1. A licitação original previa 728 apartamentos em 32 blocos, com área de lazer, praça, espaço para recreação infantil e quadra poliesportiva, totalizando R$ 54 milhões. Mas o projeto acabou sendo dividido. Em um primeiro momento seriam entregues 23 blocos com 564 apartamentos, e outra licitação precisaria ser aberta para a construção de mais nove blocos, com 164 unidades. O projeto apresentado era simples, e ao mesmo tempo complexo: devido à impossibilidade de reaproveitamento da antiga estrutura, comprometida, a fábrica seria totalmente demolida para dar lugar a um conjunto habitacional.

A DECISÃO DE MANTER OS MORADORES NO MESMO LOCAL

A decisão de construir o conjunto habitacional no mesmo terreno ocupado pela favela fabril seguia uma diretriz adotada pelo Governo do Estado nos projetos do PAC Favelas no Rio de Janeiro pelos quais era responsável. Os projetos desenvolvidos

procuravam construir os novos imóveis sempre próximos às comunidades removidas, e em algumas vezes no mesmo terreno em que a favela se localizava – “Nós prezamos não só a história, mas também o núcleo familiar, e tentamos manter as famílias em sua região, porque os pais trabalham, têm os filhos na escola ali, e quando oferecemos a moradia é em um raio máximo de dois quilômetros”, afirma em entrevista Ruth Jurberg, responsável pelo Trabalho Social do PAC pela EMOP. No PAC 1, a EMOP construiu 3500 novas unidades nos três Complexos sob sua responsabilidade, entregues a famílias da própria região. Em Manguinhos, as 568 unidades habitacionais do Dsup receberam moradores removidos de comunidades próximas e de habitações ao lado da linha férrea, que seria elevada. A Embratel, onde foram erguidos 480 apartamentos, voltou a abrigar os antigos moradores dos galpões e dos barracos que existiam no terreno. A CCPL seguiria a mesma direção, ao manter no terreno 728 famílias das 1283 originais. Estes três condomínios totalizam 1776 novas unidades no Complexo – mesmo se retirarmos as 164 unidades da CCPL que não foram erguidas, o PAC significou, em uma pequena área, a construção de 1612 apartamentos em cinco anos, seguindo a lógica de manter os moradores próximos de suas antigas moradias.

As consequências da remoção de moradores para lugares distantes constituíam uma das críticas realizadas às políticas de habitação das décadas de 1960 e 1970, principalmente sob o período de atuação da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam). Autores como Janice Perlman (1977), Lícia Valladares (1978) e Alba Zaluar (1985) discutiram os problemas decorrentes desta distância, principalmente em relação à perda de emprego e das possibilidades de realização de biscates, aliados ao aumento das despesas para aquelas famílias. Também foram questionados, para este período, o rompimento das relações pessoais construídas nas comunidades ou até mesmo entre familiares, separados nos processos de remoção. Nos últimos anos, as remoções que a Prefeitura do Rio realizou através do Morar Carioca e das obras de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos de 2016 geraram denúncias como problemas na notificação da remoção dos imóveis, falta de acesso aos projetos, retirada dos moradores sem o devido processo de desapropriação concluído, truculência policial e transferência de moradores para localidades distantes de suas moradias originais – em alguns casos essa distância chegava a 60 quilômetros. Neste contexto, o projeto proposto para a CCPL, com o objetivo de manter os moradores no mesmo local da moradia original, mostrou-se como uma oportunidade para a análise de uma situação oposta à remoção para lugares distantes, em que são rompidas diversas redes, sejam elas profissionais ou pessoais.

A principal hipótese deste estudo consistia em que a decisão de manter os moradores no mesmo local representava a garantia aos mesmos do direito à cidade, já que seriam mantidos em uma região consolidada da cidade. Para investigar a questão proposta, foram realizadas entrevistas com um grupo de moradores e com o grupo nomeado planejadores– o presidente da EMOP (responsável pelos projetos e pelas obras), a responsável pelo Trabalho Social do PAC, a chefe da equipe social no Complexo de Manguinhos, o diretor das obras do PAC Manguinhos e a advogada responsável pelas negociações para a realocações. As entrevistas com os planejadores foram realizadas durante as obras e as de doze moradores, após a inauguração do

conjunto habitacional – com a exceção de um entrevistado, empregado do consórcio, cuja entrevista se deu no canteiro de obras. Esta ordem da realização das entrevistas permitiu investigar junto aos planejadores o porquê de se pensar o projeto do modo como foi elaborado, e, em um segundo momento, identificar junto aos moradores se a manutenção no mesmo lugar era tão importante para os mesmos quanto os planejadores imaginavam que seria, além das consequências deste ponto.

O trabalho de campo se estendeu desde as visitas às ruínas, passando pelo período de obras, no qual se encaixam ainda as aulas dos Encontros de Integração, com continuidade após a inauguração do conjunto habitacional – basicamente, de 2009 a 2015. Falas acidentais foram colhidas nestas primeiras visitas (ruínas, obras e encontros), e as entrevistas foram realizadas após a inauguração do conjunto. Foi realizado um pré-roteiro, mas as entrevistas eram abertas. Com os planejadores, somente uma das entrevistas não foi realizada nas próprias dependências da EMOP: a entrevista do presidente, Ícaro Moreno, ocorreu na Fundação Getúlio Vargas. Com os moradores, a prioridade era a realização da mesma em suas casas – e quando acontecia, a sala foi o local escolhido por eles –, mas ocorreram entrevistas nas varandas dos apartamentos e nas áreas comuns do conjunto, como a área de circulação principal e o parque infantil. Todos os moradores entrevistados tiveram os nomes trocados ao serem citados neste artigo.

A modalidade de intervenção escolhida para a CCPL encaixa-se no que o Ministério das Cidades chama de remanejamento, que seria a “reconstrução da unidade habitacional no mesmo perímetro da área que está sendo urbanizada”. Corresponderia à manutenção da população, ou de grande parcela desta, no mesmo local, após a substituição das moradias e tecido urbano. Neste caso, a solução é a remoção temporária das famílias e a execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias neste mesmo terreno. Este modelo segue a recomendação do Ministério das Cidades de “evitar o deslocamento das famílias para regiões distantes do núcleo e do centro urbanizado da cidade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010b:67), tendo como prioridade “a produção de moradias nos próprios núcleos” (idem, p.137). Em outro documento, o MCidades divide as soluções entre (1) urbanização sem reassentamento, sem que haja necessidade de transferir famílias, com remanejamento das famílias dentro da própria área em função da abertura do sistema viário, implantação das redes de infraestrutura e equipamentos comunitários; (2) urbanização com assentamento parcial, em que a implantação das obras e serviços exige o remanejamento de parte da população para outras áreas; e (3) urbanização com reassentamento total, quando o assentamento precário está localizado em áreas não passíveis de ocupação. A publicação do Ministério indica que é importante verificar que “a maior parte dos investimentos mantém a população no local em que já habitava, como claro respeito aos laços de vizinhança e trabalho já estabelecidos, bem como forte reconhecimento do direito à cidade e à função social da propriedade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010a:34). Neste contexto, como relatado, o órgão diferencia o remanejamento das famílias, que seria a “reconstrução da unidade habitacional no mesmo perímetro da área que está sendo urbanizada”, de reassentamento, que seria a alocação das “famílias para outras áreas, alterando seu local de moradia”. O Governo do Estado, quando

decidiu intervir na CCPL, optou pelo remanejamento, ou a manutenção da população no mesmo lugar.

> "Antes de 2003, o Governo do Estado trabalhou na construção de conjuntos habitacionais através da CEHAB (Companhia Estadual de Habitação). Eram, a maior parte deles, localizados na periferia da cidade, na Zona Oeste - Santa Cruz, Campo Grande -, Zona Sul nenhum, poucos na Zona Norte, e alguns no interior. Esta era a política: construção de prédios ou unidades habitacionais, casas isoladas, mas que não atendiam, de maneira efetiva, à população, porque estavam distantes, não só dos transportes públicos, mas os equipamentos públicos eram deficientes. Então a população tinha muitas críticas ao modelo que o governo adotava como política habitacional" [Ruth Jurberg].

Júlia Coelho, gerente do contrato do Trabalho Social do PAC Manguinhos, afirma que se manter no mesmo local dá segurança a esses moradores – "Os filhos já estão estudando em colégio próximo, eles já trabalham em lugares que eles já conhecem; todo mundo se sente mais seguro onde já conhece". Para Marina Moraes, advogada da EMOP responsável pelas realocações, o Governo não fez mais que "escutar os moradores".

> "A gente passou a ter este entendimento escutando a própria comunidade. Principalmente em Manguinhos, número um. Eles não queriam ir para muito longe da área. Então, uma forma que encontramos de fazer isso, foi escutando eles. Não estamos fazendo nada mais do que aquilo que eles falam para gente: 'porque eu cresci aqui, porque meus vizinhos são daqui, e eu não gostaria de ir para muito longe, porque a escola do meu filho é aqui, meu tratamento de saúde é aqui'. Realmente, não tem muito sentido a gente jogar o morador, ou então: 'olha, não tem opção de realocação aqui', [jogar] para outro canto do Rio de Janeiro, para ele começar tudo de novo. Já é um procedimento traumático; se a gente não der esta opção para ele de continuar na área dele, vai ser mais traumático ainda".

p. 2849

O presidente da EMOP afirma que muitos dos moradores "nasceram, se criaram lá". Esta relação com o lugar se soma à estabelecida com os vizinhos, que "ajudavam uns aos outros" na favela, e poderiam manter esta relação no conjunto habitacional. "Acho que é a melhor solução, no próprio local. Você não muda a pessoa do local de onde ela viveu, conviveu. A gente sempre tenta isso, botar a pessoa próximo, no mesmo local", afirma Ícaro Moreno. Já Edwaldo Lameira, gerente das obras do PAC, ressalta que, além da identidade com o local e a existência de parentes próximos – "são filhos e pais que já moram ali" –, deve-se pensar que "toda mudança já gera incerteza", e a mudança de local de moradia acarreta uma mudança completa de hábitos, em alguns casos. "Por que ninguém quer sair de uma favela em Manguinhos, com essas condições, e ir para um conjunto habitacional em Santa Cruz com a casinha toda bonitinha? Tem que ter um motivo", reflete. Para exemplificar, o engenheiro cita uma senhora, que ele conheceu na Embratel e que buscava alimento para os filhos nas lojas do Mercado Municipal CADEG: "Ela já tinha o hábito de ir ali para a CADEG. O meio de

subsistência dela era lá. Sair, pegar o carrinho dela, e ir lá para a CADEG pegar as coisas dela. Sair, ir lá para o sinal, vender uma bala. Um relacionamento com o meio em que vive".

Após a remoção da favela em si, o terreno passaria por uma urbanização total, com a instalação de toda a infraestrutura básica – redes de água, de esgoto, de luz, pluvial e iluminação pública – e a posterior construção dos blocos de apartamento, das áreas de lazer e das quadras de esportes. Esta decisão, como visto, seguia as diretrizes do Ministério das Cidades e do Governo do Estado, no sentido de manter a população o mais próximo possível da moradia original. Na CCPL, o "mais próximo possível" significou o mesmo terreno. Ao fim, das 1283 famílias residentes, 1122 optaram por unidades habitacionais. Destas, pelo projeto original, 728 seriam mantidas no mesmo terreno, ou seja, 65% dos moradores que optaram por um apartamento construído pelo PAC. No entanto, se levarmos em conta apenas os que receberam os apartamentos até este momento, este percentual cai para 50,3%.

DA FAVELA AO CONJUNTO HABITACIONAL

Pesquisadora de Manguinhos e com histórico de envolvimento na luta por moradia na região, Helena, de 58 anos, retoma a palavra "remoção" para definir o processo de retirada dos moradores da favela fabril. Apesar de o projeto prever a volta dos moradores para aquele mesmo local, da notificação à retirada dos moradores, do período no aluguel social à ansiedade à espera pela nova casa, os moradores viveram etapas semelhantes a um processo de remoção. A favela, em si, foi removida – as casas que ali existiam foram demolidas, derrubadas, tiveram um fim. Os moradores foram de fato removidos de suas casas, construídas por ele mesmos, destino de indenizações, de décimos terceiros salários, de anos de dedicação. As ruínas continham partes de pisos, paredes pintadas, ladrilhos do que foi um banheiro, do que foi uma cozinha. Tiveram a tarefa de procurar uma nova casa, provisória, se mantiveram nela por quatro anos, até receberem a nova moradia. Um processo de perda e ganho, inicialmente temido por conta das incertezas geradas.

O então governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, anunciou as obras da CCPL no dia da inauguração do condomínio do DSUP, em 22 de dezembro de 2009. Helena recorda as palavras do político em seu discurso: "Amanhã, estaremos ali mesmo, vizinho de vocês, na CCPL". Em maio de 2010, a Associação de Moradores passou a cadastrar as famílias, já com a opção escolhida, entre indenização [compatível com as características do imóvel], compra assistida [compra de outra casa em qualquer local do Estado do Rio de Janeiro] e um apartamento a ser construído pelo PAC [mantendo-se no aluguel social enquanto a moradia não estivesse pronta]. O Trabalho Social conferiu os cadastros e os dados posteriormente. Das 1283 famílias residentes no local, 1122 optaram pelo apartamento, 140, pela compra assistida, e apenas 21, pela indenização. Esta divisão criou um problema para o Governo do Estado, já que o condomínio previsto comportaria somente 728 apartamentos. Com as 132 famílias realocadas em 2010 nos Condomínios Palmeiras (95) e Acácias (32), no Complexo do Alemão, mais DSUP (03) e Embratel (02), restavam 991 para o condomínio construído no terreno da fábrica. Na primeira fase, somente 564 apartamentos foram entregues. O

que significa que 427 famílias, seis anos após a implosão da antiga fábrica, ainda se encontram no aluguel social, sem prazo para a obtenção da casa própria.

Após duas licitações em que não houve interessados para realizar as obras na CCPL, o Governo do Estado anunciou, em dezembro de 2010, o consórcio escolhido para a construção do novo condomínio, o FW Gemon, formado pelas empresas FW Engenharia e Gemon. A implosão dos prédios aconteceu mais de um ano depois, em 08 de janeiro de 2012, quando o Vice-Governador do Estado, Luiz Fernando Pezão, acionou o dispositivo que colocou a fábrica abaixo, em segundos. A próxima etapa consistiu no sorteio dos apartamentos, em abril de 2012. As 1122 pessoas que optaram pela unidade habitacional foram convocadas para o sorteio, realizado de forma aberta em Manguinhos. A previsão inicial era que o condomínio ficasse pronto ainda em 2012, após nove meses de obras. Depois da implosão, no entanto, somente a limpeza do terreno durou meses. Nesta etapa, o consórcio responsável pelas obras descobriu que a estrutura da fábrica era maior do que o esperado. As vigas de sustentação dos prédios estavam enterradas a metros de profundidade, e o trabalho de retirada das mesmas atrasou o início da construção dos prédios e encareceu a obra, obrigando o Governo a tomar a decisão de dividir a construção do condomínio em duas etapas – o primeiro contrato licitado seria usado para a construção dos primeiros 23 blocos e 564 apartamentos; e seria necessária a licitação de uma segunda parte da obra para a conclusão dos nove blocos restantes, com mais 164 unidades. As fundações dos primeiros prédios começaram a ser instaladas mais de um ano após a implosão. A esta altura, a previsão de entrega das obras passou de junho de 2013 para dezembro de 2013. Ao chegar dezembro, a entrega foi adiada novamente; desta vez, para abril de 2014. Ao fim, a inauguração aconteceu somente em 1º de junho daquele ano.

Enfim, o Condomínio Nova CCPL estava pronto e entregue a seus primeiros moradores, alojados naquele mesmo lugar em que viviam, como previsto no projeto. A análise concentrou-se então no ponto de vista dos moradores sobre a manutenção de suas moradias no mesmo local em que viviam anteriormente. A ideia era investigar se os moradores consideravam este ponto do projeto tão relevante quanto os planejadores públicos consideravam que seria. Para o grupo de entrevistados nesta tese, a resposta era positiva. Com experiência de luta por moradia digna na região, Helena ressalta que projetos como o da CCPL se diferenciavam de experiências anteriores em Manguinhos.

> “Quando eu cheguei aqui [em Manguinhos], em 69, logo aconteceram enchentes, e vieram mais uma vez remoções. Famílias que foram paraa Cidade Alta, em Cordovil, tenho famílias que foram para a Estrada do Quitungo e Guaporé, na Penha. Fora outros, que eu continuei vendo, Vila Kennedy, Cidade de Deus, e tal, sempre muito longe. Aqui teve remoção para vários lugares da Zona Oeste e da Baixada Fluminense. Então, quando a gente consegue, com o Nelson Mandela, ficar próximo, com o DSUP, com a Embratel, com a CCPL, isso é uma conquista. É um ganho. A gente, pelo menos, não se afastou tanto da escola do filho, ou do centro de saúde, ou das relações de comércio que tem por aqui”.

Helena relembra que em 28 e 30 de dezembro de 1999, houve um incêndio em Manguinhos, e os atingidos foram removidos para a Estrada do Magarça, em Campo

Grande, na Zona Oeste da cidade. “Chegando lá, sem essa estrutura que os apoiaram, que dariam sustentação para ficar, que é um vizinho, que é um parente, que é um comércio, apenas com casas no meio do nada, elas voltaram”. Os removidos venderam então suas casas, ou simplesmente abandonaram.

As entrevistas realizadas neste estudo demonstram o quanto a localização da CCPL era um fator estimado pelos mesmos. A região que abrange Manguinhos, Jacaré e Jacarezinho já havia atraído parte dos moradores que foram morar nas ruínas, anos (ou décadas) antes, devido, em parte, às facilidades de acesso que possui. Este foi um dos motivos que levaram as indústrias a se estabeleceram ali, desde o começo do século XX, e depois se tornou em um atrativo para as classes mais pobres que precisavam morar perto do local de trabalho. O fácil acesso a vias importantes da cidade e a diversas modalidades de transporte público continuou atraindo população, mesmo após a retirada de várias indústrias da região. Ao serem questionados como (e por quê) foram morar na CCPL, vários dos entrevistados citam esta localização privilegiada como um dos motivos. Outro dos motivos também diz respeito à localização, mas com outro viés: a CCPL estava próxima dos parentes, filhos e amigos, moradores de comunidades do entorno da fábrica e suporte para as horas de maior necessidade. Os próprios novos moradores da ocupação eram oriundos desses locais, e a fábrica abandonada se mostra como uma oportunidade de casa própria em um local onde não teriam que romper suas relações já estabelecidas de trabalho, estudo e serviços públicos.

Quando o projeto do PAC foi proposto, com a construção do conjunto habitacional do mesmo terreno em que a favela existia, a CCPL se tornou um exemplo peculiar de realocação. Uma favela inteira removida, com mais de 60% das mil famílias que ali viviam retornando para o mesmo local da moradia anterior. Para os moradores, este ponto do projeto foi essencial para a manutenção do mesmo local de trabalho, mesmo centro de ensino, mesmas relações de comércio e mesmas relações pessoais, fossem dentro ou no entorno do condomínio. A dita recusa em aceitar uma casa do Governo do Estado em um local distante está ancorada nestas relações, que facilitam a vida dos moradores cotidianamente. Há aqueles que ressaltam que a segurança da posse da moradia se sobrepujaria à localização da mesma, levando-os a se deslocar para lugares distantes, mas mesmo estes indicam em seguida, nas suas falas, que esta mudança não seria desejada e acarretaria rupturas e mudanças profundas em suas vidas. Maria Rita, 59 anos, mostra toda sua simplicidade na reação à pergunta sobre a manutenção no mesmo local:

> “É, a gente não foi para outro canto, né? Viemos para o mesmo lugar”.
> “E como a senhora vê isso?”
> “Normal. Eu gostei daqui. Aqui é muito bom. Se fosse para outro lugar, eu não iria, não”.
> “Se o Governo te mandasse para um bairro distante?”
> “Eu não iria, não. Eu ia esperar, mas não ia, não. Aqui é mais perto de tudo, aqui tem metrô, tem ônibus, tem trem. Tem supermercado, tem hospital aqui que é perto, do lado. Esses outros lugares são tudo longe. Para mim, não ia dar, não”.

Fernanda, 28 anos, tem uma reação imediata: “Era ruim que eu ia, hein”. E justifica com a tranquilidade encontrada na CCPL: “É bom de se morar aqui. Eu gostava,

da primeira vez. Antes de ser derrubada, era um bom lugar de se morar. Não tem tiroteio. Dá para deixar as crianças brincando, e eu tenho quatro filhos". Já Amanda, 38 anos, afirma conhecer pessoas na comunidade do Mandela que estão ganhando apartamentos "para o lado de Campo Grande, Santa Cruz", e "não estão querendo, apesar de serem bonitos, do Minha Casa Minha Vida. Mas tudo para lá fica muito difícil". Dependente da relação criada com a ex-sogra, a manicure Maria Silvia, de 38 anos, é enfática ao dizer que não sairia da região, mesmo "precisando muito mesmo": "Mesmo sabendo que eu ganharia um apartamento, eu não sairia daqui. (...) Não ia aceitar. Porque ia ficar longe da escola do meu filho, e não conheço ninguém lá onde o Judas perdeu as botas. O que eu faria da minha vida?". Maria Lúcia e Daiane, já idosas, com redes pessoais densas no condomínio e no entorno do mesmo, também não veem com bons olhos o afastamento do local de moradia anterior. Maria Lúcia é direta quando pergunto o que aconteceria se o Governo do Estado desse para ela uma casa em um local distante: "Eu diria para eles: Não leva a mal, não?". Já Daiane, que veio do interior do Estado para morar no Jacarezinho, e até hoje é ali que estão seus conhecidos, afirma que "aceitaria ficar na região", como no residencial das Palmeiras, no Complexo do Alemão, mas "se fosse assim para longe, Campo Grande, Santa Cruz, eu não ia". "Eu ia pedir indenização, porque poderia pelo menos comprar uma quitinete para mim, para não ficar sem moradia", completa.

A localização privilegiada da CCPL foi lembrada repetidas vezes pelos moradores. A doceira Marisa, de 40 anos, ressalta que sua ida para Manguinhos aconteceu por causa das dificuldades de locomoção na moradia anterior, em Belford Roxo – "Eu tinha que acordar cedo para poder chegar no meu trabalho. Por isso que saí de lá". Ao saber do projeto para a CCPL, "rezou" para continuar no próprio terreno. "Temos acesso a tudo", conta. O empregado da construção civil Claudio, de 45 anos, que sempre viveu na região, reforça o discurso de que o entorno da CCPL possui "recurso para tudo". De fato, a localização próxima à Avenida Leopoldo Bulhões e à Avenida Dom Helder Câmara amplia o universo de linhas de ônibus aos quais os moradores têm acesso, além da existência de estações de metrô e trem próximas. "Nós ficamos num lugar bem acentuado. Tem ponto aqui, ponto ali. Se quiser ir para a praia, atravessa a rua, pega o 350, e vai para a praia, na maior tranquilidade", reforça Claudio. Amanda realiza uma comparação com o Bairro Carioca, condomínio do Minha Casa Minha Vida construído pela Prefeitura do Rio no bairro de Triagem. Os condomínios ficam lado a lado, mas separados pelas linhas de trem e metrô. "Aqui, na CCPL, temos condução, ônibus para a cidade, para tudo quanto é canto. Triagem é aqui do lado. Mas lá, já é contramão para tudo. (...) Aqui tem opção de ônibus, vans, kombis, para tudo quanto é lado". Além da facilidade de transporte, a CCPL foi beneficiada pela construção dos equipamentos sociais do DSUP, ao lado do terreno. Os moradores possuem acesso a pé a um complexo de saúde, com UPA e Clínica da Família, à Biblioteca-Parque, a uma escola de Ensino Médio, e a diversos outros equipamentos, como um centro de geração de renda.

Em relação à manutenção das relações com o entorno, exemplos não faltam. A doceira Marisa, uma baiana de 40 anos, possui uma ampla freguesia na região, e geralmente recebe encomendas no centro da cidade. "E em relação às crianças, a escola é perto, a creche é perto. A clínica da família, tudo perto. A UPA, qualquer

emergência, está ali". Amanda ressalta que pode manter as crianças na mesma escola. Fernanda, 28 anos e três filhos pequenos, afirma que "família, trabalho, escola", tudo estava ali. Helena tem a filha mais velha trabalhando na Biblioteca-Parque do DSUP, e os filhos mais novos estudam no Jacaré, bairro ao lado. O marido de Maria Julia, empregada doméstica de 43 anos, trabalha no Mercado Municipal CADEG, em Benfica, das três da madrugada às onze da manhã. Se saísse dali para a Zona Oeste, por exemplo, "ele teria que sair onze horas da noite, no máximo, para chegar aqui três horas da manhã". Maria Silvia, manicure de 38 anos, tem uma rotina totalmente vinculada à região, onde também mora a ex-sogra. Ela e o marido trabalham no Rocha. Antes de ir ao trabalho, deixam o filho na escola, e é a ex-sogra quem busca o neto no final das aulas. A avó dá almoço, dá banho, e às três horas, deixa o menino na explicadora. Quando Maria sai do trabalho, passa na explicadora, e leva o filho para casa. A ajuda da ex-sogra é essencial: desde que o menino tinha um ano e cinco meses, era ela quem o pegava na creche, para Maria poder trabalhar. Já Maria Lúcia, uma pernambucana de 79 anos, ex-empregada doméstica, possui uma grande rede, no próprio condomínio, que por sua vez possui suas redes com o entorno. "Meus netos todos estudam aqui perto. Meus bisnetos estudam perto. Aí se a gente vai para um lugar distante, ia ser um transtorno. Tenho neto de 16, de 17, de 15, entendeu? Tudo faz curso, trabalha, estuda, e se a gente vai lá para cima, fica muito ruim. Eu gostei muito de voltar para onde eu estava". Para ela, sair da região abalaria suas vidas. "Dos meus filhos, das minhas filhas, dos meus netos, meus bisnetos". Os três bisnetos ficam na creche na comunidade do Mandela, na Avenida Leopoldo Bulhões. Os netos estudam na comunidade do Arará. Um dos netos faz curso na Mangueira, e o outro treina na Vila Olímpica, também na Mangueira. Com as filhas, ela enumera: Renata trabalha na Ilha do Governador, Giovana em uma gráfica em São Cristóvão, Miriam nos Correios, em Benfica, e Paola é dona de casa, mas não mora na CCPL. Manter todos no mesmo condomínio significou este não afastamento de parentes, amigos, ou simplesmente vizinhos com quem se pode contar. Amanda resume a CCPL como "tipo uma ilha, todo mundo conhece todo mundo". Idosa, a costureira Daiane valoriza a proximidade com os amigos, que "estão sempre na casa, visitando", e com os parentes, que moram todos no Jacarezinho. "Tem tia, tem prima, minha irmã, que mora aqui também. Minha filha. Minha convivência foi aqui, esse tempo todo, e agora vou para um local estranho?". Maria Morena, 77 anos, aposentada, continuou perto do filho, que mora no Arará, e afirma estar segura em uma região em que é conhecida. "Eu fui cria daqui, não fui cria da CCPL, mas fui cria de Benfica. Eu sei onde entrar e sair. Se eu for ali do outro lado, todo mundo me conhece". E encerra o assunto: "Ah, não, me mantém aqui mesmo. Para mim, é muito importante ficar aqui, porque você vem para um lugar, na esperança de se enterrar aqui. Por exemplo, eu espero nunca mais sair daqui, a não ser para a outra vida".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao invadir aquela fábrica abandonada e inaugurar a configuração da favela CCPL, em 2001, os primeiros moradores estavam em busca destas vantagens proporcionadas tanto pela localização quanto pela natureza do espaço, acrescentadas ao fato de que encontravam no entorno diversos equipamentos sociais existentes em uma região já consolidada da cidade. O projeto apresentado pelo Governo para aquele

terreno, outrora ocupado por uma das maiores empresas de beneficiamento de leite do estado, procurou garantir, ao menos para parte dos moradores, a manutenção naquela mesma localização. As ruínas da CCPL receberam pessoas que nasceram e cresceram no Complexo de Manguinhos e no Jacarezinho, possuindo parentes e amigos em comunidades próximas, ou pessoas que nos anos anteriores já haviam buscado uma localização central para reduzir o tempo de deslocamento até o trabalho, vindas de lugares periféricos, como demonstram as entrevistas realizadas.

A CCPL transformou-se na Nova CCPL, em 2014, no mesmo local, continuando conectada com a cidade e usufruindo da infraestrutura oferecida pelo entorno – além de ter tido a própria infraestrutura melhorada. Neste contexto, o projeto do Governo do Estado, através do PAC, de manter os moradores da CCPL naquele mesmo local garantiu o direito à cidade àqueles indivíduos, não só o direito a viver a cidade que eles escolheram para si como o direito de ter acesso a toda a infraestrutura e equipamentos sociais que a cidade oferece. Com a impossibilidade de urbanização da favela, por conta da precariedade e degradação dos prédios, a retirada dos imóveis com a implosão do prédio para dar lugar a um conjunto habitacional se traduziu em um projeto que respeitou o acesso à infraestrutura do entorno e as relações estabelecidas naqueles dez anos de ocupação, sejam elas relacionadas a trabalho, a locais de ensino ou a redes pessoais que garantem um suporte cotidiano às famílias.

Vale ressaltar, no entanto, que no trabalho de campo, com o acompanhamento das etapas de desconstrução do espaço CCPL como favela, pude observar que, apesar de manter os moradores no mesmo local das moradias originais, o projeto não impediu as famílias retiradas da fábrica de viverem etapas equivalentes a um processo de remoção. A notificação da saída dos moradores, que causaram uma apreensão inicial agravada pelas poucas informações que tinham do projeto; as marcações das casas com tinta spray, que condenavam aqueles imóveis à demolição; a negociação individualizada com o Governo do Estado para a definição de seus destinos. Retirados das casas, viveram a difícil tarefa de procurar uma moradia temporária com um auxilio-aluguel não compatível com a especulação imobiliária registrada na região. O sorteio dos apartamentos decretou quem seriam os proprietários no novo conjunto a ser construído naquele mesmo local, relegando os outros moradores a uma espera que dura até hoje. Aos que foram sorteados, a espera foi de quatro anos pela moradia definitiva. A todos, o dia 08 de janeiro de 2012 significou a implosão de suas casas, reduzindo literalmente a pó os investimentos realizados naquele lugar durante dez anos. Por este motivo, chamei este processo de remoção para o mesmo lugar, considerando que a remoção não é um processo traumático apenas por provocar um deslocamento para locais distantes, mas também pelas incertezas geradas pelo processo como um todo. Acrescentando ainda que para dezenas de famílias que viviam na CCPL estas incertezas não cessaram até hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUM, Mario. Cidade Alta: (História, memórias e o estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro) / Mario Brum. – Rio de Janeiro: Ponteio, 2012.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A., ALVITO, M. Um século de favela. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
CARDOSO, Adauto Lucio; ARAUJO, Rosane Lopes. Necessidades Habitacionais. Curso à Distância: Ações Integradas de urbanização de assentamentos precários. São Paulo: Aliança de Cidades Brasil / Banco Mundial, 2009.
CAVALCANTI, Mariana; FONTES, Paulo; BLANK, Thais. CCPL: Favela Fabril. Relatório de Pesquisa. Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
FERNANDES, Tania Maria. As comunidades de Manguinhos na história das favelas no Rio de Janeiro. Revista TEMPO, Vol.17, n.34, 2012.
FERNANDES, Tania Maria; LIMA, André Luiz da Silva; GUIMARÃES, Gleide. Intervenções no espaço urbano de Manguinhos: acesso à habitação cidadã ou perpetuação da vulnerabilidade social? Anais do XI Encontro Nacional de História Oral. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.
FREIRE, Letícia de Luna; SOUZA, Mônica. Trocando o pneu com o carro andando: uma etnografia do processo de intervenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo de Manguinhos (Relatório final da pesquisa de campo do projeto “Manguinhos: Diagnóstico histórico-urbano sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde”). Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz/FIOCRUZ, 2010.
LEFÉBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.
MINISTÉRIO DAS CIDADES. Urbanização de favelas: a experiência do PAC – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. – Brasília, 2010a.
MINISTÉRIO DAS CIDADES. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários – Edição Bilíngue, Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 1ª Edição; 2010b.
PERLMAN, Janice. O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MULLER, Cristiano. Relatório da Missão da Relatoria do Direito à Cidade Plataforma Dhesca, Rio de Janeiro, 18 a 20 de maio de 2011.
TRINDADE, Claudia Peçanha. “Não se faz omelete sem quebrar ovos”. Política pública e participação social no PAC Manguinhos – Rio de Janeiro / Claudia Peçanha Trindade – 2012.
VALLADARES, Licia. Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
ZALUAR, Alba. A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DINÂMICAS RECENTES EM FAVELAS DA METRÓPOLE DE SÃO PAULO: UM OLHAR SOBRE A EXPANSÃO TERRITORIAL PERIFÉRICA

Sacha Senger

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo
sachasenger@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo geral contribuir com informações espaciais acerca de favelas que se formaram após 2010, data do último censo demográfico, nas regiões periféricas da metrópole de São Paulo. Esses novos espaços de moradias estão sendo denominados nesse trabalho de “favelas recentes”. A pesquisa busca, a partir da análise de imagens de satélite, responder questões referentes à localização das favelas recentes, explorando temáticas relacionadas à concentração das novas ocupações em diferentes porções do território da metrópole. Além disso, por meio da comparação de imagens de satélites de diferentes anos, foi possível detectar padrões temporais de crescimento desses espaços, contabilizar o número de novos assentamentos formados e estimar o total de novas construções que surgiram entre os anos de 2011 e 2017. Também foi analisada a inserção desses assentamentos precários nos zoneamentos municipais a fim de compreender suas principais características territoriais.

INTRODUÇÃO

Atualmente, as grandes e médias cidades brasileiras enfrentam problemas relativos à insegurança da posse da terra e de moradias precárias que refletem num cenário urbano de ampla segregação socioespacial. Como defende Ermínia Maricato (1999), a ocupação ilegal de terras pelas classes mais baixas acontece devido à impossibilidade de acesso ao mercado formal de moradia, situação que pode ser explicada pelo modo que se deu o processo de urbanização brasileiro – por meio da industrialização com baixos salários; dos investimentos públicos que alimentam a especulação e não democratizam o acesso à terra; e da legislação ambígua ou do modo arbitrário como a lei é aplicada.

As favelas passam a ter relevância no contexto urbano brasileiro a partir da segunda metade do século XX, quando a pobreza e a desigualdade social se intensificam no Brasil. O período foi marcado por crescimento econômico, mas também por precarização e informalização das relações de trabalho, tornando uma parcela da população trabalhadora endividada e/ou com renda insuficiente para ter acesso ao mercado formal de habitação. (CARDOSO, 2007)

Abramo (2009) acrescenta que o crescimento dos assentamentos informais no país também pode ser explicado pela existência de uma legislação urbanística que, ao impor parâmetros rígidos de uso e ocupação do solo, torna a construção de moradias dentro da cidade formal ainda mais difícil para os mais pobres. Por outro lado, ocupar lotes vazios nas periferias, onde existe pouca fiscalização e a terra é desvalorizada, é umas das poucas alternativas viáveis.

Espaços que já compõem o cenário urbano brasileiro, seja em cidades grandes ou médias, as favelas surgem e se consolidam grande parte em áreas periféricas, próximas a cursos d’água, debaixo de linhas de alta tensão, em faixas de domínio de rodovias e ferrovias, entre outras áreas não-edificáveis pela legislação. Estão inseridas em espaços que “sobram”, não são fiscalizados e/ou não são de interesse do mercado imobiliário.

A mensuração das favelas em escala metropolitana é um desafio que esbarra na dificuldade das administrações locais de controlar o surgimento desses espaços e

manter uma base de dados atualizada. Muitos municípios não dispõem de recursos técnicos, humanos e/ou financeiros que permitam executar uma mensuração real das favelas que surgem em seus territórios.

Dessa forma, a informação relativa aos aglomerados subnormais é a única fonte de dados confiável e padronizada de abrangência nacional que permite quantificar as favelas nas metrópoles brasileiras. O aglomerado subnormal é definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como "um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa"[100] [101] (IBGE, 2010).

Considerando o aglomerado subnormal aproximado do que se considera favela, é possível afirmar, conforme apurado pelo último censo, que 5,61% da população brasileira habitavam favelas, o que representa 3,2 milhões de pessoas (IBGE, 2010). Por meio da leitura dos dados censitários realizada por Pasternak e D'Ottaviano (2016) é possível aferir um forte aumento dos aglomerados subnormais nas décadas de 1990 e 2000. Entre os anos 1991 e 2000, enquanto a taxa anual de aumento de domicílios cresceu no Brasil a 0,89%, a taxa para domicílios em aglomerados subnormais era de 4,18%, ou seja, 4,8 vezes mais. Fazendo uma análise semelhante, tendo os dados censitários de 2000 e 2010 como referência, o crescimento do parque domiciliar ocorreu com uma taxa de 0,57%, enquanto para domicílios em aglomerados subnormais a taxa foi de 6,93%, razão 12 vezes maior.

O CONTEXTO DE SÃO PAULO

As primeiras favelas surgiram em São Paulo na década de 1940, como consequência dos despejos no centro da cidade, da política de higienização e da falta de alternativas habitacionais para as classes menos favorecidas. Bonduki (2011, p. 262) aponta que esses primeiros núcleos de barracos precários construídos em terrenos baldios próximos às regiões centrais e industriais simbolizavam a resistência do inquilinato despejado a se mudar para a periferia.

Ainda que tenha causado incômodo às elites na época, as favelas paulistanas só passaram a ser vistas pelo poder público como um problema a partir da década de 1970. Até então, a alternativa habitacional para grande parte da população de baixa renda era a autoconstrução em loteamentos periféricos, enquanto as favelas representavam apenas 1% da população. (BONDUKI, 2011)

O primeiro levantamento de favelas no município de São Paulo ocorre em 1983, década em que há um aumento de domicílios em favelas de forma exponencial e

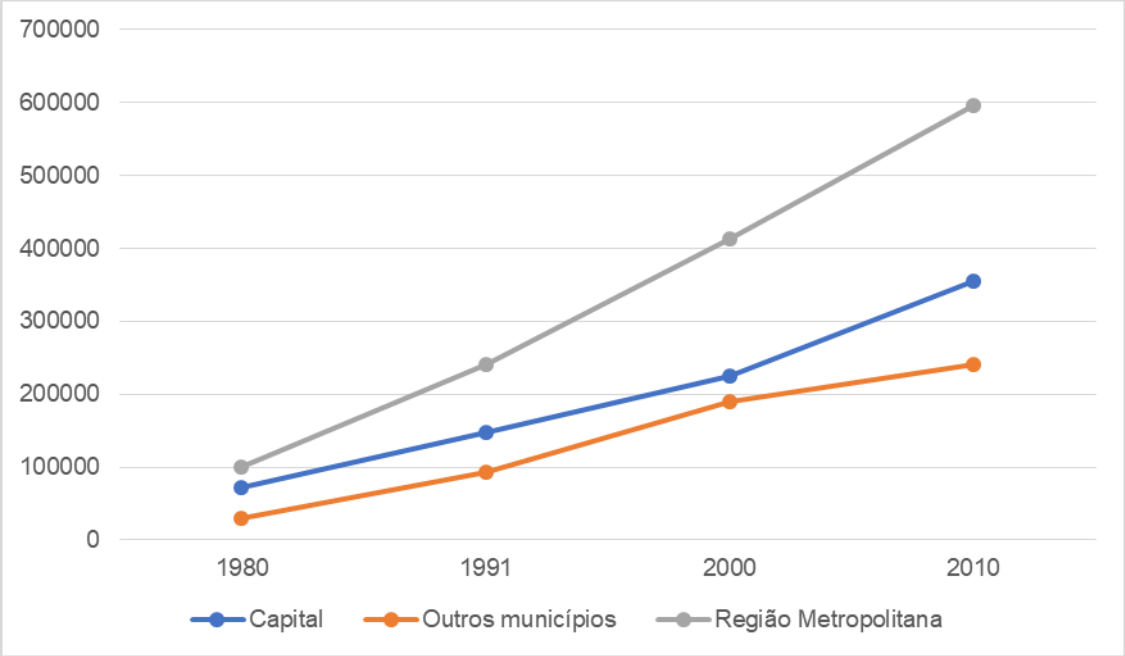
[100] Para identificar os aglomerados subnormais no tecido urbano, são considerados os seguintes critérios: "Ocupação ilegal da terra, e possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto." CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

[101] A forma como o IBGE realiza a contagem do aglomerado subnormal pode causar distorções no número dessa população, pois se em um setor censitário houver 51 casas, todo o setor será considerado aglomerado subnormal, mesmo que as demais casas não possuam as mesmas características. Por outro lado, favelas pequenas, com menos de 51 casas precárias, não constarão na base de dados.

quando as taxas de crescimento chegaram a 7,07% anuais, quase o dobro do município como um todo que foi de 3,66% anuais. (PASTERNAK, 2004)

Segundo estudos de Pasternak (2004, p. 13; 2016 p. 91) a partir de dados censitários do IBGE, as taxas de crescimento de domicílios em favelas foram mais elevadas que as da população no geral em todas as décadas. O gráfico a seguir confirma o contínuo crescimento do número de domicílios em assentamentos precários:

Gráfico 1: Crescimento de favelas ao longo das décadas em São Paulo



Fonte: IBGE, elaborado a partir dos censos de 1980, 1991, 2000 e 2010.

Os dados dos censos demográficos apontam que, no início da década de 1990, 5,72% da população da Região Metropolitana de São Paulo habitava favelas, porcentagem que cresceu para 8,14% em 2000 e se manteve crescendo chegando a 9,79% em 2010. A Região Metropolitana de São Paulo, composta por 39 municípios, atingiu 21,4 milhões de habitantes e desse total, cerca de 2,1 milhões vive em aglomerados subnormais.

Ainda não há dados oficiais que possam comprovar que essa tendência se manteve na década atual, mas há indícios de que esses números permanecem crescendo. Tais dados serão apresentados nos tópicos a seguir.

METODOLOGIA

Para a composição desse estudo, a metodologia foi desenvolvida a partir de dados provenientes da ONG TETO, organização conhecida pela construção de moradias emergenciais com famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade, priorizando, dessa forma, atuar em favelas mais precárias, menos consolidadas e, portanto, mais recentes.

Até o fim de 2017, a base de dados da organização contava com mais de 300 favelas que haviam sido previamente mapeadas, posteriormente visitadas e catalogadas por meio do preenchimento de uma ficha de reconhecimento. Para a

detecção dessas favelas, o TETO conta com uma equipe de voluntários capacitada a realizar a observação de imagens de satélite, que é feita periodicamente e organizada regionalmente. Geralmente, favelas menos consolidadas tendem a ter traçado mais irregular, maior desordenamento na disposição das construções, inexistência de pavimentação das vias, tempo de ocupação menor, estão localizadas em beiras de córrego, estradas, debaixo de linhas de alta tensão. É por meio da observação dessas características espaciais que acontece a capacitação da equipe responsável por essa tarefa dentro da organização.

Como o recorte temporal contempla o período de 2011 a 2017, para a consolidação da base de dados desse estudo, foi necessário filtrar – a partir da comparação de imagens de diferentes anos – apenas aqueles espaços que haviam sofrido expansão territorial após 2010, o que culminou no mapeamento de 117 novos núcleos precários. Por meio desse trabalho de verificação e seleção das favelas recentes, também foi possível detectar novos espaços precários que não constavam na base de dados do TETO e que foram adicionados à base de dados desse trabalho.

Concomitantemente à contagem de novos assentamentos, também a partir de comparação de imagens de diferentes anos, foi realizada a contagem de novas construções ano a ano. Isso permitiu identificar fases em que houve crescimento mais vertiginoso, além de realizar uma estimativa do número de construções novas durante o período. Tal estimativa foi calculada por meio de desenhos de poligonais no software Google Earth, considerando densidade e área de cada um dos assentamentos.

PRINCIPAIS RESULTADOS

No total foram mapeadas 117 favelas recentes e contabilizadas 38.813 novas construções em 2017, distribuídas em 14 municípios conforme proporção:

Tabela 1: Número de favelas recentes por município

Município	Favelas mapeadas		Setores censitários em aglomerados subnormais		Construções mapeadas		Número de domicílios em aglomerados subnormais		População em aglomerados subnormais		População total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Carapicuíba	6	5,1	28	1,8	1110	2,9	7724	1,4	29319	1,4	369584	2,2
Embu das Artes	2	1,7	43	2,8	450	1,2	8967	1,6	34208	1,7	240230	1,4
Ferraz de Vasconcelos	3	2,6	17	1,1	640	1,6	3102	0,6	11630	0,6	168306	1,0
Guarulhos	11	9,4	156	10,1	2700	7,0	57653	10,3	214885	10,5	1221979	7,2
Itapecerica da Serra	1	0,9	4	0,3	80	0,2	851	0,2	3173	0,2	200769	1,2
Itaquaque-cetuba	1	0,9	13	0,8	150	0,4	7412	1,3	27568	1,4	321770	1,9
Jandira	2	1,7	2	0,1	150	0,4	578	0,1	2072	0,1	108344	0,6
Mauá	4	3,4	35	2,3	810	2,1	22894	4,1	84041	4,1	417064	2,5
Osasco	4	3,4	71	4,6	1650	4,3	21505	3,8	80276	3,9	666740	3,9
Santo André	3	2,6	56	3,6	380	1,0	23806	4,2	85468	4,2	676407	4,0
São B. do Campo	2	1,7	58	3,8	520	1,3	43072	7,7	152780	7,5	765463	4,5
São Paulo	75	64,1	1020	66,3	29833	76,8	355756	63,3	1280400	62,8	11253503	66,5
Suzano	2	1,7	15	1,0	210	0,5	1438	0,3	5677	0,3	262480	1,6
Taboão Da Serra	1	0,9	21	1,4	140	0,4	7351	1,3	26922	1,3	244528	1,4
Total	117	100	1539	100	38813	100	562109	100	2038419	100	16917167	100

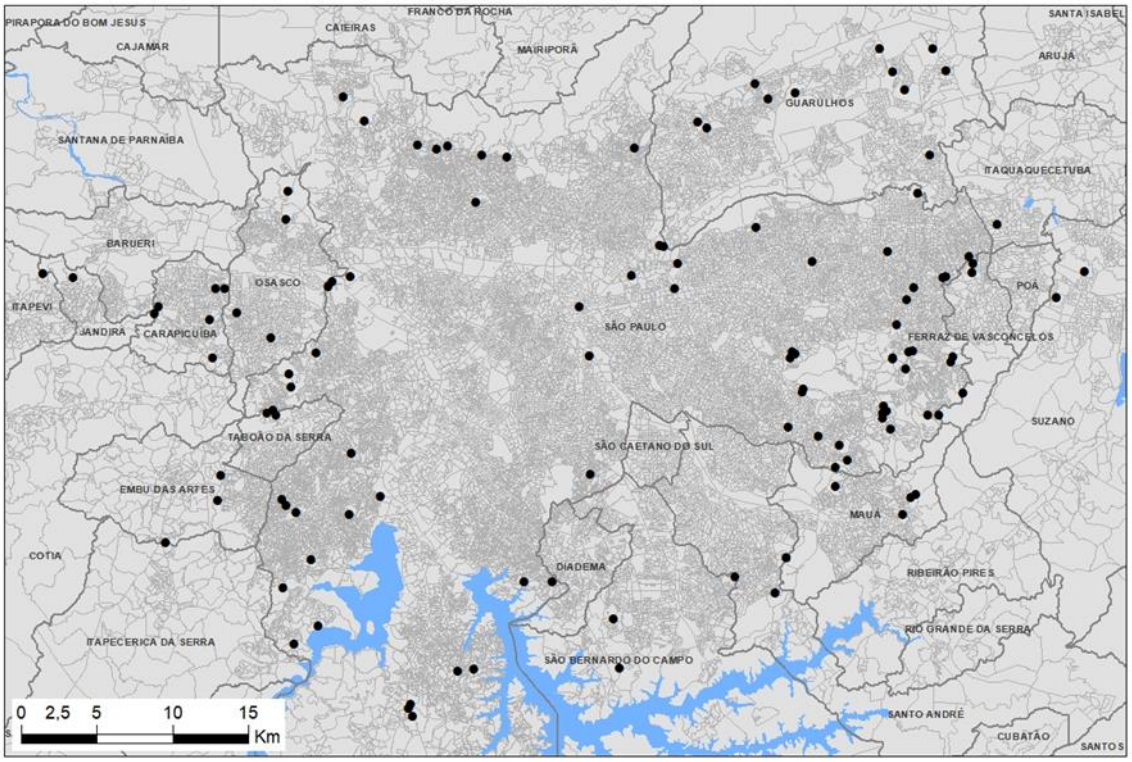
Fonte: SENGER (2018) a partir de GOOGLE EARTH (2017); IBGE (2010)

O município de São Paulo foi o que mais teve favelas contabilizadas em seu tecido urbano com o número absoluto de 75, o que representava 64% do total; Guarulhos, o segundo maior município da região, apresentou 11, totalizando aproximadamente 9% do todo. Os demais municípios apresentaram números mais baixos, com variações de 1 a 5% do resultado total.

Não é possível afirmar que as 117 favelas mapeadas para esse estudo representam o universo das favelas recentes na metrópole de São Paulo. No entanto, a partir de comparações do número de favelas entre os 14 municípios contemplados e os aglomerados subnormais levantados em 2010 pelo IBGE, verifica-se uma semelhança nas proporções. Esse fato dá indícios de que a base de dados dessa pesquisa pode, de fato, representar uma amostra muito próxima da realidade.

As 117 favelas mapeadas se localizavam prioritariamente nas áreas mais periféricas da conurbação urbana de São Paulo. A zona que mais apresentou concentração de favelas recentes foi a Zona Leste de São Paulo e municípios adjacentes, com um total de 48 favelas. Nota-se também uma considerável concentração de novos núcleos na região oeste da capital e dos municípios próximos, totalizando 27 favelas nessas localidades. Outra observação relevante se refere aos aglomerados de favelas que surgem a norte, fazendo limite com a Serra da Cantareira tanto no município de São Paulo como em Guarulhos.

Mapa 1: Localização das favelas recentes na metrópole de São Paulo



Fonte: SENGER (2018) com base em GOOGLE EARTH (2017) e TETO BRASIL (2017)

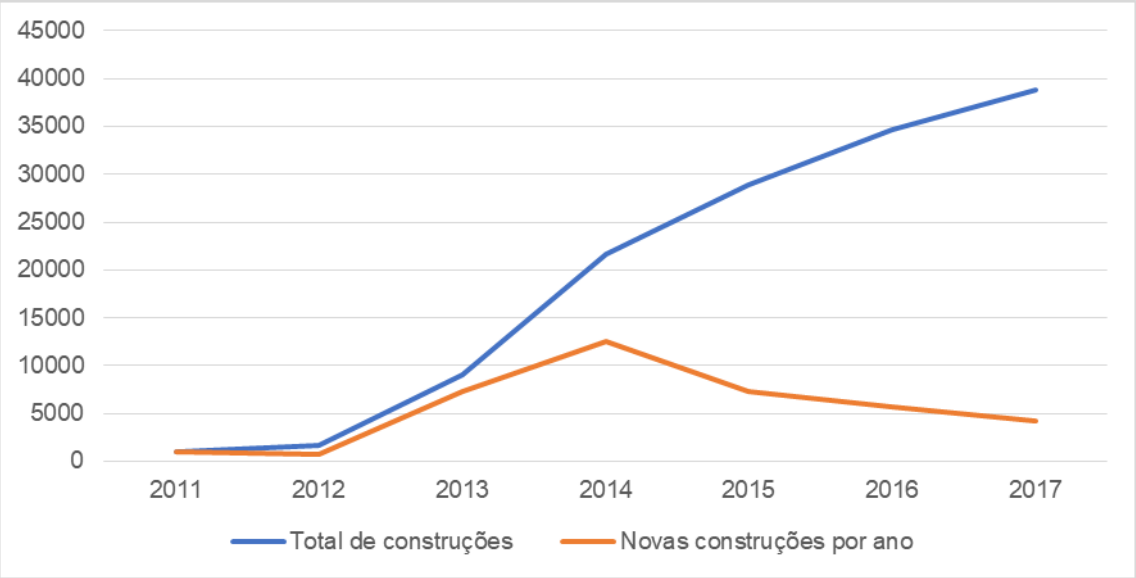
Quando analisada ano a ano, a expansão territorial se mostrou baixa em 2011 e 2012, com pouco mais de 1000 construções no primeiro ano e quase 700 no segundo. No entanto, houve um crescimento repentino de 7 mil em 2013, até atingir o maior pico em 2014, com mais de 12 mil novas moradias. Em 2015, manteve o alto crescimento, com 7 mil. Em 2016, chegou a quase 6 mil, decrescendo em 2017, com aproximadamente 4 mil. Ainda que tenham havido remoções ao longo dos anos, em nenhum ano o número de construções decresceu, apenas apresentou variação na taxa de crescimento.

Tabela 2: Crescimento de construções em favelas recentes ao longo da década

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total de construções	1035	1725	9050	21620	28920	34670	38825
Novas construções por ano	1035	690	7325	12570	7300	5750	4155

Fonte: SENGER (2018) com base em GOOGLE EARTH (2017)

Gráfico 4: Crescimento do número de construções em favelas recentes



Fonte: Elaboração da autora com base em GOOGLE EARTH (2017)

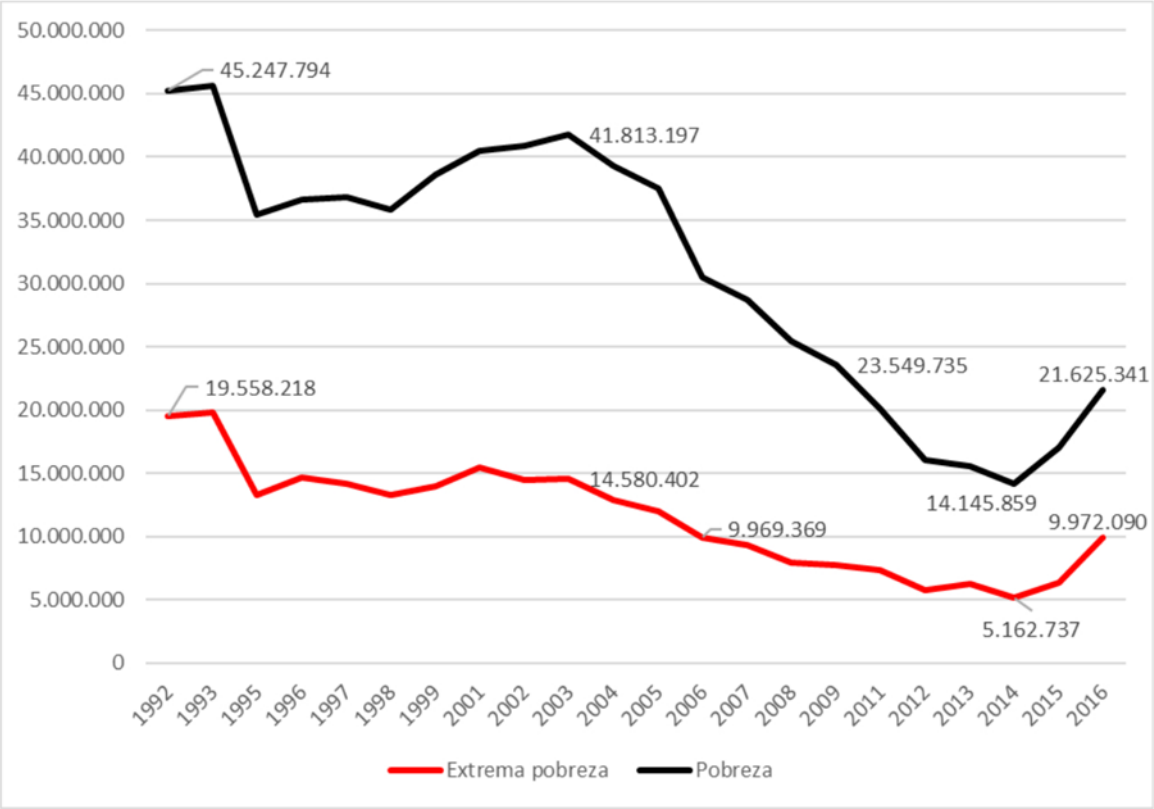
Uma forte hipótese que explica o fenômeno de crescimento exponencial nos anos de 2013, 2014 e 2015 tem relação direta com a economia do país. Menezes e Januzzi (2018) elaboraram uma análise a partir dos resultados do PNAD e concluíram que houve um crescimento da extrema pobreza principalmente a partir de 2014. p. 2864

Os autores observam que, nas últimas duas décadas, o país viveu dois momentos de diminuição da pobreza: o primeiro em 1995, muito provavelmente devido à estabilização da moeda, e o segundo entre os anos de 2003 e 2013, durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff, em que houve uma "virtuosa combinação de uma política de desenvolvimento com inclusão por meio de programas e ações especificamente voltados para grupos sociais mais vulneráveis."

No entanto, há uma interrupção dessa trajetória e por meio dos dados divulgados pela PNAD

> [...] assiste-se a um agudo empobrecimento de parte da população, retrocedendo a patamares que tinham sido superados. É muito preocupante que, no que diz respeito à extrema pobreza, o Brasil voltou, em apenas dois anos, ao número de pessoas registradas dez anos antes, em 2006. Entre 2014 e 2016 o aumento desse contingente foi de 93%, passando de 5,1 milhões para 10 milhões de pessoas. Em relação aos pobres, o patamar de 2016 – 21 milhões – é o equivalente ao de oito anos antes, em 2008, e cerca de 53% acima do menor nível alcançado no país, de 14 milhões, em 2014. (MENEZES e JANUZZI, 2018)

Gráfico 5: Pessoas em pobreza e pobreza extrema no Brasil (1992-2016)



Fonte: MENEZES e JANNUZZI (2018)

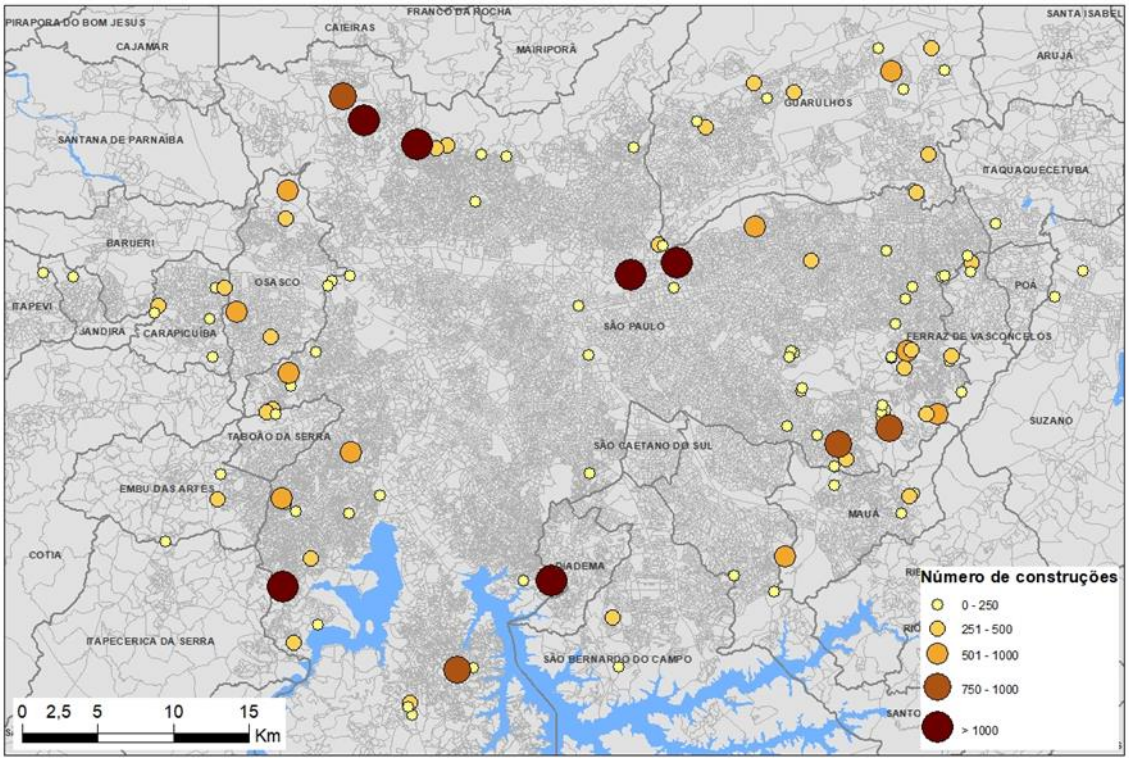
Quanto ao tamanho das ocupações, nota-se uma predominância de assentamentos pequenos com até 250 construções em quase 60% do total. A segunda maior faixa de tamanho é a correspondente a 251 até 500 construções, com 24% dos casos estudados. Assentamentos com 501 até 750 construções representam 9%, enquanto os de 751 até 1000 construções registraram 3% das favelas analisadas. No total, assentamentos com mais de 1000 construções atingiram a marca de 5%. Importante observar nesses resultados que o cálculo estimado por imagem de satélite não representa necessariamente o número de famílias instaladas (pode ocorrer um alto número de casas inabitadas, por exemplo), mas sim o número de construções registradas no ano de 2017.

Tabela 3: Número de favelas de acordo com seu tamanho

Número de construções	Nº	%
0 – 250	68	59%
251 - 500	29	24%
501 - 750	10	9%
751 - 1000	4	3%
> 1000	6	5%
Total	117	100%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TETO (2015, 2016 e 2017)

Mapa 2: Número de construções mapeadas por favela

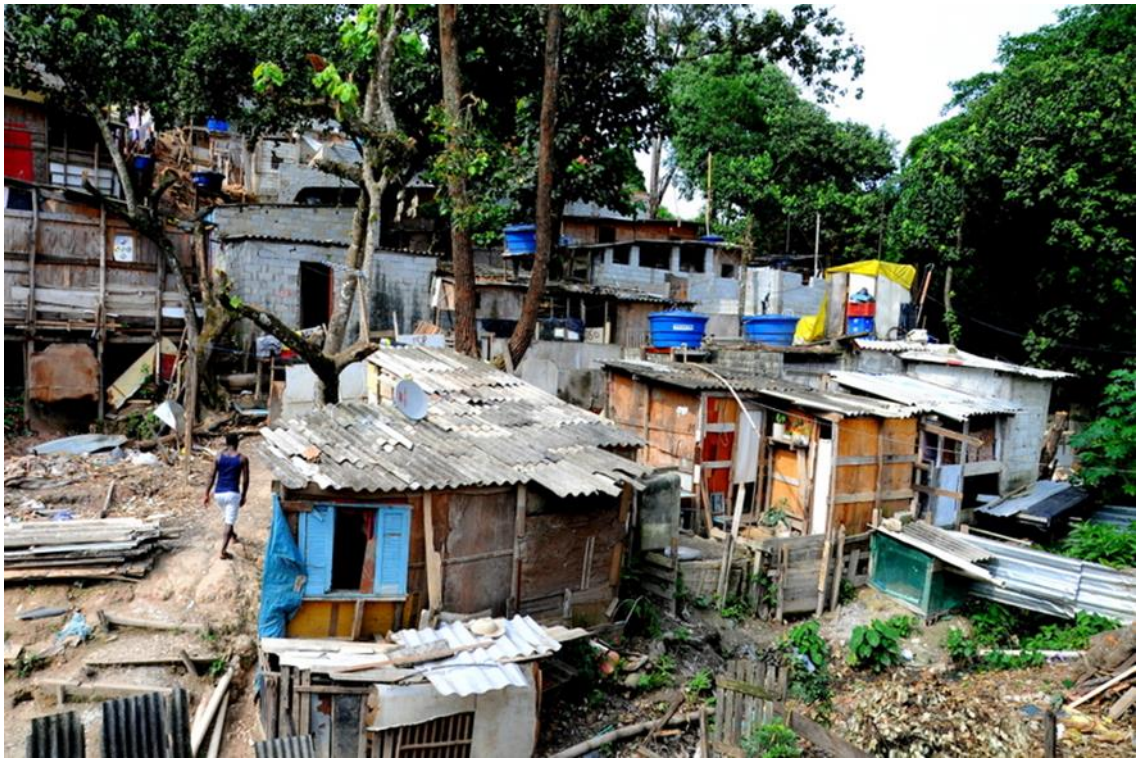


Fonte: Elaboração da autora (2017)

Essa característica de favelas pequenas em São Paulo já foi observada a partir de levantamentos da prefeitura e dos aglomerados subnormais do IBGE. Inclusive o fato de serem pequenas contribui para uma subestimação do número real de domicílios em favelas, dada a dificuldade de aglomerações menores, tendo em vista a grande dimensão geográfica da metrópole em questão.

No que diz respeito aos materiais das moradias dessas 117 favelas visitadas pelo TETO (2015, 2016, 2017) mais de 57% delas apresentavam pisos de cimento como predominantes, seguidos de 26% de cerâmica e 15% de terra batida. Em relação às paredes, 55% das favelas eram constituídas majoritariamente por material improvisado, como madeirite, seguidas por quase 43% de alvenaria e apenas 1% de lona. Quanto ao telhado, quase 98% das favelas apresentavam telhados de fibrocimento, conferindo apenas 2% à laje como forma de cobertura das moradias. Quando indagados sobre a forma como se deu a ocupação, quase 30% dos moradores entrevistados afirmaram terem ocupado o terreno de maneira coletiva e organizada, enquanto mais de 60%, um total de 62 respostas, afirmaram ter ocorrido espontaneamente, em que os moradores foram ocupando de maneira progressiva.

Figura 1: Uma típica favela recente em Guarulhos



Fonte: TETO Brasil (2017)

ANÁLISE DOS ZONEAMENTOS MUNICIPAIS

A fim de compreender as características territoriais predominantes das favelas recentes, foi realizado um trabalho de sobreposição dos mapas de zoneamento dos planos diretores municipais de cada município.

Em Embu das Artes, foram encontradas duas favelas recentes. Quando sobrepostas com o zoneamento municipal, uma que contabilizava 300 construções se localizava na Zona Especial de Interesse Ambiental, área passível de ocupação desde que com baixa densidade. A outra, com um total de 250 construções, estava dentro de uma Zona Especial de Interesse Social, área em que predominam terrenos vazios situados em regiões dotadas de infraestrutura e que prevê o uso para a construção de habitações de interesse social. (PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU DAS ARTES, 1978)

No município de Itapecerica da Serra, foi encontrada uma favela com 80 construções localizada na Zona de Interesse Coletivo que, conforme lei de zoneamento de 2001, são áreas em que predominam terrenos vazios a serem utilizados para usos de interesse coletivo, cuja definição se dará em segunda instância pela administração local, podendo inclusive serem transformadas em ZEIS, por exemplo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA, 2001)

Em Itaquaquecetuba, a única favela encontrada apresentava 150 construções e estava localizada na Zona de Uso em Consolidação, que, segundo lei de 2001, se refere a zonas urbanas ainda não consolidadas que podem ser indicadas para usos diversos, inclusive para implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA, 2009)

Duas favelas foram mapeadas em Jandira, somando um total de 150 construções. Ambas estavam localizadas em Zona Empresarial, que prevê uso predominantemente industrial, segundo lei de 2006 que dispõe sobre o zoneamento municipal. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JANDIRA, 2006)

No município de Mauá, duas das quatro favelas mapeadas totalizavam 650 construções e se localizavam na Zona de Desenvolvimento Econômico, que dá prioridade para usos industriais, de comércio e serviço, segundo lei municipal de 2007. As outras duas, com um total de 250 construções, se encontravam em Zona de Uso Diversificado, adequado para uso residencial, mas que prioriza o estabelecimento comercial e industrial, de acordo com o Plano Diretor. (PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ, 2007)

O mapeamento no município de Osasco resultou em quatro favelas, duas inseridas em Zona Especial de Interesse Social, somando 850 construções, uma em uma zona de uso predominantemente industrial com 600 construções e uma em uma zona de uso prioritariamente residencial de média e alta densidade com um total de 200 construções. (PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO, 1978)

Na capital paulistana, das 75 favelas mapeadas, 47 estavam inseridas em Zonas Especiais de Interesse Social com mais de 22 mil construções, enquanto 13 se localizavam em zonas de proteção ambiental com quase 2,5 mil construções, cinco em zonas de uso misto com mais de 1,5 mil construções, destinadas a uso residenciais e não-residenciais, quatro em zonas de uso predominantemente industriais totalizando 775 construções e quatro em zonas de centralidades com 490 construções, reservadas para atividades típicas de áreas centrais ou centros de bairro. A área de uma das favelas com 2 mil construções não constava zoneamento, pois sua definição havia sido vetada no momento de aprovação da lei em 2014. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014)

No município de São Bernardo, foram localizadas duas favelas que, somadas, totalizavam 520 construções, ambas inseridas em Zona Especial de Interesse Social. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2012)

Em Suzano, foram mapeadas duas favelas, uma delas com 90 construções, localizada em Zona Especial de Interesse Social, e a outra com 120 construções, inserida na Área de Preservação Ambiental da várzea do Rio Tietê. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SUZANO, 2015)

Em Taboão da Serra, foi localizada uma favela com 140 construções, a qual se inseria em Zona de Preservação Ambiental, que restringe consideravelmente o uso do solo, tendo como prioridade a preservação da vegetação nessas áreas, conforme Plano Diretor de 2006. (PREFEITURA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA, 2006)

Não foram encontrados para consulta os mapas de zoneamento de Carapicuíba e Ferraz de Vasconcelos. Apesar disso, a fim de compreender minimamente a inserção das favelas nesses municípios, fez-se uma análise com base no mapa de Uso e Ocupação do Solo elaborado pela Emplasa por iniciativa do Governo do Estado em São Paulo, em 2006.

Em Carapicuíba, foram mapeadas seis favelas. No que diz respeito à aptidão física ao assentamento urbano, quatro estavam localizadas em “Áreas com restrições localizadas”, somando 740 construções. Duas estavam localizadas em “Áreas com

severas restrições", com um total de 500 construções. Já em Ferraz de Vasconcelos, foram encontradas três favelas, sendo duas localizadas em "Áreas com restrições localizadas," com 640 construções, e uma em "Áreas com severas restrições", somando 300 construções.

Guarulhos e Santo André são municípios que dispõem de planos diretores e mapas de zoneamento. No entanto, nesse momento passam por um processo de revisão de suas legislações e, por isso, não estavam disponíveis os mapas de zoneamentos anteriores. A fim de ter uma compreensão mínima de suas territorialidades, a mesma análise foi realizada com base nos mapas da Emplasa.

Em Guarulhos, foram mapeadas 11 favelas, três localizadas em "áreas favoráveis", com 1320 construções, cinco localizadas em "Áreas com restrições localizadas", somando 1460 construções, e três localizadas em "Áreas com severas restrições", com um total de 570 construções. Em Santo André, duas em "Áreas passíveis de ocupação com severas restrições", totalizando 230 construções, e uma em "Áreas com severas restrições", com 50 construções.

A síntese da leitura dos zoneamentos municipais pode ser observada no quadro abaixo:

Município	**ZEIS**		**Zonas de proteção ambiental**		**Zonas Industriais**		**Zonas Mistas**		**Zonas desenvolvimento econômico**		**Outros**	
	Favelas	Construções	Favelas	Construções	Favelas	Construções	Favelas	Construções	Favelas	Construções	Favelas	Construções
Carapicuíba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Embu das Artes	1	200	1	250	0	0	0	0	0	0	0	0
Ferraz de Vasconcelos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guarulhos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Itapecerica da Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	80
Itaquaque-cetuba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	150
Jandira	0	0	0	0	2	150	0	0	0	0	0	0
Mauá	0	0	0	0	0	0	2	250	2	650	0	0
Osasco	2	850	0	0	1	600	0	0	0	0	1	200
Santo André	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São B. do Campo	2	520	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
São Paulo	47	22460	13	2490	4	775	6	1570	0	0	5	2490
Suzano	1	90	1	120	0	0	0	0	0	0	0	0
Taboão Da Serra	0	0	1	140	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	53	24120	16	3000	5	1375	8	1820	4	650	8	2920

RELEVÂNCIA DOS RESULTADOS E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Considerando o contexto recente de crise econômica no Brasil, observou-se o crescimento de novos espaços precários de moradia. Tendo isso em vista, a pesquisa em questão traz informações espaciais, de caráter quantitativo e, de maneira inédita, sobre as favelas surgidas após 2010.

Ressalta-se a importância do tema, pois tais recortes temporais e espaciais ainda não foram explorados, levando em consideração a ausência de dados oficiais de favelas tão recentes. Há também a relevância do estudo para as administrações municipais que, muitas vezes, esbarram na dificuldade de registrar e controlar as rápidas transformações que ocorrem em seus territórios.

O crescimento exacerbado dessa tipologia habitacional demonstra a ausência de políticas que atendam à demanda de uma nova geração situada na classe mais baixa da população. Como consequência, temos o surgimento de novas precariedades na periferia que, muito provavelmente, como ocorrido em décadas passadas, se tornarão favelas consolidadas sem a infraestrutura adequada para moradia num futuro muito próximo.

A localização das favelas, maior parte em São Paulo, não é aleatória. Elas surgem em espaços adjacentes à malha urbana, fazendo proveito da mínima infraestrutura já existente. A maior parte se localiza no limite da conurbação da metrópole de São Paulo, todas dentro dos perímetros urbanos de seus municípios.

Os resultados que surgem a partir das sobreposições com os zoneamentos municipais revelam que mais da metade das 117 favelas analisadas estavam inseridas dentro de Zonas Especiais de Interesse Social. Quando olhamos apenas para o número absoluto de construções – quase 39 mil –, essa porcentagem salta para 71%, enquanto apenas 9% estavam em zonas de proteção ambiental.

Apesar do estudo não contemplar o universo de todas as favelas surgidas no período, a partir dos dados apresentados é possível afirmar um forte crescimento de favelas que não se caracterizam apenas pelo crescimento populacional “natural”, mas sim por consequência de uma crise econômica recente, principalmente quando se olha para os anos de 2013, 2014 e 2015, quando ocorreram os maiores picos de surgimento de novas construções em favelas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. In: Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 12., 2007, Belém. Anais.... Belém, 2007.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Aglomerados subnormais: informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Sistema de Informações Metropolitanas – Emplasa. Disponível em: < http://www.sim.emplasa.sp.gov.br/>
MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. Cultura Vozes, Petrópolis – Ed. Vozes, v. 93, n.6, p.7-22, 1999.
MENEZES, Francisco; JANNUZZI, Paulo. Com o aumento da extrema pobreza, Brasil retrocede dez anos em dois. Teoria e Debate, 2018. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2018/03/07/com-o-aumento-da-extrema-pobreza-brasil-retrocede-dez-anos-em-dois/>
PASTERNAK, Suzana. Desenhando os espaços de pobreza. Cadernos de pesquisa do LAP, São Paulo, n. 39, 2004.
PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010*. Cad Metrop. 2016, vol.18, n.35.
PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU DAS ARTES. Lei nº 726/78. Embu das Artes, 1978.
PREFEITURA MUNICIPAL DE JANDIRA. Lei Nº 1603/06. Jandira, 2006.
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA. Lei Complementar nº 26/12. Itapecerica da Serra, 2012.
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA. Lei Complementar nº 178/09. Itaquaquecetuba, 2009.
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ. Lei Nº 4153/07. Mauá, 2007.
PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO. Lei Nº 1485/78. Osasco, 1978.
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. Lei Nº 6222/12. São Bernardo do Campo, 2012.
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei nº 16.050/14. São Paulo, 2014.
PREFEITURA MUNICIPAL DE SUZANO. Lei nº 277/15. Suzano, 2015.
PREFEITURA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA. Lei nº 132/06. Taboão da Serra, 2006.
TETO BRASIL. Mutirão de Visitas 2014. Levantamento de informações de assentamentos precários. Municípios: Arujá, Barueri, Carapicuíba, Embu das Artes, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Osasco, São Paulo, Taboão da Serra. São Paulo, 2014.
TETO BRASIL. Mutirão de Visitas 2015. Levantamento de informações de assentamentos precários. Municípios: Arujá, Barueri, Caieiras, Diadema, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Mauá, São Bernardo do Campo, São Paulo, Santo André e Suzano. São Paulo, 2015.
TETO BRASIL. Mutirão de Visitas 2016. Levantamento de informações de assentamentos precários. Municípios: Barueri, Carapicuíba, Embu das Artes, Osasco, Taboão da Serra e São Paulo. São Paulo, 2016.
TETO BRASIL. Mutirão de Visitas 2017. Levantamento de informações de assentamentos precários. Municípios: São Paulo, Mairiporã, Osasco, Barueri, Jandira, Carapicuíba, Embu das Artes, Itapecerica da Serra e Cotia. São Paulo, 2017.

CASA SEM GENTE E GENTE SEM CASA
DÉFICIT HABITACIONAL, PERIFERIZAÇÃO E MORADIAS OCIOSAS EM CURITIBA.

Mariana Furlan Anastácio

mestranda em Geografia, PPGEO – UFPR
marifurana@msn.com

INTRODUÇÃO

Curitiba, ao contrário do que o rótulo de cidade modelo pode fazer crer, é uma cidade marcada pela precariedade habitacional. De acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP), no ano de 2015 o déficit habitacional na RMC era de 79.949 unidades, além disso, um em cada oito curitibanos (12,75% da população, ou 214.014 habitantes em 62.601 domicílios) vive em ocupações irregulares. Na área central da cidade de Curitiba, local com acessibilidade, acesso ao emprego e serviços, e um mercado imobiliário ativo, construindo e comercializando, chama atenção a ociosidade e subutilização dos imóveis urbanos, com 42 edifícios totalmente vazios levantados no bairro centro, e um índice de vacância de apartamentos estimado em 5 apartamentos vagos por edifício residencial, ociosidade que convive com a precariedade habitacional dos cortiços e pensões. (BERTOL, 2010; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018)

Esse cenário, somado à implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) na metrópole paranaense, ajuda a evidenciar um fato: a questão habitacional está longe de ser um problema numérico. O MCMV construiu mais de 24 mil novas moradias na região de Curitiba até 2012, no entanto, o déficit habitacional para a RMC aumentou no período. O sul de Curitiba e os municípios de Colombo, São José dos Pinhais e Araucária receberam um número significativo de empreendimentos do MCMV, que se concentraram nas bordas da mancha urbana consolidada, reforçando a tendência à periferização na metrópole. (CZYTAJLO e NUNES DA SILVA, 2016)

O presente artigo visa explorar essa contradição entre construir e morar, entre o mercado e o direito à moradia, além de debater a intervenção do estado no problema, a experiencia prática dos movimentos sociais e suas possibilidades de ação, além do papel do profissional arquiteto urbanista na assistência técnica e no enfrentamento político junto aos movimentos por moradia. Os dados apresentados no artigo são parte da pesquisa para trabalho de conclusão de curso em Arquitetura e Urbanismo, que partiu da observação do MCMV e de suas incongruências. A partir daí, para melhor estudar o problema, optou-se por uma investigação teórico - empírica. Investigação que pudesse avançar da observação da aparência para uma explicação que chegasse à essência dos fenômenos e que articulasse sua expressão particular na metrópole de Curitiba com a totalidade da realidade social.

