

MINHA CASA... E A CIDADE?

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM SEIS ESTADOS BRASILEIROS

ORGANIZADORES:

Caio Santo Amore

Lúcia Zanin Shimbo

Maria Beatriz Cruz Rufino



colecção
METRÓPOLES
TESES & DISSERTAÇÕES



**Observatório
das Metrôpoles**
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

Minha Casa... E a Cidade?

Caio Santo Amore
Lúcia Zanin Shimbo
Maria Beatriz Cruz Rufino
(Organizadores)

Minha Casa... E a Cidade?
Avaliação do Programa
Minha Casa Minha Vida
em seis estados Brasileiros

LETRAPITAL

Copyright© Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo
e Maria Beatriz Cruz Rufino (Organizadores), 2015

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.

Nenhuma parte deste livro, sem a autorização prévia por escrito dos organizadores, poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados.

EDITOR: João Baptista Pinto

CAPA: Thais Nassif

PROJETO GRÁFICO: Rian Narcizo Mariano

REVISÃO: Alícia Toffani (cap. 1, 2 e 3),
Pedro Bastos (cap. 4 e 7),
Marcia Regina Choueri (cap. 5),
Maria do Céu Vieira (cap. 6),
Eva Celia Barbosa (cap. 10),
Mariana Pires (cap. 14).

Demais capítulos foram revisados pelos autores.

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

M62

Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros / organização Caio Santo Amore , Lúcia Zanin Shimbo , Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

428 p. : il. ; 23 cm.

ISBN 9788577853779

1. Política urbana - Brasil. 2. Planejamento urbano - Brasil. 3. Comunidade urbana - Desenvolvimento. I. Amore, Caio Santo. II. Shimbo, Lúcia Zanin . III. Rufino, Maria Beatriz Cruz

15-22630

CDD: 307.760981

CDU: 316.334.56(81)

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5ª andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ
Tel/Fax 55-21-3938-1950
www.observatoriodasmetrosoles.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 2224-7071 / 2215-3781
letracapital@letracapital.com.br

Sumário

Parte 1: Questões comuns, métodos e eixos de análise da rede cidade e moradia

Capítulo 1 - “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes..... 11

Caio Santo Amore

Capítulo 2 - Métodos e escalas de análise 29

Lúcia Zanin Shimbo

Capítulo 3 - Um olhar sobre a produção do PMCMV
a partir de eixos analíticos 51

Maria Beatriz Cruz Rufino

Parte 2: Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros

Capítulo 4 - A implementação do Programa Minha Casa
Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro:
agentes, processos e contradições..... 73

Adauto Lucio Cardoso; Irene de Queiroz e Mello; Samuel Thomas Jaenisch

Capítulo 5 - A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista:
habitação de interesse social ou negócio imobiliário? 103

Maria Beatriz Cruz Rufino, Danielle Cavancanti Klintowitz,

Natasha Mincof Menegon, Margareth Matiko Uemura,

Ana Cristina Ferreira, Carolina Frignani e Filipe Barreto

Capítulo 6 - Inserção urbana e segregação espacial:
análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza..... 131

Renato Pequeno; Sara Vieira Rosa

Capítulo 7 - É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV	165
<i>Luciana da Silva Andrade</i>	
Capítulo 8 - Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	195
<i>Denise Morado Nascimento, Heloisa Soares de Moura Costa, Jupira Gomes de Mendonça, Marcela Silviano Brandão Lopes, Rosamônica da Fonseca Lamounier, Thais Mariano Nassif Salomão e André Costa Braga Soares</i>	
Capítulo 9 - Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV	229
<i>João Marcos de Almeida Lopes e Lúcia Zanin Shimbo</i>	
Capítulo 10 - Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo	255
<i>Rosângela Dias Oliveira da Paz, Carola Carbajal Arregui, Maria de Lourdes da Paz Rodrigues e Marisa A. Almeida Blanco</i>	
Capítulo 11 - Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas.....	289
<i>Cibele Saliba Rizek, Caio Santo Amore, Camila Moreno de Camargo, Andrea Quintanilha de Castro, Rafael Borges Pereira; Daniela Perre Rodrigues e Marina Barrio Pereira</i>	
Capítulo 12 - Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial.....	323
<i>Maria Dulce P. Bentes Sobrinha, Alexsandro Ferreira C. da Silva, Marcelo Bezerra de M. Tinoco, Glenda Dantas Ferreira, Eliana Costa Guerra e Francis L. Barbosa da Silva</i>	
Capítulo 13 - Estratégias de produção habitacional de interesse social através do PMCMC na Região Metropolitana de Belém e no sudeste do Pará.....	353
<i>José Júlio Lima, Ana Claudia Cardoso, Roberta Menezes Rodrigues, Juliano Ximenes Ponte, Raul Ventura da Silva Neto e Ana Carolina Campos de Melo</i>	

Capítulo 14 - Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo.....	391
<i>Raquel Rolnik, Álvaro Luis dos Santos Pereira, Ana Paula de Oliveira Lopes, Fernanda Accioly Moreira, Júlia Ferreira de Sá Borrelli, Luanda Villas Boas Vannuchi, Luciana Royer, Luis Guilherme Alves Rossi, Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini e Vitor Coelho Nisida</i>	
Capítulo 15 - À guisa de conclusão: nota pública da Rede Cidade e Moradia.....	417
Anexo - Fichas técnicas das pesquisas.....	421

Parte 1: Questões comuns, métodos e eixos de
análise da rede cidade e moradia

CAPÍTULO 1

“Minha Casa Minha Vida” para iniciantes

Caio Santo Amore¹

Suponhamos um brasileiro que tenha vivenciado os anos de luta contra a ditadura militar, assistido à rápida e concentrada urbanização e à emergência dos movimentos sociais urbanos; acompanhado a política rodoviarista que incentivou o crescimento urbano horizontal e espraiado; a política habitacional autoritária do Banco Nacional da Habitação (BNH) – que beneficiou amplamente as classes médias e que construiu conjuntos habitacionais populares de baixa qualidade em áreas periféricas –; e a política habitacional “real” que relegou as populações de menor renda a favelas e loteamentos precários. Suponhamos que este brasileiro tenha entrado em estado de coma em 1986 – isolando-se de qualquer notícia sobre o Brasil e o mundo, portanto – e voltado à vida apenas em meados de 2014.

De cara, ele receberia uma avalanche de notícias: saberia do processo constituinte e da Constituição Cidadã; do primeiro presidente eleito diretamente depois de mais de duas décadas que se viu obrigado, no meio de seu mandato, a renunciar ao cargo depois de uma forte pressão popular; dos seus sucessores, todos com duplo mandato: o professor-sociólogo, o operário que liderava as greves nos anos 1980, a militante da luta armada nos anos da ditadura. Seria informado das mudanças da moeda, dos anos de recessão, dos níveis de desemprego a que chegamos, do descontrole/controlado da inflação, da retomada do crescimento. Provavelmente se assustaria com os 83% da nossa população vivendo nas cidades, e lhe contariam como os problemas urbanos se agravaram – trânsito, violência, poluição, ocupação de áreas de proteção ambiental, precariedade e falta de moradia. Seria informado de que, na sua “ausência”, o BNH foi extinto, que a política

¹ O texto contou com a colaboração de Lúcia Shimbo, Aduino Cardoso e Raquel Rolnik.

urbana e habitacional se pulverizou pelos estados e municípios e que só depois de dezessete anos foi criado um ministério para lidar com as cidades.