O trabalho procurou construir um arcabouço de dados empíricos acerca da situação habitacional na metrópole de Curitiba, focado na contradição entre estoque ocioso de habitação e a persistência do déficit habitacional, pesquisa direta na área central de Curitiba, durante o mês de Setembro de 2017, para a observação e levantamento dos edifícios vazios e abandonados no centro de Curitiba. Encontrou-se e mapeou-se através de softwares de geoprocessamento tais edifícios, incluindo informações sobre seu porte, uso original e estado de conservação. As fontes dos demais dados empíricos incluem agências e órgãos do Estado: IBGE, IPPUC, IPARDES; empresas estatais: CAIXA, COHAB; Terceiro Setor: FJP; e pesquisas acadêmicas.

Por fim, busca-se com o artigo - longe de que responder questões e solucionar o problema, localizado no campo das relações sociais - contribuir, através dos resultados para encontrar alguns caminhos e tópicos importantes de pesquisa para entender mais profundamente tanto a realidade particular da metrópole de Curitiba, e

sua relação com a realidade brasileira, assim como pensar formas de ação nessa realidade, enquanto profissional Arquiteto e Urbanista.

A "QUESTÃO DA HABITAÇÃO" NA CURITIBA DO SÉCULO XXI

Na mídia, nos documentos estatais e nos estudos acadêmicos, a questão da habitação se expressa em um número, o chamado déficit habitacional. O déficit habitacional é uma estimativa numérica da quantidade de novos domicílios necessários para suprir a carência por habitação no Brasil, feita desde 1995 pela FJP, usando os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Tabela (TABELA 1) mostra os números para a RMC em 2015.

TABELA 1 - DÉFICIT HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (2015)

	Habitação Precária	Coabitação Familiar	Ônus exessivo com aluguel	Adensamento excessivo	TOTAL
RMC	12.005	15.314	48.025	4.605	79.949

FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018op

Pelos dados da FJP, os componentes principais do déficit em Curitiba e região são o ônus excessivo com aluguel - famílias com renda de até 3 S.M. que comprometem mais de 30% dessa renda com aluguel - (60%), essas famílias gastam mais do que poderiam com moradia, e comprometem gastos em outras necessidades básicas como alimentação, transporte e educação e cultura. A coabitação e o adensamento (juntos somando 24%) também são expressão dessa impossibilidade de arcar com os gastos em aluguel, assim as diferentes gerações de uma família vivem juntas em um só espaço, ou alugam imóveis pequenos demais para a quantidade de moradores, nesse número do adensamento podem estar inclusas as estimadas 1.475 famílias que vivem em cortiços ou casas de cômodos em Curitiba. A situação de precariedade da habitação atinge 15% das habitações contabilizadas, e se localiza principalmente nas favelas, onde reside a população mais pobre, com uma grande proporção de famílias com renda inferior a dois salários mínimos. Essas famílias estão expostas às piores condições de moradia, com riscos de inundações e desabamentos. (BERTOL, 2013).

Os números do déficit demonstram que de fato há uma grande carência habitacional na região de Curitiba, que atinge quase 265 mil pessoas. No entanto, a questão da habitação e do direito à moradia e à cidade podem mesmo ser resumidas em um déficit numérico? O que de fato esse número expressa?A própria FJP (2018) calcula que existem 102.293 domicílios vagos em condições de serem ocupados na RMC. Uma pesquisa direta realizada pela autora no bairro centro, em Curitiba, identificou e mapeou 42 edifícios vazios ou abandonados (FIGURA 1). Os cortiços também são expressão da demanda habitacional nas áreas centrais. Ferri (2009) identificou 115 edifícios que servem como cortiço nas proximidades do centro, concentrados principalmente nos bairros Centro e São Francisco.

FIGURA 1 - EDIFICIOS VAZIOS E ABANDONADOS NO CENTRO DE CURITIBA (2017)

FONTE: PESQUISA DA AUTORA, FERRI (2009)

Para além dos edifícios completamente vazios, os prédios de apartamentos do centro da cidade, considerados obsoletos para a moradia de alto padrão por não terem garagens e outras facilidades dos novos lançamentos, tem uma média de 5 apartamentos vazios por edifício, número levantado por uma pesquisa da Associação Comercial do Paraná, de 2006. A média de habitantes por U.H. no centro, de 2,15 habitantes, também é menor que a de Curitiba, de 3,31 habitantes. (IPPUC, 2015)

Se existe mais “casa sem gente” do que “gente sem casa” em Curitiba e sua região metropolitana, porque, então, o problema persiste? Localizar a questão historicamente pode nos ajudar a começar a responder tais questões.

A “questão da habitação” começa a ser debatida e ganhar destaque no debate público na Europa pós-industrial do século XIX, é portanto um termo historicamente definido, se refere a uma problemática específica. A piora das condições de moradia, o despejo de famílias proletárias e a escassez crônica de moradias adequadas na Inglaterra, França, Alemanha e outros países da Europa Ocidental se constituiu como uma consequência imediata da industrialização, e atingiu níveis críticos nas primeiras décadas do século XIX, quando, portanto, ganhou destaque no debate público e foi alvo de preocupações não só do movimento operário como de políticos burgueses, reformadores sociais e filantropos.

O programa formulado por Pierre-Joseph Prudhon, filósofo Francês ligado ao anarquismo, ganhou notoriedade pública, e tratava da questão da moradia como um de seus objetos centrais, equiparando a relação proprietário/locatário com a relação entre burguês e proletário e sugerindo como solução para o problema a propriedade da

própria moradia e a construção de casas por intermédio do Estado ou de cooperativas habitacionais. Friedrich Engels (2010), se coloca em uma polêmica com Prudhon acerca da questão, expondo o ponto de vista marxiano do assunto. Como Engels aponta, a referida "escassez" de moradia, ou seja, a classe trabalhadora vivendo em moradias superlotadas, precárias e insalubres não é uma condição específica do capitalismo, mas condição compartilhada pelas classes oprimidas através da história. Em sua opinião, o assunto só ganhou notoriedade por ter atingido camadas da pequena burguesia urbana, já que o problema das moradias não é uma consequência direta da exploração do trabalho assalariado, e por isso não atinge exclusivamente o proletariado. Para Engels, a relação entre proprietário e locatário não é diferente de nenhuma troca de outro produto ou serviço por dinheiro.

A solução, para Engels, não seria atingida tornando todos proprietários de suas casas, já que a raiz da "questão da habitação" contemporânea está na propriedade privada dos meios de produção. Outros marxistas ajudaram a elaborar sobre essa hipótese durante o século XX. Lefebvre (2001), aponta como o modo de produção capitalista impôs ao fenômeno urbano uma nova lógica de controle territorial, a forma mercadoria. Essa mudança teve um impacto tão significativo para as cidades européias quanto o próprio desenvolvimento industrial. Se antes a garantia de terra e moradia se dava nos termos do pacto feudal, no capitalismo será a renda que determinará a posse, e o controle desta nova forma de renda que definirá a realização da moradia e das cidades.

Contudo, não será somente o acesso à terra o determinante sobre aquilo que Engels aponta como "questão da moradia": o edificar sob interesses capitalistas desempenhará papel fundamental na exclusão dos setores mais empobrecidos da sociedade do acesso à habitação. O ramo industrial da construção civil desenvolveu formas organizadas e avançadas de suprir em larga escala as necessidades sociais de moradia, submetendo, contudo, essas necessidades à forma mercadoria e às demandas do lucro e da acumulação privada. Assim, a economia capitalista cria as condições para a produção industrial de moradia, o que poderia resolver a demanda por moradia, ao mesmo tempo que aliena os trabalhadores da posse da moradia. Em suma; a questão da habitação hoje não é determinada pela falta de moradias, mas pela sua transformação em mercadoria, submetida às regras da produção capitalista e do lucro, o que aliena a maior parte da população de sua posse e dos meios coletivos para produzi-la. O Estado, em geral, intervém no problema construindo moradias, o que pode até abrandar, mas nunca resolve o problema, especialmente à longo prazo. (HARVEY, 2006)

No fim do século XIX, com o início do desenvolvimento de relações sociais propriamente capitalistas no Brasil, o problema começa a se manifestar nos termos formulados por Engels e outros marxistas, até atingir seus contornos atuais. A partir da aprovação da lei de terras de 1850, temos o início de uma mercantilização crescente do solo e, em 1889, com a abolição da escravatura, uma massa de escravos libertos é abandonada a sua própria sorte nas cidades brasileiras, sem nenhum tipo de restituição, e vai formar, junto à imigrantes europeus e aos extratos mais baixos da sociedade urbana livre, uma classe de não proprietários, que, a partir de então, passam a vender sua força de trabalho como única maneira possível de suprir suas necessidades

básicas, entre elas a moradia. Formam-se, principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo, os primeiros cortiços e favelas do Brasil.

A industrialização e urbanização do Brasil, que representam uma nova fase para o desenvolvimento do problema da moradia, se insere no contexto da fase imperial do capitalismo, numa reconfiguração do papel do país na divisão internacional do trabalho e do avanço do capitalismo moderno no território brasileiro. Antes da metade do século XX, os países periféricos do capitalismo, como o Brasil, eram predominantemente agrário-exportadores, porém, com a crise do petróleo, nos anos 1970, a industrialização dos países periféricos se torna uma alternativa para explorar os baixos salários dos trabalhadores desses locais, manter os lucros em alta e criar novos mercados consumidores, nesse contexto, a industrialização e modernização geral da economia brasileira acontece marcada pelas contradições e desigualdade. (MARICATO, 1976, SANTOS, 2011)

A modernização do Brasil vai acontecer às custas da urbanização precária e da auto-construção como única forma possível de provisão habitacional para os trabalhadores. A precariedade das condições de vida dos trabalhadores brasileiros se constitui em uma ”vantagem competitiva” para a atração de investimentos externos ao país, pois, diferentemente do trabalhador europeu ou americano, que tem os custos de saúde, moradia, educação, lazer, etc. contemplados no seu salário, esse mantém os padrões de remuneração de uma economia agrária tradicional. A burguesia internacional e a elite brasileira extraem vantagens desse arranjo, que contribui com o crescimento da economia capitalista e a manutenção da política de bem-estar social nos países centrais. (MARICATO, 1976, SANTOS, 2011)

A região de Curitiba, se constitui enquanto pólo industrial brasileiro nesse contexto de industrialização do país, crescendo exponencialmente e atraindo migrantes do interior e de outros estados brasileiros. Cresce também a precariedade habitacional, formam-se as periferias e favelas do entorno de Curitiba. Hoje, a RMC tem uma população de 3.168.980 habitantes, sendo quase metade dessa população concentrada em Curitiba, somando 1.678.965 habitantes em 2010. Os principais ramos industriais que movem a economia são: indústria metalmecânica, petroquímicos, montadoras de automóveis e cimenteiras, que se instalam principalmente na CIC (Cidade Industrial de Curitiba), Araucária São José dos Pinhais. nos arredores das rodovias (BRs 116, 277 e 376). O território da metrópole “que mescla grandes enclaves urbanos e rurais globalizados, sejam condomínios residenciais ou grandes equipamentos industriais, de comércio e serviços, com áreas dominadas por elevada pobreza” também é marcado por essa urbanização tipicamente brasileira, já em uma nova fase de transformações, mas não menos desigual. (IBGE, 2010; MOURA Et. al, 2014, p. 90)

Os conflitos fundiários tem se acirrado na última década, devido a crescente centralidade do capital financeiro na produção imobiliária. A partir de 2008, um número significativo de empresas líderes regionais ou nacionais do ramo da incorporação abrem seus capitais na bolsa de valores. Com as incorporadoras financeirizadas, a produção deve ser constante para manter a circulação de capital, e isso tem impacto direto nas nossas cidades. As “novas fronteiras imobiliárias” de alto luxo são alvo de enorme especulação e, consequentemente, de valorização fundiária. Essas incorporadoras, junto com as maiores construtoras curitibanas, são responsáveis por cerca de um terço

dos lançamentos de edifícios de apartamentos na cidade, entre 2010 e 2011. O preço da terra começa um crescimento exponencial, e o metro quadrado que custava em média 280 reais em 2006, salta para 620 reais, em média, em 2010. essas grandes incorporadoras hegemonizam e coordenam a produção da cidade, sendo decisivas nos processos de valorização, desvalorização e revalorização fundiária, expansão da malha urbana e verticalização (FERNANDES E FIRKOWSKI, 2014).

ESTADO, MOVIMENTOS SOCIAIS E MORADIA

O mercado imobiliário financeirizado hegemoniza, hoje, a produção da cidade e da moradia, não só na metrópole de Curitiba como na maior parte das grandes cidades brasileiras. O resultado, a nível nacional, é o agravamento das condições de moradia da população trabalhadora. Os movimentos sociais de luta por moradia atuam nesse cenário, buscando garantir o direito a uma habitação digna através da luta política e da ocupação de terrenos e imóveis ociosos. O Estado também é um ator importante, e na última década, tem agido no sentido de tentar conciliar os interesses das incorporadoras com os dos trabalhadores em busca de moradia, não hesitando muitas vezes, no entanto, em agir por meio da violência em defesa da propriedade privada. Essa face violenta do Estado tende, no atual cenário político-institucional, a ser a forma padrão de lidar com a questão habitacional, ficando a conciliação em segundo plano.

Em Curitiba, os movimentos por moradia têm utilizado de repertórios variados, como marchas, ocupações em prédios públicos - como a ocupação em junho de 2003, da antiga sede do Banestado, prédio vazio na área central, coordenada pelo MNLM - realização de debates e colagem de adesivos de denúncia em imóveis vazios no centro da cidade. No entanto, tais ações contam com um número reduzido de militantes e com uma repercussão limitada. Para além dessas ações, os movimentos de moradia em Curitiba também têm buscado se inserir nos processos participativos vinculados à política urbana, em âmbito municipal, Estadual e Federal. (POLLI e GUSSO, 2013)

Além disso, as ocupações de terra emergem no contexto metropolitano periférico aglutinando sujeitos sociais e movimentando a luta pela moradia na metrópole. Também o Movimento Popular por Moradia (MPM) – ligado à Frente Nacional de Movimentos - Resistência Urbana, da qual fazem parte o MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto) – organizou, entre 2012 e 2015, as ocupações Nova Primavera e 29 de Março na região do CIC, com cerca de 400 famílias cada uma, para reivindicar a construção de moradias via MCMV – Entidades. (VOLOCHKO, 2016)

O MCMV possibilitou a construção de mais de 24 mil novas unidades habitacionais até 2012 Em Curitiba e região, e tem sido a política habitacional dominante no último período. No entanto, o MCMV não foi efetivo em reduzir o déficit habitacional na metrópole de Curitiba, ficando sua produção muito focada nas faixas mais altas de renda (2 e 3) . A produção da Faixa 1 do MCMV (0 a 3 S.M.s) equivale a apenas 32, 3% do total de unidades habitacionais produzidas, ou 7.995 unidades , o que contrasta com o fato de 85% do déficit (aproximadamente 66 mil unidades habitacionais) se concentrar nessa faixa de renda. (CZYTAJLO e NUNES DA SILVA, 2016)

O sul do município de Curitiba, especialmente as regionais Bairro Novo e Tatuquara, concentram 45,5% das U.H.s mapeadas nessa faixa, o que se deve aos baixos preços dos terrenos nessas áreas se comparados aos demais locais da cidade e à contribuição ativa do poder público através da COHAB - CT de implantá-los nessa região. A atuação da companhia no sul do

município é histórica e tem contribuído decisivamente para transformar a paisagem dessa região da cidade, que, pouco mais de 20 anos atrás, era zona rural. Além do sul de Curitiba, os municípios de Colombo, São José dos Pinhais e Araucária também receberam um número significativo de empreendimentos do MCMV, que também se concentraram nas bordas da mancha urbana consolidada, reforçando a tendência à periferização na metrópole. A Prefeitura de Curitiba, em seus relatórios oficiais, dá a essas ações uma conotação positiva, colocando o poder público como propulsor do crescimento nos bairros periféricos. (BERTOL, 2013)

Para se pensar outras possibilidades de formulação de política habitacional, foi feita uma simulação envolvendo os 38 edifícios completamente vazios e 4 com apenas o térreo ocupado (totalizando 42 edifícios) encontrados durante a pesquisa no centro de Curitiba. (FIGURA 2) Excluindo 4 em estado avançado de deterioração e ruína, ficam 38 que poderiam ser ocupados e/ ou reformados para servir como habitação de interesse social, e que resultariam, estimadamente, em 460 U.H.s com condições de habitabilidade, localização e acesso muito favoráveis e poderiam beneficiar 1400 pessoas. Em relação à serviços públicos e infraestrutura urbana, os gastos seriam consideravelmente menores do que os instalar em áreas periféricas, de urbanização recente. Diversos instrumentos do Estatuto da Cidade poderiam ser utilizados para desapropriar ou adquirir os imóveis, a depender de sua situação fiscal e jurídica.

O exercício, apesar de teórico e experimental demonstra que há outras escolhas políticas possíveis. Porque, então o poder público se vê incapaz de solucionar a questão da habitação? O problema vem desde a formulação do problema pelo Estado, que o reduz a uma questão numérica, de quantidade de habitações x população de baixa renda. Em segundo lugar, a questão da habitação está no âmbito das relações sociais, portanto, sua resolução permanente não é possível através de uma gestão pública, ou de uma política habitacional nos marcos do capitalismo, que não se proponha a alterar tais relações. O histórico da política habitacional brasileira ajuda a contruir essas duas afirmações.

FIGURA 2 - PORTE DOS EDIFÍCIOS VAZIOS NO CENTRO DE CURITIBA (2017)

FONTE: PESQUISA DA AUTORA

Iniciando com o golpe militar, em 1964, há os programas extensivos de moradia. A implementação dessa política habitacional acontece através da criação das Companhias Metropolitanas de Habitação (COHABs) e do BNH. Essa política acontecia a partir do financiamento estatal a empresas privadas. O “problema da habitação”, formulado no início do governo militar como uma das maiores questões urbanas do Brasil, serviu, na verdade, para reanimar uma economia deprimida através da produção imobiliária, injetando recursos públicos, oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), na construção civil. Também mascara a real questão por trás da falta de moradia nas cidades brasileiras, apresentando-a como uma simples questão de produção quantitativa e obtenção da “casa própria". (ARAGÃO e CARDOSO, 2013; BOLAFFI, 1979).

Além disso, o sistema onerava duplamente os trabalhadores, que primeiro pagavam por meio dos impostos e demais contribuições dos quais resultaram o dinheiro que o governo aplicou para valorizar os terrenos urbanos e depois, novamente ao adquirir sua habitação a preços que se elevaram em decorrência dos investimentos realizados. Assim, formula-se a solução clássica para o tema da moradia no Brasil, que combina a garantia de lucro para os empresários e a coerção social. (BOLAFFI, 1979)

Bolaffi (1979) sintetiza o caráter ideológico da política do BNH, referindo-se ao “falso problema” da habitação:

> Os governos e os grupos no poder enfrentam problemas reais, particulares e determinados, de cuja solução depende sua possibilidade de manter-se enquanto poder. Porém, o caráter particular e não universal desses problemas reais, exige que sua real natureza seja transfigurada para que possam assumir um significado compatível com a vontade popular. Em síntese, esse é o processo pelo qual a ideologia mascara os problemas do real e os substitui por falsos problemas. Isto é, formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível de resolver, para legitimar o poder e justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos. (BOLAFFI, 1979, p. 66).

No final da ditadura militar no Brasil existe um ascenso e reorganização dos movimentos sociais e da luta política. A atuação dos movimentos de moradia tornou-se um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão urbana. Os movimentos atuam em ações diretas de ocupação e resistência aos despejos. As lutas passaram a se organizar, com a criação de associações de moradores, federações e coordenações de movimentos que buscavam unir as pautas e lutas que aconteciam fragmentadamente nas periferias das cidades. As próprias organizações de luta por moradia e seus projetos políticos se encontravam em processo de formação, marcado pela relação com outros movimentos sociais urbanos, sindicatos, comunidades eclesiais de base (CEBs), ONGs e partidos políticos, notadamente o PT. Forma-se um campo político: o campo dos "movimentos populares". (POLLI e GUSSO, 2013)

A ocupação constituiu-se um dos principais repertórios de ação coletiva a partir da década 1980, pois estabelece uma disputa que é tanto simbólica quanto prática em torno da moradia, e nega a propriedade privada. As ocupações criam um fato político com que o Estado é obrigado a lidar, mesmo que na forma de repressão. Os movimentos, no entanto, não empregam apenas a ocupação, se inserindo também na política institucional, especialmente a partir do final dos anos 1980, com as a chegada ao poder de prefeituras do campo democrático-popular, que fizeram dos movimentos de moradia parceiros do poder público na construção de políticas habitacionais. (POLLI e GUSSO, 2013)

A partir do fim da década de 1980, os movimentos nacionais de moradia voltam crescentemente seus esforços e militância para construir o FNRU, luta institucional que propõe a Emenda Popular da Reforma Urbana. Seu processo de construção envolveu os movimentos na busca de diálogo e consenso parlamentar, e contribuiu para a desmobilização e institucionalização desses movimentos. O PT, principal articulador das lutas populares no período, também contribui ativamente nesse processo. A disputa institucional se torna, gradualmente, o elemento central da sua estratégia e, em nome dessa disputa, o partido desmobiliza, no primeiro momento, a luta popular, depois, coopta-a. A mobilização entorno da constituinte consegue conquistas parciais, materializadas no Capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988. (BASSUL, 2010; IASI, 2006)

Também durante a década de 1980, forma-se uma base de aliados dos movimentos sociais: entidades representativas de categorias profissionais, como arquitetos, geógrafos, assistentes sociais e outras, além da Igreja. Os Arquitetos

Urbanistas partem para as periferias e favelas, procurando estabelecer uma militância prática-cotidiana. Isso resultou em familiaridade e formulação de soluções técnicas em conjunto com as comunidades e movimentos em formação, a formação de um arcabouço técnico-empírico para a assitência técnica aos movimentos por moradia, e também uma prática política conjunta.

Com a chegada do PT à presidência da República em 2003, multiplicam-se as esperanças da possibilidade da construção de um Estado Democrático de Direitos, a reforma urbana e o direito à moradia são pautas históricas do partido, porém, a implementação de uma política de habitação de grande escala e impacto vem só em 2009, com o MCMV, que se propõe a enfrentar o histórico déficit habitacional brasileiro. Os resultados obtidos com o programa, no entanto, não caminharam no sentido de atingir esse objetivo (TABELA 2).

TABELA 2 - VARIAÇÃO HISTÓRICA DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO (2007 - 2015)

	2007	2009	2011	2013	2015	Variação (%)
Habitação Precária	1,264,414	1,088,634	1,187,903	997,264	942.631	- 25%
Coabitação	2,481,128	2,511,541	1,916,716	1,905,085	1.902.490	-23%
Ônus Excessivo com Aluguel	1,742,585	1,916,611	2,091,392	2,926,543	3.177.772	82%
Adensamento Excessivo	367,248	381,190	385,957	366,890	332.850	-9,4%
Déficit Total	5,855,375	5,897,976	5,581,968	5,846,040	6,355,743	8,5%

FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018

p. 2882

A proposta elaborada pelo Governo Federal é muito parecida com o modelo preconizado pelo BNH, utilizando públicos para financiar a produção privada de habitação, como medida anticíclica da crise de 2008. Falava-se em uma previsão de redução em 14% do déficit habitacional. Até Dezembro de 2014 foram entregues de 3 milhões de unidades no total. Em 2017, o programa retoma as atividades, com o anúncio oficial do Presidente Michel Temer. A nova meta era entregar 610 mil unidades até o fim de 2017, das quais 170 mil foram concluídas e entregues de fato. No entanto, os dados nos mostram que o déficit não só não diminuiu, como aumentou em 8,5% ao longo do período de maior atividade do MCMV. (BRASIL, 2017; USP, 2014)

Também como decorrência do governo PT, o incentivo a institucionalização e a cooptação de lideranças e movimentos se aprofunda. A partir de 2008, com o Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, as associações sem fins lucrativos, cadastradas no Ministério das Cidades, podem solicitar recursos para produção habitacional. Essa conquista, festejada pelos movimentos, têm produzido um efeito burocratizador das suas ações. Todo o trabalho de cadastramento da demanda local, incorporação imobiliária e prestação de contas recaiu sobre os

movimentos sociais, sob novo desígnio de “entidades”. MCMV - Entidades opera nessa mesma lógica. Os movimentos se veem obrigadas a se regularizar juridicamente e a atender as exigências da Caixa Econômica Federal.

O caso de Curitiba é uma expressão particular desse processo. Os processos de mobilização na cidade se iniciam já na década de 1970 como reação a ações violentas de remoção. Na região sul da cidade, inicialmente nos bairros Alto Boqueirão e Pinheirinho, começam a se organizar associações de bairros. Em 1981 é criado o CEFURIA - Centro de Formação urbano rural Irmã Araujo que, por meio de educação popular, articulou os movimentos ligados às CEBs. A articulação das associações com o auxílio da Igreja e do CEFURIA, criou, em 1982 o MAB - Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana, que unificaria as lutas desenvolvidas em cada região da cidade.

Foi nesse contexto que se fizeram ocupações de terra na região Sul da cidade de Curitiba, como o Xapinhal em 1986 , Ferrovila e Vinte e Três de Agosto em 1991, e também em áreas da RMC, como é o caso da Zumbi dos Palmares, também de 1991. A ação dos movimentos nacionais por moradia é mais tardia em Curitiba, acontecendo a partir da metade dos anos 1990. Ela surge pela articulação de membros de outros estados à lideranças locais. A CMP, por exemplo, passa se organizar em Curitiba em torno da AMOAB – Associação de Moradores do Alto Boqueirão. Os movimentos nacionais consolidam-se em Curitiba num momento de crise das organizações e descenso de suas bases militantes. Fortalecem-se algumas lideranças pontuais, que constroem uma luta mais institucional, com o apoio dos movimentos nacionais e seus repertórios políticos: a reforma urbana, a função social da propriedade, e a luta pela garantia de direitos constitucionais. (POLLI e GUSSO, 2013)

Enquanto isso, a atuação da prefeitura de Curitiba se concentrou em projetos de expansão urbana e periferização da moradia popular, como o “Bairro Novo”, que loteou o Sítio Cercado nos anos 1990 e, mais recentemente, o caso do Tatuquara e seu aumento exponencial em população nos últimos dez anos, com a ajuda de muitos empreendimentos do MCMV. Não há nenhum projeto concluído da COHAB - CT, ou do MCMV no Centro. Tal cenário é uma clara expressão de escolhas políticas, que influenciam no espraiamento e periferização da metrópole e, inclusive, contribuem indiretamente para o esvaziamento do centro, expandindo o raio de ação do mercado imobiliário.

É com base na análise política desse contexto concreto, geral e específico, e nos acúmulos históricos construídos no trabalho dos arquitetos junto aos movimentos sociais, que se deve começar a pensar a ação política e profissional dos Arquitetos Urbanistas na relação com os movimentos de moradia. Mais que se ater à simples assessoria técnica, o profissional precisa se posicionar no contexto e diferenciar os discursos e práticas neoliberais de desresponsabilização do Estado em relação aos custos da reprodução social da classe trabalhadora, dos capazes de contribuir para a constituição de um “poder popular” no sentido de uma ruptura anti-capitalista.

As novas políticas públicas de habitação são definidas com intervenção direta de organismos financeiros imperialistas, em especial o Banco Mundial. O BM começa a apoiar a autogestão em programas sociais, sob justificativas de dar “poder aos usuários” e beneficiários das políticas públicas, a auto-ajuda. Dessa forma, culpa-se os explorados

de sua própria condição de privação, e os responsabiliza por resolvê-la, enxugando gastos do Estado. (USINA, 2008)

A construção de ações do movimento social fora do Estado se constitui, nessa prática, em instrumento importante para o fortalecimento e radicalização das lutas populares, com a construção de um poder paralelo, já que se entende que os limites desse sitema social e seu Estado não são capazes de resolver as contradições sociais geradoras do problema habitacional. Isso não quer dizer que as demandas por melhorias e por provisão habitacional ao Estado estão descartadas. O fundo público deve ser disputado para o atendimento das necessidades básicas da população, entre elas a moradia. A participação nas políticas públicas traz suas contradições e pode cair no pragmatismo e na cooptação, por isso, resguardar a independência dos movimentos sociais é crucial. (USINA, 2008)

CONCLUSÃO

Os resultados obtidos com a pesquisa empírica podem ser considerados iniciais e limitados em alcance, no entanto, servem como ponto de partida para trabalhos posteriores, que visem compreender a realidade da habitacional de Curitiba ou que tratem da moradia popular no centro da cidade como forma de resistência. As lacunas encontradas nos dados também foram importantes. Não existe estudo oficial sobre cortiços em Curitiba, nem levantamento dos edifícios ociosos e sua situação jurídica e fiscal. Ambos constituiriam investigações acadêmicas relevantes.

O centro de Curitiba apresenta padrões de abandono e ociosidade dos edifícios, além de uma grande demanda por moradia popular. Entendendo-se que o nó na execução da política habitacional é a propriedade privada da terra e dos meios de produção imobiliária, é de suma importância se aliar e fortalecer movimentos de luta por moradia pois, as políticas públicas se propõe, no máximo, a contornar o problema, não fazendo enfrentamento político direto a suas causas, que implicaria um questionamento direto à propriedade privada, fundamento da sociedade capitalista.

A movimentação entorno da retomada do centro das cidades já acontece como reivindicação dos movimentos de moradia em outras cidades do Brasil, pode-se destacar especialmente São Paulo, onde acontecem hoje diversas ações no sentido de retomar o centro da cidade para a moradia popular e denunciar a ociosidade das estruturas construídas.

A chave, tanto da ação dos movimentos de moradia, quanto da atuação dos Arquitetos Urbanistas está em uma formação política ampla, capaz de exercitar em a capacidade de compreensão crítica dos conflitos do dia-a-dia, e o instrumentalizar para a tomada de decisões coletivas. A luta coletivapode levar a um processo de consciência ampla sobre a sociedade a luta política pelo fim da exploração e do capitalismo. Em síntese, a ação política não está dada diretamente no objetivo, mas nos meios de obtê-lo. Isso não quer dizer que a luta pela moradia não é fundamental, somente que ela é apenas o começo de um processo coletivo de questionamento e transformação da ordem social, única forma de ressolver definitivamente a questão sistêmica da moradia no capitalismo.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Thêmis Amorim; CARDOSO, Adauto Lúcio. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Anaclaudia (orgs). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90.

BERTOL, Laura Esmanhoto. Terra e Habitação: o problema e o falso problema. As políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba [dissertação]. São Paulo: USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2013.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p. 37-70.

BRASIL. Entenda as Novas Normas do Minha Casa Minha Vida. Portal do Planalto, Brasília: 06 fev. 2017. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 28 abr. 2017.

CZYTAJLO, Natalia Paola; NUNES DA SILVA, Madianita; CASARES, Marta. POLÍTICAS HABITACIONALES EN LAS METRÓPOLIS DE TUCUMÁN, ARGENTINA Y CURITIBA, BRASIL: ELEMENTOS PARA UN ABORDAJE COMPARADO (2000 – 2010). In: SPOSITO, Maria E. Beltrão [et al.]. Estudos urbanos comparados : oportunidades e desafios da pesquisa na América latina. San Miguel de Tucumán : Universidad Nacional de Tucumán, 2016. p. 155 - 187.

ENGELS, Friedrich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERNANDES, Fernanda A. e FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de Freitas. Verticalização e novos produtos imobiliários em Curitiba. In: FIRKOWSKI, O. e MOURA, R. (orgs). Curitiba: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 231-259.

FERRI, Lilian Stedile. Requalificação Urbana do Centro de Curitiba - PR. [monografia]. Curitiba: UFPR, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Diretoria de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte : FJP, 2018.

HARVEY, David. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

IASI, Mauro Luis. As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento. São Paulo: Expressão popular, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>.

IPPUC – INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Nosso Bairro: Centro. Curitiba: IPPUC, 2015.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p. 37-70.
MOURA, Rosa, et. al. A metrópole de Curitiba na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: FIRKOWSKI, O. e MOURA, R. (orgs). Curitiba: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 63-94.
POLLI, S. A.; GUSSO, R. J. Movimentos de moradia em Curitiba: história, repertórios e desafios (1977-2011). Anais dos Encontros Nacionais da Anpur, vol. 15, 2013.
SANTOS, Milton. Economia Espacial: Críticas e Alternativas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.
USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade
(LabCidade). Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. São Paulo, 2014.
USINA. Arquitetura, política e autogestão. Revista Urbânia 3. São Paulo: Editora Pressa, 2008.
VOLOCHKO, Danilo. Lutas urbanas na metrópole de Curitiba: moradia popular, ocupações de terra e resistências. GeoTextos, Salvador, vol. 12, n. 1, julho 2016. p. 37-50.

CONTRADIÇÕES E LIMITES DA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL COM RECURSOS DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR
O CASO DE SÃO PAULO

Helterson Ribeiro da Silva Leite

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
heltersonribeiro@usp.br

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR, POLÍTICA HABITACIONAL E NEOLIBERALISMO

Este trabalho objetiva investigar como os recursos auferidos com a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC no município de São Paulo estão compondo o orçamento da política habitacional. Considera-se que o instrumento faz parte das chamadas *inclusionary housing policies*, as quais visam ofertar habitação social a partir de recursos obtidos no desenvolvimento imobiliário, perfazendo uma política mais ampla de recuperação de mais-valias fundiárias para a coletividade. Neste sentido, objetiva-se, também, averiguar a relação dialética, portanto contraditória, que se estabelece entre a recuperação de mais-valias fundiária e a produção, partindo da hipótese de que a OODC é um instrumento concebido a partir da ideologia neoliberal, que adquire um recorte mais aprofundado quando uma política pública – a provisão habitacional – passa a ser cada vez mais dependente de recursos provenientes da dinâmica de reprodução do capital.

É salutar interpretar o avanço do neoliberalismo na construção das políticas urbanas não apenas por intermédio das clássicas acepções que o caracterizam, mas partindo do pressuposto de que o neoliberalismo se configura e reconfigura constantemente através de uma miríade de estratégias que se articulam com as paisagens pregressas de regulação. Portanto, pensar a OODC a partir de um recorte neoliberal é reconhecer que este instrumente tem em seu âmago uma conexão profunda entre reprodução do capital e a recuperação de mais-valias fundiárias. Isto é, para atingir o objetivo de recuperar mais-valias fundiárias, o instrumento da OODC opera no sentido de mobilizar potencial construtivo adicional que será, por sua vez, usado na produção imobiliária. Não estamos tratando da efetivação de um tributo ou da autorização de uma atividade, mas da mais simples e pura relação de compra e venda. O particular interessado em construir para além do potencial construtivo adicional compra da Prefeitura potencial construtivo. Assim, só se recupera mais-valia fundiária se houver a produção, condicionando tal recuperação aos imperativos do mercado.

Brenner e Theodore (2002, p.353) constroem a premissa teórico-metodológica de interpretar o neoliberalismo através da ideia de “neoliberalismo realmente existente”[102]. Para os autores, importa reconhecer que há uma dupla dimensão do neoliberalismo, qual seja, uma ideológica, assentada na ideia de mercado livre, competitivo e desregulado; e outra de fato existente, a qual se verifica na construção real das estratégias e que é constantemente representada de modo errôneo, devido justamente ao caráter ideológico do neoliberalismo. Portanto, do ponto de vista teórico-metodológico, não é nossa tarefa encontrar na realidade os elementos que comprovem ou não a ideologia neoliberal, mas, pelo contrário, buscar nas transformações da estrutura social, econômica e urbana elementos que indiquem uma nova articulação entre mercado e Estado, respaldada nos imperativos neoliberais.

Até porque, como Aalbers (2013, p.1084) afirma, o neoliberalismo não deve ser encarado enquanto uma condição, mas na qualidade de um processo, que o autor denomina de “neoliberalização”. Segundo ele:

[102] Traduzido do original pelo autor: “Actually existing neoliberalism”.

> [...] a prática neoliberal nunca foi sobre a total retirada do Estado; tratava-se de uma reestruturação qualitativa do Estado, envolvendo não menos intervenção do Estado, mas um tipo diferente de intervenção estatal, não visando o benefício da população em geral, mas o benefício de poucos. A prática neoliberal era toda sobre redistribuição, mas não dos ricos para os pobres, mas sim para as elites de todos os outros. (BRENNER, 2013, p.1084)

Outro aspecto perverso do avanço da neoliberalização é a construção de políticas de austeridade fiscal, as quais implicam em cortes de gastos para programas sociais, ainda que os governos federais mantenham diversas políticas de isenção tributária e aportes financeiros a grandes conglomerados empresariais. Em quadro de recessão ou baixo crescimento econômico, a aplicação de políticas fiscais ortodoxas de austeridade resulta no desmantelamento de políticas públicas, entre elas a habitacional.

A alegada debilidade fiscal do Estado justifica o avanço da neoliberalização sobre a construção da política habitacional, a qual vem dando as mãos, de forma cada vez mais intensa, ao processo de financeirização (Rolnik, 2013; 2015). Então, por um lado a habitação se converteu em um uma mercadoria fictícia quando foi absorvida pelo mundo das finanças (Rolnik, 2013, p.1058) e foi um instrumento fundamental para o avanço das políticas financeirizadas, sobretudo nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, como a Espanha. Contudo, mas ainda como face da mesma moeda, a habitação, sobretudo aquela destinada as camadas de mais baixa renda da população, passou a sofrer gravemente com os regimes de austeridade fiscal, os quais integravam políticas de neoliberalização mais amplas, e que, como resultado, implicava na diminuição do Estado provendo habitação digna para a população de baixa renda.

A retirada do Estado no provimento de habitação, ao menos no contexto estadunidense, remonta aos fins da década de 1970 e início da década de 1980, quando Ronald Reagen assume a presidência dos Estados Unidos e aplica uma agenda neoliberal. Foi neste contexto que passaram a surgir diversas estratégias para a provisão habitacional que não dependessem mais da intervenção direta do Estado e pudessem ser viabilizadas através da própria dinâmica do mercado. Uma dessas políticas foram as chamadas "*inclusionary housing policy*". Calavita e Mallach (2010) definem as políticas de *inclusionary housing* da seguinte maneira:

> a habitação inclusiva é um meio de usar o sistema de planejamento para criar moradias a preços acessíveis e promover a inclusão social capturando recursos criados pelo mercado. O termo refere-se a um programa, regulação ou lei que exige ou fornece incentivos para os incorporadores privados incorporarem moradia a preço acessível ou social como parte dos empreendimentos conduzidos pelo mercado, seja incorporando a moradia acessível no mesmo empreendimento, construindo-a em outro lugar, ou contribuindo com dinheiro ou terra para a produção de habitação social ou a preço acessível em vez de construí-la. (CALAVITA; MALLACH, 2010, p.1).

Em realidade, a definição proposta por estes autores refere-se, quase que exclusivamente, ao contexto estadunidense, no qual as *inclusionary housing policies* surgiram como parte integrante do chamado *inclusionary zoning*, o qual buscava maior

integração social e étnica na sociedade americana, além de, como já abordado, responder ao avanço das políticas neoliberais, iniciado na gestão Reagan, o que significou uma diminuição do investimento direto do Estado na provisão habitacional.

Contudo, por outro lado, as práticas de *inclusionary housing policies* não estão mais contidas somente ao contexto estadunidense, sendo necessário, como propõem Kam, Needham e Buitelaar (2013), ampliar o escopo e a definição do que seriam essas políticas. Segundo estes autores, tais políticas são caracterizadas pelas seguintes ações:

> a terra é disponibilizada para a construção de habitações sociais, reservando terra especialmente para esse uso (e, portanto, protegendo-a da competição de outros possíveis usos); essa terra é disponibilizada a preços abaixo do preço de mercado irrestrito para tais terras nessas localizações; a terra é disponibilizada em locais próximos ou misturados com terrenos utilizados para outros fins, de modo que a habitação social que é construída não é segregada, mas integrada com outros usos, em particular com habitação de taxa de mercado. Habitação social é, portanto, um elemento de projetos de desenvolvimento que contêm uma mistura de usos. Os custos para disponibilizar essa terra, possivelmente alguns dos custos também da construção da habitação, serão geralmente subsidiados a partir dos ganhos de desenvolvimento decorrentes de todo o projeto de desenvolvimento. (KAM; NEEDHAM; BUITELAAR, 2013, p.389). p. 2890

Os autores avançam afirmando que há três características particulares que distinguem tais políticas de outras que também produzem habitação social:

> há partes interessadas envolvidas na provisão de habitação social além de órgãos públicos ou semipúblicos; nem todos os custos (líquidos) são pagos com fundos públicos, mas com lucros comerciais; o sistema de planejamento do uso da terra é aplicado de uma maneira particular para tornar isso possível. (KAM; NEEDHAM; BUITELAAR, 2013, p.390).

Sendo assim, a definição mais ampla de Kam, Needham e Buitelaar (2013) permite-nos abranger um conjunto mais profuso de instrumentos urbanísticos no rol daqueles que fazem parte das inclusionary housing policies. Em suma, as inclusionary housing policies se baseiam na captura dos ganhos de capital, através do manejo do sistema de regulação de uso e ocupação do solo urbano, para a provisão de habitação social. Portanto, é importante reconhecer que as inclusionary housing policies se baseiam numa articulação mútua e conjunta dos sistemas de habitação e de planejamento urbano.

No caso brasileiro, como explorado por Santoro (2015) ao analisar a conjuntura do município de São Paulo, há um conjunto de instrumentos, como as Zonas Especiais de Interesse Social, a Cota de Solidariedade e até as Operações Urbanas Consorciadas, que podem ser interpretados como instrumentos que movem recursos para a produção habitacional de interesse social através do sistema de planejamento urbano.

Além destes instrumentos, considerados e analisados pela autora, há outro que também move recursos para a habitação social através do sistema de planejamento: a Outorga Onerosa do Direito de Construir. É neste sentido que se reconecta os elementos desta análise. A OODC é em si um instrumento que incorpora aspectos de uma política neoliberalizante, na medida em que condiciona a recuperação de mais-valias fundiárias ao avanço do processo de acumulação do capital. Os montantes arrecadados passam a ser manejados na construção do quadro orçamentário municipal da política habitacional, e, assim, são utilizados para prover habitação de interesse social. Contudo, estes recursos, por dependerem dos avanços dos interesses de mercado, não são estáveis no tempo. Por outro lado, a suposta debilidade fiscal dos municípios, a qual justifica a saída do Estado da provisão habitacional, implica na construção de novos instrumentos de financiamento da habitação, sejam Parcerias Público-Privadas ou obtenção de recursos através da articulação entre os sistemas de planejamento e habitacional. Portanto, a utilização dos recursos auferidos com a aplicação da OODC para a construção do orçamento municipal para a política habitacional implica em uma complexa e profunda articulação entre mercado e Estado. Investigaremos a seguir como os recursos da OODC estão sendo usados no município de São Paulo para compor o quadro orçamentário para habitação.

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA PROVISÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento de planejamento e ordenamento urbano, que separa parcialmente o direito de construir do direito de propriedade. Este instrumento tem seus fundamentos no instituto jurídico do Solo Criado, o qual, por sua vez, passou a ser debatido e implantando nos municípios brasileiros a partir da década de 1970 (REZENDE et al., 2009). Em suma, é considerado Solo Criado toda a área construída computável que exceda o coeficiente de aproveitamento básico, respeitando os limites impostos pelo coeficiente de aproveitamento máximo. Toda a área que ultrapassar o coeficiente de aproveitamento básico só poderá ser construída por intermédio da compra de potencial construtivo adicional. O montante a ser pago pela compra deste potencial construtivo adicional é materializado em uma contrapartida, a qual pode se dar tanto em forma pecuniária, quanto na doação de terrenos ou serviços, conforme definido pela legislação municipal. Assim, a Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento que gera recursos para as prefeituras, através do pagamento das contrapartidas pelo potencial construtivo adicional.

Um dos fundamentos teóricos do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir está assentado na ideia de recuperação da valorização imobiliária, uma vez que é permitido o maior adensamento nas áreas da cidade que são mais bem servidas de infraestrutura, isto é, nas áreas onde houve, historicamente, maior confluência de investimentos públicos e privados. Neste tocante, impõe-se um ônus para aqueles que irão se apropriar de forma privada dos ganhos propiciados pelos investimentos públicos em infraestrutura, além de maiores índices construtivos, permitindo uma maior exploração econômica do lote urbano. Contudo, não é suficiente recuperar parte desta valorização imobiliária, é necessário que o montante recuperado seja efetivamente

redistribuído, tanto do ponto de vista territorial quanto da efetivação de políticas sociais, através de uma gestão social (SANTORO; CYMBALISTA, 2004). É nesta direção que o Estatuto da Cidade (Lei Federal n° 10.257/2001) define, em seu artigo 31, que os recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir sejam aplicados nas finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26, os quais, por sua vez, definem as seguintes áreas para aplicação dos recursos:

> I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas verdes; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; IX – vetado. (BRASIL, 2001, art.26).

Além dos recursos auferidos com as contrapartidas, o instrumento da Outorga Onerosa pode, inversamente, ser manejado para incentivar determinados usos e o adensamento em determinadas áreas da cidade através da isenção da contrapartida. Estas isenções cumpririam, respetivamente, funções sociais e urbanísticas. Quer dizer, através da promoção de isenções, as prefeituras têm a capacidade de utilizar o instrumento não apenas com fins arrecadatórios e fiscais, mas, simultaneamente, como forma de promover os objetivos da política urbana e de programas sociais, ainda que isto signifique uma diminuição da arrecadação com as contrapartidas.

Do ponto de vista da política habitacional, e considerando o caso do município de São Paulo, é possível notar que tanto no Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei Municipal n° 13.430/02), quanto na sua revisão em 2014 (Lei Municipal n° 16.050/2014), foram previstas isenções para os empreendimentos de Habitação de Interesse Social. O PDE de 2002 previu a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico para a produção de HIS e de HMP com até 50 m² de área útil por unidade, através da adoção do fator de interesse social de 0,0 para ambos os usos. Além destas isenções, foi adotado o fator de interesse social de 0,7 para HMP com até 70 m² de área útil por unidade. Tais fatores foram alterados com a promulgação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, em 2004, sendo que foi revogada a gratuidade da concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico para a produção de HMP e ficou definido o fator de interesse social de 0,5 para HMP com até 50m² de área útil por unidade, e o fator de 0,9 para HMP com até 70m² de área útil por unidade. A gratuidade da concessão para HIS foi mantida.

O PDE de 2014 manteve esta política, sendo que ficou definido, no Quadro 5 anexo à lei, o fator de interesse social de 0,0 (zero), logo, isenção, para HIS; de 0,4 para HMP com até 50m² de área útil por unidade; de 0,6 para HMP com até 70m² de área útil por unidade; de 0,8 para edifícios residenciais em geral com até 50m² quadrados de área útil por unidade; e, por fim, de 0,9 para edifícios residenciais em geral com até 70m² de área útil por unidade.

Além das isenções, a Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento que tem a capacidade de mover recursos para a ampliação do orçamento para a

habitação do município, conforme já aludido. No município de São Paulo, ficou definido no Plano Diretor de 2002, que os recursos auferidos com as contrapartidas seriam destinados para o Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, o qual foi criado pelo art. 235 da lei, com o objetivo de "apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico [...]" (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2002, art.235). A lei do Plano Diretor determinou, em obediência ao disposto no art. 31 do Estatuto da Cidade, que os recursos seriam direcionados para seis objetivos específicos, sendo eles:

> I – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária; II – transporte coletivo público urbano; III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura [sic], drenagem e saneamento; IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; V – proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC; VI – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental. (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2002, art. 238, I – VI, grifo nosso).

O Plano Diretor de 2014, por sua vez, apresentou avanços do ponto de vista da definição de uma política orçamentária para habitação, através não apenas da manutenção do direcionamento dos recursos do FUNDURB para a execução de programas habitacionais, de regularização fundiária, de aquisição de imóveis, além de um parque habitacional público de locação social, mas com a fixação de um percentual mínimo dos gastos do FUNDURB com a política habitacional. O art. 340, da lei do Plano Diretor de 2014, estabeleceu, em seu inciso I, que ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão ser destinados, anualmente, para a aquisição de terrenos designados à produção de Habitação de Interesse Social localizados em porções específicas do território , preferencialmente classificadas como ZEIS 3 . Além destes 30% destinados à habitação, serão somados, ainda, outros recursos provenientes da aplicação da Cota de Solidariedade , conforme estabelecido no inciso III do art.112 do Plano Diretor.

Apesar deste avanço, é importante reconhecer que o próprio plano abriu margem para a distorção desta fixação, quando, no § 2º do mesmo art. 340, determinou que, caso os recursos referentes aos 30% destinados à aquisição de terrenos não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de dois anos, sendo que após este prazo, o Conselho Gestor do Fundo poderá destinar este recurso para fins diversos do estabelecido. Assim sendo, é importante o constante e permanente acompanhamento da execução orçamentaria do Fundo, como forma de fiscalização da destinação mínima correta dos 30% destinados à habitação.

A evolução da legislação de São Paulo indica avanços na utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir como fonte de financiamento para a política habitacional, sobretudo em decorrência da fixação de um percentual mínimo para ser

utilizado na compra de terrenos e edifícios para a implantação de programas de Habitação de Interesse Social, contemplando um escopo mais amplo de alternativas, entre elas a locação social. Neste sentido, o avanço da regulação é condição necessária para o avanço das políticas públicas de provisão habitacional, ainda que não seja garantia de que tal política seja efetivamente executada. É importante ressaltar, além disso, que diferentemente do que ocorre com as Operações Urbanas Consorciadas, as quais também dispõem de grande volume de recursos para investimentos em habitação, mas que, por outro lado, enfrentam sérios problemas e contradições na efetivação da utilização destes recursos, em parte decorrente do próprio arranjo regulatório que define tais operações (SANTORO; LIMA; MENDONÇA, 2018), a utilização dos recursos auferidos via OODC e administrados pelo FUNDURB tem grande potencial para fomentar a política habitacional, pois os recursos podem ser utilizados em todo o território municipal, permitindo maior diversidade de investimentos e estratégias.

UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDURB PARA HABITAÇÃO

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento que tem capacidade de gerar recursos para a Prefeitura Municipal, na medida em que impõe um ônus para àqueles que desejam construir além do coeficiente de aproveitamento básico até os limites estabelecidos pelo coeficiente de aproveitamento máximo. Este ônus é materializado em uma contrapartida, a qual é definida pela legislação municipal, e pode se dar tanto em forma pecuniária quanto através da prestação de serviços e da doação de áreas. Os recursos auferidos com a OODC são, então, direcionados para um fundo específico e só podem ser aplicados para as finalidades descritas nos incisos do art. 26 do Estatuto da Cidade, conforme já aludido.

No caso do município de São Paulo, o Plano Diretor de 2002 criou este fundo específico, o FUNDURB, para gerir os recursos auferidos com a OODC e atuar na promoção dos objetivos da política urbana, definidos no próprio plano. Consoante ao disposto no art. 31 do Estatuto da Cidade foi definido no Plano Diretor de 2002 que parte dos recursos do FUNDURB seria destinada à “execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2002, art. 238, I). O Plano Diretor de 2014 manteve esta destinação e complementou a redação com a inserção de mais um objetivo, a saber, “[...] a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária e de **parque habitacional público de locação social**” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2014, art. 339, I, grifo nosso).

Assim sendo, ambos os planos definiram que parte dos recursos auferidos com a OODC deveria ser aplicada na política habitacional municipal, obtendo, assim, efetivamente, uma nova fonte de recursos para a ampliação orçamentária desta política. Além disso, e conforme já explicitado, o Plano Diretor de 2014 definiu, ainda, que 30% dos recursos auferidos anualmente devem ser utilizados na aquisição de terrenos e edifícios para implantação de HIS. Portanto, não apenas se definiu que parte dos recursos deveria ser utilizada para a política habitacional, como se estabeleceu um percentual mínimo para ser destinado a esta política, indicando novas possibilidades orçamentárias para a efetivação das políticas habitacionais. Com efeito, a aplicação de novos recursos na política habitacional, implica na ampliação das capacidades

orçamentárias municipais e possibilita novos arranjos da política fiscal através da ampliação de recursos vinculados, desde que os recursos advindos do Tesouro não sejam retirados da construção do quadro orçamentário.

Apesar de a OODC ser prevista no município de São Paulo desde 2002 e aplicada desde 2004, gerando, assim, recursos desde esta data, a Prefeitura Municipal disponibiliza os dados da execução orçamentária do Fundo somente a partir de 2013[103]. Considerando os dados disponíveis, então, é possível observar que entre 2013 e 2017, os recursos do FUNDURB foram direcionados para cinco secretarias municipais104, sendo elas, a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras - SMSP105, a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB, a Secretaria Municipal de Cultura - SMC, e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU106. Observando os recursos liquidados do Fundo para o período (Tabela 1), é possível observar que a SEHAB recebeu pouco mais de 499 milhões de reais do Fundo, ficando atrás, somente, da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, a qual recebeu pouco mais de 578 milhões, no mesmo período. Somente tendo por parâmetro este número absoluto, é possível inferir que é significativo o montante para a composição orçamentária da política habitacional, pois, num período de cinco anos, houve um aumento das capacidades orçamentárias de quase meio bilhão de reais. Neste sentido, é importante salientar que a determinação de um percentual mínimo de gastos com a aquisição de terrenos e edifícios permitiu que os montantes destinados à SEHAB não sofressem oscilações negativas tão bruscas quanto aquelas que ocorreram com as demais secretarias, mesmo nos anos em que houve retração da atividade imobiliária e, portanto, diminuição da arrecadação da OODC e retração das possibilidades de investimentos do FUNDURB.

[103] A Prefeitura Municipal de São Paulo disponibiliza os demonstrativos contábeis da execução orçamentária desde janeiro de 2011. Contudo, tais demonstrativos são apenas sínteses da execução orçamentária, não sendo possível acessar o conjunto de documentos utilizados para a sua elaboração, os quais estão sistematizados em Processos Administrativos.
[104] A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte e a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente também receberam recursos. Contudo, tais recursos foram direcionados através de programas geridos por uma das outras cinco Secretarias aqui mencionadas. Além disso, não é possível saber se antes de 2013 alguma outra Secretaria Municipal recebeu recursos.
[105] Atual Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais.
[106] Atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

Tabela 1 - Distribuição anual dos recursos pagos do FUNDURB por Secretaria Municipal (R$)[107]

	SMSP	SEHAB	SIURB	SMC	SMDU
2013	50.911.960,48	106.206.974,03	101.154.834,85	27.780.644,36	0,00
2014	27.192.076,46	106.910.245,16	256.461.911,10	21.411.758,17	0,00
2015	73.286.146,68	117.017.204,83	102.566.089,88	10.382.147,32	73.445,27
2016	37.661.258,26	95.307.969,78	97.533.508,31	10.885.733,96	449.196,30
2017	0,00	73.592.466,95	21.256.762,01	8.366.303,62	7.639.958,98
	189.051.411,88	499.034.860,75	578.973.106,15	78.826.587,43	8.162.600,55

Fonte: Relatório Dados Anuais FUNDURB (sistematizado pelo autor)

De todo modo, é possível afirmar que tais montantes são significativos na composição orçamentária para habitação no município. Neste sentido, é importante relacionar a participação do FUNDURB no quadro do orçamento municipal de habitação, para que haja um parâmetro de comparação, o qual indique a relevância dos recursos deste fundo para a concretização da política habitacional. De modo geral, o financiamento da política habitacional municipal é realizado por recursos municipais, estaduais e federais. Os recursos estaduais e federais podem ser transferidos diretamente para o município integrando, assim, o orçamento municipal, e outra parte pode ser transferida através de convênios e repasses para programas específicos. Já do ponto de vista das fontes e fundos municipais, o financiamento da política habitacional é composto pelos próprios recursos do tesouro municipal, os quais advêm, em grande parte, dos impostos, taxas e contribuição de melhoria; os recursos obtidos com a venda de CEPAC nas Operações Urbanas Consorciadas; os recursos da Sabesp[108] transferidos ao município por força contratual e geridos pelo Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI; os recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH; e, por fim, os recursos do FUNDURB.

Considerando os dados disponíveis, é possível avaliar a evolução da participação dos recursos do FUNDURB no orçamento para habitação no município. Através da sistematização e análise da Lei Orçamentária Anual e da Execução Orçamentária Anual[109] do município, foi possível inferir que os recursos do FUNDURB representam um incremento orçamentário relevante (Tabela 3). Em 2013 os recursos do FUNDURB representaram 9,13% do orçamento municipal de habitação, constituindo-se na terceira maior fonte de recursos naquele ano. Já em 2014, os recursos do Fundo representaram 10,03%; em 2015, 16,26%; em 2016, 14,57%; e, por fim, em 2017, 12,63%. Neste sentido, é inegável a relevância, do ponto de vista

[107] Montantes deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA-IBGE.
[108] Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, detentora da concessão dos serviços de saneamento básico no Estado de São Paulo.
[109] Para a sistematização dos dados consultou-se tanto a Lei Orçamentária Anual, quanto a Execução Orçamentária. Selecionaram-se todas as despesas com a Função Habitação e, em sequência, selecionaram-se somente as Despesas de Capital, excluindo, assim, as Despesas Correntes. Contudo, o Auxílio Aluguel, um das linhas orçamentárias da política habitacional no município de São Paulo, é considerado Despesa Corrente, sendo assim, então, optou-se por considerar somente esta Despesa Corrente para a sistematização dos dados referentes às fontes de financiamento da política municipal de habitação.

orçamentário, dos recursos do FUNDURB para a efetivação da política habitacional municipal, indicando a necessidade de fontes alternativas de arrecadação para a efetivação das políticas habitacionais, desde que tais fontes sejam realmente alternativas e não se tornem as principais fontes para a efetivação da política habitacional municipal. Esta quantidade de recursos e sua participação, em termos percentuais, revelam, igualmente, a importância do instrumento da OODC como forma de recuperação da valorização imobiliária. Há de se considerar que, caso não houvesse a OODC, todo esse montante teria sido apropriado pelos particulares envolvidos no processo de incorporação imobiliária.

Tabela 3 – Total de recursos anuais liquidados para a habitação e participação percentual das fontes na composição orçamentária [110]

	Total de Recursos Liquidados	FUNDURB	Operação Urbana	FMSAI	FMH	COHAB	Tesouro Municipal	Repasse Estadual	Repasse Federal
2013	1.007.671.833,53	9,13%	8,11%	46,81%	4,15%	0,76%	25,10%	1,69%	4,26%
2014	973.929.468,29	10,03%	10,03%	43,80%	2,04%	1,80%	21,47%	10,61%	1,06%
2015	798.803.080,48	16,26%	31,85%	19,59%	3,36%	1,40%	23,82%	2,00%	1,72%
2016	667.679.119,85	14,57%	23,79%	22,55%	9,58%	1,33%	24,49%	3,30%	0,39%
2017	531.624.431,82	12,63%	12,26%	39,67%	3,27	3,15%	26,46%	2,51%	0,06%

Fonte: Lei Orçamentária Anual e Execução Orçamentária (sistematizado pelo autor)

Estes recursos foram direcionados para programas habitacionais específicos do município. O Programa de Metas do Município de São Paulo definiu que as linhas orçamentárias da política habitacional deveriam ser guiadas por quatro grandes programas habitacionais, sendo eles, Regularização Fundiária; Urbanização de Favelas; Programa Mananciais e Provisão Habitacional[111]. Neste sentido, a participação dos recursos do FUNDURB ganha maior relevância, uma vez que alguns programas habitacionais passaram a ser financiados, em grande parte, com recursos do FUNDURB (Tabela 4). O Programa de Provisão Habitacional, por exemplo, entre 2015 e 2017, contou com 40% de recursos do FUNDURB, em média, na sua composição orçamentária. Já o Programa de Regularização Fundiária teve participação, para o mesmo período, de 21% de recursos do FUNDURB em seu orçamento. Por outro lado, o Programa Mananciais, que visa urbanizar e regularizar favelas nas áreas das bacias hidrográficas, não foi beneficiado com recursos do FUNDURB, obtendo recursos somente do Tesouro Municipal e do FMSAI. Estes dados revelam que, a depender do programa habitacional, os recursos deste Fundo, obtidos com a OODC, ganham maior significado e passam a ser as principais fontes de recursos para execução da política habitacional municipal.

[110] Montantes deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA-IBGE.
[111] Há, em realidade, um quinto grande programa, o Auxílio Aluguel. Contudo, os recursos para tal auxílio advêm integralmente do Tesouro Municipal, portanto, não o consideramos na análise da distribuição dos recursos do FUNDURB por programa habitacional.

Tabela 4 – Porcentagem da composição orçamentária de recursos liquidados por Programa Habitacional [112]

	Anos	Tesouro Municipal	Recursos Estaduais	Recursos Federais	Operação Urbana	FMSAI	FUNDURB	FMH	COHAB
Regularização Fundiária	2015	5,14%	-	-	-	**78,37%**	14,60%	-	1,89%
	2016	0,22%	-	-	2,30%	**54,47%**	30,68%	0,96%	4,88%
	2017	0,91%	-	-	-	**81,29%**	16,31%	0,96%	0,53%
Urbanização de Favelas	2015	12,23%	3,59%	4,15%	**50,99%**	28,30%	0,73%	-	-
	2016	5,13%	4,42%	0,95%	**49,77%**	35,16%	4,57%	-	-
	2017	0,06%	7,69%	0,17%	37,52%	**45,09%**	9,47%	-	-
Provisão Habitacional	2015	4,25%	1,36%	0,05%	33,36%	-	**47,01%**	10,31%	3,66%
	2016	0,42%	5,89%	0,05%	15,13%	-	**40,96%**	34,41%	3,15%
	2017	-	-	-	-	**47,60%**	32,37%	12,44%	7,69%
Programa Mananciais	2015	4,37%	-	-	-	**95,63%**	-	-	-
	2016	12,20	-	-	-	**87,80%**	-	-	-
	2017	19,93%	-	-	-	**80,07%**	-	-	-

Fonte: Lei Orçamentária Anual e Execução Orçamentária (sistematizado pelo autor)

Do ponto de vista da construção de novas unidades, os recursos do FUNDURB constituíram importantes aportes financeiros a outros programas, tanto municipais quanto estaduais. Os recursos do Fundo, em si, não foram utilizados para financiamento de empreendimentos isolados, mas, antes, como fontes adicionais de recurso para complementar o orçamento de programas que já estavam em andamento, como o programa Casa Paulistana, e o projeto municipal Renova SP. Assim, eles se constituíram em importantes aportes financeiros para o financiamento de outros programas de provisão habitacional uma vez que são recursos vinculados e não advém do tesouro municipal.

É importante ressaltar que parte dos recursos do FUNDURB foi gasta ainda com serviços técnicos de gerenciamento, projeto, cadastramento, pesquisa e serviços sociais. Em realidade, o parágrafo único do art. 2º do Decreto Municipal que regulamentou o FUNDURB (Decreto Municipal n° 43.231/03) proibia a utilização de recursos financeiros do Fundo com despesas de custeio, executando aquelas relacionadas com a elaboração de projetos financiados com recursos do Fundo, bem como com assistência técnica e jurídica para projetos de regularização fundiária. O Plano Diretor de 2014 manteve tanto a vedação da utilização de recursos com despesas de custeio, quanto a exceção fixada no Decreto. Contudo, definiu, no § 2º do art. 339, que as despesas com projetos e gerenciamento de obras ficam limitadas a 10% do montante destinado pelo FUNDURB para cada projeto ou obra. Assim, é de se esperar que nos próximos anos haja uma sensível redução da utilização de recursos financeiros do FUNDURB com este tipo de despesa.

Ainda considerando os gastos do FUNDURB, é relevante salientar a mudança quantitativa e qualitativa ocasionada pela fixação, no Plano Diretor de 2014, da vinculação de 30% dos recursos anuais do FUNDURB para a aquisição de terrenos e

[112] Montantes deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA-IBGE.

edifícios para a provisão de HIS. Entre 2015 e 2017, o Fundo destinou mais de 134 milhões de reais para a aquisição de terrenos e edifícios, cumprindo com o percentual exigido.

REFLEXÕES FINAIS

O escrutínio proposto neste trabalho versa sobre o seguinte problema: em que medida os recursos advindos da aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir podem ser considerados fontes estáveis de financiamento da política habitacional, quando tais recursos dependem diretamente da dinâmica de valorização e capitalização do capital investido no imobiliário, portando, dependem da dinâmica do mercado, conformando uma política de cunho neoliberalizante?

Os dados analisados permitem concluir que há um duplo aspecto, o qual indica limites e contradições na aplicação deste instrumento.

Os limites se consubstanciam na medida em que os recursos não são estáveis no tempo, uma vez que eles dependem da dinâmica do mercado. Isto é, em um momento de expansão da atividade imobiliária, o município terá mais recursos, contudo, em outro momento subsequente de retração da atividade econômica, em geral, e da imobiliária, em específico, o município terá menos recursos. Em períodos de retração, ou mesmo crise econômica, as capacidades orçamentárias dos municípios são drasticamente afetadas, pois há redução na arrecadação com os impostos e taxas. Assim, nos momentos de crise fiscal, descaracteriza-se o orçamento público para a política habitacional, pois são adotadas medidas de austeridade fiscal, no âmbito da neoliberalização, e os recursos advindos da associação entre sistema de planejamento e mercado, tornam-se escassos.

Em outra direção, as contradições se explicitam uma vez que reconhecemos que o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir depende, para obter recursos, do avanço das fronteiras de expansão do mercado imobiliário. Como o recurso obtido se dá por meio de venda de potencial construtivo adicional, não há nenhuma incidência sobre o lucro das empresas imobiliárias. Portanto, há uma patente contradição no argumento de que o instrumento é manejado para promover maior justiça social, uma vez que os incorporadores obtêm ganhos extraordinários ao se explorar maiores potenciais construtivos, afinal de contas eles não comprariam potencial construtivo adicional se não fosse para aumentar seus ganhos, e o município condiciona parte de sua política habitacional aos recursos obtidos por intermédio destas transações. Assim, a política habitacional de interesse social, em parte, torna-se dependente das estratégias dos agentes imobiliários privados.

Produzir habitação social através de recursos capturados no processo de desenvolvimento imobiliário não pode ser a principal política orçamentária no município, o que não significa dizer que tais recursos não devam ser recuperados e investidos em habitação. Os resultados da pesquisa mostram que os recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir foram importantes para a efetivação da política habitacional, mas é necessário reconhecer a instabilidade destes recursos no longo prazo, o que incide diretamente na diminuição da capacidade do município em prever o quanto de recurso terá disponível para investir na política habitacional.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel. Neoliberalism is dead … long live neoliberalism!: debates and developments. International Journal of Urban and Regional Research, v. 37, n. 3, p. 1083–1090, maio 2013.

BRASIL. Constituição de 1988, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de out., 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p.1-1, 11 de jul., 2001.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nick. Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism". Antipode, v. 34, n. 3, p. 349–379, jun. 2002.

CALAVITA, Nico; MALLACH, Alan. An international perspective on Inclusionary Housing. In: Inclusionary Housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2010. p. 1-13.

KAM, George de; NEEDHAM, Barrie; BUITELAAR, Edwin. "The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from an international comparison". Journal of housing and the built environment, [s.l.], v. 29, n. 3, p.389-402, 19 jun. 2013.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, p.1-13, 14 de set., 2002.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 43.231, de 22 de maio de 2003. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei n° 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, p.2, 23 de mai., 2003.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo no Município de São Paulo. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, p.1, 6 de out., 2004.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei n°13.430/2002. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 01 de out., 2014.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (Ed.). Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 161-215.

REZENDE, Vera F. et al. "A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais". Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009.

SANTORO, Paula Freire. "Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with

Bogotá, Colombia". Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. [s.l.], v. 17, n. 2, p.99-117, ago. 2015.
SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão gestão social da valorização da terra. In: SANTORO, Paula (Org.). Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 9-12.
SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende. Parceria público-privadas e habitação social: vínculos perversos. In. ROLNIK, Raquel (org.). Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 116-163.
ROLNIK, Raquel. Late neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights: Debates and Developments. International Journal of Urban and Regional Research, v. 37, n. 3, p. 1058–1066, maio 2013.
ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015

O DIREITO À CIDADE NA AGLOMERAÇÃO URBANA PAIÇANDU – MARINGÁ – SARANDI (PR): REALIDADE OU UTOPIA?

Ms. Pollyana L. Machiavelli

Professora da Faculdade de Engenharias e Arquitetura (FEITEP) e Integrante do quadro de pesquisadores assistentes da rede Observatório das Metrópoles – Núcleo Região Metropolitana de Maringá
pollyana.machiavelli@gmail.com

Dra. Ana Lúcia Rodrigues

Professora da Universidade Estadual de Maringá, coordenadora do Observatório das Metrópoles – Núcleo Região Metropolitana de Maringá
alrodrigues1962@gmail.com

RESUMO

O presente estudo analisou o processo de ocupação da aglomeração urbana Paiçandu – Maringá – Sarandi na sua gênese, e a forma como a temática a respeito do direito à cidade tem sido abordada pelas gestões urbanas nos três municípios, sobretudo nos conjuntos habitacionais populares implantados sobre a malha nas últimas três décadas. A escala do trabalho contempla os limites urbanos de cada município e a mancha como um todo, sendo trabalhado desta forma, as cidades de maneira isoladas e suas interações bem como as relações com a mancha urbana. O objetivo deste trabalho é verificar se o direito à cidade tem sido cumprido nos conjuntos habitacionais populares implantados nas últimas três décadas. De forma complementar, foi realizado um levantamento qualitativo e quantitativo, de como tem sido a oferta dos equipamentos urbanos de saúde, lazer e educação na mancha urbana, para esses mesmos conjuntos habitacionais populares, no momento de sua implantação, a fim de responder a nossa pergunta de pesquisa.Discutimos os resultados obtidos quanto à existência do real direito à cidade, destacando-se os resultados mais favoráveis e as situações que devem ser medidas de intervenção através do planejamento urbano pela gestão pública.

Palavras chave: Planejamento Urbano, Direito à Cidade, Aglomeração Urbana, Políticas Habitacionais, Equipamentos Urbanos;

INTRODUÇÃO

Esse artigo[113] é parte da dissertação “Inserir para Periferizar: o direito cidade na Aglomeração Urbana Paiçandu – Maringá – Sarandi”, desenvolvida no âmbito do INCT/CNPq/Observatório das Metrópoles – As metrópoles e o Direito à Cidade. e se como uma Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá.

A pesquisa analisou o processo de ocupação da aglomeração urbana Paiçandu – Maringá – Sarandi na sua gênese, e a forma como a temática a respeito do direito à cidade tem sido abordada pelas gestões urbanas nos três municípios, sobretudo nos conjuntos habitacionais populares implantados sobre a malha nas últimas três décadas. A escala do trabalho contempla os limites urbanos de cada município e a mancha como um todo, sendo trabalhado desta forma, as cidades de maneira isoladas e suas interações bem como as relações com a mancha urbana. O objetivo deste trabalho é verificar se o direito à cidade tem sido cumprido nos conjuntos habitacionais populares implantados nas últimas três décadas. Se realizou, ainda, um levantamento qualitativo e quantitativo, de como tem sido a oferta dos equipamentos urbanos de saúde, lazer e educação na mancha urbana, para esses mesmos conjuntos habitacionais populares, no momento de sua implantação, a fim de responder a nossa pergunta de pesquisa. Também buscou-se revisar a literatura existente sobre o tema, amarrando sempre ao recorte deste trabalho. Um banco de dados foi elaborado, com base nos levantamentos feitos em fontes primárias e secundárias, constando dados como; a quantidade de empreendimentos, o ano de implantação, número de unidades habitacionais produzidas

[113] Este artigo foi elaborado com material que compõe a dissertação apresentada no Programa de Pós Graduação *strcitu sensu* em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM), defendida no ano corrente.

(U.H), área das U.H e a localização. Esse mesmo banco de dados, foi composto também pela localização de todos os equipamentos urbanos e sociais de saúde (Unidades Básicas de Saúde e hospitais), educação (escolas estaduais) e lazer (praças). Os dados foram organizados em tabelas segundo o ano de implantação no município, o recorte temporal abordado foi de 2010 a 2016.

Além disso, foi levado em consideração a delimitação da zona central de Maringá, para que fosse possível verificar as distancias percorridas pelos moradores dos conjuntos habitacionais populares até chegar na Zona Central. A partir da organização do banco de dados no formato de tabelas iniciamos o processo de mapeamento, geoprocessamento e georeferenciamento, fazendo o uso dos softwares Excel 2013 (para construção das tabelas), do sig AutoCad 2016 Student Version (para o mapeamento), por fim o georeferenciamento foi feito com base no SIRGAS 2000.

A construção dos mapas se deu a partir das bases cartográficas cedidas pelos municípios de Maringá, Paiçandu e Sarandi. Sendo que a base digital do município polo havia passado por sua última atualização em dezembro de 2016, enquanto que os demais municípios cederam suas bases do ano de 2015. Então, iniciou-se o processo de elaboração dos mapas, localizando cada um dos empreendimentos de acordo com o ano de fundação, juntamente com as escolas estaduais, equipamentos de saúde, praças públicas e principais centralidades. Assim, foram produzidos dados e elementos visuais para compreensão e análise do tema do nosso estudo.

Foi analisado com maior profundidade a produção do espaço da aglomeração urbana, no decorrer das décadas, no período de 1990 até 2016, para que, de forma comparativa, fosse possível a análise da mancha urbana e da distribuição das habitações de interesse social em todo território. Com esse tipo de análise, foi possível refletir sobre como a aglomeração urbana se expandiu, no decorrer das últimas três décadas, bem como em que medida o ideal dos projetos pilotos foram reproduzidos e se todas as cidades contam, relativamente, com a mesma rede de equipamentos de uso público.

A análise das políticas habitacionais na aglomeração urbana, foi pertinente uma vez que, estas são implantados em zonas periféricas das cidades, reafirmando a lógica de ocupação do solo hierarquizada ocorrida desde o momento da concepção do projeto dos municípios, na qual o zoneamento da cidade continua a obedecer aos padrões econômicos e continua, portanto, reproduzindo a história segregação social e territorial dessa Região.

Questões como, se existe ou não uma dissociação entre política urbana e habitacional ao longo dos anos, e se essa interferiu na produção do espaço foi fundamental para análise. Assim como, se os diferentes agentes atuam nos processos decisórios com relação à definição das áreas onde serão implantados empreendimentos urbanos voltados para as classes baixas. Se são negativos os impactos da implantação dos conjuntos habitacionais, na melhoria da vida dos beneficiários. E principalmente, se os habitantes dos conjuntos populares possuem a mesma rede de apoio e infraestrutura urbana oferecida nas demais áreas residenciais da cidade.

A lógica de implantação dos conjuntos habitacionais estabelecida em Maringá, e resultante em Paiçandu e Sarandi, não se distinguiu da realidade de outras cidades médias brasileiras que receberam moradias do PMCMV e outros programas populares,

em que a maior quantidade de unidades habitacionais produzidas pelo programa não é destinada ao público de baixa renda (0-3 salários mínimos). E a parte que cabe aos conjuntos populares encontram-se nos distritos, cidades vizinhas e com sorte nas franjas do município polo, e a legalização de áreas institucionais nos novos programas não garantem de fato a implantação dos equipamentos.

O ESPAÇO URBANO EM ANÁLISE

Os municípios de Sarandi e Paiçandu, juntamente com o polo Maringá fazem parte da Região Metropolitana de Maringá (RMM), localizada na porção norte do estado, institucionalizada conforme a Lei Complementar 83/1998. Composta atualmente por 26 municípios, os quais foram anexados aos poucos, com a particularidade de possuírem a mesma origem, fruto de um projeto privado de colonização em meados das décadas de 1930 a 1940.

O conceito “aglomeração urbana” foi definido pelo IBGE para designar a formação de áreas urbanas contínuas, compostas por um conjunto de cidades em processo de conurbação, que superam seus limites político-administrativos por meio da expansão territorial (IPEA/IBGE/UNICAMP, 2002, p. 47).

A análise da distribuição espacial, das políticas de habitação na Região Metropolitana de Maringá, pressupõe a necessidade de associá-la a outras dinâmicas socioespaciais que caracterizam o atual processo de produção do espaço e as necessidades de organização do mesmo. Percebe-se sua forte vinculação à segregação residencial (VILLAÇA, 1998), e à especulação imobiliária (CAMPOS, 1992). Mas ainda, evidencia-se sua direta vinculação a exclusão social e territorial, seja de grupos sociais não atendidos pela política, seja dos grupos que se submeteram a uma redistribuição espacial na metrópole, produzindo-se novas e cada vez mais distantes periferias (MARICATO, 2011).

Nesse sentido, a produção do espaço urbano no município de Maringá, possui um legado abastado de diferentes formas de desigualdades à população desde sua gênese. A respeito da ocupação do solo urbano maringaense, Rodrigues (2004) afirma que;

> A produção do espaço urbano constituído pela atual Região Metropolitana de Maringá (PR) obedeceu, desde sua gênese, a uma orientação que reproduziu, no território, processos de desigualdade social pela ação do mercado imobiliário. Ao segmentar as áreas a serem comercializadas, segundo as especificidades socioeconômicas dos adquirentes, esse mercado fomentou, ao longo de mais de meio século, uma ocupação residencial também segmentada (RODRIGUES, 2004, p.26).

O acesso ao espaço urbano maringaense e aos serviços nele disponíveis, tem se dado de forma desigual, privilegiando uma parcela da população. Ocorreu de forma análoga aos interesses das classes sociais de menor poder aquisitivo, e resultou, em processos de segregação socioespaciais, que obrigaram essa população de menor renda a habitar áreas periféricas da cidade, longe dos principais equipamentos urbanos, postos de trabalhos, centros de lazer, comércio e serviços da cidade.

Segundo Rodrigues (2004);

> Maringá, implantada como cidade planejada, traz em sua concepção os pressupostos de ordem e controle. O projeto implementado prosperou e resultou numa cidade que, em meio século, obedeceu, em linhas gerais, ao traçado inicialmente almejado e ao plano de ocupação, que previa para 50 anos uma população em torno de 200.000 habitantes, possuindo, em 2000, quase 289 mil. Pode-se inferir que essa planejada ocupação não se confirmou totalmente, devido ao processo de adensamento demográfico decorrente do êxodo rural, na década de 1970, que não se podia prever inicialmente. Com isto, neste período, configurou-se o fenômeno da periferização da pobreza, [...] (RODRIGUES, 2004, p.34).

Ao analisarmos as reflexões de Villaça (1998), Campos (1992), Maricato (2011) no tocante aos processos de urbanização ocorridos no Brasil, e Rodrigues (2004) ao tratar especificamente de Maringá, percebemos que o rumo tomado na ocupação do espaço urbano maringaense, desde o início de sua formação se deu por um viés capitalista e segregador, ou seja, com distribuição e apropriação do espaço urbano privilegiando uma pequena parcela da população, obviamente a de maior poder aquisitivo. No entanto, com o advento dos programas habitacionais direcionados a classes mais baixas, essa disparidade entre espaço urbano central; direcionado a pessoas de maior poder aquisitivo, e periferia; destinada a população mais carente, ficou ainda mais evidente.

De acordo com Cordovil (2008), desde sua origem a cidade é voltada para produção imobiliária sem levar em conta questões sociais:

> Analisamos o plano inicial, os projetos para a reformulação da área central e as tendências das ações públicas na área urbana que se voltam para a promoção imobiliária e não consideram a participação popular. Em sua escala regional, Maringá segue a mesma orientação de cidades que se utilizam das operações de retórica e de marketing urbano dos planos estratégicos que esquecem a dimensão social (CORDOVIL, 2008).

A produção do espaço urbano maringaense, obedeceu aos preceitos de uma arquitetura moderna, seguindo o modelo inglês de cidade-jardim, o que foi determinante para o planejamento, obedecendo a uma malha ortogonal no traçado de suas ruas e acompanhando as curvas de nível nele existe, além do sistema de espaços livres que presa por vastas áreas verdes. No entanto, a ocupação dos seus espaços obedece a uma estrutura social bastante hierarquizada, como afirma Cordovil e Rodrigues (2012);

> [...] a cidade de Maringá (PR) é frequentemente reconhecida associada a uma imagem urbanística muito positiva oriunda do planejamento de que resultou. Mas, esse plano inicial já previa um processo de ocupação residencial do território urbano que consolidava a característica de uma sociedade hierarquizada. Foram destinados espaços distintos segundo as possibilidades econômicas dos adquirentes em áreas denominadas zonas residenciais principais, populares e operárias. [...] um zoneamento determinado pelo padrão econômico que se desenvolveu e consolidou uma ocupação urbana caracterizada por recorrentes processos de segregação socioespacial,

> implementada pelas ações conjuntas dos agentes imobiliários e do poder público (CORDOVIL E RODRIGUES 2012).

Sobre a conformação urbana das cidades projetadas pela Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná, é possível afirmar que,

> São assentamentos que seguiam o planejamento territorial para o empreendimento de venda de glebas destinadas, sobretudo, ao plantio de café e formação de uma rede de cidades como parte fundamental da colonização desta região. Este planejamento determinava uma distância média de 100 km entre as quatro "grandes cidades" – Londrina, Maringá, Cianorte e Umuarama – que serviriam de "núcleos de maior importância"(CMNP, 1975, p. 76);
> entre elas, seriam fundados cidades de médio porte e patrimônios, distanciados em no máximo 15 quilômetros um do outro, de modo a estabelecer centros comerciais e abastecedores intermediários (Rego et al., 2004;Carvalho, 2000).

Sarandi e Paiçandu, desde o início da ocupação, exerciam papeis de núcleos secundários de ocupação, ao lado de um núcleo principal, Maringá. Os primeiros lotes adquiridos na região em sua maioria foram feitos por volta dos anos 1930 e 1940, por imigrantes de São Paulo, Minas Gerais e Nordeste.

O modelo de ocupação destas cidades menores, ditas núcleos secundários, consistia em dar suporte para os núcleos maiores. Desta forma, efetuava-se a venda das terras na área rural para a agricultura e a porção urbana era responsável por dar apoio a ocupação.

Rodrigues (2004) aponta que a produção do espaço urbano de Paiçandu, Maringá e Sarandi obedeceu, desde a sua gênese, a uma orientação que reproduziu, no território, processos de desigualdade social pela ação do mercado imobiliário e do poder público. Ao segmentar as áreas a serem comercializadas, segundo parâmetros socioeconômicos dos compradores, esse mercado condicionou a ocupação residencial segmentada de acordo com o poder econômico da população. Ao longo da mancha, esse processo se especializou separando os moradores de acordo com seu padrão econômico de acesso ao solo urbano. Resultou, em um limite extremo, em que os grupos de baixa renda sé encontraram possibilidade de moradia fora das áreas urbanas centrais (RODRIGUES, 2004).

Embora os projetos urbanos das três cidades sejam da mesma Companhia, resultam em espacialidades urbanas bastante diferenciadas uma das outras. Algumas diferenças inclusive são resultados da maneira como um município se relaciona com o outro, por exemplo em relação ao poder aquisitivo da população habitante de cada cidade. E ao mesmo tempo, existem diversas semelhanças, como por exemplo, o padrão de ocupação inicial, estabelecido pela Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná nos anos 1940, caracterizado por seu traçado regular e ortogonal das ruas e avenidas, além do macroparcelamento.

O que observamos hoje é resultante dessa produção social do espaço urbano originalmente planejado, e de suas novas conformações que obedecem à essa mesma lógica segregadora. Para isso, a análise das políticas habitacionais torna-se pertinente, uma vez que estas são implantados em zonas periféricas da cidade reafirmando mais

uma vez essa lógica de ocupação do solo hierarquizada, na qual o zoneamento da cidade continua a obedecer aos padrões econômicos e continua, portanto, reproduzindo a história segregação social e territorial dessa Região.

O PROTAGONISMO DO POLO

O aglomerado em estudo possui maior integração entre os três municípios quando comparado com os demais da região metropolitana como um todo, devido principalmente às relações socioeconômicas, à composição da mancha urbana (resultante do processo de conurbação ocorrida com passar das décadas, em especial meados de 1990), ao movimento pendular diário dos habitantes dos municípios menores e, principalmente, à dependência dos municípios de Sarandi e Paiçandu em relação ao mercado de trabalho do polo, além dos impactos na produção do espaço desses.

Tabela 01: Município em que trabalha, que faz movimento pendular – Maringá, Paiçandu e Sarandi – 2010

Cidades	Em que município trabalha						
	Maringá	%	Paiçandu	%	Sarandi	%	Total
Maringá	0	0,00%	587	24,95%	1766	75,05%	2353
Paiçandu	9.209	99,42%	0	0,00%	54	0,58%	9263
Sarandi	19.797	99,67%	66	0,33%	0	0,00%	19863
Total	29.006	92,14%	653	2,07%	1820	5,78%	31479

Fonte: Censo demográfico, IBGE 2010. Organizado pela autora.

De acordo com a tabela 01, observa-se que, o maior fluxo de movimento pendular ocorre na aglomeração urbana composta por Maringá, Paiçandu e Sarandi, que promovem 29.006 deslocamentos para Maringá diariamente para fins de trabalho. Sarandi destina diariamente 19.797 trabalhadores para o município polo e Paiçandu 9.209, correspondendo a quase 100% dos trabalhadores que fazem o movimento pendular para trabalhar se destinam a Maringá. No entanto, apenas 2.353 trabalhadores saem de Maringá com destino a Paiçandu e Sarandi para trabalhar, o que corresponde a menos de 8% do movimento pendular.

Observamos um forte protagonismo do município de Maringá em relação aos demais. E apesar de se tratar de uma aglomeração de médio porte, o modelo urbano de centro periferia manifesta-se, sendo agravado pelas condições de moradia e trabalho, que obrigam a população de baixa renda a habitar áreas periféricas, longe de seus empregos e por vezes em outras cidades, agravando a situação ao se submeterem aos movimentos pendulares diariamente.

OS EQUIPAMENTOS URBANOS COMUNITÁRIOS E A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL NO TECIDO URBANO

A organização espacial de uma cidade, assim como a previsão de seu crescimento são fatores determinantes para a qualidade de vida urbana, garantindo não somente infraestrutura adequada, mas disposição de equipamentos e serviços públicos, afim de que seja possível atender toda a população de forma igualitária.

Os equipamentos urbanos são elementos públicos ou privados que se destinam a prestação de serviços à população. Como exemplo pode-se citar as bibliotecas,

escolas, teatros, museu, sede dos poderes executivo, legislativo, judiciário, postos de saúde, ginásio de esportes, entre outros.

A implantação dos equipamentos deve seguir critérios que possibilitem acessibilidade aos moradores. Um dos meios de organização das áreas onde os equipamentos devem ser implantados denomina-se raio de abrangência (ou de influência).

O raio de abrangência define a área a qual um equipamento urbano irá atender a população, assim é possível verificar a quantidade máxima de pessoas que serão beneficiadas pelo equipamento, e assim calcular a área útil deste de acordo com a sua demanda. Os raios de abrangência para alguns equipamentos urbanos estão definidos na sequência (tabela 02) a partir de alguns autores selecionados (CASTELLO, 2008; MORETTI, 1997; PITTS, 2013).

Tabela 02: Dimensão máxima de área de abrangência dos equipamentos urbanos conforme os autores Castello (2008), Moretti (1997) e Pitts (2013)

Equipamento Público	CASTELLO (2008)	MORETTI (1997)	PITTS (2013)
Equipamentos de saúde			
Hospitais gerais e especializados	1.600	2.000	•
Postos de saúde, ambulatórios e clínicas	800	•	1.000
Equipamentos de educação			
Ensino superior	1600	•	•
Centro de ensino médio	800	800	3.000
Centro de ensino fundamental	400	800	1.050
Creches, pré-escolas e maternal	400	500	300
Equipamentos de lazer			
Praças	800	800	600

• Distância não informada pelo autor
Nota: As distâncias estão em metros
Fonte: Castello (2008), Moretti (1997) e Pitts (20

Atualmente, não existe uma lei que ampare o raio de abrangência mínimo e máximo dos equipamentos no território urbano, mas diversos autores discutem sobre esse tema. Nesse sentido, optou-se por trabalhar com Castello (2008), devido ao fato do autor designar raios de influência para os três tipos de equipamentos estudados que estão relacionados com a saúde, educação e lazer.

Tabela 03: Tabela dos equipamentos de educação dos municípios de Maringá – Paiçandu – Sarandi e da Aglomeração

Equipamentos de educação - Escolas estaduais	Até 1999	Até 2009	Até 2016
Maringá	32	32	33
Paiçandu	6	6	6
Sarandi	6	8	9
Aglomeração	44	46	48

Fonte: Secretaria de Educação do Estado do Paraná, 2018.

A respeito da distribuição de equipamentos de educação na área de estudo, é possível afirmar que, Maringá possuía 32 escolas estaduais implantadas em sua malha até o ano de 1999 enquanto que Paiçandu e Sarandi possuíam apenas 6 unidades. Na década de 2000, observou-se um aumento do número de escolas somente em Sarandi, acrescentando duas unidades em sua malha. Já no período de 2009 a 2016, Maringá e Sarandi, tiveram uma escola implantada em seus perímetros urbanos (tabela 03).

Até o ano de 2016, ano de finalização desta pesquisa, foram contabilizadas a 48 escolas estaduais espalhadas pela aglomeração, um número relativamente alto. No entanto, observou-se diversas porções do território sem cobrimento de equipamentos de educação, principalmente no município polo. Ao mesmo tempo que, observou-se também a intersecção de diversas áreas de abrangência de algumas escolas, ou seja, a concentração dos equipamentos educacionais em algumas áreas e a carência em outras.

No que tange aos equipamentos de saúde, levantados no final da década de 1990, 2000 e no ano de 2016, observa-se um destaque no âmbito regional do município de Maringá de acordo com a quantificação dos equipamentos quando comparado com as demais cidades, com 10 vezes mais hospitais que os dois municípios vizinhos (tabela 04).

Tabela 04: Tabela dos equipamentos de saúde da região.

	Equipamentos de saúde	2000	2010	2016
Maringá	Hospital Geral	9	9	10
	Unidade Básica de Saúde	23	27	37
	Estabelecimentos de Saúde - Total	565	1.032	1.420
Paiçandu	Hospital Geral	1	1	1
	Unidade Básica de Saúde	4	6	6
	Estabelecimentos de Saúde - Total	10	18	24
Sarandi	Hospital Geral	1	1	1
	Unidade Básica de Saúde	6	8	10
	Estabelecimentos de Saúde - Total	44	55	66

Fonte: Ipardes, 2018. Adaptado pela autora.

No final de 2016, foram contabilizados 65 equipamentos de saúde públicos, sendo que mais de 70% deles encontram-se em Maringá, ainda assim, observa-se grandes áreas sem cobrimento de UBS, UPAs ou hospitais público, nesse caso embora

o déficit maior seja da cidade polo, nas cidades vizinhas também existe essa carência, com diversos bairros e conjuntos que não possuem acesso a serviços de saúde a população nas proximidades.

A respeito dos equipamentos de lazer na área, levamos em consideração somente as praças públicas, mesmo reconhecendo a existência de outros equipamentos e serviços com essa mesma finalidade. Sendo que as praças em estudo, foram as previstas pelos Planos Diretores das cidades, no entanto, trabalhou-se meramente com a existência destas, não levando em consideração a qualidade do espaço livre destinado ao lazer.

Praças são espaços livres de edificações que propiciem a convivência e/ou recreação a seus usuários. É considerada pelo Código Civil Brasileiro (art. 99) como um bem público. (BRASIL, 2002)

Apesar do conhecimento acadêmico acerca da importância das áreas verdes urbanas, há uma tendência de “economizar espaços para o lazer”, principalmente nas zonas mais pobres e, como consequência, pode-se causar a deterioração da qualidade de vida dos habitantes (MORERO et. al., 2007, p.19).

De acordo com estes levantamentos foi possível observar que, de forma comparativa, Maringá apresenta maior número praças sobre a sua malha que os municípios vizinhos. E embora as três cidades tenham sido fundadas pela mesma companhia, a qual usou como um de seus preceitos os sistemas de espaços livres, Sarandi apresentou o maior déficit, caracterizando a falta de preocupação do poder público em manter a mesma linguagem urbana e arquitetônica da cidade, e desta forma proporcionar a mesma qualidade de vida aos novos loteamentos que surgiram com a expansão da malha urbana inicial.

OS CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES E A DISTRIBUIÇÃO NO ESPAÇO URBANO

Diferentemente da baixa produção habitacional vivida no país durante a década de 1990, os municípios de Paiçandu, Sarandi e Maringá implantaram muitas moradias populares, por meio de políticas do Estado, em conjunto com a COHAPAR e as prefeituras municipais. De acordo com o Censo de 2000, foi computada uma taxa de crescimento de 2,06% para Maringá, 4,52% para Sarandi e 3,69% para Paiçandu, superiores a taxa de 1,4% do Estado (IBGE, 2000). De acordo com a tabela 05, observa-se que a maior parte das habitações de interesse social produzidas nos municípios de Paiçandu e Sarandi se deu nesta década, representando cerca de 85% e 75% do total produzido em 26 anos (de 1990 a 2016).

Tabela 05: Tabela de unidades habitacionais e população total do final da década de 1990.

	População Total	U.H total	U.H década	%
Maringá	288.653	21.286	5.715	26,85%
Paiçandu	30.764	483	411	85,09%
Sarandi	71.422	1.812	1.356	74,83%
Aglomeração	390.839	23.581	7.482	31,73%

Fonte: Dados IBGE, Seplan, PLHIS de Paiçandu e PLHIS Sarandi, trabalhados pela autora.

Observa-se que a maior parte das moradias populares dessa década se localizaram nas franjas dos municípios, no caso de Maringá a maior parte está concentrada nas suas extremidades próximas aos municípios vizinhos. A mesma lógica foi mantida para Sarandi e Paiçandu, obrigando os moradores a percorrer grandes distancias até a zona central de Maringá, chegando a 12,6 km (tabela 06).

Tabela 06: Tabela dos conjuntos habitacionais implantados na década de 1990 mais distantes da área central de Maringá.

	Conjuntos 1990	Distância (Km)
Maringá	Conjunto Residencial Requião	9,00
Paiçandu	Moradias Cafezal	12,60
Sarandi	Conjunto Residencial Triângulo	10,50

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá, Paiçandu e Sarandi, 2017. Adaptado pela autora.

No que diz respeito aos empreendimentos na aglomeração urbana, a década de 2000 foi caracterizada por uma produção 87% menor que a década de 1990 (tabela 07). No entanto, a implantação obedeceu a mesma lógica periférica da década anterior, com deslocamentos de até 13,30 km até a zona central de Maringá (tabela 08).

Tabela 07: Tabela de unidades habitacionais e população total do final da década de 2000

	População Total	U.H total	U.H década	%
Maringá	357.077	21.286	730	3,43%
Paiçandu	35.936	483	21	4,35%
Sarandi	82.847	1.812	241	13,30%
Aglomeração	475.860	23.581	992	4,21%

Fonte: Dados IBGE, Seplan, PLHIS de Paiçandu e PLHIS Sarandi, trabalhados pela autora.

Tabela 08: Tabela dos conjuntos habitacionais implantados na década de 2000 mais distantes da área central de Maringá.

	Conjuntos	Distância (Km)
Maringá	Conjunto Residencial Rodolpho Bernardi	6,30
Sarandi	Conjunto Residencial Acalanto I	10,30
Paiçandu	Residencial Paiçandu 1 - Casa da Família	13,30

Fonte: Prefeituras Municipais de Maringá, Sarandi e Paiçandu. Adaptado pela autora.

De 2010 a 2016, houve uma produção de cerca de quatro vezes mais unidades habitacionais na aglomeração que em toda década anterior. Parte dessa produção

deve-se ao PMCMV que propiciou o acesso a recursos federais para construção de casas populares. No entanto, Paiçandu não apresentou nenhum resultado nesse período, fator decorrente da falta de políticas municipais de acesso a casa própria, e a ausência de modalidades do PMCMV, para população de baixa renda, que atendesse municípios com menos de 50 mil habitantes (tabela 09).

Tabela 09: Tabela de unidades habitacionais e população total do final da década de 2010.

	População Total (estimada 2017)	U.H total	U.H década	%
Maringá	406.693	21.286	3.170	14,89%
Paiçandu	40.156	483	0	0,00%
Sarandi	94.181	1.812	906	50,00%
Aglomeração	541.030	23.581	4.076	17,29%

Fonte: Dados IBGE, Seplan, PLHIS de Paiçandu e PLHIS Sarandi, trabalhados pela autora.

Tabela 10: Tabela dos conjuntos habitacionais implantados na década de 2010 mais distantes da área central de Maringá.

Cidade	Conjuntos	Distância (Km)
Maringá	FMH Jardim Paulista 4	9,4
Sarandi	Conjunto Residencial José Richa	13,2

Fonte: Prefeituras Municipais de Maringá, Sarandi e Paiçandu. Adaptado pela autora.

A respeito da distribuição urbana, observa-se a mesma lógica das décadas anteriores, com distancias equivalente a mais de 10 km (tabela 10).

RESULTADOS

O direito à cidade na obra de Lefebvre transcende o acesso a habitação, serviços básicos e o transporte, chegando a liberdade e a plasticidade do espaço bem como a necessidade de ocupa-lo, de se apropriar do espaço público como extensão de sua casa. Desta forma, ao negar a existência de desses bens públicos na área do entorno dos empreendimentos habitacionais, é negar também o direito de participação a vida urbana nas cidades.

As políticas públicas de habitação fundamentalmente deveriam garantir o acesso à terra urbanizada, este é um dos objetivos do Estatuto das Cidades; “que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece”, exemplo de uma forma democrática de produzir o espaço urbano.

No entanto, no decorrer deste trabalho, foi possível verificar que o ter acesso à terra urbana, não necessariamente quer dizer que a mesma é urbanizada, uma vez que, nem sempre os moradores terão acesso aos mesmos serviços urbanos independentemente do seu local de sua moradia. Infelizmente, a exceção torna-se mais frequente que a regra, ou seja, não ter acesso aos serviços ou parte deles é mais comum que a garantia dos mesmos serviços.

Tabela 11: Tabela resumo dos conjuntos habitacionais e a quantidade de equipamentos de saúde, educação e lazer no seu entorno imediato.

	Quantidade de equipamentos de uso público no entorno do conjunto								
Número de equipamentos públicos	**0**	**%**	**1**	**%**	**2**	**%**	**3**	**%**	**Total**
Conjuntos década de 1990	20	29,85%	9	13,43%	25	37,31%	13	19,40%	67
Conjuntos década de 2000	5	22,73%	2	9,09%	12	54,55%	3	13,64%	22
Conjuntos década de 2010	17	26,98%	17	26,98%	10	15,87%	19	30,16%	63
Total	42	27,63%	28	18,42%	47	30,92%	35	23,03%	152

Fonte: Prefeituras Municipais, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, 2017. Organizado pela autora.

De acordo com a tabela 11, observa-se que, do total de conjuntos implantados na década de 1990 (67 empreendimentos), em apenas 13 deles, ou seja 19,40% do total de conjuntos da década, possuíam acesso aos equipamentos públicos de educação, lazer e saúde em suas áreas de abrangência.

Durante a década de 2000, foi possível observar que se tratou da década em que ocorreu o menor número de conjuntos habitacionais implantados sobre a mancha (22 empreendimentos), e em 3 deles, ou seja, 13,64%, havia os três equipamentos urbanos em estudo.

Já a década de 2010, contou com 63 conjuntos habitacionais, dos quais 19 (cerca de 30,16% do total da década), contava com os três equipamentos urbanos em seu entorno imediato.

Em linhas gerais, observa-se que, a malha urbana conta com 152 conjuntos habitacionais voltados para a classe baixa, um número relativamente alto. Porém, somente 35 desses conjuntos, cerca de 23,03%, conta a rede de equipamentos urbanos necessários para garantir o direito a cidade.

Assim, percebe-se que o poder local por meio das políticas públicas de habitação, tem gerado a periferização de contingentes populacionais de baixa renda, e ao mesmo tempo, observa-se a precarização ou a falta de oferta de serviços públicos indispensáveis a vida, obrigando a população a percorrer largas distancias a procura desses serviços.

A carência desses equipamentos e da rede de comércio e serviços, pode potencializar as desigualdades sociais, e a diminuição das oportunidades dos habitantes, resultando em problemas sociais graves, como, desemprego e violência. Além disso, a precarização do acesso a serviços públicos destes grupos resulta na segregação do acesso a cidade, dificultando e impedindo que os habitantes alcancem sua autonomia econômica, financeira ou o acesso a outros equipamentos públicos importantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discorrer sobre a ocupação do território urbano da aglomeração em sua gênese e a localização dos conjuntos habitacionais populares, espera-se ter contribuído

para ajudar no debate sobre o direito à cidade trazendo novos elementos e diferentes formas de abordagem do tema.

A precarização do acesso a serviços públicos aos grupos de menores rendas resulta na segregação do acesso a cidade, dificultando e impedindo que os habitantes alcancem sua autonomia econômica, financeira ou o acesso a outros equipamentos.

Pode-se afirmar que para uma pequena parcela de pessoas de baixa renda que necessitam de habitação em Maringá, o acesso à moradia, de alguma forma chegou, no entanto, afirmar que, de fato elas usufruem do mesmo direito à cidade que os habitantes com maior poder aquisitivo é um equívoco, uma vez que, seus direitos são violados em diversos aspectos, como a falta de acesso aos equipamentos públicos básicos.

REFERÊNCIAS

CAMPOS FILHO, Candido Malta. Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1999. 144 p.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza y Ana Lúcia RODRIGUES. Segregação socioespacial e a negligência ao patrimônio construído: legado dos projetos e práticas do poder público municipal em Maringá – PR (Brasil). Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2012, vol. XVI, nº 418 (41). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-41.htm>. [ISSN: 1138-9788].

DAVIDOVICH, Fany Rachel; LIMA, Olga Maria Buarque. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro: IBGE, v. 37, n. 1, p. 50-84, jan.-mar 1975.

DAVIDOVICH, Fany e FREDRICH, Olga M. Buarque. A configuração espacial do sistema urbano brasileiro como expressão no território da divisão social do trabalho. Revista Brasileira de Geografia, ano 44, n.4, 1982, p.441-590.

FLEURY SILVA, Beatriz. A Recente Produção Imobiliária no Aglomerado Metropolitano Paiçandu – Maringá – Sarandi: novos arranjos, velha lógica. São Paulo, 2015. Tese de doutorado.

HARVEY, D. A justiça social e a cidade. Hucitec, São Paulo. 1980.

HOWARD, Ebenezer. Cidades-jardins de amanhã. 2. ed. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 1980. 1980. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 1990. 1990. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2000. 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001

MARICATO, Ermínia. Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência. 1995. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>.
PITTS, Arian. Planning and Design Strategies for Sustainability and Profit.Oxford: Elsevier/architectural Press, 2004
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá, Maringá, 1991.
_____. Plano Diretor Participativo de Maringá, 2006.
_____. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maringá, 2010.
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAIÇANDU. Plano Diretor de Desenvolvimento de Paiçandu, Paiçandu, 1992.
_____. Plano Diretor Participativo de Paiçandu, 2006.
_____. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Paiçandu, 2008.
PREFEITURA MUNICIPAL DE SARANDI. Plano Diretor de Desenvolvimento de Sarandi, Sarandi, 1992.
_____. Plano Diretor Participativo de Sarandi, 2008.
_____. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Sarandi, 2009.
RODRIGUES, Ana Lúcia e SOUZA, Paulo Roberto de (2016). A ordem urbana na Região Metropolitana de Maringá: planejamento que produz segregação, in Livro Síntese Metropolização Nacional, Rio de Janeiro, Letra Capital.
RODRIGUES, A. M. Moradia nas cidades brasileiras. São Paulo: Editora Contexto, 2003. (Repensando a Geografia).
_____. A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá. São Paulo: PUC, 2004 (Tese de Doutorado, mimeo)
ROLNIK, R. A lógica da Desordem. In: Le Monde Diplomatique Brasil. Cidades à Beira do Colapso. São Paulo, Agosto, Edição 13, 2008. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=220.> Acessado em 20 de dezembro de 2017.
_____. Guerra dos lugares: colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boi Tempo, 2015.
SILVA, B. F. A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paiçandu – Maringá – Sarandi: novos arranjos, velha lógica. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. 2015.
VILLAÇA, Flavio. Plano Diretor: modernismo pós-modernismo. São Paulo, FAUUSP, 1993.

ARTICULAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO URBANO E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2003 A 2016: AÇÕES DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) E SANEAMENTO AMBIENTAL

Ygor de Goes Sena

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP)
ygor.sena@usp.br

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar as relações entre o planejamento orçamentário e o planejamento urbano a partir de seus principais instrumentos: as leis do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), LOA (Lei Orçamentária Anual) e o PDE (Plano Diretor Estratégico).

O PPA, a LDO e a LOA são os principais instrumentos de planejamento orçamentário estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). O PDE é o principal instrumento de política urbana determinada pela CF/88 e pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001).

Em um primeiro momento, para viabilizar a análise, a pesquisa focou na articulação entre as ações de Habitação de Interesse Social (HIS) e saneamento ambiental previstas no Plano Diretor de 2002 junto aos PPAs do município de São Paulo e nas leis federais, estaduais e municipais. Até a data de realização da pesquisa, o PPA2014-2017 ainda estava em execução e não foi incorporado como um dos objetos de estudo, bem como o PDE2014 e o PMH2016.

METODOLOGIA

Dos objetos de estudo

O objeto de estudo da presente pesquisa são os instrumentos de planejamento urbano e orçamentário e sua articulação no âmbito do Município de São Paulo. Dado os diferentes contextos em que cada plano foi elaborado – Plano Diretor Estratégico e Plano Plurianual – e seus diferentes graus de hierarquia e relações com os outros instrumentos, foram estabelecidos dois processos metodológicos dinâmicos entre si, a saber: a metodologia analítica e a metodologia comparativa.

Para compreender o motivo pelo qual essa divisão foi feita, vamos nos deter um pouco mais sobre a natureza geral de cada objeto de estudo a ser analisado, a saber:

- Plano Diretor Estratégico (PDE)
- Plano Municipal de Habitação (PMH)
- Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)
- Plano Plurianual (PPA)
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- Lei Orçamentária Anual (LOA)

De maneira sucinta, o *Plano Diretor Estratégico (PDE)* é um instrumento estrutural da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes que atuam sobre o território sejam eles públicos ou privados. O PDE discorre sobre as diretrizes e prioridades a serem cumpridas pelo Poder Público no âmbito da política urbana durante período de vigência do documento.

A Lei Federal 11.124/05 estabeleceu, como condição para participação no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a elaboração de planos e fundos locais de habitação por parte dos Municípios[114]. No caso de São Paulo, o seu *Plano Municipal de Habitação (PMH)* orienta o Poder Público Municipal especificamente para as ações relativas à habitação de interesse social para o período de 2009 a 2024

[114] Os Municípios que não elaborassem o seu PMH até 2014 deixariam de receber verba da União.

com revisão a cada quatro anos. Ademais, no caso do Município de São Paulo, o PMH deve observar as prioridades e diretrizes estabelecidas no PDE 2002.

Previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 1990 e exigência da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico nº 11.445/07[115], o *Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)* norteia as metas e prioridades para os próximos vinte anos no que tange às políticas de saneamento ambiental. Assim como o PMH, o PMSB deve observar as prioridades e diretrizes estabelecidas no PDE 2002.

Responsáveis por concretizar o processo orçamentário, o *Plano Plurianual (PPA)*, a *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)* e a *Lei Orçamentária Anual (LOA)* incorporam as propostas contidas no PDE e, por isso, estão *submetidos* a ele concomitantemente à observância das diretrizes contidas nos planos que o integra, o PMH e o PMSB.

O PPA está previsto no art. 165., parágrafo 1º da Constituição Federal (CF/88) como um instrumento do Poder Executivo, cuja definição é a que se segue abaixo:

> § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A LDO estabelece os critérios para a elaboração e execução dos orçamentos públicos e corresponde às metas e prioridades da administração pública, conforme o art. 165º, parágrafo 2º da CF/88. É elaborada anualmente e deve ser compatível com o PPA.

> § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Por fim, a LOA estima anualmente as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e fixa as despesas a serem realizadas com tais recursos em concordância com os objetivos do PPA, as diretrizes da LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Metodologia analítica e comparativa

Dado os diferentes contextos em que cada plano foi elaborado e seus diferentes graus de hierarquia, quando existem, e relações com outros instrumentos, foram estabelecidos dois processos metodológicos dinâmicos entre si, a saber: a metodologia analítica e a metodologia comparativa.

Para cada objeto de estudo, era necessário sintetizar os princípios, diretrizes e ações relevantes ao tema da pesquisa a fim de serem facilmente consultados posteriormente. A metodologia analítica consiste, portanto, em criar duas palavras para cada ação estratégica: (i) uma sintetiza o verbo ou a ação de fazer; a outra, (ii) o assunto

[115] A Lei 11.445/07 estabeleceu como data limite para a criação dos planos municipais de saneamento básico por parte dos Municípios o ano de 2014. Caso contrário, deixariam de receber verba da União.

principal da ação ou o seu objeto de ação. Essas ações foram tabeladas conforme a divisão interna dada por cada objeto de estudo. Em seguida, a cada ação foram atribuídas cores segundo constatações recorrentes em cada objeto de estudo. Os PPAs devem respeitar os planos setoriais que, por sua vez, devem seguir as orientações de um Plano Diretor Estratégico.

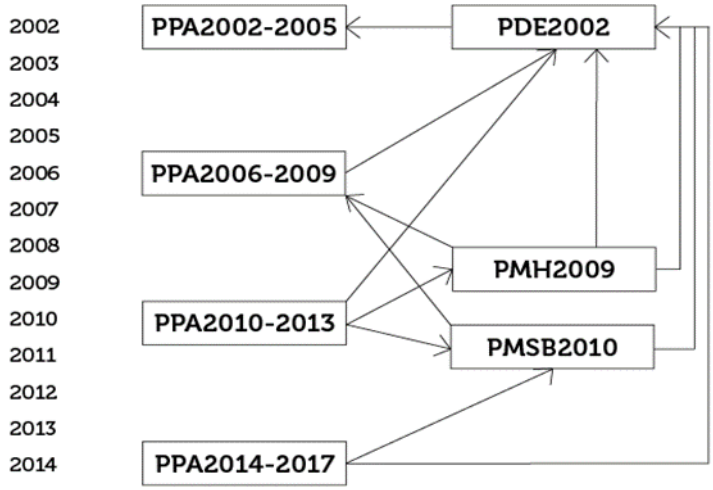
Por este motivo, além da metodologia analítica, foi utilizada a metodologia comparativa para verificar o seu grau de diálogo com outros planos. Em outras palavras, ao realizar-se a comparação entre as ações do PPA, fez-se sempre as seguintes perguntas:

- a Ação Estratégica possibilita uma intervenção concreta no território?
- caso a Ação Estratégica não esteja clara, suas metas e indicadores a completam?
- a Ação Estratégica observa as ações elaboradas em planos anteriores?

A imagem 1 condensa na forma de diagrama as metodologias aqui descritas. Ou seja, para cada plano listado consta uma metodologia analítica que visa compreendê-lo e sintetizá-lo. Em seguida, através da metodologia comparativa, coteja-se a relação desses planos com suas instâncias superiores. Ademais, os PPAs devem observar tanto os planos setoriais como o Plano Diretor. Este último, instância máxima, deve ser observado pelos planos setoriais.

Entretanto, além da hierarquia e precedência, deve-se também situar esses planos entre si no transcorrer do tempo conforme sua implementação gradativa. Por exemplo, espera-se do PMH2009 uma sinergia com as ações estratégicas relativas à habitação do PPA2006-2009, bem como do PDE2002 em relação ao PPA2002-2005 e do PMSB2010 relativo ao PPA2010-2013[116].

Imagem 1 – Relação entre planos orçamentários e planos setoriais



Fonte: Elaboração própria (2017).

[116] Decorrente da data em que cada plano foi aprovado.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO: OS PLANOS E SUA LEITURA

Plano Diretor Estratégico de 2002

As ações relativas à saneamento ambiental e HIS estão presentes em diferentes capítulos, seções e subseções do PDE2002. São eles:

• "Capítulo I – Seção I – Do desenvolvimento econômico e social";

• "Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano: Seção I – Da política ambiental" e suas subseções III, IV e V que tratam sobre saneamento ambiental, drenagem urbana e resíduos sólidos;

• "Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano: Seção II – Das políticas de desenvolvimento urbano" e suas subseções I e II que especificam, nessa ordem, ações sobre urbanização e uso do solo e habitação.

Para cada uma das seções ou subseções, há uma tabela síntese elaborada em decorrência da metodologia analítica que sintetiza os seus principais pontos. Das 7 tabelas elaboradas, aquela que melhor evidencia os problemas encontrados recorrentes em todo o PDE2002 encontra-se reproduzida abaixo.

Tabela 1 – Ações estratégicas do PDE2002 para saneamento ambiental I

Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano Seção I – Da política ambiental		
Inciso	**Verbos utilizados**	**Palavras-chave da ação estratégica**
I	observar	Lei Federal nº 9605 sobre crimes ambientais
II	*implantar*	*Parques lineares*
III	controlar	Mineiração/movimento de terra
IV	**definir**	**Programa (Sítio Geológico Cratera da Colônia)**
V	controlar	Poluição sonora
VI	criar	Ruído difuso
VII	desenvolver	Campanhas para a população/ruídos
VIII	implantar	Programa/emissão veiculares
IX	elaborar	Mecanismo de controle/ radiação eletromagnética

Fonte: Própria (2017)
Legenda: sublinhado – ações que tratam de legislação; em itálico – ação de redação muito genérica; em negrito – ação de redação muito específica.

Trata-se das ações estratégicas presentes no "Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano: Seção I – Da política ambiental". As ações sem destaque listadas, em sua maioria, na Tabela 1 tratam da questão do ruído. A ação I (sublinhado) é o ponto fora da curva por ser a única a reiterar a legislação ambiental.

Uma análise conjunta das ações II (em itálico) e IV (em negrito) mostra como há variações no nível de redação das ações especificadas no PDE2002: "Implantar parques lineares" pouco especifica a linha de ações a serem tomadas para recuperação e conservação dos fundos de vale; por outro lado, "definir programa para proteção do Sítio Geológico Cratera da Colônia" possui tal grau de especificação que poderia ser uma meta contida em uma diretriz um tanto mais ampla. Por exemplo, criação de Unidades de Conservação (UC) para contenção do avanço da urbanização.

No que tange ao saneamento ambiental, a Subseção III, Seção I, Capítulo III, traz sobretudo ações relativas a manejo de resíduos sólidos e de abastecimento de água. Apesar das diretrizes tratarem de um sistema presente em toda a cidade de São Paulo, pontos específicos de ação não foram definidos.

Para a subseção de drenagem urbana, há três ações que tratam sobre legislação, das quais uma encaminha a elaboração do Plano Diretor de Drenagem do Município de São Paulo junto ao Plano Diretor de Macrodrenagem do Arco Tietê. As outras ações contemplam majoritariamente o sistema de drenagem em suas múltiplas formas através de manutenção, regulamentação e promoção de outros sistemas. Sobre os resíduos sólidos, vale mencionar a ação que visa criar o Plano Diretor de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo (PDRSMSP).

Com relação à habitação e enfoque de metade das ações destinadas para o tema, nota-se a busca do PDE2002 por criar uma estrutura de acompanhamento de questões relativas a HIS em termos administrativos, desde a criação do Plano Municipal de Habitação até o apoio a formação de técnicos para a área de habitação.

Do Plano Municipal de Saneamento Básico de 2010 (PMSB2010)

O PMSB2010 norteia as ações medidas a serem adotadas pelos próximos dezesseis anos. Entretanto, alguns temas não foram contemplados: por exemplo, drenagem urbana – e estratégia para contenção de enchente – e controle de zoonoses.[117]

Tabela 2 – Comparação entre as Ações do PDE2002 e do PMSB2010

Articulação entre as Metas de Gestão do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB2010) e o PDE2002	
Ações	**Consta no PDE2002? Onde?**
Abastecimento de água	
Recomposição da disponibilidade hídrica da RMSP	**Não** diretamente, podemos mencionar os incisos I, II e III da subseção III da seção I do Capítulo III
Gerenciamento da demanda	
Dinamizar/programa de redução de perdas	Idem
Incentivar/troca de equação de menor consumo	Idem
Incentivar/individualização de medidores	**Não** consta
Desenvolver/programa de educação ambiental	**Sim**, Inciso IX da subseção V da seção I do Capítulo III
Dinamizar/mercado de água de reuso	**Não** consta
Ações para otimização da qualidade da água distribuída	
Implantar/sistema de tratamento avançado/Guarapiranga	**Não** consta
Atender/portaria 518/04 do Ministério da Saúde	**Não** consta
Novas políticas para áreas verdes	
Programa Mananciais	**Não** consta

[117] Fonte: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,sp-tera-plano-municipal-de-saneamento-por-enquanto-sem-falar-de-enchentes-imp-,606531>, matéria do dia 08 de setembro de 2010. Acesso em: 14/05/2017.

Programa Córrego Limpo	**Não** consta
Implantação/Parques Lineares	**Sim**, Inciso I da seção I do Capítulo III
Aprimorar manejo de resíduos sólidos	**Sim**, Inciso VI da subseção V da seção I do Capítulo III
Planejamento da disponibilidade final dos resíduos sólidos	**Sim**, Inciso I da subseção V da seção I do Capítulo III
Esgotamento sanitário	
Ações para universalização do atendimento: 100% de coleta e tratamento de esgoto para 2030	**Não** consta
Ações para gerenciamento da demanda: "*as ações e metas de gerenciamento da demanda do abastecimento de água, com exceção da redução de perdas, servem igualmente ao esgotamento sanitário.*"	**Não** consta
Drenagem Urbana	
Elaborar Plano Diretor de Águas Pluviais	As metas irão surgir apenas com a elaboração do PDDMSP. Nesse sentido, **sim**, está de acordo com o Inciso I da Subseção IV da Seção do Capítulo III
Elaborar Plano de Ação	Idem
Manejo de Resíduos sólidos	
Elaborar Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos	**Sim**, Inciso I da subseção V da seção I do Capítulo III
Controle de Vetores e Zoonoses e, Educação Ambiental	
Elaborar Programa de Controle de Vetores via Manejo Integrado de Pragas	**Não** consta

Fonte: Própria (2017)

Organizadas na Tabela 2, as seguintes ações do PMSB2010 são medidas de regularização, redução e eficiência do abastamento de água:

- "Recomposição da disponibilidade hídrica da RMSP",
- "Dinamizar/programa de redução de perdas" e
- "Incentivar/troca de equação de menor consumo"

Essas ações não dialogam diretamente com o PDE2002, pois as ações do PDE que tratam da questão da água são poucas e um tanto genéricas. São elas: "estabelecer/regularização de abastecimento", "aplicar/elaborar/economia de água" e "reduzir/perda física".

As seguintes ações do PMSB2010 estão diretamente especificadas pelas respectivas ações estratégicas do PDE2002 indicadas na tabela:

- "Desenvolver/programa de educação ambiental",
- "Implantação/Parques Lineares",
- "aprimorar manejo de resíduos sólidos",
- "planejamento da disposição final dos resíduos sólidos" e
- "elaborar Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos"

A segunda ação dessa lista faz referência ao "Programa 100 Parques para São Paulo", desenvolvido pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Todas as outras

ações não territorializaram suas propostas: a meta da primeira ação consta que o desenvolvimento do programa de educação ambiental deve se dar em conjunto com outras secretarias; as três últimas, transcrevendo as palavras do PMSB, "serão definidas com o desenvolvimento do Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos (PDRSMSP)". Ou seja, o PMSB2010 encaminha sem nenhum detalhamento adicional a criação do PDRSMSP, assim como elaborado pelo PDE2002.

Em suma, o PMSB2010 conta com o total de dezenove ações estratégicas das quais:

- Oito relacionam-se diretamente com o PDE2002,
- Oito não são mencionadas em nenhum momento pelo PDE2002,
- Três ações não constam diretamente no PDE2002 devido à natureza pouco especificada de suas ações estratégicas.

Do Plano Municipal de Habitação de 2009 (PMH2009)

O PMH2009 foi elaborado para ser seguido até 2024, com revisão a cada quatro anos. Na época de sua criação, a coordenadora do plano, Tereza Herling, disse em entrevista[118] que "é importante que ele vire Lei Municipal, para ser um projeto de Estado, e não de apenas de uma gestão. O plano precisa ter sequência e força para lidar com a questão habitacional na cidade por um longo tempo."

Tabela 3 – Comparação entre as Ações do PDE2002 e do PMH2009

Articulação entre as Metas de Gestão do Plano Municipal de Habitação (PMH2009) e o PDE2002	
Ações	**Consta no PDE2002? Onde?**
Plano de Ação Integrada Região Norte	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação de parques lineares	**Não** consta. Em nenhum momento a palavra integração é usada para relacionar parques lineares e programas habitacionais.
Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Idem
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	**Parcialmente**, Inciso IX da subseção V da seção I do Capítulo III. Porém, o LIMPURB não é mencionado
Plano de Ação Integrada Região Leste	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação do Parque Linear da Várzea do Tietê	**Não** consta. Em nenhum momento a palavra integração é usada para relacionar parques lineares e programas habitacionais.
Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Idem.
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	**Parcialmente**, Inciso IX e XII da subseção V da seção I do Capítulo III. Porém, o LIMPURB não é mencionado.
Plano de Ação Integrada Região Sudeste	
Integrar/Programas habitacionais com a implantação da OU Águas Espraiadas/Vila Sônia	**Não** consta. Em nenhum momento a palavra integração é usada para relacionar parques lineares e programas habitacionais.

[118] Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=35090>, matéria do dia 21 de novembro de 2011. Acesso em: 31/07/2017.

Estabelecer/Minimizar/obras de macrodrenagem do Córrego Pirajussara e dos assentamentos existentes	**Não** consta.
Estabelecer/Minimizar/Interferência das obras do monotrilho e dos assentamentos existentes	**Não** consta.
Plano de Ação Integrada Região Mananciais	
Estabelecer/Ação preventiva/ Ocupação de novas áreas na região	**Sim**, Inciso IX da Subseção II da Seção II, Capítulo III
Incentivar e estimular/Educação ambiental/vínculo entre a população e os mananciais para preservação	**Não** consta. Há incentivos para campanhas de coleta seletiva, limpeza de caixa da água, ruídos e ações contra inundações, apenas.
Plano de Ação Integrada Região Centro	
Não tem diretrizes. Segundo o PMH2009, é a região menos precária e grande parte das poucas favelas existentes na região estão nas marginais. Por isso mesmo, integram o Programa Marginais, do Governo Estadual em parceria com o Governo Municipal.	

Fonte: Própria (2017)

Um aspecto interessante deste plano é o fato de suas ações estarem organizadas por região do município de São Paulo em vez de assuntos temáticos, como é mais frequente.

Muitas as ações propõem integração com programas de saneamento ambiental ou transporte. Essas ações não estão contidas no PDE2002, pois suas ações em nenhum momento propõem integração entre ações ou programas de saneamento ambiental ou HIS. p. 2925

A ação do PMH2009 “implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB” consta parcialmente na ação “implantar/estimular/Programa/coleta seletiva” do PDE2002, uma vez que o PMH2009 especifica que tal ação será feita junto ao LIMPURB. Em se tratando de um plano setorial, seria importante o detalhamento.

A ação do PMH2009 “Estabelecer/Ação preventiva/Ocupação de novas áreas na região” está de acordo com a ação do PDE2002 “investir/sistemas de fiscalização/ocupações”.

Em suma, das onze diretrizes listadas:

- Oito ações não estão contidas no PDE2002. Dessas, cinco ações propõem integração entre programas ou planos;
- Duas ações constam parcialmente;
- Uma ação está contida no PDE2002.

PPA2002-2005

A estrutura do PPA2002-2005 é a seguinte: as ações estratégicas, com suas metas e indicadores, estão inseridas em programas que foram alocados em uma das cinco grandes áreas de atuação – ensino, saúde, inclusão social, modernização da administração e transformações urbanas. Os temas de interesse desta pesquisa, saneamento ambiental e HIS, estão inseridos nas áreas de transformação urbana e inclusão social.

Na seção relativa à Transformação Urbana, seis dos nove programas contém ações estratégicas ligadas direta ou indiretamente aos temas de estudo dessa pesquisa.

No *Programa 1 – Disponibilizar equipamentos públicos a comunidade*, menciona-se a ação "revitalização dos parques municipais e aumento de áreas verdes". Apesar de possuir um objetivo claro e tangível, o PDE2002 não encaminhou uma ação estratégica nesse sentido, pois não menciona os parques municipais e nem sua revitalização ou manutenção. Há apenas o Inciso II, da Seção I do Capítulo III ao discorrer sobre a "implantação de parques lineares". Ao que tudo indica, as ações do PPA e do PDE não teriam relação direta. Importante salientar que essa é a única ação que trata do verde.

No *Programa 2 - Melhoria da infraestrutura urbana e dos serviços da cidade*, repete-se a mesma ação estratégica genérica no Inciso V, Seção I, Capítulo I do PDE2002: "implementação de projetos urbanos". A sua meta, "melhoria das condições da infraestrutura urbana, com especial destaque para as questões de transporte, habitação e demais equipamentos sociais" não é esclarecedora, pois não são mencionadas as questões que devem ser levadas em consideração. O indicador, "projeto concluído", deixa claro que não sabemos de que projeto se trata a ação estratégica em questão e nem possibilita o acompanhamento conforme essa ação for executada.

No *Programa 3 – PROCAV,* as ações estratégicas um e três, "canalização de córregos" e "implantação de áreas verdes" respectivamente, não estão ligadas diretamente ao PDE2002. O PDE menciona desassoreamento, limpeza e manutenção do sistema de drenagem, não havendo ações para a expansão do sistema. Da mesma forma, não há menções para aumento da cobertura vegetal da cidade.

As ações quatro e cinco seguem o Inciso V, Subseção IV, Seção I, Capítulo III e o Inciso I, Subseção II, Seção II, Capítulo III do PDE2002 respectivamente.

Com relação as ações desse programa do PPA, com exceção da última, não são especificadas onde serão construídos os 13km de canalização, as áreas verdes e os piscinões. Do ponto de vista do orçamento, este fica comprometido uma vez que não é possível estimar com relativa segurança o custo desses projetos.

A ação do *Programa 4 – Programa de Recuperação e Preservação Ambiental* busca a "ampliação das ações para a recuperação das Bacias Billings e Guarapiranga". Ao comparar a primeira meta dessa ação, "reassentamento de 50 mil famílias", com a segunda, "melhoria da qualidade do meio ambiente", constatamos que a última não se trata de uma meta adequada, pois seu indicador é a "qualidade ambiental". Fica em aberto o que se entende por esse indicador, com consequente dificuldade no acompanhamento.

A ação do *Programa 6 – Requalificação no Centro* enquadra-se no Inciso XI, Subseção II, Seção II, Capítulo III do PDE2002, pois prioriza a implantação de "habitação de interesse social no centro"[119].

[119] Apesar da ação estratégica do PDE2002 mencionar somente Operação Urbana Consorciada (OUC), a ação "implantar/HIS/Centro" está contida no PDE2002, pois em seu art. 227, parágrafo 2º, consta: *"Ficam delimitadas áreas para as novas Operações Urbanas Consorciadas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Ver-de-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira, além das existentes Faria Lima, Água Branca,* ***Centro*** [grifo do pesquisador] *e Águas Espraiadas, com os perímetros descritos nas suas leis específicas e indicadas no Mapa n° 09, integrante desta lei."*

O *Programa 9 – Limpeza Urbana* também continua as ações estabelecidas no PDE2002, respectivamente os Incisos IV e V, Subseção III, Seção I, Capítulo III e Inciso IV, Subseção V, Seção I, Capítulo III. Uma observação importante com relação a última ação é que sua redação é exatamente a mesma: ambas tratam da implantação de aterro sanitário, mas o PPA2002-2005 não provê nenhum detalhamento, uma vez que sua meta é apenas "aumento da capacidade existente" e o indicador, "projeto concluído".

As ações do Programa 5 do PPA não estão enquadradas nas ações do PDE2002, apesar de possuir ações estratégicas bastante tangíveis. Segue-se a mesma observação para a única ação estratégica do Programa 6 e para as ações 1, 2, 5 e 6 do Programa 7.

PPA2006-2009

O PPA 2006-2009 foi estruturado em seis áreas diferentes, são elas: área social, desenvolvimento local e revitalização da cidade, infraestrutura urbana e meio ambiente, manutenção da cidade, modernização da gestão pública e, por fim, tribunal de contas. Cada área possui diversas subáreas com suas respectivas ações estratégicas e metas agrupadas por programas.

No que tange ao tema da habitação, nenhuma das ações estratégicas do PPA2006-2009 presentes na área social estão contidas no PDE2002. Entretanto, isso se deve à maneira pela qual foram redigidas as ações do PDE, uma vez que tratam predominantemente de legislação e administração e pouco de urbanização e habitação.

Duas das nove ações listadas nessa área são bastante claras e têm um nível de detalhamento de um PPA: são tangíveis, territorializáveis e um orçamento pode ser estimado com relativa precisão. As outras sete ações possuem indicadores que as medem em números absolutos. Isso não é um problema na medida em que a ação oriente especificamente como se dará sua realização ou territorialização. Por exemplo:

- "recuperar/requalificar/imóveis/região da Luz": a ação especifica onde se dará a requalificação dos imóveis;
- "produzir/habitações/mutirão", "atendimento/habitação/população/baixa renda", "regularizar/loteamentos" e "realocar/remover/famílias/frente de obras/risco/emergência": são ações que especificam o foco de sua atuação. Respectivamente, habitações sob o regime de mutirão, atendimento para baixa renda, regularizar implica loteamentos em situação ilegal e remoção de famílias em dadas condições. Esse foco é uma forma não-explícita de territorialização, pois são apenas "algumas" regiões que atendem aos critérios descritos.
- "produzir/unidades habitacionais" não só é amplo como não orienta o modo de sua produção: como serão produzidas?

Das cinco ações estratégicas da área de Desenvolvimento local e Revitalização da cidade, duas se enquadram explicitamente no PDE2002. São elas:

- "realizar/obras/drenagem/região Central": "desassorear/limpar/manter/Sistema de drenagem" (Inciso IV, Subseção IV, Seção I, Capítulo III);

- "operacionalizar/reciclagem de lixo/região Central": "estimular/Unidade de tratamento e destinação final de resíduos sólidos" (Inciso VII, Subseção V, Seção I, Capítulo III) e "adotar/Limpeza urbana/diminuição do lixo difuso" (Inciso XI, Subseção V, Seção I, Capítulo III);
- "oferecer/vaga/inserção/programa Moradia Progressiva" e "disponibilizar/unidades habitacionais/locação social" indiretamente estão contidas em "reservar/unidades habitacionais para prioridades" (Inciso V, Subseção II, Seção II, Capítulo III), pois parte das vagas e unidades mencionadas nessas ações devem ser destinadas aos idosos, portadores de necessidades especiais e população em situação de rua.

As ações "reurbanizar/praças" e "implantar/reformar/áreas verdes" não estão contidas no PDE2002, pois este não menciona nenhuma ação que trate da questão do meio ambiente e das áreas verdes da cidade, com exceção da ação genérica "implantar/Parques Lineares" (Inciso II, Seção I, Capítulo III). As outras ações não mencionadas aqui também não estão contidas no PDE2002. São ações que discorrem sobre zeladoria urbana dos bairros de maneira um tanto ampla.

Com relação à Infraestrutura e Meio Ambiente, verifica-se que as ações estratégicas do PPA2006-2009 na subárea Meio Ambiente não estão contidas no PDE2002, pois este não discorre sobre esse assunto.

Há ações com níveis esperados de detalhamento e outras que estão aquém do que se espera de uma ação estratégica de um PPA. As seguir, três ações que exemplificam essa observação: p. 2928

- "monitorar lagos": apesar de ser uma ação de manutenção e, portanto, não requerer sua territorialização, a ação traz como indicador a frase "Não identificável". Isso compromete o seu acompanhamento uma vez que, basicamente, a ação não é acompanhável segundo os termos do PPA;
- "implantação/parques lineares": exatamente a mesma ação estratégica do PDE2002 (ver Inciso II, Seção I, Capítulo III). Espera-se de um PPA o acompanhamento e materialização da ação. No indicador consta apenas "parques implantados";
- "canalizar/outros córregos": essa ação genérica também estava presente no PPA2002-2005. Dessa vez, o seu indicador é um pouco melhor por contabilizar córregos canalizados, mas a ação não é tangível uma vez que não se diz onde ou quais córregos serão canalizados.

As ações das subáreas Intervenção Urbana e Ações Preventivas e Emergenciais estão contidas, em sua maioria, no PDE2002 . Obedecem a uma das seguintes ações estratégicas do Plano Diretor: "desassorear/limpar/manter/sistema de drenagem" (Inciso IV, Subseção IV, Seção I, Capítulo III) e "garantir/inclusão/controle de carga difusa" (Inciso VI, Subseção I, Seção II, Capítulo III)

Se por um lado, o diagnóstico do PPA2006-2009 evidencia problemas de gestão orçamentária, após a análise de suas ações estratégicas, constata-se que seus esforços se voltam para ações de zeladoria urbana, ainda que predominantemente atenda ao PDE2002.

PPA2010-2013

Dos PPAs analisados nesta pesquisa, o PPA2010-2013 é o plano plurianual que contém o maior número de ações estratégicas.

Presente no escopo de lei do plano, suas ações estratégicas foram organizadas nos seis eixos originários do Programa de Metas instituído pelo art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo. São elas: cidade de direitos, cidade sustentável, cidade criativa, cidade de oportunidades, cidade eficiente e cidade inclusiva. Cada eixo é composto por programas que, por sua vez, contém as ações estratégicas.

Ainda no escopo de lei, uma novidade em relação aos anos anteriores é o fato de cada programa contar "preferencialmente, com sistema informatizado para apoio ao gerenciamento e acompanhamento pelos diversos interessados"[120], embora um endereço eletrônico não tenha sido divulgado.

Diferente dos planos anteriores, o PPA2010-2013 apresenta poucas ações genéricas. Em sua maioria, as ações estão bem delimitadas e com indicadores tangíveis[121]. As ações estratégicas relativas à habitação, cujo enfoque dado foram urbanização de favelas e requalificação do centro, relacionam-se com o PDE2002.

Entretanto, com exceção da drenagem urbana, o mesmo não pode ser dito sobre as ações relativas a saneamento ambiental, pois uma parte das ações sobre resíduos sólidos e, especialmente, recursos hídricos não se articulam com o PDE2002. Isso se deve ao fato deste ter pouco discorrido sobre certas variações dos temas mencionados no PPA2010-2013.[122]

Na época em que o PPA2010-2013 foi elaborado, já estava vigente o Plano Municipal de Habitação de 2009. Em outras palavras, o PPA2010-2013 deve observar, além do PDE2002, as ações estratégicas do PMH2009.

Apesar das ações estratégicas relativas à habitação do PPA2010-2013 observarem o PDE2002, não se pode concluir o mesmo a respeito da articulação com o PMH2009. Isso se deve ao fato de muitas de suas ações proporem a integração da questão habitacional com outros temas e programas. Nesse sentido, o PPA2010-2013 trata a questão habitacional individualmente.

Tabela 4 – Comparação entre as Ações do PPA2010-2013 e do PMH2009

Articulação entre as Metas de Gestão do Plano Municipal de Habitação (PMH2009) e o PPA2010-2013	
Ações do PMH2009	**Consta no PPA2010-2013? Onde?**
Plano de Ação Integrada Região Norte	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação de parques lineares	**Não** consta. Há ações previstas para a Borda da Cantareira de proteção ambiental, mas nenhuma ação sobre programas habitacionais.

[120] Parágrafo 3º, Inciso IV, Art. 4 da Lei 15.090 de 29 de dezembro de 2009 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2010/2013.

[121] Por exemplo, a ação "implantação de parques lineares (Programa 100 Parques)" do Programa 1210 – Cidade mais Verde prevê a criação de parques segundo um programa elaborado pela Secretaria do Meio Ambiente de aumentar as áreas verdes disponíveis da cidade.

[122] Nenhuma das ações estratégicas do PDE2002 trata da preservação dos recursos hídricos. Portanto, as ações do PPA2010-2013 sobre esse tema não se articulam com o plano diretor justamente pelo fato deste não as mencionar.

Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Idem
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	**Parcialmente.** Não especifica onde e o LIMPURB não é mencionado, mas consta uma ação de implantação de coleta voluntária de materiais recicláveis.
Plano de Ação Integrada Região Leste	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação do Parque Linear da Várzea do Tietê	**Não** consta. Há uma ação que prevê a implantação de parques urbanos na Várzea do Tietê, mas nenhuma menção sobre programas habitacionais.
Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Idem.
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	**Parcialmente.** Não especifica onde e o LIMPURB não é mencionado, mas consta uma ação de implantação de coleta voluntária de materiais recicláveis.
Plano de Ação Integrada Região Sudeste	
Integrar/Programas habitacionais com a implantação da OU Águas Espraiadas/Vila Sônia	**Sim.** Há uma ação bastante clara e direta: urbanização de favelas/ OU Águas Espraiadas.
Estabelecer/Minimizar/obras de macrodrenagem do Córrego Pirajussara e dos assentamentos existentes	**Parcialmente.** Há uma ação que prevê a implantação de um reservatório de regularização para o Córrego Pirajussara, embora os assentamentos existentes não são mencionados.
Estabelecer/Minimizar/Interferência das obras do monotrilho e dos assentamentos existentes	**Não** consta. O PPA não faz nenhuma menção a minimização das interferências das obras.
Plano de Ação Integrada Região Mananciais	
Estabelecer/Ação preventiva/ Ocupação de novas áreas na região	**Sim**, há ações que mencionam o programa Mananciais e ações de monitoramento e intervenção na orla da Guarapiranga/Billings.
Incentivar e estimular/Educação ambiental/vínculo entre a população e os mananciais para preservação	**Não** consta. Há incentivos para campanhas de coleta seletiva, limpeza de caixa da água, ruídos e ações contra inundações, apenas.
Plano de Ação Integrada Região Centro	
Não tem diretrizes. Segundo o PMH2009, é a região menos precária e grande parte das poucas favelas existentes na região estão nas marginais. Por isso mesmo, integram o Programa Marginais, do Governo Estadual em parceria com o Governo Municipal. **Porém, o PPA 2010-2013 traz uma série de ações que buscam revitalizar essa região através do programa Ação Centro em parceria com o BID.**	

Fonte: Própria (2018).

As ações do PMH2009 “Integrar/Programas habitacionais com a implantação da OU Águas Espraiadas/Vila Sônia” e “Estabelecer/Ação preventiva/ Ocupação de novas áreas na região” correspondem as seguintes ações do PPA2010-2013:

“urbanização/favelas/OU Água Espraiada”,

“programa/mananciais”,

"implantação/ações/Borda da Cantareira",
"monitoramento/por imagens/APAs/Guarapiranga/Billings"
"intervenções/recuperação ambiental e urb./orla/Guarapiranga/Billings"

É bastante curioso o fato de o PMH2009 não elaborar ações estratégicas para a região Centro por considerá-la a menos precária de todas das cinco regiões listadas. Por sua vez, o PPA2010-2013 não só traz ações estratégicas muito bem delimitadas para a região Centro como as integra em um programa específico sob o título "Programa 1310 - Fortalecimento/Requalificação do Centro – BID". Esse programa, "Ação Centro", é financiado inclusive pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que liberou um empréstimo de 100 milhões de dólares em 2008[123].

RESULTADOS DA PESQUISA

Como síntese dos trabalhos de pesquisa realizados e apresentados no tópico anterior, constatou-se que os planos predominantemente não se relacionam entre si.

O PDE2002 possui ações estratégicas que ora deveriam integrar um Plano Plurianual, ora deveriam ser diretrizes. Respectivamente, ora indicam especificamente o lugar onde a ação deveria ser executada, ora ações tão gerais que não possibilitam um encaminhamento concreto para detalhamento posterior no Plano Plurianual. Em outras palavras, são ações tão genéricas que qualquer ação elaborada em seguida pelo Plano Plurianual subsequente estaria contida no PDE2002.

O PDE2002 observa o PPA2002-2005 nas ações relativas a drenagem, resíduos sólidos e produção de habitação popular apenas. Os temas do verde não foram abordados, ainda que no PPA2002-2005 constasse somente duas ações sobre o assunto. Somado ao problema de redação das ações, o PDE2002 prioriza alguns tópicos em detrimento de outros que deixaram de serem abordados. Por exemplo, há diversas ações sobre legislação e encaminhamento de planos e, reiterando, nenhuma sobre o verde.

Essa inconsistência reaparece no PPA2006-2009 e PPA2010-2013. No geral, muitas das ações estratégicas dos PPAs mencionados não estão contidas no PDE2002, pois este não discorreu sobre o tema.

Houve uma significativa melhoria na utilização técnica do PPA como instrumento de planejamento. No decorrer do tempo, a agregação das demandas e metas (sugerida pela LOM) foram adquirindo maior consistência entre si. Por outro lado, permeia em todos os PPAs analisados uma generalização da descrição das ações e suas metas físicas. Isso leva ao impedimento do acompanhamento dos resultados que as ações estratégicas pretendem alcançar.

Há também inconsistências entre o PMH2009 e o PMSB2010 em relação ao PDE2002, pois ambos os planos trazem ações que, em sua maioria, não estão presentes no PDE2002. Essa constatação nega a expectativa de que as ações do PMH2009, PMSB2010 e PDE2002 seriam idênticas ou ainda, complementares, tendo em vista a necessária articulação de todas essas ações no território municipal.

Do ponto de vista do orçamento, enfatiza-se a importância do estudo conjunto do planejamento urbano e do planejamento orçamentário, uma vez que a maneira como

[123] Fonte: < https://exame.abril.com.br/economia/bid-libera-100-milhoes-para-revitalizar-centro-de-sp-m0074372/ >, matéria do dia 09 de outubro de 2008. Acesso em: 16/12/2017.

as ações são redigidas e encaminhadas impactam diretamente na previsão segura do orçamento dessas medidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante ressaltar que a pesquisa foi feita comparando instrumentos de planejamento orçamentário (PPA/LOA/LDO) e planejamento urbano (PDE). No entanto, o município de SP, desde 2008, conta também com o Plano de Metas, cujo objetivo é ser um instrumento de planejamento e gestão que ajuda o Poder Público Municipal na definição das prioridades e ações estratégicas do governo vigente pelos próximos quatro anos.

Se por um lado o Plano de Metas permite um acompanhamento mais transparente das ações por ser um processo participativo por outro lado, enfraquece o PPA e LDO como instrumentos de planejamento, uma vez que ambos exercem a mesma função de definição das prioridades e ações do governo.[124]

Com a metodologia desenvolvida nessa pesquisa, uma próxima etapa possível seria analisar o PPA2014-2017, o PDE2014 e o PMH2016 para concluir o estudo de verificação da concordância entre os planos. Posteriormente, a pesquisa poderia verificar como as ações estratégicas foram concretizadas no planejamento orçamentário através do estudo das LDOs e LOAs de cada um dos PPAs aqui mencionados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª edição.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

[124] A instituição do Plano de Metas no município de São Paulo, em 2008, torna as relações entre os planos existentes ainda mais dispersa e menos concisa. O risco existente é que o Plano de Metas se torne apenas mais um item na complexa agenda do Poder Público Municipal a ser reproduzido, sem o questionamento da sua real função.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano diretor estratégico. Diário Oficial do Município, São Paulo, 13 maio, 2004. Suplemento especial.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Institui o Plano diretor estratégico.

GIACOMONI, J. Orçamento público. São Paulo, SP: Atlas, 17ª edição, 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana; PINTO, Sol Garson Braule. Finanças públicas. Elsevier Brasil, 2015.

MATUS, Carlos. Política, Planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo: Brasiliense, 1972.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-244.

A DERROTA DO DIREITO À CIDADE: EFEITOS DA LEI 13.465/17 NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Betânia de Moraes Alfonsin

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professora da Faculdade de Direito da FMP e Coordenadora do Grupo de Pesquisa em direito à cidade da FMP.

Débora Carina Lopes

Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR - UFRGS. debora_carina@yahoo.com.br

Helena Boll Corrêa

Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Pedro Prazeres Fraga Pereira

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. pedropfpereira@gmail.com

Marco Antônio Rocha

Mestrando em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP e Mestre em Ciência da Computação pela UFRGS. mrocha018@gmail.com

RESUMO:

O artigo analisa o novo modelo de Regularização Fundiária Urbana adotado pela Lei 13.465/17, demonstrando a ruptura paradigmática ocorrida em relação ao paradigma anterior consagrado pelo Estatuto da Cidade. A passagem de um modelo que priorizava o direito à cidade e a função social da propriedade para outro que privilegia a mera titulação e a função econômica da terra é desvelada a partir da análise comparativa de vários dispositivos legais. A pesquisa, realizada utilizando o método dialético, conclui que o Brasil, com tal alteração no marco legal da terra, insere-se em um movimento internacional de financeirização da moradia, impondo uma derrota ao direito à cidade no primeiro país do mundo que o positivou em sua ordem jurídico-urbanística.

Palavras chave: Regularização Fundiária. Direito à cidade. Direito à moradia.

INTRODUÇÃO

No bojo de uma série de reformas aprovadas pelo Congresso Nacional após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, destaca-se a Reforma do Marco Legal da Terra, consolidada pela Lei nº 13.465/17. Inicialmente apresentada sob a forma de Medida Provisória, a lei em questão modificou quatro regimes fundiários brasileiros, contendo disposições que alteram a regulação das Terras da Amazônia, das Terras pertencentes à União, da regularização fundiária rural e da regularização fundiária urbana.

Este artigo apresenta uma análise da Lei nº 13.465/17 restrita à parte em que altera a legislação precedente sobre regularização fundiária urbana, apresentando uma retrospectiva histórica da política em questão, a fim de demonstrar a ruptura operada pela nova lei com o paradigma de regularização fundiária plena, adotado pelo país desde a Constituição de 1988 e, de forma ainda mais enfática, após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. A pesquisa tem inequívoca relevância em um momento em que, internacionalmente, os movimentos operados pelo mercado imobiliário deixam claro que a terra mudou de papel nos processos de urbanização desenvolvidosno marco do sistema econômico capitalista, passando a ser vista especialmente como reserva de valor. A presente investigação debruçou-se, então, sobre o seguinte problema de pesquisa: Em que medida a Lei nº 13.465/2017 promove uma ruptura em relação ao paradigma de regularização fundiária consagrado pela ordem constitucional e legislação regulamentadora, representando um retrocesso jurídico e social e institucionalizando o ingresso do país em um processo global de financeirização da terra e da moradia?

Além de analisar a questão da duvidosa constitucionalidade de uma série de dispositivos e de instrumentos introduzidos pela Lei nº 13.465/17, o presente artigo tratou de examinar as novidades na política de regularização fundiária a partir do método dialético. Tal método de abordagem mostrou-se extremamente fértil para a investigação, uma vez que o objeto pesquisado emerge como antítese perfeita do modelo de regularização fundiária anteriormente adotado pelo país (tese), permitindo que a análise identificasse as contradições presentes nessa transição paradigmática, bem como fossem captadas as tendências e movimentos colocados pelas tensões próprias desse particular momento histórico. A grande vantagem do método dialético, segundo um estudo clássico de Lefebvre (1969), é que ele aumenta as exigências de rigor analítico,

permitindo que se investigue a fundo cada uma das partes (polos dialéticos) sem perder de vista a totalidade, a interpenetração e o choque dos contrários que leva a uma compreensão mais profunda do objeto pesquisado (síntese). A adoção de tal metodologia nesta pesquisa contribuiu amplamente para o desvelamento do que ocorreu no Brasil com a substituição da Lei nº 11.977/09 pela lei 13.465/17.

No presente artigo, então, são inicialmente contrastados dois paradigmas internacionalmente reconhecidos de regularização fundiária: o modelo de regularização fundiária plena, outrora adotado pelo Brasil, e o modelo que enfatiza a titulação das famílias possuidoras, com ampla difusão internacional a partir da experiência peruana.

Na sequência são analisadas as questões de fundo envolvidas nesses paradigmas divergentes, muito especialmente para situar os distintos direitos prioritariamente tutelados em cada um deles. Nesta sessão, os polos analíticos considerados serão, de um lado, o direito à propriedade (promovido pela Lei nº 13.465/17) e, de outro, o direito à cidade (promovido pela Lei nº 11.977/09), buscando-se identificar as características distintivas de cada um.

Entrando na discussão sobre as principais mudanças legais, são contrastadas as modalidades de regularização fundiária propostas na Lei nº 13.465/17 (a saber, a Regularização Fundiária de Interesse Social –REURB-S e a Regularização Fundiária de Interesse Específico - REURB – E), anotando-se suas peculiaridades. Pretende-se, assim, identificar nesses polos dialéticos a forma com que o legislador tratou o problema da irregularidade na ocupação do solo urbano no país, bem como salientar as conexões internas do novo modelo e as consequências que dele decorrem.

Buscando identificar a forma como a nova lei inseriu a política de regularização fundiária nos processos de planejamento urbano, muito especialmente nos planos diretores, é apresentado o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social, um instrumento de zoneamento adotado no paradigma de regularização fundiária plena como elemento central da estratégia da política pública. Tal modelo contrasta claramente, como se verá,com a facultatividade/discricionariedade que a adoção desse instrumento assume no procedimento adotado pela Lei nº 13.465/17.

Trabalhando com fontes documentais, como a lei aprovada e com a análise das três Ações de Inconstitucionalidade[125] propostas junto ao Supremo Tribunal Federal questionando a Lei nº 13.465/17, foi possível suprir a ainda escassa literatura sobre o tema. As conclusões do estudo, apresentadas ao final do artigo, demonstram a correção da hipótese de trabalho que orienta a investigação: o Brasil alterou não apenas a legislação aplicável aos processos de regularização fundiária, mas promoveu uma ruptura paradigmática com a política pública que vinha sendo desenvolvida no país sob o marco legal proveniente do tripé Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/09. (BRASIL, 1988; 2001; 2009). Tal ruptura representa, ademais, o ingresso do Brasil em um movimento internacional de financeirização da terra e da moradia nas áreas urbanas, como se demonstrará no curso deste trabalho.

[125] As ações de Inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/17 foram propostas pela Procuradoria Geral da República (ADI nº 5771), pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (ADI nº 5883) e pelo Partido dos Trabalhadores (ADInº 5787). (BRASIL, 2018a; 2018b; 2018c)

PARADIGMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: REGULARIZAÇÃO PLENA X TITULAÇÃO

A América Latina constituiu um interessante laboratório de gestão urbana, oferecendo um repertório de soluções político-jurídicas na tentativa de regularização desses espaços informais de produção da cidade.Cabe ressalvar, tomando de empréstimo formulação de Pedro Abramo, que a noção de informalidade não é aqui utilizada como um conceito analítico, mas como termo meramente descritivo, capaz de abarcar toda e qualquer forma de utilização de bens fundiários ou imobiliários "à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno" (ABRAMO, 2007, p. 29). Com efeito, no que toca particularmente às políticas de regularização fundiária, as diferentes abordagens experimentadas no continente ao longo das últimas décadas podem ser sintetizadas em dois grandes paradigmas, baseados particularmentenas experiências peruana e brasileira.

O primeiro deles, levado a cabo no Peru dos anos 1990 sob o governo de Alberto Fujimori, está inteiramente inspirado nas formulações de Hernando De Soto, economista peruano que exerceu grande influência sobre os programas de regularização fundiária a partir da publicação de seu segundo livro, O Mistério do Capital (2001), que obteve ampla difusão internacional. Nessa obra, De Soto argumenta, em linhas gerais, que, com o processo de financeirização do capital e a consequente transformação da propriedade em ativo financeiro, as habitações informais representariam antes de tudo um "capital morto" (2000, p. 45), um recurso do qual os países periféricos estariam abrindo mão em prejuízo de suas economias nacionais. Nesse sentido, De Soto defende que a regularização dos títulos de propriedade poderia constituir uma alavanca – se não uma condição – para a expansão do mercado interno e o consequentedesenvolvimento desses países.Segundo o argumento, uma vez formalizados, taistítulos adquiririam liquidez e passariam a ser transacionáveis no mercado formal, ao qual a população de baixa renda poderia ser finalmente incorporada, tendo acesso a crédito formal, planos de financiamento e possibilidades de investimento.

Como se percebe, Hernando De Soto encara a questão da regularização de assentamentos informais a partir de um argumento essencialmente econômico, de incorporação de contingentes populacionais aos mercados formais, na esperança de que a inserção de novos atores financeiros dinamize e amplifique esses mesmos mercados[126]. Suas formulações, assim, deram azo a programas de regularização fundiária baseados em titulação massiva de habitantes informais, muito especialmente no Peru, transformados repentinamente em proprietários de bens fundiários e imobiliários. Com o acúmulo de experiências baseadas nesse modelo, as concepções de De Soto puderam ser submetidas a uma série de críticas respaldadas em avaliações de resultados, muitas delas demonstrando que o foco restrito à escrituração limitou a

[126]De Soto chegou a apresentar algumas projeções quantitativas a respeito dos valores que seriam mobilizados pelas políticas de escrituração e integração dos pobres urbanos ao mercado formal. Cf. em DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 45-50.

amplitude e os benefícios desse tipo de intervenção pública, deixando de atingir, ademais, a maioria dos resultados socioeconômicos projetados.[127]

O segundo grande paradigma, baseado na experiência brasileira, parte de compreensão bastante diferente a respeito das causas da informalidade na produção do espaço urbano e das correspondentes formas de abordá-la institucionalmente. Esse paradigma está inserido nos marcos da nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que redimensionou os contornos do direito de propriedade no sistema jurídico brasileiro. O novo marco legal deu expressa proteção constitucional ao direito à cidade (art. 182, *caput*), prevendo que o uso da propriedade urbana se dará "em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (art. 1º, parágrafo único, da lei 10.257/2001).

A partir deste paradigma, a regularização fundiária deixou de ser compreendida na perspectiva estreita da escrituração, alcançando uma abordagem integrada com foco na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores informais. Mais do que regularização jurídica dos lotes, tais intervenções passaram a ser encaradas em dimensões múltiplas,tendo sempre por meta a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos. Nesse marco jurídico, para dar conta dessas diferentes dimensões que compõem a regularização fundiária, estaseria melhor definida como:

> [...] um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente,objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 1997, p. 24) p. 2938

A possibilidade de a administração pública trabalhar com essa abordagem ampla e integrada de regularização fundiária depende, invariavelmente, da forma com que o ordenamento jurídico harmoniza o instituto da propriedade com o feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, especialmente o direito à cidade e à moradia adequada. Como se demonstrará no capítulo seguinte, a Lei nº 13.465/17 subverteu o equilíbrio com o qual o ordenamento jurídico brasileiro relacionava o direito de propriedade e o direito à cidade, com implicações imediatas na forma de se compreender e praticar o instituto da regularização fundiária.

DIREITO À PROPRIEDADE (LEI Nº 13.465/17) VERSUS DIREITO À CIDADE (LEI Nº 11.977/09)

Como já se fez referência, a Constituição de 1988 inaugurou um novo marco jurídico-urbanístico no Brasil. O documento dedicou (i)capítuloexíguo, mas essencialà política urbana (arts. 182 e 183), (ii) vinculou compulsoriamente a propriedade ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII), e ainda (iii) recepcionou Emenda

[127] Para um apanhado sumário das críticas desenvolvidas às formulações de De Soto e aos programas de regularização fundiária que as tomaram por referência, cf. FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

Constitucional nº 26/2000. (BRASIL, 1988). Reconhecendo a moradia como direito social fundamental (art. 6º, caput), o Brasil forjou escalada rumo à consolidação do direito à cidade, inserindo no ordenamento jurídico pátrio a compreensão ampla e relacional da propriedade como aspecto integrante, e não isolado, da ordem jurídico-urbanística.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, consagrou relevantes instrumentos para efetivação da regularização fundiária urbana, possibilitando a sua inserção, enquanto política pública, na realidade da população brasileira. Dentre o extenso rol de ferramentas previstas no Capítulo II daquele diploma, destinado à operacionalização desta política pública, estão: o plano diretor, a gestão orçamentária participativa, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão de uso especial para fins de moradia, o referendo popular e o plebiscito.

Com a positivação destes e outros institutos (políticos, jurídicos e tributários), o Estatuto da Cidade ampliou, de forma absolutamente inovadora, as perspectivas da regularização fundiária –compreendida como parte essencial da política urbana. Isso porque buscou atrelar sua realização à participação popular, à observação das peculiaridades locais e à destinação do solo para fins sociais – reconhecendo carências das populações vulneráveis e, inclusive, prevendo sobrecarga tributária para especuladores da terra urbana.

O ápice dessa construção direcionada à consagração do direito à cidade foi alcançado, em termos normativos, no ano de 2009, com o signo da Lei n° 11.977. (BRASIL, 2009). A inovação legislativa contribuiu para o desenvolvimento deuma compreensão bastante ampla da regularização fundiária, tendoinvariavelmente por foco a efetivação do direito à cidade –com a elaboração de normas e a formulação de políticas públicas consentâneas a tal fim.

A partir de tal compreensão, com efeito, pretendeu-se identificar e enfrentar as mazelas crônicas e estruturais que compõem o quadro urbano brasileiro – tais como a degradação ambiental, a ausência de arenas de debate público sobre a constituição da cidade, a formação desenfreada de guetos urbanos (em favelas e “condomínios fechados”) e o privilégio do automóvel em detrimento do transporte coletivo. Nesse cenário, os instrumentos jurídico-urbanísticos foram sendo gradualmente direcionadas à promoção do acesso à cidade – a seus equipamentos e serviços – e à correlata busca pelo bem-estar da coletividade humana que habita os espaços urbanos brasileiros.

A busca pela efetivação do direito à cidade, portanto, consagrada em diversas disposições da ordem jurídica brasileira, superou os limites estreitos do direito individual de propriedade no tratamento jurídico conferido à questão da moradia. Esse condicionamento do direito de propriedade frente aos demais direitos e deveres ligados à ordem urbana obteve impacto direto nas políticas públicas de regularização fundiária.Isto é, preocupado com questões substanciais, para além da titulação da terra, o ordenamento jurídico brasileiro recomendava intervenção pública pluridimensional[128], com foco na regularização de assentamentos, na ordenação do espaço por meio da

[128] Ver, a respeito da pluridimensionalidade de tal política pública após a Constituição de 1988: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

apresentação de estudo de viabilidade urbanística, na melhoria das condições de habitabilidade em comunidades pobres, nos investimentos em espaços públicos, na circulação interna, na equalização do tamanho dos lotes, redistribuição das casas, reconstrução dos imóveis deteriorados, bem como preservação de equipamentos públicos e do meio ambiente.