Contariam a ele que um programa habitacional lançado em 2009 contratou em apenas cinco anos quase 80% das unidades que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência, sendo que cerca da metade dessas unidades já foi entregue²; que esse programa atende primordialmente a famílias de menor renda, pois tem níveis de subsídios que podem chegar a 96% dos valores financiados, que a produção habitacional ganhou escala industrial. Esse brasileiro saberia ainda que o programa permite que entidades populares sejam responsáveis diretas pelos contratos, que organizem as famílias beneficiárias, discutam os projetos e acompanhem a execução das obras e provavelmente ficaria impressionado com a obrigação de que a produção seja acompanhada de trabalho social, organizativo e comunitário, com recursos destinados exclusivamente para isso.

Possivelmente, depois do espanto, depois de imaginar que uma revolução urbana tenha se dado em nosso país ou que, finalmente, um pacto socioterritorial de inclusão dos trabalhadores finalmente se realizou entre nós, se nosso brasileiro tivesse a possibilidade de percorrer as nossas cidades e, particularmente, as periferias, ele talvez se perguntasse até que ponto todas essas novidades efetivamente se diferenciavam da realidade que ele presenciara na década de 1970. Buscando respostas para esse espanto e essas dúvidas, ele tomaria em suas mãos este livro. Ao longo de suas páginas, reconheceria os avanços alardeados, mas, olhando mais profundamente os contextos regionais e locais e os resultados de toda essa produção, poderia também se situar criticamente.

É com esse espírito que foram produzidos os capítulos que se seguem: olhar criticamente para a produção, analisando dados quantitativos e qualitativos, abordando escalas diversas, modalidades e fases do programa, a qualidade construtiva e arquitetônica, os impactos urbanísticos e sociais dos empreendimentos, os efeitos sobre a vida das famílias e dos indivíduos que têm se beneficiado das moradias.

Trata-se de uma produção coletiva de equipes autônomas, que

² Estudos sobre o BNH apontam que durante sua existência foram financiadas aproximadamente 4,5 milhões de moradias, ¼ de toda a produção, incluindo a produção informal. Os dados gerais do Programa Minha Casa Minha Vida em meados de 2014 davam conta de 3,5 milhões de unidades contratadas, 1,7 milhões entregues.

analisaram diferentes aspectos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de projetos de pesquisa aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelo Ministério das Cidades, em edital lançado em 2012. São equipes articuladas em uma rede, denominada **Rede Cidade e Moradia**, que partiram de uma perspectiva de análise comum – a questão da inserção urbana dos conjuntos habitacionais – que deu unidade às abordagens. As equipes, entre 2013 e 2014, reuniram-se sistematicamente, compartilharam metodologias, dados, hipóteses e achados de pesquisa. São **onze equipes** que falam sobre a produção em **seis estados** da federação, das regiões Norte, Nordeste e Sudeste (Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), vinculadas a **seis universidades públicas, uma universidade privada** e ainda a **duas ONGs**.

Quadro 1: Instituições e temáticas dos projetos de pesquisa da Rede Cidade e Moradia

Estado	Instituição	Coordenação	Temática/Território dos projetos
SP	FAU-USP (LabCidade)	Raquel Rolnik	Ferramentas de avaliação da inserção urbana a partir da produção nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas.
	Pólis	Margareth Matiko Uemura e Danielle Klintowitz	Impactos urbanos, ambientais e sociais junto às famílias beneficiárias da produção na Região Metropolitana da Baixada Santista.
	IAU-USP (Habis)	Lúcia Shimbo, João Marcos Lopes e Kelen Dornelles	Dimensões econômico-produtivas, tecnológica, urbanística, arquitetônica e de desempenho ambiental na região central do estado de São Paulo.
	IAU-USP (Leauc) + Peabiru	Cibele Rizek e Caio Santo Amore	Pesquisa exploratória em todo o universo da produção da modalidade PMCMV-Entidades no estado de São Paulo e incursões etnográficas em casos selecionados.
	CEDEPE-PUC-SP (Nemos)	Rosangela Paz	Trabalho Social e impactos econômicos e sociais na vida das famílias beneficiárias de empreendimento em Osasco.
RJ	IPPUR-UFRJ (Observatório das Metrôpoles)	Adauto Cardoso	Impactos urbanos e sociais da produção na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
	PROURB-UFRJ (CiHabE)	Luciana Andrade	Pesquisa-intervenção, avaliação dos projetos em contraponto às necessidades e potencialidades dos moradores em empreendimento selecionado no Rio de Janeiro.
MG	EA-UFMG (Práxis)	Denise Morado	Inserção urbana e pressupostos de projeto e da organização espacial das unidades na produção na Região Metropolitana de Belo Horizonte.
RN	DARQ-UFRN (LabHabitat)	Dulce Bentes	Qualidade dos projetos e impactos urbanos e ambientais na produção na Região Metropolitana de Natal.
CE	DAU-UFC (LEHAB)	Renato Pequeno	Arranjos institucionais e papel dos agentes envolvidos na produção na Região Metropolitana de Fortaleza.
PA	FAU-UFPA (Labcam)	José Júlio Ferreira Lima	Impactos urbanos e econômicos decorrentes da produção na Região Metropolitana de Belém e no Sudeste do Pará.

Fonte: Elaboração própria (2015).

Pré-requisitos: para entender o Programa Minha Casa Minha Vida

“O Brasil não é para principiantes”, dizia o maestro Tom Jobim. Da mesma forma, a análise e compreensão de um programa habitacional das dimensões do Minha Casa Minha Vida requer uma observação ampla e cuidadosa do desenho político e financeiro e dos seus impactos indelévels sobre as cidades, que ultrapasse a análise mais imediata das quantidades ou das aparências urbanísticas e arquitetônicas dos empreendimentos. O “Minha Casa Minha Vida” é, antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria” – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências. Esta introdução procura apresentar brevemente o contexto que levou ao lançamento do programa e um conjunto mínimo de conceitos que o organizam e que serão mobilizados nos artigos decorrentes de todas as pesquisas aqui reunidas.

O Minha Casa Minha Vida é, na origem, um programa econômico. Foi concebido pelos ministérios de “primeira linha” – Casa Civil e Fazenda – em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, e lançado como Medida Provisória (MP 459) em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos *subprimes* americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial.