A experiência jurídica brasileira, enfim, elevou a regularização fundiária à condição de principal política habitacional brasileira após a Constituição de 88. Com a promulgação da Lei 13.465, em dezembro de 2017, no entanto, o Brasil viu sua caminhada reposicionada a partir de outro ponto de vista, que orienta seus passos em direção oposta àquela que vinha trilhando nas últimas décadas. Em breve síntese, a nova legislação altera enorme gama de normas que versam sobre a questão da terra no Brasil.

O traço mais marcante desse novo desenho legislativo parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade. A consequência imediata é a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil.

No âmbito mais específico da regularização fundiária, que interessa particularmente a este trabalho, não há como deixar de reconhecer a semelhança do novo padrão de regulação brasileiro com o modelo peruano concebido por Hernando De Soto. Note-se a ponderação realizada pelo Procurador-Geral da República, no âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5771, movida justamente em face da Lei nº 13.465/2017:

p. 2940

> Distancia-se do comprometimento dessas metas (direito à moradia adequada). Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando à satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a "grilagem") e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais"[...]. Perda de patrimônio público, aumento da concentração de terras nas mãos de poucos. (, BRASIL, 2018, p. 26).

Como se percebe, a regulação normatizada pela Lei nº 13.465 implementa uma matriz de regularização fundiária que, embora nova no Brasil, é velha conhecida em outros países latino-americanos. Trata-se de um modelo de regulação em que a propriedade é destacada do contexto urbano, passando a ser individualizada e tratada tão somente como uma mercadoria, um ativo a ser livremente transacionado no mercado formal. (BRASIL, 2017).

Esse foco restrito à titulação, como já demonstrado pelo exemplo peruano, certamente otimiza o ingresso e o fluxo de ativos financeiros no mercadoimobiliário, mas ao preço de produzir um urbanismo especulativo com limites cada vez menores na ordem jurídica nacional. Não parece ser outro, ademais, o objetivo da nova legislação ao reclamar maior eficiência aos processos de regularização dos assentamentos informais.

A REURB-S E A REURB-E

A essência da matriz de regulação inaugurada pela Lei 13.465 pode ser percebida pelas disposições relativas à regularização fundiária. O diploma trata deste instituto em vários de seus dispositivos (art. 9º., caput; art. 11, I; Capítulo III; dentre outros), e são igualmente múltiplos os pontos em que altera significativamente o padrão anterior de regulação. Para os fins deste trabalho, convém chamar a atenção, desde logo, para a alteração altamente simbólica operada sobre o próprio conceito de regularização fundiária. Para que se possa contrastar mais claramente as definições adotadas antes e depois da promulgação da Lei nº 13.465, exibe-se o seguinte quadro comparativo.

Quadro 01- Comparação de conceito de regularização fundiária entre leis brasileiras.

Lei nº 11.977/09	Lei nº 13.465/17
Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à **regularização de assentamentos** irregulares e à **titulação de seus ocupantes**, **de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**(grifo acrescentado)	Art. 9o. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais **destinadas à incorporação dos núcleos urbanos** informais ao ordenamento territorial urbano e à **titulação de seus ocupantes.** (grifo acrescentado)

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

A nova definição transparece de maneira cristalina o já referido paradigma da titulação, fortemente criticado a partir dos resultados que apresentou sobretudo na experiência peruana. Ao invés de conceber a regularização fundiária como um instrumento a serviço da política urbana, constitucionalmente orientada pelos valores das funções sociais da cidade e pela garantia do bem-estar dos habitantes, tal instituto passa a assumir a forma de uma medida estritamente registral.

Ao afastar-se do núcleo do programa constitucional relativo à política urbana, a nova feição da regularização fundiária brasileira sinaliza para uma tentativa de intensificação do processo de mercantilização das cidades. Tal impressão é reforçada pelas alterações subsequentes operadas sobre o instituto. A Lei nº 13.465 passa a prever duas modalidades de regularização fundiária (Reurb): (i) Reurb de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda (art. 13, I); e (ii) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II). (BRASIL, 2017).

As razões para que o legislador tenha incluído duas modalidades de Regularização Fundiária na lei, abrangendo duas situações distintas, já estavam presentes na Lei nº 11.977e finca raízes na história do país. Embora a maior parte dos assentamentos irregulares em áreas urbanas tenham sido produzidos por população de baixa renda, é notório o fato de que também a população de maior renda produz irregularidades urbanísticas, tais como aprovação de “condomínios fechados” que

burlam a Lei nº 6766, apropriação privada de orla marítima, abrangendo a ocupação de terrenos de marinha e cercamento de praias, bem como a apropriação de áreas públicas por mansões e loteamentos irregulares. (BRASIL, 2009; 1979).

Considerando esta realidade, a lei anterior já havia introduzido duas modalidades de regularização fundiária: (i) a regularização fundiária de interesse social, destinada à população de baixa renda, prioritária no modelo anterior, inclusive porque a regularização de tais assentamentos é indicada como **diretriz** da Política Urbana no Estatuto da Cidade[129]; (ii) a regularização fundiária de interesse específico, que dependia de um juízo discricionário do Poder Público acerca da conveniência e oportunidade em promover tal regularização, inclusive considerando a situação sócio econômica dos ocupantes, dotados de capacidade econômica para adquirir solo urbano no mercado imobiliário formal e não em estado de necessidade.

Ocorre que, na Lei 13.465/17, essa origem histórica e os critérios que promoveram a distinção se perderam, e a previsão das duas modalidades de regularização fundiária surgiu entrelaçada a outro instituto introduzido pela nova legislação, a chamada "legitimação fundiária" – disciplinada no Título II, Capítulo II, Seção III, do diploma –, concebida como uma forma de aquisição originário do direito de propriedade, a exemplo do que ocorre com a usucapião. O texto legal define tal instituto, ademais, como um "instrumento de regularização fundiária", ao lado de tantos outros previstos no art. 15 – como a já mencionada usucapião, a desapropriação e a legitimação de posse. Para os limites deste trabalho, no entanto, pretende-se chamar a atenção para um tópico especialmente grave, na previsão inscrita no art. 23, § 1º, onde se estabelecem as condições para concessão de legitimação fundiária nos casos de Reurb de interesse social (Reurb-S). Dispõe o seguinte o texto legal:

> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.
> § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:
> I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
> II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

[129]Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
[...]
XIV – regularização fundiária e urbanização de **áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (BRASIL, 2001, grifo nosso).

> III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. (grifo nosso)

Como se infere, o dispositivo trata de uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade – incidindo inclusive sobre imóveis públicos – conferido por decisão discricionária do Poder Público. O que chama a atenção no texto transcrito, no entanto, é que ele estabelece para a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) uma série de requisitos que não estão presentes na outra modalidade (Reurb-E), na qual não se caracteriza interesse social. Em outras palavras, a legislação grava com condições mais rigorosas a legitimação fundiária voltada às pessoas de baixa renda do que aquela voltada à população em geral. Tem-se, assim, um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida.

É imediata e intuitiva a conclusão de que o dispositivo em questão já nasce eivado de inconstitucionalidade, contrariando especialmente os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

A ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)

Um dos temas que revelam a alteração do paradigma da Regularização Fundiária é o instrumento clássico de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A ZEIS é um instrumento urbanístico voltado para gravação de vazios urbanos bem localizados – e, de preferência, com infraestrutura urbana –para aplicação de projetos habitacionais direcionados à população de baixa renda. Este instrumento deve ser utilizado em núcleos urbanos irregulares para integração definitiva destes à cidade formal, constituindo, portanto,também um instrumento de regularização fundiária. De acordo com Rolnik e Santoro (2014), na primeira hipótese de utilização são conhecidas como “ZEIS de vazios” e, na segunda, são chamadas de “ZEIS de regularização”. Para que sejam válidas, as ZEIS precisam estar regulamentadas ou no Plano Diretor Municipal ou em lei municipal específica, e oscritérios e prioridades de localização e população devem estar claramente definidos.

A ZEIS tem como objetivo garantir o acesso à terra urbanizada, isto é, estabelecer parâmetros urbanísticos especiais de controle do uso e ocupação do solo. Em alguns casos de ZEIS de regularização, ademais,estes parâmetros urbanísticos já estão consolidados pelos moradores. O instituto da ZEIS pode ser definido, Segundo Reis e Brito (2017, p.29),como“um instrumento que faz cumprir a função social da propriedade, uma vez que, assegura a permanência de famílias de baixa renda nas áreas em que exercem seu direito à moradia, ainda que em condições precárias”.

Nessa conformidade, as ZEIS garantem aos mais pobres a moradia servida por equipamentos e evita por parte das incorporadoras a especulação sobre a terra, entendida como “o processo de elevação dos lucros nas transações imobiliárias produzido artificialmente, por abuso ou desuso do direito de edificar” (FERRARI, 2004, p. 148). Portanto, a retenção de terras, quando não controlada, é a garantia da expansão das atividades das incorporadoras, que acreditam que terra bem localizada ocupada por

população de baixa renda não cumpre a missão de ser o mais rentável possível. Trata-se, mais uma vez, da financeirização da terra, processo no qual o relevante é saber qual a capacidade de retorno do capital investido. Desde a promulgação do Estatuto da Cidade, contudo, os municípios dispõem das ZEIS para intervirem no processo de mercantilização do solo, de modo a ampliar o acesso à terra para populações de baixa renda.

Enquanto instrumento de regularização fundiária, a ZEIS foi introduzida na Lei Federal nº 11.977/2009, cujo capítulo III tratou do então modelo brasileiro da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Baseado em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, foi um avanço no que tange ao direito à cidade.O instrumento cumpria, na legislação anterior, vários papéis, dentre eles o de flexibilizar o regime urbanístico aplicável aos assentamentos a serem regularizados, de forma a acolher o processo real de produção social do habitat *vis à vis* as regras técnicas do Plano Diretor para a região. A exemplo de outros institutos jurídico-urbanísticos, a consolidação da ZEIS no zoneamento da cidade, como instrumento de regularização fundiária, também ficou ameaçada a partir da Lei nº 13.465/2017. Dezesseis anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, o novo marco legal brasileiro de regularização fundiária trouxe fragilidade quanto à garantia do direito à cidade, uma vez que deixou facultativa a aplicação do instrumento. Essa possibilidade de instituir ou não zonas especiais passou a ficara critério dos municípios, o que causa uma inconstância na aplicação desse instrumento, já que é questionável quando os municípios devem definir no zoneamento urbano essas áreas especiais. Neste quadro, revela-se a exclusão social através da regulação urbana, devido àausência degarantia de permanência da população pobre.

Numa breve análise das duas leis brasileiras que instituíram modelos de Regularização Fundiária no Brasil, temos o que segue quanto às ZEIS:

a) Quanto à sua definição

A definição de ZEIS na Lei nº 11.977se encontra nas disposições preliminares, ao passoque na Lei nº 13.465 está localizada na seção das disposições gerais. Note-se que a primeira tem urgência em definir zona especial de interesse social, e ainda utiliza a palavra 'moradia', que, não por acaso, deixava evidente o uso do solo, o que na Lei nº 13.465 não acontece. (BRASIL, 2009; 2017)

Quadro 02- Definição de ZEIS. Comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária.

Definição de ZEIS		
Lei Federal n°	**11.977/2009**	**13.465/2017**
Localização do artigo na lei	Capítulo III; Seção I; Disposições Preliminares; Art.47; Inciso V	Capítulo II; SeçãoI; Disposições Gerais; Art.18; Parágrafo 1°:

Descrição	"Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal,destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo". (grifo acrescentado)	Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo". (grifo acrescentado)

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

b) Condicionantes para a regularização fundiária de interesse social (Lei nº 11.977/2009) X Condicionantes para REURB – S (Lei nº 13.465) (BRASIL, 2017)

O artigo 47 da lei 11.977previaque a regularização de interesse social deveria ser realizada em áreas gravadas como ZEIS, esta prerrogativa para o planejamento urbano era a garantia da permanência das famílias no local onde se encontravam. (BRASIL, 2009). De acordo com Souza (2013, 297), "devem ser esgotadas todas as possibilidades de manutençãoda população em sua localização original, para evitar que sofram transtornos de várias ordens, como o afastamento dos locais de trabalho." Já a Lei nº 13.465, em seu artigo 18, caput, considera que a regularização fundiária não está condicionada à gravação de zonas especiais, o que abre possibilidades de que incorporadoras e promotores de investimentos imobiliários "expulsem" essa população ao comprarem esses imóveis. (BRASIL, 2017).

Quadro03- Condicionantes de uso. Comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária.

Condicionantes para regularização de interesse social (reurb-S)		
Lei Federal n°	**11.977/2009**	**13.465/2017**
Localização do artigo na lei	Art.47; Inciso VII;Alínea b	Art.18;Parágrafo 2°:
Descrição	"Regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos de imóveis situados em ZEIS".	"A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS".

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

c) Necessidade da instituição de ZEIS nas áreas de ocupação por população de baixa renda (Lei nº 11.977) x Discricionariedadeda instituição de ZEIS nas áreas

de ocupação por população de baixa renda (Lei nº 13.465). (BRASIL, 2009; 2017).

No artigo 54 da revogada lei federal, o legislador informava que, para o projeto de regularização fundiária, os novos padrões urbanísticos específicos deveriam considerar osexistentes no local. Isto é, as famílias, por meio de suas moradias, já haviam predefinido os índices urbanísticos, o que favorecia a população moradora das áreas. A Lei nº 13.465/2017, ao contrário,trata como discricionária aaplicação de ZEIS na política de ordenamento territorial, permitindo que o capitalimobiliário interfira diretamente no processo de ocupação do solo urbano, promovendo uma "expulsão de mercado", processo já conhecido pela literatura sobre Política Habitacional e, segundo Rolnik, em franco desenvolvimento no mundo do todo.[130]

Quadro 04- Condicionantes de uso. Comparação entre leis de regularização

Determinada por lei ou facultativa		
Lei Federal n°	**11.977/2009**	**13.465/2017**
Localização do artigo na lei	Art. 54	Art.18
Descrição	“O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as viasde circulação e as áreas destinadas a uso público”.	“O município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território”.

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

Com a facultatividade da gravação de ZEIS no ordenamento do solo urbano, evidencia-se que o contexto habitacional da população pobre fica marcado pela vulnerabilidade, tornando-osalvos preferenciais de processos de exploração do solo por parte das incorporadoras. De acordo com Rolnik, a legislação urbana é:

> Completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua ‘invasão’ pelos pobres. Sua maior função é a construção de barreiras invisíveis para conter a

[130] Para conhecer dezenas de casos de despejos promovidos a partir da titulação de famílias antes possuidoras, em diferentes países, ver o relato de ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

> penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda da cidade (2015, p.186).

Após essa sucinta análise do instrumento urbanístico ZEIS dentro do antigo e do atual modelo de regularização fundiária no Brasil, revela-se o retrocesso no que tange ao planejamento urbano e à regulação urbanística. Retrocesso que pode serdefinido,nas palavras de Rolnik, como a "estruturação do espaço das elites que se inscreve de forma extremamente detalhada na legislação urbanística". (ROLNIK, 2015, p.186) Toda a construção da política urbana descrita na Constituição Federal (arts.182 e 183)e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, bem como pela revogada lei federal de regularização fundiária (11.977/2009), foram completamente desconsideradas pela lei federal 13.465/2017.

CONCLUSÕES

A análise da nova regulação da Regularização Fundiária Urbana brasileira, conduzida nesta investigação em uma abordagem dialética que contrastou o teor dos dispositivos da Lei nº 13.465 com o modelo anteriormente adotado pelo país, revelou uma profunda ruptura com a concepção de Regularização Fundiária Plena que era operada pelo Brasil desde a Constituição de 1988. A conclusão de que a nova lei não veio para somar à regulação existente, mas para inovar nos procedimentos e no próprio modelo de política anteriormente adotada, rompendo com a lógica do Estatuto da Cidade e da Lei nº 11.977,é construída a partir das seguintes constatações, retiradas da comparação empreendida entre os dois marcos:

- A política deixa de ter o atendimento do direito à cidade como objetivo central, abandonando o compromisso com a urbanização das áreas irregularmente ocupadas e reduzindo esforços para ater-se à mera titulação, convertendo posses em títulos de propriedade plena em grande escala, colocando a promoção do direito de propriedadecomo o resultado almejado pela Lei nº 13.465.

- Articulada à conclusão anterior, verifica-se a substituição dos esforços para garantir a função social da propriedade pela supremacia da função econômica da terra, convertida em mercadoria dotada de notável liquidez no mercado de solo das grandes cidades.

- A Regularização Fundiária deixa de ser uma questão para o Planejamento Urbano das cidades, abandonando-se a ideia de garantir o gravame de Zona Especial de Interesse Social nas áreas em processo de intervenção, substituindo-a por uma faculdade do gestor público – o que pode, a médio prazo, facilitar processos de gentrificação das áreas regularizadas com apoio do Poder Público. O exercício de poder discricionário, em tal caso, implica na retirada de um importante mecanismo de proteção da segurança da posse das famílias moradoras das áreas regularizadas, em função de um regime urbanístico permissivo de construções voltadas às faixas de renda mais elevadas.

- A imposição de critérios de acesso à legitimação fundiária, nova forma de aquisição originária da propriedade, que apresentam-se como rigorosos para a população de baixa renda (REURB-S) e inexistentes para a população de maior renda (REURB-E), representa um privilégio incompatível com o modelo de Política Urbana

estabelecido pela Constituição Federal, que preconiza o combate às desigualdades e a erradicação da pobreza, e com o Estatuto da Cidade, que prioriza expressamente a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O conjunto de alterações promovidas pela lei 13.465 e aqui analisadas representa um duro golpe na Política Urbana brasileira, tornando-a facilitadora de processos de regularização fundiária que, ao invés de garantir o direito à cidade às famílias que ocuparam áreas para fins de moradia, pode acabar facilitando a progressiva expulsão da população de baixa renda das áreas centrais e de melhor localização no tecido urbano das cidades brasileiras. Tais mudanças representam um giro paradigmático no modelo praticado pelo Brasil, que era reconhecido na América Latina como uma política de regularização fundiária plena e dotada de instrumentos jurídicos e urbanísticos efetivos para assegurar a segurança da posse das populações moradoras das áreas objeto de intervenção. Há uma coerência desse novo modelo de regularização fundiária com as reformas ultraliberais que estão sendo postas em marcha no país. A conclusão de que o novo modelo de Regularização Fundiária facilitará a financeirização da terra e da moradia no Brasil, hipótese inicial dessa investigação, impõe-se como decorrência lógica da análise empreendida.

Um tal ajuste jurídico na Política Urbana Brasileira apresenta-se claramente alinhado com movimentos internacionalmente observados nos mercados imobiliários de outros países, dotando o Brasil de legislação capaz de facilitar a conversão da terra urbana em um ativo financeiro sem maiores entraves jurídicos. As muitas ações de inconstitucionalidade apresentadas no Supremo Tribunal Federal questionando o teor da Lei 13.465, muito particularmente no que diz respeito ao tema objeto deste artigo, demonstram que há, no país, uma consistente inconformidade com o teor da nova legislação – construída, vale lembrar, sem qualquer participação da sociedade civil e dos sujeitos coletivos que participaram da construção da ordem jurídico-urbanística brasileira. Espera-se que a mobilização da sociedade civil, das instituições e órgãos públicos que operam a Política Urbana e Habitacional brasileira, bem como dos/as pesquisadores que trabalham com o tema, seja capaz de alertar os poderes públicos, as comunidades beneficiárias das políticas de Regularização Fundiária e a própria academia para a gravidade das alterações introduzidas pela nova lei, sob apromessa de modernização da estrutura fundiária pátria. O presente artigo, enfim, buscou contribuir nesse esforço analítico, produzindo conhecimento capaz de desvelar a profundidade da derrota imposta ao direito à cidade no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [São Paulo], v. 9, n. 2, p. 25, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In:FERNANDES, Edésio (Org.).Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. BRASIL. Constituição (1988).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 jul. 2018.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Planalto, Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Planalto, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. Lei nº 11.977,de 7 de julho de 2009. Planalto, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Planalto, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771. Brasília, DF, 24 de julho de 2018a. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em: 16 mar. 2018.

¬¬_____. Superior Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787. Brasília, DF, 17 de outubro de 2018b. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5787&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2018c. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2016, Quito. Nova Agenda Urbana. Quito: ONU, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 11 ago. 2018.

DE SOTO, Hernando. O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Cambridge: Lincoln Instituteof Land Policy, 2011.

FERRARI, Celson. Dicionário de Urbanismo. São Paulo: Disal, 2004.

LEFEBVRE, Henri. Lógica Formal. Lógica Dialética. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

REIS, Ana Beatriz O.; BRITO, Vânia S. A efetividade das Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santarém-PA: o caso do bairro Área Verde.In: SOEIRO, Bruno (Coord.). Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel.; SANTORO, Paula F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras:trajetória recente de implementação de um instrumento de PolíticaFundiária.Lincoln Intitute,Cambrigde, MA, agostode 2014.Disponível em:<https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 27 jun.2018.

SOUZA, Marcelo L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 9.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

OCUPAÇÕES URBANAS E PRÁTICAS EMANCIPATÓRIAS: ESTUDOS SOBRE A APLICABILIDADE DO COMMUNITY LAND TRUST

Camila Diniz Bastos

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo UFMG
cdinizbastos@gmail.com

OBJETIVOS

O presente trabalho apresenta a experiência de implementação do instrumento urbanístico "Fideicomiso de la Tierra" nas comunidades de Caño Marín Peña em San Juan, capital de Porto Rico. O Fideicomiso é uma adaptação do instrumento norte americano Community Land Trust - CLT, e o caso foi escolhido como objeto de análise por se tratar da primeira vez em que o CLT é aplicado em um assentamento urbano já consolidado na América Latina. A partir da aproximação da prática porto riquenha, o trabalho se debruça sobre a possibilidade de aplicação do instrumento nas ocupações urbanas organizadas de Belo Horizonte, buscando demonstrar que as práticas espaciais já desenvolvidas pelos ocupantes em seu cotidiano e o trabalho realizado pelo movimento de moradia, são potencializadores para a efetividade do mesmo, podendo juntos, levar a uma prática pedagógica territorial.

O QUE MOVEU

A primeira ocupação urbana que eu pisei na vida foi a Dandara. Era 2011 e o chamado era para um mutirão de construção de um muro em uma disciplina da faculdade de arquitetura da UFMG que era conhecida por "obrigar os alunos a entrarem na favela". A ocupação, localizada no bairro Céu Azul, tinha pouco mais de um ano, mas as ruas já tinham nome e a praça já tinha banco e por ali brincavam algumas crianças. Eu não fazia a mínima ideia, dos reais significados, símbolos e imaginários que uma ocupação urbana trazia, mas foi ali que minha história com elas começou. As questões relacionadas a terra e propriedade caminharam ao meu lado nesses 7 anos de atuação nas ocupações urbanas, palpáveis - até demais - tanto no corpo vivido nos despejos e na consolidação diárias dos territórios, quanto nas salas frias das centenas de mesas de negociação do governo do Estado, cercada, sempre, por homens brancos.

Em 2017, tenho a oportunidade de retornar a Dandara enquanto técnica municipal[131] para elaboração de um Plano de Regularização Urbanística (PRU)[132] inaugurando um novo tipo de relação com esses territórios e levando a uma nova gama de questionamentos e contradições. Adentrar no mundo das ocupações urbanas pela ótica do poder público acabou possibilitando minha co-existência entre 3 instâncias nem sempre tão harmoniosas: Universidade, Governo e Movimento Social[133]. Entre julho de 2017 e março de 2018, sábados e quintas feiras a noite foram regadas a cafés doces e revezadas entre caminhadas, kombis, reuniões, assembleias e oficinas. E as reflexões ali construídas pelo corpo técnico ao se aproximarem do cotidiano da ocupação, possibilitaram a abertura de importantes diálogos dentro da prefeitura quanto a

[131] Estagiária da Subsecretaria de Planejamento Urbano de Belo Horizonte

[132] O PRU, Plano de Regularização Urbanística - é um instrumento de planejamento territorial cujo objeto de aplicação são os assentamentos informais grafados como Áreas Especiais de Interesse Social 2 (AEIS-2) nos quais a regularização fundiária depende de adequações urbanísticas estruturais, principalmente aqueles com uma conformação territorial ainda em fase de consolidação.O Plano deve apresentar diagnósticos e diretrizes que contemplem os aspectos físicos, ambientais, socioeconômicos, organizativos e jurídicos do assentamento.

[133] Refere-se aqui especificamente a atuação da autora, desde 2012, no Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas - MLB, movimento social nacional que luta pela reforma urbana e pelo socialismo.

necessidade de se repensar os dogmas relativos à regularização fundiária, mercado, posse e propriedade. Enquanto eram mapeados tipologias e informações relativas às famílias, questões perceptíveis apenas a partir da vivência do cotidiano passam a fomentar discussões sobre o futuro do assentamento. Identificamos, desde indivíduos concentradores de terrenos se conformando como grandes locatários[134] até questões mais complexas, como a força do tráfico loteando a área verde delimitada no projeto desenhado coletivamente no início da comunidade, protegida por quase 6 anos. Passamos a compreender um pouco mais das forças que atuam no mercado informal do assentamento, e isso nos levou a repensar qual lógica territorial seria potencializada ou mitigada com a entrada da prefeitura no território visto a subsequentes regularização e titulação.

Havia uma constante preocupação dos agentes municipais em relação à aplicação e possível cooptação de dinheiro público, uma vez que os investimentos destinados às melhorias na área pudessem atuar como o fator de expulsão daquela população, reforçando o ciclo de marginalização territorial dos pobres urbanos e como a titulação individual da propriedade, prática atual da política habitacional aplicada no município, contribuiria para esse fato. Foi se tornando perceptível como as ansiedades e receios dos técnicos sobre o futuro da ocupação se aproximavam das ansiedade e receios tanto da universidade quanto do próprio movimento de luta por moradia, chegando talvez na questão mais delicada que recai sobre como dialogar com a população sobre como a propriedade privada individual seria um potencializador de fragilidade social.

A partir dessas questões, a experiência de Porto Rico foi trazida por uma das técnicas envolvidas no processo, e depois de discuti-la internamente tivemos a oportunidade de apresentar superficialmente o instrumento aos moradores. A recepção, apesar de receosa pela maioria, demonstrou uma abertura para o diálogo quanto a outras práticas territoriais que construíssem uma alternativa de propriedade e uma gestão territorial diferenciada e muito dessa abertura vem exatamente do forte vínculo territorial e da bandeira da luta por moradia levantada, principalmente, pelos moradores que se encontravam ali desde a época de ocupação do terreno. A partir daí, me pareceu plausível a aplicação do instrumento nas ocupações urbanas, principalmente as organizadas, por suas práticas coletivas e organizativas a serem descritas adiante.

BREVE REFLEXÃO SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA IMOBILIÁRIA BRASILEIRA

A experiência com as ocupações urbanas e a aproximação com o poder público trouxeram a necessidade de aprofundar nas contradições do conflito entre posse e propriedade buscando compreender o processo histórico brasileiro que consolida a primazia da propriedade imobiliária particular em relação a segurança de posse. Nesse percurso, foi imprescindível compreender e absorver que a propriedade privada

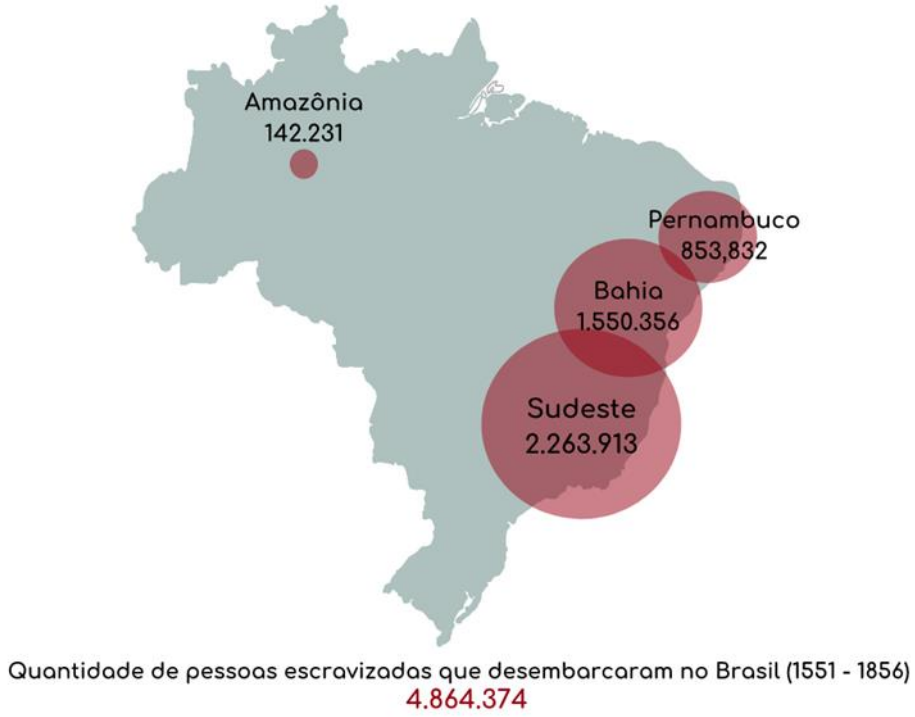
[134] Sem romantizar ou demonizar, é necessário frisar que essa lógica de proprietário-locatário não representa a maioria dos moradores, e que independente disso, a reprodução do sistema capitalista e da "cidade formal" perpassa uma formação estrutural que não pode ser ignorada ou reforçada no caso de assentamentos informais.

imobiliária (assim como tantas questões que nos são apresentadas como verdades absolutas) é um conceito criado.

É necessário o esclarecimento, e subsequente pressuposto, de que as leis que regem a propriedade privada imobiliária brasileira foram escritas e defendidas pelos homens brancos das famílias beneficiadas durante as tramitações coloniais para a ocupação do território do país. Tais homens, escolheram os significados de determinados termos, numa determinada sociedade, num determinado momento histórico. O modelo territorial na colônia se fundava nas Sesmarias, onde a propriedade era reconhecida pelo uso da terra, um uso pelo trabalho e pela produção, que por sua vez era exercida não pelos beneficiados, mas pela força de trabalho do povo africano escravizado. Assim, pouco parece que os indivíduos que escrevem os conceitos de propriedade imobiliária, em tal período, estariam interessados em criar argumentos para garantir uma segurança de posse e muito menos interessados, estariam em criar alguma alternativa de acesso à terra que não mantivesse seus privilégios.Precisamos começar a falar em voz alta que as narrativas que nos são contadas não são a história dos vencidos. Que elas tem lado e tem cor. Que “quem possui o privilégio social, possui o privilégio epistêmico” (RIBEIRO, Djamila 2017, p.24). Falar de propriedade privada, conflitos fundiários, posse, ocupações, instrumentos jurídicos, disputas governamentais, é ultrapassar um muro construído por homens brancos defensores de seus privilégios. E a partir daí, reformular questionamentos incluindo tal recorte.

Concordando e complementando a afirmativa de que “a cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade” (LEFEBVRE, H. 1968) , afirma-se que no contexto brasileiro soma-se a essa compreensão da cidade e do urbano as relações de raça. Além dos 358 anos de período escravocrata, temos o agravo de uma uma Lei de Terras que transforma o solo em mercadoria negando seu acesso aos quase 5 milhões de negros escravizados que se encontravam no território. Se “a prática espacial de uma sociedade secreta seu espaço; ela o põe e o supõe, numa interação dialética” (LEFEBVRE, H. 1974,) assume-se aqui, que a produção socioespacial do território brasileiro é racialmente segregada.

Figura 01: Mapa localização pessoas escravizadas no Brasil (1551 - 1856)



Fonte: “A luta esquecida dos negro pelo fim da escravidão” BBC, modificações da autora.

No contexto atual em que temo um presidente eleito racista e defensor da sacralidade da propriedade[135], transparece quão estrutural e arraigada em nossa sociedade é a primazia da propriedade privada. Se por um instante nos voltarmos para a fragilidade do agentes que normalmente requerem a legitimação de posse não é custoso identificar que tratam-se de famílias historicamente marginalizadas e em situação territorial de periferização. Existe uma lógica territorial sendo reproduzida - e mantida - na história das cidades brasileiras. Os conflitos fundiários sobre os quais nosso país se consolida retratam a história dos vencedores, enquanto sistematicamente as estratégias de resistência dos vencidos vêm sendo apagadas. Quão pouca é a nossa literatura sobre as relações territoriais coletivas, conformações espaciais e gestão compartilhada das terras de um quilombo? Quantos dos nossos podem a qualquer momento ser classificados como terroristas pelo fato de lutarem para equacionar uma questão histórica como o direito à moradia? Quantas histórias - e vidas - mais serão apagadas?

A LUTA PELA MORADIA EM BELO HORIZONTE: AS OCUPAÇÕES URBANAS

Na década de 80, o Brasil passa pelo seu período de reabertura democrática após 21 anos de ditadura militar e, com isso, muita expectativa havia em torno dos temas de direito social, dentre eles a Reforma Urbana. Com as novas gestões menos conservadoras que chegaram ao poder, observou-se a implementação de instrumentos progressistas, como o precursor Orçamento Participativo - OP, ao mesmo tempo que

[135] https://twitter.com/jairbolsonaro/status/694520371266076672?lang=pt

eram poucos os investimentos públicos, ainda reflexo da crise do modelo desenvolvimentista até então adotado.

Em Belo Horizonte, em 1996, na gestão de Patrus Ananias (Partido dos Trabalhadores-PT), uma das consequências da inviabilidade imediata de uma política habitacional culminou na Ocupação Corumbiara[136], organizada por movimentos sociais ligados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana[137]. Mais de 300 famílias, insatisfeitas com os encaminhamentos dos núcleos de moradia da prefeitura e com os resultados do OP da Habitação, se organizam junto à Liga Operária e ocupam, con fins de moradia, um terreno na Regional Barreiro. Segundo Mônica Bedê, tratava-se de "uma forma de organização popular até então incomum em Belo Horizonte, com demarcação regular de vias e lotes, cercamento da área, vigilância constante e revista de visitantes." (BEDÊ, 2005, p.211). Tem se início às ocupações urbanas organizadas na cidade.

Com a adesão de grande parte dos movimentos de moradia de Belo Horizonte aos núcleos de Habitação criados pela prefeitura municipal, há um arrefecimento das ações diretas relacionadas à luta por moradia na cidade. Apenas em 2006, as Brigadas Populares[138] juntamente com moradores do Aglomerado da Serra (região centro sul de BH), ocupam por 3 meses um edifício abandonado no bairro Serra. Apesar do pouco tempo de existência, a Ocupação Caracol inaugura uma nova fase das ocupações urbanas organizadas na cidade. Em 2008, recomeçam as ocupações horizontais, mais uma vez no Barreiro, desta vez de forma espontânea, com a Ocupação Camilo Torres. O terreno ocupado, parte de uma grande área subutilizada destinada pelo Governo do Estado a mais de 30 anos a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais- CODEMIG, abriga 142 famílias que resistem até hoje aguardando a implementação de infraestrutura urbana. No ano seguinte, 2009, em outra região da cidade e inspirados pelas Comunas da Terra[139] do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra[140], nasce, em caráter rururbano (ocupação com atributos rurais porém dentro de cidades), a primeira das ocupações horizontais organizadas dessa nova fase: a Ocupação Dandara, citada anteriormente.

[136] Inicialmente organizada pela Liga Operária e o Partido Comunista Revolucionário, a Ocupação Corumbiara é um marco na história da ocupações urbanas de BH e marca também o nascimento do MLB Minas, primeiro núcleo fora de Pernambuco. O MLB se origina em Pernambuco e hoje atua em 13 estados do país. Em Belo Horizonte, atualmente o MLB organiza as Ocupações Eliana Silva, Paulo Freire e Carolina Maria de Jesus, além de atuar conjuntamente a outros movimentos em outras ocupações da cidade e região metropolitana.

[137] Organizado nas cinco regiões do país e desde 1987, o FNRU é uma articulação de atores sociais que envolve movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de ensino e estudantis, associações de classe e instituições de pesquisa que tem o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana no Brasil.

[138] Brigadas Populares é uma organização política autônoma, que possui como objetivo estratégico a construção do Poder Popular no Brasil

[139] As Comunas da Terra são assentamentos dentro das grandes cidades e que buscam trabalhar com uma nova base de produção, uma nova matriz tecnológica, que é a agroecologia.

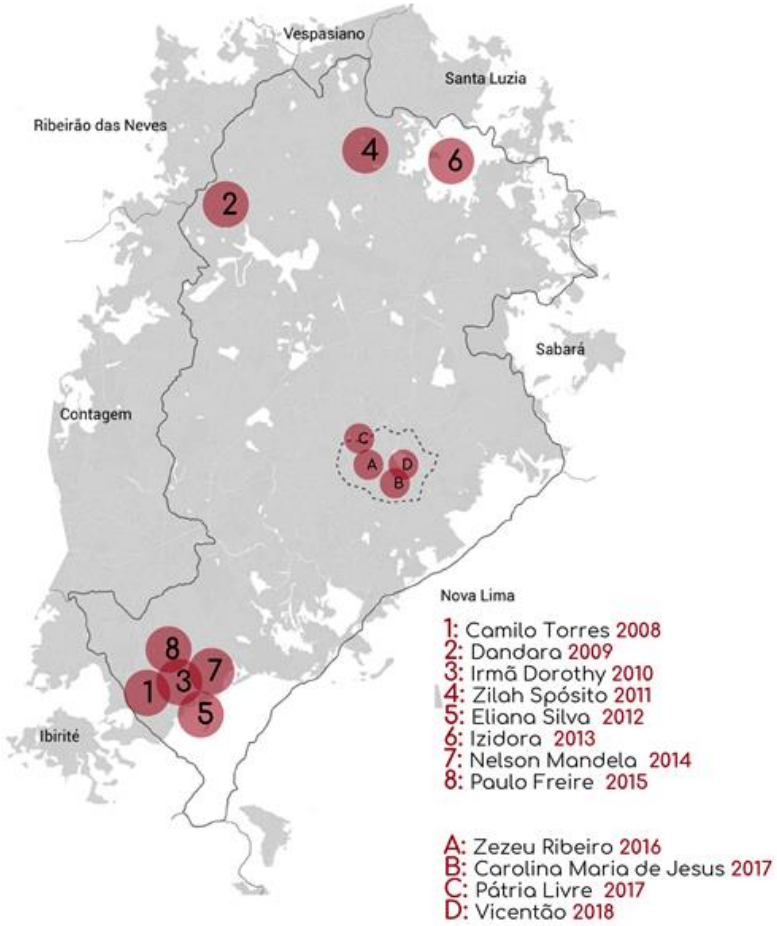
[140] O MST é um movimento social organizado desde 1984, em 24 estados do Brasil, que luta por terra, por reforma agrária e pela transformação social. Defende que a luta não deve parar na luta pela terra – que uma das principais ferramentas é a ocupação de terras – mas que ela vá para além disso. Depois de entrar na terra, o objetivo é lutar pela reforma agrária, entender o conjunto das ocupações, o conjunto das lutas que vai dar condições de vida para estas pessoas. Mais informações: http://www.mst.org.br/

Organizada pelas Brigadas Populares, pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) [141] e com o apoio inicial do MST, Dandara nasce num terreno de propriedade da Construtora Modelo localizado no Bairro Céu Azul, regional Pampulha de Belo Horizonte. Ocioso desde a década de 1970 e com uma dívida acima de R$2 milhões em impostos municipais, tratava-se de uma área identificada como subutilizada. Originalmente pensada com lotes maiores do que um lote urbano comum, de maneira a englobar a cultura do plantio além da moradia, rapidamente teve que abandonar essa ideia devido ao grande número de famílias sem teto que chegavam diariamente à ocupação. Dandara inaugura também uma nova modalidade de relação entre os movimentos de luta por moradia e a cidade. Extrapola-se a relação movimento-ocupantes e novos atores passam a atuar conjuntamente, como a universidade e pessoas da cultura, consolidando a chamada "rede de apoio", e alcançando visibilidade nacional e internacional com sua repercussão na grande mídia.

A partir daí, até 2018 pelo menos uma ocupação organizada surgiu a cada ano em Belo Horizonte (Ver figura 02). Destaca-se outra fase iniciada em 2016, com a ocupação Zezeu Ribeiro, quando as ocupações urbanas chegam até as áreas centrais da cidade e passam a se conformar em prédios abandonados, reclamando não só a questão da moradia mas também o acesso a toda a infraestrutura e serviços que a cidade oferece e concentra.

[141] A Comissão Pastoral da Terra (CPT) nasceu em junho de 1975, durante o Encontro de Bispos e Prelados da Amazônia, convocado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizado em Goiânia (GO). Foi fundada em plena ditadura militar, como resposta à grave situação vivida pelos trabalhadores rurais, posseiros e peões, sobretudo na Amazônia, explorados em seu trabalho, submetidos a condições análogas ao trabalho escravo e expulsos das terras que ocupavam. Mais informações: https://www.cptnacional.org.br/

Figura 02: Algumas das ocupações ocorridas anualmente em BH entre 2008 e 2018



mapa da autora

O INSTRUMENTO COMMUNITY LAND TRUST - CLT

O CLT é um instrumento de propriedade coletiva da terra e titulação individual do direito de superfície sobre as estruturas construídas. Seu objetivo principal é a segurança de posse, possibilitando a manutenção das populações de baixa renda em seus territórios. Para além de um zoneamento que apenas demarca uma área como destinada a produção de habitações de interesse social e determinação de parâmetros urbanísticos, o CLT traz consigo o distinto conceito de uma gestão coletiva continuada do território.

Desde 2006, Jon Emmeus Davis[142], avalia o desempenho de "Community Land Trusts" ao redor dos EUA, analisando suas diversas conformações adotadas. Segundo ele[143], o instrumento é dividido em três pilares principais que assumem conformações distintas em cada caso: Organização, Operacionalização e Propriedade. A "organização" consiste no grupo gestor da CLT, que se conforma como uma entidade/associação que passa a ser a proprietária da terra e tem atribuições relacionadas ao financeiro e a parte burocrática da gestão (regimento, plano do território,

[142] Estudioso e organizador comunitário norte americano, fundador do "CLT Network"
[143] Capítulos 1, 2, 3 e 4 dos vídeos "Roots of the CLT: Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States." Fonte: Canal do Youtube National Community Land Trust Network

etc). A "operacionalização" se relaciona com o funcionamento do CLT, sendo responsável pela determinação da logística como perfil dos moradores, critérios de repasse das superfície edificadas, manutenção do preço acessível, formação dos moradores, organização das assembleias, etc. E por fim a "propriedade" que determina como se dará a titulação das superfícies construídas, quais os tipos de moradia serão construídas (aluguel social, edifícios, casa unifamiliares), e a gestão da terra em si, definindo também os parâmetros de uso e ocupação do solo.

As conformações dos CLTs variam de acordo com os propósitos da organização do território que ele rege. Como dito anteriormente, no presente trabalho nos debruçamos sobre o caso da aplicação do instrumento nas comunidades porto riquenhas de Caño Martin Penã, em Porto Rico.

A experiência em Porto Rico

O território de Caño Martín Penã é composto por 8 assentamentos informais consolidados às margens de um canal do estuário que atravessa San Juan, a capital do país[144]. A ocupação dos terrenos se deu na década de 30 e hoje vivem ali mais de 26 mil pessoas.

Figura 03: Vista aérea das 8 comunidades de Caño Martin

Fonte: Google Earth com modificações da autora

Em 2001 o governo de Porto Rico, cria uma lei "federal" chamada "Programa Comunidades Especiais", que se assemelha às nossas ZEIS, demarcando mais de 700 assentamentos como "Comunidades Especiais" que receberiam um determinado dinheiro para implementação de Obras de Infraestrutura. Nesse contexto, um órgão institucional chamado "Autoridade Rodoviária e de Transportes", fica responsável por elaborar o Plano de Desenvolvimento do Distrito de Caño Martín Peña tendo como

[144] O território Porto Riquenho é classificado como um "Estado Livremente Associado", não incorporado pelos Estados Unidos após a guerra Hispano Americana em 1898. Sendo, portanto, um território dependente econômica e politicamente dos EUA.

objetivando a recuperação ambiental do canal e a ampliação rede de transporte aquático. Para tanto, a equipe estabelece um "Escritório de Participação Cidadã" que logo na primeira assembleia com os moradores foi rechaçado. Diante de acusações de que o plano já havia sido elaborado e exigindo saber quais famílias seriam despejadas para viabilizar as obras, o órgão recua e propõe uma revisão de sua metodologia participativa. A partir daí, tem se a grande mudança que é tão especial no processo porto riquenho:

Entre 2002 e 2004 mais de 700 atividades colaborativas de planejamento, ação e reflexão foram elaboradas junto à comunidade. O projeto de infraestrutura se transformou em um de desenvolvimento integrado. Enquanto se realizavam oficinas, assembleias, e outros espaços para elaborar e discutir diagnósticos e construir cenários alternativos, se oferecia apoio aos processos de organização comunitária. Onde não haviam associações de vizinhos, elas foram criadas e foi facilitado o processo de diálogo entre as lideranças, levando-as a se conhecerem e dialogarem sobre os problemas que enfrentavam. Os laços, tanto entre moradores quanto com o território, foram ampliados e intensificados. Competições de reggaeton temática foram propostas nas escolas públicas, grupos focais para a retomada da história do Caño foram realizados entre os mais idosos e os mais jovens, culminando em uma história em quadrinhos que passa a ser utilizada como material para as assembleias, teatros participativos foram realizados e diversas outras ações[145].

Em 2003 se iniciaram as atividades voltadas para o desenho que os moradores gostariam que o território adquirisse. Nesse contexto, é realizada uma oficina para apresentar às lideranças várias opções de regularização fundiária. A dinâmica se consistiu em 3 momentos: Primeiramente os participantes elencaram os problemas que procuravam resolver com a regularização, (formalizar serviços básicos, ter acesso a empréstimos, deixar uma propriedade como herança, evitar despejos, etc.) em seguida, foram apresentados distintos instrumentos de regularização, (titulação individual, cooperativas, CLT, etc.) e finalmente foi realizado um cruzamento entre a primeira e a segunda lista, na ideia de indicar qual instrumento mais asseguraria o que eles desejavam. Assim, o CLT se destacou e os moradores solicitaram mais informações sobre seu funcionamento. Quase um ano depois de uma intensa formação sobre o instrumento e com os objetivos da comunidade já completamente desenhados e estruturados por ela, ocorre a entrada do corpo técnico (arquitetos, advogados, engenheiros, etc) para transformar em instrumentos legais existentes o que havia sido desenvolvido.

Elaborados os instrumentos burocráticos para viabilização do CLT, ele passa a se chamar Fideicomiso de la Tierra, e entre 2006 e 2008 um novo momento é inaugurado: as dinâmicas participativas para elaboração da estrutura e seu funcionamento e a concepção do Plano de Desenvolvimento Integral. Nesse tempo foram determinadas questões como o direito de preempção para o Fideicomiso em caso de saída da família, a fórmula que calcula o valor da superfície, como de daria o aluguel das superfícies construídas, taxas para atividades comerciais, etc.

[145] http://cano3punto7.org/nuevo/index.html

Figura 04: Diagramas realizados pela autora ilustrando algumas das questões desenhadas pelos moradores e presentes no plano do Fideicomiso.

Fl. 2961

Em agosto de 2018, uma Delegação de Porto Rico veio ao Rio de Janeiro para ministrar uma oficina[146] sobre o instrumento e foi constantemente exaltado que o que se deu ali no Caño foi um processo de transformação e emancipação social através de várias frentes de trabalho, sendo uma das consequências, um plano de gestão coletiva do território nos termos do Fideicomisso. Ressaltaram o quanto foi primordial que a iniciativa tenha partido dos moradores e que se não fosse dessa maneira, o instrumento não faria sentido porque não seria defendido no território, concluindo que o motivo de escolha do CLT se deu pelo fato de ele agrupar um maior número de variáveis que os moradores desejavam mesmo que não soubessem os nomes dos instrumentos que asseguravam tais questões. Muito foi falado também dos desafios de se romper com uma lógica institucional no que se refere a uma participação efetiva de comunidades (se deslocando apenas de um cumprimento de um critério para realmente uma elaboração ativa dos moradores) e sobre a necessidade e exercício de reeducação da equipe técnica envolvida.

Talvez seja esse o maior desafio de aplicabilidade do CLT no Brasil: além de romper com a lógica de políticas públicas genéricas, rever todo uma estrutura institucional e reconhecer o tempo e as especificidades de cada comunidade,

[146] Entre os dias 23 e 27 de agosto a Comunidades Catalisadoras (ComCat) organizou uma série de oficinas sobre o CLT, ou Termo Territorial Coletivo (TTC), como eles estão propondo que o instrumento se chame em português. Além da participação de uma Delegação de Porto Rico, as oficinas foram organizadas em parceria com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Pastoral de Favelas, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio (CAU), o Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB), o Instituto Lincoln de Políticas de Terra (LILP), e o Global Land Alliance.

objetivando para além da mera aplicação de um instrumento urbanístico, uma "transformação emancipatória da realidade socioespacial" (SOUZA, M.L 2010).

PORQUE AS OCUPAÇÕES URBANAS ORGANIZADAS?

Práticas Espaciais Emancipatórias e o Papel do Movimento

> "A ocupação é um ato de coragem: é uma atitude radical que nasce preocupada em resgatar a vida cotidiana da dominação do espaço abstrato e na qual se coloca em curso um processo de tomada de consciência dos entraves da produção do espaço urbano. Tal consciência – a qual arriscaríamos chamar urbana – implica iniciativa e participação, mesmo que sejam meramente tentativas ou incompletas." (BASTOS, C.D. et al., 2017, p.259)

A escolha aqui pelas ocupações organizadas como territórios potentes para aplicação do CLT, vem do diferencial papel do movimento no preparo das famílias e a consonância das mesmas quanto aos ideais defendidos; a presença contínua do movimento nos territórios e, por fim, as práticas e gestão coletiva aplicadas para a consolidação do território

Quando escrevemos o artigo do qual o excerto acima foi retirado, era primordial retratar as potências existentes, mas sem abandonar, ou omitir, todas as dificuldades, que também recaem sobre as ocupações. Narrar o cotidiano periférico desconsiderando as forças as quais ele está exposto leva a uma leitura rasa que pouco contribui para um debate que se disponha a ser construtivo. Em contrapartida, é necessário reconhecer que, seja por sobrevivência, seja por encaminhamentos de ideais, as ocupações organizadas ao proporcionarem práticas espaciais pedagógicas entre os pobres urbanos, promovem um rompimento com a lógica capitalista de produção do espaço. Assim, se busca aqui narrar algumas dessas práticas entre as ocupações organizadas pelo MLB Minas Gerais.

Desde a etapa anterior à entrada em um terreno, o Movimento promove mecanismos de organização, mobilização e formação política transformadoras ao apresentarem, a partir do cotidiano daquelas famílias, as contradições existentes em nossa sociedade e a necessidade da luta para aceder a direitos humanos básicos. Como consequência desse processo, o movimento considera todas as famílias envolvidas em suas ocupações como integrantes do MLB. Uma vez realizada a ocupação, os moradores organizam-se em comissões visando garantir a permanência na área ocupada. Dentre elas encontram-se:

01_Cozinha: Alimentação dos ocupantes servindo 4 refeições diárias (café da manhã, almoço, lanche da tarde e janta) e mantidas através de doações. Normalmente a cozinha coletiva é a primeira estrutura finalizada.

02_Segurança: Responsável pela salvaguarda da ocupação tanto em relação a despejo quanto no caso de tentativa de entrada de outras pessoas que não sejam do núcleo do MLB.

03_Creche: Uma das questões centrais para a manutenção das famílias é a garantia dos direitos básicos das crianças. Dessa maneira, seguida da cozinha, a creche é uma das primeiras construções. Além disso o MLB acredita na emancipação das

mulheres através da socialização de suas atividades domésticas, a coletivização tanto da cozinha quanto da creche são fundamentais nesse processo.

04_Limpeza: Manutenção dos espaços coletivos

05_Infraestrutura: Equipe que trabalha para a construção das estruturas de água, luz e esgoto além das edificações coletivas como creche e cozinha auxiliando também as famílias durante os mutirões para construção de seus espaços de moradia.

06_Cadastro: Contagem de número de pessoas por família, carteirinhas, participação nas comissões, assiduidade nas assembleias, etc.

À medida que há a permanência, uma escala é estabelecida entre os ocupantes se tornando também rotineiras as assembléias de avaliação e acompanhamento do cotidiano da ocupação. Através destas, vão se estabelecendo os acordos específicos para manter a viabilidade da ocupação e dar os próximos passos em relação a consolidação. Essa fase inicial dura em média de 1 a 3 meses. No caso dos terrenos é quando os barracos ainda são de lona e questões mais definidoras como quantidade e tamanho de lotes, vias e infraestrutura em geral estão sendo pensadas. No caso de ocupações verticais, a dinâmica de distribuição tende a ser mais rápida pela existência prévia de estrutura, dependendo das condições do prédio em si. Atividades relacionadas a urbanismo, engenharia e arquitetura tendem a ocorrer através de parcerias externas com universidades e profissionais parceiros. No caso de Belo Horizonte, hoje, 6 anos depois da experiência inaugural de parcelamento coletivo na Eliana Silva, construímos pela primeira vez na história do MLB uma equipe nossa de assessoria popular, composta por moradores das ocupações, estudantes e profissionais.[147]

Passada essa segunda fase e chegando a consolidação, outras dinâmicas são estabelecidas, levando em conta as especificidades de cada território, do tipo de conflito instaurado e das famílias que ali se encontram. Destaca-se também que o movimento já realiza um papel de intermediação em relação a um possível mercado informal que venha a se conformar nos territórios: Durante os primeiros 5 anos de qualquer ocupação do MLB é proibida a venda ou locação de imóveis, regra estabelecida e apresentada no regimento de cada ocupação que é aprovado em assembleia. Além disso, cada morador assina uma espécie de termo de responsabilidade se comprometendo ao cumprimento dessa regra. Se uma família precisa ou deseja sair da ocupação antes desse período e já investiu recursos em sua moradia, a família que assumirá seu lugar necessariamente será encaminhada de algum núcleo de formação do MLB, e irá pagar o valor do material gasto pela família desistente na construção da casa, tal valor é avaliado junto a coordenação para garantir que não houve especulação e que corresponde ao que a família pode se comprometer a pagar, mantendo assim a moradia da ocupação entre famílias que realmente necessitam de moradia.

A ideia aqui era apontar algumas das especificidades dos territórios das ocupações organizadas do MLB no sentido de mostrar sua potência para aplicação do instrumento analisado. Ressalta-se que o próprio movimento defende constantemente em suas negociações algum tipo de acordo que permita que a terra pertença a ele,

[147] OPA: Oficina de Arquitetura Popular organizada em 4 áreas de atuação: Técnico, Jurídico, Social e Comunicação que visa construir uma atuação constante com os moradores buscando primordialmente a troca de saberes, visando o acompanhamento e aprimoramento de práticas de se pensar e fazer moradias, ocupações, cidade e coletividade.

sendo gerida coletivamente pelas famílias ocupantes e que "as pessoas tenham direito de morar indefinidamente apenas com este fim, sendo aceito o comércio de subsistência."[148] Com toda a clareza em relação a limitação que qualquer aparato urbanístico, e para além de um pessimismo ou crítica em relação aos instrumentos tradicionalmente aplicados em assentamentos precários, apostar no CLT vem da possibilidade de aglutinar tudo que já é feito nesses territórios num sentido de contribuir também para que não haja um arrefecimento de tais ações com o passar do tempo. Aposta, também, no sentido de que fortalecer os moradores e seus vínculos territoriais depois de toda a exaustão do período de consolidação, sendo quase um reconhecimento de seu esforço e não um apagamento com a entrada da "cidade formal". A participação ativa e constante no território talvez seja a estratégia mais palpável para driblar o mercado informal imobiliário, e para romper com a lógica de expulsão dos pobres urbanos.

APONTAMENTOS FINAIS

> "O espaço é ao mesmo tempo um produto e um condicionador das relações sociais. À luz disso, segue-se que pretender mudar as relações sociais sem mudar a organização espacial (não somente o substrato material, mas os territórios e as "imagens do lugar") seria um contrassenso. A mudança da sociedade concreta não há de ser apenas uma mudança das relações sociais, mas também uma mudança espaço social." (SOUZA, M. L. 2010)

Nos últimos dez anos pelo menos uma ocupação por moradia aconteceu em BH a cada ano. Isso reflete não só o cenário de falta de políticas públicas no sentido de produção e acesso a moradia, mas também em relação ao não rompimento do ciclo de (re)marginalização. Sem romantizar a precariedade, é enorme pensar que Belo Horizonte tem hoje pelo menos 40 mil habitantes em ocupações, os quais estão envolvidos, em maior ou menor grau, na luta por uma cidade em que caibam todos. A última gestão municipal da capital mineira se negava a dialogar com as ocupações urbanas e 8 anos de negligência não fizeram com que elas desaparecessem ou diminuíssem. Pelo contrário, o fechar dos olhos reforçou uma marginalização que poderia haver sido mitigada caso parcerias entre o Movimentos de Luta por Moradia e moradores das ocupações houvessem sido firmadas.

Quando se apresenta aqui o CLT como uma possibilidade a gestão territorial das ocupações urbanas, não se tem uma conclusão sobre sua possibilidade de aplicação e nem uma ilusão quanto ao rompimento com a lógica espacial capitalista. Concordando com Marcelo Lopes de Souza "as relações entre ação direta e a tríade "com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado" são muito mais complexas do que poderia supor" e trata-se aqui de tentar construir alguma alternativa para além da entrada tradicional das prefeituras em vilas e favelas e trazendo também a responsabilidade do Estado quanto aos agentes aos quais as periferias estão expostas. Exemplo disso é a banalização da presença do tráfico na periferia opondo-se a sua não incorporação nas discussões de planejamento urbano. Ignorar que o tráfico é agente do mercado imobiliário informal além de fantasioso, pode trazer impactos ainda imensuráveis nas relações de poder

[148] Palavras do Coordenador Nacional do MLB Leonardo Péricles, morador da ocupação Eliana SIlva.

destes territórios. A partir do momento em que há qualquer tipo de titulação, quais novas disputas irão pautar o dia a dia das comunidades? Não se tem pretensão de que algum instrumento urbano dê conta desta questão, mas precisamos nos deter pelo menos em quais fragilidades não vamos reforçar com políticas e instrumentos implantados. Mais uma vez, a ideia da constância no território com práticas diversas pode contribuir para inibir certos atores além de fortalecer a comunidade local.

Enfim, os conflitos fundiários sobre os quais nosso país se consolida reproduzem ciclicamente a versão dos vencedores, enquanto sistematicamente as estratégias de resistência dos vencidos vão sendo apagadas. Trata-se aqui, de uma tentativa de aproximação do cotidiano das lutas atuais para tentar contribuir com a construção de outras narrativas possíveis, para que outras vozes sejam as protagonistas dessa história. Viva as ocupações urbanas de Belo Horizonte!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALGOED. Line, HERNÁNDEZ TORRALES. María E, RODRÍGUEZ DEL VALLE. Lyvia. El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales.

BEDÊ, M. C. Trajetória da formulação e implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular – 1993/1996. 2005. 302 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/MPBB-6YGLGE . Acesso em: 4 abr. 2018.

C. D. BASTOS, F. N. C. MAGALHÃES, G. M. MIRANDA, H. SILVA, J. B. M. TONUCCI FILHO, M. M. CRUZ E R. C. L. VELLOSO. Entre o espaço abstrato e o espaço diferencial: ocupações urbanas em Belo Horizonte. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (Anpur), V.19, N.2, p.251-266, 2017.

LEFEBVRE, H. La producción del espacio [1974]. Madrid: Capitán Swing Libros, 2013.

LEFEBVRE, H. O Direito À cidade [1968]. São Paulo: Centaura 2001, 5° Reimpressão 2015.

LOURENÇO, T. C. B. Cidade ocupada. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9QRGL5. Acesso em: 7 maio de 2018.

RIBEIRO, Djamila. O que é Lugar de Fala. Belo Horizonte: Letramento: Justificandoo, 2017.

SILVA, Lisandra Maria. Propriedades, negritude e moradia na produção da segregação racial da cidade: cenário Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: http://praxis.arq.ufmg.br/textos/disserta_lisandra.pdf. Acesso em: 16 abril. 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes. Com o Estado, apesar do Estado e contra o Estado: Os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. Revista Cidades, V.7, N.11, p.13-47, 2010.

A NEGAÇÃO AO DIREITO À MORADIA: ANÁLISE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA FRENTE À ESTRUTURA SOCIOESPACIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.

Latussa B Laranja Monteiro

Observatório das Metrópoles - Núcleo Vitória, Instituto Jones dos Santos Neves
latussa.b@gmail.com

Sandra Mara Pereira

Observatório das Metrópoles - Núcleo Vitória, Instituto Jones dos Santos Neves
sandra.pereira@ijsn.es.gov.br

RESUMO

O artigo apresenta dados primários da Pesquisa sobre População em situação de Rua da Região Metropolitana da Grande Vitória (IJSN, 2018). A ênfase está na análise da localização dos indivíduos no território metropolitano, que é comparada à classificação do Índice de Bem-estar Urbano Local (Observatório das Metrópoles, 2011) e à organização social exposta na Tipologia Socioespacial da RMGV 2010. Os resultados sugerem que a população estudada se distribui por áreas onde predominam os tipos sociais tanto de maior, quanto de menor prestígio. Ajustar a observação da malha urbana para uma escala mais próxima à do pedestre possivelmente possibilitaria um melhor entendimento da concentração em locais específicos.

Palavras-chave: Região Metropolitana da Grande Vitória; População em Situação de Rua, Moradia, Vulnerabilidade Social, Direitos Sociais.

ABSTRACT

The article presents primary data from the Survey on Street Population in the Metropolitan Region of Grande Vitória (IJSN, 2018). The emphasis is on the subjects location within the metropolitan territory, which is compared to the classification of the Local Urban Wellbeing Index and the social organization exposed by the Socio-spatial Typology of RMGV 2010. The results suggest that the studied population is distributed by areas where the social types of both higher and lower prestige predominate. Adjust the observation of the urban network for a closer range to pedestrian possibly enables a better understanding of concentration in specific locations.

Keywords: Metropolitan Region of Grande Vitória, Street Population, Homelessness, Housing, Social Vulnerability, Social Rights.

INTRODUÇÃO:

Este artigo[149] analisa a localização espacial da população em situação de rua na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) comparada a indicador de qualidade urbana, na forma do Índice de Bem-estar Urbano (IBEU) e à organização social do território metropolitano, esta última expressa por meio da Tipologia Socioespacial (Ribeiro e Ribeiro, 2013a). Objetiva-se observar possíveis ligações entre a localização dos indivíduos e as possibilidades advindas da qualidade urbana, como estratégias de permanência e de acesso mínimo a condições menos desfavoráveis de vida e de subsistência.

O artigo apresenta resultados principais de pesquisa inédita no Espírito Santo, responsável por gerar dados primários a respeito das características da parcela da população vivendo em extrema vulnerabilidade e à margem do direito fundamental à moradia e à cidade.

A análise é relevante por relacionar um conjunto de dados primários e inéditos sobre a localização e perfil das pessoas em situação de rua na RMGV e a estrutura socioespacial descrita e estudada sob múltiplos outros aspectos de análise no âmbito do Núcleo Vitória do Observatório, como aqueles expostos na publicação Vitória: transformações na ordem urbana (Lira; Oliveira Jr. e Monteiro, 2014).

[149] As autoras agradecem a colaboração de Ana Luíza Morati Receputi e de Bruno Casotti Louzada na elaboração das imagens finais e discussões.

A hipótese é que indivíduos em situação de rua elejam as parcelas de cidade onde há melhores condições de acesso, uso e ocupação dos equipamentos urbanos que coincidem com as áreas onde se localiza a moradia da parcela mais elevada na hierarquia social. Em outras palavras, a busca por melhores localizações une dois extremos da sociedade metropolitana.

O artigo está estruturado do seguinte modo: inicialmente trata da Pesquisa sobre População em situação de Rua da Região Metropolitana da Grande Vitória (IJSN, 2018), sua formulação e resultados principais. A seguir, apresenta brevemente o IBEU e a Tipologia Socioespacial, como modos de buscar o nexo entre as melhores localizações na RMGV e os segmentos da população que formalmente as habitam. Finalmente, a partir da utilização de ferramentas de georreferenciamento, se procede a análise comparando a localização dos indivíduos [1] às classificações relativas ao Indicador de Bem-estar Urbano Local - IBEU, (Ribeiro e Ribeiro, 2013b) e [2] à Tipologia Socioespacial da RMGV (Ribeiro e Ribeiro, 2013a; Lira, Oliveira Jr. e Monteiro, 2014).

PESQUISA SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DA RMGV

O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) realizou pesquisa inédita sobre a população em situação de rua da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), resultado de uma parceria entre a Secretaria Estadual de Direitos Humanos (SEDH) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES), cujo objetivo era conhecer o perfil, as demandas e as principais vulnerabilidades desse segmento na RMGV[150].

Questões como "qual o perfil desses sujeitos"; "quais os motivos que os levaram a esta situação", "quais as principais dificuldades enfrentadas no cotidiano" e "quais as principais atividades que desenvolvem em seu dia-a-dia", entre outras, fizeram parte da pesquisa que teve como foco central gerar informações e dados estatísticos importantes sobre a população em situação de rua (PSR), com vistas a subsidiar a formulação de políticas públicas específicas para esse segmento.

Foram realizadas trezentos e oitenta e cinco (385) entrevistas, abrangendo os sete (07) municípios da RMGV[151], no mês de julho de 2017. Todos os entrevistados informaram ter dormido em ruas, abrigos ou albergues nos últimos quinze dias anteriores à realização da entrevista.

Trabalhou-se com uma pesquisa amostral não probabilística, face à ausência de um marco amostral, ou seja, à impossibilidade de se ter de antemão uma lista completa de indivíduos que formam o universo da população em situação de rua da RMGV. Realizou-se então uma amostra de conveniência, onde foram entrevistados os indivíduos localizados nos logradouros e instituições públicas que atendem à PSR e que se dispuseram a participar do estudo. O plano amostral buscou balancear as entrevistas, tanto entre os municípios da RMGV, levando em consideração a densidade populacional

[150] O Relatório final da pesquisa sobre população em situação de rua da Região Metropolitana da Grande Vitória encontra-se disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5063-pesquisa-sobre-populacao-em-situacao-de-rua-da-regiao-metropolitana-da-grande-vitoria

[151] A RMGV abrange os municípios de Vitória (capital do estado do Espírito Santo), Serra, Vila Velha, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão.

dos mesmos, quanto com relação ao local de realização das entrevistas (ruas, serviços de abrigo ou Centros Pop/Centro dia).

Pressupostos e dimensões conceituais da pesquisa

Entende-se por população em situação de rua (PSR) as pessoas que, por contingência temporária, ou de forma permanente, pernoitam nos logradouros da cidade ou em albergues/abrigos públicos sem vínculo com algum local privado de moradia, de acordo com o conceito instituído pela Política Nacional para a População em Situação de Rua no decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

> Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009, p. 1).

O termo "População em Situação de Rua" é algo recente em relação ao surgimento do fenômeno, sua utilização reflete o reconhecimento de ações, embates e conquistas, estudos acadêmicos e produções literárias mais recentes (inclusive decretos e leis) que versam sobre este segmento social, que visam salientar caráter processual vivenciado pelas pessoas, em contraponto à "[...] ideia predominante (e pejorativa) de que se trata de pessoas de rua, que não tem outras características senão o fato de pertencer às ruas da cidade" (GIORGETTI apud PEREIRA, 2008, p. 30).

Busca-se, portanto, fugir à tendência de reificação desses sujeitos, enfatizando sua condição de "pessoas", de seres humanos que enfrentam uma "situação" pessoal e social específica - aspectos que tendem a subsumir nos termos anteriormente usados para designar o fenômeno, como mendigos[152], pedintes, moradores de rua, entre outros (PEREIRA 2008; KUNZ, 2012; ROBAINA, 2015; TIENGO, 2016).

Outro ponto a destacar é a ausência de estatísticas confiáveis e informações consolidadas sobre as pessoas em situação de rua. Tal fato relaciona-se com uma contradição vivenciada por este segmento, a saber:

> Ao revelarem-se a partir de lógicas diferentes dos padrões estabelecidos socialmente, as pessoas em situação de rua incomodam o status quo, e passam a sofrer reiteradas tentativas de invisibilização. Se por um lado, estar em situação de rua é uma condição, na maioria das vezes, expressa na própria aparência individual, não permitindo ou reduzindo a margem para a elaboração de estratégias dissimulativas frente ao conjunto da sociedade, ampliando a margem para a construção social de estigmas diversos face a não aceitação social da alteridade; por outro, a exclusão social gera um mecanismo perverso de negação dessas existências concretas, exatamente pela

[152]Segundo Tiengo (2016, p.14) "Até a década de 1980, o termo mendigo era o mais adotado pelos pesquisadores, a exemplo podemos citar as pesquisas de Stoffels (1977) e Di Flora (1987). Os termos mais usados na literatura atual são "população de rua" e "população em situação de rua", todavia, ambos possuem suas fragilidades.

> incapacidade da sociedade elaborar estas “situações” ou “expressões” fora do que se estabelece como “padrão”(IJSN, 2018, p.9).

Ou seja, ao mesmo tempo em que o fenômeno social da população em situação de rua tende a ganhar visibilidade ao incomodar profundamente a população domiciliada, gerando reclamações constantes frente ao poder público, a partir de uma "lógica excludente e higienista[153]", esta mesma perspectiva excludente gera um processo constante de tentativa de invisibilização desses sujeitos marcado pela carência de informações e estudos específicos sobre a população em situação de rua.

Por se constituírem como vítimas de rejeição social em alto grau (seja expressa como agressão ativa, seja como uma recusa da sociedade a lhes prestar solidariedade ou apoio), essas pessoas se veem em extrema vulnerabilidade, ao que muitas reagem desenvolvendo uma "cultura de resistência" específica, com linguagens e hábitos próprios. Por este motivo a pesquisa com pessoas em situação de rua constitui-se como um desafio, uma vez que se trata de um segmento, a princípio, pouco acessível, pela própria trajetória vivenciada.

O reconhecimento desse contexto levou ao pressuposto que o processo de pesquisa deveria ser colaborativo e dialogado, tendo a efetiva participação dos movimentos sociais como algo fundamental, uma vez que os próprios movimentos já demandavam a realização de pesquisa face à escassez reiterada de informações no Brasil e no Espírito Santo. Nesse sentido, a pesquisa envolveu, além de reuniões com alguns atores chaves que se predispuseram a colaborar desde o início, apresentações e reuniões interinstitucionais, a criação de um grupo de discussão voltado para a aspectos relativos à pesquisa sobre pessoas em situação de rua (GD Pop Rua), incluindo a participação de representantes de movimentos sociais; técnicos dos serviços municipais da RMGV que atendem ao público da pesquisa; pesquisadores vinculados a instituições de ensino superior; técnicos da SEDH e pesquisadores do IJSN.

> As discussões do GD foram extremamente ricas, subsidiando a compreensão das especificidades vivenciadas pelo grupo e a formulação do instrumento de coleta de dados. Todas as questões formuladas no questionário construído foram discutidas e avaliadas, no sentido de atenderem não apenas a dimensão técnica, mas de buscarem captar aspectos importantes para o segmento pesquisado. O desafio era não deixar de registrar nada que fosse considerado fundamental (IJSN, 2018, p.9).

Além das discussões realizadas no âmbito do GD, foi decisiva a contratação de integrantes do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR) como Articuladores de Campo, que atuaram na abertura de campo durante a realização das entrevistas, assim como a contratação de pessoas em situação de rua ou com vínculo com o MNPR para atuarem como bolsistas entrevistadores.

[153]O termo higienista aqui é usado como uma metáfora da visão de mundo expressa em discursos excludentes acerca da população de rua. Historicamente, a concepção de higienismo relaciona-se com as discussões sobre saúde coletiva no início do século XIX. Em tempos atuais, o desejo de exclusão de determinados segmentos populacionais do tecido social, ainda aparece como solução política para algumas camadas privilegiadas da sociedade. OLIVEIRA SOBRINHO, 2013.

O questionário ficou estruturado em seis blocos, com questões abertas e fechadas, contemplando as seguintes temáticas: identificação do entrevistado; educação; trabalho e renda; trajetória; cotidiano e saúde. Serão apresentados a seguir alguns dados sobre o perfil, a trajetória, o cotidiano e a relação com as violências vivenciadas pela população em situação de rua da RMGV.

Resultados: perfil, trajetória, cotidiano e violências

A População em Situação de Rua da RMGV é constituída por um quantitativo expressivo de migrantes de outros estados (43,1%); a maioria é do sexo masculino (81,6%); com predominância de negros (77,6% - soma de pardos e pretos) e uma parcela significativa está na faixa etária entre 30 e 39 anos (37,4%).

A pesquisa apontou ainda um baixo nível de escolaridade e uma precária qualificação profissional, como características que compõem parte do perfil desta população na RMGV. Embora 75,1% (289) dos entrevistados tenham indicado que sabem ler e escrever, a maioria interrompeu os estudos muito precocemente. Considerando-se apenas as respostas válidas, nota-se que 33,2% (111) dos entrevistados têm o ensino fundamental incompleto; 32,3% (108) possuem o ensino fundamental completo; 16,2% (54) concluíram o ensino médio; 10,2% (34) não concluíram a última etapa da educação básica, dentre outras informações.

Quanto a ter uma profissão definida, 79,5% (306) da população participante do estudo afirmou que possuem alguma profissão, e 71,4% (275) indicaram que já trabalharam com carteira de trabalho assinada. Ou seja, está se falando de indivíduos que, em algum momento de suas vidas, estiveram integrados na sociedade com identidade profissional definida e inserção no mercado de trabalho formal.

Entretanto, quando perguntados sobre o que fizeram para ganhar dinheiro nos últimos 15 dias, as principais respostas foram: 21,9% (75) pedir dinheiro na rua; 19,2% (66) flanelinha; 18,4% (63) catador de materiais recicláveis, 6,4% (22) vendedor de produtos como camelô ou ambulante; 5,5% (19) trabalho com a minha profissão; 5,5% (19) serviços gerais; 5,2% (18) serviços em empresas formais, como pedreiro e carpinteiro; 5,0% (17) artesão, dentre outras respostas. Muitos (39,2%; 151) relataram que trabalham em atividades temporárias. Dentre estes, 51 deles responderam que se deslocam para outras cidades para a realização dessas atividades.

Outra dimensão observada foi o tempo de permanência em situação de rua, utilizando os espaços das ruas/abrigos/albergues para passarem a noite: entre os 385 entrevistados, 52,5% (202) estavam a mais de dois anos em situação de rua; 15,8% (61) entre 1 mês e 6 meses; 11,4% (44) entre 1 ano e 2 anos; 8,6% (33) alegaram está nesta situação entre uma semana e um mês; 8,1% (31) tinham entre 6 meses a 1 ano e 1% (4) respondeu se encontrar nesta situação desde a tenra infância (nasceu/cresceu em situação de rua). Adicionalmente, 40,5% (156) da PSR confirmaram já ter vivenciado a situação de rua outras vezes.

De acordo com a pesquisa, 58,4% (225) informaram que já estiveram em outras cidades nos últimos 5 anos. Ressalta-se que esta pergunta foi aberta e poderia conter múltiplas marcações, logo, chegou-se a um total de 392 respostas, das quais: 50,5% (198) sinalizaram um intenso fluxo entre os quatro municípios mais populosos da RMGV: Vitória (72), Serra (51), Vila Velha (46), Cariacica (29). Esse fato provavelmente tem

forte ligação com a conurbação existente entre estes municípios, a oferta de serviços laborais, assistenciais, de saúde, entre outros. O fluxo constante dos sujeitos da pesquisa entre as maiores cidades que compõem a RMGV pode constituir as estratégias de sobrevivência deste grupo populacional.

Buscou-se captar também se, nos últimos 15 dias, os entrevistados pernoitaram somente na cidade onde concederam a entrevista: 87,5% (337) deles informaram "sim" e 10,9% (42) responderam ter pernoitado em outras cidades nos últimos 15 dias.

Em relação aos principais motivos elencados para pernoitarem na rua em vez de espaços como abrigos/albergues, destaca-se a falta de vagas nos serviços (15,8%, 58), aos Abrigos e Centro Pop serem muito distantes (3,0%, 11); e à necessidade de geração de renda (é melhor para gerar renda) (3,0%, 11). A pesquisa também buscou identificar sugestões de mudanças para melhorar os serviços de assistência social no atendimento à população de rua. Cada entrevistado poderia registrar até 3 respostas. Foram registradas no total 312 sugestões. Dentre as principais mudanças sugeridas pelos entrevistados, estão: 15,4% (48) solicitaram mais atenção\acolhimento; 13,5% (42) ampliação dos serviços de moradia\abrigos; 13,1% (41) maior oferta de serviços para geração de renda, entre outras respostas elencadas.

Destacam-se também na pesquisa as estratégias dos entrevistados para obter água para suprir suas necessidades. As principais respostas foram: 37,2% (177) relataram obter água nos estabelecimentos comerciais (inclui loja, posto, mercado, oficina, etc.); 27,5% (131) em Abrigos, Albergues, Centro Pop\Centro Dia; 15,3% (73) em fontes, praias, chafarizes, lagos nas ruas/praças; 7,6% (36) em casa de parentes/amigos; 3,4% (16) em Igrejas, casas beneficentes/caridade; 1,9% (9) informaram não tomar banho, 1,9% (9) em prédios públicos (hospitais, unidades de saúde, rodoviárias, entre outros); 0,6% (3) em hotel, pensão (privado); 0,6% (3) usam água da chuva; 2,5% (12) outros. Sobrepõem-se dentre as estratégias observadas a esfera privada, em contraposição aos serviços públicos.

Outra informação relevante refere-se aos locais utilizados para realização das necessidades fisiológicas, onde também prevalece a esfera privada dentre as estratégias utilizadas pela PSR. Observa-se que as principais alternativas mensuradas na pesquisa foram: estabelecimentos comerciais (inclui loja, posto, mercado, oficina, etc.) (32,2%, 165); nos Abrigos, Albergues, Centro Pop (18,4%, 94); lugares públicos: praças, praias, ruas (17,6%, 90); terrenos baldios (17,4%, 89); em banheiros públicos/químicos (3,9%, 20); prédios públicos (2,3%, 12); casa de parentes\amigos (1,8%, 9); em igrejas, casas beneficentes ou lugares de caridade (1,8%, 9); em hotel, motel, pensão (0,2%, 1); rodoviárias (0,2%, 1), outros (2,3%, 12); não sabe\não lembra ou não respondeu (2,0%, 10).