O Ministério das Cidades teve, nesse momento, um papel bastante lateral. Estava, desde 2003, em um processo muito mais cuidadoso de construção política de um sistema de cidades e de habitação de interesse social. Mesmo com as mudanças na condução política da pasta, ocorridas em 2005, a Secretaria Nacional de Habitação procurava manter essa construção: tentava implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – nascido do primeiro projeto de lei de iniciativa popular, apresentado ao Congresso Nacional em 1991 e aprovado em 2005³ – e conduzia um processo participativo de elaboração de um Plano Nacional de Habitação (PlanHab), contando com o conjunto de segmentos que compõem o Conselho das Cidades,

³Lei Federal n. 11.124/2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>, acesso em outubro de 2014.

desde sua criação em 2003⁴. Com o SNHIS/FNHIS previam-se fundos articulados nos diferentes níveis federativos, todos controlados socialmente por conselhos com participação popular e com ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), obrigatórios aos entes federados que quisessem se habilitar no sistema e receberem recursos federais. Os Planos seriam os responsáveis por definir claramente as necessidades habitacionais de cada município, bem como apresentar uma estratégia para enfrentá-las. Ainda de acordo com o modelo proposto, os PLHIS deveriam suceder os Planos Diretores Participativos, também obrigatórios para o conjunto de municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes, e deveriam, entre outras medidas de caráter físico e territorial, apresentar uma estratégia fundiária para o tema da moradia. Uma articulação inusitada entre movimentos de luta pela moradia e setores empresariais representados no Conselho Nacional das Cidades estava em curso desde 2008, com o lançamento da “Campanha Nacional pela Moradia Digna – uma prioridade social”⁵, cuja meta era a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vinculasse 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos estados, Distrito Federal e municípios aos seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, lastreando permanentemente a política nacional de produção habitacional. Mas o momento parecia exigir respostas mais rápidas.

O contexto da crise econômica, junto com o enfraquecimento do Ministério das Cidades no seu papel de formulador e condutor da política urbana, levou o governo acolher a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa. Prometia-se construir 1 milhão de casas, num primeiro momento sem prazo definido, investindo 34 bilhões de reais oriundos do orçamento da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de recursos para financiamento da infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiamento da cadeia produtiva. Com essa iniciativa de caráter anticíclico, previa-se gerar empregos num setor

⁴ O Conselho das Cidades foi instituído no ano de criação do Ministério das Cidades e conta com a participação de uma grande multiplicidade de atores com atuação sobre questões urbanas: movimentos populares, ONGs, universidades, empresários, além de setores do Estado, poderes executivo e legislativo, nos seus diversos níveis federativos.

⁵ Ver página da campanha na internet, disponível em <<http://www.moradiadigna.org.br/moradiadigna/v1/index2.asp?p=11>>, acesso em julho de 2014.

da economia capaz de mobilizar diversos outros setores associados: desde a indústria extrativista e produtora dos materiais básicos da construção civil até a indústria moveleira e de eletrodomésticos, que é ativada no momento da entrega das chaves.

As apresentações oficiais que acompanharam o lançamento do programa se apoiavam nos dados quantitativos do déficit habitacional – àquela altura calculado em 7,2 milhões de moradias, 90% delas concentradas nas faixas de renda inferiores a três salários mínimos, 70% nas regiões Sudeste e Nordeste, quase 30% nas regiões Metropolitanas – para afirmar que o Programa o reduziria em 14%. Uma importante novidade em relação às práticas do BNH, que se caracterizou por desvios sistemáticos no atendimento das chamadas “demandas sociais”, era a preocupação com a produção para as rendas inferiores: 400 mil unidades (40% da meta) deveriam ser destinadas a famílias com renda de até 3 salários mínimos, o que se viabilizaria com o aporte de 16 bilhões de reais em recursos da União (70% de todo o investimento). Tratava-se de um nível de subsídio que nem mesmo o PlanHab previra em seus cenários mais otimistas. Havia ainda a intenção de distribuição regional, concentrando a produção nos estados do Sudeste e do Nordeste, com prioridade para municípios com mais de 100 mil habitantes e excluindo aqueles com menos de 50 mil, acompanhando a distribuição do déficit. O Programa fazia uma leitura bastante simplificada do “problema habitacional”, que, por exemplo, o PlanHab pretendia atacar por meio de uma grande diversidade de programas e produtos habitacionais, adequados para as onze tipologias de municípios que o Plano havia organizado em função das características demográficas e das dinâmicas econômicas.

Alguns textos que se adiantaram na reflexão sobre os possíveis impactos do programa chamavam a atenção para o descolamento entre déficit e metas de produção: afinal, se 90% do déficit estava nas faixas de renda de até três salários mínimos, por que apenas 40% das unidades era direcionada a essa faixa⁶? Apontavam também a prevalência dos interesses dos setores imobiliário e da construção civil no processo de formulação do Programa, pois os 60% restantes das moradias para rendas superiores já tinham se consolidado como mercado para esses setores pelo menos nos cinco anos que antecederam o lançamento do Minha Casa Minha Vida. O aspecto de cons-

⁶ Por exemplo, Arantes e Fix (2009), Maricato (2009), Rolnik e Nakano (2009).

trução política representado pela estruturação do SNHIS foi também apontado pelos primeiros analistas, que mostravam como o PlanHab – apresentado ao Ministério depois de ampla discussão com setores da sociedade – era absolutamente negligenciado no programa. O perigo de se repetirem os erros reconhecidos do BNH, de produção periférica em locais mal servidos por infraestrutura urbana, já era mencionado, tendo em vista a desarticulação da produção habitacional em relação às matérias urbanísticas, em relação às ações municipais de regulação do uso e ocupação do solo, que estariam apoiadas na efetivação da função social da propriedade, na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, na elaboração dos Planos Diretores em bases diferentes daquelas que os tinham caracterizado durante os anos 1970 e 1980. A questão da terra, o nó da política urbana brasileira, e da segregação socioespacial eram enfim apontadas como o principal gargalo que o Minha Casa Minha Vida não enfrentava, com consequências ainda difíceis de serem previstas.

A despeito das críticas, o Programa veio a cabo. Contratou, produziu, gerou empregos... e muitas das previsões se confirmaram, como se verá ao longo desta publicação. O sucesso quantitativo e a boa repercussão na opinião pública fizeram o Programa se consolidar na política urbana em nível nacional, com impactos que estão se fazendo sentir no cotidiano das cidades grandes, médias e pequenas. Ajustes sistemáticos dos níveis de financiamento para cada fundo utilizado vêm sendo realizados, autorizou-se a produção em municípios com menos de 50 mil habitantes – o que não era previsto inicialmente –, incorporaram-se especificações mínimas para os projetos e para as construções, estabeleceram-se parâmetros para o trabalho social, e definiram-se metas e responsabilidades federativas para a implantação dos equipamentos públicos que deveriam acompanhar os empreendimentos. Organizaram-se critérios públicos para habilitação de entidades populares que tivessem interesse (experiência e condições técnicas) em produzir habitação, autorizaram-nas a comprar a terra antes que todo o empreendimento estivesse viabilizado e devidamente licenciado. É um programa em permanente construção e que, no momento de disputa eleitoral do fim do ano de 2014, teve sua continuidade garantida nos discursos e plataformas de todos os candidatos à Presidência da República, sendo que a presidenta reeleita já tinha se adiantado no compromisso com uma nova fase a partir de 2015.