Quanto à violência sofrida por este segmento social, observa-se que entre os entrevistados, 51,4% (198) relataram ter sofrido alguma forma de violência por estar em situação de rua. Dentre os sujeitos que indicaram ter sofrido agressões, os principais tipos indicados foram: agressão física sem armas, como tapas, socos, chutes, surras, etc. (17,1%, 113); agressão verbal (xingamentos, gritos) (17,1%, 113); roubo\furto (14,0%, 93); agressão física por meio de armas brancas (facas, paus, cassetetes, martelos, etc.) ou outros artifícios (fogo, jatos d'água, veneno) (13,7%, 91); ameaça (13,1%, 87); impediram de acessar locais de livre circulação (8,2%, 54); agressão física

por meio de arma de fogo (pistola, fuzil, revólver) (7,3%, 48); agressão física por meio de armas não letais (*teaser*, spray de pimenta, gás lacrimogêneo) (6,0%, 40); agressão/abuso sexual (estupro) (3,0%, 20); outros (0,5%, 3).

De um modo geral a pesquisa revela um quadro de extrema vulnerabilidade e desfavorável à efetivação de direitos sociais básicos, inerentes à consolidação da cidadania. Os dados obtidos na pesquisa confirmaram, por diferentes ângulos, a ausência de acesso a tais direitos, seja na esfera da moradia, da educação, do trabalho ou da saúde, traduzindo em números o tamanho do desafio posto. Um desafio que certamente é tarefa de toda a sociedade, com vistas à construção e/ou reformulação de políticas públicas comprometidas com uma sociedade que seja inclusiva e solidária.

A QUALIDADE URBANA NA RMGV: A DISPUTA PELAS MELHORES LOCALIZAÇÕES

A Região Metropolitana da Grande Vitória é composta por sete municípios que, juntos, correspondem a 48% da população estadual e à metade de seu PIB. A conurbação entre os quatro municípios mais populosos Cariacica; Serra; Vila Velha e Vitória mais Viana, forma um espaço contínuo que caracteriza o que Villaça (1998) denomina como uma cidade que se espraia por diferentes municipalidades.

A exemplo do que se observa no restante do país, a RMGV é um espaço heterogêneo. Caracterizado por diferenças entre seus municípios formadores, mas também por diferenças internas a cada um deles, que se expressa por diversos níveis de qualidade de infraestrutura.

Segundo Mascaró e Yoshinaga (2013), a infraestrutura é o elemento que possibilita o uso do espaço urbano e que "se transforma em elemento de associação entre a forma, a função e a estrutura" (p.13). Composta por sistemas de diversas redes, as diferenças em infraestrutura respondem por maiores ou menores graus de atendimento desses serviços no espaço urbano.

As cidades, desde seus primeiros exemplos, foram os locais em que foi necessário encontrar soluções coletivas para sua característica de adensamento de pessoas e seus fluxos. Por esse motivo o tecido urbano era entrecruzado por vias, canais, aquedutos e muralhas (SMITH, 2016). Embora a construção seja coletiva, os locais melhor infraestruturados sempre foram elemento de disputa dos segmentos mais influentes da sociedade (GRAHAM e MARVIN, 2001).

Aqui é importante lembrar que, relativo à metropolização, a Grande Vitória se constituiu, primeiramente, para suprir os mercados externos de minérios e de produtos siderúrgicos primários. Por esse motivo, a infraestrutura necessária às atividades produtivas foi bem constituída. O mesmo não se observa com relação às funções urbanas relacionadas à população residente, que foram sendo instaladas e cumpridas *a posteriori*, algumas vezes quando as consequências de sua ausência já eram por demais visíveis.

De acordo com Graham e Marvin (2001), os desequilíbrios em qualidade e acessibilidade a redes de infraestrutura permaneceram em todas as cidades, mesmo que nos países centrais as diferenças não fossem tão abruptas. No Brasil, como destacado por Silva (2011), os grupos mais propensos a sofrer diretamente a falta dos serviços em rede são os que habitam os assentamentos pobres localizados nas franjas

da cidade. No outro lado da moeda estão os grupos que podem escolher sua localização e, portanto, disputar as melhores infraestruturas no ambiente urbano.

A seguir se apresentam brevemente dois modos de se aproximar a observação da qualidade urbana no interior da RMGV: o Indicador de Bem-estar Urbano (IBEU) e a Tipologia Socioespacial da RMGV[154].O objetivo é possibilitar uma aproximação das localizações da população em situação de rua e as diferenciações marcadas no espaço metropolitano. É necessário destacar que as informações são construídas por Área de Ponderação (Aponds), o recorte espacial mínimo para garantir validade estatística aos dados do Censo IBGE utilizados em ambas as metodologias. A depender da densidade, as Aponds se aproximam dos limites de bairros, ou podem representar um município inteiro (MONTEIRO, 2017).

O Indicador de Bem-estar Urbano Local

O Índice de Bem-Estar Urbano - IBEU relaciona as condições coletivas de vida nas regiões metropolitanas brasileiras. O bem-estar é entendido tanto como o promovido pelo mercado, via o consumo mercantil, quanto como o propiciado pelo Estado por meio dos serviços sociais prestados, como condições inerentes aos espaços metropolitanos.

Em análise do IBEU na RMGV, Pereira e Magalhães (2013) destacam o aspecto relacional do indicador, ou seja, “o espaço social também se inscreve no espaço físico” (BOURDIEU, apud PEREIRA E MAGALHÃES, 2013, p.349). A distribuição das desigualdades no espaço físico reflete as hierarquias e distâncias entre os diversos grupos sociais presentes naquele espaço.

> A mensuração e comparação de múltiplas dimensões do espaço urbano que impactam sobre a vida dos indivíduos, situadas em termos geográficos, permite um mapeamento tanto do espaço urbano, a partir de um determinado foco, quanto do espaço social, uma vez que o espaço físico tende a exprimir também as hierarquias e as distancias sociais (PEREIRA e MAGALHÃES, 2013, p350).

Para se avaliar os diferentes valores do Bem-estar na RMGV, utiliza-se o IBEU Local, que classifica cinco níveis de condição de Bem-estar: Excelente (1,000 – 0,901); Muito bom (0,900 – 0,801); Bom (0,800- 0,701); Regular (0,700 – 0,501) e Ruim (0,500-0,001). Os resultados do IBEU Local para a RMGV mostram que em 2010, 56,23% de sua população experimentava índices "Excelente", "Muito bom" e "Bom" de bem-estar urbano, enquanto 27,93% estava em áreas consideradas "Regulares", contra 15,85% em nível "Ruim".

Destaca-se que apenas Vitória mostra a classificação “Excelente”, não apresentando nenhuma área nas duas categorias mais baixas do índice. O nível “Ruim” aparece em Cariacica, Viana, Guarapari e Vila Velha. Serra tem mais da metade da população em áreas classificadas como “Regulares”, enquanto em Vila Velha pouco mais da metade da população residia em áreas com "Bom" IBEU. A pequena população

[154]A construção e os resultados do IBEUe da TS estão documentados em estudos anteriores. Ver a seção Referências ao final deste artigo.

de Fundão não permite subdivisões e está inteiramente classificada como "Regular" (MONTEIRO, 2017, p.112).

A Tipologia Socioespacial da RMGV 2010

A Tipologia Socioespacial (TS) é apresentada pelo Observatório das Metrópoles como um modo de entendimento dos mecanismos de integração e de exclusão da sociedade, refletidos na "produção/reprodução de desigualdades sobre as condições e padrões de interação e sociabilidade entre grupos e classes sociais" (RIBEIRO, L.; RIBEIRO, M., 2011, p.26).

O entendimento chave para a utilização empírica da tipologia é que as diferenças no espaço social também se expressam no espaço físico, explicitando proximidades ou distanciamentos entre agentes e classes sociais. Procede-se à utilização da Tipologia por esta funcionar como uma aproximação da estrutura social no território metropolitano, sendo indicativa da posição relativa dos indivíduos na hierarquia social.

A RMGV apresenta, para 2010, quatro tipos socioespaciais, partindo do mais alto *status*: superior-médio, médio, popular e popular-agrícola. Em termos do percentual do território atribuído como de predominância de cada tipo, temos: Superior-médio (13,5%), Médio (30,9%), Popular (52,6%) e Popular-agrícola (2,9%). Quanto à sua distribuição nos municípios, há uma maior concentração dos tipos superiores em Vitória, com distribuição dos demais tipos em direção aos limites da RMGV. Destaque para a linha de litoral praiano, entre Vitória e Vila Velha.

Nas áreas onde predomina o tipo Superior-médio residem os de mais alta renda e escolaridade e é onde se encontra a melhor infraestrutura e serviços urbanos, o que se reflete no valor do solo. Especificamente quanto à infraestrutura de serviços básicos, relacionados às condições de moradia, a RMGV tem percentuais elevados, mas que seguem os tipos superiores no grau de atendimento (MONTEIRO et al. 2014).

Outro aspecto notável é a melhor condição de deslocamento das áreas classificadas como Superior-médio, seguidas das do tipo Médio. O tipo Popular tem as piores condições, uma vez que o tipo Popular-agrícola, caracterizado por atividades rurais, tem deslocamentos curtos, de até 30 minutos em sua maioria (IPEA, 2013 apud OLIVEIRA JR et al, 2014).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As pessoas têm as ruas como moradia por múltiplas razões, dentre elas questões ligadas à saúde e não diretamente relacionadas à ausência de provisão habitacional. Também contribui, em alguns casos, a carência e/ou inadequação de soluções temporárias, como os albergues e abrigos públicos (IJSN, 2018).

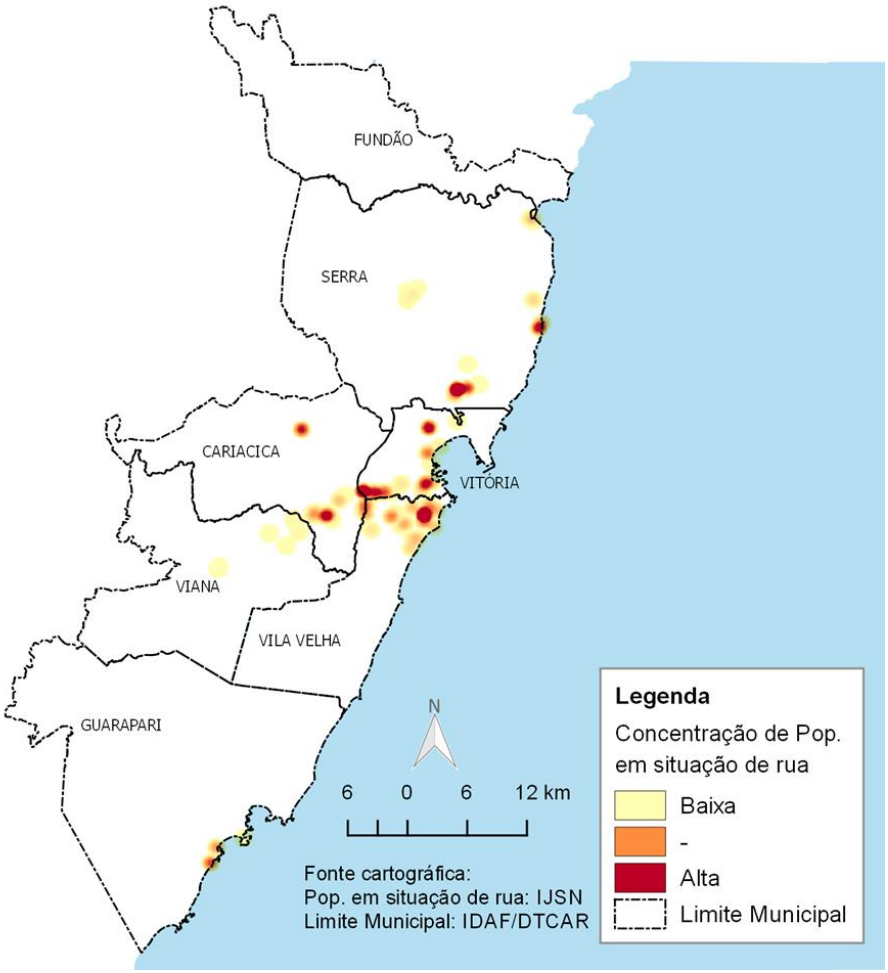
Ainda assim, haver pessoas em situação de rua é um trágico indicador da (in)capacidade de uma sociedade em distribuir equanimemente as oportunidades e riquezas geradas em seu interior e em última análise, uma negação do direito ao abrigo e a recursos urbanos relacionados à dignidade da moradia, como água potável e encanada, banheiro com esgotamento adequado, eletricidade, etc. Além dos aspectos físicos, estão aqueles cuja ausência pode tornar difícil a reinclusão da pessoa na sociedade, como endereço fixo, bem-estar mental e autoestima.

Essa seção trata do mapeamento e discussão dos resultados a respeito da localização das pessoas em situação de rua frente às melhores localizações na RMGV, segundo o IBEU e a Tipologia Socioespacial 2010.

Como visto, a pesquisa sobre PSR foi concebida, de início, junto a uma ampla gama de atores sociais, o que permitiu incluir o próprio planejamento dos pontos em que seriam executadas as entrevistas com base em informações de indivíduos naquela condição. Embora os pontos fossem planejados *a priori*, o número de indivíduos em cada ponto apenas foi conhecido após o trabalho de campo.

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** mostra a distribuição da concentração de indivíduos no espaço. Os pontos de maiores concentrações estão em Vitória, município central da aglomeração urbana, em Serra, em Vila Velha e, em sequência, Cariacica. Nesse sentido, a PSR segue a demografia e se concentra nos quatro municípios mais populosos. Como a maioria das entrevistas ocorreu em Vitória, parece correto que a população observada tenha sido maior na Capital, embora esta corresponda ao quarto lugar em termos de população geral.

Figura 1 Concentração de População em Situação de Rua na RMGV



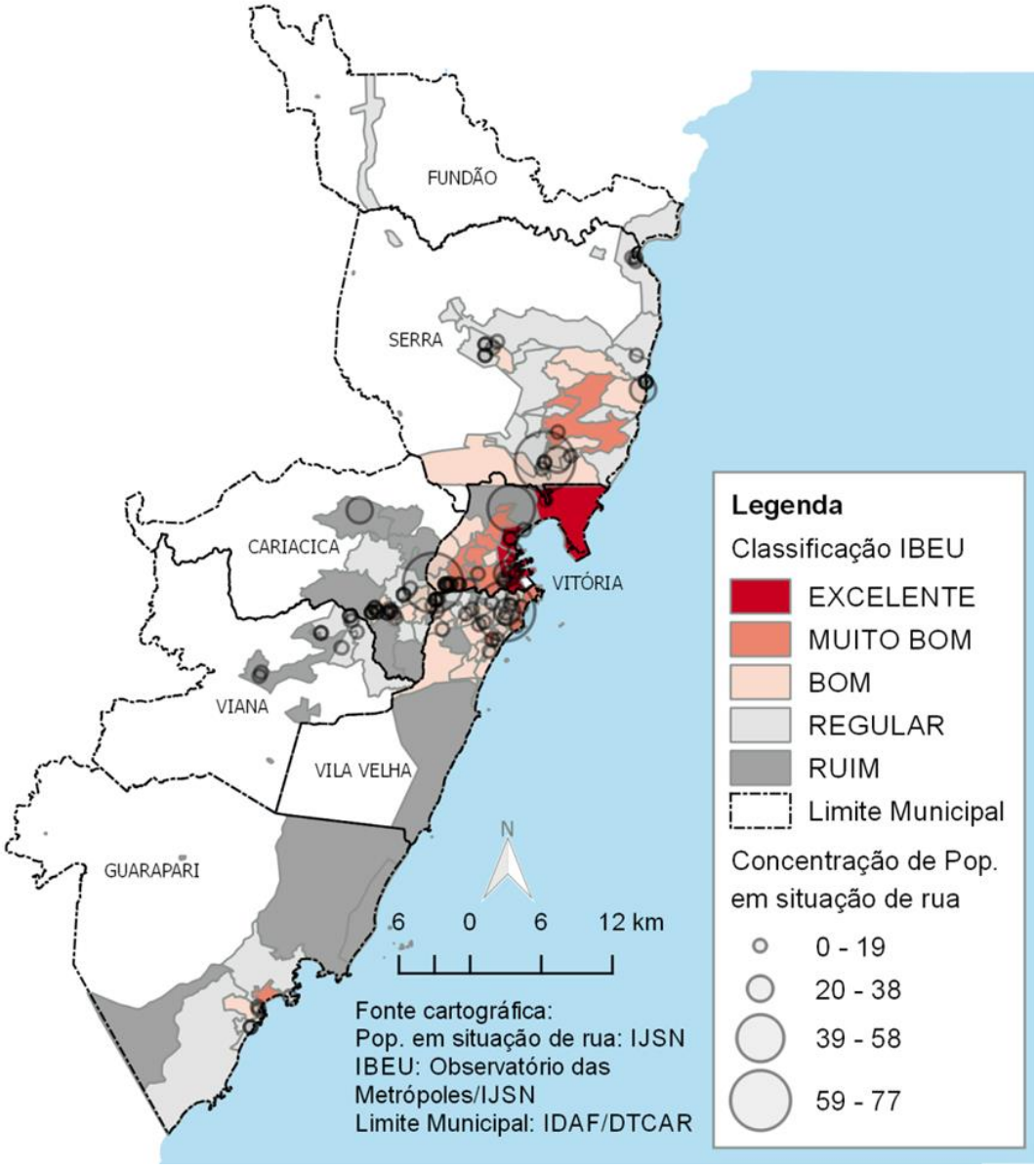
Fonte: IJSN e as autoras, 2018.

Ao se observar a concentração da PSR em contraposição ao IBEU Local da RMGV (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), como possibilidade analítica das

melhores localizações, se observa aderência frente às estratégias de localização. As maiores observações de indivíduos estão em áreas classificadas como de IBEU "Bom" e "Muito Bom", porém a escala de observação permite avaliar pequenas concentrações também em áreas classificadas como "Regular" e "Ruim".

Graham e Marvin (2001) descrevem que o modo de distribuição das infraestruturas gera espaços "*premium*", ou espaços de excelência em termos de serviços. Na prática, esses espaços são disputados por grupos sociais segundo sua capacidade de pagar por sua escolha.

Figura 2 IBEU Local na RMGV e População em Situação de Rua



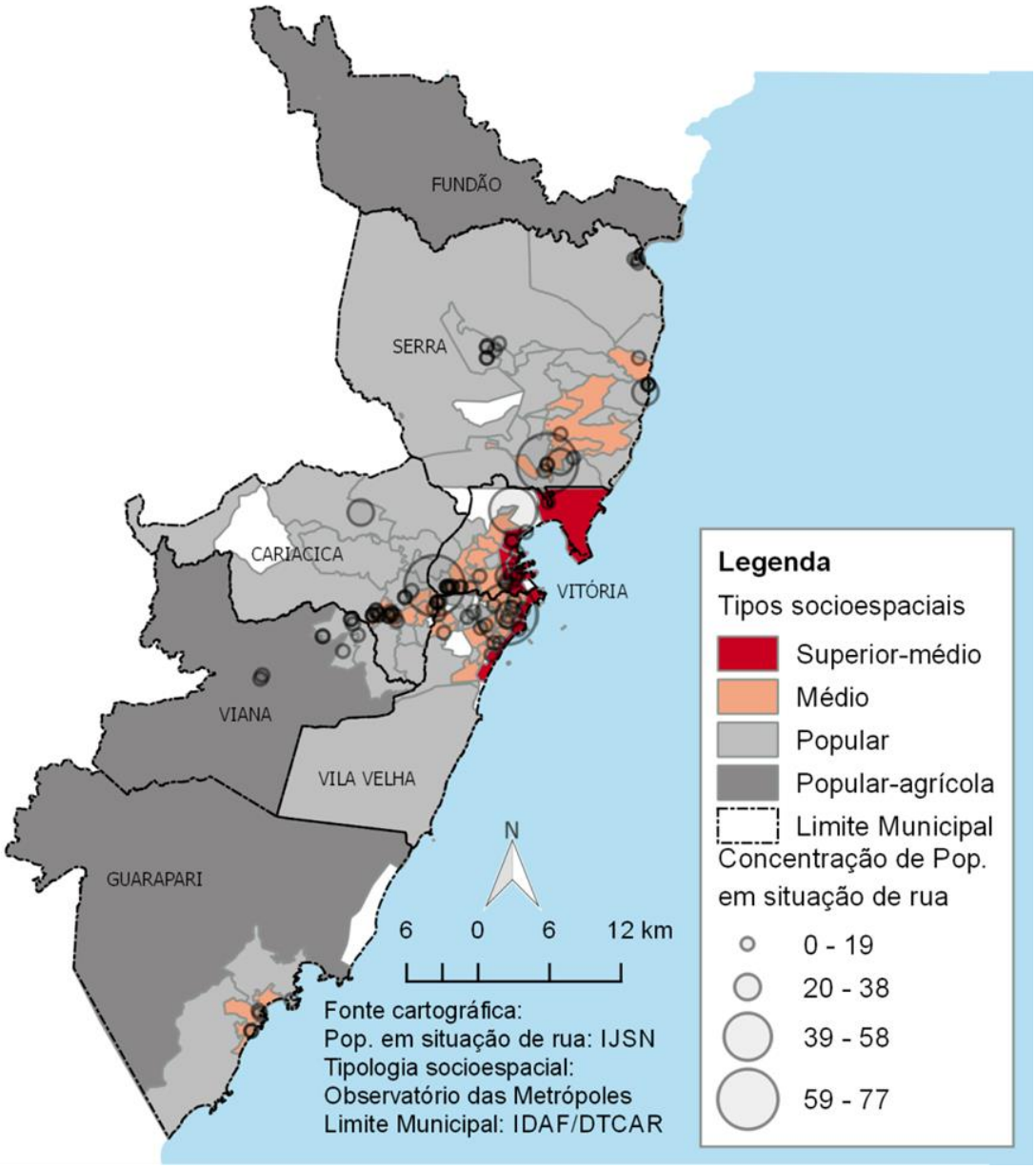
Fonte: IJSN e as autoras, 2018.

A Tipologia Socioespacial da RMGV em 2010 é aqui utilizada como aproximação para a capacidade de escolha dos grupos sociais que a compõem. A hipótese é que os

grupos melhor posicionados na hierarquia socioespacial ocupam as melhores localizações na região.

O que se observa é a presença da PSR em espaços onde predominam diversos Tipos (Figura 3). Quanto à concentração, esta parece se evidenciar em espaços onde predomina o Tipo Médio. Uma explicação pode ser a diferença entre a superfície referente à área de ponderação (que pode somar múltiplos setores censitários) e a localização exata dos indivíduos no espaço urbano, como uma esquina ou uma praça específica.

Figura 3 Tipologia Socioespacial na RMGV 2010



Fonte: IJSN e as autoras, 2018.

Outra possibilidade explicativa é a localização dos equipamentos públicos de suporte e a concentração de atividades econômicas que suprem carências

emergenciais como acesso a água e a sanitários. Dada a extrema vulnerabilidade a que a PSR está exposta, desenvolver mecanismos para enfrentar os múltiplos riscos é parte de seu cotidiano. Nesse sentido, tem destaque a escolha por logradouros próximos a Centros Pop / Centros Dia, Unidades de Saúde, Albergues ou atividades de comércio, como estratégia de resistência e de subsistência.

Como sinalizado anteriormente, a pesquisa sobre PSR revelou, por exemplo, que 37,2% relataram obter água nos estabelecimentos comerciais e 32,2% indicaram fazer suas necessidades fisiológicas também nestes espaços. Ou seja, cerca de um terço da PSR depende de espaços privados para suprir necessidades básicas.

Quanto à localização esparsa dos equipamentos, esta pode ser consequência do incômodo causado por essa população em bairros habitados por pessoas de renda mais alta e com meios de impedir sua instalação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou explorar parte da diversidade de possibilidades de interpretação que a Pesquisa sobre População de Rua na RMGV enseja. O grande potencial dos resultados da pesquisa está exatamente na capacidade de articulação e apropriação das informações produzidas por parte dos diferentes campos do conhecimento que se relacionam com a questão social em foco. Por este motivo, a apresentação e discussão dos dados da pesquisa no âmbito das demais investigações do Observatório das Metrópoles configuram-se como de extrema relevância, por potencializar a reflexão e a interlocução sobre as estratégias técnicas e políticas necessárias ao enfrentamento dos problemas sociais relacionados com o fenômeno da população em situação de rua.

Estatísticas confiáveis são escassas, porém necessárias, tanto para construção de ações que busquem minimizar o problema quanto para fomentar a participação social dos indivíduos em busca da efetivação de seus direitos básicos. A necessidade de abrigo da chuva, dos ventos, do sol, é somada à necessária mitigação da possibilidade de sofrer atos violentos perpetrados contra sua integridade.

A presença de grupos de pessoas sem moradia em partes específicas do espaço urbano metropolitano parece evidenciar uma estratégia de se localizar nas áreas de melhor condição urbana segundo o IBEU, porém a mesma leitura não parece se sustentar com relação à TS.

Estudos futuros podem analisar a localização da PSR em escala mais aproximada, de modo a entender não apenas as melhores localizações gerais, mas também o papel desempenhado pela morfologia dos espaços públicos no interior dos bairros. A utilização da escala do pedestre, que afinal é aquela dos andarilhos e de quem habita a rua pode aproximar resultados.

De maneira análoga, a localização de serviços públicos e a concentração de atividades econômicas podem ser melhor percebidas e utilizadas como variáveis adicionais, pois foram fatores apontados como importantes na escolha da localização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto Nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 11 de setembrode 2017.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition. Nova Iorque; Londres: Routledge, 2001.
IJSN. Pesquisa sobre população em situação de rua da Região Metropolitana da Grande Vitória. Vitória, 2018 Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5063-pesquisa-sobre-populacao-em-situacao-de-rua-da-regiao-metropolitana-da-grande-vitoria
KUNZ, G. da S. Os modos de vida da população em situação de rua: narrativas de andanças nas ruas de Vitória/ES. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.
LIRA, P; OLIVEIRA JUNIOR, A.; MONTEIRO, L. B. L. (Org.). Vitória: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.
MASCARÓ, J.; YOSHINAGA, M. Infraestrutura Urbana. Porto Alegre: Masquatro, 2013.
MONTEIRO, L. B. L. Região Metropolitana da Grande Vitória: investigando correlações para integrar investimentos. Tese (Doutorado, Planejamento Urbano e Regional. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
MONTEIRO, L. B. L.; BERTOLANI, M. N.; BERGAMASCHI, R. B. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: Vitória transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014, p. 196-236.
OLIVEIRA Jr., A.; MONTEIRO, L. B. L.; TULLI, L. M. A.. Organização social do território e mobilidade urbana. In. Vitória transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014b, p. 260-292.
OLIVEIRA SOBRINHO, A. S. de. São Paulo e a Ideologia Higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade. In Sociologias. Porto Alegre, 2013, n° 32, jan./abr. p. 210-235. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/v15n32/09.pdf Acesso em 26/10/2018.
PEREIRA, S. M; MAGALHÃES, L. Condições urbanas de vida na RMGV e Índice de Bem-Estar Urbano. In. Vitória transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014, p. 347-380.
PEREIRA, C. P. Rua sem Saída: Um estudo sobre a relação entre o Estado e a População de Rua de Brasília. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
RIBEIRO, L. C.. Transformações da Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica: 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013.
RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G. (orgs.). IBEU: índice de bem-estar urbano. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2013. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/ibeu_livro.pdf. Acesso em 29 de abril de 2013.

____,____; ____, ____. Análise social do espaço urbano–metropolitano: fundamentos teórico-metodológicos e descrição dos procedimentos técnicos. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro, 2011.
ROBAINA, I. M. M. Entre Mobilidades e Permanências: Uma Análise das Espacialidades Cotidianas da População em Situação de Rua na Área Central da Cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
SILVA, R. T. Integration of hydraulic infrastructure in metropolitan São Paulo. Prospects of change in a context of growing vulnerability. In: Geographica Helvetica, v. 66, n. 2, p. 92-99, 2011.
SMITH, M. L. Urban infrastructure as materialized consensus. World Archaeology, v. 48, n. 1, p. 164-178, 2016.
TIENGO, V. M. População em Situação de Rua: O Fruto Necessário à Reprodução Capitalista e a Funcionalidade do Trabalho Informal. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.
VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 1998.

DO BNH AO PMCMV: UMA ANÁLISE ESPAÇO-TEMPORAL DOS PROGRAMAS/PROJETOS HABITACIONAIS DESENVOLVIDOS EM CAMPINA GRANDE – PB E A NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE.

Caline Mendes de Araújo

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco
E-mail: calinemendes@gmail.com

Alexandre Sabino do Nascimento

Professor Adjunto do Curso de Geografia da Universidade Federal da Paraíba.
E-mail: alexandre.nascimento@upe.br

INTRODUÇÃO

No contexto da produção capitalista do espaço pelos diversos agentes produtores do espaço, a exemplo do Estado e do mercado imobiliário , a habitação enquanto mercadoria pode ser vista como uma unidade contraditória que se apresenta dialeticamente como possuidora de valor de uso e/ou valor de troca, resultando, em muitos casos, na negação do "Direito à cidade" no espaço urbano. Diante disso, o presente estudo tem como objetivo geral analisar as contradições da atuação do Estado na concepção e execução dos programas habitacionais (Do BNH ao PMCMV) na cidade de Campina Grande.

A produção de habitação popular no Brasil historicamente tem sido realizada, em partes, através de políticas habitacionais estatais, via financiamento público (muitas vezes angariado pelas grandes empresas relacionadas ao mercado imobiliário), gerando contradições que impediram o acesso à moradia por parte das famílias mais pobres. Nesse sentido, questiona-se: Qual o papel do Estado no que se refere às contradições relacionadas à concepção e execução e financiamento dos programas/projetos habitacionais (do BNH ao PMCMV) na cidade de Campina Grande?

Assim, a hipótese da pesquisa é que os programas/projetos habitacionais em Campina Grande, a partir da década de 1970, vieram da necessidade maior do Estado e do mercado de resolverem crises econômicas e favorecerem agentes do mercado imobiliário local, e menor de erradicar ou reduzir, para níveis aceitáveis, os problemas relacionados ao acesso das famílias mais pobres à moradia digna e à possibilidade do Direito à Cidade.

Para tanto, foram identificados os principais projetos/programas habitacionais na cidade de Campina Grande, do período relativo à ação do Banco Nacional da Habitação ao Programa Minha Casa Minha Vida. Assim como analisou-se o papel e as ações históricas dos agentes produtores do espaço em diferentes escalas no processo de provisão da habitação popular. Também foi necessário compreender o papel da contradição entre valor de uso e valor de troca presente no bem de consumo ligado à habitação e sua relação com a negação do Direito à Cidade.

Para se alcançar tais objetivos optou-se por uma pesquisa qualitativa. Quanto ao objetivo da pesquisa, a mesma é do tipo explicativa entendendo-a, com base em Gil (2007), como aquela centrada na preocupação de identificar fatores influentes ou contributivos no desencadeamento dos fenômenos, sendo a relação espaço e tempo fundamental neste tipo de pesquisa.

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos e principais fontes de dados do presente estudo, apresentam-se como principais os seguintes procedimentos e fontes: 1. Levantamentos bibliográficos em livros, teses, dissertações acerca da temática; 2. Análise de documentos históricos visando historicizar as intervenções estatais no que se refere à moradia em Campina Grande; 4. Levantamento de dados em sites e órgãos estatais e oficiais sobre os programas/projetos habitacionais desenvolvidos na escala local e nacional. No que se refere à divisão do artigo, o mesmo se apresenta da seguinte maneira: Introdução, 1. Valor de uso ou valor de troca? uma análise da unidade contraditória da habitação enquanto direito e/ou mercadoria; 2. Programas habitacionais no Brasil: uma sucessão de entraves e incoerências; 3. Breve

histórico dos programas/projetos habitacionais em Campina Grande e a negação do Direito à Cidade; Considerações finais, além das referências bibliográficas.

VALOR DE USO OU VALOR DE TROCA? UMA ANÁLISE DA UNIDADE CONTRADITÓRIA DA HABITAÇÃO ENQUANTO DIREITO E/OU MERCADORIA

A moradia constitui um indicador extremamente importante para se apreender as configurações socioespaciais de uma cidade. Existem múltiplos indicadores nesse sentido, porém, optou-se pelo enfoque na moradia visto que se trata de uma importante expressão socioespacial das desigualdades, uma vez que se leva em conta não somente a moradia enquanto uma estrutura física, mas todo o seu entorno e aspectos que envolvem suas dinâmicas. A garantia da moradia tem se tornado um dos maiores desafios para grande parte da população do mundo, dificultando o alcance ao tão propalado direito à cidade (LEFEBVRE, 2001).

De acordo com dados da Conferência Internacional Habitat III, organizada pela agência ONU-Habitat:

> [O] Acesso à habitação adequada é um desafio global crescendo rapidamente com a urbanização. Aproximadamente um quarto da população urbana do mundo continua a viver em favelas e em assentamentos informais. Um crescente número de moradores urbanos, especialmente os grupos mais pobres e vulneráveis (mulheres, migrantes, pessoas com necessidades especiais e HIV, idosos, jovens e LGBT) estão vivendo em condições precárias, abordando suas necessidades habitacionais de maneira informal, sem acesso a serviços básicos e espaço de convivência, isolados de oportunidades de subsistência e vulneráveis a despejos forçados e a ficar sem abrigo. [...] Globalmente, um bilhão de novas casas são necessárias até 2025 para acomodar 50 milhões de novos moradores urbanos por ano (HABITAT III, 2015, p.02). p. 2984

Em 2016, a taxa de urbanização planetária alcançou a marca de 54,5% e os desafios colocados para o desenvolvimento urbano tornaram-se ainda maiores (ONU-HABITAT, 2016), destacando-se os da demanda por moradia digna. Entretanto, esse crescimento não é homogêneo, pois as ocupações urbanas que mais crescem são as frações mais pobres dos países menos desenvolvidos do planeta, acompanhadas do crescimento da pobreza e desigualdade.

Aliado a isso tem-se a criação de um novo paradigma ligado a urbanização planetária inexorável, que a própria ONU vem defendendo quando aponta que as previsões indicam que a população urbana do mundo deve praticamente duplicar até 2050, tornando a urbanização uma das tendências mais transformadoras do século XXI. Assim, populações, atividades econômicas, interações sociais e culturais, bem como impactos ambientais e humanitários, estão se concentrando cada vez mais em cidades[155].

Quando se pensa na necessidade de moradia, deve-se atentar que a mesma possui significados diferenciados de acordo com o contexto em que se insere. Pode ser

[155] Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Humanos para Todos (HABITAT III, 2016).

apreendida enquanto necessidade (valor de uso), enquanto mercadoria (valor de troca), enquanto direito (que também deve obedecer o valor de uso).

Chama-se a atenção para o duplo caráter que a moradia, vista como uma mercadoria, apresenta na sociedade capitalista, conformando uma unidade contraditória entre um valor de uso e um valor de troca. Harvey (2014) aponta a contradição entre valor de uso e valor de troca como uma das contradições fundamentais do sistema capitalista. Sobre isso assinala:

> En una sociedad capitalista, todas las mercancías que compramos tienen un valor de uso y un valor de cambio. La diferencia entre ambas formas del valor es signifcativa, y en la medida en que a menudo se enfrentan uma con otra constituye una contradicción que puede dar lugar ocasionalmente a una crisis. Los valores de uso son infnitamente variados (incluso para el mismo artículo), mientras que el valor de cambio (en condiciones normales) es uniforme y cualitativamente idéntico (un dólar es un dólar, e incluso cuando es un euro tiene un tipo de cambio conocido con el dólar). (HARVEY, 2014, p. 31).

A moradia pode, pois, desempenhar várias funções sem que, necessariamente, essas funções estejam relacionadas ao valor de troca. Ou seja, o valor de uso também é uma função da moradia, chamada também de função social da propriedade . Sendo que este é historicamente subjugado pelo valor de troca. No que diz respeito ao acesso dos indivíduos à habitação e ao valor de troca, Harvey faz uma analogia quando afirma:

p. 2985

> [...] en un mercado de la vivienda con um stock fijo de viviendas el proceso es análogo al de ocupar secuencialmente los asientos en teatro vacío. El primero que entre tendrá n possibilidades de elegir, el segundo tendrá n-1, y así sucessivamente hasta que el último no tenga ninguna posibilidad de eleción. Si los que entran para ocupar el teatro lo hacen por orden de capacidade de licitación, entonces aquellos que tengan dinero tendran más possibilidades e elección, mientras que los más pobres ocuparán los asientos que queden después de que todos los demás hayan escogido sitio" (HARVEY, 2016 [1977], p. 165).

Diante do exposto, pode-se afirmar que na sociedade capitalista aqueles que detêm o dinheiro e o poder são os que irão entrar primeiramente no mercado habitacional, enquanto que os mais pobres ficarão no "final da fila", no que se refere ao acesso à moradia, tendo em vista que essa "fila" se organiza a partir da capacidade de barganha de cada um dos envolvidos, assim como a escolha dos melhores assentos no teatro, conforme comparação de Harvey. No tocante à moradia casa vista enquanto mercadoria na sociedade capitalista, Harvey escreve:

> En gran parte del mundo capitalista avanzado, no obstante, las viviendas se construyen especulativamente como una mercancía destinada a ser vendida en el mercado a quienquiera que pueda pagarla y la necesite. La oferta de viviendas de ese tipo ha sido durante mucho tiempo característica en las sociedades capitalistas. [...] El valor de cambio queda determinado por los costes reales de producción más el benefcio, el coste del endeudamiento y la renta capitalizada (precio de la tierra). El objetivo de los productores es obtener valores de

> cambio, no valores de uso. La creación de valores de uso para otros es un medio para ese fin. La cualidad especuladora de esa actividad signifca, no obstante, que lo que importa es un valor de cambio potencial. (HARVEY, 2014, p. 33).

A partir da citação pode-se afirmar que a moradia não se configura como algo disponível para todos na sociedade capitalista. Segundo Smolka (1987, p. 72):

> [...] a habitação constitui-se em mercadoria dotada de especificidades advindas de sua vinculação estreita à terra, o que faz com que a mesma absorva certas singularidades do local em que é produzida. Isto sugere que ao adquirir uma habitação na mesma transação, se adquira também toda uma série de atributos associados ao cotidiano da vida urbana: meio de interação social, facilidade de acesso a outras atividades urbanas como o lazer, comércio em geral, etc.

Cabe lembrar que as moradias também absorvem os chamados efeitos uteis de aglomeração (RIBEIRO, 1997) que seriam basicamente as benfeitorias públicas e privadas do seu entorno. Para Maricato (1997, p. 43):

> O acesso à moradia está ligado ao seu preço, que, por sua vez, depende da sua localização na cidade. Quando alguém compra uma casa, está comprando também as oportunidades de acesso aos serviços coletivos, equipamentos e infra-estrutura. Está comprando a localização da moradia, além do imóvel propriamente dito. Edifícios residenciais na mesma área, mesmos materiais de construção, mesmos acabamentos têm preços diferentes, dependendo de onde se situam.

p. 2986

Na exposição a autora aborda um importante elemento quando se trata de habitação, sua localização. É fato que o preço da moradia estará relacionado não só aos seus aspectos estruturais e internos, mas também à sua localização e aos elementos do entorno. Diante disso, o encarecimento dessa mercadoria tem dificultado enormemente o acesso a ela por grande parte da população mundial. Segundo dados da Habitat III:

> Um dos mais assustadores desafios da urbanização tem sido a provisão de habitação adequada a qual pessoas possam pagar. Em 2011, 2.2 bilhões de pessoas ainda sobreviviam com menos de 2 dólares por mês, uma renda grosseiramente inadequada para custear a sobrevivência e habitação. Desde residentes de favelas até famílias de renda média, é estimado que atualmente 330 milhões de famílias estão financeiramente ameaçadas por custos de habitação e este número pode crescer para 440 milhões até 2025. (HABITAT III, 2015, p. 02).

Tais números são alarmantes e as perspectivas para o futuro seguem na mesma tendência. Não se tem em vista a necessidade de moradia, mas os lucros que podem ser angariados a partir dessa necessidade. Contudo, a necessidade de um abrigo, de um lar é o aspecto mais importante a ser levado em conta, nesse caso.

Porém, nas cidades brasileiras o que se verifica é o constante reforço da casa enquanto uma mercadoria. E, diga-se de passagem, trata-se de uma mercadoria

extremamente cara e/ou inacessível[156]. Sobre a incapacidade de pagar pela moradia (compra ou aluguel) é precisa a contribuição de Maricato (1997, p. 46), "a habitação é uma mercadoria especial, que tem produção e distribuição complexas. Entre as mercadorias de consumo (roupas, sapatos, alimentos, móveis, etc.) ela é a mais cara".

Para pensar a produção do espaço e da moradia é pertinente ressaltar que a cidade é composta por diversos agentes produtores do espaço (CORRÊA, 1993; CAPEL, 1974) bem como por atores sociais (CAPEL, 2013). Cada um desses agentes/atores é representante de uma parcela da sociedade, representando também os interesses dessas camadas sociais. Desse modo, a relação entre Estado e capital privado é notória nas cidades brasileiras e seus reflexos na habitação são gritantes.

Sobre as relações entre o mercado e o Estado na produção do espaço, Lefebvre assevera:

> Hoy en día pocos rehusarían admitir la «influencia» de los capitales y del capitalismo en las cuestiones prácticas relativas al espacio, desde la construcción de inmuebles a la distribución de inversiones y a ia división mundial del trabajo. ¿Pero qué se entiende por «capitalismo» e «influencia»? Unos se imaginan el «dinero» y sus capacidad es de intervención, o el intercambio comercial, la mercancía y su generalización, ya que «todo» puede comprarse y venderse. Otros se representan más bien a los actores de estos dramas: «corporaciones» nacionales y multinacionales, bancos, financieras, autoridades, etc. Cada «agente» susceptible de intervenir tendría su «influencia». (LEFEBVRE, 2013, p. 70-71). p. 2987

Botelho (2007, p. 78), também, ilustra bem essa relação, o autor aponta que "Um importante agente de influência no mercado imobiliário urbano é o Estado, pois através de suas ações e regulamentações interfere ativamente no que se refere ao preço da terra e à sua valorização". A atuação do Estado concatenado com a ação do mercado imobiliário, passam a dar origem a espaços cada vez mais valorizados, do ponto de vista imobiliário, tendo como reverso a produção dos espaços pobres ou a intensificação do processo de depreciação desses espaços, tornando mais distante o direito constitucional à moradia[157].

Um outro viés dessa problemática tem sido a aliança entre os agentes do mercado imobiliário e o Estado na construção dos conjuntos habitacionais populares. Nesse caso, muitas vezes, o dinheiro do Estado (leia-se do povo!) é lançado diretamente nas mãos das empresas construtoras responsáveis, por vezes financiadoras de

[156] Sobre a demanda de habitações nas cidades do país tem-se os dados da pesquisa de Mioto (2015) que apontam o seguinte: "O padrão de concentração espacial do excedente econômico sob relações de superexploração produziu no Brasil, historicamente, um déficit habitacional de aproximadamente 6,94 milhões unidades, 12,08% dos domicílios totais do país, localizado principalmente na região Sudeste. (MIOTO, 2015, p. 100).

[157] A Habitat II incentivou uma mudança significativa nas abordagens de provisão de habitação, com os governos assumindo o papel neoliberal de "facilitadores" na produção habitacional e afastando-se de processos de entrega direta. A Agenda do Habitat II incentivou os governos a "ampliar a oferta de habitação a preços acessíveis através de medidas regulamentares adequadas e incentivos de mercado" (§61). [...] Com poucas exceções, os recursos e os investimentos dedicados à habitação e as possibilidades de engajamento do Estado foram reduzidos. A menor intervenção do governo na maioria dos casos resultou em menos ou nenhuma oportunidade de moradia para os mais pobres e os mais vulneráveis (HABITAT III, 2016b, p. 07-08).

campanhas eleitorais. E à revelia das reais necessidades de moradia e dos reais possíveis beneficiários, essas empresas conduzem o processo de produção desses conjuntos habitacionais da maneira que lhes convêm.

PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL: UMA SUCESSÃO DE ENTRAVES E INCOERÊNCIAS

A habitação no Brasil sempre teve engodos históricos e as cidades brasileiras mostram os reflexos dessa dinâmica na atualidade. No que se refere à habitação popular, ou seja, subsidiada pelo Estado[158], no papel dos diversos entes federados, apenas após a década de 1930 é que se começam efetivamente os primeiros avanços nesse sentido[159].

As experiências até então verificadas de produção de moradia estavam ligadas a produção rentista e patrimonialista. Diante disso, as famílias com maiores recursos podiam pagar para acessar à mercadoria moradia, gerando lucros para os responsáveis pelos investimentos. Assim, no Brasil a efetivação de políticas públicas voltadas à habitação se dá tardiamente, pois, antes da década de 1940, "Fiel ao liberalismo predominante, o Estado privilegiava a produção privada e recusava a intervenção direta no âmbito da construção de casas para os trabalhadores" (BONDUKI, 1994, p. 712)[160].

Chama-se atenção aqui a tese defendida pelo sociólogo Francisco de Oliveira em seu ensaio "Crítica a razão dualista", de 1972, onde o mesmo liga o processo de industrialização brasileira e a provisão de habitação para a classe trabalhadora via auto-construção como parte de uma estratégia do capital para o rebaixamento dos custos de reprodução dos trabalhadores[161].

Ademais, surgiram algumas tentativas de intervenção do Estado na problemática da habitação. Tais intervenções se deram de maneira bastante insipiente ou problemática, em grande parte dos casos. Ressalta-se que os programas habitacionais,

[158] De acordo com Villaça, o subsídio do Estado seria "[...] a aplicação de recursos públicos sem a expectativa de um retorno. Os moradores das habitações construídas pelo Estado, por não terem condições de cobrir seu preço, pagariam por elas uma quantia menor que esse preço" (VILLAÇA, 1986, p. 17).

[159] De acordo com Botelho (2007, p. 98) "Até a década de 1930, a totalidade da produção habitacional no Brasil coube à iniciativa privada, configurando o capital rentista que, originário de atividades agropecuárias ou mercantis, buscava no mercado imobiliário investimentos que gerassem uma renda. Esse capital rentista explorava as oportunidades ligadas à falta de moradias nas cidades brasileiras que cresciam rapidamente no final do século XIX e início do século XX, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro".

[160] Aponta-se as Vilas Operárias construídas pelos industriais como primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte do Brasil. De acordo com Bonduki (1994, p. 715): "As vilas operárias eram conjuntos de casas construídas pelas indústrias para serem alugadas a baixos aluguéis ou mesmo oferecidas gratuitamente a seus operários. Estas iniciativas tiveram um impacto importante em várias cidades brasileiras, pois são os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no país".

[161] Em texto posterior o autor comenta "Eu diria que a industrialização brasileira foi sustentada por duas fortes vertentes. A primeira foi a vertente estatal, pela qual o Estado transferia renda de certos setores e subsidiava a implantação industrial. E a segunda eram os recursos da própria classe trabalhadora, que autoconstruía sua habitação e com isso rebaixava o custo de reprodução. [...] Quando os governos, para orientar a política econômica, calculam o salário mínimo, o custo da habitação desaparece e influencia na fixação do valor. É isso que tem o efeito de rebaixar o salário. [...] O capital se reproduz com o rebaixamento do custo da força de trabalho ou, em outras palavras, com o rebaixamento do salário" (OLIVEIRA, 2006 [1972], p. 68).

diga-se de passagem, mais figuraram como paliativos do que, necessariamente, como políticas eficientes de combate às desigualdades e à pobreza.

Destaca-se, aqui, as seguintes fases dos programas e/ou investimentos mais abrangentes e incisivos no setor da habitação no Brasil: 1. Década de 1940 (Fundação Casa Popular - FCP); 2. Anos 60 (Programas do Banco Nacional de Habitação – BNH); 3. Década de 2000 até os dias atuais (Programas da Caixa Econômica Federal, com ênfase no Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV).

Esses programas/políticas voltados à habitação tiveram e têm como algumas das suas principais características, dadas as suas especificidades e contextos particulares, um caráter problemático, excludente e classista. É importante enfatizar que tais aspectos se apresentam e se articulam de maneiras e intensidades variadas de acordo com os contextos.

Tendo em vista o escopo desse texto serão enfocadas as políticas habitacionais realizadas a partir das ações do BNH. Essa instituição foi criada em 1964, com a extinção da Fundação Casa Popular. De acordo com Botelho (2007, p. 109), "[...] com a lei nº 4 380 de 21 de agosto de 1964, instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou Banco Nacional de Habitação (BNH) [...]"[162]. Essa lei também instituiu o Sistema Financeiro de Habitação – SFH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU[163].

A partir desse período os programas pensados para a habitação no país beneficiaram mais aos estratos abastados da população, em detrimento da parcela mais pobre que, de fato, se "encaixavam" no perfil exigido por tais programas. Segundo Maricato (1997, p. 49) os investimentos do SFH "[...] favoreceram predominantemente as classes médias emergentes e classes altas, sustentáculos do regime ditatorial".

Com relação às unidades habitacionais pode-se notar que as mesmas não se apresentaram em números suficientes para as demandas. De acordo com Botelho (2007, p. 110):

> [...] não era intenção dos formuladores do SFH criar mecanismo de subsídio à produção habitacional para a população de renda mais baixa e sim criar uma forma de financiar a produção capitalista de moradia através de uma racionalidade de mercado.

A relação entre o Estado e a produção capitalista do espaço é nitidamente presente nesse contexto em que os mais pobres sempre saem perdendo e o mercado ganhando. As palavras de Botelho são ilustrativas a esse respeito, quando expõe que: "O Estado também teve um papel fundamental, através do BNH, no atendimento das aspirações de alguns setores da economia, sobretudo as grandes construtoras e o setor bancário" (BOTELHO, 2007, p. 116).

---

[162] "Os recursos do BNH, eram oriundos do recolhimento compulsório de 1% sobre as folhas de pagamento de todas as empresas cujos funcionários e empregados fossem contratados sob o regime de CLT. Em 1966 estes recursos foram bastante ampliados pela criação do FGTS, cuja gestão ficou a cargo do BNH. O FGTS era composto por 8% dos salários pagos mensalmente pelo empregador" (LIMA, 2004, p. 203).

[163] Segundo Royer (2014) no mesmo ano da criação do BNH foi editada a Lei 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a mesma ficou conhecida como Lei das Incorporações Imobiliárias, tornando-se fundamental para a estruturação de um mercado imobiliário e habitacional sob a forma de condomínio, forma que se expandiu bastante na produção do espaço urbano nacional (ROYER, 2014).

Bolaffi (1976) aponta o desvio do problema social da habitação, pelo governo militar, para a solução de outros problemas econômicos e como medida de conservação do apoio das massas através da política da casa própria como principal aspiração da população urbana brasileira. Sobre o que representaram as políticas ligadas ao SFH e BNH para o governo militar o autor escreve:

> Esse regime dependia também de conseguir formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor que a política da casa própria. [...] Esperava-se estimular a produção mediante um amplo plano governamental de residências populares, que ao mesmo tempo incentivaria indústrias básicas, fornecedoras da construção civil, e daria saída ao problema social representado pela aguda carência de habitações nas cidades [...] (BOLAFFI, 1976, p. 68-69).

Além de beneficiar a classe mais abastada, o Estado tinha como objetivo o "aquecimento da economia" via grandes construtoras e bancos. A política habitacional funcionou, predominantemente, como simulacro da produção capitalista do espaço, através da construção em macro escala de habitações que, em grande parte, não atendiam às necessidades dos mais pobres.

Outra problemática apontada por Maia (2013, p. 03) diz respeito "[...] as habitações construídas pelo BNH se constituíam em unidades unifamiliares ou multifamiliares dependendo da cidade, mas sempre eram edificadas de forma uniforme, despersonalizadas, anônimas e principalmente desarticuladas da cidade [...]". Corroborando o exposto, Cardoso e Abiko (2006, p. 05) afirmam:

> Os conjuntos habitacionais de grande porte, construídos em áreas periféricas, buscando a padronização dos componentes e o barateamento dos custos de construção, inspirados nos princípios do modernismo e ancorados nas modernas técnicas construtivas, foram as principais soluções adotadas para enfrentar o problema habitacional.

Esse fato dá origem a outros engodos, a exemplo da ausência de infraestrutura em alguns desses espaços, tendo em vista a distância com relação aos centros das cidades e, consequentemente, aos serviços públicos e privados, a periferização e precarização dos conjuntos habitacionais[164], além dos estigmas sociais que constavam como aspectos dos mais presenciados pelos moradores. Fato que os leva a serem alijados do direito as benesses da centralidade urbana.

Constata-se que, mesmo com a sua expressividade, o BNH não logrou êxito em sanar as problemáticas da sua alçada, pois, conforme ressalta Botelho, "O binômio BNH/SFH não conseguiu também inverter a curva descendente do agravamento da situação habitacional no Brasil, embora, comparativamente ao período pré-1964, observou-se um incremento na produção habitacional" (BOTELHO, 2007, p. 118).

[164] Segundo estudos vinculados a Habitat III, destaca-se que para reduzir o custo do componente terreno, e consequentemente ficar mais aderente à capacidade de pagamento dos usuários, programas de habitação social tendem a favorecer locais periféricos e projetos que frequentemente resultam em dormitórios de larga escala caracterizados por serviços urbanos relativamente deficientes.

No ano de 1986 o BNH é extinto e a Caixa Econômica Federal assume as questões relacionadas à habitação no país. Botelho (2007, p. 121) afirma que: "Após o colapso do BNH, a fragmentação institucional e a descentralização das políticas habitacionais não se definiu um novo conjunto articulado de ações na promoção pública de habitação popular". Algo bem próximo das políticas estimuladas pela Habitat II, que preconizavam uma ação do Estado mais descentralizada e de papel mais regulatório.

Botelho também assevera uma mudança nas regras do financiamento das políticas habitacionais, que ao contrário do que ocorria anteriormente, com a destinação dos recursos diretamente aos órgãos públicos responsáveis, passam a serem repassados diretamente para as construtoras. Para Botelho:

> A Caixa Econômica Federal, através da circular normativa n°58, de 13 de abril 1988, passou a transferir os créditos dos recursos do FGTS, anteriormente canalizados aos promotores públicos (companhias habitacionais), diretamente para as empresas construtoras, caracterizando segundo Castro (1999: 102), uma clara opção em direção à privatização da política habitacional para a população de baixa renda, com a consequente exclusão desse segmento populacional do acesso à moradia (BOTELHO, 2007, p. 121).

Ademais, em 1997 foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) para beneficiar ainda mais as empresas. Botelho afirma que "A criação do SFI marca a formalização de um processo simultâneo de crescente mercantilização da política habitacional e de financeirização do mercado imobiliário, num contexto de menor intervenção estatal na questão habitacional" (BOTELHO, 2007, p. 126).

Em 2003 é criado o Ministério das Cidades[165] e em 2009 tem início o "Programa Minha Casa, Minha Vida"[166]. Assim como os programas pretéritos, esse programa apresenta uma série de problemas relacionados ao provimento de habitações de interesse social. Inicialmente porque, "a crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram a construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo" (BONDUKI, 2009, p. 12). Para Pequeno et al (2017, p. 227) o PMCMV:

> [...] desde que foi lançado, em 2009, tem sido o principal programa habitacional do governo federal, e também dos governos municipais que, frente ao volume de unidades ofertadas, desaceleraram suas políticas e programas locais para dedicar-se exclusivamente ao PMCMV.

É notória a influência desse programa no processo contemporâneo de produção do espaço e de moradia nas cidades brasileiras. Observa-se que, desde 2009 até anos

[165] Ministério das Cidades, criado em 2003, institui quatro secretarias nacionais – Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos – visando articular as políticas setoriais e enfrentar a questão urbana" (SOUZA, 2009, p. 122-125, grifos dos autores).

[166] "Seu aporte inicial era de aproximadamente R$ 34 bilhões para construção de um milhão de novas unidades habitacionais. Em 2011, foi lançada sua segunda fase para construir mais dois milhões" (CARDOSO et al, 2017, p. 221).

mais recentes foi o PMCMV[167] que encabeçou grande parte da dinâmica de produção habitacional estatal no Brasil, muitas vezes contando com o apoio e subsídios das próprias prefeituras e dos estados.

Sobre os resultados do PMCMV, com base nos dados da Fundação João Pinheiro quanto ao déficit habitacional de 2013, que é o indicador oficial utilizado pelo Ministério das Cidades, Guilherme Boulos, em artigo intitulado "Como não fazer política urbana" na revista Carta Capital, assevera:

> Em 2008, o número de famílias sem moradia no país era de 5.546.000 de acordo com o Ministério das Cidades. Em fevereiro de 2009, foi lançado o Programa MCMV com a promessa de redução drástica destes números. Ao final de 2010, o MCMV havia atingido a meta de 1 milhão de casas construídas ou contratadas. Resultado: o número de famílias sem moradia no final de 2010 era de 6.940.000. Após 1 milhão financiadas pelo governo, a carência de moradias no Brasil aumentou praticamente 1,5 milhão. Como pode?
> [...] Na medida em que os construtores, ao investirem em terras o dinheiro das ações vendidas com a abertura de capital, tornaram-se também os maiores proprietários de imóveis urbanos e passaram a ter em suas mãos a faca e o queijo da política urbana (BOULOS, 2014, s/p)[168]

Esse programa não levou em consideração as demandas e os reclames históricos sobre os problemas habitacionais. E foi mais um programa pensando em meio a uma crise econômica, tendo como um dos objetivos principais superar os problemas ocasionados pela crise, embora em alguns casos tenha servido também para atender os problemas da população mais pobres. De acordo com Cardoso et al (2017, p. 221): "O Programa foi criado pelo Governo Federal em 2009 com o duplo objetivo de aquecer a economia a partir do setor da construção civil e diminuir o histórico deficit habitacional acumulado no país".

Assim, as empresas ligadas à construção civil tiveram suas economias aquecidas, lucrando imensamente e alguns postos de trabalho temporários surgiram. Em outras palavras, "[...] em 2008, a crise econômica internacional influenciou nas decisões políticas e fez com que o governo instituísse o Programa Minha Casa Minha Vida, visando alavancar a economia através do setor da construção civil" (CARDOSO, et al, 2011, p. 01).

Entretanto, assim como os demais programas, o PMCMV, sobretudo na primeira fase, foi caracterizado por uma série de discrepâncias, no que se refere à alocação dos subsídios, que não se destinaram, na sua maior parte, para aqueles trabalhadores cuja renda era de até 1 salário mínimo. Deixada de lado essa prioridade do programa, o que se viu foram grupos sociais com rendas médias e altas tendo acesso às moradias (ou aos subsídios do governo federal), enquanto os mais pobres tinham imensa dificuldade de acesso à habitação. A seguir serão desenvolvidas análises acerca dos principais

[167] Decreto 6962/2009 - Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e dá outras providências.
[168] Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>. Acesso em: 08 de Ago de 2018.

programas/projetos habitacionais desenvolvidos em Campina Grande, visando compreender a defasagem de moradias na cidade, apesar das intervenções do Estado.

BREVE HISTÓRICO DOS PROGRAMAS/PROJETOS HABITACIONAIS EM CAMPINA GRANDE E A NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

O presente tópico se destina à análise do papel do Estado no processo de urbanização da cidade Campina Grande e, mais especificamente, nas questões habitacionais. Para tanto, foi imprescindível o levantamento dos principais projetos e programas habitacionais desenvolvidos na cidade dentro das ações do BNH ao PMCVM. Não se pretende um aprofundamento em cada programa/projeto, mas traçar alguns apontamentos históricos e espaciais da habitação popular na cidade de Campina Grande.

Observa-se que foi a partir da década de 1960 que o Estado passou a atuar de uma forma mais direta na problemática da moradia na cidade. Nesse período inicia-se o projeto de três[169] conjuntos habitacionais construídos nos bairros Sandra Cavalcante, Castelo Branco e Jardim Paulistano, no ano de 1964. Tais investimentos foram provenientes do Banco Nacional de Habitação (BNH), no início do período de regime militar no Brasil. Observa-se que o órgão responsável pela execução do processo foi a COHAB de Campina Grande[170].

No que concerne aos programas/projetos habitacionais da década de 1970, pode-se destacar o programa "CURA" (Comunidade Urbana para a Recuperação Acelerada) que teve início no final da década de 1970 e foi resultado das ações do BNH na cidade. Tratava-se de um programa não só destinado à construção de moradias, mas também de intervenções no espaço urbano como um todo (vias de acesso, saneamento, entre outros) (CARVALHO, 2012).

Desenvolvido num contexto de autoritarismo, o CURA se apresentou como um projeto altamente contraditório, pois além de atender a poucos bairros, foi responsável pela mobilidade forçada de várias famílias que residiam nos espaços onde as ações foram realizadas[171]. Conhecido pelas relações com o mercado, sobretudo ligado à construção civil, o BNH e suas ações fizeram reflexo disso em cidades como Campina Grande.

Outro programa desenvolvido na cidade nesse período foi o PNCPM (Programa Nacional Cidades De Porte Médio[172]). Esse programa era destinado a vários tipos de ações no âmbito da cidade. Segundo Lima (2010, p. 249):

> Esse programa, fruto da "nova" política de desenvolvimento urbano, deveria ser implantado em cidades de porte médio, fossem essas capitais ou não, que apresentassem potencial satisfatório de

[169] Segundo a Comissão Especial de Inquérito (CPI), realizada em 1987, foram construídos quatro conjuntos habitacionais, entretanto, não se teve acesso aos dados do quarto empreendimento.
[170] As COHAB's foram criadas nesse período visando a intermediação entre governo federal e governo local, representado, nessa época por William Ribeiro, então prefeito da cidade de Campina Grande.
[171] De acordo com Lima (2010, p. 248) "Em Campina Grande, a maioria das pessoas que foram desalojadas para que as obras do projeto tivessem andamento, se refugiaram em áreas periféricas, formando o acréscimo de favelas na cidade, trazendo conseqüências inadequadas para os objetivos do programa".
[172] Antes esse programa também era destinado às metrópoles, mas, em função do insucesso nesses espaços, apenas nas cidades de porte médio foram mantidas ações do programa (LIMA, 2010).

> desenvolvimento e se constituíssem em pólos regionais. A idéia geral era aproveitar o potencial destas cidades e torná-las centros de dinamização, para as quais, o governo pretendia direcionar o desenvolvimento.

Nesse contexto, em função da então dinamicidade de Campina Grande, enquanto cidade de porte médio, o programa passa a ser desenvolvido na cidade, atuando em várias frentes. Chama-se atenção, aqui, para o projeto "B" do programa, intitulado "Projeto de Infraestrutura Urbana e Comunitária", pois o mesmo é o que foi relacionado à problemática da moradia e afins. (LIMA, 2010) O programa teve como financiadores o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Governo Federal) e o BIRD - Banco Mundial. Observa-se como organismos multilaterais aliados a outros agentes e escalas como aquelas ligadas ao governo federal e local, além das empresas relacionadas à construção civil, estavam inseridos nessa lógica de produção do espaço.

Já na década de 1980, na qual o BNH é extinto (1986), tem-se conhecimento da construção do Conjunto Habitacional Álvaro Gaudêncio que viria a se tornar o Bairro das Malvinas. Esse projeto foi financiado pelo BNH e mediado pela CEHAP (Secretaria Estadual de Habitação Popular da Paraíba)[173].

Já no final da década de 1980 e início dos anos 90, em Campina Grande as crises econômicas[174] foram o pano de fundo para a acentuação da problemática relacionada à moradia, entre outros problemas sociais. Segundo Costa: "Os anos noventa se caracterizam pela ausência de políticas públicas de produção de residências populares na cidade, típica do modelo neoliberal adotado pelo país, no qual o Estado se ausenta das políticas sociais" (COSTA, 2003, p. 74).

Já na década de 2000 o cenário muda de figura. Em relação à década anterior, os anos de 2000 foram mais frutíferos no que diz respeito às ações voltadas à moradia, conforme pode-se verificar, através do hiato entre as décadas de 1980 e 2000, embora dados mostrem que a conjuntura com relação ao déficit habitacional não foi modificada de maneira estrutural.

O Programa Pró-Moradia realizado na década de 2000, de responsabilidade do governo federal e do governo do estado (através da CEHAP), realizou intervenção no bairro das Três Irmãs, através da construção de conjuntos habitacionais, além da infraestrutura do local. Já o bairro do Araxá recebeu a construção de um conjunto habitacional, através de recursos do governo federal, a partir do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e também através de recursos do município de Campina Grande. Assim, várias famílias que moravam próximas à linha do trem do mesmo bairro foram atendidas com essas unidades habitacionais.

[173] O pós-construção desse conjunto foi um tanto conturbando, em função da ocupação adiantada das casas por parte de alguns moradores do local que não haviam sido contemplados com unidades habitacionais (LIMA, 2010). Isso mostra como esses programas foram insuficientes no que se refere à relação oferta-demanda.

[174] "A política habitacional no Brasil viveu um momento de inflexão na década de 80, quando se iniciou uma trajetória de descentralização que inverteu a dinâmica preexistente, baseada na ação de órgãos federais com alta densidade institucional e controle sobre um grande volume de recursos" (CARDOSO, 2006, p. 77).

O programa "Habitar Brasil/BID" desenvolveu ações no Sonho Meu e no bairro do Pedregal. Trataram-se de intervenções tanto nas moradias propriamente ditas (construção) bem como de ações na infraestrutura dos locais. Os recursos utilizados foram provenientes do governo federal, do munícipio e do BID.

Considera-se como outro projeto importante, apesar de controverso em alguns aspectos, como outros já tratados, o responsável pela construção do Conjunto Glória (Loteamentos 1 e 2, mais conhecidos como Glória I e Glória II). Esse projeto pretendeu a solução dos problemas da antiga Favela da Cachoeira. Tratou-se da construção de centenas de habitações para antigos moradores da Cachoeira. A construção se deu no bairro de Nova Brasília, com recursos oriundos do governo federal (FGTS) e do governo do estado (CEHAP).

Já o "Programa Minha Casa, Minha Vida" (faixa 1)[175], na cidade de Campina Grande, foi responsável pela produção de alguns conjuntos habitacionais, a exemplo daqueles situados no bairro de Bodocongó (Vila Nova da Rainha I e II) e no Bairro das Três Irmãs/Cidades (Major Veneziano I, II, III e IV). Os recursos aplicados nesses empreendimentos foram oriundos do Ministério das cidades (Recursos FAR - Fundo de Arrendamento Residencial -), Caixa Econômica (FGTS)/Governo Federal.

Os conjuntos Vila Nova da Rainha I e II estão localizados no Bairro de Bodocongó e constituem até o momento em uma boa experiência no que se refere ao Minha Casa, Minha Vida, tanto no que diz respeito à localização quanto à qualidade dos projetos (com exceção de alguns problemas). Um dos conjuntos teve parte das unidades habitacionais destinadas aos funcionários públicos da prefeitura de Campina Grande, já o segundo se voltou para a população de forma geral. Um ponto importante a se destacar é que na seleção dos beneficiários desse empreendimento a prefeitura levou em consideração e priorizou algumas famílias que morassem em áreas de risco ou em casas com riscos de desabamento e afins.

No que se refere ao Conjunto "Major Veneziano", considera-se que, hoje, se trata de um dos mais problemáticos empreendimentos, tendo em vista a sua distância com relação ao Centro e outros bairros, a ausência de equipamentos públicos e privados, além dos constantes casos de violência no local, como o tráfico de drogas.

Em Campina Grande o empreendimento mais recente voltado à produção de moradias populares é o denominado "Complexo Aluízio Campos"[176]. Também originário do Programa Minha Casa, Minha Vida, trata-se de um gigantesco empreendimento que conta não só com moradias, mas também com uma série de equipamentos coletivos voltados aos moradores. Além disso, possui também uma área voltada à instalação de indústrias para empregar parte dos moradores.

Chama atenção a quantidade de unidades habitacionais, 4,1 mil, bem como sua distância em relação ao Centro da cidade. Ressalta-se que, quando do pronunciamento do lançamento do Complexo pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, em 2014, o

[175] Muitos empreendimentos direcionados às outras faixas de renda foram realizados, porém, aqui se prioriza a abordagem dos empreendimentos voltados à faixa 1, tendo em vista que se trata de uma discussão relativa à moradia popular.

[176] O Complexo Aluízio Campos será composto por: um complexo industrial; um complexo logístico (armazenamento, transportes, comércio atacadista e distribuição); instituições de P&D e empresas de base tecnológica e serviços avançados; um grande conjunto habitacional (em construção) e um jardim botânico (em planejamento) (CAMPINA GRANDE 2035, 2016)

empreendimento recebeu o slogan de “O maior conjunto habitacional em construção no Brasil”. A construção desse conjunto caracteriza a mais recente ação estatal no sentido de aproximações entre Estado e o mercado, sobretudo ligado às empreiteiras e empresas relacionadas à construção civil bem se apresenta como uma intervenção promotora de crescente periferização dos conjuntos habitacionais de Campina Grande, intensificando processos de desigualdade e segregação já tão presentes na cidade.

Nessa pesquisa exploratória, objetivou-se desvendar os papeis desenvolvidos historicamente pelos agentes implementadores de projetos/programas habitacionais a respeito do sucesso/fracasso dessas intervenções frente aos objetivos preconizados em sua concepção. Viu-se que a negação do Direito à Cidade se reproduz historicamente, e que essa pode ser verificada através da concepção, consecução e resultados desses programas/projetos.

Constatou-se as contradições e desigualdades causadas pelo processo de periferização ligada a construção desses conjuntos habitacionais, que seguem a lógica da habitação como mercadoria, e das menos acessíveis. Viu-se que sua transformação de valor de uso em valor de troca contraria os princípios legais e vem beneficiando, prioritariamente, os agentes privados nesse processo. A transformação da moradia em mercadoria dificulta/impede o seu acesso por parte de parcela significativa da população, visto que as intervenções estatais se vinculam ao mercado e apresentam-se como contraditórias quanto à concepção e execução dos programas habitacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar alguns dos principais projetos/programas habitacionais da cidade de Campina Grande foi possível verificar que: 1. Apesar de beneficiar algumas famílias pobres, esses programas/projetos apresentaram-se como insuficientes no que se refere aos aspectos quantitativos, tendo em vista que grande parte das unidades habitacionais foi destinada a grupos com maior poder aquisitivo em detrimento de famílias que constituíam a principal demanda, fato ligado as suas parcas possibilidades de acesso ao crédito e a mercadoria casa; 2. A produção dos conjuntos habitacionais teve, predominantemente, como destino áreas mais afastadas do centro da cidade e dos seus respectivos “efeitos úteis de aglomeração”, gerando um processo de periferização e “espraiamento” da cidade. Esse fato deu origem a uma série de problemas tais como: precarização das condições de trabalho e vida dos moradores desses conjuntos habitacionais (ligada a dificuldades em sua mobilidade); difícil acesso a equipamentos de uso coletivo; aumento da violência urbana nos locais, entre outros; 3. A geração de custos de oportunidades ligados aos processos de periferização e espraiamento da cidade, que impediram o aproveitamento das possibilidades de uso das vantagens da centralidade já existentes nas áreas mais centrais – passíveis de serem adquiridos com o apoio e realização da produção de habitação de interesse social no centro - fato que gerou novas demandas de urbanização nas periferias; 4. O uso do fundo público ligado a financiamento dos projetos imobiliários tem sido mais útil ao mercado imobiliário e seus agentes do que privilegiado o acesso à moradia como valor de uso e direito social.

Com relação à relevância dos resultados e às principais conclusões dessa pesquisa, destaca-se os seguintes aspectos: 1. Foi possível desvendar os papeis desenvolvidos historicamente pelos agentes implementadores desses

projetos/programas habitacionais no que se refere ao fracasso dessas intervenções frente aos objetivos preconizados em sua concepção; 2. A negação do Direito à Cidade pode ser verificada através do processo de concepção e consecução desses programas/projetos habitacionais; 3. Constatou-se vários males causados pelo processo de periferização ligada a construção desses conjuntos habitacionais, para os moradores dos mesmos bem como para a dinâmica da cidade de forma geral; 4. Apesar da moradia se constituir como um direito no país, historicamente vem se verificando sua transformação em mercadoria, contrariando os princípios legais que vinculam seu acesso como um direito e como valor de uso, beneficiando prioritariamente os agentes privados envolvidos nesse processo; 5. O fato da moradia ser transformada em mercadoria dificulta ou impede o seu acesso por parte de parcela significativa da população apesar de diversas ações do Estado, uma vez que essas intervenções estatais vinculadas ao mercado são extremamente contraditórias quanto à concepção e execução dos programas/projetos voltados à habitação.

REFERÊNCIAS.

BOLAFFI, Gabriel. “Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema”. In: MARICATO, E. (org.). A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. Alfa-Omega, 1979.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade, 1994.

BOTELHO, A. O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2007.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Comissão Especial de Inquérito: invasões de terrenos, uso do solo urbano, déficit habitacional e situação atual do patrimônio imobiliário público municipal. Campina Grande, set/out, 1987.

CAMPINA GRANDE. Campina Grande 2035 (2015; 2016).

CAPEL, H. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. Revista de Geografía, Universidad de Barcelona, vol. 8, núm. 1-2, 1974.

_____. La morfologia de las ciudades (volume III): agentes urbanos y mercado inmobiliario. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ABIKO, Alex Kenya. Introdução. Coletânea HABITARE, 2006, vol. 5. Pág. 04-11.

CARDOSO et al. A retomada das remoções na cidade do Rio de Janeiro e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: CARDOSO et al (org). 22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

CORRÊA, R. L. O Espaço Urbano. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri et al (Org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

COSTA, A. A. Sucessões e Coexistências do Espaço Campinense na sua Inserção ao Meio Técnico-Científico-Informacional: a feira de Campina Grande na interface desse processo. Recife, 2003. p. 245. Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Filosofia e Ciências Humanas / Universidade Federal de Pernambuco.

HARVEY, D. Diecisiete contradicciones del capital y el fn del neoliberalismo. Madri: TrafIcantes de Sueños, 2014.
LEFEBVRE, H. O direito à cidade. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
_____. La produción del espacio. Madri: Capitán Swing, 2013.
LIMA, Damião. Impactos e repercussões sócio-econômicas das políticas do governo militar no município de campina grande (1964-1984). Tese, (Programa de Pós-Graduação em História Econômica do Departamento de História da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo), USP, 2004.
MAIA, D. S. Habitação popular e o processo de periferização e de fragmentação urbana: uma análise sobre as cidades de João Pessoa – PB e Campina Grande – PB. In: XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 2013. Anais.
MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira...Também nas cidades. Disponível em: www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato, 1997. Acesso em: 04/02/2017.
OLIVEIRA, F. O vício da virtude: Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. Novos Estudos Cebrap, 2006, nº 74, p. 1-13.
ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documentos Temáticos da Habitat III: 20 – HABITAÇÃO. Nova York: ONU 2015.
ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento de Políticas da Habitat III: 10 – Políticas Habitacionais. Nova York: ONU, 2016.
RIBEIRO, L. C. Q. Dos cortiços aos condomínios fechados: As formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
SMOLKA, M O. O capital incorporador e seus movimentos de valorização. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, ano II, n. 1, jan/abr. 1987. Rio de Janeiro: UFRJ, 1987.
VILLAÇA, F. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo. Global Ed, 1986.

LIMITES E ALCANCES DO ATENDIMENTO HABITACIONAL SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Ângela Luppi Barbon

CDHU/FAU-USP
albarbon@uol.com.br

Este artigo[177] trata do atendimento habitacional social através de formas de acesso alternativas à propriedade, já que as discussões mais recentes sobre a questão habitacional na América Latina concluem que soluções únicas não atendem à demanda real, com suas variadas características, de modo que a propriedade não é uma alternativa universal e adequada para todas as famílias.

Partimos do pressuposto de que "recriar cidades" implica necessariamente em reorganizar a forma como se articulam as diferentes dimensões das políticas com impacto nas soluções urbanas locais ou regionais. Concentramos esforços na compreensão dos arranjos institucionais, fontes de financiamento e subsídios, e formas de acesso ao imóvel, que conceitualmente caracterizam as políticas e modelos de habitação social, porque a composição entre estas três variáveis e sua adequação às necessidades que devem ser enfrentadas em determinado contexto é fundamental para garantir a eficácia do atendimento habitacional social.

Tendo como referência o Município de São Paulo identificamos as práticas observadas internacionalmente utilizando como principais referências bibliográficas Arrigoitia (2015), Blanco, Cibils e Muñoz (2014), Freitas, Whitehead e Santa Rosa (2015) e Hulse (2002), além de dados secundários sobre o atendimento habitacional social ao longo dos anos 2000.

Apesar das necessidades habitacionais da população de baixa renda não serem plenamente atendidas houve uma contínua busca por soluções e, nos últimos anos, a integração de recursos de diferentes esferas de governo, e até mesmo privados, tem sido cada vez mais frequente. No caso do Município de São Paulo, os grandes empreendimentos habitacionais em glebas de baixo custo com unidades completas ou apenas embriões, executados por empreitada ou em regime de mutirão, consolidaram-se ao longo dos anos conforme foram sendo supridos os primeiros obstáculos de sua inserção urbana com a disponibilização de infraestrutura, equipamentos públicos, comércio e serviços. Contudo, não foram suficientes para suprir quantitativamente a demanda e, sob o aspecto qualitativo, ainda se observa nestas áreas a deficiência na efetiva inserção e inclusão sociais. A inadimplência do financiamento e das taxas relativas ao imóvel, o repasse do direito de uso a terceiros, com o retorno dos beneficiados a condições habitacionais inadequadas, e a gestão ineficiente do patrimônio edificado com seus reflexos negativos no território urbano são exemplos de fatores negativos recorrentes nestes casos e que podem estar associados à ausência de uma visão abrangente do atendimento habitacional.

No que diz respeito às categorias de atendimento habitacional social o relatório desenvolvido para o Comitê sobre Emprego e Assuntos Sociais do Parlamento Europeu (INSTITUTE FOR THE STUDY OF LABOR - IZA, 2013) identifica quatro dimensões que caracterizam as políticas e modelos de habitação social na comunidade europeia: (1) as formas de atendimento, (2) os agentes promotores, (3) os beneficiários e (4) as fontes de financiamento e políticas de subsídio. A análise de arranjos possíveis entre estas quatro dimensões é elemento fundamental do debate.

[177] Este artigo baseia-se em pesquisa desenvolvida para a Tese de Doutorado, concluída recentemente (BARBON, 2018)

Partindo de um panorama das características gerais e da evolução desse tipo de ação tanto em países com economias mais estáveis, como os da Comunidade Europeia e América do Norte, quanto em situações mais próximas da brasileira, como as de outros países da América Latina, podemos identificar características que diferenciam os grupos de atendimento habitacional social.

Concentramos nossos esforços na apresentação e discussão dos arranjos institucionais, fontes de financiamento e subsídios, e formas de acesso ao imóvel. Isto porque a composição entre estas três variáveis e sua adequação às necessidades que devem ser enfrentadas em determinado contexto é elemento fundamental para garantir a eficácia do atendimento habitacional social.

Nos países que compõem a União Europeia e também nos Estados Unidos e Canadá o que se entende por atendimento habitacional social, na maior parte dos casos, acontece através da locação de imóveis de propriedade pública ou privada cujo acesso pelas famílias é garantido através de diferentes políticas de subvenção. Ainda que a propriedade da moradia tenha ficado mais expressiva também nesses países durante as últimas décadas, a locação continua sendo a forma de acesso à habitação mais frequente entre os mais vulneráveis.