Fases 1 e 2

Esse compromisso, a garantia de continuidade assumida de maneira geral pelos candidatos à Presidência, aponta para novas metas quantitativas, com a promessa de contratação de mais 3 milhões de moradias. Foi o que ocorreu em 2011. Depois de dois anos de funcionamento (de 2009 a 2011), cumprida a meta quantitativa de 1 milhão de unidades contratadas, a Fase 2 do programa foi lançada com o objetivo de contratação de mais 2 milhões de unidades, incluindo uma revisão dos limites de cada faixa de renda, com aumento dos custos máximos das unidades e com a incorporação de especificações mínimas que incluíram a exigência de acessibilidade universal, aumentando as dimensões dos ambientes, e de padrões mínimos de acabamento.

Quadro 2: Fases do PMCMV

Fase do programa	Início	Fim
Fase 1 – PMCMV 1	Abril de 2009	Junho de 2011
Fase 2 – PMCMV 2	Junho de 2011	Dezembro de 2014

Fonte: Elaboração própria (2015).

Faixas de renda

A Fase 2 também indicou a priorização das faixas inferiores de renda que passaram a responder pela meta de 60% das contratações, em resposta aos dados do déficit que historicamente se concentra entre as famílias com renda de até três salários mínimos. Ocorre que o PMCMV não é “indexado” pelo salário mínimo, o que poderia ter provocado distorções e a exclusão dos mais pobres diante da política de aumento sistemático dos seus valores que tem sido praticada desde 2003. Por isso, as faixas de renda foram definidas em reais, sem correção desde o lançamento da Fase 2, cada qual associada a diferentes fundos, níveis de subsídio, tetos de financiamento e custos de produção.

O PMCMV ainda inclui investimentos com recursos orçamentários e do FGTS para a produção e reformas de habitações rurais no chamado Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), contratados com entidades governamentais e sociais – sindicatos, associações, cooperativas. Nesse caso, não valem os critérios de corte por renda familiar mensal, mas pela renda anual, determinada em grande medida pela sazonalidade das safras ou produção agropecuária. Trata-

se, entretanto, de uma produção que não foi estudada pelas pesquisas aqui reunidas, todas concentradas em áreas urbanas.

Quadro 3: Faixas de renda no PNH (Fase 2)

Grupo	Renda bruta familiar anual	Subsídios
Grupo 1	Até 15.000,00 reais	Integral
Grupo 2	De 15.000,01 a 30.000,00 reais	Descontos de 7.610,00 reais do FGTS, subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro
Grupo 3	De 30.000,01 a 60.000,00 reais	Subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro

Fonte: Elaboração própria (2015).

Quadro 4: Faixas de renda do PMCMV por fases

Fase	Faixa	Renda familiar mensal
Fase 1	Faixa 1	Até 1.395,00 reais
	Faixa 2	De 1.395,01 a 2.790,00 reais
	Faixa 3	De 2.790,01 a 4.650,00 reais
Fase 2	Faixa 1	Até 1.600,00 reais
	Faixa 2	De 1.600,01 a 3.100,00 reais
	Faixa 3	De 3.100,01 a 5.000,00 reais

Fonte: Elaboração própria (2015), com base em informações retiradas nas páginas da internet do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Fundos e formas de acesso ao produto “casa própria”

Para a Faixa 1 de renda, são mobilizados os “dinheiros baratos”, que não exigem retorno, sobre os quais não se aplicam juros, admitindo subsídio quase integral para as famílias com renda mais baixa. As operações financeiras são garantidas pelo Fundo Garantidor, que é lastreado por recursos da União e permite a eliminação dos seguros no custo do financiamento. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. A construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A prefeitura pode disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras.

Esses empreendimentos, quando concluídos, são ocupados pelas

famílias que atendam aos requisitos de corte do programa (renda máxima, não ser proprietária de outro imóvel, não ter sido atendida em outro programa habitacional, não ter restrições cadastrais); e também que “pontuem” segundo critérios nacionais (mulher chefe de família, presença de deficientes físicos na família, estar em área de risco) e adicionais, definidos por cada município, seguindo parâmetros próprios de vulnerabilidade e territorialidade. É o município, portanto, que hierarquiza a demanda do empreendimento uma vez concluído.

Há ainda os empreendimentos que têm “demanda fechada”, ou seja, que estão vinculados a reassentamento de famílias decorrentes de obras de urbanização de assentamentos precários, projetos de infraestrutura que geram remoções assim como estratégias de eliminação de riscos. O Minha Casa Minha Vida, na Fase 2, acabou tornando-se o meio para a produção de habitações novas nos contextos das urbanizações de favelas executadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), justificada em função de sua maior agilidade na elaboração de projetos e realização das licitações de obras.

A Faixa 1 também é atendida por intermédio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) em operações contratadas com Entidades, associações e cooperativas de natureza diversa que tenham se habilitado junto ao Ministério das Cidades e que se disponham a fazer a gestão (direta ou indireta) dos empreendimentos. Trata-se de uma modalidade que incorpora discursos e práticas da produção habitacional autogestionária promovida por governos locais ao longo dos anos 1990 e início dos 2000.

Nas Faixas 2 e 3, o financiamento se dá com recursos do FGTS, que se constitui como um “dinheiro mais caro”, que exige retorno e cobra juros. Os níveis de subsídio nos financiamentos operados por esse, que é o principal fundo da política habitacional desde sua criação em 1966, vinham sendo aumentados desde 2004, com a aprovação da resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, mediante aportes orçamentários aplicados à Faixa 2 de forma inversamente proporcional à renda familiar: quanto menor a renda, maior o subsídio, até o limite da Faixa 2, considerando ainda os subsídios “indiretos” que decorrem de uma variação nas taxas de juros.

Quadro 5: Metas quantitativas (unidades e investimento) por fases, faixas de renda e modalidades

Fase	Faixa	Modalidade	Unidades Hab.	%	Investimento
Fase 1	Faixa 1	FAR	não especificada		
		FDS (Entidades)	30.000	3%	
		Rural (PNHR)	s/ esp.		
	Faixa 1 — total		400.000	40%	
	Faixa 2	FGTS	400.000	40%	
	Faixa 3	FGTS	200.000	20%	
Fase 1 — totais			1.000.000	100%	28 bilhões de reais
Fase 2	Faixa 1	FAR	860.000	43%	
		FDS (Entidades)	60.000	3%	
		Rural (PNHR)	60.000	3%	
		Oferta pública	220.000	11%	
	Faixa 1 — total		1.200.000	60%	
	Faixa 2	FGTS	600.000	30%	
	Faixa 3	FGTS	200.000	10%	
Fase 2 — totais			2.000.000	100%	125 bilhões de reais

Fonte: Elaboração própria (2015) com base em informações da página da internet do Ministério das Cidades e em Cunha (2014).

Quadro 6: Tetos máximos dos valores financiados por unidade habitacional (em reais)

Tipo de município*	Faixa 1		Faixas 2 e 3	
	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2
	Valores de 2009	Valores de 2012	Valores de 2009	Valores de 2012
Capitais e municípios das Regiões Metropolitanas de SP, RJ e DF	52.000,00	76.000,00	130.000,00	190.000,00
Mais de 1 milhão de habitantes, demais capitais	46.000,00	76.000,00	130.000,00	170.000,00
Entre 250 mil e 1 milhão de habitantes, Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), demais municípios de Regiões Metropolitanas	46.000,00	76.000,00	100.000,00	145.000,00
Entre 50 e 250 mil habitantes	46.000,00	76.000,00	80.000,00	115.000,00
Até 50 mil habitantes	Não se aplica	70.000,00	Não se aplica	90.000,00

*Estão aqui especificados os tetos máximos válidos para o estado de São Paulo e Distrito Federal. Para os demais estados, os valores são menores e variados.

Fonte: Elaboração própria (2015), com base em informações da página da internet do Ministério das Cidades e em Cunha (2014).

Organização dos capítulos

As pesquisas aqui reunidas abordam o Programa em diferentes contextos territoriais – regionais, intraurbanos – e dão diferentes enfoques na produção da casa (e da cidade)⁷ nessas localidades. Como já se mencionou, foram pesquisas autônomas, realizadas sem uma coordenação geral, apesar do frequente compartilhamento de dados, reflexões e achados. Como se poderá ver em detalhes nos dois capítulos que sucedem este e perfazem a **Parte 1** da publicação, a **metodologia** comum permitiu às equipes uniformizar algumas linguagens, estratégias e escalas de análise da produção em cada localidade. Os **eixos** de análise foram definidos coletivamente, quase um ano depois de as pesquisas terem sido iniciadas, quando os primeiros dados já estavam coletados e algumas hipóteses levantadas – funcionaram como uma espécie de pauta para as reflexões. São quatro eixos que buscam aspectos mais específicos da produção e um quinto com caráter evidentemente transversal: (1) Arquitetura do Programa: agentes e operações; (2) Demanda habitacional e oferta do Programa; (3) Desenho, projeto e produção; (4) Inserção urbana e segregação socioespacial; e (5) Política habitacional e a produção das cidades.

Os artigos produzidos para este livro, espelhando a própria relação horizontal que se estabeleceu entre as equipes e o processo de troca que se deu durante as pesquisas, foram desenvolvidos livremente: alguns fizeram um esforço de consolidar uma síntese, outros privilegiaram aspectos mais específicos do seu campo empírico, outros ainda fizeram recortes temáticos ou espaciais. A organização dos capítulos que compõem a **Parte 2** baseou-se nas “ênfases” que os organizadores detectaram em cada um deles *a posteriori*. O leitor notará, contudo, que há em todos eles transversalidades e uma multiplicidade de análises.

O capítulo de autoria da equipe do **Observatório das Metrôpoles** do Instituto de Pesquisas em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (**IPPUR-UFRJ**) explora o funcionamento do Programa tendo em vista os agentes que estão “na ponta”, operando diariamente com demandas, alianças, conflitos, interesses. Soma-se ao trabalho do **Instituto Pólis** e ao do Laboratório

⁷ Como dizia o título de um importante livro organizado por Ermínia Maricato e lançado no fim dos anos de 1970: *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*.

de Estudos de Habitação (**LEHAB**) do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (**DAU-UFC**) como pesquisas que enfatizam a **Arquitetura do Programa** – sendo que o primeiro revelará as evidentes estratégias de negócios imobiliários que incorporaram áreas até então desprezadas pela produção residencial de veraneio na Baixada Santista, e o segundo analisa os arranjos institucionais no contexto da Região Metropolitana de Fortaleza, demonstrando o grande poderio dos financiadores e construtores diante da fragilidade dos poderes locais.

Os aspectos relativos ao **Desenho, projeto e produção** foram destacados em três capítulos. O grupo Cidade, Habitação e Educação (**CiHabE**) do Programa de Pós-graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (**PROURB-UFRJ**) desenvolveu um “estudo projetivo” como metodologia de avaliação sobre a padronização das tipologias habitacionais e sobre a inserção urbana, revelando inadequações à diversidade de composições familiares e os problemas de mobilidade presentes na produção na “forma condomínio”. O **Práxis** da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (**EA-UFGM**), entre outras abordagens, avalia os pressupostos de projeto e seus resultados, os impactos urbano-ambientais e socioespaciais da produção em municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A equipe do grupo Habitação e Sustentabilidade (**Habis**) do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (**IAU-USP**), que pesquisou a produção em um contexto não metropolitano no estado de São Paulo, analisou a estrutura de provisão habitacional e de produção – projetos, canteiro, cadeia produtiva – e demonstra como a racionalidade industrial, articulada ao processo de financeirização, acabou por estruturar um campo intensivo e extensivo de promoção habitacional que agravou disparidades socioespaciais decorrentes da localização dos empreendimentos.

Os dois capítulos que seguem tocam mais especificamente a relação entre **Demanda e oferta**. O Núcleo de Estudos sobre Movimentos Sociais (**Nemos**) da Coordenadoria de Estudos e Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (**Cedepe/PUC-SP**) tratou de empreendimentos no município de Osasco e analisou o trabalho social, as motivações em relação aos processos participativos e os impactos na vida das famílias: mudanças nas relações sociais, nas condições reais de vida, vinculações a organizações sociais que indicaram as “demandas” que ocuparam as unidades. A equipe

formada da parceria entre o Laboratório de Estudos do Ambiente Urbano Contemporâneo **LEAUC** do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (**IAU-USP**) e a assessoria técnica **Peabiru – trabalhos comunitários e ambientais** abordou a modalidade Entidades, herdeira de uma produção habitacional autogestionária, e realizou incursões etnográficas para compreender a adesão das camadas populares ao Programa por meio de trajetórias de vida (moradia, trabalho e vida familiar/comunitária) de representantes de famílias selecionadas para compor a demanda de um empreendimento em São Paulo.