Já nos países da América Latina as políticas públicas de atendimento habitacional foram predominantemente dirigidas a programas de aquisição de moradia e, nas últimas décadas, ao enfrentamento das ocupações irregulares e sua integração à cidade através de projetos de urbanização acompanhados ou não por regularização fundiária.

Primeiramente, é preciso destacar que as políticas públicas de habitação se consolidaram a partir da necessidade de ampliar a produção. A urbanização acelerada e, no caso europeu, a destruição significativa de estruturas urbanas durante a guerra exigiram esforços significativos na produção de um novo parque habitacional. Como na Europa e América do Norte, em especial nos Estados Unidos, houve disponibilidade para um aporte considerável de recursos financeiros em políticas de bem-estar social. Esses esforços do pós-guerra permitiram que nos aspectos quantitativos as necessidades habitacionais fossem atendidas pelas inciativas públicas ao longo das décadas seguintes, inclusive no leste europeu.

A necessidade de habitações frente à migração crescente para áreas urbanas foi enfrentada por diferentes políticas, segundo as características de cada região. Assim, os parques públicos destinados à locação, na maior parte da Europa, atenderam a famílias com diferentes perfis socioeconômicos. Nos Estados Unidos a expansão dos subúrbios residenciais absorveu parte da emergente classe média urbana, que passa a ser proprietária da moradia, enquanto os conjuntos nos grandes centros urbanos atendiam prioritariamente as camadas de menor renda através da locação.

Por outro lado, observa-se que as políticas públicas não tiveram a mesma eficácia na América Latina, onde o adensamento populacional das áreas urbanas também se acentua a partir da metade do século XX. Principalmente pela insuficiência de recursos destinados às políticas públicas de moradia, este adensamento não é acompanhado por uma produção massiva como nas outras regiões estudadas. A oferta reduzida abre precedente para uma disputa mais acirrada no acesso à moradia com condições mínimas de qualidade.

Há exemplos latino americanos de investimentos na produção pelo setor público de conjuntos de porte significativo, destinados à aquisição pelas famílias, mas que não foram suficientes para absorver o crescimento populacional dos grandes centros e, na maioria das vezes, não eram acessíveis às camadas de menor renda.

Se na Europa e nos Estados Unidos as necessidades quantitativas foram supridas pelas políticas públicas implementadas a partir de meados do século XX, o mesmo não ocorreu na maior parte dos países da América Latina, mesmo, como no caso brasileiro, com taxas de juros diferenciadas para o setor.

Coube à própria população de baixa renda, através dos meios que tinha disponíveis, suprir sua necessidade de mais moradias sem maior interveniência direta de outros atores socioeconômicos, públicos ou privados. A disputa acirrada pela oferta é um dos mecanismos que favoreceu o deslocamento dos mais pobres para áreas cada vez mais distantes do centro, desprovidas de infraestrutura, e a ocupação irregular até mesmo de áreas ambientalmente frágeis.

Há, portanto, uma diferença fundamental no que diz respeito à eficácia das políticas públicas no enfretamento das necessidades quantitativas. Na América Latina a baixa eficácia acabou por gerar um acirramento das carências qualitativas, tanto sob o aspecto da infraestrutura urbana quanto no que diz respeito às próprias edificações.

Chegamos então à segunda questão importante nesta discussão, as diferenças na forma de ocupação. Nos países desenvolvidos o aluguel no parque público foi, desde o início, a forma de ocupação mais frequente para as famílias de menor renda, enquanto na América Latina a propriedade prevaleceu. Como descreve Bonduki (1998) para o caso brasileiro, as economias mais frágeis, com mercados de trabalho mais instáveis em atividades de baixo valor agregado e baixa remuneração, favoreceram o fortalecimento da percepção da casa própria como garantia de uma estabilidade econômica mínima para as famílias, mesmo que em assentamentos irregulares.

Apesar dos investimentos na produção pelo setor público não atenderem plenamente às camadas de menor renda, as políticas públicas brasileiras continuaram priorizando o “sonho da casa própria” como solução universal de moradia, baseadas principalmente em um diferencial da taxa de juros dos financiamentos habitacionais em relação aos juros das demais modalidades de crédito para as pessoas físicas.

Sobre este aspecto, é importante salientar que a forma de ocupação dos imóveis destinados ao atendimento das famílias de menor renda não é necessariamente fator decisivo para os resultados das políticas públicas no enfrentamento das necessidades quantitativas. Os bons resultados tendem a estar muito mais relacionados à disponibilidade contínua de recursos suficientes. Na Europa Ocidental e América do Norte o conjunto de políticas de bem-estar social (Welfare State) contaram com estes recursos, que também foram disponibilizados pelos governos centrais nos países socialistas do Leste Europeu, permitindo ações de longo prazo.

Há indícios de que os melhores resultados no enfretamento das necessidades quantitativas estejam relacionados também a um maior equilíbrio entre o estímulo à oferta e à demanda através de subsídios. Este fator, associado à estabilidade nas ações de longo prazo, permite ainda a constituição e manutenção de parcerias entre entes públicos e privados, com fins lucrativos ou não, que ampliam a capacidade de financiamento e diversificação do atendimento.

Com relação às políticas de subsídios, também fica evidente que na maioria dos casos não há distinção clara entre o que pode ser considerado complementação de renda e o que pode ser considerado atendimento habitacional. Do ponto de vista teórico a complementação seria necessária porque o rendimento familiar é insuficiente para o conjunto de despesas familiares, entre eles a habitação. Já no atendimento habitacional o subsídio, por ser específico, prioriza a moradia frente a outras necessidades familiares.

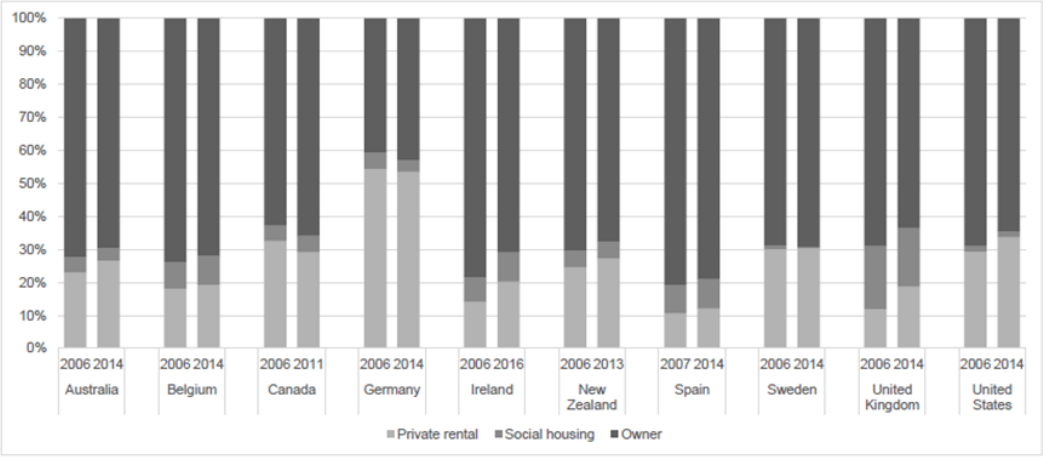
Esta dificuldade de distinção, nos casos em que há uma distribuição de renda pouco equilibrada, gera distorções. Muitas vezes a renda familiar é tão baixa que outras necessidades prioritárias como alimentação, saúde, educação e transporte também não são atendidas. Voltando à questão da forma de ocupação, nesses casos a propriedade, ainda que com limitações ao direito de transmissão, é um ativo que pode ser utilizado para supri-las, transformando o que seria atendimento habitacional em complementação de renda.

Assim, até mesmo grandes investimentos direcionados para atendimento habitacional acabam por não gerar os resultados esperados no que diz respeito ao acesso a moradias de melhor qualidade, ainda que eventualmente beneficiem as famílias no atendimento de suas necessidades básicas. Provavelmente a locação seria uma alternativa eficiente para minimizar este problema específico.

Por fim, é importante analisar os desdobramentos recentes das diferentes linhas de ação. Ainda no século XX o perfil demográfico da população na Europa e Estados Unidos passa a apresentar mudanças significativas, com redução das taxas de crescimento e envelhecimento da população, comportamento já visível também na América Latina. Ao mesmo tempo, o avanço do Neoliberalismo, com a redução do papel dos Estados, é acompanhado por mudanças significativas nas políticas habitacionais. Há uma grande variedade de experiências nos países analisados, iniciadas em diferentes momentos e com trajetórias próprias.

O gráfico a seguir mostra a evolução recente, no que diz respeito a forma de ocupação, em dez países analisados em relatório do AHURI (MARTIN et al., 2018).

Gráfico 6 – Evolução da participação das formas de ocupação na Oceania, Europa e América do Norte



Fonte: AHURI - Australian Housing and Urban Research Institute (MARTIN et al., 2018)

Consideradas as diferenças entre os dados compilados, como descrito pelos autores[178], observamos que houve uma ampliação do acesso através da locação em detrimento da propriedade na maior parte dos países e, eventualmente redução do parque público ("social housing"). Apenas no Canadá e Alemanha a tendência foi inversa, justamente os países com menor participação da propriedade.

p. 3004

Martin et al. (2018) descrevem ainda que subsídios anteriormente destinados ao parque público vêm sendo transferidos para o mercado privado de locação através de programas como o Low-Income Housing Tax Credit – LIHTC, nos Estados Unidos, e o Rental Accommodation Scheme – RAS, na Austrália e na Irlanda. Na Bélgica as agências públicas de habitação passaram a locar imóveis privados para acomodar os beneficiários, em uma espécie de sublocação.

Nos países desenvolvidos, alguns problemas, identificados por Lawson e Milligan (2016), como a elevação do custo dos imóveis e a redução do parque disponível a preços compatíveis com a renda das famílias, a escassez de oferta e a baixa qualidade das moradias, a exclusão social e a segregação relacionadas à forma de ocupação e à

[178] "As observed in Section 2.1.2, the PRS is considered and constituted differently across the 10 countries. For Australia we use the ABS definition of a 'private renter' household (see Section 1.3.1). The figures for Ireland, New Zealand and the United Kingdom are derived from national statistics which similarly distinguish rental housing where the landlord is a local authority or community organisation from other (private) landlords. The figures for Canada represent the total rental sector, less social housing dwellings as calculated by Suttor (2016). Similarly, the US figures are total rental, less public housing as provided by Schwartz. For Germany, the figures are for total rental housing, less 'social housing dwellings' as calculated by Kofner and Kemp (2014) and Kirchner (2007). It should be noted that many of these dwellings in Germany are owned by private individuals.
The data in Figure 2 for Belgium, Spain and Sweden are from Eurostat, which collects and presents comparative housing statistics across Europe. However, they differ from the data for other countries in two ways. First, the Eurostat figures refer to individuals, not households; secondly, the Eurostat figures refer to 'market rental' and 'below-market rental'. In Belgium and Spain these categories are approximate to social housing and private rental housing, respectively. Sweden, however, is different: almost all its rental housing is 'market rental' but a large part of the market is constituted by municipal housing companies which do not operate on a profit-maximising basis. Swedish 'market rents' are in fact set by a system of collectively bargained 'utility rents'." (MARTIN et al., 2018)

localização das unidades, e as necessidades específicas de habitação de minorias, ganharam relevância com a "bolha imobiliária" de 2007/2008.

Podemos observar que os cinco temas que as autoras (LAWSON & MILLIGAN, 2016) discutem têm permeado as políticas públicas dirigidas à habitação nestes países: facilitar o acesso à propriedade para os novos núcleos familiares e famílias de menor renda; promover o investimento privado em moradias a preços acessíveis; fazer uso do mercado privado de locação para maximizar os resultados das políticas habitacionais; estimular a diversidade, ampliando a possibilidade de escolha das famílias; e promover a sustentabilidade da habitação e da vizinhança. Na América Latina, apesar do foco predominante na propriedade, estes temas já vêm fazendo parte dos debates e das alternativas de políticas públicas para habitação.

No Brasil, os agentes promotores de grande parte dos empreendimentos no Programa Minha Casa Minha Vida foram incorporadores privados, como já acontecia também no México. No Chile, empreendimentos subsidiados com recursos públicos são geridos por cooperativas privadas, que captam subsídios e recursos para o financiamento e são responsáveis pelo projeto, contratação da construtora e comercialização das unidades. Todos se caracterizam por altos subsídios e pela localização periférica nas grandes cidades.

No município de São Paulo há dois projetos, um do Governo Estadual[179] e outro, recém lançado, do Governo Municipal[180], que envolvem parcerias público-privadas para habitação. São iniciativas de grande significado quantitativo que preveem a execução de um número de unidades de HIS equivalente ao produzido exclusivamente com recursos públicos entre 2001 e 2012. Contudo, os resultados efetivos e o potencial de impacto no tecido urbano do centro expandido da capital paulista, onde está prevista a maior parte dos empreendimentos, só poderão ser avaliados posteriormente

Há também programas estruturados de subsídio à demanda para aluguel no mercado privado, ainda que com reduzido número de beneficiários, em São Paulo (Bolsa Aluguel/Parceria Social) e em Buenos Aires, na Argentina ("Alquilar se Puede").

No Uruguai merece destaque a existência de um fundo público (Contaduría General de la Nación), que garante praticamente metade dos aluguéis em Montevideo e está disponível para famílias com renda de até três mil dólares, equivalente a quase dez salários mínimos no Brasil. Contudo, nas demais regiões a garantia de aluguéis através deste fundo é residual, não ultrapassando 4% dos casos (BLANCO; CIBILS & MUÑOZ, 2014).

Com base nas informações apresentadas consideramos como atendimento habitacional social, neste trabalho, aquelas ações que envolvem os aspectos comuns das diversas experiências: participação, direta ou indireta, de agentes públicos; subsídios à oferta e/ou à demanda; e foco nas camadas da população mais vulneráveis de determinado território, tanto na questão econômica quanto social.

Também identificamos nestas experiências características com potencial de aplicação para o caso brasileiro, em especial no Município de São Paulo: locação como alternativa complementar à propriedade no atendimento habitacional; participação de

179 Parceria Público Privada Habitacional. Mais detalhes, consultar SÃO PAULO (Estado) (2018).
180 Parceria Público Privada Casa da Família. Mais detalhes, consultar SÃO PAULO (Município) (2018a).

agentes privados, com ou sem fins lucrativos, na provisão da oferta; e equilíbrio na política de subsídios à oferta e à demanda.

Os anos 2000 caracterizaram-se, em resumo, por aspectos bastante positivos em relação à provisão de unidades habitacionais e ao acesso das famílias a melhores condições de moradia. Do ponto de vista demográfico as famílias tornaram-se menores, o crescimento da população desacelerou, houve avanços na escolaridade da população e a faixa etária da população em idade ativa e produtiva cresceu em relação às demais, o denominado "bônus demográfico". As taxas de desemprego mantiveram-se baixas e houve redução na desigualdade de renda e elevação da renda média familiar, facilitando o acesso ao crédito. Outro estímulo importante à produção, no período, foi a desoneração com o regime tributário diferenciado.

Contudo, a situação de desequilíbrio quantitativo mostra que, apesar desses aspectos positivos, a provisão necessária para atendimento das enormes necessidades habitacionais enfrenta barreiras importantes, em especial: as limitações no acesso à terra em função do alto valor, a manutenção da propriedade como principal forma de acesso à moradia, e a limitação de recursos disponíveis para subsidiar a aquisição pelas famílias de menor renda. Recentemente este quadro ganha contornos ainda mais preocupantes pela expectativa de elevação das taxas de desemprego e da inadimplência, que teriam como consequência uma maior dificuldade de acesso ao crédito.

No Município de São Paulo temos um histórico que contempla diversas experiências com aporte considerável de recursos. A análise dos arranjos institucionais ao longo do tempo e dos programas de atendimento habitacional relacionados mostra que a atuação dos diferentes níveis de governo apresenta certa similaridade no que diz respeito às estruturas de planejamento e governança. A forte dependência dos recursos federais faz com que as ações sejam focadas prioritariamente em uma única estratégia, aquela viabilizada pelo Governo Federal em determinado momento.

Mesmo o Governo do Estado de São Paulo, com recursos próprios, opta também pela produção de unidades para aquisição pelos beneficiários, mesma política de atendimento a qual se destina a maior parte dos recursos federais.

Não há complementariedade no que diz respeito à diversidade de opções de atendimento. O Bolsa Aluguel, criado em 2004 e posteriormente denominado como Parceria Social, atendeu concomitantemente apenas cerca de sete mil famílias, com direito a um valor para complementação do aluguel em imóveis de livre escolha.

O Programas de Mutirões com uso de mão-de-obra dos próprios beneficiários, iniciado ainda durante os anos 90, tinha pouco mais de 12 mil unidades concluídas em 2010. O Locação Social, criado em 2002 e com as primeiras unidades concluídas pela Prefeitura em 2004, conta hoje com um parque público de apenas 903 unidades para aluguel aos beneficiários.

As propostas alternativas tanto em relação à forma de produção quanto em relação a forma de ocupação podem, portanto, ser consideradas pontuais. Caracterizam-se mais como ações independentes de determinados grupos gestores do que políticas públicas de governo com fluxo contínuo de recursos.

Da mesma forma, as ações de urbanização de assentamentos irregulares e provisão de unidades vinculadas a estas obras específicas, no caso do Município de

São Paulo, também teve recursos concentrados em quadriênios de determinadas gestões.

Ao longo de mais de cinco décadas a provisão de novas unidades para aquisição foi a única linha de ação que contou com certa continuidade na alocação de recursos para financiamento e subsídios, ainda que com variações sazonais. Mesmo assim o volume de produção sempre foi insuficiente para atender à demanda crescente, gerando, segundo a revisão do Plano Municipal de Habitação de 2016, a necessidade de 369 mil novas unidades em um período de 16 anos; além de ações de regulação do mercado de aluguéis e de urbanização[181].

O que se observa é o uso significativo de uma ação, prevista como de caráter emergencial, que vem se transformando em válvula de escape para a ausência de uma política eficaz, a Verba de Apoio Habitacional/Auxílio Aluguel, atendendo desde 2014 em torno de 28 mil famílias[182]. Trata-se de um subsídio à demanda que, na medida em que não é acompanhado por um estímulo à oferta, não prevê nenhuma qualificação mínima dos imóveis a serem ocupados e nem mesmo tem uso obrigatório com habitação, o que gera algumas idiossincrasias.

A primeira delas é que a ação se caracteriza mais como transferência de renda do que como programa de atendimento habitacional, já que não há destinação obrigatória do recurso. Além disto, na medida em que a oferta a valores acessíveis é insuficiente e não se exige qualificação mínima dos imóveis, quando o recurso é efetivamente utilizado para moradia o subsídio concedido às famílias não garante habitação adequada e, em alguns casos, pode até mesmo estimular uma produção de unidades em assentamentos informais para fins de locação; como indica estudo recente sobre a Favela de Paraisópolis[183].

A análise do conjunto de experiências paulistanas mostra que, apesar das necessidades habitacionais da população de baixa renda não serem plenamente atendidas, houve uma contínua busca por soluções. O principal mérito destes exemplos é deixar claro que alternativas à propriedade do imóvel, tanto no parque público quanto em unidades privadas, podem ser uma possibilidade de atendimento habitacional

[181] SÃO PAULO (Município), 2016.
[182] SÃO PAULO (Município), 2018b.
[183] "A proporção de domicílios alugados em Paraisópolis também aumentou no decênio, segundo os censos demográficos. Houve no período um aumentou de 12% para 30% nas casas alugadas na favela de acordo com estimativas oficiais; sendo essa porcentagem na cidade de São Paulo em 2010, apenas para comparação, de 23,5%. É importante que se note, quanto a isso, o impacto que as próprias políticas públicas produziram no mercado imobiliário residencial local. Em vigor em Paraisópolis desde 2002, devido às remoções de famílias residentes em situação de risco ou em frentes de obras, o "auxílio aluguel" concedido pela Prefeitura de São Paulo originou uma demanda significativa por casas de aluguel por famílias de renda baixa.
Constituído por auxílios mensais pagos às famílias, para que possam complementar o pagamento de uma moradia provisória até que sejam contempladas por alguma unidade habitacional produzida pelo Poder Público, o "auxílio aluguel" beneficiava quase 30 mil famílias do Município de São Paulo em dezembro de 2016. Deste total, destaca-se, 14% provinham do distrito de Vila Andrade; que compreende basicamente as famílias removidas pelas obras realizadas em Paraisópolis. Ainda que nem todas elas estejam obrigatoriamente pagando aluguel ou morando em Paraisópolis, o volume de beneficiários provenientes dessa favela certamente deve ter contribuído para as mudanças ocorridas no mercado imobiliário local; em um contexto em que o acesso à uma moradia pelos mais pobres ali não se dá mais pela posse, mas pela locação privada. Uma situação clara de aumento da demanda solvável, com capacidade de pagamento pelo bem, frente a uma oferta ainda escassa que favoreceria os investimentos em imóveis para fins de locação." (MEYER et al., 2017, p. 12-13).

complementar à viabilizada com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, quer sejam viabilizadas exclusivamente com recursos municipais, como o Bolsa Aluguel/Parceria Social, ou com recursos de diferentes níveis de governo, como o Locação Social.

Outro aspecto importante é que, principalmente nos últimos anos, a integração de recursos tem sido cada vez mais frequente. Empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial – PAR tiveram a construção ou reforma financiadas com recursos federais em terrenos ou imóveis repassados pelo município por valor simbólico. Da mesma forma obras de urbanização de favelas foram beneficiadas com recursos federais vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, recursos do Governo Estadual com construção de novas unidades pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU e recursos municipais através, por exemplo, do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB e Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura - FMSAI.

Por outro lado, são evidentes as lacunas que precisam ser ultrapassadas no que diz respeito à operacionalização das ações, dentre as quais podemos citar:

A descontinuidade dos programas é um dos fatores que dificulta inclusive a consolidação e manutenção de um corpo técnico capacitado para gerir determinados programas;

Os subsídios à demanda têm seu foco e eficácia prejudicados pela ausência de acompanhamento contínuo e sistematizado dos beneficiários;

A rigidez orçamentária inviabiliza atividades corriqueiras como despesas ordinárias de manutenção nos empreendimentos do parque de Locação Social; e, principalmente,

Não há distinção clara entre atendimento habitacional e transferência de renda, não havendo, portanto, definição objetiva das atribuições de cada conjunto de órgãos setoriais.

As discussões mais recentes sobre a questão habitacional na América Latina, como podemos ver em Blanco et al. (2014) ou Cecchini et al. (2015) concluem que soluções únicas não atendem à demanda real, com suas variadas características, de modo que a propriedade não é uma alternativa universal e adequada para todas as famílias.

Tanto o padrão de novas unidades em áreas periféricas quanto a inadimplência e a gestão ineficiente continuam recorrentes nas experiências mais recentes, como no caso dos empreendimentos viabilizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida. A inadimplência do aluguel e taxas de condomínio e as dificuldades de gestão são também problemas enfrentados por alternativas como o Locação Social.

A urbanização de assentamentos precários e informais, que também tem tido prioridade como ação pública, só faz sentido quando acompanhada por políticas de acesso ao mercado formal de terras e moradias que previnam a recorrência e adensamento das ocupações irregulares.

Precisamos considerar também que a oferta pública de soluções habitacionais para famílias de baixa renda, por meio da produção de novas unidades, da regularização fundiária, urbanística e edílica ou de subsídios para acesso a outras formas de atendimento habitacional, é apenas uma das frentes de um processo de inserção social

muito mais amplo e, em geral, não é acompanhado de um arcabouço de outras medidas que favoreçam a eficácia do benefício.

Cabe destacar que há inúmeros agentes, públicos e privados, envolvidos em atividades, programas e ações voltados à inserção social; contudo, a falta de integração dificulta o acesso pelo usuário final do conjunto aos meios dos quais ele poderia dispor para melhoria de sua qualidade de vida, em seu sentido mais amplo.

Prova disto é que ao longo dos anos 2000 houve, no Brasil, um avanço constante no sentido do direito à cidade em substituição ao simples direito à moradia e, neste sentido, cada vez mais é evidente a necessidade de ampliar as estratégias e políticas para disponibilizar soluções habitacionais em larga escala. Se ainda não há um consenso, certamente é porque não se trata de uma questão de resolução simples. Segundo Blanco et al. (2014), quando a meta é produzir moradia de alta densidade e acessível, chegar a melhor combinação entre políticas de regulação e de subsídios sustentáveis é difícil. Há, portanto, um longo caminho de novas experiências a ser percorrido e avaliado.

REFERÊNCIAS

ARRIGOITIA, M. S. Social Housing in Europe. European Policy Analysis (S. I. Studies, Ed.), Washington D. C., v. 01, jun. 2015.

BARBON, Ângela Luppi. Atendimento habitacional social: produto ou serviço? 2018. 215 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

BLANCO, A. G.; CIBILS, V. F., & MUÑOZ, A. F. Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Sector de Instituciones para el Desarrollo - División de Gestión Fiscal y Municipal, 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6730/FMM_Book_Busco_casa_en_arriendo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 nov. 2015.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: FAPESP, 1998.

CECCHINI, S. et al. Towards universal social protection Latin American pathways and policy tools. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago 2015.

FREITAS, F. G.; WHITEHEAD, C.; & SANTA ROSA, J. Finance and subsidy policies in Brazil and European Union: a comparative analysis. Brasília, DF: Brazil. Ministry of Cities/ (MCIDADES/SNH), Ministry of Planning Budget and Administration (MPOG), 2015.

HULSE, K. Demand subsidies for private renters: a comparative review. Australian Housing and Urban Research Institute - AHURI, jun. 2002. Positioning Paper n°. 32. Disponível em: <http://www.ahuri.edu.au/publications/download/ahuri_50049_pp>. Acesso em: 13 set. 2015.

INSTITUTE FOR THE STUDY OF LABOR - IZA. Social Housing in the EU. Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, jan. 2013. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT(2013)492469_EN.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

LAWSON, J., & MILLIGAN, V. What can Australia learn from international trends in housing and policy responses? Australian Housing and Urban Research Institute -

AHURI, 2016. Disponível em: <https://www.ahuri.edu.au/research/research-and-policy-bulletins/97>. Acesso em: 29 jun. 2016.

MARTIN, C.; HULSE, K.; & PAWSON, H. com HAYDEN, A.; KOFNER, S.; SCHWARTZ, A.; & STEPHENS, M. The changing institutions of private rental housing: an international review. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute - AHURI, 2018. Final Report, nº 292. Disponível em: <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/292>. Acesso em: 25 fev. 2018.

MEYER, J. F. P. et al. Mercado Imobiliário Residencial em Paraisópolis: aproximando-se ao mercado formal. In: 16ª Conferência Internacional da Latin American Real Estate Society - LARES, 13-15 set. 2017, São Paulo. Anais... São Paulo: LARES, 2017. Disponível em: <http://lares.org.br/lares2017/Anais/>. Acesso em: 25 fev. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação. Sobre a PPP. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1>. Acesso em: 04 fev. 2018.

SÃO PAULO (Município). COHAB. Parceria Público-Privada para concessão administrativa destinada à implantação de habitações de interesse social e mercado popular na cidade de São Paulo. São Paulo, 2018a. Disponível em: <http://cohab.sp.gov.br/pppcasadafamilia/documento-colaboracao.aspx?Id=5>. Acesso em: 04 fev. 2018.

_____. HabitaSAMPA. Relação de Munícipes no Auxílio Aluguel. São Paulo, 2018b. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/php/pdfs/auxilioaluguel/auxilioaluguel.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2018.

_____. Plano Municipal de Habitação: Caderno para Discussão Pública. São Paulo, 30 jun. 2016. Disponível em: <http://pmh.habitasampa.inf.br:80/caderno/>. Acesso em: 28 out. 2016.

O CANTO DAS SEREIAS: IMAGENS DO HABITAR NA CIDADE DE SÃO PAULO SOB O CAPITALISMO FINANCEIRO

Maria Fernanda Andrade Saiani Vegro

Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
Fernandavemac@usp.br

Fábio Lopes de Souza Santos

Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
sotosantos@uol.com.br

RESUMO

Esse artigo propõe prolongar o pensamento de Henri Lefebvre e desvelar sua potência para o século XXI com o objetivo de iluminar a dimensão do consumo do habitar na cotidianidade da cidade de São Paulo, com imagens que povoam o imaginário social, por meio de um aparelho econômico-ideológico que cria o senso comum, sob o contexto do neoliberalismo e da financeirização. Na esteira de Henri Lefebvre nossa intenção é tecer teoria e prática para instigar uma reflexão crítica para o século XXI do habitar na cidade de São Paulo. A adoção dessa metodologia pressupõe a construção de uma periodização do tempo histórico apta a identificar descontinuidades no conceito de consumidor e na gestão das incorporadoras, ao mesmo tempo, que parte imersão dos autores na realidade urbana para a seleção dos objetos empíricos que serão utilizados nesse artigo: o lançamento imobiliário Square Ipiranga da incorporadora Gafisa, o lançamento Jardim das Perdizes da incorporadora Tecnisa e o conceito de tempo² desenvolvido pela incorporadora Vitacon. Partimos do seguinte problema: de que forma as imagens do habitar aderidas aos valores do mercado incentivam a produção da alienação do direito à cidade? Assim, nossa hipótese é que o marketing, atualmente, representa a essência do empreendimento imobiliário, pois por sua capacidade de fixar sentidos e ideologias, atua tanto na formação de opinião pública como no imaginário social. Refletir criticamente sobre o papel das imagens do habitar na contemporaneidade torna-se relevante, pois, aponta para a perda da experiência concreta do homem no mundo. No livro A presença e a ausência, Lefebvre estabelece uma crítica às representações, sobretudo quando assumem o lugar do vivido promovendo a produção da alienação. Então, confrontar essas imagens é tarefa para os arquitetos, assim como, construir lugares de presença, onde o mundo das representações se impõe como “real”.

Palavras-chave: representações, consumo, habitar, alienação.

INTRODUÇÃO

Despertar desejos em determinado público-alvo, revestindo a mercadoria habitacional com roupagem intangível, diz respeito às estratégias de mobilização e convocação dos consumidores que não são ingênuas, mas racionalmente programadas. Essas estratégias comunicam significados forjados pelo mercado imobiliário para grupos cada vez mais segmentados, com o objetivo de acelerar o circuito de realização do capital para as empresas do setor. A produção desses significados vincula-se ao investimento em inovação e *branding* nas incorporadoras, desenhando um cotidiano “programado pela convergência de representações” que velam as contradições e os conflitos sociais.

Para que as necessidades possam ser suscitadas, com o objetivo de tornarem-se rentáveis, “modelos culturais” se aderem a um cotidiano programado e determinado pela publicidade (LEFEBVRE, 2006, p. 223). Na obra *A vida cotidiana no mundo moderno* (1966) Henri Lefebvre afirma que a legitimação oficial da sociedade industrial é a “satisfação” que engendra um processo rápido de saturação, no momento em que o vazio delimitado pelas necessidades é preenchido pelo consumo e pelo consumidor. Desse modo, novas necessidades são criadas, mas, paira no ar um “mal estar”, um

vazio de sentido. (LEFEBVRE, 1991, p.89). Para o autor, esse “mal estar”, também se torna um fato cultural.

No entanto, a moradia, não pode ser consumida instantaneamente, devido ao seu alto custo. Na maioria das vezes, o consumidor realiza a compra da mercadoria habitacional uma única vez durante a sua vida, principalmente, quando perceber o “valor agregado” aos benefícios funcionais que um empreendimento oferece diante de seus concorrentes. Por outro lado, no momento em que se torna proprietário de uma habitação, o posterior sentimento de “mal estar”, talvez envolva a constatação de seu individamento perpétuo, muitas vezes, as privações dos prazeres da vida, com exceção das classes de renda mais elevada, que representam minoria no Brasil.

Na contemporaneidade, nos lançamentos imobiliários na cidade de São Paulo, a habitação “livre” de sua forma material é negociada por meio de signos, imagens e representações, pois, a esfera do consumo antecede a esfera da sua produção. Nesse sentido, rituais de consumo com o emprego da “cultura” que se metamorfoseou em “cultura de consumo” contam com imagens do habitar, veiculadas numa explosão de novas mídias, muito longe da mídia impressa que caracterizou os anúncios do mercado imobiliário durante muitas décadas. Nota-se também, uma transformação na relação do consumidor com a mercadoria habitacional favorecida pela subsunção da “cultura” ao capital e pelas transformações tecnológicas que alargaram sensivelmente o universo das representações do habitar e modificaram o estatuto do consumidor. Essas mutações se refletem também, na gestão das incorporadoras, que deslocaram o foco do “produto habitacional” para o foco no “consumidor”, investindo em pesquisas, mapeando necessidades e desejos e com esses dados, criando produtos habitacionais, novas técnicas de vendas, etc.

A partir daí, a denominação “sociedade burocrática de consumo dirigido”, proposta por Henri Lefebvre para caracterizar a sociedade que incitava o fascínio pelos objetos industrializados, com seu principal produto: “a apropriação do cotidiano” (LEFEBVRE, passim, 1991) revela-se surpreendentemente atual para a compreensão do cotidiano programado pelo marketing imobiliário na cidade de São Paulo. Embora, necessite ajustes para configurar o momento presente do capitalismo.

Nesse cenário, o valor de uso do imóvel perde força frente ao consumo devorador de signos e imagens. Na fantasmagoria do valor de troca situa-se outra imagem poderosa, muito valorizada pelo setor imobiliário, com os novos desenvolvimentos do capital: a imagem da marca.

Para compreendermos a dimensão do consumo da moradia, torna-se necessário inicialmente, nos aproximar da dinâmica do marketing imobiliário que tomou novos rumos a partir dos anos 1990, sob o advento do neoliberalismo e da financeirização econômica.

O PROTAGONISMO DO MARKETING IMOBILIÁRIO A PARTIR DOS ANOS 1990

De acordo com sociólogo Geràrd Lagneau, a origem da palavra marketing é inglesa e designa a racionalização das práticas comerciais em função do mercado. Após a grande depressão, nos Estados Unidos ocorreu uma mutação no “capitalismo dos engenheiros”, preocupados com o progresso técnico e a organização da produção, para um “capitalismo de distribuição”, “tão ou mesmo mais interessado em vender do que em

produzir". Então, à ideologia produtivista recua frente à valorização da figura do consumidor, conferindo novo estatuto ao marketing (LAUGNEAU, 1981, p.19).

Na definição da American marketing Association (AMA) "marketing é a atividade, conjunto de instituições e processos para criar, comunicar, distribuir, e efetuar a troca de ofertas que tenham valor para os consumidores, clientes, parceiros e a sociedade como um todo"[184].

Comumente, a palavra marketing é erroneamente confundida somente com ações de comunicação, campanhas de publicidade e propaganda, mas, o marketing envolve um amplo guarda-chuva de atividades, como por exemplo: a gestão de processos, o desenvolvimento de um modelo e de um roteiro de administração voltados para a máxima integração de uma empresa, considerando o mercado consumidor e seu mercado fornecedor, com o fim último de garantir o consumo de produtos e bens de serviço (YAMAZE, et al, 2007, p.17). Desse modo, as necessidades dos consumidores são balizadas, formatadas sob o conceito de "estrutura integradora do marketing", "o qual retrata uma organização onde todos os departamentos estão voltados para o processo de atrair e manter o cliente" (MADRUGA, et al., 2011 p.36). Tal quadro, requisita da gestão de marketing um planejamento minucioso da relação produto-mercado, ao mesmo tempo, que "pressupõe um compromisso de investimentos internos e externos e a previsão de seu retorno" (YANASE, 2007, p. 8).

Os caminhos que levam ao estreitamento da relação do cliente com as empresas são árduos e complexos, há que se desbravarem e exigem do profissional de marketing o planejamento, a elaboração de modelos de análise para a inserção de um novo produto no mercado, identificar e conhecer a concorrência na busca por vantagens competitivas, identificar grupos de consumidores semelhantes ou segmentos de mercado, assim como os meios para atrair o consumidor, "os quais, a publicidade veiculará a propaganda do produto" (VARGAS apud ORNELAS e BASTOS, 2014, p.55).

Os pilares básicos do marketing encontra-se na teoria dos "4Ps" desenvolvida nos Estados Unidos, pelo professor Jeremy McCarthy, em seu livro *Basic marketing* (1960) e propagada por Philip Kotler nos anos seguintes, são eles: produto, preço, ponto de venda e promoção.

Logo, sob o ponto de vista do mercado imobiliário, o marketing "'é um conjunto de processos que envolvem desde o desenvolvimento imobiliário, definição do projeto, processo de incorporação, estratégias de comunicação, até o pós-venda e relacionamentos com os clientes'" (LESSA, 2015, p.7).

Foi a partir dos anos 1990 que o marketing imobiliário adquiriu relevância nas grandes incorporadoras paulistanas, principalmente, com a extinção do BNH (Banco Nacional de Habitação) e sua política de financiamento em 1986, quando o setor imobiliário paulistano passou a sobreviver de vendas diretas junto aos consumidores.

No ano de 1990, durante o governo de Fernando Collor o mercado imobiliário encontrava-se numa crise que parecia penetrar cada vez mais na escuridão da

[184] "Marketing is the activity, set of institutions, and processes for creating, communicating, delivering, and exchanging offerings that have value for customers, clients, partners, and society at large". Disponível em: <https://www.ama.org/AboutAMA/Pages/Definition-of-Marketing.aspx>. Acesso em: 05/10/2018.

recessão, devido ao grau de intervenção do governo na economia com o Plano Collor. Utilizando-se de severas medidas econômicas para estabilizar a inflação que substituíam o cruzado novo pelo cruzeiro, os objetivos do plano eram o congelamento dos preços e o bloqueio das aplicações financeiras conversíveis para a nova moeda em parcelas liberadas após um ano e meio, com juros de 6% ao ano (BELLUZO, et.al., 2002, pp.287,288).

Nesse período, havia ausência de crédito e financiamento para a aquisição de imóveis. Com o afastamento do presidente Collor do governo, em setembro de 1992, sem o cumprimento do controle da inflação desejado e a inexistência de um crescimento econômico sólido, somente a partir do '1994 a inflação foi controlada com a instituição do Plano Real, que trouxe em sua bagagem muito otimismo para o setor imobiliário.

De acordo com a matéria "Plano Real deu primeiro respiro ao setor", veiculada no jornal o Estado de São Paulo, em março de 2013, o Plano Real é considerado o primeiro marco analítico para as transformações no setor imobiliário brasileiro. A inflação que era de 50.75% um mês antes do plano, passou para 6,95% no mês seguinte e em dois anos estabilizava-se em 1,31% (PLANO, 2013, p.71). O primeiro semestre de 1991 foi o pior período enfrentado pelo mercado imobiliário[185] devido "à desorganização do setor produtivo, o bloqueio do capital de giro e a falta de financiamento para a produção – todos tendo como estopim os planos econômicos decretados pelo governo" (SILVA, 1991, p.4).

Nesse momento, de crise econômica, a verba publicitária foi drasticamente reduzida. Segundo o depoimento de Henrique Falzoni da Emplanta Engenharia à revista Meio e Mensagem "as empresas acabaram sendo obrigadas a manter uma certa distância da mídia TV, reduzir o montante destinado ao meio jornal, [...] e centralizar esforços com ações de menor custo", a estratégia amplamente adotada pelas empresas imobiliárias foi a distribuição de folhetos em cruzamentos movimentados.

Paralelamente à crise econômica brasileira, no final dos anos 1980, tornam-se claros os esforços do marketing para a compreensão da figura do consumidor, denominado pela revista Meio e Mensagem de: "racional" e "desconfiado". "Os anos 80 foram à década que o consumidor brasileiro caiu de vez na real. Depois do fim do sonho do milagre econômico, no início dos 70, ele viu de perto seu bolso acompanhar de perto a crise do país". Pesquisas apontavam que o novo consumidor era "exigente, cauteloso, preocupado com preços, mas sem abrir mão da qualidade, consciente de seus direitos. E, acima de tudo, desconfiado". Não havia mais ingenuidade (Ibidem).

No primeiro ano do prêmio "Top Imobiliário", realizado pelo jornal Estado de São Paulo em parceria com a Empresa Brasileira de estudos de Patrimônio (Embraesp), em março de 1993, concebido para premiar os destaques do mercado imobiliário do ano de 1992, José Paim de Andrade Junior, diretor superintendente da Rossi Residencial, empresa premiada de construção e incorporação, afirmou que "desde sua criação (1980), a empresa sempre se caracterizou por ter um marketing muito mais voltado para o consumidor" e a criação do "Plano 100" (pagamento do imóvel em cem parcelas fixas),

[185] Segundo dados do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de imóveis residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI). Meio e Mensagem n°473, 02 de setembro, 1991, p.4.

promoção criada em setembro de 1992, concentrou 47% das vendas, naquele mês na cidade de São Paulo (INOVAÇÃO, 1993, p.51).

O marketing imobiliário, com o foco no consumidor, em suas necessidades e desejos, criou estratégias de precificação, de financiamentos e de confiabilidade na qualidade do negócio imobiliário. Segundo Luiz Antônio Pompéia[186], essas estratégias para comercializar os produtos imobiliários, utilizaram-se de "'liquidações' de imóveis ('preço de banana', 'galinha morta', 'cheque fantasma') bem como representaram iniciativas corajosamente criativas, da qual o 'Plano 100' constitui excelente exemplo". (Ibidem).

Com a intensificação das pesquisas, nos anos 1990, realizadas junto aos consumidores, mais especificamente, da classe média paulistana que "não dá tanto valor para detalhes requintados", as construtoras promoveram alterações nos projetos arquitetônicos, "inclusive na distribuição e dimensão dos cômodos" dos apartamentos. Essa importante demanda, procura projetos mais flexíveis, mas releva o conforto (CRUZ, 1994, p. 64.).

A comunicação, também, tornou-se mais persuasiva e controlada pelas pesquisas de mercado com o acirramento da competição entre as empresas, a partir da instauração no Brasil da agenda neoliberal.

Carlos Valladão, presidente da Eugênio Marketing Imobiliário afirma que até o final dos anos 1980, na cidade de São Paulo, "a estratégia de marketing era muito rudimentar" e o estande de vendas imobiliárias poderia ser descrito como "um caixote branco, no meio de um terreno, sem muito *glamour* ou atratividade", porém, um novo investimento no ponto de venda tornou-se obrigatório, com o aumento da complexidade dos produtos e da demanda. Segundo Valladão, o estande precisava '"transmitir a qualidade do produto", pois mostrar um estande "mais ou menos" implicava numa associação despretensiosa com o imóvel, por parte do consumidor. Por isso, maquetes e apartamentos luxuosamente decorados, "raros ou coadjuvantes tornaram-se tão importantes" (VENDA, 2013, p.51).

Ricardo yazbek, vice-presidente dos assuntos legislativos e urbanismo metropolitano do Sindicato de habitação (Secovi/SP) considera fator determinante para a guinada do mercado imobiliário, principalmente a partir do ano de 1997 a aprovação da Lei 95.44/97 no Congresso Nacional que criou um marco regulatório para o setor, com a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e instituiu para o crédito a garantia da alienação fiduciária que conferiu agilidade à retomada judicial dos imóveis. Segundo o vice-presidente da imobiliária Fernandez Mera, Vinícius Leite, ao longo dos anos, sobretudo até o ano de 2004, todo o arcabouço jurídico com a finalidade de conferir segurança aos financiamentos imobiliários foi criado, como por exemplo: o Patrimônio de Afetação que confere a cada empreendimento certa independência

[186] Luiz Antônio Pompéia é diretor da Empresa Brasileira de estudos de patrimônio (Embraesp).

financeira e jurídica da sua incorporadora[187], a nova Lei do Inquilinato instituída para facilitar as ações de despejo e a Lei do Incontroverso que obriga o pagamento de juros em juízo nos casos de disputas judiciais. Vinícius afirma que "'antes os bancos não sabiam como se livrar do mau pagador. A partir de 2004, os financiamentos começaram a ocorrer, passaram para 30 anos e a parcela caiu de valor'" (PLANO, 2013, p.71). Esses instrumentos legais, que incentivaram a concessão de empréstimo habitacional, sintonizados com a reforma neoliberal do Estado e aliados ao crescimento da renda *per capita*, do emprego e taxas de inflação baixas, criaram um ambiente fértil para o mercado imobiliário.

Diante dessa perspectiva, podemos afirmar que os anos 1990 e a primeira década dos anos 2000 representaram um marco analítico (em especial a partir do Plano Real), para o setor imobiliário a partir da inflexão na gestão das incorporadoras brasileiras, favorecendo o aumento da racionalização dos processos administrativos, a valorização do marketing com foco no consumidor, a maximização dos investimentos em pesquisas para a redução dos riscos nos negócios. Também, porque muitas dessas empresas, nesse momento, passaram a realizar atividades simultâneas de incorporação, construção e vendas, muitas vezes incluindo a realização do projeto arquitetônico (VARGAS, 2014, p.161).

A partir do ano de 2005, outro ponto de inflexão no mercado imobiliário nacional foi à abertura de capital das incorporadoras, grande parte delas sediadas na cidade de São Paulo, na bolsa de valores. Nessa ocasião, as incorporadoras passaram a financiar o investimento com recurso ao mercado de capitais, aproveitando a ampliação significativa do crédito habitacional no governo do presidente Lula, para a expansão de suas receitas e lucros, em um curto período de tempo. Entretanto, o aumento rápido do investimento não poderia ser financiado com o acesso ao financiamento bancário, pois os bancos possuíam limite de crédito para um mesmo devedor ou com recursos próprios. Então, o acesso ao mercado de capitais com a emissão de ações e debêntures representou uma oportunidade para as empresas que precisavam de um volume grande de capital para ser investido na compra de terrenos. Também, a área de atuação das incorporadoras, se expandiu geograficamente para outras regiões, com o objetivo de cumprir metas estabelecidas pelos investidores financeiros.

Frente à lógica financeira, os investidores internacionais, ávidos por obter uma fatia dos rendimentos gerados no âmbito dos negócios imobiliários, exigiam um

[187] Vale relembrar o caso da falência da construtora Encol, em março de 1999. Em seu auge durante os anos 1980 e 1990 a empresa fora a maior e mais importante construtora do país, faturava quase 2 bilhões de reais por ano (em valores atualizados), empregava 23 mil pessoas e construiu mais de 100 mil apartamentos. Sua falência foi o mais duro golpe na credibilidade do mercado imobiliário brasileiro devido ao abandono à própria sorte de 42 mil clientes que estavam pagando e aguardando por seus apartamentos. O modelo de administração da Encol foi apelidado por muitos economistas como 'bicicleta', pois os novos empreendimentos financiavam os anteriores. A empresa não poderia parar de pedalar nunca. Para continuar a vender seus apartamentos à empresa chegava a garantir a recompra do apartamento vendido, pagando inclusive os juros corrigidos. A regulamentação do regime da afetação patrimonial se deu pela necessidade de resgatar a confiança dos consumidores no mercado imobiliário, abalado por grave crise de credibilidade e assegurar direitos aos adquirentes de unidades autônomas de edifício em construção no caso de falência ou insolvência civil do incorporador.

posicionamento mais agressivo das incorporadoras no mercado referente aumento do volume dos lançamentos e a busca por altos VGVs.[188].

Após período de crise no setor imobiliário, como foram os anos 1980 e o início dos anos 1990, momento da criação de estratégias de preços e financiamentos, a gestão de marketing exercerá o papel de realizar cada vez mais pesquisas, controlar dados, segmentar o publico alvo, nutrir possíveis consumidores, criar estratégias persuasivas ancoradas em dados, compartimentar desejos e necessidades. Entretanto, após a abertura de capital das incorporadoras na bolsa de valores, as empresas têm apostado num marketing renovado que tem assumido grande protagonismo sintonizado com a gestão de *branding* e a gestão da inovação.

Mesmo com o declínio do mercado imobiliário no ano de 2015, com acentuada redução da demanda e um número significativo de distratos, o investimento em marketing torna-se central para desovar estoques e impulsionar vendas, já que existem muitos produtos e poucos clientes. Nessa cena, as estratégias de diferenciação dos produtos constituem-se essenciais para a comercialização da habitação.

A partir dos anos 2000, outro aspecto que também, merece destaque e afetou decisivamente a racionalização das práticas administrativas de marketing no setor imobiliário, foi à revolução tecnológica. A partir daí, deflagra-se um novo consumidor, que interage organicamente com as empresas no meio digital, transformando-se até mesmo num “influenciador digital” ou divulgador das marcas com as quais, seu “eu” e seus “valores” encontram ressonância. Conjuntamente, o volume de dados coletados nos canais digitais das empresas aumentou substancialmente, bem como, a agilidade nos processos administrativos.

Consequentemente, as representações do habitar sofrem uma visível mutação com o uso da computação gráfica e a criação de novos algoritmos que criam imagens 3D e a simulação dos produtos, dispensando a mediação do “objeto real” como o ato de fotografar exigia. O avanço tecnológico favorece também, o investimento constante e sempre renovado das incorporadoras na construção de seus ambientes digitais como: sites, blogs, redes sociais, etc. que alargaram exponencialmente seus pontos de contato com os clientes.

Por outro lado, intensificam-se os investimentos do setor imobiliário em eventos de lançamentos que funcionam como “iscas de atratividade” à visitação do estande, contando com shows, alimentação, compras, sorteios, brincadeiras para as crianças, etc. Nessa trama complexa de interação comunicacional qualquer pequenina ação como: o café servido no estande, o oferecimento de presentes, o atendimento diferenciado do corretor, faz parte de um todo meticulosamente programado com o propósito de gerar associações positivas na mente do consumidor. Essas são novas representações do habitar, veiculadas numa diversidade de mídias, distantes agora da mídia impressa, principalmente do jornal, que caracterizou os anúncios do mercado imobiliário por décadas na cidade de São Paulo.

À luz dessas questões, podemos concluir que os aspectos invisíveis que sustentam as representações do habitar na contemporaneidade, envolvem a imbricação

[188] VGV é o Valor Geral de Vendas. Um valor calculado pela soma do valor potencial de venda de todas as unidades de um lançamento imobiliário. A lógica dos grandes condomínios se insere na busca por altos VGVs

do *branding* com a gestão de inovação nas empresas imobiliárias alicerçados num investimento significativo em pesquisas por parte das incorporadoras, e no emprego de profissionais competentes para ordenar e interpretar esses dados. Sem dúvida, todas essas iniciativas convergem para conferir força e valor às marcas das incorporadoras paulistanas, como veremos a seguir.

O VALOR AGREGADO AO PRODUTO: INOVAÇÃO E BRANDING NO MERCADO IMOBILIÁRIO

A partir do final dos anos 1990, nota-se nas empresas imobiliárias paulistanas a preocupação na gestão de suas marcas. O diretor de marketing e inovação da incorporadora Tecnisa, Romeu Busarello afirma que o mercado imobiliário "é um dos que mais investe em marca no Brasil", porém, na busca frenética por diferenciais competitivos, torna-se necessário "renovar e inovar o tempo todo" (BUSARELLO, 2015, p.9).

O *branding* e a gestão de inovação se inter-relacionam, pois ambos atuam na busca de respostas positivas por parte do consumidor com a finalidade de influenciar suas escolhas (BREXENDORF, BAYUS, KELLER, passim, 2015).

A busca por vantagens competitivas impõe para as empresas o desenvolvendo do espírito criativo entre os seus colaboradores, o investimento contínuo em capacitação profissional, em tecnologia e principalmente, na formação de uma cultura para a inovação. Pode-se inferir que quanto mais rápida as vendas num lançamento imobiliário, maior a percepção do cliente em relação aos diferenciais do produto e da empresa.

Tornar atraente a mercadoria habitacional é um exercício perpétuo por parte da gestão de inovação na criação de novas necessidades para o consumidor, enquanto as antigas, ainda não tiveram tempo de envelhecer. Assim, a empresa pode vir ocupar posição de destaque no mercado, muitos passos a frente de seus concorrentes. Entretanto, a inovação há que ser compreendida em sentido amplo, como por exemplo: no uso de novas tecnologias, sistemas construtivos, no desenvolvimento do projeto, na adoção de diretrizes de sustentabilidade para os empreendimentos, nas ações de comunicação e relacionamento com o cliente e também na gestão das empresas.

A gestão da inovação está intimamente relacionada com a gestão de *branding,* observadas nas experiências propostas pelas incorporadoras que cobrem desde o primeiro contato do cliente no ambiente digital das empresas, sua visita ao estande de vendas até as ações de comunicação no pós-venda. A identificação da marca com o produto habitacional (que não existe em sua forma material nos lançamentos imobiliários) confere ao modo como ele é comercializado, grande ênfase na transmissão de valores. Segundo Philip Kotler, a "arte do marketing é, em grande parte a arte de construir marcas. Algo que não tenha marca será provavelmente considerado uma *comodity,* um produto ou serviço genérico". Conferir valor à imagem institucional e aos produtos cabe à imagem de uma marca forte cuja característica é gerar receitas contínuas para as empresas com o objetivo último de fidelizar o consumidor (KOTLER, 1999, p.86).

Ao administrador de marketing cabe a função de desenvolver a profundidade da marca, pois o valor da marca não se encontra em seu nome, mas, nos seus propósitos e na riqueza de associações promovida na mente do consumidor, como por exemplo:

seu valor líquido (valor financeiro), sua identidade (significado projetado pela marca), posicionamento (os benefícios na mente do consumidor), personalidade (características humanas incorporadas à marca), caráter (aspectos éticos) e imagem (modo como à marca é vista pelo mercado). Se o consumidor reconhece a intenção da marca em comunicar tais propósitos sua relação com ela será mais emocional do que racional (YANAZE, 2007, p.279).

Na celebração dos 30 anos do prêmio marketing Best (2017), que referencia os grandes êxitos da atividade mercadológica no Brasil, 40 *cases* foram selecionados pela Academia Brasileira de Marketing (Abramark). Dentre as empresas premiadas, a incorporadora Gafisa representava o setor imobiliário. Em entrevista para a revista Marketing, Luiz Chagas Pereira, gerente de marketing institucional da empresa, defende um marketing renovado, adaptado ao novo consumidor em busca de marcas com propósito. De acordo com Pereira, o "processo de *branding* é natural e já faz parte da cultura de nossos negócios. A maioria de nossas ações de *branding* e *branded* content[189] é realizada com histórias reais e *cases* de clientes" (PEREIRA, 2017, p.43). Esses *cases,* de cunho emocional, podem ser observados nas diferentes plataformas digitais da incorporadora Gafisa e representam experiências memoráveis dos clientes, muitas delas, envolvendo estratégias de fidelização da marca, que servem de testemunho e conferem solidez para os novos negócios da empresa. Certamente, eles ilustram um deslocamento da antiga estratégia verbal de recomendação "boca-a-boca" da marca, que limitava o universo social das empresas, para estratégias que captam imagens do justo momento da emoção do cliente, quando surpreendido ou lisonjeado, veiculadas no ambiente digital, alargando enormemente o espaço de exposição da marca das incorporadoras.

Consequentemente, torna-se vital para a saúde das empresas o casamento entre a gestão de inovação e gestão da marca, porque influenciar a decisão de compra, não se trata de simplesmente oferecer um produto, mas, valores, propósitos, experiências memoráveis, novos conceitos de morar, conteúdos relevantes para os clientes que só uma marca forte pode oferecer.

Para configurarmos essas questões utilizaremos três exemplos extraídos da realidade social, a partir do trabalho de campo que realizamos na cidade de São Paulo, são eles: o lançamento do Square Ipiranga da incorporadora Gafisa, o lançamento do Jardim das Perdizes da incorporadora Tecnisa e o conceito do tempo² desenvolvido pela incorporadora Vitacon.

A ARTE DE CONSUMIR A MERCADORIA HABITACIONAL NA CIDADE DE SÃO PAULO NO SÉCULO XXI

Como vimos, na contemporaneidade, o modo como à mercadoria habitacional é ofertada ao mercado, impõe a necessidade constante das empresas repensarem o relacionamento com seus clientes e suas marcas utilizando-se de ações inovadoras, principalmente, para a conquista do ponto de equilíbrio entre o mundo "real" e o ambiente "digital" onde seus consumidores potenciais orbitam, promovendo uma experiência holística com suas marcas.

[189] O *branded* content trata de oferecer conteúdos e informações relevantes para os cliente em diferentes formatos e mídias com o objetivo de estreitar os laços entre o consumidor e a empresa.

Com a entrada das incorporadoras na bolsa de valores a partir de 2005, a competição entre as empresas tornou-se mais acirrada devido à necessidade iminente do cumprimento das exigências dos investidores internacionais, quanto ao volume de lançamentos. Sob a lógica dos altos VGVs, o cotidiano passa a ser cada vez mais planificado, então, ele "não é mais o lugar em que se confrontavam a miséria e a grandeza da condição humana" (LEFEBVRE,1991, pp..81,82), mas, o lugar da organização e prática social do espetáculo do consumo, que antecede a esfera da produção da mercadoria habitacional. É o que veremos a seguir, a partir da realidade social vivenciada por nós, na cotidianidade da cidade de São Paulo.

Em nossa visita ao estande de vendas do lançamento das duas torres residenciais do condomínio Square Ipiranga, da incorporadora Gafisa (2017), havia uma grande festa com um show intimista da cantora Paula Lima, um espaço de brincadeiras reservado para as crianças, um setor de alimentação e uma sala ampla, denominada de "Museu Tecnológico" que nos chamou muita atenção, por representar de fato, um artifício inovador dentre as estratégias de comunicação utilizadas pelo setor imobiliário na cidade de São Paulo. Aqui nos situamos diante do conceito renovado de "Indústria Cultural"[190], expressão e manifestação do *zeitgeist.*

O museu contava com inúmeras telas de vídeo nas paredes, com fones de ouvidos e uma maquete gigantesca iluminada no centro da sala, ao redor da qual circulávamos. Em algumas telas dispostas nas paredes, filmes narravam à história do bairro do Ipiranga com depoimentos das pessoas que cresceram no bairro. Com um tom de voz emocional, os moradores do bairro discorriam sobre o passado, o presente e suas esperanças no futuro, construindo significados para o consumidor. Em outras telas podíamos escolher livros, com conteúdos relevantes sobre o bairro e o museu do Ipiranga. Segundo o catálogo do museu, os livros eram narrados através de um sensor que captava ondas de rádio. Numa tela, na forma de um grande portal, sensores assimilavam cada movimento, assim, com o toque de nossos dedos podíamos adiantar e controlar o tempo ou retrocedê-lo, num desfile de imagens que se iniciavam com a Independência do Brasil. Também, a fachada do Square Ipiranga estava representada em uma tela vertical de grande proporção, com o manuseio de um botão conseguíamos monitorar e controlar sua iluminação desde o amanhecer até o pôr do sol. Havia no espaço do museu, uma projeção de imagens, segundo o catálogo do museu, elas retratavam: "o melhor do lazer, sofisticação e conforto com toda a segurança"[191] do futuro empreendimento.

Quando saímos do museu percebemos que essa viagem no tempo havia impactado nossos sentidos, devido a nossa interação com o bairro, com a grandiosidade da maquete iluminada no centro da sala e com a luminosidade da fachada que podíamos controlar escolhendo diferentes nuances de luz, conferindo-lhe um ar estético. A penumbra do ambiente do museu nos proporcionou um acolhimento, uma sensação de bem estar.

[190] O conceito de "indústria cultural" é amplamente discutido no livro de Theodor Adorno e Max Horkheimer Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos (1947). Esse conceito representa o momento em que a cultura, a arte são capturadas pelo mercado para estimular o consumo de massa, utilizadas com o fim do lucro, no capitalismo industrial.

[191] Segundo catálogo do museu distribuído aos visitantes.

Outra visita que realizamos foi ao lançamento do Jardim das Perdizes[192] (2013) da incorporadora Tecnisa, na zona oeste da cidade. Surpreendidos com o gigantesco estande de vendas, fomos recebidos por um corretor numa enorme sala de vendas que nos questionou a respeito de nossas necessidades e desejos. O empreendimento Jardim das Perdizes está situado num terreno de 250.000 m2, com 50.000m2 de área verde, conta com infraestrutura hoteleira, corporativa, residencial, de conveniência e um parque, com a previsão da construção de 28 torres, caracterizando um bairro planejado com baixíssima densidade demográfica.

Após a conversa, o café, iniciamos nosso tour no estande de vendas. Em uma sala, destacavam-se duas maquetes iluminadas, em grandes proporções, sobre as paredes inúmeros painéis fotográficos explicavam o projeto e as vantagens de morar num bairro planejado. Outra sala abrigava um cinema com a exibição de um filme que narrava às virtuosidades da empresa e os atributos tangíveis e intangíveis do bairro planejado, com imagens espetaculares tecidas com trilha sonora, numa escalada de emoções. Nos apartamentos-tipo luxuosamente decorados, havia telas em vários compartimentos, exibindo filmes que retratavam a trajetória de sucesso da incorporadora. No estande, um grande terraço dava para o parque. Na área reservada ao parque havia uma feira com comidas. Nas palavras do Diretor de marketing da incorporadora Tecnisa, Romeu Busarello, no lançamento dos Jardins das Perdizes, a principal mídia utilizada foi uma Feirinha Gastronômica, “foi à mídia que mais gerou visitação no stand de vendas: foram 497 visitas em 75 dias”. A saber, nesse lançamento foram utilizadas 147 mídias, como por exemplo: “links patrocinados, banner na página do UOL, post na página do *facebook* do Palmeiras (o estádio está localizado na mesma região do empreendimento), anúncio de jornal, *drones*, *Google Glass,* Feira Gastronômica, anúncios nos sites de mercado homoafetivo, etc.” (BUSARELLO, 2015, p.9). Para Busarello, mesmo a corrida de uber, que a empresa paga ao cliente que deseja visitar o lançamento, é considerada mídia.

Essa explosão de mídias, utilizada como suporte material para divulgação da marca da incorporadora, demonstra o esforço por parte do marketing em enriquecer a experiência do cliente, na busca por vantagens competitivas. Por outro lado, a cidade resume-se na proximidade do condomínio com grandes vias de acesso aos principais pontos de interesse da capital paulistana, sob a lógica do automóvel.

Em nossa participação no congresso Conecta Imobi, em setembro de 2018, na cidade de São Paulo, na palestra de Alexandre Frankel, sócio fundador da incorporadora Vitacon, percebemos a potência da criação de um “conceito” para a mercadoria habitacional sob o imperativo da “qualidade de vida”, quando o espaço “em si” da moradia não é considerado um atrativo para o consumidor. A Vitacon pretende revolucionar a forma como as pessoas vivem na cidade. Na contramão da migração da classe média paulistana para bairros planejados, da reprodução da vida nos condomínios-clube a incorporadora propõe a relação salutar do consumidor com a

[192] “O projeto é propriedade da sociedade de propósito específico Windsor Investimentos Imobiliários Ltda. (Windsor), na qual Tecnisa detém participação de a **68,90%,** a PDG 25%, por meio da Agra Empreendimentos Imobiliários S.A., e a BVEP 6,10%”. Disponível em: <https://www.tecnisa.com.br/blog/institucional/tecnisa-lanca-hoje-o-jardim-das-perdizes-bairro-planejado-mais-moderno-de-sao-paulo/>. Acesso em: 25/10/2018.

cidade. Assim, caminhar num bairro consolidado, apreciar a paisagem, trabalhar, divertir-se, estudar perto de casa, representam as necessidades e desejos contemporâneos. A tendência por espaços cada vez menores, onde o valor da terra urbana é alto, justifica o lançamento da Vitacon do menor apartamento das Américas de 10m², situado no bairro do Higienópolis. Segundo Alexandre, as pessoas não querem mais serviços domésticos, pagar condomínios e impostos caros, mas tempo para usufruir a vida em família, cuidar da saúde, interagir com a cidade, socializar.

Outra questão abordada com veemência, pelo palestrante foi a da economia compartilhada. Para quê possuirmos coisas sem uso constante? Devemos compartilhar ferramentas, carros, bicicletas, motos, lavanderia, cozinha, horta e até mesmo o próprio apartamento, locando-o quando estiver sem uso como um quarto de hotel. A empresa possui uma plataforma que disponibiliza as unidades vazias e sua locação é realizada 100% *online*. Assim, nas palavras de Alexandre, há que se combater o comportamento insano nas grandes cidades, no momento em tudo se torna difícil, e investir no compartilhamento, na mobilidade urbana, na socialização, para uma vida plena. A política de compartilhamento adotada pela empresa é justificada também, na questão sustentabilidade do planeta. Se a cidade é tão aclamada, nas propostas da Vitacon, sem dúvida, sua vocação para a diversidade encontra-se totalmente obscurecida, o compartilhamento convoca apenas seus pares.

Por sua vez, sufocado pelo conceito, o espaço, especificidade e labor do arquiteto, torna-se inexistente. Por fim, Alexandre, encerra sua palestra afirmando categoricamente[193]: “nós não comercializamos metro², mas tempo²”.

CONCLUSÃO

Para Henri Lefebvre, a publicidade não se constitui somente como ideologia de consumo, ela “se baseia também na existência imaginária das coisas, da qual ela é a instância. Ela implica a retórica, a poesia sobrepostas ao ato de consumir, inerentes às representações”. Consumir para o autor é um ato fictício, por isso há uma fronteira móvel entre o consumo imaginário e o real, quer dizer, a habitação constitui-se uma mercadoria, ou um bem porque é afetada por signos, “mas também o grande consumo conduz aos signos dos ‘bens’ sem esses bens” (LEFEBVRE, 1991, p.100).

Confirmando esse prenúncio de Lefebvre para os dias atuais, na dimensão do “grande consumo” que caracteriza a compra da moradia nos lançamentos imobiliários, podemos sugerir um deslocamento semântico do campo da publicidade, para o campo do marketing imobiliário em função da diversidade de suas atividades, principalmente, o planejamento e controle das imagens do habitar e de cada ponto de contado do cliente com as empresas e suas marcas.

A partir dos três exemplos acima, assistimos à apropriação da “cultura” pelo mercado imobiliário, não mais a cultura dita “erudita” ou a “cultura de massa”, produto da indústria cultural criticada por Adorno e Horkheimer nos anos 1940, mas a cultura segmentada para grupos específicos, presente no dia a dia das pessoas. Essa “cultura”

[193] Palestra Alexandre Frankel no Congresso Conecta Imobi, setembro 2018. O Conecta Imobi é o maior evento da América Latina destinado ao marketing imobiliário. Em setembro de 2018 contou com a participação de 4500 pessoas, dentre elas, corretores de imóveis, profissionais de marketing e incorporadores do Brasil e de outros países.

fatiada em inúmeros pedaços implica a compreensão apurada por parte do marketing das transformações na sociedade, o entendimento das novas gerações, suas aspirações, hábitos e gostos com o uso de pesquisas, levantamento e interpretação de dados.

Como vimos, na dimensão do "grande consumo" não se trata simplesmente do consumo da moradia, mas de seus valores simbólicos, então, a cultura caracteriza-se como "peça central na máquina reprodutiva do capitalismo, a sua mola propulsora" (ARANTES, 1998, p.153). Logo, a escolha do *show* musical, do cardápio da alimentação, das imagens, dos conteúdos, das estratégias no meio digital, da decoração do apartamento-tipo, de produtos das marcas dos parceiros das incorporadoras, baseia-se no perfil do público-alvo de interesse das incorporadoras.

Nosso problema no desenvolvimento deste artigo foi compreender de que forma as imagens do habitar aderidas aos valores do mercado incentivam a produção da alienação do direito à cidade. Certamente, poderíamos conferir à inflação de imagens no consumo da moradia ou mais precisamente, à "experiência da marca" que envolve um conjunto de respostas subjetivas por parte do consumidor e incluem aspectos sensoriais, afetivos, cognitivos e sociais relacionados à sua identidade, um sentido de alienação. Tal quadro desvela a cotidianidade racionalmente programada pelo marketing imobiliário, e sua força em oferecer um modelo totalizante de realidade social.

Se, como afirmam Schultz e Barnes (2001, p. 22) "a marca é o ativo principal da organização de marketing no mercado do século XXI", o investimento significativo das empresas imobiliárias em marca e na capitalização de seu valor em longo prazo, encontra justificativa plausível.

Assim, confirmamos nossa hipótese referente ao protagonismo do marketing imobiliário nos dias atuais, pois, na busca por uma resposta diferencial por parte do consumidor a empresa maximiza o processo de fidelização à marca e pode vir a praticar margens mais elevadas de preços assegurando vantagens competitivas, em períodos de crise do setor.

Na esteira de Lefebvre, o ato do consumo da moradia vincula-se ao aparelho econômico-ideológico que integra hoje imagens, sistemas simbólicos e experiências que convergem para a marca das grandes incorporadoras brasileiras, assim, o quê se consome é a ideologia associada à mercadoria habitacional, atenuada e naturalizada na justificativa da criação de propósitos para o consumidor.

Nesse cenário, como críticos, nossa função social é iluminar campos cegos, instigar discussões, e em estado de vigília permanente, percebermos lacunas, nos modelos totalizantes de "realidade social" fornecidos pelo mercado, com representações convincentes que mascaram os conflitos, e as contradições no cotidiano e assim, não nos entregarmos inconscientemente à sedução do canto das sereias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília. Urbanismo em fim de linha: e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica. São Paulo: EDUSP, 1998.

BELLUZO, Luiz G. & ALMEIDA, Júlio G. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BUSARELLO, Romeu. A importância de se reinventar no mercado imobiliário. Revista Portal VGV, v 1, nº 1, p 8-10, 2015.
BREXENDORF, T. O., BAYUS, B., KELLER, K. L. (2015). Understanding the interplay between brand and innovation management: findings and future research directions. Journal of the Academy of Marketing Science, p. 1-10.
CRUZ, Ana C. Planta interna dos apartamentos também mudou. Acervo O Estado de São Paulo, 10 de julho, 1994, p.64. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19940710-36789-nac-0064-imo-i9-not>. Acesso em: 10 de setembro, 2018.
INOVAÇÃO no plano de pagamento. Acervo O Estado de S. Paulo, São Paulo, 14 de março, 1993, Imóveis, p.51. Disponível: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19930314-36306-nac-0051-imo-5-not>. Acesso em: 08 de agosto, 2018.
KOTLER, Philip. Administração de Marketing: análise, planejamento, implementação e controle. São Paulo: Prentice Hall, 2000.
_____. Marketing para o Século XXI. São Paulo: Futura, 1999.
LAGNEAU, Gérard. A sociologia da publicidade. São Paulo: Cultrix: Editora da Universidade de São Paulo, 1981.
LEFEBVRE, Henri. Espaço e Política. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008.
_____. A vida cotidiana no mundo moderno. São Paulo: Editora Ática S. A., 1991.
_____. La presencia y la ausência: contribuición a la teoria de las representaciones. México: Fundo de Cultura Económica, 2006.
LESSA, Bruno. Afinal, o que é o marketing imobiliário? In Revista Portal VGV, Ed. 1, ano1, p. 6-7, outubro de 2015.
MADRUGA, Roberto; et al. Administração de Marketing no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.
PEREIRA, Luiz C. Gafisa. Revista Marketing, v. 51, n. 506, p. 43, 2017.
PLANO Real deu o primeiro respiro ao setor. Acervo O Estado de S. Paulo, 10 de março, 2013, p.71. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20130310-43608-nac-71-imo-ci5-not>. Acesso em: 10 de set, 2018.
SCHULTZ, Don E; BARNES, B. E. Campanhas estratégicas de comunicação de marca. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
SILVA, Altair. Mercado imobiliário prevê pequena recuperação nos últimos meses do ano. Meio e Mensagem, V 13, n. 473, p. 4, 2 de set., 1991.
VARGAS, Heliana C. Publicidade imobiliária: o que se está vendendo? In Arquitetura e mercado imobiliário. Org. Vargas, Heliana, Araujo, Cristina P. Barueri, SP: Manole, 2014, p.52-71.
VARGAS, Heliana C.; ARAUJO, Cristina P. Habitação e dinâmica imobiliária em São Paulo: 1870-2010. In Arquitetura e mercado imobiliário. Org. Vargas, Heliana, Araujo, Cristina P. Barueri, SP: Manole, 2014, p. 127-171.
VENDA evoluiu para atender exigências. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 14 de março, 1993, Imóveis, p.51. Disponível: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19930314-36306-nac-0051-imo-5-not>. Acesso em: 08 de agosto, 2018.

YANAZE, Mitsuru H. Gestão de Marketing e Comunicação: avanços e aplicações. São Paulo: Saraiva, 2007.

PRODUÇÃO E PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: LÓGICA DOS AGENTES ENTRE 2011 A 2016[194].

Huda Andrade Silva de Lima

Pesquisadora integrante da Rede do Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo
do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN).
E-mail: hudaandrade@gmail.com

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Pesquisador integrante da Rede do Observatório das Metrópoles – Núcleo Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Professor do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DPP/ UFRN).
E-mail: alexsandroferreira@hotmail.com

[194] O artigo resulta de parte da pesquisa desenvolvida pela autora para elaboração da tese de doutorado defendida em 2018, cujo título é “Incorporando a Metrópole Funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016”, sob a orientação de Angela Lúcia de Araújo Ferreira e Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva. Cabe ressaltar que para a realização das atividades do doutorado houve o auxílio financeiro à pesquisa recebido pela autora da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação esta vinculada ao Ministério da Educação do Brasil.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos 15 anos, o desenho resultante da atuação dos agentes imobiliários – construtores, investidores, usuários e poder público – potencializa e repercute na ocupação do tecido urbano por novos empreendimentos imobiliários residenciais da Região Metropolitana de Natal[195] (RMN). Os sítios afastados da intensa dinâmica imobiliária RMN – como os municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz (Figura 01) – revelam transformações do solo rural (ou semirrural) em urbano a partir do espraiamento da oferta de novos lotes, casas e apartamentos; consolidando padrões de expansão da periferia e da ampliação do estoque de imóveis residenciais em ocupações com ausência de qualificação de equipamentos urbanos, de redes de infraestrutura urbana e de serviços compatíveis a demanda dos usuários. Já, nas regiões com ativo processo de verticalização como as áreas centrais de Natal e as suas localidades limítrofes aos municípios referidos anteriormente intensificam a densidade populacional e sobrecarregam o sistema de infraestrutura/ serviços urbanos.

Figura 01: Região Metropolitana de Natal.

Fonte: Elaborado pelos autores, nov. 2018.

[195] A Região Metropolitana de Natal reúne 14 municípios, com o núcleo urbano contínuo constituído por Natal – capital do Rio Grande do Norte – Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz; e, pelas cidades de Ceará-Mirim, Ielmo Marinho, Macaíba, Maxaranguape, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Vera Cruz, Arês e Goianinha.

Esses processos de expansão da mancha urbana na Região Metropolitana de Natal, na última década, foram fortemente influenciados pelo avanço da incorporação imobiliária – produção residencial formal. Para além dos projetos Faixa 01 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), outras urbanizações extensivas ocuparam o território de Natal e dos municípios do entorno, desenvolvidas por empreendedores formais e suas diversas operações – aquisição de terra, concepção de produtos (adaptados às áreas periféricas), formas de financiamento, definições de preço de oferta, entre outros. Tem-se, portanto, como objetivo apresentar um quadro descritivo das estratégicas comerciais e de dinâmica urbana das empresas e dos empreendedores atuantes na localidade dentre os anos de 2011 a 2016, revelando os efeitos territoriais da expansão e detalhes da promoção imobiliária na RMN.

Para atingir tais objetivos[196], realizou-se uma pesquisa documental e censitária por meio da coleta de informações de Registros de Incorporações – do período de 2011 a 2016 – disponibilizados pelos Cartórios de Registros Imobiliários dos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz. Como é público com significativas informações sobre a promoção imobiliária, optou-se por utilizá-lo para a construção do banco de dados que consta sobre: a) o empreendimento – endereço, número de edifícios por empreendimento, número de pavimentos por edifícios, número de unidades habitacionais (UH) por edificação, áreas, custos do metro quadrado, da UH e global da obra; b) o promotor – CNPJ, endereço, remuneração do construtor e do incorporador; c) o lote – data de aquisição, proprietário anterior, área, preço de compra.

Para obter informações sobre a lógica de produção desses promotores imobiliários, realizou-se entrevistas com proprietários e representantes de incorporadoras a partir de um roteiro de perguntas gerais e em determinados casos houveram questionamentos específicas, referentes: i) a configuração da recente formação e produção empresarial das incorporadoras, em função tanto do conteúdo quanto de suas combinações e dos diferentes modos de atuar nas cidades; ii) o balanço das formas de promoção, a partir da mercadoria a ser oferecida; iii) os modos de aquisição de recursos financeiros – por fundos de investimentos e financiamentos – para construção do empreendimento, por ser considerado no sentido amplo, a base econômica do processo produtivo. De modo geral, a investigação contribui como instrumento norteador para planejar o ordenamento territorial, de acordo com a política urbana e metropolitana da RMN.

A LÓGICA DE PRODUÇÃO DOS PROMOTORES IMOBILIÁRIOS ATUANTES NA RMN

Os papéis dos diferentes incorporadores na promoção imobiliária e no processo de transformação urbana da RMN apresentam diversidades e especificidades na lógica de funcionamento, nas perspectivas de redução do risco de investimento, nas novas articulações com a financeirização e nos métodos da comercialização do produto. No

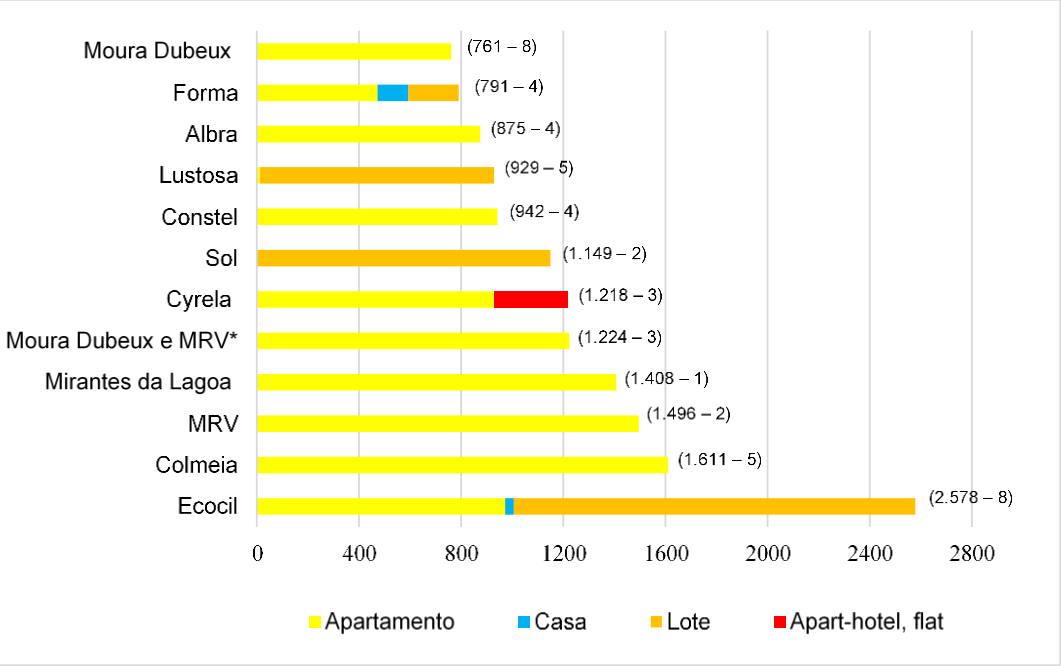
[196] Os dados da pesquisa resultam da tese de doutorado desenvolvida por Huda Lima (2018), sobre a compreensão da participação atual da dinâmica imobiliária empresarial na configuração socioespacial da Área Metropolitana de Natal, capital do Rio Grande do Norte. Para alcançar tal propósito, parte-se da análise de dados empíricos coletados em Registros de Incorporações nos Cartório de Imóveis – inscritos entre anos de 2011 a 2016, de cidades da RMN –, referentes à caracterização do empreendimento; da natureza do incorporador; e, dos agentes financeiros.

geral, identifica-se a variedade de incorporadoras conduzidas por promotores-construtores que direcionam as atividades imobiliárias para um mercado alvo definido e, de modo específico, dentre as empresas com maior número de registros – de unidades habitacionais, apart-hotel, flat e lotes – verifica-se um perfil de promotores e investidores com atuações no mercado imobiliário financeiro (LIMA, 2018).