Inserção urbana e segregação socioespacial compuseram um eixo comum da Rede, desde os projetos de pesquisa aprovados junto ao Ministério das Cidades, de modo que estão presentes em todos os trabalhos aqui reunidos. Três dos artigos enfatizaram esse aspecto, de modos diversos. O Laboratório de Habitação (**LabHabitat**) do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (**DARQ-UFRN**) discute como o Programa continua e acirra tendências preexistentes de ocupação do solo urbano (extensiva e intensivamente), em especial nas áreas contíguas ao polo da Região Metropolitana de Natal e como, em curto tempo – ou melhor, na escala e na velocidade da produção industrial –, reproduz os efeitos históricos da segregação e da desigualdade socioespacial. O Laboratório Cidades na Amazônia (**LabCam**) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (**FAU-UFPA**) tratou de empreendimentos na Região Metropolitana de Belém e nos municípios de Marabá e Parauapebas, no Sudeste do Pará, e seu artigo aborda a produção de vetores de valorização imobiliária sobretudo pela incorporação de antigas áreas rurais ou periurbanas aos perímetros urbanos, para que fossem implantados os empreendimentos do PMCMV. O **LabCidade** (FAU-USP) buscou no capítulo de sua autoria avaliar em que medida os empreendimentos estudados nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas estavam satisfazendo os elementos básicos do direito à moradia, consignados em normas e tratados internacionais, demonstrando que, apesar de avanços em relação às melhorias nas condições de habitabilidade, a adequação cultural, a localização – e o correspondente acesso a equipamentos e serviços – e mesmo o custo acessível – paradoxalmente tendo os altíssimos níveis de subsídios do programa – são dimensões do direito à moradia que ainda não são plenamente atendidas.

Para fechar esta publicação, optou-se por apresentar a Nota Pública divulgada em *blogs* e redes sociais no mês de novembro de 2014. Lançado como um documento político, tão logo se conheceu o resultado das eleições presidenciais, a Nota intitulada “Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado” foi construída coletivamente e reflete, mais que resultados, as preocupações dos pesquisadores. De alguma forma, dá conta da relação entre **Política habitacional e produção de cidades**, que foi tomada como a pauta transversal a todas as pesquisas.

O programa Minha Casa Minha Vida certamente abriu um campo de investigação urbana para os próximos trinta anos, do mesmo modo como o BNH continua a produzir. As reflexões – análises, opiniões, propostas alternativas, recomendações – desta rede, de outros pesquisadores, de setores da sociedade, da imprensa e do próprio governo estão sendo permanentemente produzidas, amadurecidas, contextualizadas, divulgadas, debatidas... Os trabalhos que este livro reúne são ingredientes adicionais para serem lançados no caldeirão do pensamento sobre o urbano no Brasil contemporâneo.

Referências bibliográficas

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Brasil de fato**, São Paulo, 31 jul. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>, Acesso em agosto 2009.

CARDOSO, A. L. **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 de política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

CUNHA, G. R. **O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP: estado, mercado, planejamento urbano e habitação**. São Carlos: IAU-USP (tese de doutorado), 2014.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica

intocada. **Carta Maior**, São Paulo, 27 maio 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>. Acesso em: junho 2009.

MARICATO, E. (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2ª ed., São Paulo: Alfa-ômega, 1982.

ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique**, mar. 2009. p. 1-5.

CAPÍTULO 2

Métodos e escalas de análise

Lúcia Zanin Shimbo¹

Introdução: os métodos e as escalas adotados

Nas primeiras reuniões da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia, diante das incursões iniciais de campo das equipes aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), já pudemos observar que os espaços metropolitanos e não metropolitanos se complexificaram. Ou seja, antigas “periferias” se consolidaram – foram dotadas de infraestrutura, equipamentos, comércio e serviços – e fronteiras de expansão se inauguraram. Dessa forma, não seria possível analisar a inserção urbana dos empreendimentos, enfoque principal da rede, sem olhar em profundidade aquilo que poderia ser denominado de antemão como “espaços periféricos”. A distância em relação ao centro, num modelo concêntrico de expansão urbana, não é mais suficiente para analisar as diferenças e as semelhanças entre os próprios territórios da “periferia”. A periferia se alterou nos últimos anos no Brasil, e se tornou difícil, analiticamente, circunscrevê-la em apenas uma palavra ou denominação.

Além disso, os modos pelos quais as famílias moradoras de tal periferia acessam o mercado de trabalho, os serviços públicos, a infraestrutura urbana e as redes sociais também se alteraram. Assim, também não seria possível generalizar uma única demanda de acessibilidade àquilo que a cidade oferece.

Diante dessas alterações recentes quanto à localização na cidade e à apropriação da cidade, a tarefa que se colocava, então, para os pesquisadores era descrever, compreender e analisar, por um lado, o tecido urbano onde se inseriam os empreendimentos e sua relação

¹ Este capítulo teve a importante contribuição de Luciana Andrade, Dulce Bentes, Rosângela Paz, Aduino Cardoso e Caio Santo Amore.

com a cidade e, por outro, a população que ali habitava e sua relação com os equipamentos e serviços urbanos. A saída encontrada para nortear as pesquisas de diferentes equipes em localidades diversas entre si (de Sertãozinho, no interior do estado de São Paulo, a Belém, polo metropolitano e capital do Pará) foi estabelecer quatro escalas de análise, cada uma com procedimentos metodológicos específicos, que serão explicadas em detalhes neste capítulo.

A ideia principal era compreender as implicações da produção do PMCMV nessas diferentes escalas territoriais, partindo daquilo que poderia ser a unidade administrativa mais ampla, ou seja, a região metropolitana ou a região administrativa, passando pelo município até se alcançar a escala do empreendimento, chegando, em alguns casos, até mesmo à unidade habitacional. Desse modo, o que poderia ser pensado, inicialmente, como escalas territoriais acabaram por se configurar também em escalas de análise propriamente ditas.

A primeira é a **escala regional ou metropolitana** em que se procurava analisar a localização dos empreendimentos do PMCMV e sua relação com diversos indicadores sociais e urbanos do conjunto da região ou da metrópole. Com auxílio da base de dados disponibilizada pelo Ministério das Cidades (MCidades) e de documentos fornecidos pela Caixa Econômica Federal (Caixa), foi possível identificar a localização e as características principais dos empreendimentos² do Programa contratados até dezembro de 2012 e realizar o cruzamento com indicadores fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), no caso de São Paulo, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e por outras instituições nacionais ou regionais de pesquisa. Foram, então, adotados procedimentos metodológicos e ferramentas de análise espacial para elaborar mapeamentos georreferenciados.