Entender a forma de atuação dos incorporadores imobiliários auxilia, entre outros, a compreender a variedade da oferta imobiliária formal presente nas cidades. Essa variedade é influenciada pelo perfil da demanda (solvável), mas também pelas especificidades regionais, da existência ou não de solo disponível e das condições de acesso ao crédito. Conforme Eliane Monetti (2014), a ação empreendedora dos incorporadores passa pela imobilização de recursos financeiros para aquisição de insumos, bem como para sua aglutinação e posterior transformação em produtos, por meio do processo de produção. Para a autora, ao encerrar a produção, os produtos resultantes são passíveis de serem comercializados, dando lugar, novamente, a recursos financeiros. Essa desmobilização permite ao empreendedor resgatar e ampliar os recursos originalmente demandados no processo para implantar novos empreendimentos. Em síntese, no setor imobiliário residencial cada produto demanda, isoladamente, significativo volume de recursos financeiros para aquisição de terras, concepção e execução dos empreendimentos, bem como, sua publicidade e comercialização.

No caso da RMN, os dados obtidos em nossa pesquisa (Cf. LIMA, 2018) registra ao total 32.705 unidades habitacionais – casas e apartamentos – apart-hotel, flat e lotes distribuídos em 542 empreendimentos, entre os anos de 2011 a 2016. Dentre esse total, quase 46% concentra em 11 incorporadoras (Figura 01) e 28% apenas entre os cinco incorporadores com maior atuação no mercado imobiliário local, como: i) a empresa local, Ecocil Incorporações; ii) as regionais, Colmeia e Moura Dubeux; iii) a incorporadora nacional, MRV; e, iv) a empresa argentina, Mirantes da Lagoa.

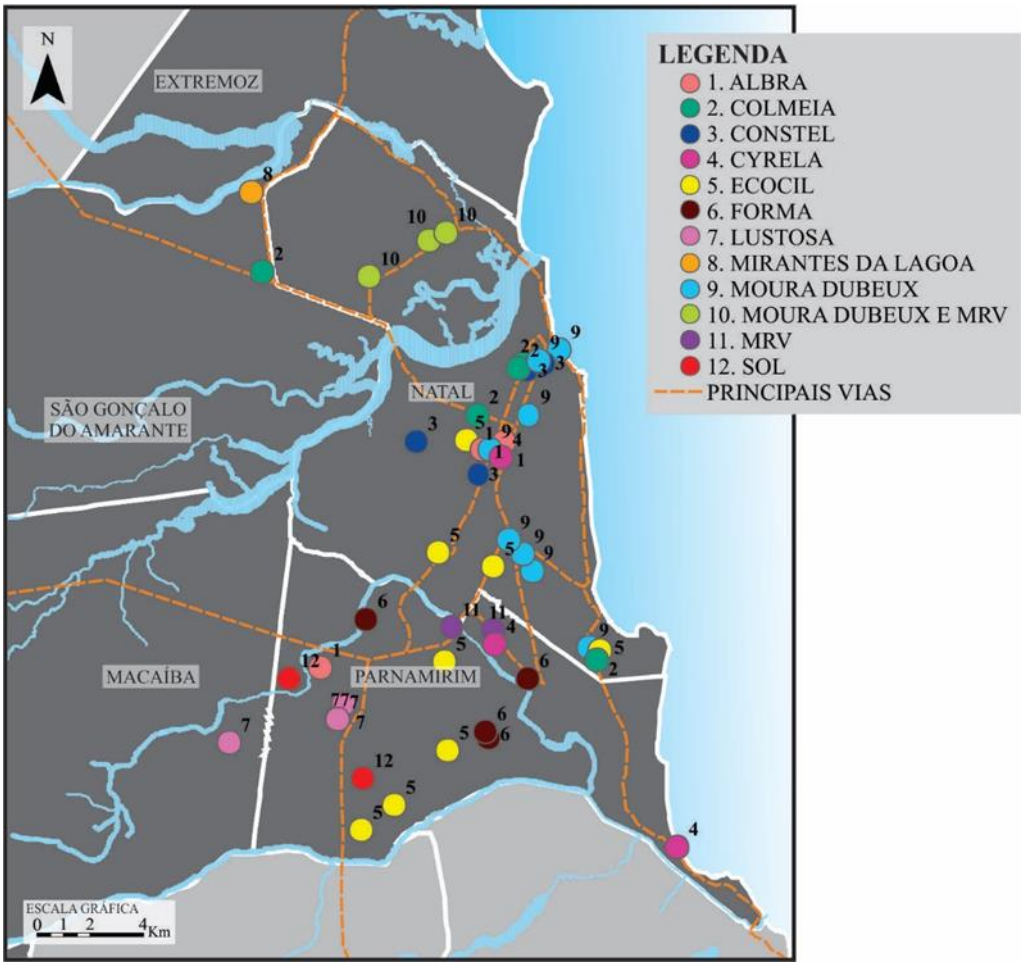
Figura 1: Incorporadoras com maior número de registros de unidades habitacionais, apart-hotel, flat e lotes.



Nota: entre parênteses é a soma do número de unidades habitacionais, apart-hotel, flat e lotes e o número de empreendimentos, isto é, (soma – nº de emp.).
*As empresas atuam como parceiras na incorporação de três empreendimentos.
Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Os 11 promotores atuam, principalmente, em municípios com intensa consolidação do mercado imobiliário – como as áreas valorizadas de Natal e de Parnamirim – e direcionam seus produtos para públicos específicos (Figura 02, página seguinte). Por exemplo, o segmento de moradia da Ecocil se direciona para a classe média-média, havendo algumas ressalvas para o caso de condomínios horizontais que se destinam para classe média-baixa e média-alta. No geral, os empreendimentos lançados não competem no mercado das incorporadoras de destaque como Moura Dubeux e Colmeia, cujos empreendimentos são para um público de elevado poder aquisitivo, e, nem mesmo, com a MRV e a Mirantes da Lagoa com sua produção de moradia popular voltada para o consumidor do PMCMV.

Figura 2: Localização da atuação das incorporadoras com maior número de registros de unidades habitacionais, apart-hotel, flat e lotes.



Fonte: A partir dos dados coletados em Cartórios de Registro Imobiliário.

Para a compreensão da lógica da produção dos cinco principais promotores imobiliários atuantes na RMN, transcorrerá sobre o entendimento da ação empreendedora dos incorporadores no contexto das operações imobiliárias relacionadas à aquisição de terrenos, à concepção do produto, às condições de financiamento para construção e à definição do preço de oferta/ lançamento.

Aquisição de Terrenos

Os terrenos são partes essenciais para valorização das empresas e funcionam como ativo financeiro que estão sujeitos as diversas vulnerabilidades, pois o preço adquirido num determinado momento relaciona-se diretamente à aposta de uma realização futura. Afinal, o preço da terra é um pressuposto que antecede à produção imobiliária e dela não participa, mas que se repõe no preço final do produto imobiliário (RUFINO, 2016).

Com a dinamização do setor, parte da aquisição do terreno ocorre por meio da permuta física por área construída ou por lote como forma de pagamento – 19% do total das transações na RMN –, prática que se torna cada vez comum no mercado local. Entretanto, para determinadas incorporadoras, é mais vantajoso financeiramente a

aquisição de terras por meio da compra direta (74% do total), pois na negociação em dinheiro há a depreciação do preço em relação ao seu valor de mercado. Já pela permuta, o deságio seria, justamente, o valor do custo da construção. Para a Colmeia e a Ecocil, a rentabilidade por meio da permuta se dá para quem vende o terreno em troca de unidades habitacionais, porque, frequentemente, os imóveis se valorizam no decorrer das obras e a posteriori.

Segundo Silvio Bezerra[197], a estratégia da Ecocil é comprar terrenos com o capital de giro da empresa, uma vez que a compra por permuta de UH e/ou outros bens eleva quase 50% o preço final da comercialização. Entretanto, para Luis Pisano[198], se o mercado possibilita a compra do solo por meio da permuta sem necessitar de capital de giro imediato – dinheiro –, o procedimento torna-se vantajosa para os promotores imobiliários com escassez de recursos financeiros ou dentre aqueles que preferem se capitalizar e investir seus recursos em outra etapa da operação imobiliária. No geral, a flexibilidade de como adquirir terras contribui para o planejamento das escolhas dos possíveis locais a investir e favorece para que cada incorporadora possua estratégias específicas para definir onde adquirir os terrenos, bem como, os possíveis tipos de empreendimento para a região.

No caso da Ecocil, a escolha da localização do terreno decorre a partir de pesquisas de mercado periódica que se dá por dois tipos. A primeira, nomeada de "pirata", realiza-se pela equipe da empresa e tem como principal objetivo testar a demanda de prováveis produtos por meio de um grupo de corretores. A equipe divulga e informa para determinado público a tabela de preço – "informal" – e as plantas e volumetrias do empreendimento que, provavelmente, se situará numa área específica. Caso constate uma possível demanda para o produto, a Ecocil compra o terreno e lança o imóvel no mercado; e, se não houver, aguarda um período para que surjam consumidores para aquele tipo de produto, ou então descarta, repassa, revende, desiste do empreendimento. A segunda pesquisa denomina-se de "Onde está o Wally?".

De acordo com Silvio Bezerra[199],

> (...) pesquisamos o mercado todo, o universo da gente é Natal e a Grande Natal. Não dá para pesquisar "Onde está Wally" no Brasil inteiro. Como o foco é por região, Natal e Grande Natal, admitimos que tem a intenção de atender todo mundo que estiver nas classes B, C e D (no máximo). Excluindo A, porque a classe A de Natal é um segmento muito pequeno, muito restrito, não é o perfil da nossa empresa. Então, nas classes média e média alta procuramos a demanda para qualquer tipo de produto que pode ser comercial, pode ser residencial horizontal/ vertical. O que a pesquisa aponta como tendo demanda, a gente vai e procura as áreas que são apontadas na pesquisa. Por exemplo, se há demanda para um produto horizontal ou

[197] Silvio de Araújo Bezerra é o presidente e um dos proprietários da Ecocil Incorporações S/A. As informações mencionadas por ele foram obtidas em entrevista concebida aos autores em 28 de março de 2018.
[198] Luis Eduardo Pisano Calderon é sócio administrador e um dos proprietários da Mirantes da Lagoa Empreendimentos SPE Ltda. As informações mencionadas por Luis Pisano foram obtidas em entrevista concebida aos autores em 27 de fevereiro de 2018.
[199] Em entrevista aos autores em 28 de março de 2018.

> vertical em Ponta Negra. Eu vou à Ponta Negra procurar um terreno que atenda aquela demanda. Funciona mais ou menos assim.

No caso da incorporadora argentina Mirantes da Lagoa que recentemente investe no Brasil e no mercado imobiliário popular, a estratégia foi analisar as potencialidades do PMCMV, as viabilidades e as rentabilidades de utilizar o capital da empresa para produção de moradias para a demanda de baixo poder aquisitivo. Para atender a esse mercado, a Mirantes da Lagoa investigou as possíveis ofertas de terrenos no entorno do Distrito Industrial Norte da RMN – especificamente em São Gonçalo do Amarante – e, em paralelo, levantou informações – através de questionários – com funcionários da Guararapes200, com o intuito de averiguar se havia algum interesse em residirem no entorno do trabalho, sobretudo, em apartamento. A questão referente a tipologia da moradia era importante para aquele momento, porque a expansão imobiliária residencial na área ocorria, basicamente, por condomínios horizontais. Como também, verificou: i) a renda familiar dos prováveis usuários; ii) as disponibilidades de financiamento tanto para construção do empreendimento quanto para a comercialização das UH; iii) a capacidade financeira do empreendimento com foco no custo da construção e no faturamento; e, iv) as questões de localização e segurança.

Ao definir o terreno, o incorporador elaborou simulações para verificar e otimizar o potencial construtivo da área e a capacidade de implantar o maior número de unidades habitacionais. Essa investigação desenvolveu-se, em paralelo, a definição do "valor real da área", termo este utilizado por Luis Pisano201, para averiguar as relações entre a potencialidade construtiva, os possíveis produtos, as condições construtivas – a topografia do terreno, acessibilidades, a formação de equipe de profissionais, dentre outros – e os prováveis preços de comercialização.

Semelhante a estratégia da Mirantes da Lagoa, a Colmeia seleciona, primeiramente, o público-alvo que pretende atingir a partir de um estudo prévio sobre o levantamento das condições financeiras dos futuros proprietários para, em seguida, selecionar os possíveis terrenos para aquele tipo de empreendimento. Conforme Raimundo Maia202, a empresa poderá se prejudicar ao adquirir o terreno antes mesmo de definir os prováveis compradores dos imóveis, porque é possível que não atinja o público-alvo almejado para aquela área, ou seja, há uma relação diretamente proporcional entre aquisição da área, a tipologia do empreendimento e os prováveis compradores.

---

[200] A Guararapes é o maior grupo empresarial de moda do Brasil e controlador da rede varejista Lojas Riachuelo, com 303 unidades espalhadas por todo o território nacional. Além da Riachuelo, o Grupo é proprietário da Midway Financeira, do Shopping Midway Mall e da Transportadora Casa Verde. Em 1997, a unidade fabril da Guararapes de Natal foi transferida e ampliada para o distrito industrial de Extremoz. Hoje, com área construída de 150.000m² – e, ainda, com o centro de distribuição de 58.000m² – possui cerca de 7.600 funcionários responsáveis pela produção da malharia do Grupo e por parte da camisaria (EMPREGADOS PROTESTAM..., 2017). Como também, disponível em: http://ri.riachuelo.com.br/show.aspx?idCanal=vw1IOPp7f0b2cA+k+n7G3w==. Acesso em: 18 de maio de 2018.

[201] Em entrevista aos autores em 27 de fevereiro de 2018.

[202] Raimundo Nonato Maia Costa Maia é gerente geral da filial Construtora Colmeia S/A de Natal. As informações obtidas por ele decorreram da entrevista concebida aos autores em 22 de março de 2018.

Já, a MRV203 realiza a compra de terras com base na projeção do seu estoque, no estudo de viabilidade do potencial construtivo da área e nas possíveis adaptabilidades do projeto arquitetônico – bloco padrão (ou torres) de apartamentos – ao terreno. A empresa faz uso da ferramenta denominada MRV Terrenos, o qual alimenta uma planilha de atributos de diversas variáveis específicas sobre o tipo de negócio e as possibilidades de determinado produto para área, como: i) o valor da compra do terreno; ii) as despesas de execução do empreendimento e tributárias; iii) a caracterização do empreendimento, dentre outras204.

Entre as empresas evidenciam-se diversas estratégias para a escolha do terreno relacionadas com a valorização do capital e este é quem determinará o público-alvo, a tipologia do empreendimento e o número de UH a serem produzidas. Essa atuação das incorporadoras ressalta a importância da reserva de terras para alcançar patamares sem precedentes, na medida em que é potencialmente favorável para a valorização do capital na produção imobiliária.

Para Raimundo Maia205 e Luis Pisano206, as incorporadoras devem manter uma reserva de terras para aguardar o momento oportuno de conceber o produto e lançar o empreendimento. Apesar de no caso específico da RMN, não terem dificuldades para aquisição de terrenos, devido ao grande estoque de terras e de áreas de renovação urbana. Como também, pela facilidade de adquiri-las por contratos de permuta física ou permuta financeira, sem necessitar de recursos imediatos. Dentre as cinco incorporadoras entrevistadas, apenas a Mirantes da Lagoa não tem reserva de terras e, sim, projetos em andamento.

Concepção do Produto

A concepção do empreendimento imobiliário corresponde à fase de articulação entre um determinado terreno, um produto e um preço. Na etapa da concepção do empreendimento define-se um conjunto de estratégias imobiliárias para garantir a ampliação do preço das unidades habitacionais em relação ao preço médio do mercado e a aceleração da venda total do empreendimento. Ou seja, cada incorporadora tem suas diferenciações e especificidades para produzir, conceber e comercializar o produto final (RUFINO, 2016).

No caso da incorporadora local Ecocil, o desenvolvimento da concepção do produto envolve a participação de profissionais da própria empresa e uma vez o projeto legal concebido se terceiriza os complementares, como estrutural, instalações e dentre outros. Após compatibilizar o pacote de projetos, contrata-se a construtora – a Ecocil Empresa de Construções Civis Ltda. – que receberá premiações se houver redução do custo final das obras que compreende no máximo 60% do preço da venda da unidade

[203] Não houve a realização de uma entrevista direta com funcionários da MRV, o procedimento solicitado pela incorporadora foi que enviasse o questionário e a empresa retornaria com as respostas. O preenchimento dessas perguntas ocorreu pela funcionária responsável pelos estudos e apoio a análises de prospecção de áreas, regularização de terrenos prospectados, legalização /licenciamento e incorporação de empreendimentos, bem como, de interface e de apoio para contratação de financiamento/captação de recursos da obra.
[204] Para maiores detalhes, ver Huda Lima (2018).
[205] Em entrevista aos autores em 22 de março de 2018.
[206] Em entrevista aos autores em 27 de fevereiro de 2018.

habitacional[207]; e, dentre os outros 40% estão os custos: i) do terreno; ii) dos impostos, das taxas, dos emolumentos; iii) da comercialização e da publicidade; iv) do faturamento, etc.

O orçamento da Moura Dubeux também se assemelha ao da Ecocil. De acordo com José Beltrão Neto[208], o custo raso da construção – sem o preço do terreno, os projetos arquitetônicos, a publicidade, as taxas e os impostos – varia em torno de 55% a 60% do custo final. Essa média de custo da construção é no caso dos empreendimentos sob a responsabilidade da Moura Dubeux. No geral, a própria construtora da incorporadora responsabiliza-se pela execução. A respeito da sua equipe técnica – arquitetos, engenheiros, auxiliares de obras, almoxarifes, etc. –, esta compõe-se por colaboradores disponibilizados para trabalhar nas cidades em que a empresa atua, havendo, assim, uma rotatividade conforme a demanda de empreendimentos de cada região. Segundo Lídia Lima[209], entre os anos de 2014 e 2015, a empresa estava com oito canteiros de obras ativos em Natal e à medida que se entregava os empreendimentos – entre o período de 2015 a 2017 –, se relocava os funcionários[210].

Para a incorporadora cearense Colmeia atuar em Natal, foi necessário formar um grupo de profissionais locais – arquiteto, engenheiro, advogado, publicitário, dentre outros – para realizar atividades em parceria com os funcionários da matriz e, ainda, há um suporte de demais funcionários terceirizados, para: i) desenvolver projetos complementares; ii) conduzir a aprovação de projetos; iii) subcontratar o apoio técnico; iv) lançar os empreendimentos; v) executar as obras, dentre outros setores. Nessa etapa de concepção do produto, o partido arquitetônico determinará a contratação do arquiteto responsável para concepção do projeto, isto é, caso a pretensão seja trazer inovações para a cidade, a empresa convida profissionais de outros Estados – como, por exemplo, de São Paulo – ou, se deseja valorizar os aspectos culturais e sociais da região, solicita os serviços de uma equipe local.

Além disso, para cada projeto, a Colmeia realiza um estudo prévio do público-alvo e dos possíveis tipos de empreendimentos para localidade que se deseja intervir e, ainda, verifica o potencial construtivo da área e a celeridade no número de venda de imóveis. Em seguida, adquire e prepara a escrituração do terreno, desenvolve os projetos arquitetônicos, estruturais e complementares, e, em paralelo, reúne as demais documentações exigidas para registrar a incorporação no cartório de imóveis. Entretanto, antes de incorporar, a empresa aplica outra pesquisa de mercado para verificar a viabilidade de venda do produto. Em paralelo, averigua o custo da construção e as presumíveis viabilidades da empresa em continuar a obra. Se a pesquisa demonstrar que não há comprador, espera-se por outro momento para lançá-lo ou, até

[207] De acordo com Silvio Bezerra, em entrevista aos autores em 28 de março de 2018.
[208] José Freire Beltrão Neto, coordenador de obras da filial da Moura Dubeux de Natal, concebeu informações em entrevista aos autores em 15 março de 2018.
[209] Lídia Frizardo Lima é responsável pelo setor comercial da filial Moura Dubeux de Natal e concedeu entrevista aos autores em 15 março de 2018.
[210] Desde que iniciaram as primeiras obras em Natal, a Moura Dubeux entregou 25 empreendimentos. Entretanto, entre 2014 a 2016, não se identificou nenhum registro de incorporação em cartórios, tendo como efeito negativo: i) a diminuição de canteiros de obras; ii) a ausência de lançamentos; e, iii) a significativa redução de colaboradores e da equipe administrativa.

mesmo, se deverá cancelá-lo. Caso haja número significativo de demanda, de fato, se registra o empreendimento.

De acordo com as determinações da legislação sobre incorporações imobiliárias (BRASIL, 1964), planeja-se o lançamento do empreendimento que deverá ocorrer no prazo máximo de 90 dias após o registro da incorporação e à medida que se comercializa os imóveis, complementa-se com mais 90 dias para iniciar as obras. Portanto, conforme Raimundo Maia[211], em torno de seis meses haverá a definição de continuar a obra ou se deverá cancelar o empreendimento. Em suma, o prazo para operação imobiliária completa da Colmeia exige em média 5 anos, sendo o primeiro ano para compra do terreno e concepção dos projetos. O segundo para a legalização dos projetos, a aprovação da incorporação e o lançamento dos imóveis. E, os três últimos anos, para a execução e a conclusão das obras.

A respeito da execução dos empreendimentos da MRV, este se dá pela colaboração de uma equipe técnica da própria empresa que atua tanto no canteiro de obras quanto na concepção do projeto, legalização, publicidade, dentre outras atividades, e, quase sempre, os funcionários são das cidades do entorno do empreendimento. Além disso, a estratégia fundamental da MRV para arrecadar elevado capital no mercado de baixa renda efetiva-se pela relação do quanto se investe para construir. Ou seja, para manter os custos da construção sob controle se produz empreendimento com elevado número de UH e padroniza os produtos com os mesmos acabamentos como, por exemplo, as portas e as janelas. Tal atitude, amplia a escala da empresa e o poder de barganha com os fornecedores.

Outro argumento é construir mais em áreas periféricas das capitais e em municípios interioranos, onde a concorrência e os preços dos terrenos costumam ser menores. Segundo Patrícia Valle (2017), a localização é o fator primordial no segmento de alto padrão. Ao contrário dos imóveis populares que se situam, principalmente, em periferias metropolitanas e o público-alvo se interessa mais pelo preço de oferta do que pela localização. Parece óbvio, mas Luis Pisano – incorporador do Mirantes da Lagoa – se utiliza das mesmas estratégias.

No geral, as incorporadoras trazem os projetos padrões concebidos pelas suas filiais e os arquitetos locais se responsabilizam em adaptá-los as prescrições urbanísticas, isto é, elaborar as propostas de implantação dos edifícios e do desenvolvimento das áreas externas. Essa concepção do empreendimento, não se restringe apenas ao projeto arquitetônico mais, principalmente, a definição do preço de oferta do produto imobiliário que se define, sobretudo, a partir da sua localização. Havendo, assim, competitividade entre as empresas com relação a apropriação da terra e, ao mesmo tempo, percebe-se cooperações entre elas em várias atividades do processo construtivo, como na participação de profissionais que detêm conhecimento do mercado – os corretores imobiliários, os publicitários e os investidores, os arquitetos, os engenheiros, os advogados, dentre outros –, da própria empresa ou contratados temporariamente – os terceirizados. Diante desse mercado, o controle direto sobre a concepção do produto torna-se inclusive condição para obtenção de financiamentos para construção.

[211] Em entrevista aos autores em 22 de março de 2018.

Condições de financiamentos para construção

Até os anos 2000, as incorporadoras funcionavam como um banco, pois precisavam de elevado capital de giro para financiarem os custos da construção e os recursos do cliente para aquisição do imóvel. Com o advento de créditos imobiliários para execução do empreendimento promovidos por bancos privado ou público, as incorporadoras beneficiam-se por ter a possibilidade de dividir a origem dos recursos de investimentos em três frações: i) do capital de giro da própria empresa; ii) do capital que sobrevém da comercialização dos imóveis; e, iii) dos recursos adquiridos através de financiamentos imobiliários – como bancos, fundos de investimentos, dentre outros – para a operação imobiliária (RUFINO, 2016; SHIMBO, 2012).

No atual cenário, a capitalização das incorporadoras atuantes dentre municípios da RMN decorre, também, pela aquisição de financiamentos para construção através de bancos públicos e privados, como a Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil, Santander, Bradesco, Itaú, dentre outros (LIMA, 2018). Conforme Silvio Bezerra[212], a CEF é em grande medida quem concede maior número de financiamentos a Ecocil. Já, a Colmeia obtém financiamentos em bancos privados e públicos, como Bradesco, Itaú e CEF.

No caso da Moura Dubeux, os recursos financeiros para a construção dos empreendimentos provêm, no primeiro momento, da injeção de capital próprio e, a posteriori, no decorrer da obra utiliza as cartas de crédito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para ativar o fluxo de caixa. Para a incorporadora, o SBPE é a linha de crédito mais viável a ser utilizada na cidade, por haver a injeção de capital da MD em conjunto com o banco financiador da obra e, ainda, por possibilitar o uso de hipotecas das unidades habitacionais como garantia. Ou seja, a medida que são comercializadas as UH, se descontam as hipotecas.

Porém, houve um momento em que a empresa tentou implantar em Natal o sistema econômico pelo regime de condomínio fechado[213], através do capital injetado do próprio cliente que assume, praticamente, a construção do empreendimento. Apesar dessa estratégia favorecer a incorporadora por reduzir o quantitativo de capital investido, a MD suspendeu este procedimento no município porque o público-alvo não se adequou.

A Moura Dubeux, também, realiza um levantamento prévio das taxas de juros disponibilizadas pelas linhas de crédito para a construção dos empreendimentos. Essa capitação dos recursos financeiros para o fomento da produção é consolidada por diversos agentes financeiros, desde bancos nacionais e estrangeiros, como Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, como também, pela corretora

[212] Em entrevista aos autores em 28 de março de 2018.

[213] No procedimento de condomínio fechado, a construtora é responsável por lançar o projeto do empreendimento, e, os compradores financiam a obra. Ou seja, o capital investido por quem deseja comprar é destinado para todo o processo e andamento da obra, até a entrega do apartamento equipado e pronto para morar. Este é o método adotado pela Moura Dubeux, feito sob total legalidade, de acordo com a Lei Federal N° 4.591/64 (BRASIL, 1964). Fonte: https://mouradubeux.com.br/blog/realizacao/as-vantagens-de-comprar-imovel-em-regime-de-condominio-fechado. Acesso em: 10 de maio de 2018.

financeira Petra[214]. Para Lívia Lima[215], há um beneficiamento tanto para os bancos financiadores quanto para os clientes da MD, já que facilita os acessos aos créditos imobiliários para os compradores e amplia a carteira de financiamentos bancários. E, ainda, por

> (...) qualquer eventualidade que acontecer com alguma construtora, o banco financiador da obra (...) continua a construção do empreendimento. Então, é a segurança para o cliente quando existe uma Instituição Financeira por detrás do financiamento. Além de dá maior credibilidade, maior confiabilidade ao cliente, tem esse facilitador com a construtora também, porque a injeção de capital é nossa e feita através dos recursos oriundos do financiamento. (...). Qualquer motivo, – não é o caso da Moura Dubeux, mas em outras construtoras – já aconteceu do empreendimento ter sido concebido e, no meio do caminho, a construtora faliu. Então, o banco financiador acionado pelos proprietários (...) poderá continuar o processo de execução do empreendimento[216].

Logo, a fonte de recursos financeiros para a construção da obra variará conforme a conjuntura econômica e a produção de cada incorporador. No caso da MRV e da Mirantes da Lagoa, os financiamentos bancários se realizam com as instituições que atendem ao PMCMV, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Para Luis Pisano[217], atualmente, a aquisição de financiamentos para construção pelo PMCMV é um dos melhores, pois disponibiliza as menores taxas de juros do mercado – 4,5% a.a. – para os imóveis que se destinam ao público com renda média mensal de R$ 3.000,00 (Faixa 02 do Programa). Como também, há diversas vantagens disponibilizadas pela CEF, como a linha de crédito denominada Apoio à Produção[218].

[214] A corretora financeira Personal Trader Corretora de Títulos e Valores Mobiliários S.A (Petra) iniciou suas atividades em julho de 1999 e tem por objeto social entre outras atividades: comprar e vender títulos e valores mobiliários, por conta própria ou de terceiros, instituir, organizar e administrar fundos mútuos e clubes de investimentos e exercer outras atividades expressamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN) e/ ou pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A partir de 2011, a Corretora redirecionou seus negócios, reduzindo substancialmente o atendimento de clientes de varejo e direcionando a sua atuação para clientes de maior porte como: fundos de pensão, family offices, private banking, asset managers e outros". Fonte: www.petracorretora.com.br. Acesso em: 31 de outubro de 2016.

[215] Em entrevista aos autores em 15 de março de 2018.

[216] Segundo Lívia Lima, em entrevista aos autores em 15 de março de 2018.

[217] Em entrevista aos autores em 27 de fevereiro de 2018.

[218] A linha de crédito denominada Apoio à Produção destina-se para empresas do ramo da construção civil de todos os portes, que desejam comercializar empreendimentos imobiliários sem adquirir financiamento em seu nome, isto é, disponibilizam os financiamentos diretamente para a construtora e a contratação se dá em qualquer fase da obra. Além disso, enquanto, o cronograma de obras é executado, pode-se financiar unidades habitacionais do empreendimento para pessoas físicas ou jurídicas. Esses valores do financiamento aos adquirentes reduzem o saldo devedor da empresa e/ou da construtora. No geral, a CEF recomenda essa linha crédito para aqueles que precisam de celeridade na produção do empreendimento, tendo, assim, como vantagens para a construtora: i) a rapidez do processo contratual e de execução das obras e o cumprimento das exigências contratuais em até seis meses; ii) a facilidade na produção e na venda das UH, por o empreendimento a ser executado e contratado em módulos; iii) a associação da publicidade do empreendimento à CEF, como estratégia de venda; e, iv) a flexibilidade de financiamento para os compradores das UH, após a execução de 80% da obra (APOIO À PRODUÇÃO..., sine data)

Esse fluxo de disponibilidade de créditos imobiliários no mercado acelera o capital de giro das empresas, por estas necessitarem nos primeiros períodos da construção de uma elevada quantidade de recursos financeiros próprios ou fundos de investimentos e/ ou de créditos bancários. Portanto, a estrutura financeira disponibilizada em determinado contexto – como por exemplo, as variações das taxas de câmbio – define o custo da construção do produto e, consequentemente, o da comercialização. O que em determinados casos, as margens entre custo e preço de oferta reduzem a lucratividade do incorporador e até mesmo o preço final da venda.

Definição do preço de oferta/ lançamento

A moradia é uma mercadoria cuja produção exige aporte de recursos tanto por parte das empresas como também dos consumidores. Uma parte do preço do imóvel vincula-se à propriedade privada da terra, à oferta de infraestrutura urbana e à própria regulação, tendo como resultado um complexo processo de produção em que o preço de oferta é elevado e inacessível a uma enorme parcela da população. Essa lógica do setor da indústria da construção traduz-se na busca de estratégias para que a mercadoria habitação tenha o mais alto preço de oferta possível, como forma de alcançar os mais elevados lucros (CAMPOS, 2011).

Anteriormente, conforme Raimundo Maia[219], os incorporadores ditavam a regra do preço de lançamento/ oferta para o mercado, por exemplo, caso deseja-se lançar imóveis a R$10.000,00/m², havia um público que compraria. Todavia, nos dias atuais, a demanda é mais seletiva e é quem determina o preço de comercialização, “não adianta (...) lançar um empreendimento e querer vender a R$10 mil/ m², ninguém vai comprar”. Ademais, há a lucratividade da empresa – Colmeia – que quase sempre é mais ou menos o dobro do custo da construção, pois se inserem, além da construção, o preço do terreno, os valores dos custos com a publicidade, os encargos, os comissionamentos dos corretores, dentre outros[220].

Ao considerar tais aspectos, grande parte das incorporadoras realizam pesquisas de mercado sobre o preço do imóvel para, em seguida, definirem o preço máxima da oferta e, em certos casos, para impor preços de monopólio que tendem exaurir a renda da terra. Por exemplo, segundo Silvo Bezerra[221], a Ecocil realiza a pesquisa “pirata” para captar o preço de mercado, a capacidade de endividamento do público-alvo e os diferenciais dos empreendimentos pelos quais os futuros proprietários estariam dispostos a pagar mais por determinado produto. Ao definir o valor geral de venda das unidades, a empresa costuma lançar o produto com um preço menor daquele a ser comercializado para garantir alguma vantagem aos primeiros proprietários, pois a medida que há o aumento da demanda, valoriza-se os imóveis e ao mesmo tempo aumenta-se o preço da oferta.

[219] Em entrevista aos autores em 22 de março de 2018.
[220] Segundo Raimundo Nonato Maia, em entrevista aos autores em 22 de março de 2018.
[221] Em entrevista aos autores em 28 de março de 2018.

No caso da Moura Dubeux, definem-se os preços de venda dos lançamentos com base no orçamento da construção, no custo efetivo da obra e no custo de venda e, também, se utiliza do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC)[222].

Vale ressaltar que a Mirantes da Lagoa define o preço de lançamento com certa especificidade. Para o caso do empreendimento Mirantes da Lagoa 01 – situado em São Gonçalo do Amarante –, a incorporadora em conjunto com a CEF analisou as possibilidades de preço máximo de lançamento dos apartamentos para famílias com renda média mensal de R$900,00. Em seguida, a empresa definiu o custo da construção e as possíveis lucratividades, para lançar – ao final do ano de 2013 – moradias de 50,00m² entre R$ 68.500,00 a R$ 70.000,00. Todavia, para Luis Pisano[223], a prática não foi tão favorável quanto a teoria, isto é, os cálculos preliminares do custo da construção se distanciaram do custo final da obra, não assegurando a lucratividade presumida. Atualmente, a empresa oferta as mesmas UH por um preço máximo de R$ 100.000,00. Esse limite de preço segue as diretrizes determinadas, em caráter opcional para empreendimentos que se inserem no PMCMV e estão vinculados ao Regime Especial de Tributação (RET)[224].

Portanto, para permanecer no RET, a Mirantes da Lagoa tem uma política de controle de custos para que possíveis incrementos de insumos não alterem o preço de oferta e reduza o lucro. Luis Pisano[225] afirma que é mais eficiente reduzir ou manter o custo da construção, para reduzir ou manter o preço de oferta. Essa redução do custo se dá pela industrialização ao máximo do projeto, a partir da padronização do produto e da produção de blocos estruturais e vedações de edifícios no canteiro de obras.

Apesar de todas as incorporadoras se basearem no INCC, cada uma determina o preço de oferta conforme as especificidades da própria empresa e as garantias da demanda em consumir o produto. Ademais, agrega ao preço parte da valorização fundiária – do solo urbano – e do preço do terreno que se articulam a valorização imobiliária – do espaço construído, dos bens imóveis, das edificações – e a presumida lucratividade do capital investido. De modo geral, na etapa da concepção do empreendimento imobiliário define-se um conjunto de estratégias que garantem o preço das unidades a serem comercializadas com base ao preço médio do mercado.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ESTRATÉGIAS DOS INCORPORADORES

O que se observa por detrás da promoção imobiliária da Região Metropolitana de Natal é um conjunto de incorporadores voltados à produção do espaço construído, que procuram influir no funcionamento do mercado, no valor dos imóveis, nas decisões sobre investimentos públicos e privados. O conjunto de promotores e seus parceiros institucionais, financeiros e do setor público faz da cidade uma espécie de organização

[222] Informações obtidas com Lídia Lima e José Beltrão Neto, em entrevista aos autores em 15 de março de 2018.
[223] Em entrevista aos autores em 27 de fevereiro de 2018.
[224] Conforme a Instrução Normativa RFB Nº 1435, de 30 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013), a empresa construtora contratada para produzir unidades habitacionais com preço de até R$ 100.000,00 no âmbito do PMCMV fica autorizada a se inserir no RET, em caráter opcional, para efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% da receita mensal auferida pelo contrato de construção. Caso o preço de oferta do imóvel ultrapasse os R$100.000,00, as taxas de tributação passam para 4,5% sobre o faturamento.
[225] Em entrevista aos autores em 27 de fevereiro de 2018.

de tipo empresarial voltada a aumentar o volume de seu capital, por meio da intensificação da utilização da terra e da valorização imobiliária. Por exemplo, há os antecipadores das mudanças do uso do solo e os especuladores sobre o futuro de determinadas áreas e, que se baseiam em previsões de tendências e realizações de apostas sobre as melhorias do mercado local. Dentre estes, a habilidade é de prever os movimentos de atuação de demais incorporadores, não apenas daqueles do setor imobiliário, mas também dos empresários relacionados à produção e aos serviços.

Outros promotores não somente procuram prever o futuro para tomar suas decisões, como também, intervêm para alterá-las por meio da execução de empreendimentos que trazem vantagens a uma região em relação a outra, como a diferenciação da tipologia do produto em relação a infraestrutura e aos serviços disponibilizados; a sua própria localização, como é o caso da construção de condomínios multifamiliares verticais em áreas com predominâncias de casas. Mas, a regra básica do jogo dos incorporadores é de utilizar o máximo potencial construtivo da área, intensificar o uso da terra e sempre que possível substituir sua produção de moradias poucos rentáveis, como a habitação social, por empreendimentos lucrativos, como os imóveis para o público de elevado poder aquisitivo.

Percebe-se, também, constantes buscas de estratégias que permitem o domínio e o fortalecimento do mercado imobiliário local, tanto pelas incorporadoras nacionais quanto pela reestruturação das locais. Nota-se que os promotores acompanham as tendências de gestão de grandes grupos nacionais, com maior foco no negócio imobiliário – no financeiro – do que na lógica de construção. Grande parte das empresas constitui-se de estruturas flexíveis, organizada em diretorias estratégicas com capacidades de acompanhar e coordenar todo o processo de produção e de comercialização dos empreendimentos. Nessas organizações evidenciam-se os esforços no sentido de ampliar as condições de competitividade e as mudanças nas relações de produção. Tal como, a atuação em diversas localidades da RMN que possibilita a formação complementar de reservas de terras, mas Natal segue sendo o local privilegiado dos investidores.

REFERÊNCIAS

APOIO À PRODUÇÃO. A linha de crédito exclusiva, criada para agilizar a construção de seus empreendimentos. Caixa. Disponível em: www.caixa.gov.br/empresa/credito-financiamento/imoveis/financiamento-para-producao-imoveis/apoio-a-producao/Paginas/default.aspx. Acesso em: 25 de abril de 2018.

BRASIL, Instrução Normativa RFB nº 1435, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre os regimes especiais de pagamento unificado de tributos aplicáveis às incorporações imobiliárias, às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e às construções ou reformas de estabelecimentos de educação infantil. Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=48915&visao=anotado. Acesso em: 15 de maio de 2018.

BRASIL, Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 01 de outubro de 2014.

CAMPOS, Paola R.. O preço da terra urbana e moradia de baixo custo. IN: MENDONÇA, Jupira Gomes, COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011, p. 63-79.

EMPREGADOS PROTESTAM CONTRA AÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DO RN. Funcionários se reuniram em frente à sede do MPT para cobrar que órgão não cobre multa da Guararapes. G1. 21 de outubro de 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/empregados-protestam-contra-acao-do-ministerio-publico-do-trabalho-do-rn.ghtml. Acesso em: 18 de maio de 2018.

LIMA, Huda Andrade S. de. Incorporando a Metrópole Funcional: a produção imobiliária empresarial em natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016. 2018. 230p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

MONETTI, Eliane. O ponto de vista do empreendedor. IN: VARGAS, Heliana, ARAÚJO, Cristina. Arquitetura e mercado imobiliário. Barueri: Manole, 2014, p. 15 – 34.

RUFINO, Beatriz. Incorporação da Metrópole. Transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI. São Paulo: Annablume, 2016.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação social de mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2012.

VALLE, Patrícia. Enquanto uns choram a MRV pisa no acelerador, como? Exame, edição 1136, ano 51, nº 08, p. 48-50, 26 de abril de 2017.

ANÁLISE DO DESEMPENHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NO PERÍODO 2003 – 2017

Thiago Mattoso Mitushima

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
thiago.mitushima@usp.br

INTRODUÇÃO

O objetivo geral do presente artigo é realizar a divulgação de dados coletados durante pesquisa de iniciação científica sobre o Fundo Municipal de Habitação do Município de São Paulo em relação à política habitacional do município. De início adianta-se que a análise deste fundo não se dá pelo motivo de sua importância na política habitacional de São Paulo, mas sim por suas especificidades como órgão de financiamento da política, sendo este o único órgão dentre os que empenham recursos para habitação em São Paulo que possuí administração indireta (administrado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento e operado pela COHAB-SP) e um conselho com ampla participação da sociedade civil organizada. Desta maneira será possível refletir as vantagens e desvantagens desta estrutura administrativa e da presença de um conselho com esta configuração.

O presente trabalho faz uma análise do Fundo Municipal de Habitação no município de São Paulo entre 2003 e 2017, buscando em um primeiro momento sua contextualização na política habitacional do município, entendendo qual foi sua posição durante o período analisado e as principais mudanças que ocorreram no período. Posteriormente são analisados os principais gastos que o fundo empenhou neste período, tentando compreender em quais aspectos o fundo teve sua relevância e contribuiu para a implementação e viabilização dos programas e políticas de habitação do município. Em um terceiro momento busca-se analisar a composição dos recursos que foram empenhados pelo fundo com o objetivo de compreender a característica das fontes de recursos e influências de outras esferas de governo como a esfera federal e estadual. Por fim são realizados comentários acerca do modelo administrativo do FMH, caracterizado por uma administração indireta, tendo a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) como órgão administrador e a COHAB-SP como órgão operador do fundo, além de comentários acerca do Conselho Municipal de Habitação.

O FMH NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO

O Fundo Municipal de Habitação de São Paulo foi instituído pela Lei 11.632 de 1994, a mesma lei que extinguiu o FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), um fundo de administração direta, ligado à SEHAB, que tinha como foco de suas ações a atuação em favelas e atendimento de famílias com renda de até 4 salários mínimos. A criação do FMH pretendia reorganizar o modelo institucional que vinha sendo adotado, passando de uma administração direta, como era o FUNAPS, para uma administração indireta, tendo a SEHAB como órgão administrador e a COHAB-SP como órgão operador. Este novo modelo atribuiu à COHAB a responsabilidade da gestão dos recursos do fundo e decisões acerca da alocação de recursos. (ROSSETTO, 2003)

A lei que instituiu o FMH pretendia ampliar as formas de atendimento em relação ao FUNAPS. Está previsto nesta lei, entre outras ações, a possibilidade de produção de HIS em lotes urbanizados e com infraestrutura existente, a realização de melhorias em HIS, aquisições de terrenos e compra de materiais de construção. Apesar de apresentar maiores possibilidades de atuação na política de habitação do município e de apresentar vantagens de concentração de recursos para estas ações, dada as vantagens da existência de um fundo especial (ROSSETTO, 2003, p. 16), o que se viu nos anos

seguintes à sua criação foi o contrário. Na gestão municipal de 1994 o principal programa habitacional era o chamado Cingapura, que mobilizava a maior parte dos recursos para habitação no período cujos recursos não passavam pelo FMH, mas diretamente pela SEHAB. Isso fez com que o Fundo permanecesse em uma posição periférica nos primeiros anos de sua existência.

> "Temos como resultado uma política habitacional municipal cuja engenharia institucional e financeira apresenta-se um tanto esdrúxula: a maior parte dos recursos destinados à implementação do programa mais importante da gestão está fora do FMH. [...] Por outro lado, as unidades construídas fora do fundo não podem ser repassadas aos moradores sem que antes sejam doadas ao FMH." (ROSSETTO, 2003, p. 65)

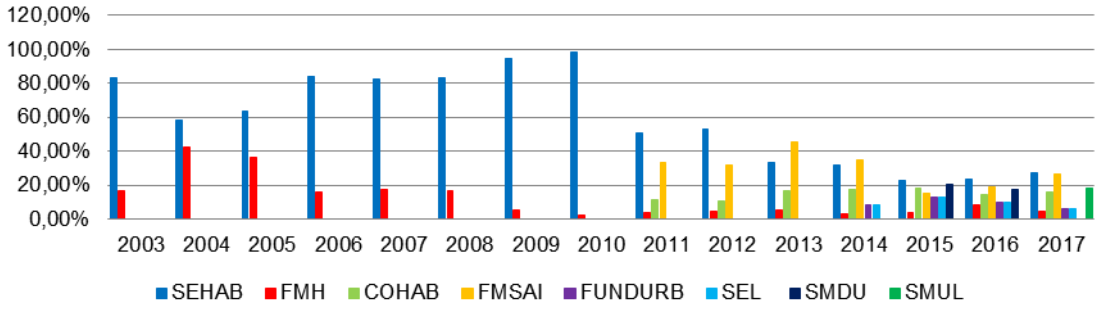
Quando observamos o período analisado na pesquisa, a partir de 2003, nota-se que nos primeiros anos do recorte, até o ano de 2010, apenas a SEHAB e o FMH empenhavam recursos para a função habitação. De maneira geral nota-se que a destinação de recursos, principalmente da fonte do tesouro municipal, foi para a SEHAB, mantendo o FMH em uma posição desprivilegiada na concentração de recursos para a função. Com exceção dos anos de 2004 e 2005, a média percentual de recursos do FMH em relação à função habitação fica em torno de 20%.

Entre 2009 e 2010, há um grande aumento de recursos empenhados na função de governo "Habitação". O aumento de recursos para a função foi notado claramente como recursos para a SEHAB, em oposição ao FMH que apresenta uma significativa queda de recursos.

Já a partir de 2011 tem-se claramente a diversificação de fontes de recursos para as ações de habitação, com a entrada de mais fundos como o FMSAI (Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – Lei 14.934/2009) e o FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano – Lei 13.430/2002), além da criação da Unidade Orçamentária COHAB-SP, a partir da mudança de estatuto da companhia, passando a se configurar como empresa dependente. E ainda a entrada da SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano) e posteriormente a SMUL (Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento), sinalizando uma mudança na classificação dos recursos referentes às operações urbanas, enquadrando-os na função "Habitação" de governo.

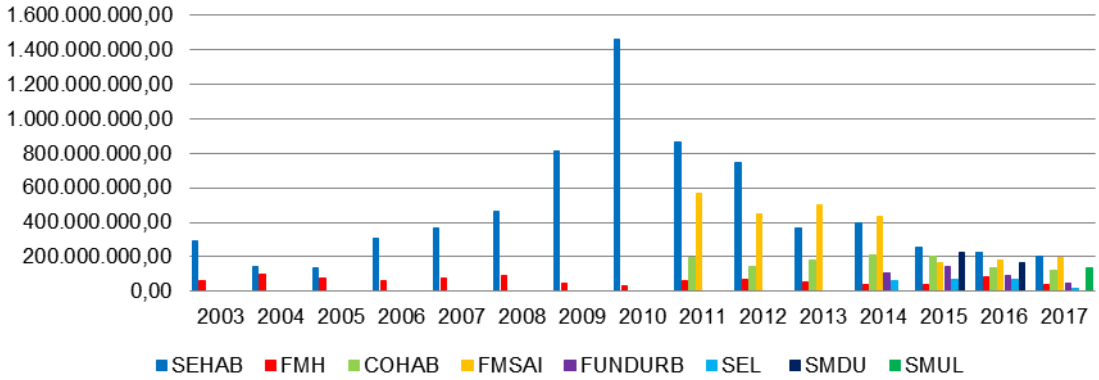
Neste contexto a atuação do FMH nos últimos anos não chega, em alguns casos, a 5% dos valores totais para habitação. Durante todo o período analisado o FMH manteve valores empenhados baixos, dificilmente ultrapassando a marca de cem milhões de reais.

Gráfico 1. Valores percentuais empenhados na função habitação por órgãos



Fonte: Quadros detalhados de despesas 2003 – 2017, disponível em:
http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php / Prestações de contas FMH 2011

Gráfico 2. Valores absolutos empenhados na função habitação por órgãos



Fonte: Quadros detalhados de despesas 2003 – 2017, disponível em:
http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php / Prestações de contas FMH 2011

Uma das hipóteses trabalhadas para explicar a situação do FMH, permanecendo de lado na concentração de recursos para realização da política habitacional do município, é o fato da existência do Conselho Municipal de Habitação, criado em 2002 pela lei 13.425 de 2002, tendo entre outras funções a gestão e acompanhamento dos gastos do FMH. Essa hipótese foi corroborada pelas entrevistas realizadas ao longo da pesquisa. O CMH é um conselho mais amplo composto por um terço dos membros sendo do poder executivo municipal (SEHAB, COHAB, etc.), um terço de membros da sociedade civil organizada (Universidades, SECOVI, etc.) e outro terço de membros de movimentos de moradia. Sendo assim, todas as decisões de alocação dos recursos do FMH têm que passar pela aprovação do Conselho. Outros órgãos como a SEHAB não apresentam conselhos para aprovar seus gastos, e fundos como o FMSAI e o FUNDURB apresentam conselhos menores e com menor participação de setores da sociedade civil. Portanto no que diz respeito à decisão de alocação de recursos do tesouro municipal, principalmente na relação SEHAB e FMH, parece ter sido privilegiada a alocação destes recursos na SEHAB, não sendo necessária a discussão no Conselho.

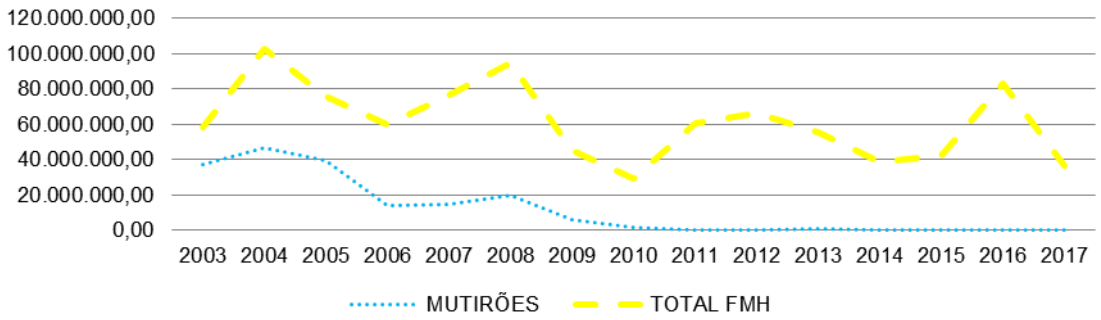
A UTILIZAÇÃO DO FUNDO PARA AS AÇÕES EM HABITAÇÃO

Apresentado o panorama geral da posição em que o FMH se insere na política habitacional de São Paulo no período analisado, pretende-se aqui compreender como

o FMH contribuiu para execução da política de habitação através da analise de seus principais gastos. Para tanto serão contemplados nesta seção os gastos referentes a aquisições de imóveis, obras e instalações, repasse de recursos às associações de mutirões e os subsídios a pessoas físicas dos programas Bolsa Aluguel e Parceria Social, além dos empreendimentos regularizados com recursos do fundo.

Nos primeiros anos do recorte é possível perceber um grande volume de recursos repassados às associações de mutirões. Todos os recursos repassados para este programa foram para finalização dos contratos firmados, em sua grande maioria, na década de 1990 e que perduraram até o período analisado. A maior quantidade de recursos repassados aos mutirões ocorreu entre 2003 e 2005. A partir daí nota-se uma queda dos recursos para o programa, perdendo prioridade dentro do FMH.

Gráfico 3. Recursos repassados às associações de mutirões



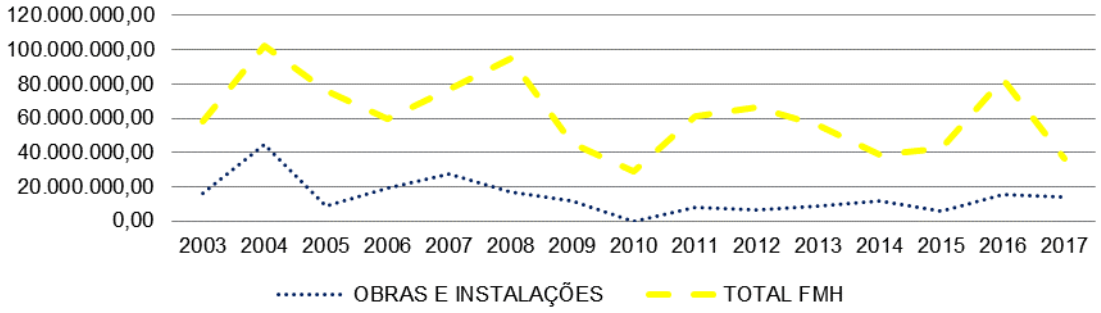
Fonte: Quadros detalhados de despesas 2003 – 2017, disponível em: http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php / Prestações de contas FMH 2011
Obs: Valores deflacionados com base no ano de 2017

Além da importância do FMH para a continuidade do programa de mutirões, o fundo teve sua importância neste mesmo período para a viabilização de unidades habitacionais na área central da cidade de São Paulo. É importante citar que desde o começo dos anos 2000 foram implementados diversos programas visando a provisão de novas habitações no centro da cidade, tais como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR); Programa de atuação em cortiços (PAC/BID); Programa morar no centro; Locação social e programa de cortiços. Dentre esses programas, o Locação Social foi desenvolvido no âmbito do FMH, além da provisão de algumas unidades com recursos do fundo no âmbito do programa “Morar no Centro”. (TSUKUMO, 2007).

Em termos de unidades habitacionais entregues no âmbito dos programas do fundo, há um numero equiparado ao número de unidades entregues por outros órgãos/programas como as provisões no âmbito da CDHU/PAC - BID e do PAR - Reforma. (TSUKUMO, 2007, p. 67)

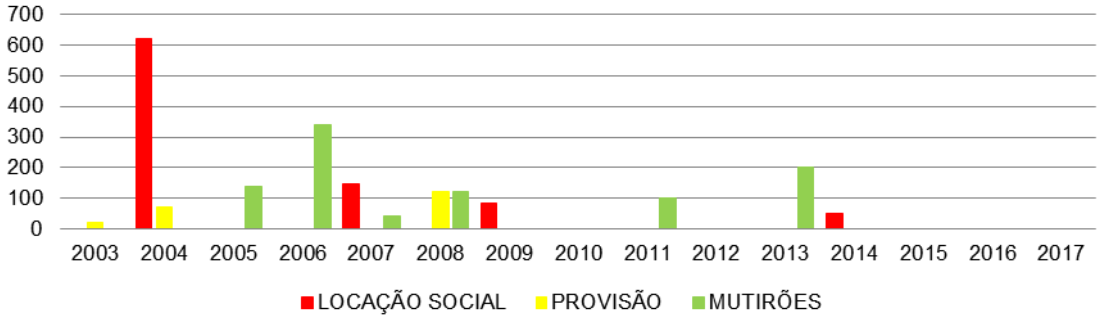
Neste contexto o FMH atuou majoritariamente em ações de obras para construção de novas unidades ou reforma de edifícios, o que reflete a concentração de recursos nestes primeiros anos do recorte analisado para obras e instalações, resultando também em um número mais elevado de entrega de unidades habitacionais concentrado entre 2003 e 2008, como mostram os gráficos a seguir.

Gráfico 4. Gastos do FMH com obras e instalações



Fonte: Quadros detalhados de despesas 2003 – 2017, disponível em: http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php / Prestações de contas FMH 2011
Obs: Valores deflacionados com base no ano de 2017

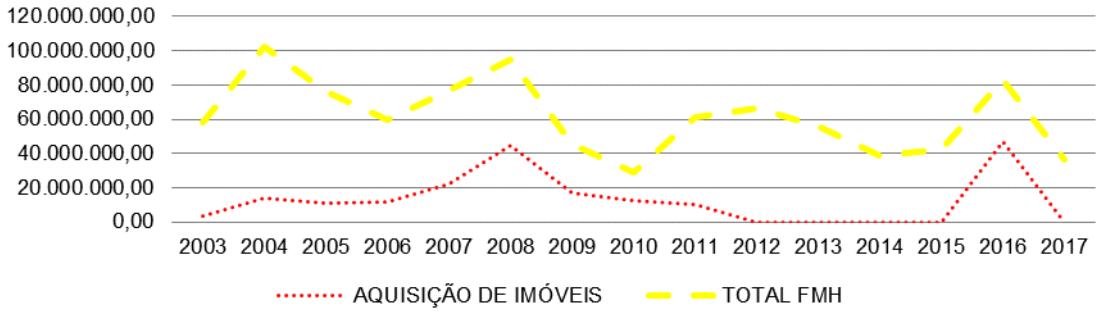
Gráfico 5. Unidades habitacionais entregues por ano



Fonte: Balanços anuais COHAB-SP 2003 – 2017 / TSUKUMO, 2007, p. 67

A partir de 2007, com a queda de recursos para mutirões e para obras e instalações, é possível perceber o crescimento dos recursos destinados para a aquisição de imóveis, tornando-se predominante nos anos seguintes. A queda no número de unidades habitacionais entregues a partir deste mesmo ano reforça a mudança de posição que o FMH passa a desempenhar na política do município.

Gráfico 6. Gastos FMH com aquisição de imóveis



Fonte: Quadros detalhados de despesas 2003 – 2017, disponível em: http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php / Prestações de contas FMH 2011
Obs: Valores deflacionados com base no ano de 2017

A partir de 2009 percebe-se um ponto de inflexão na atuação no FMH na política habitacional. Há uma significativa queda de recursos empenhados pelo fundo nos anos de 2009 e 2010 e indícios de um novo padrão de atuação. Cabe lembrar que a partir

deste período, no contexto dos investimentos em habitação no geral, como mostrado na seção anterior, tem-se a diversificação da participação de órgãos que empenham recursos para a função.

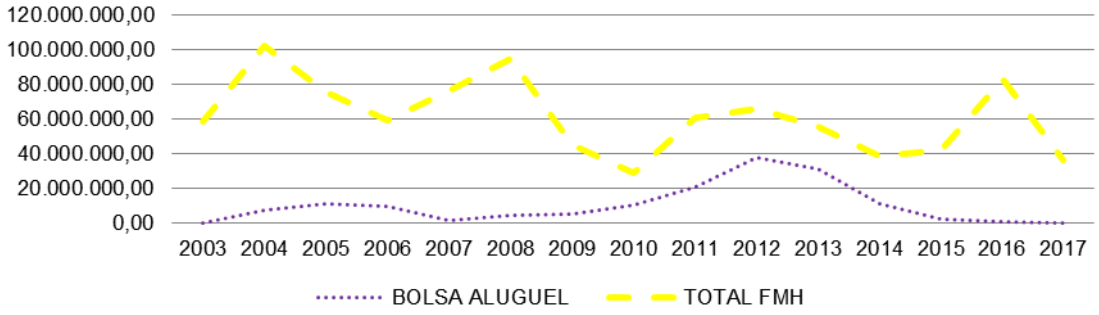
Dos gráficos já apresentados nesta seção nota-se a partir de 2009 uma redução dos recursos destinados às obras e instalações. Os gastos que ainda se apresentam em relação aeste grupo de gastos são referentes à reforma de edifícios para o programa Locação Social e obras de regularização dos empreendimentos de regularização financiados pelo FMH, tópico que será abordado mais a frente.

Referente aos mutirões nota-se o fim do repasse de recursos para as associações, com exceção do ano de 2013, em que foi repassada uma quantidade de recursos para finalização de algumas obras. Em 2011 e 2013, portanto tem-se a entrega das últimas unidades no âmbito dos mutirões financiados com recursos do FMH.

A partir de 2011, portanto tem-se um novo padrão de atuação do Fundo. Os recursos totais empenhados são mais baixos em comparação com o início do período analisado. No contexto da política habitacional do município o fundo apresenta um percentual de recursos empenhados muito baixos e os gastos tanto com obras e instalações quanto aquisições de imóveis também se apresentam reduzidos. No caso da aquisição de imóveis não há recursos empenhados entre 2012 e 2015.

Para entender esta nova situação coloca-se mais um grupo de gastos para a discussão, os gastos com o programa Bolsa Aluguel e Parceria Social. O programa Bolsa Aluguel foi instituído em 2004, através da resolução nº 4 de 2004 do CMH e é um programa de subsídio mensal para pessoa física, por tempo determinado, decorrente de remoções em áreas de intervenção da Política Municipal de Habitação, para o acesso à moradia. O programa Parceria Social é semelhante ao Bolsa Aluguel e foi instituído em 2007, pela resolução nº 31 de 2007 do CMH, e implementado de fato a partir de 2009, mas com ampliação da demanda e acompanhamento social. Ambos os programas tem como fonte de recursos principal, prevista nas suas respectivas resoluções, o FMH. Nos gastos destes programas podemos identificar três períodos dentro do recorte proposto para a pesquisa: um primeiro período de 2004 a 2009, onde os gastos do Bolsa Aluguel representavam uma porcentagem baixa do total de recursos empenhados pelo FMH; um segundo período entre 2010 e 2014 onde tem-se um grande comprometimento dos recursos do fundo para o programa Parceria Social; e o terceiro período de 2015 até 2017 em que tem-se a redução da destinação dos recursos do FMH para os programas em questão.

Gráfico 7. Gastos FMH com os programas Bolsa Aluguel e Parceria Social



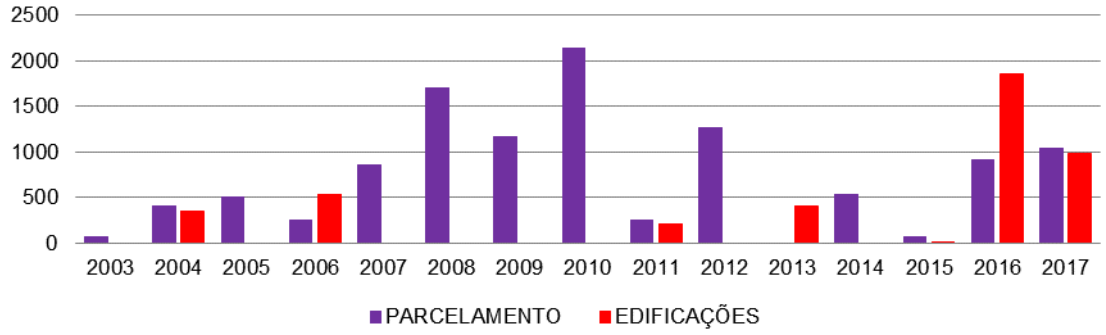
Fonte: Quadros detalhados de despesas 2003 – 2017, disponível em:
http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php / Prestações de contas FMH 2003 – 2017
Obs: Valores deflacionados com base no ano de 2017

O período em que o FMH esteve altamente comprometido com os programas Bolsa Aluguel e Parceria Social, sem gastos registrados com aquisições de imóveis e gastos muito baixos com obras e instalações, coincidecom o período em que o CMH esteve inoperante. Entre 2011 e 2014 o conselho teve suas atividades suspensas devido à intervenção do poder judiciário acusando irregularidades nas eleições para novos representantes em 2011. A retomada do Conselho ocorreu apenas no ano de 2014, com a realização de novas eleições. Neste período, portanto, a alocação de recursos do FMH não passou por qualquer aprovação prévia e o fundo foi utilizado basicamente para concessão de subsídios via programas Bolsa Aluguel e Parceria Social, em um contexto em que o os recursos destinados ao programa Auxílio Aluguel, da SEHAB, também cresciam.

Por fim, pontualmente no ano de 2016, tem-se o relativo aumento de recursos empenhados, comparado com anos anteriores. É possível notar que neste ano o FMH foi utilizado, em boa parte, para aquisições de imóveis. Neste caso a aquisição de imóveis foi, em grande parte, para viabilização de novas unidades no programa de Locação Social. Em 2017 os recursos empenhados pelo FMH voltam a cair, desta vez os únicos gastos relevantes verificados são com obras e instalações, mesmo assim registrando valores abaixo de vinte milhões de reais.

Em 2016 e 2017 nota-se também um aumento na prioridade dada às ações de regularização fundiária, principalmente a regularização de edificações, implicando em obras e instalações para obtenção de AVCB. O FMH atua na regularização dos empreendimentos do antigo FUNAPS, construídos desde a década de 1970. De maneira geral nota-se que, em termos de unidades regularizadas, há uma predominância da regularização do parcelamento do solo, mas nos dois últimos anos há maior foco para regularização de edificações, que em geral mobilizam mais recursos.

Gráfico 8. Unidades habitacionais regularizadas por ano



Fonte: Empreendimentos FUNAPS regularizados 2003 – 2017 – Gerência de regularização fundiária COHAB – SP

Os gastos com regularização fundiária do FMH não foram possíveis de serem identificados devido ao fato de não estarem discriminados de maneira clara tanto nas prestações de contas do fundo quanto nas bases de execução orçamentária da prefeitura de São Paulo.

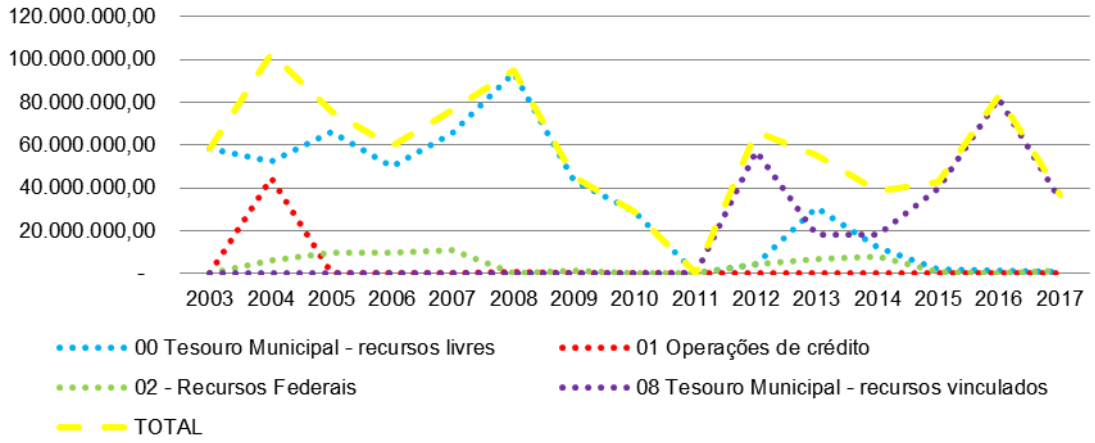
De maneira geral temos que no início do período analisado o FMH teve sua importância na viabilização de unidades habitacionais, principalmente no centro da cidade, empenhando parte dos recursos com obras e instalações e também com aquisição de imóveis para viabilização de futuras unidades. Além disso, o FMH foi uma importante fonte de recursos para finalização de algumas unidades no âmbito do programa de mutirões. A partir de 2008 a queda de recursos empenhados ano a ano, a redução de gastos com obras e aquisições e os altos gastos com os programas de subsídio mostram que o Fundo passou a ter uma menor importância na execução da política de habitação do município. Com exceção do ano de 2016, esta condição se mantém até o final do período.

COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FMH

Ao analisar a composição dos recursos do fundo será possível entender se o FMH teve a capacidade de concentração de recursos, tanto municipais quanto de outras esferas de governo, ou se o Fundo atuou apenas como receptor de parte dos recursos do tesouro municipal que são operados de acordo com a lei que rege o Fundo.

Ao observar a composição dos recursos empenhados pelo FMH nota-se que predomina, em todo o período, as fontes de recursos de origem do tesouro municipal. De acordo com a lei 11.522 de 1994, há a previsão de recursos vinculados ao FMH referentes à cobrança de uma outorga onerosa referente à regularização de edificações com área acima de 750 m². Além desta receita, o retorno de investimentos do próprio fundo é outra fonte de recursos, no entanto, com baixa importância em termos de quantidade de recursos. Ambas as fontes vinculadas são de origem municipal. Não há como identificar, entre 2003 e 2011, a quantidade de recursos de fonte do tesouro - recursos livres e quantos são de fonte do tesouro - recursos vinculados, devido a forma de classificação das fontes de recursos utilizada pela prefeitura neste período. Após 2011 já é possível notar a distinção entre as duas fontes de recursos, e em especial a partir de 2013 a queda de recursos da fonte do tesouro municipal - recursos livres.

Gráfico 9. Valores empenhados pelo FMH por fontes de recursos



Fonte: Quadros detalhados de despesas 2003 – 2017, disponível em:
http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php
Obs: Valores deflacionados com base no ano de 2017
Obs: Na base de dados consultada não é possível verificar as fontes de recursos para o ano de 2011

Em relação a outras fontes de recursos, tem-se, pontualmente no ano de 2004, uma operação de crédito com o BID para realização de obras e construções de novas unidades habitacionais nos programas no centro da cidade, como mencionado na seção anterior. Este foi o ano em que os valores empenhados pelo fundo foram mais elevados.

Os recursos federais são menores e mais pontuais sem continuidade de repasse ano a ano. Estes recursos são de origem de convênios com o Ministério das Cidades relativos a repasses do FNHIS, criado em 2005. A criação do FNHIS buscava estabelecer o repasse dos recursos federais para outras esferas de governo, com a intenção de estabelecer o controle da política habitacional em todas as esferas. A condição de obtenção destes recursos era a adesão ao SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) e a existência de fundos geridos por conselhos. (ARRETCHE et al., 2012)

> "A resposta institucional com relação à moradia de interesse social veio, no entanto, por meio do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), criados pela lei federal no 11.124/2005 com o objetivo de integrar todos os programas destinados à habitação de interesse social de todas as esferas de governo." (ARRETCHE et al., 2012, p. 31)

Em relação aos recursos da função habitação como um todo, é possível perceber que os recursos federais não se apresentam em grandes quantidades em nenhum período. Dentre esses recursos, entre o período de 2004 e 2008, quase a totalidade foi empenhada pelo FMH. Já entre 2011 e 2014 o percentual de recursos de origem federal empenhados pelo FMH varia entre 10% a 40% do total, no entanto sem chegar a atingir a marca de 15 milhões de reais.

De acordo com o detalhamento de despesas das bases de execução orçamentária da prefeitura de São Paulo, em geral, os recursos federais empenhados pelo FMH foram destinados a obras e instalações, sendo, portanto uma importante fonte de recursos, apesar de limitada e esporádica, para viabilização de unidades

habitacionais. Essa visão é reforçada pelo gráfico de unidades habitacionais entregues por ano, apresentado na seção anterior, em que nos anos em que houve repasses federais, entre 2004 e 2008, e depois entre 2012 e 2014, são os períodos em que a produção de novas unidades teve mais força.

No FMH, durante o período analisado, não há repasses de recursos estaduais. Dentre os valores empenhados na função habitação como um todo, os recursos estaduais empenhados na política de habitação do município aparecem apenas em 2009 e 2010, alocados na SEHAB, e depois a partir de 2011 com a criação do FMSAI (Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura). No entanto o FMSAI configura-se como uma contrapartida da SABESP contida no contrato de concessão que a Companhia firmou com o município. Caracteriza-se assim como uma parte da receita da SABESP que retorna para realização das ações na política do município, não especificamente numa transferência estadual de recursos.

Resumidamente temos que a composição dos recursos do FMH é basicamente de caráter municipal, com pontuais repasses federais e sem auxílios de recursos estaduais. Como já apresentado em seção anterior, os recursos empenhados pelo Fundo, em comparação com o total de recursos empenhados na função habitação, são baixos, não chegando a 5% nos últimos anos. A partir do exposto nesta seção pode-se concluir que a falta de vinculação de recursos ao FMH torna facultativa a alocação de recursos do tesouro municipal no Fundo, e como já exposto anteriormente, tem-se privilegiado a alocação destes recursos na SEHAB, pela não obrigatoriedade de passar pela aprovação do Conselho Municipal de Habitação. Somando-se a isso, a não concretização do que se esperava com o SNHIS e o FNHIS, de mais repasses de recursos federais para os municípios através de seus fundos municipais, contribuiu para que o fundo não fosse capaz de captar receitas mais volumosas e desempenhar um papel mais central na política habitacional do município.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Como já mencionado anteriormente, o FMH desde a lei que o instituiu em 1994, atua por meio de administração indireta, ou seja, a SEHAB é responsável pela administração e acompanhamento dos programas desenvolvidos no âmbito do FMH enquanto a COHAB é responsável por sua operação, realização dos contratos e administração do patrimônio do fundo.

A motivação para ligar o fundo à COHAB foi tentar atribuir novas funções à empresa, já que desde a extinção do BNH, a COHAB não tinha um papel relevante na operação da política habitacional do município. Após a extinção do BNH, a COHAB operava com recursos de dotações do FGTS no âmbito do SFH. No entanto desde 2000, após acordo de refinanciamento da dívida do município, a empresa ficou impedida de contrair novos financiamentos. (CONSTANTINO, 2007, p. 59)

Este novo modelo de arranjo institucional, em comparação com o FUNAPS, que operava com o modelo de administração direta, levantou uma discussão acerca das vantagens e desvantagens do modelo. Rossella Rossetto apresentou algumas dessas vantagens e desvantagens.

Uma das vantagens apresentadas é que a COHAB como agente operador do fundo atribui ao FMH uma personalidade jurídica, ou seja, a capacidade de firmar contratos e de que o patrimônio imobiliário financiado pelo fundo possa ser comercializado pela empresa; outra vantagem seria a agilidade que a empresa teria na contratação de serviços e execução dos contratos. (ROSSETTO, 2003, p. 60)

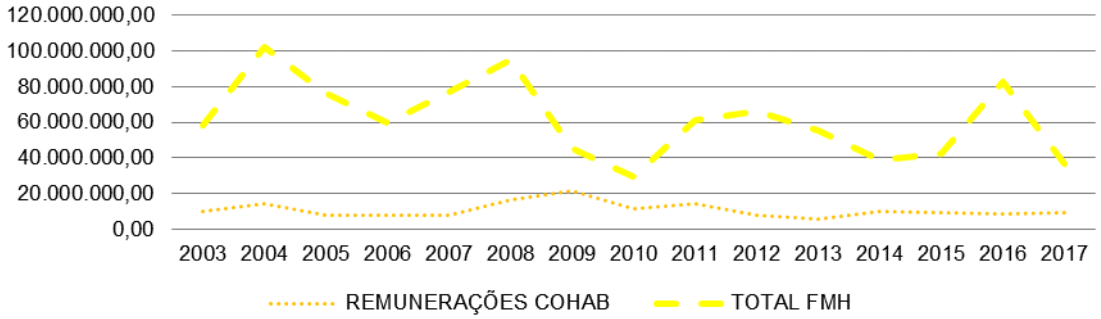
No entanto, a operação da COHAB implica em custos, e todo serviço prestado aos programas do FMH exige uma remuneração à empresa, aumentando os gastos gerais dos programas. A operação do FMH pela COHAB agravou a duplicidade de competências, uma vez que alguns programas estão ligados à administração direta e outros à indireta. O fato de o Fundo ter uma administração indireta dificulta o acompanhamento dos gastos, uma vez em que não se sabe ao certo quais são gastos da própria COHAB ou do Fundo. (ROSSETTO, 2003, p. 62)

As observações de Rossetto foram feitas em 2003, no período inicial de atuação do FMH e anterior a criação do CMH. Após o estudo realizado por esta pesquisa, posterior à publicação deste documento, é possível analisar se de fato essas vantagens e desvantagens se concretizaram ou não.

Quanto às vantagens, podemos afirmar que de fato a existência de uma personalidade jurídica facilita a atuação do fundo, uma vez que todo o patrimônio financiado pelo FMH pode estar no nome da COHAB, facilitando sua administração. Também na questão do patrimônio deixado pelo FUNAPS, principalmente para a regularização dessas construções, o fato de estarem no nome da COHAB permite com que o processo se dê de forma mais ágil. Já em relação à agilidade na execução dos contratos, não é possível afirmar se de fato se concretiza, uma vez que existem outras condições para que essa questão se realize, como o processo licitatório, que em alguns casos apresentam irregularidades e demoram mais tempo do que o esperado para se finalizarem e também o fato de ser necessária uma comprovação de recursos em caixa para liberação de recursos adicionais para execução dos contratos. O fato de o FMH ter baixa disponibilidade financeira é uma das complicações desta questão.

Em relação às desvantagens podemos afirmar que de fato a operação da COHAB aumentou os custos dos programas do FMH. A resolução nº 20 de 2006 do CMH definiu porcentagens de remunerações à Empresa por cada serviço prestado, que ao se somarem no final do exercício atingem por vezes valores altos e podem comprometer a capacidade de investimentos do fundo como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 10. Valores pagos pelo FMH referente à remuneração à COHAB



Fonte: Quadros detalhados de despesas 2003 – 2017, disponível em: http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php / Prestações de contas FMH 2003 – 2017
Obs: Valores deflacionados com base no ano de 2017

Ressalta-se que neste gráfico os dados foram retirados das prestações de contas do FMH e os valores podem não terem sido liquidados no mesmo ano. No entanto são os valores que o FMH deve pagar à COHAB pela prestação de serviços ao fundo, segundo a resolução nº 20 de 2006 do CMH.

A questão da duplicidade de competências não foi um grande problema verificado. Isso se deve mais ao fato de que o FMH ocupou um papel pequeno no contexto da política habitacional, desenvolvendo poucos programas. E em relação às dificuldades de acompanhamento dos gastos, algumas questões permanecem passíveis de se tornarem mais transparentes. Por exemplo, em 2011 não é possível verificar o detalhamento das despesas do FMH devido ao decreto 52.535 de 2011 que transferiu os recursos da unidade orçamentária do FMH para a COHAB, não se sabendo muito bem as motivações que levaram a tal ato. Outra questão é a distinção entre os empreendimentos e ações que são realizados pela COHAB ou pelo Fundo, uma vez que boa partedos dados sobre os programas encontram-se na administração da COHAB e não há uma separação clara entre o que foi financiado pelo FMH e o que se financiou pela COHAB.

Como se afirmou anteriormente, a existência do Conselho Municipal de Habitação como órgão de deliberação e aprovação dos gastos do FMH parece ter sido um motivo para que o fundo se posicionasse de lado no contexto da política habitacional do município. Ferraz (2015) aponta que durante o período analisado o Conselho não atuou na elaboração dos planos de aplicação dos recursos do FMH e também na avaliação e implementação das políticas de habitação. Cabe ressaltar que a partir de 2015 os planos de aplicação dos recursos do FMH passaram a serem aprovados pelo conselho, mas a elaboração fica a cargo da COHAB, e segundo as atas das reuniões, o conselho tem aprovado sem grandes discussões.