A segunda é a **escala municipal**, por meio da qual se buscava detalhar a inserção urbana dos empreendimentos em cada uma das cidades escolhidas pelas equipes, dentro da região metropolitana ou administrativa estudada. Cada equipe selecionou pelo menos dois municípios que apresentassem um perfil característico da produção

² Cabe ressaltar que a base encaminhada pelo Ministério das Cidades tinha vários problemas de consistência e que, por conta desses problemas, algumas equipes tiveram dificuldades em localizar todos os empreendimentos ou de utilizar todas as variáveis constantes da base.

na região ou que exibissem características contrastantes que permitissem complementar a análise. Os dados buscaram analisar os seguintes fatores principais: perfil socioeconômico da população, acesso à infraestrutura urbana e aos equipamentos públicos, déficit habitacional, mobilidade urbana e legislação urbanística. Além das fontes nacionais já citadas, foram também utilizados dados e documentos fornecidos pelas prefeituras municipais (Planos Diretores, Planos Locais de Habitação de Interesse Social, legislação de uso e ocupação do solo e parcelamento etc.). Como procedimentos metodológicos, também foram produzidos mapas georreferenciados e realizou-se uma análise documental das legislações e normativos vigentes. Foram realizadas ainda entrevistas semiestruturadas com informantes qualificados da administração municipal ou estadual, da Caixa, de empresas construtoras e síndicos, a fim de se entender a operacionalização e a gestão do Programa no município.

A terceira é a **escala do empreendimento**, na qual se objetivava compreender a inserção urbana de cada um dos empreendimentos – e de seus entornos mais imediatos –, selecionados pelas equipes para observações e análises mais aprofundadas, em relação aos seguintes aspectos: padrões de uso e ocupação do solo; oferta de serviços, comércio, equipamentos públicos e áreas de lazer; acesso ao transporte; barreiras físicas (topográficas ou construtivas); equipamentos e áreas comuns nos condomínios ou loteamentos. Os empreendimentos foram selecionados visando caracterizar situações de inserção urbana diferenciadas. A pesquisa se deu, basicamente, em empreendimentos pertencentes à Faixa 1 do Programa, sendo que análises de empreendimentos de outras faixas foram eventualmente utilizadas como casos de controle. Além da análise documental e do mapeamento georreferenciado, recorreu-se ao levantamento de campo nos empreendimentos estudados, procurando observar alguns desses aspectos, por meio de um roteiro de coleta de dados elaborado pelas equipes. Muitas vezes, tais análises foram complementadas por informações coletadas em entrevistas com beneficiários. Nessa escala também foram analisados, em muitas das pesquisas, os projetos urbanísticos e arquitetônicos dos empreendimentos.

A quarta escala, que não foi adotada por todas as equipes, se restringiu à análise arquitetônica e urbanística dos empreendimentos e diz respeito à **escala da unidade habitacional**. Foram propostos alguns indicadores a fim de se identificar a existência ou não de uso

misto, ainda que não permitido, no interior das unidades; as configurações familiares, a densidade, a acessibilidade, a complexidade espacial, a adaptabilidade do programa arquitetônico e as questões construtivas e tecnológicas. Nesse caso, cada equipe recorreu a procedimentos metodológicos específicos, que serão descritos nos seus capítulos correspondentes ou estão mais detalhados nos relatórios completos disponibilizados na internet³.

Outra abordagem metodológica comum às equipes da rede foi a pesquisa com os moradores dos conjuntos pesquisados, através da aplicação de um mesmo questionário em amostras estatisticamente representativas dos empreendimentos da Faixa 1 estudados, por meio dos quais foram realizadas análises quantitativas. As dimensões abordadas se referiam a: condições socioeconômicas e inserção no mundo do trabalho; direito à cidade e inserção urbana; trabalho social, participação e sociabilidade; satisfação e necessidades do morador.

Os itens seguintes procuram detalhar cada uma das escalas trabalhadas, em relação às categorias de análise adotadas, às fontes de dados e aos produtos resultantes – bem como descrever os procedimentos adotados na aplicação dos questionários aos moradores e síndicos.

Escalas, categorias de análise e produtos

Escala regional

Na escala regional, em primeiro lugar, a produção do PMCMV foi sistematizada com base nos dados fornecidos pelo Ministério das Cidades relativos às fases e faixas do Programa, porte do empreendimento e construtoras responsáveis. O total de unidades produzidas na região foi cruzado com o número total de domicílios (Censo de 2010) e com o déficit habitacional (IPEA e Fundação João Pinheiro) da região e dos municípios.

Em segundo, a localização dos empreendimentos do PMCMV foi considerada a partir de algumas categorias – muitas vezes, cruzando com as características analisadas anteriormente – quais sejam: (1) mancha urbanizada e limite de área urbana; (2) oferta de emprego;

³ Os *links* de acesso aos relatórios completos estão indicados nas Fichas Técnicas dos projetos, no final deste livro.

(3) integração metropolitana e centralidades; e (4) áreas com restrições ambientais estabelecidas pela legislação.

Além disso, foram identificados os empreendimentos contíguos e os agrupamentos de empreendimentos. Trata-se aqui de caracterizar a dimensão territorial dos empreendimentos e o seu real impacto urbano. Isso porque, nos dados do Ministério das Cidades e da Caixa, cada contrato aparece como um empreendimento, mas, na prática, em muitos casos, um conjunto de contratos se refere a uma grande mancha de empreendimentos contíguos ou agrupados. Por isso, foi necessário estabelecer critérios para a sistematização, definindo então as seguintes categorias:

(1) **Empreendimentos contíguos:** aqueles que apresentam contratos com a mesma construtora, com nomes de empreendimentos semelhantes e localizados em terrenos adjacentes (lado a lado ou face a face). Embora formalmente divididos em diversas operações, na prática, integram um mesmo empreendimento de maior porte.

(2) **Agrupamentos:** conjuntos de empreendimentos de mesma construtora ou de construtoras distintas espacialmente próximos. Para delimitar um agrupamento, foram traçados raios de 250 metros a um quilômetro (dependendo do tamanho do município) a partir do endereço do empreendimento, agregando-se aqueles empreendimentos cujos raios se interceptavam. O intuito dessa categoria é evidenciar casos de grande concentração de empreendimentos em determinadas áreas.

O quadro a seguir foi elaborado pelos pesquisadores a fim de orientar todas as equipes na sistematização dos respectivos dados de sua região, indicando as categorias de análise, os produtos e as fontes dos dados utilizados nesta escala.