Ferraz ainda aponta para a condição deficitária da atuação do conselho frente às discussões sobre as políticas públicas:

> "A atuação do CMH tem se mostrado deficitária na elaboração de políticas públicas concretas (ex.: construção de unidades habitacionais, urbanização de favelas e regularização fundiária), pois o conselho não participou, na condição de órgão setorial deliberativo, da elaboração de nenhuma proposta orçamentária da SEHAB ou da

> elaboração e aprovação da proposta orçamentária do FMH e de seu plano de metas." (FERRAZ, 2015, p. 138)

No que diz respeito aos dados obtidos por esta pesquisa, observa-se que a atuação do conselho tem estado abaixo da sua capacidade de atuação, visto que o CMH tem se limitado a aprovar os gastos do FMH, estabelecer normas de programas e aprovar as prestações de contas. Além disso, como mostrado na primeira seção, o fato de o FMH representar menos de 10% dos recursos para habitação mostra como a atuação do conselho está longe de abranger a política habitacional como um todo, como propõe a lei que o regulamenta.

Ao longo do período analisado percebe-se também que nos primeiros anos há mais resoluções referentes a novos programas como Locação Social, Mutirões, Programa Cortiços e Bolsa Aluguel e estabelecimento de normas para programas. No entanto ao observar os últimos anos do recorte há apenas resoluções mais pontuais de alocação de recursos do FMH, além do cumprimento de funções como a aprovação das prestações de contas do FMH. Portanto nota-se que a discussão sobre programas e políticas não tem pautado, de maneira geral, a atuação do conselho nos últimos anos, isso reflete no enfraquecimento dos programas realizados no âmbito do FMH ao longo deste período.

Além disso, se pensarmos que, principalmente nos últimos anos, o FMH representa apenas 5% dos recursos empenhados na função habitação e que este fundo é o único dos órgãos de habitação que possui um conselho com ampla participação da sociedade civil organizada, temos, portanto que apenas 5% do orçamento para habitação é discutido de forma mais ampla, e ainda que essa discussão se dá apenas na fase da alocação dos recursos e não na fase de elaboração da proposta orçamentária (FERRAZ, 2015). Portanto é necessário rever a atuação tanto do conselho quanto a do FMH como possibilidades de ampliação da gestão participativa dos recursos para políticas e programas de habitação do município.

CONCLUSÃO

De acordo com o apresentado neste artigo, pode-se notar que principalmente nos últimos anos, o Fundo vem sendo utilizado, em parte significativa, como uma fonte adicional de recursos para a COHAB e menos um fundo que de fato concentra recursos para ações em habitação. Ao longo do período analisado percebe-se o aumento dos gastos de custeio do Fundo, em alguns anos quase se equiparando aos gastos de investimentos. Pode-se notar também que em termos de lançamento de novas unidades ou recursos para aquisição de imóveis caíram significativamente nos últimos anos. Além disso, os programas definidos pelas resoluções do CMH são de datas anteriores, portanto nota-se que se mudou de uma postura mais propositiva de novos programas e alternativas para a política habitacional para ações mais pontuais de suportes de recursos que não necessariamente se estruturam dentro de uma visão mais ampla de política. Além disso, os investimentos no âmbito dos programas desenvolvidos no FMH perderam força ao longo do período analisado, como mostraram os gráficos da segunda seção deste artigo.

De maneira geral detecta-se que a não vinculação de receitas ao FMH é uma condicionante importante para que o fundo apresente uma capacidade de investimento

baixa. A não obrigatoriedade de destinar recursos ao FMH faz com que o poder público por vezes opte por alocar estes recursos diretamente na SEHAB ou em outros órgãos para desviar do CMH, ao que tudo indica. Outra questão importante é a falta de participação de outras esferas de governo na composição dos recursos do FMH. A esfera federal atua de forma mais pontual e com poucos recursos no FMH, sendo que o FNHIS, como já dito, foi criado, entre outros motivos, com a intenção de destinação de recursos para fundos municipais e estaduais com conselhos com a participação civil, entretanto, ao menos no município de São Paulo, não se concretizando como o esperado. Referente à esfera estadual, não há a alocação de recursos no FMH, sendo importante entender melhor quais são as possibilidades de alinhamento das três esferas de governo na concentração de recursos em fundos com as características do FMH, em relação principalmente a existência de um conselho como o CMH.

O arranjo institucional que o FMH apresenta fez com que, ao longo do período, a partir da redução de importância que o fundo apresentou, privilegiasse uma visão do FMH como uma fonte adicional de recursos para a própria COHAB, à medida que as remunerações que o FMH paga à COHAB representam valores relativamente altos e comprometem a capacidade de investimentos do fundo.

O objetivo desta pesquisa foi de levantar e concentrar dados referentes ao FMH. Não foi possível na pesquisa a obtenção de todos os dados, como a relação de quantidade de recursos para cada programa. No entanto os dados apresentados podem auxiliar na compreensão, de forma mais aprofundada e integrada das questões levantadas neste artigo, tais como a questão da COHAB como operadora e seu modelo de atuação, considerando seu histórico e a posição atual em que se encontra; a necessidade de valorizar e rever o CMH como um espaço de discussão mais amplo e participativo da política de habitação do município; e por fim as possibilidades de mudanças na estrutura do FMH para que possa de fato ser um fundo que concentre mais recursos para realização da política no município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE. Martha. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional. São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole, 2012.

ARRETCHE, Martha. Relações federativas nas políticas sociais. Educação e Sociedade, v. 23, n. 80, p. 25 – 48. Campinas, 2002.

CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004. Mestrado, Faculdade de arquitetura e urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CYMBALISTA, Renato, et al. Controle social e política pública. Instituto Pólis. São Paulo, 2007.

CYMBALISTA, Renato, et al. Controle social de políticas públicas: o financiamento do BID para a reabilitação do centro de São Paulo. Instituto Pólis. São Paulo, 2008.

FERRAZ, André Tavares. Procedimentalização nos conselhos de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. 2015. Mestrado, Faculdade de direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

D'OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no Brasil e o Programa Locação Social paulistano. Caderno CRH, v. 27, n. 71, p 255 – 266. Salvador, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Nacional de Habitação. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plano Municipal de Habitação.Secretaria Municipal da Habitação. São Paulo, 2009.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plano Municipal de Habitação. Caderno de discussão.Secretaria Municipal da Habitação. São Paulo, 2016.
ROSSETTO, Rossella. Fundo Municipal de Habitação. Instituto Pólis. São Paulo, 2003.
TSUKUMO, Isadora. Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM ESPAÇOS METROPOLITANOS: CONTINGÊNCIA DE AÇÕES E NEGLIGÊNCIA DE NECESSIDADES

Paulo Nascimento Neto

Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU / PUCPR)
paulo.neto@pucpr.br

INTRODUÇÃO

Os avanços da política habitacional das últimas décadas são incontestáveis, bem como os contrassensos gerados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, que se desvinculou da sua política geradora. Diferente das décadas de 1970 e 1980, onde se tentava a todo custo enfrentar os problemas exponenciais da explosão demográfica urbana, da década de 1990, onde se desenvolveram alternativas atomizadas de intervenção a partir da escala local, e da década de 2000, onde se presenciou a justaposição de grandes progressos com a permanência de antigos erros, a segunda década do século XXI traz à tona uma agenda de novas discussões para a política habitacional no Brasil.

Ainda que as questões dessa nova agenda de pesquisa e gestão pública envolvam obstáculos que historicamente sempre estiveram presentes, sua relevância alterou-se. Temas como a financeirização, a relação Estado-mercado e a integração das políticas de habitação nas áreas metropolitanas adquiriram papel de destaque, seja pela percepção das falhas decorrentes das experiências pretéritas, seja pela proposição de melhorias nas experiências recentes (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017; BONDUKI, 2008; ROLNIK, KLINK, 2011; SHIMBO, 2010; ROYER, 2009; CARDOSO, 2012; DENALDI, KLINK, SOUZA, 2010; GONÇALVES, 2011; MARICATO, 2014; NASCIMENTO NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2012).

Entre avanços e repetições de erros pretéritos, um tema recorrentemente discutido refere-se à omissão da escala metropolitana na consecução das políticas municipais de habitação. Em um contexto, de assimetria de poderes, concentração econômica e segregação socioespacial, verifica-se o deslocamento de grande contingente populacional para a periferia dos municípios-polo, onde o preço da terra é inferior e a capacidade de controle do uso e ocupação do solo é reduzida, criando as condições para uma urbanização periférica caracterizada pela ilegalidade e carência de infraestrutura (FIX, PEREIRA, 2013; MARICATO, 2011; BONDUKI, 2013; NASCIMENTO NETO, 2015; ROYER, 2013; DENALDI, KLINK, SOUZA, 2010; KLINK, 2010; SHIMBO, 2010; CARDOSO, ARAGÃO, 2013; MARICATO, 2014; BONDUKI, 2013).

A despeito da existência de estudos teóricos abordando a necessidade de articulação, reconhecendo a questão como essencialmente metropolitana e identificando a ausência de mecanismos de articulação regional, há uma carência de estudos empíricos envolvendo os motivos pelos quais essa integração não ocorre. Considerando que aproximadamente 80% dos aglomerados subnormais (IBGE, 2010) e metade do déficit habitacional do país (FJP, 2013) se concentram nestes compartimentos, permite-se questionar os motivos pelos quais a articulação destas políticas em espaços metropolitanos se mostra incipiente. Deste modo, de que forma é possível se pensar na integração de políticas públicas de habitação em regiões metropolitanas? Mais especificamente, quais os obstáculos e limites à articulação regional das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos?

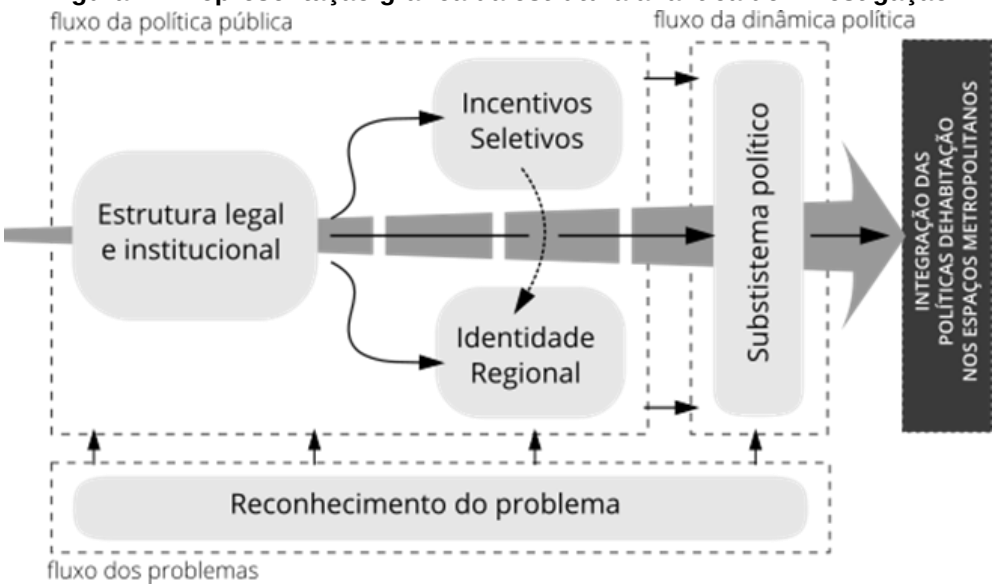
Diante das questões impostas, o artigo tem por objetivo investigar os limites à articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, identificando os principais obstáculos à sua consecução a partir de um estudo de caso na Região Metropolitana de Curitiba (PR). Parte-se da hipótese que, ao mesmo tempo em 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. Em outras palavras, a hipótese é que, entre o discurso e a prática da integração na política habitacional, há uma lacuna intransponível dentro dos marcos legal e institucional vigentes.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Adotou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso qualitativo, visando investigar de forma profunda uma unidade de análise específica, compreendendo sua idiossincrasia e sua complexidade (GODOI, 2006; STAKE, 2005). Para investigação da temática, utiliza-se como suporte a *Estrutura Analítica de Investigação da cooperação intermunicipal no campo habitacional*, instrumental teórico-analítico desenvolvido pelo autor e já explorado em trabalhos anteriores, tanto em seus aportes teóricos (Nascimento Neto, Moreira, Hardt, Schussel, 2015) como em sua estruturação metodológica (Nascimento Neto, Moreira, 2017).

Figura 1 – Representação gráfica da estrutura analítica de investigação



Fonte: autor.

Distante de uma correlação estatística de variáveis, seu objetivo é estruturar os constructos e relações, desempenhando um papel de "lente". Ela se organiza em cinco variáveis que se distribuem em três fluxos[226] - problemas, política pública e dinâmica política –, advogando-se que as oportunidades para mudanças significativas na agenda política tendem a ocorrer quando há convergência de fluxos, criando uma janela política.

Recorte de estudo

A seleção do caso de estudo se apoia em Stake (2005) e Yin (2005), para quem a escolha não precisa, necessariamente, se balizar por amostras estatísticas, tendo em vista que o que se busca é uma generalização analítica, e não estatística. Neste

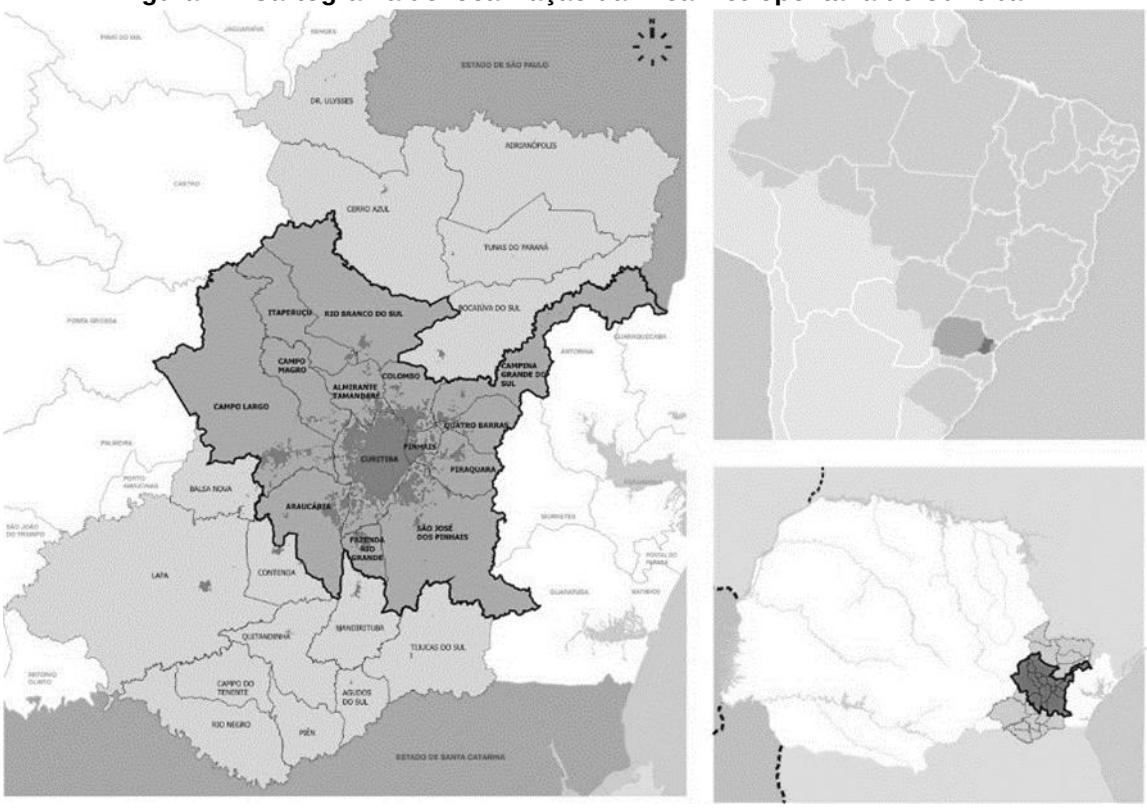
[226] Não se tem, aqui, a pretensão de discutir os elementos, mas explicitar as variáveis a partir das quais investiga-se a temática deste trabalho. Sugere-se a leitura das duas publicações mencionadas, na qual a modelo analítico é apresentado, fundamentado e discutido.

contexto, foi definido como unidade de estudo a Região Metropolitana de Curitiba (PR), caso representativo no contexto brasileiro.

A escolha do caso de estudo se deu de forma não probabilística e intencional, considerando se tratar de caso tipificante no fenômeno metropolitano brasileiro, integrando o conjunto de doze regiões metropolitanas (RMs) que guardam efetiva aderência ao fato metropolitano (FIRKOWSKI, 2013; BALBIM et al, 2011; IPEA, 2013; IBGE, 2008) e o conjunto das nove RMs criadas na década de 1970, na qual a dinâmica de ocupação e os arranjos de gestão expressam o palimpsesto de contradições e progressos que caracterizam a "urbanização do capitalismo periférico" (MARICATO, 2011), onde a permanência de precariedades urbanas da metrópole moderna convive com a dinamicidade social e econômica de espaços da metrópole corporativa.

Dentro do caso selecionado, optou-se ainda por restringir o recorte aos municípios com um nível representativo de integração à dinâmica metropolitana, sobretudo pela (já extensamente discutida na literatura) dissociação entre as regiões institucionalizadas e os espaços efetivamente metropolitanos. Adotou-se, assim, como amostra de pesquisa os quatorze municípios que integram o Núcleo Urbano Central da RM de Curitiba, concentrando 98% de sua população urbana. De forma a permitir sua identificação no texto, adotou-se a expressão Área Metropolitana de Curitiba (AMC) para se referir ao recorte de estudo.

Figura 1 – Cartograma de localização da Área Metropolitana de Curitiba



Fonte: autor.

Como técnicas de pesquisa, adotou-se a pesquisa documental e a realização de entrevistas semiestruturadas. A partir da primeira foram analisados os documentos norteadores da política habitacional, nos diferentes níveis governamentais (federal,

estadual, metropolitano e local[227]), que possuem influência sobre o recorte de estudo, totalizando 24 planos.

A análise documental foi realizada a partir da codificação segundo os constructos da estrutura analítica, por meio de um sistema de fichamento de natureza qualitativa. Para aplicação das entrevistas semiestruturadas, houve seleção dos entrevistados a partir do conceito de amostragem teórica (GLASER e STRAUSS, 1967 *apud* Charmaz, 2009). Buscou-se captar a percepção sobre os obstáculos à cooperação intermunicipal no campo habitacional segundo o ponto de vista de gestores públicos relacionados com a consecução da referida política (em nível municipal, metropolitano, estadual e federal). Complementarmente, foram entrevistados outros atores relevantes, de forma a captar diferentes visões sobre o objeto de estudo. Foram realizadas 19 entrevistas, que foram gravadas e posteriormente transcritas, utilizando-se como a Análise de Conteúdo (BARDIN, 1994) como técnica de tratamento dos dados.

A partir da triangulação dos dados (YIN, 2005; STAKE, 2005; GODOI, 2006) obtidos pelas duas técnicas de coleta de dados discute-se os obstáculos à integração das políticas de habitação, à luz dos constructos desenvolvidos.

NEGLIGÊNCIA DE NECESSIDADES: A OMISSÃO À DINÂMICA METROPOLITANA

A análise da trajetória histórica da questão habitacional na Área Metropolitana de Curitiba (AMC) revelou similaridades ao panorama nacional. A despeito da imagem de modelo de planejamento urbano que Curitiba ainda ostenta, observa-se no recorte de estudo processo semelhante de segregação socioespacial e periferização da pobreza – historicamente reforçado pelas políticas públicas de habitação –, fato que se agrava pela baixa capacidade de consecução de políticas em âmbito metropolitano.

Observa-se também um alcance restrito do órgão metropolitano (COMEC), que atualmente limita-se, essencialmente, ao controle do parcelamento do solo e às atividades vinculadas ao Conselho Gestor dos Mananciais. Mesmos estas atividades caracterizam-se basicamente como ações normativas, inexistindo projetos estratégicos que efetivamente intervenham sobre o espaço metropolitano. Diante deste contexto, era esperado que ao serem questionados sobre a visão futura da questão habitacional na AMC, os entrevistados não possuíssem uma percepção positiva: 61% expressaram uma perspectiva negativa ou de incertezas[228]. Em linhas gerais, identifica-se entre estes respondentes uma sensação de “cansaço” frente a uma “demanda sempre crescente” e de desconfiança da efetividade dos programas atuais.

Esta posição é bem sintetizada pelo entrevistado 14 (gestor público),

> Veja bem, sinceramente. Até falei outro dia conversando com uma colega: como pessoa, eu não gostaria mais de trabalhar com habitação. Por quê? Porque a sensação que a gente tem é que a gente não vai conseguir resolver nada, nunca. [...] Chega um momento que você cansa um pouco dessa sensação de não terminar nunca e não

[227] Em nível municipal foram analisados os Planos Diretores (PDs) e os Planos de Habitação Social (PLHIS). Os PDs definem os instrumentos de uso e ocupação do solo e de garantia da função social da propriedade. O PLHIS se articula setorialmente, relativo ao campo habitacional.

[228] Deve-se salientar que os entrevistados que expressaram uma perspectiva positiva, o fizeram adotando como recorte de análise a escala municipal. Assim, referiam-se a uma tendência de longo prazo de redução significativa de **seu** déficit habitacional, sem mencionar a área metropolitana.

> satisfazer nunca. Então, você não sai satisfeito, o teu público não sai satisfeito. [...] Eu acho que a gente não vai conseguir, com esses pequenos projetos, atender a toda a demanda. Não digo impossível. Mas em um horizonte próximo, eu não vejo. Porque ela não vai parar de crescer. A gente sempre vai resolvendo o impacto, não a origem. O que eu vou fazer, enquanto planejamento?

A visão do cenário atual diverge da percepção dos respondentes sobre o cenário desejado. Os resultados obtidos demonstraram que, em sua maioria, os entrevistados compreendem a habitação como uma questão metropolitana e julgam necessária sua articulação com os demais municípios e órgãos supramunicipais. Ao se considerar que o objetivo deste trabalho é investigar os obstáculos à integração das políticas municipais, pode-se afirmar que, particularmente para o caso estudado, os constructos *Percepção do Problema* e *Identidade Regional* não se caracterizaram como entraves.

Deve-se fazer menção, entretanto, ao resultado divergente obtido para os gestores públicos de dois municípios, para quem cada prefeitura deve tratar individualmente de suas demandas habitacionais, não havendo necessidade de promover sua integração. Reforçando esta visão, os municípios estabelecem o tempo mínimo de residência em seu território como um dos critérios para atendimento em seus programas habitacionais.

Esta estratégia, identificada em diversos municípios metropolitanos, limita os fluxos populacionais dos segmentos de baixa renda. Em última instância, trata-se de reservar a possibilidade de migração intrametropolitana aos setores da sociedade que possuem capacidade financeira para fazê-lo. Para os setores mais carentes, restam as opções de permanecer residindo distante de seu local de trabalho/permanência ou buscar uma opção informal de moradia. Neste caso, somente após dois ou três anos ocupando uma área irregular, frequentemente de elevada vulnerabilidade socioambiental, estas pessoas poderiam figurar no cadastro do órgão municipal. Conforme bem colocado por Bertol e Hoshino (2014, p. 476),

> As muralhas interpostas à [...] capacidade de deslocamento voluntário em busca de melhores condições de vida, orquestram uma espécie de feudalização da política local, tornam os segmentos mais empobrecidos de certo modo reféns de seus municípios, [...] provocando um relativo encarceramento de populações cativas no interior de territórios particulares.

Em síntese, pode-se afirmar que a ilusão criada entre os gestores municipais sobre a possibilidade de tratamento das demandas internas de seu município perpetua o ciclo de reprodução socioespacial da pobreza. Bonduki (2013, p. 41) é enfático ao afirmar que estratégias adotadas de forma isolada por cada município metropolitano "estão fadadas à frustração de seus gestores, posto que a prefeitura local não tem qualquer controle sobre os efeitos das políticas adotadas em um ou mais de seus municípios vizinhos".

CONTINGÊNCIA DE AÇÕES: A OMISSÃO À INTEGRAÇÃO METROPOLITANA

Deslocando a discussão para os constructos vinculados à gestão e às instituições (formais e informais), os resultados apontaram para a necessidade de uma

estrutura institucional que possibilite a integração das políticas de habitação. Concomitantemente, ao se resgatar a trajetória histórica da questão na AMC, verifica-se a carência de instâncias voltadas para esta temática.

A COHAB-CT (órgão da política habitacional local), que no passado possuía peso relativo sobre a produção habitacional nos municípios metropolitanos, encontra-se restrita à Curitiba e, mesmo dentro dela, tem seu escopo limitado. Da mesma forma, o órgão metropolitano (COMEC), apesar de vislumbrado pelos respondentes como aquele mais apto a assumir uma posição de coordenação e articulação, se diz incapaz diante da fragilidade institucional em que se encontra. Por fim, a companhia estadual de habitação (COHAPAR) não possui estratégias específicas para a AMC ou previsão de realização de um plano metropolitano ou criação de mecanismo de integração entre os municípios.

Se considerarmos apenas os municípios, estes afirmaram não possuírem capacidade suficiente para promover uma integração das políticas de habitação entre si. Conforme já discutido em trabalhos anteriores, a partir desta constatação se fortalece o entendimento que há uma tendência de concentração dos arranjos de cooperação intermunicipal apenas nas áreas onde estes são inevitáveis no curto prazo, como no caso da gestão dos resíduos sólidos (ALVES, 2007; MACHADO, 2009; NASCIMENTO NETO, 2013). As prefeituras metropolitanas, ainda que reconheçam a importância da gestão metropolitana, tendem a enxergá-la como um “jogo de soma zero”, que implica em perda parcial do controle de definição de prioridades e investimentos no território municipal (AZEVEDO, MARES GUIA, 2010; NABUCO, BOSSI, WOJCIECHOWSKI, 2010).

De fato, a *Estrutura Institucional* figura como um dos principais obstáculos à integração das políticas de habitação na AMC. Conjuntamente, a inexistência de *Incentivos Seletivos* enfraquece a débil estrutura de planejamento e gestão metropolitana vigente, retirando deste órgão o elemento de barganha que a ele restava. Sobre este aspecto, destaca-se a omissão da política e do plano nacional de habitação, que não estabeleceram estratégias de tratamento integrado da questão habitacional nos espaços metropolitanos.

Diante do cenário delineado, o *interesse político* se torna o protagonista das possíveis iniciativas de integração, transformando-se em elemento imprescindível. De forma semelhante, possíveis ações de órgãos supramunicipais voltadas à articulação das políticas municipais também demandariam predisposição política dos chefes do poder executivo local. Em conjunção à fragilidade da cooperação baseada unicamente em concertações políticas, deve-se recordar seu caráter espasmódico, ou seja, dependente de reconformação de pactos políticos a cada janela eleitoral.

Se ponderarmos que esta integração implicaria, via de regra, concertação política entre órgãos metropolitanos e municipais, esta constatação implica em uma vida útil aproximada de 2 anos para eventuais experiências cooperativas, período no qual haveria a necessidade de repactuação política. Considerando que os entraves político-partidários e o jogo de interesses eleitorais são elementos que dificilmente serão superados (ao menos a curto prazo), pode-se afirmar que, para o caso da AMC, a fragilidade da Estrutura Institucional e a ausência de Incentivos Seletivos configuram o

núcleo central de desafios a serem enfrentados para a consecução de uma política integrada de habitação no espaço metropolitano.

Avançando além dos constructos previamente estabelecidos, o estudo de caso também revelou outro elemento que, a despeito de não possuir relação direta, é relevante no aprofundamento das dificuldades. Este elemento refere-se à divergência de posicionamento entre gestores públicos e planos elaborados, nas diversas instâncias. Considerando a importância do plano como elemento (em teoria) norteador da atuação pública, reforça-se a análise crítica de Maricato (2000) e de Villaça (2010), segundo o qual o planejamento urbano no Brasil se limita, via de regra, a atividade intelectual de elaborar planos, fechados em si e desvinculados da ação concreta do Estado. Como resultado marginal, passa-se a impressão que as desigualdades socioespaciais e a carência de infraestruturas decorrem da falta de planejamento, quando na realidade, o processo de elaboração de planos sempre está presente, sendo considerado, ao menos no campo discursivo, como solução magnânima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho envolveu a investigação dos limites à articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, identificando os principais obstáculos à sua consecução. Para tanto, realizou-se um estudo de caso na Área Metropolitana de Curitiba, recorte territorial que engloba os municípios integrantes do núcleo urbano central da RM de Curitiba (PR). Partiu-se da hipótese que, ao mesmo tempo em 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. Ou seja, partiu-se da hipótese que, entre o discurso e a prática, há uma lacuna intransponível dentro dos marcos legal e institucional vigentes.

As análises realizadas, imersas na conjuntura histórico-institucional da Área Metropolitana de Curitiba, corroboram a hipótese estabelecida, revelando como obstáculo central à integração das políticas municipais de habitação a estrutura institucional vigente. Com esta constatação, não se pretende delegar o papel preponderante nas limitações em discussão à fragilidade de atuação da COMEC, órgão de gestão da RM de Curitiba.

Na realidade, percebe-se que os entraves relativos à estrutura institucional têm como origem elementos que extrapolam a escala de intervenção de municípios e estado. O arcabouço nacional da política de habitação no Brasil[229] estruturou-se a partir de uma leitura municipalizada, tendo como lócus de intervenção o território circunscrito dentro dos limites municipais. Esta característica traz limitações substanciais à consecução das políticas de habitação nas áreas metropolitanas, espaços caracterizados pela integração espacial e funcional, interdependência socioeconômica e ambiental e intenso movimento pendular e de migração.

Se considerarmos que mais de metade do déficit habitacional (FJP, 2013) e cerca de 80% das ocupações irregulares do país (IBGE, 2010) se concentram nas áreas

[229] Aqui entendido como a composição da Política, Fundo e Plano Nacional de Habitação, somado ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

metropolitanas, é inquietante constatar a carência de estratégias em nível federal visando a articulação das políticas municipais.

Não se pode negar que a omissão à escala metropolitana e a priorização ao município como unidade de atuação favorece o jogo político que estrutura as relações governamentais no país. Ao analisar as emendas parlamentares criadas individualmente no Congresso Nacional, Rolnik (2009) evidencia este panorama: as emendas constituíram mais de 80% do orçamento executado pelo Ministério das Cidades em 2008, incluindo construção de casas, pavimentação e obras de urbanização e infraestrutura.

Neste contexto, arrisca-se afirmar que a disponibilização de recursos unicamente via municípios, seja a fundo perdido ou sob a forma de emendas parlamentares, cria uma demanda de relações favoráveis entre o governo local e federal, abrindo espaço para o lobby político. Com efeito, políticas de direcionamento de recursos para órgãos metropolitanos ou condicionados à existência de arranjos intermunicipais reduziriam a efetividade desta medida. Outra possível justificativa a (conveniente) omissão da escala metropolitana vincula-se à natureza do PMCMV, direcionado à aceleração da economia brasileira por meio do fomento à construção civil. Diante da celeridade desejada de resultados quantitativos, direcionar recursos para instâncias metropolitanas, historicamente frágeis, dificultaria o conseguimento destes objetivos.

De fato, as escalas de planejamento são construídas socialmente e, como tal, estão permanentemente em debate, sendo objeto de disputa entre agentes que "propõem diferentes escalas e em diferentes escalas se dispõem" (VAINER, 2006), com vistas a conservar seu poder ou transformar o padrão vigente. Destarte, agendas complexas como a metropolitana, que demandam longo prazo de consecução e podem gerar redistribuição do poder entre coalizões políticas, possuem dificuldade de apoio.

Particularmente sobre este aspecto, deve-se destacar a importância do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015). Este diploma legal avança em diversas frentes, apesar de permanecer omisso em relação ao direcionamento de recursos para políticas de corte metropolitano. Os artigos relacionados do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado foram vetados sob a justificativa de prejuízos decorrentes da "cristalização para finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal".

Com base na análise histórica empreendida – tanto em nível nacional como na AMC – fontes de recursos consistentes para viabilização de programas metropolitanos sempre se fizeram presentes nos momentos em que os arranjos de gestão metropolitana adquiriram maior pujança. De forma semelhante, a redução dos recursos significou o enfraquecimento destes órgãos. Advoga-se aqui que a falta de recursos direcionados exclusivamente para os espaços metropolitanos e, mais especificamente, para políticas de corte metropolitano, inviabiliza a articulação das políticas municipais. Em última instância, pode-se afirmar que a legitimação da escala metropolitana nos termos do pacto federativo brasileiro somente é possível se acompanhada de instrumentos financeiros que a permitam negociar diretrizes e prioridades junto aos poderes locais.

A despeito da relevância dos processos de formação de consórcios públicos, o caso estudado evidenciou a dificuldade de estabelecimento desta alternativa para o

campo habitacional. Os consórcios intermunicipais, que naturalmente já enfrentam obstáculos em temáticas de notória e evidente necessidade de integração, confrontam-se com barreiras ainda maiores quando abarcam políticas cujos impactos da desarticulação não são percebidos diretamente pela população, no curto prazo.

Análises quantitativas da performance de políticas habitacionais geralmente se concentram em números absolutos de unidades e processos de regularização fundiária. Dentro desta concepção, pensar a integração das políticas municipais de habitação pode parecer dispensável. A depender da formação e preferências do leitor, este pode julgar o tema da articulação regional de menor importância quando comparado à discussão sobre a dinâmica produtiva, a qualidade da moradia ou o processo de financeirização da política. Contudo, discutir estratégias de viabilização de uma política metropolitana de habitação constitui ação fundamental, sem a qual se arrisca perpetuar o ciclo de reprodução socioespacial da pobreza e utilização da política habitacional como instrumento de produção de unidades precárias e mal localizadas, vedetes de pleitos eleitorais de candidatos em diferentes níveis governamentais.

Paralelamente a esta questão, deve-se salientar a relevância dos demais constructos estabelecidos na pesquisa. A percepção do problema e a identidade regional demonstraram significância dentro do caso estudado. Estes dois elementos constituem pressupostos para uma articulação consistente das políticas municipais, mas por si só não se provaram suficientes para instaurar uma dinâmica de integração. Destarte, pode-se conceituá-los como componentes agregadores, ou seja, essenciais em arranjos cooperativos de longo prazo, mas prescindíveis para os primeiros movimentos de articulação.

Em síntese, o estudo de caso da Área Metropolitana de Curitiba evidenciou um papel decisivo das limitações da estrutura institucional vigente na criação de obstáculos à integração das políticas municipais de habitação, papel este agravado pela inexistência de incentivos seletivos. De forma concomitante, os instrumentos de planejamento não contribuem para superação destes entraves, reforçando a tendência de restrição da atuação no território municipal.

Diante deste cenário, um fator originalmente não contemplado na hipótese adquire protagonismo: a vontade política. Os resultados investigativos evidenciaram as dificuldades de instauração de um ambiente favorável à articulação regional baseado apenas na pactuação política. A despeito de ser desejável uma relação amistosa entre os poderes locais, ela não deve ser contabilizada como elemento fundamental, sob pena de enfraquecimento dos arranjos resultantes. Esta constatação adquire maior relevância quando considerado que a integração das políticas de habitação não apresentará resultados visíveis a curto prazo, demandando instrumentos de sensibilização do poder local que ultrapassem o horizonte eleitoral.

Neste contexto, contraria-se parcialmente o entendimento teórico-conceitual que os fatores políticos podem ser superados mediante o estabelecimento de constructos favoráveis à cooperação intermunicipal entre os chefes do poder executivo municipal (identidade regional). Ao menos no caso da AMC, os resultados obtidos demonstram que esta alternativa carece de aderência à realidade, na qual o jogo de interesses tende a prevalecer.

Outro aspecto relevante a ser ressaltado refere-se à configuração da Área Metropolitana de Curitiba como caso tipificante da realidade dos espaços metropolitanos no Brasil. A análise da trajetória histórica das políticas de habitação e gestão metropolitana demonstraram que o caso da metrópole de Curitiba, apesar da imagem de cidade modelo, possui as contradições clássicas da urbanização excludente que marcou a evolução urbana brasileira ao longo das últimas décadas. Esta constatação permite, ainda que com ressalvas, extrapolar as conclusões obtidas para outros espaços metropolitanos.

Em guisa de conclusão, destaca-se que a principal contribuição deste trabalho repousa sobre a discussão da integração de políticas de habitação, lançando luz sobre os principais obstáculos, fornecendo subsídios para novos estudos, fomentando debates que possam levar a superação destes entraves.

Por fim, é necessário salientar que a pesquisa empírica realizada apresenta restrições decorrentes de sua natureza interpretativista, ou seja, a mesma está fortemente vinculada à avaliação do pesquisador, sua percepção do fenômeno estudado e, ainda que forma tangencial, à sua visão de mundo. Complementarmente, por se utilizar de entrevistas, o estudo esteve sujeito ao ponto de vista dos respondentes, cujo posicionamento político e ideológico, especialmente dos gestores públicos participantes, pode influenciar em suas respostas. Todavia, entende-se que limitações de pesquisa são características intrínsecas à sua própria natureza e estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento de trabalhos futuros.

REFERËNCIAS

ALVES, M. A. da S. Os Limites da Gestão Metropolitana no Brasil e o caso da Região Metropolitana de Campinas. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XII, 2007, Belém-PA. Anais do XII Encontro da ANPUR. Belém: ANPUR, 2007.

AZEVEDO, S. de; MARES GUIA, V. R. dos. Os “dois lados da moeda” nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.

BALBIM, R. N.; BECKER, M. F.; COSTA, M. A.; MATTEO, M. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. Revista Paranaense De Desenvolvimento, Curitiba, n.120, p.149-176, jan./jun. 2011.

BERTOL, L. E.; HOSHINO, T. de Z. P. A Ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários no planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, O. L.; MOURA, R. (ed.). Curitiba: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

BONDUKI, N. Planos locais de habitação: das origens aos dilemas atuais nas Regiões Metropolitanas. In: DENALDI, R. Planejamento habitacional – Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.

CARDOSO, A. L. (org). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
CHARMAZ, K. A construção da teoria fundamentada. Porto Alegre: Artmed, 2009.
DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.
FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.
FIX, M.; PEREIRA, A. L. dos S. Metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional municipal no Brasil. Belo Horizonte, 2013.
GODOI, A. S. Estudo de Caso Qualitativo. In: GODOI, C.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais. São Paulo: Saraiva, 2006
GONÇALVES, R. da R. Política habitacional na federação brasileira: o lugar dos governos Estaduais. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. Anais.... Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Aglomerados subnormais - Censo Demográfico 2010:. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: Ipea, 2013.
KLINK, J. J. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, F. Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.
MACHADO, G. G. Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.
MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes: 2000.
MARICATO, E. Metrópoles desgovernadas. Estudos Avançados, v.25, n.71, Jan./Abr. 2011, pp. 7-22.
MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Ed. Vozes, 2014.
NABUCO, A. L.; BOSSI, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. O papel das secretarias de planejamento no fortalecimento da governança colaborativa metropolitana. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.

NASCIMENTO NETO, P. Resíduos sólidos urbanos: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013.
NASCIMENTO NETO, P. Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos à articulação regional na área metropolitana de Curitiba. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: PUCPR, 2015.
NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. The Metropolitan Dimension of Housing Policy. Mercator, v. 16, 2017.
NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T.; HARDT, C.; SCHUSSEL, Z. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional. Revista de Administração Pública, v. 49, 2015.
ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 31 – 50, Nov. 2009.
ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento Econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? Revista Novos Estudos CEBRAP, n. 89, p. 89 – 109, Março de 2011.
ROYER, L. de O. Financeirização da política habitacional: Limites e perspectivas. Tese. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2009. 194f. São Paulo: USP, 2009.
ROYER, L. de O. Municípios “autárquicos” e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.
SHIMBO, L. Z. Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de Doutorado (Programa de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo (USP), 2010, 361 p.
STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. Handbook of qualitative research. London: Sage, 2005.
VAINER, C. B. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 8, n. 2, nov. 2006, p. 9 – 29.
VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 2010.
YIN, R. K. Case Study Research. Londres: Bookman, 2005.

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A POLÍTICA HABITACIONAL DESENVOLVIDA PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Lucas Piaia Petrocino

Graduando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, lucas.petrocino@usp.br

A Política Habitacional, constituindo-se de provisão, urbanização, regularização fundiária e outras modalidades, possui uma complexa relação de diálogos interfederativos, governança específica e atribuições para cada ente da União, característica do federalismo brasileiro. No território real, da vivência da população, há escalas em que a estrutura de governo incide de maneira indireta e distante, carecendo de governança específica a exemplo da Região Metropolitana de São Paulo. No caso, onde o ente federativo responsável é o Governo do Estado, a lógica dos municípios também afeta diretamente o espaço.

Diversos desafios e tensões na constituição de uma verdadeira governança metropolitana para habitação se constituem principalmente pelo fato dos três entes possuírem responsabilidades sob o território. Questões urbanas, como habitação, são inerentemente metropolitanas pela continuidade das glebas edificadas e da relação com cursos d'água, linhas de transporte e das dinâmicas socioeconômicas e espaciais que transcendem o traçado limite das municipalidades, o que torna a necessidade de devido planejamento metropolitano ainda mais complexo.

Além da questão federativa e da governança metropolitana, é igualmente necessário o estudo do orçamento público e suas leis, importante ferramenta de acesso da população para compreender o direcionamento de recursos, receitas e despesas. Busca-se analisar o orçamento de maneira a relacioná-lo com a questão metropolitana, sob a ótica da espacialização resultante dos recursos orçados. Isso se dá na intenção de encontrar uma correlação direta entre a política habitacional, suas modalidades para cada ente federativo, o resultado material da política no espaço urbano, e os montantes designados para cada função, o que se prova na realidade um grande desafio que coloca sob análise e dúvida a real transparência dos dados públicos.

É possível perceber, como descrito em sequência, um verdadeiro distanciamento entre o planejamento da política e suas modalidades, e o orçamento público, principalmente quando se busca compreender o recorte destacado - a Região Metropolitana de São Paulo – pois não há territorialização no orçamento. É necessário portanto analisar dados orçamentários do Governo do Estado e de Municípios da Região, seus valores, a proporção destinada à política habitacional, seus programas, e os órgãos da gestão estadual e municipal responsáveis pela implementação desse orçamento, como Secretaria Estadual de Habitação e seus braços operativos - a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e a Agência Paulista de Habitação Social (Casa Paulista), além dos órgãos correspondentes na esfera municipal.

Entre as reflexões, parte delas consiste em analisar a sequência histórica do montante orçado em políticas públicas habitacionais, ao longo do recorte histórico de 2000-2014, observando o orçamento do Governo do Estado e de três municípios da Região Metropolitana de São Paulo que servem como estudo de caso, sendo eles Guarulhos, São Bernardo e São Paulo. Analisa-se a correspondência entre as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e a implementação de programas habitacionais ativos, e também se analisa a transparência com que os municípios da RMSP disponibilizam suas leis orçamentárias em plataforma virtual.

GOVERNANÇA DE HABITAÇÃO NO PAÍS, FEDERALISMO

Primeiramente, é necessário entender as competências dos entes federados e a dimensão de sua atuação, a escala, a governança, objetivos, e também deficiências. Produção de moradias, no caso, é uma das atribuições constitucionais concorrentes aos três entes dadas pela Constituição Federal de 1988. O uso do solo no entanto, é uma competência municipal. Mesmo existindo órgãos especializados em planejamento e em apoiar municípios da região metropolitana na qualificação e caracterização do planejamento, este é feito de maneira praticamente isolada de município em município. Porém, se percebe justamente a necessidade do oposto. A questão urbana exige uma atuação metropolitana, com a participação essencial das municipalidades, indo além de sua autonomia constitucional.

Todo o diagnóstico do urbano indica um espraiamento das problemáticas além dos limites municipais, e aponta a questão metropolitana como marco definitivo do processo de inserção do país no capitalismo contemporâneo, possuindo também normas e regras programáticas em nível federal incorporando o metropolitano. Fato é, que na administração municipal, delineada pelo Decreto-Lei 200 de 1967, cujo orçamento ainda regido pela Lei 4.320/1964, *"o quadro institucional ainda é o da restrição da atuação aos estritos limites municipais, com todas as competências e obrigações advindas com a Constituição de 1988, no âmbito de um municipalismo autárquico"* (DANIEL, 2001 apud ROYER, 2012)

A política habitacional envolve externalidades que muitas vezes extrapolam os limites dos municípios, como a questão ambiental e a mobilidade urbana. Assim, apesar da atribuição do uso e ocupação do solo ser da competência dos municípios, é inegável que a gestão da política habitacional exige um olhar mais amplo sobre a gestão do espaço, que não fica limitado com os limites políticos das fronteiras federativas.

A questão fundiária no espaço, por exemplo, não consegue ser regulada apenas nos limites dos territórios municipais. Do mesmo modo que o mercado imobiliário não respeita os limites entre os municípios na formação do preço das unidades habitacionais, a gestão política do espaço demanda uma intervenção a partir de outras estruturas de governança (ROYER, 2012).

Segundo Royer,

> "Não há, portanto como compreender a dinâmica habitacional, de mobilidade urbana, sem olhar para todo o conjunto da metrópole. Os limites municipais de há muito não são suficientes como lócus territorial das políticas públicas, pois o fato urbano é metropolitano não municipal. Dessa forma os conflitos e problemas existentes nesse tecido urbano não tem como serem equacionados e resolvidos no âmbito municipal".

DESAFIOS E TENSÕES DA GOVERNANÇA METROPOLITANA PARA HABITAÇÃO

A importância da formatação de uma esfera institucional estadual para fomentar e promover instrumentos específicos de gestão, de sistemas de planejamento metropolitanos, parece se impor à atual realidade e problemática metropolitana. A estrutura de planejamento conduzida pelo estado supriria lacunas estruturais no pacto federativo entre estados e municípios. No entanto, como apresenta Villaça *"caso o*

planejamento metropolitano fosse para valer, a entidade metropolitana por ele responsável deteria um poder político que ofuscaria o do próprio governador do Estado. Isso seria politicamente inimaginável" (VILLAÇA, 2012)

As características do federalismo brasileiro e as competências municipais que se estabeleceram depois da constituição de 1988 trazem ainda mais profundidade para o debate sobre a governança das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no país. A governança metropolitana requer sistemas e instrumentos de planejamento conduzidos pelo governo estadual. Porém a associação voluntária dos municípios envolvidos e o pacto político construído a partir dessa associação voluntária é fundamental.

Klink, Denaldi e Souza (2010), ao buscar analisar os arranjos de governança e a questão metropolitana, detectaram os consórcios públicos e regiões metropolitanas institucionalizadas por lei (tanto lei federal, como lei estadual) como apenas dois instrumentos em uma serie de arranjos colaborativos mais complexos, podendo se articular com as diferentes instancias de governo, ou englobando atores não governamentais.

A cooperação fomentada por um planejamento participativo das políticas em regiões metropolitanas também pode se dar por um grupo paritário de representantes de cada cidade e seriam considerados um avanço da União na promoção de uma governança regional, de diversos atores destes três entes, entre eles a Caixa Econômica Federal. Além de consórcios públicos, podem haver consórcios de direito privado, acordos e convênios intermunicipais e também com presença de estados e/ou união, contratos de gestão, financiamentos e repasse de recursos voluntários, região metropolitana (regulamentada de acordo com as constituições estaduais), comitê de bacias, câmaras setoriais, conselhos, fundos e fóruns setoriais, grupos gestores setorial, agências de desenvolvimento econômico.

Afirma-se que o valor bruto da riqueza da indústria e dos serviços no Brasil é gerado nas regiões metropolitanas. Segundo o IBGE, 88,2% dos domicílios em aglomerados subnormais estavam em regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes, e *"apenas 11,8% destes domicílios estavam em municípios isolados ou em regiões metropolitanas com menos de 1 milhão de habitantes*" (IBGE, 2010, p. 40). Desta forma, o próprio IBGE estabeleceu as regiões metropolitanas como uma unidade privilegiada de análise.

Planejamento metropolitano de uso e ocupação do solo, com equipes técnicas que fizessem a interlocução entre os municípios e pudessem fortalecer as equipes municipais para a construção de um pacto intermunicipal, poderia ser um caminho muito bom para auxiliar os executivos locais a evitar a dispersão e no território dos recursos destinados à construção de unidades habitacionais. A pactuação local e regional auxilia também na negociação junto a empreendedores privados, buscando garantir economia de escala e o atendimento às reais necessidades habitacionais dos municípios e da região.

A ausência de atuação coordenada faz os municípios adotarem posturas centradas neles mesmos, faltando diálogo. A decisão do ente público quanto a deficiências habitacionais relacionadas a reassentamentos de famílias em área de risco, áreas ambientalmente frágeis e outras, ao optar por tratar a questão somente com

programas indenizatórios em dinheiro, ignora a dinâmica metropolitana e o funcionamento dos mercados formais e informais de habitação em ampla escala no território.

ORÇAMENTO PÚBLICO E A SUA RELAÇÃO COM O ESPAÇO CONSTRUÍDO

A análise orçamentária realizada para efeitos de comparação com a governança que rege a política habitacional na Região Metropolitana de São Paulo, apresentado faz referência a uma pesquisa de iniciação científica, resultando em revisão bibliográfica e análise dos principais dados demográficos e socioeconômicos da RMSP, e também se refere à continuidade da pesquisa desenvolvida em artigo posterior. O enfoque se deu por meio da análise da execução orçamentária, ano a ano, a origem e captação desses recursos e resultados dessa aplicação.

A metodologia consiste em exemplificar com análises orçamentárias e gráficos que indicam a evolução da destinação de recursos para Habitação, em função, subfunção e programa, nas rubricas orçamentárias, podendo observar por exemplo a própria evolução de programas habitacionais ao longo do recorte histórico. Realizou-se análise de execução orçamentária dos três municípios mais ricos da Região, como mencionado São Paulo, São Bernardo e Guarulhos, os mais populosos, e os que possuem mais informações disponíveis em plataformas virtuais, leis orçamentárias completas com todos os anexos necessários, além do próprio Estado de São Paulo.

Buscou-se entender como se constitui o funcionamento e estruturação da alocação de recursos, analisar a sequência histórica destes valores e compreender a estruturação financeira das políticas públicas habitacionais, sob a institucionalidade da Secretaria Estadual de Habitação. Foram realizadas entrevistas com funcionários dos respectivos braços operativos da Secretaria, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo e da Agência Paulista de Habitação Social, além de análise do Plano Estadual de Habitação, do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista, e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Para se averiguar a transparência das leis orçamentárias em ambos entes federativos, desenvolveu-se uma série de diagramas, neste tema para todos os 39 municípios da RMSP, onde é possível observar diretamente quais leis estão disponíveis em determinados anos virtualmente, alguns exemplos representados a seguir.

	- Disponível para Download e consta no Anexo 2 do relatório parcial
	- Não disponível para Download ou não encontrado, não consta no Anexo 2 do relatório
	- Não é mencionado na lei, portanto não compõe os anexos
X	- Anexo tem característica particular

Município: Guarulhos

	PPA:	Anexos	LDO:	Anexo 1	Anexo 2	Anexo 3	LOA:	Anexos
2000								
2001								
2002								
2003								
2004								
2005								
2006				A				
2007								
2008								
2009								
2010								
2011								
2012								
2013								
2014								

Dados compilados pelo autor, leis orçamentárias

Município: Santana de Parnaíba

	PPA:	Anexos	LDO:	Anexo 1	Anexo 2	Anexo 3	LOA:	Anexos
2000								
2001								
2002								
2003								
2004								
2005								
2006								
2007								
2008								
2009								
2010								
2011								
2012								
2013								
2014								

Dados compilados pelo autor, leis orçamentárias

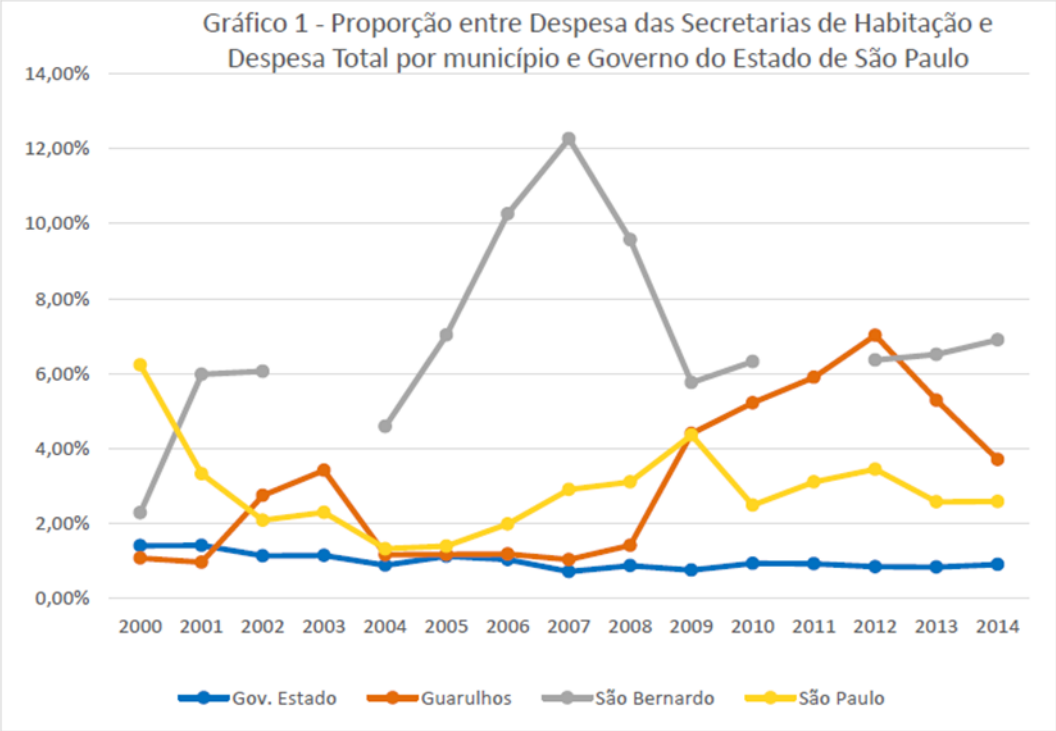
Ao estudar o orçamento do Governo do Estado, observa-se que possui as diretrizes e programas bem planejados e alinhados com os grandes conceitos de diminuição da precariedade, além de possuir um orçamento de grande arrecadação. Pela revisão bibliográfica e entrevistas feitas, também observa-se a dificuldade do Estado de realizar processos participativos com os beneficiários e de atuação em escala metropolitana muitas vezes, segundo entrevistas feitas junto a órgãos estaduais, devido a legislação municipal.

Pode-se identificar como um dos problemas dessa articulação a falta transparência dos entes federativos em relação à dados e leis orçamentárias. Outro é o montante real destinado à política habitacional, bastante estagnado em níveis reduzidos no âmbito do Estado de São Paulo, entre 0,7 e 1,4% do orçamento total, como se observa a seguir. Observa-se a escolha por linhas e modalidades de política habitacional que centralizam-se majoritariamente na produção de unidades. Há ainda uma grande dificuldade prática de ter acesso a dados que indicam valores de obras, e mais ainda ao tentar relacioná-las com as leis orçamentárias.

Levanta-se hipóteses em cada um dos temas, como a ausência de infraestrutura digital e institucionalidade em pequenos e médios municípios da RMSP; a baixa priorização que o Governo do Estado direciona seus recursos para habitação, priorizando modelagens que ainda não demonstram atingir o déficit habitacional (tais como Parcerias Público Privadas) em oposição à urbanização e melhorias habitacionais; e a desconexão entre órgãos estatais responsáveis por orçamento e por gerência de projetos.

Ao estudar o orçamento do Governo do Estado, observa-se que possui as diretrizes e programas planejados e alinhados com os grandes conceitos de diminuição da precariedade, além de possuir um orçamento de grande arrecadação. Pela revisão bibliográfica e entrevistas feitas, também se observa a dificuldade do Estado de realizar processos participativos com os beneficiários e de atuação em escala metropolitana muitas vezes devido a legislação municipal. Fica clara a importância de iniciativas como os Fóruns do PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado), cujo objetivo é a construção do debate sobre planejamento e governança metropolitanas e instrumentos para sua viabilização, possuindo a intenção de conectar os temas da política habitacional junto com a ambiental, visando a interlocução entre CDHU, COHAB (que trabalha em âmbito metropolitano) e secretarias de habitação de cada um dos 39 municípios da Região Metropolitana.

A análise de dados orçamentários traz reflexões interessantes. Dados sobre montantes comparados, por exemplo, indicam que o município de São Bernardo no ano de 2007 fixou a despesa no orçamento em um ápice de 12,26% para Habitação, e mesmo em outros anos a proporção foi maior do que outros municípios. Encontra-se uma convergência proporcional entre São Paulo, Guarulhos e Governo do Estado no ano de 2005, com valores próximos, não ultrapassando 1,40%, seguindo a correção pelo índice IPCA. São Bernardo experienciou nos anos seguintes um Orçamento Participativo com profundas implicações, como se vê na imagem a seguir. Dados assim indicam a relevância da pesquisa para análises comparativas e proposições novas.



Dados compilados pelo autor, leis orçamentárias

R$1,00	Gov. Estado	Guarulhos	São Bernardo	São Paulo
2000	1,41%	1,08%	2,29%	6,23%
2001	1,42%	0,97%	5,98%	3,33%
2002	1,14%	2,75%	6,06%	2,09%
2003	1,15%	3,42%	Não disponível	2,30%
2004	0,89%	1,17%	4,59%	1,33%
2005	1,13%	1,18%	7,03%	1,40%
2006	1,04%	1,19%	10,26%	1,99%
2007	0,72%	1,04%	12,26%	2,91%
2008	0,88%	1,42%	9,57%	3,11%
2009	0,76%	4,40%	5,76%	4,36%
2010	0,94%	5,22%	6,32%	2,49%
2011	0,93%	5,90%	Não disponível	3,11%
2012	0,85%	7,02%	6,36%	3,45%
2013	0,83%	5,29%	6,51%	2,58%
2014	0,91%	3,71%	6,90%	2,59%

Dados compilados pelo autor, leis orçamentárias

Sabe-se o processo orçamentário nacional obriga uma organização semelhante dos orçamentos nos três níveis da União. Mudanças organizacionais nos diversos entes no entanto, modificaram as rubricas orçamentárias, até chegarem na estrutura Função, Subfunção, Programa e Ação para despesas com as rubricas mais recentes, de onde

foi possível fazer a seleção de estudo sobre programas relacionados à chamada Subfunção 482-Habitação Urbana, que também demonstraram modificações.

DIÁLOGO ENTRE CDHU, SEH E CASA PAULISTA - ENTREVISTA CDHU

Em diálogo com funcionárias da CDHU, compreende-se que nas regiões metropolitanas, desde 2000 aproximadamente não ocorre uma seleção de municípios para receber investimentos em habitação. A atuação é feita sob grandes projetos que conectam áreas e diferentes problemáticas. Então é direcionado aos projetos urbanos, tanto do Governo do Estado quanto projetos urbanos municipais. Alguns exemplos de cidades que receberam ajuda foram Carapicuíba, Biritiba, Salesópolis.

No interior do Estado a lógica muda. Tudo começa com um pleito do município, que solicita auxílio, se avalia a demanda, e se atende por meio de construção de unidades habitacionais. Não é a prática da Região Metropolitana, que entra por projetos regionais do próprio Estado, relacionados a mananciais, rodoanel, linhas da CPTM, mobilidade, metrô, saneamento, parques e várzeas, grandes núcleos de favelas como Paraisópolis. Houveram parcerias com a Prefeitura de São Paulo para Heliópolis, por exemplo. Outro exemplo de atuação da CDHU foi o apoio do Estado para as contrapartidas que o município de Carapicuíba tinha de fornecer para receber recursos do PAC.

O foco da atuação, de acordo com as entrevistas realizadas, estaria nas ações de urbanização de favelas de assentamento a pedido dos municípios, não na provisão. Na Região Metropolitana, São Bernardo foi apoiado pelo Governo do Estado em projetos específicos de urbanização de favelas, por exemplo.

Importante ressaltar que a Região Metropolitana de São Paulo traz consigo alguns dos problemas mais graves em termos de déficit habitacional no país. Mesmo sendo este um conceito em disputa, a gravidade da situação é bastante concreta. O conceito bastante difundido no meio acadêmico, proveniente da Fundação João Pinheiro, relaciona déficit com moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014). Ou seja, abrange a questão do ponto de vista de reposição de estoque e, reforma da unidade para torná-la um novo espaço habitável; também observa o aspecto do incremento de estoque, construção de mais unidades para atuar sobre o crescimento demográfico e coabitação.

Já o conceito de inadequação fundiária se baseia no sentido da propriedade da moradia, mas não do terreno, como ocorre em grande parte nas favelas. (PASTERNAK, 2007). Outros problemas que afligem nossa metrópole são a falta de interligação em rede na infraestrutura de saneamento, o grande espraiamento do espaço urbano para as periferias deixando grandes vazios entre o centro e as glebas habitadas mais precarizadas e falta ou sobrecarga da infraestrutura de transporte que faça essa conexão em direção ao centro mantenedor dos postos de trabalho.

De acordo com os índices elaborados no Encontro Regional do Plano Estadual de Habitação do Governo do Estado – 2011 a 2023, documento apresentado adiante, o Déficit Ampliado habitacional na Região Metropolitana de São Paulo se encontrava em

12,4% - 720 mil unidades familiares. Destes, 3% são construções de madeira precárias, correspondentes a 172 mil unidades; 2,5% estão em área de risco e 11,6% tem espaço insuficiente. A RMSP possui 16 municípios com precariedade habitacional grave e intensa atividade econômica e crescimento populacional, correspondentes a 87,9% dos municípios, e 15 municípios com precariedade habitacional grave, baixa atividade econômica e baixo crescimento populacional, correspondente a 6,6%. Sobre o território, a Região possui 19,5% de áreas adequadas, sendo 3,45% de áreas com Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS, determinadas pelo Plano Diretor Estratégico nos municípios, priorizando a construção de habitação de interesse social); 58,7% do território de áreas com restrições - áreas de mananciais, áreas de conservação (parques) e áreas com restrições da aptidão física (geomorfologia).

A RMSP abrange uma área de 8.047 km², subdividida nos 39 municípios, 5 sub-regiões, 127 distritos e 541 Unidades de Informações Territorializadas – UITs - uma população de 19.683.975 habitantes (em 2010), com um PIB (em 2012) de R$786,50 bilhões. A área urbanizada contínua ultrapassa 2 mil km², cerca de 221 mil quarteirões. Um em cada 10 brasileiros reside na RMSP, e a cada hora, a Região ganha 30 novos habitantes. Principal polo econômico do País, a RMSP oferece um leque diversificado de oportunidades geradoras de empregos, o que resulta na maior concentração populacional brasileira, segundo dados oficiais do Governo do Estado (PASTERNAK, 2007).

Percebe-se a centralidade da problemática metropolitana, retomando ainda a questão do déficit habitacional, que pode ser medido sob alguns aspectos. O Déficit Básico é calculado em 343.160 unidades, sendo 6,21% em habitações improvisadas, 6,81% em habitações consideradas rústicas, 7,15% de unidades em déficit/em falta, e a grande maioria, com 86,98%, seria o déficit marcado por coabitação, na RMSP (PASTERNAK, 2007). As informações nesse sentido são essenciais para se compreender o cenário onde a política pública irá incidir, e só são possíveis de serem obtidas graças ao esforço de diversos pesquisadores.

O Observatório das Metrópoles, por exemplo, grupo que estuda as questões socioeconômicas e físico-territoriais de diversas metrópoles do país desde os anos 80, trabalha em rede e procura expandir contatos com diversas universidades e laboratórios em todas as cinco grandes regiões do país. Interessante comparar os dados estatísticos trazidos por esse levantamento sobre a RMSP, complementares aos apresentados, onde se indica uma porcentagem de 7,21% de domicílios urbanos inadequados em sua situação fundiária, comparados com o total de domicílios urbanos. Na mesma comparação, 12,26% se tratam de domicílios com adensamento excessivo, 1,25% de domicílios sem banheiro, e 11,90% carentes de infraestrutura. Os Programas Habitacionais da CDHU são bastante limitados no quesito de alcance territorial, pois ficam subordinados à decisões políticas, tanto em localidade, quanto em qualidade e processos envolvidos.

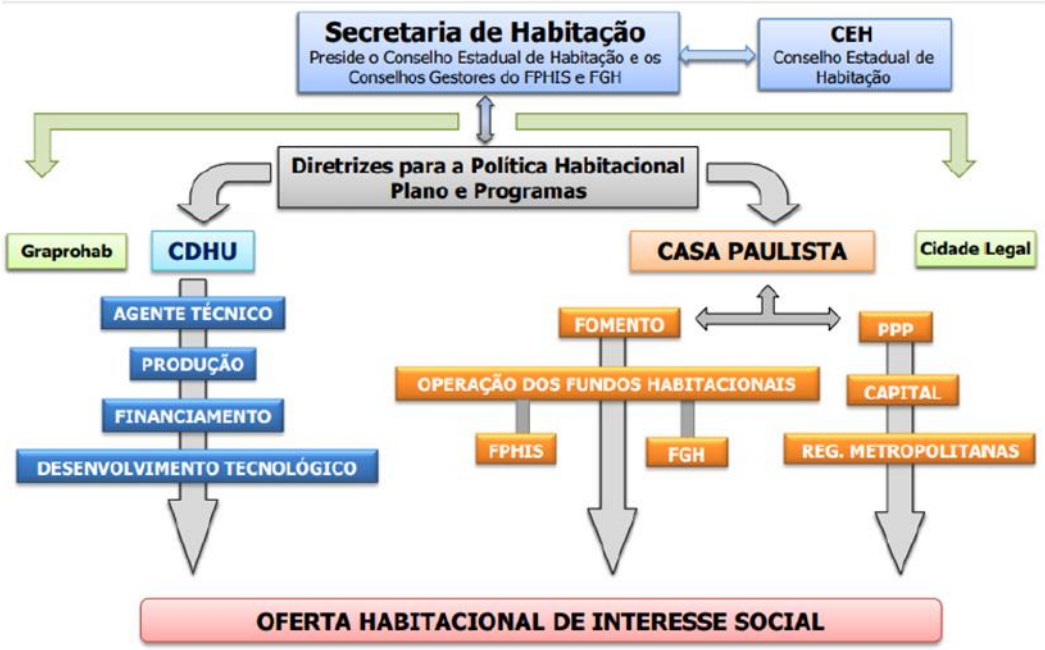
A questão da falta de governança metropolitana, de uma escala de governo deste não-declarado ente federativo, é base para discussão há muitos anos, baseada principalmente no que seria o papel do Estado, visto que a não existência dessa escala de governo metropolitana no Direito faz com que seja um problema de caráter político. A discussão se justifica ao observar a trajetória histórica do debate. O período da

ditadura militar, por exemplo, foi o momento do surgimento desta questão. Em 1973 se cria um grupo de trabalho para desenvolver o primeiro programa nacional de desenvolvimento urbano, que determinava quais seriam as Regiões Metropolitanas, fruto da Lei Complementar nº 14 deste ano. "*Essas regiões eram objeto de um conjunto específico de programas e projetos, o que lhes garantiam a cobertura de políticas públicas específicas"* (ANDRADE, 2007).

Tinham desde o início a função de tratar das áreas de saneamento ambiental, transporte, uso do solo e aproveitamento de recursos hídricos. A autoridade do governo militar sob a política urbana de forma centralizada, interferindo na competência dos estados federados, instituiu um modelo único de gestão independentemente de suas peculiaridades.

Cria-se, portanto, um estigma sob a questão, mesmo que derive para um sentido equivocado, de perda de autonomia dos entes federados existentes se se ousar institucionalizar uma governança metropolitana efetiva. Há possibilidade de avanços qualitativos, se estruturada de forma a de fato delinear em um amplo debate a função de garantir a interligação dos programas que afetam temas metropolitanos. Há a importância de um elemento gerenciador que não significa a perda de autonomia do agente eleito, apenas a garantia do reconhecimento das limitações existentes. Este trabalho, portanto, vai no sentido de discutir as estruturas existentes, reconhecer seu papel, mas também seus limites, na busca da integração da política habitacional, reafirmando seu caráter metropolitano. Para compreender-se onde a conexão pode ser feita, é necessário observar a seguir a estrutura e os programas existentes.

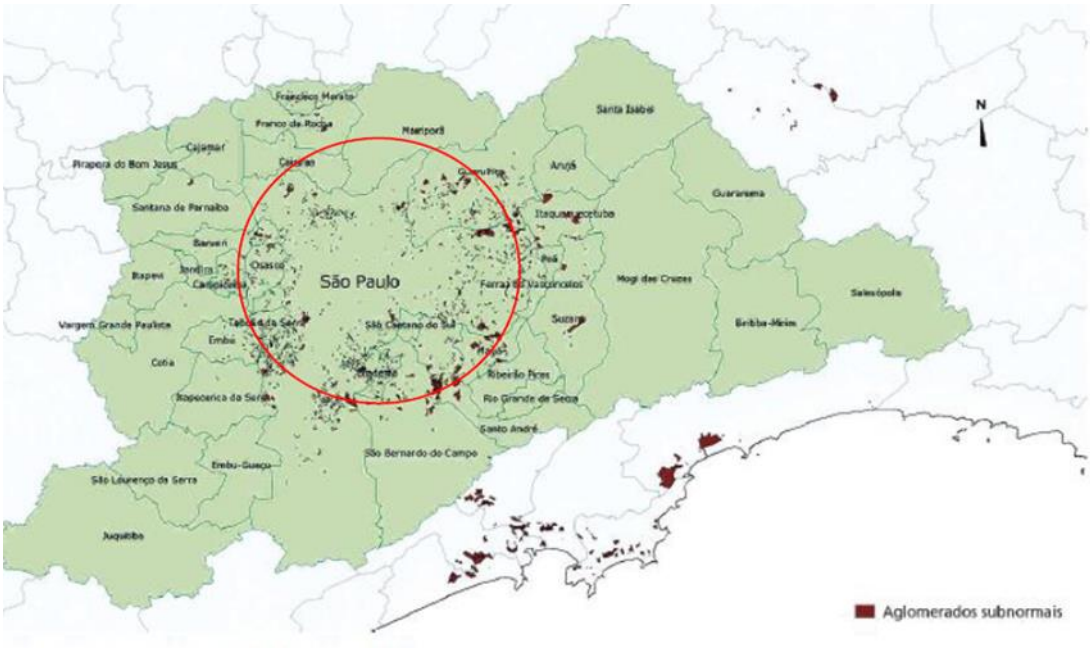
ESTRUTURA DA POLÍTICA HABITACIONAL DO ESTADO



Secretaria Estadual de Habitação

Ao se observar o organograma da Secretaria Estadual de Habitação, identifica-se que a Secretaria ramifica em dois principais braços operativos: a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), responsável pela execução das políticas

habitacionais e contratações, produção de novas unidades, urbanização de favelas, e a Casa Paulista, que gerencia fundos específicos direcionados à habitação. Entre eles, destacam-se o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS, que será o receptor dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, bem como o Fundo Garantidor de Habitação, destinado à garantia do crédito habitacional, como descritos na figura a seguir. É importante analisar como estes órgãos dialogam com outros setores do Governo e visualizar as áreas mais precarizadas, como será analisado mais à diante. Percebe-se a presença das PPPs nas Regiões Metropolitanas com bastante relevância, indicando prioridades. Neste mapa a seguir, está demonstrado as áreas de maior vulnerabilidade:



Mapa de Distribuição espacial de aglomerados subnormais - editado. IPEA, 2016

Observa-se um “anel” ou “coroa” de precariedade. A espacialização do anel indica a necessidade de articulação metropolitana entre diversos agentes, trabalhando em rede e ao lado do poder público. Essa forma de distribuição dos assentamentos precários a princípio não tem relação direta com os limites municipais, mas sim com a proximidade de eixos, vias que conectam com o centro expandido da cidade de São Paulo, na qual se localizam as oportunidades de emprego e serviços especializados.

No viés de enfrentamento a esse déficit, a política habitacional como um todo ganha um outro peso após a deflagração do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários, já mencionado, em 2007. O Governo Federal assume papel central no investimento em grande escala de obras de infraestrutura, contribuindo com somas sem paralelo para financiar as operações, retomando a intervenção no tema que havia se perdido após a democratização, agora com postura diferente, compreendendo o espaço e o caráter social dos procedimentos.

O Programa Minha Casa Minha Vida, outro programa do Governo Federal, lançado em 2009, se torna o carro-chefe da política habitacional, porém repetindo alguns equívocos da política desenvolvimentista do Banco Nacional de Habitação no período militar, como a produção em massa de unidades com pouca integração com a

cidade ou com qualquer outro programa (DA SILVA, 2018). Sendo apenas uma iniciativa das muitas descritas no Plano Nacional de Habitação, o PMCMV se torna uma centralidade em si mesmo.

Como observação, verifica-se que com o tempo o PAC acaba cambiando de foco, da urbanização de favelas para obras mais rentáveis ou mais viáveis para as construtoras, não necessariamente em áreas precárias.

No âmbito do Governo do Estado, é importante observar que a agenda da Urbanização de Favelas se tornou pauta para política de forma "reativa". A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), criada em 1949 sob outra nomenclatura, não adotaria a pauta até que a precariedade nas condições de habitabilidade já tivessem se consolidado, e isso indica o caráter da política que seria desenvolvida a seguir, qual solução seria buscada, muito de forma passiva, à luz do Governo Federal. No PAC – UAP (Urbanização de Assentamentos Precários), o investimento foi da ordem de R$ 30 bilhões do Governo Federal, beneficiando 575 mil famílias. Ao mesmo tempo, não teve como objetivo o desenvolvimento de articulações regionais, tendo sido sempre muito verticalizado (DA SILVA, 2018).

É necessário listar as iniciativas vinculadas ao PAC para Urbanização de Favelas: Programa de Habitação de Interesse Social (HIS), Programa de Atendimento Habitacional por meio do Poder Público (Pró-Moradia), Programa Prioritário de Investimento (PPI-PAC) e o já referido Programa de Urbanização de Assentamentos Precários. O Estado de São Paulo, dentro destes programas, firmou 23 contratos, com 91.994 famílias que foram beneficiadas, um repasse de R$ 1.103.178.567,36, uma contrapartida de R$ 1.446.864.507,41, resultando em um total de Investimento de R$ 2.550.043.074,77. Dos 23 contratos firmados, 4 obras físicas foram concluídas, 8 estão em andamento normal, 6 estão atrasadas, 2 paralisadas e 3 totalmente concluídas, um total de 13,04% de conclusão (DA SILVA, 2018)

Na política habitacional do Governo do Estado, vários programas foram criados entre 2001 e 2008 em termos de política urbana e rural, como indica o material institucional da CDHU (2016). Alguns deles são o Programa de Atuação em Favelas e Áreas de Risco (PLAR), Programa de Atuação em Cortiços (COR), Programa Autoconstrução (PLAC) e o Programa Mutirão Associativo (PLMUT). Em anos subsequentes, outros programas foram sendo criados, como o Programa Parceria com Associações Cooperativas (PAC). Sobre os resultados dos referidos programas, a seguinte Tabela diz a quantidade de unidades produzidas em cada um, mas o diálogo com os profissionais tendem a apontar estes programas como subutilizados, descartáveis, focando hoje em dia muito mais na PPP.

PROGRAMAS	Nº de UHs	Período de entregas
Programa de Atuação em Favelas e Áreas de Risco (PLAR)	10.254	2003-2006
Programa de Atuação em Cortiços (COR)	1.928	2002-2014
Programa Autoconstrução (PLAC)	15.349	2003-2006
Programa Mutirão Associativo (PLMUT)	9.337	2003-2006
Programa Parceria Associações Cooperativas (PAC)	12.637	2007-2015

Programas do Governo do Estado (DA SILVA, 2018)

CONCLUSÃO

Ao analisar a série histórica de investimentos por linha programática, percebe-se que as despesas com habitação urbana nos municípios não vão além de 6% da

despesa total, algo confirmado pelas entrevistas realizadas, reiterando a necessidade de política urbana integrada entre municípios, Estado e União. A conclusão é relevante por materializar críticas históricas e ser possível analisá-las para propor soluções. Observa-se também que não há qualquer conexão formal entre orçamento e espaço construído. Não é possível verificar o que este orçamento resultou em termos de política concreta no espaço, não há correlação expressa. Informações sobre espacialização são indicadas para existir em relatórios de gestão, mas ficam restritos a arquivos internos dos órgãos, de grande dificuldade de acesso. Não é possível entender como foi pensada a política, ao analisar o orçamento, principalmente no recorte da Região Metropolitana que não aparece destacada no orçamento e também não há territorialização na destinação dos montantes.

A ausência de transparência no orçamento e a ausência de menção à Região Metropolitana dialoga diretamente com a questão da ineficiência em que a política habitacional é realizada nessa escala, visto que não há uma governança metropolitana estruturada até o momento. Boas experiências já existem, consórcios, grupos que envolvem representantes de diversos municípios, mas permanece dependente da vontade política do Governo do Estado. É necessário se obter força política, estruturar a governança participativa, pensar a política habitacional dialogando com meio ambiente, transporte, infraestrutura e emprego, de maneira integrada.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Ilza de Araújo e CLEMENTINO, Maria do Livramento in: QUEIROZ, Luiz César de. As Metrópoles e a questão social brasileira. 2007. Rio de Janeiro – RJ.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (Orgs.) Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. São Paulo: FUNDAP: FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

DA SILVA, Pollyanna Helena. Urbanização de Favelas na Agenda de Governo do Estado de São Paulo. (Mestrado). 2018. São Paulo – SP.

DANIEL, Celso. “Autonomia municipal e as relações com os estados e a União”. In HOFMEISTER, W; CARNEIRO, J.M.B. (orgs.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Citado por ABRUCIO, F.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In KLINK, J. (org.) Governança das Metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. Vancouver; Rio de Janeiro; Belo Horizonte: The University of British Columbia; Observatório das metrópoles; PUC, 2010.

DENIZO, Valentina. O foco do problema habitacional na RMSP e sua repercussão para a formulação da política metropolitana de habitação. Florianópolis: maio de 2009.

EMPLASA, SECRETARIA DO ESTADO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Por dentro da região metropolitana de São Paulo. São Paulo: junho de 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Belo Horizonte: 2014.
PASTERNAK, Suzana in: QUEIROZ, Luiz César de. As Metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: 2007.
PETROCINO, Lucas Piaia. Execução orçamentária de programas habitacionais desenvolvidos pelo Governo do Estado de São Paulo na Região Metropolitana de São Paulo. (Iniciação Científica). São Paulo: 2016
RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos/ Cepal: maio de 2001.
ROSSI, Mônica Terezinha Bartié. Habitação social e gestão associativa – avaliação dos programas promovidos pelo Governo do Estado de São Paulo no período 1990 a 2008. Dissertação (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2012
ROYER, Luciana de O. Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de são Paulo, CDHU. Política habitacional no Estado de São Paulo. Dissertação (mestrado) – faculdade de arquitetura e urbanismo, Universidade de são Paulo. São Paulo: 2002.
ROYER, Luciana de O. Municípios “Autárquicos” e Região Metropolitana: A questão habitacional e os limites administrativos. In. FURTADO, Bernardo A. Território Metropolitano, Políticas Municipais: Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.
SECRETARIA DE HABITAÇÃO, GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, CDHU. Plano Estadual de Habitação de São Paulo PEDH-SP 2011 – 2023: Documento final. São Paulo: dezembro de 2012.
VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012, p.235.