Quadro 1: Categorias de análise, produtos e fontes dos dados utilizados na escala regional

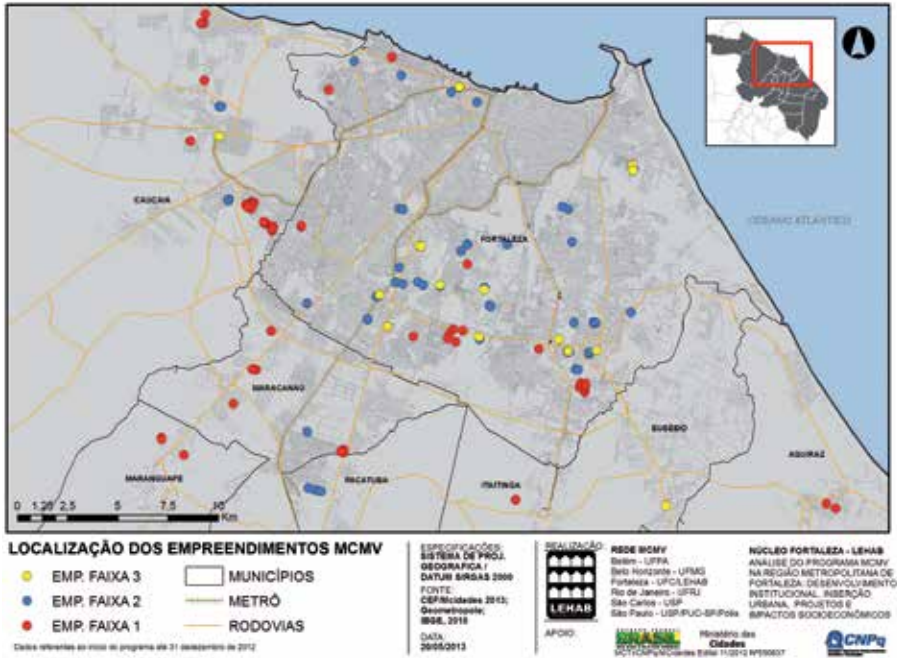
Categorias de análise	Produtos	Fontes
Caracterização e localização dos empreendimentos do PMCMV nos municípios das regiões (metropolitanas ou não), segundo: faixas de atendimento (1, 2 e 3), modalidade (Entidades, Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), FGTS ou FAR, ou PNHR), porte do empreendimento (número de unidades) e construtora	Tabela e mapas	MCidades Caixa
Evolução da quantidade de empreendimentos por faixa de renda atendida, modalidade, porte do empreendimento e construtora, entre as duas fases do Programa (PMCMV 1 e PMCMV 2)	Tabela e gráficos	MCidades Caixa
Localização dos empreendimentos <i>versus</i> mancha urbanizada (incluindo rede estruturante: viária, ferroviária e hidrográfica principal)	Mapa	MCidades Caixa
Relação entre o número de unidades habitacionais dos empreendimentos do PMCMV e (1) o total de domicílios particulares permanentes de cada município da região e (2) a variação entre 2000-2010 do total de domicílios particulares permanentes	Tabela	MCidades Caixa IBGE
Relação entre o número de unidades habitacionais dos empreendimentos do PMCMV e o déficit habitacional da região	Tabela e gráficos	MCidades Caixa IPEA João Pinheiro
Localização dos empreendimentos do PMCMV <i>versus</i> zonas com restrições ambientais estabelecidas pela legislação municipal e/ou estadual (quando for o caso)	Mapa	MCidades Caixa Legislação
Localização dos empreendimentos do PMCMV <i>versus</i> oferta de emprego e centralidades	Mapa	MCidades Caixa IBGE RAIS/CAGED*

* Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Fonte: Rede Cidade e Moradia (2013).

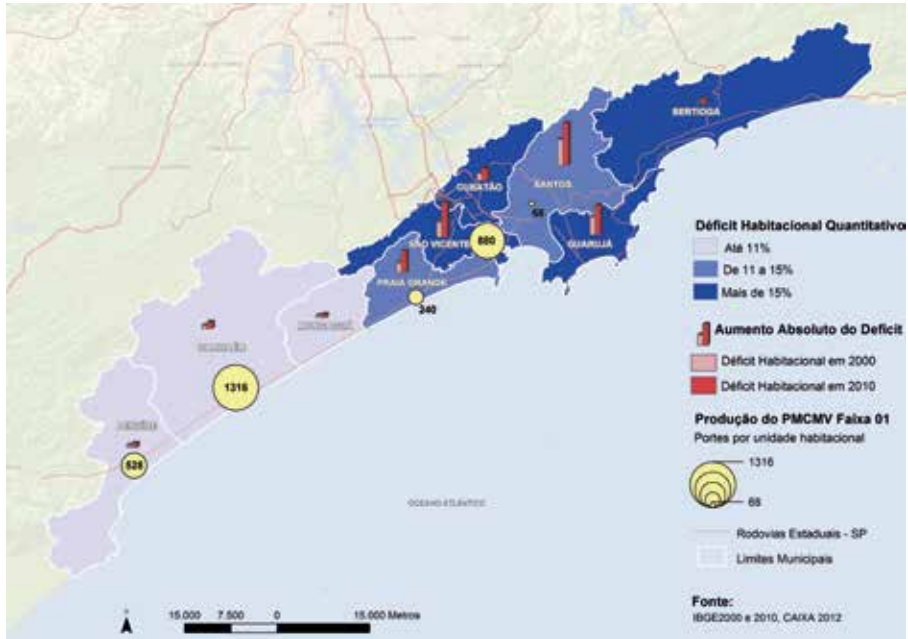
Como resultados da análise regional, foram produzidos quadros, gráficos e mapas, que podem ser vistos a seguir.

Figura 1: Localização dos empreendimentos do PMCMV por faixa na Região Metropolitana de Fortaleza (CE)



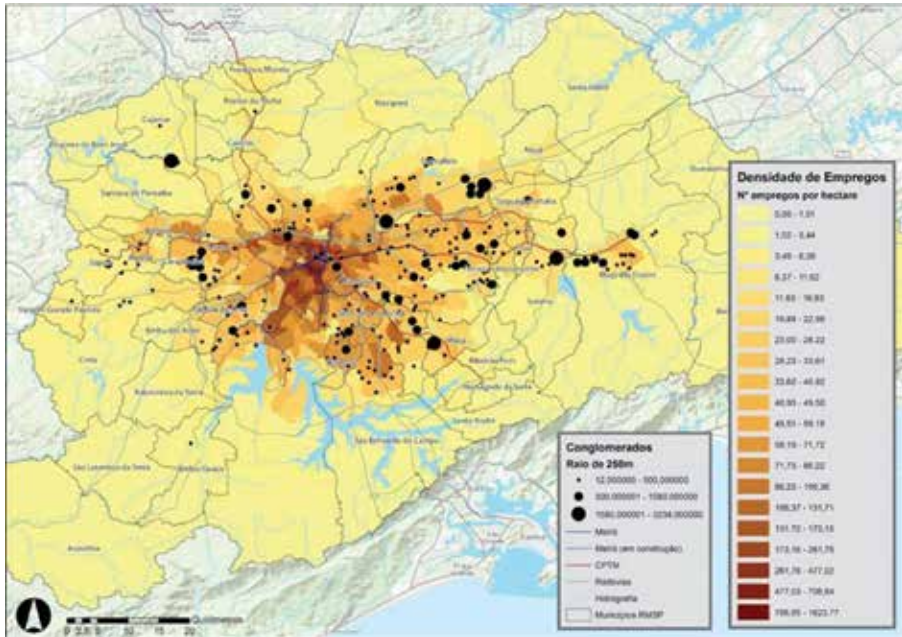
Fonte: Fornecida pelo LEHAB, DAU-UFC (2014).

Figura 2: Déficit habitacional *versus* empreendimentos do PMCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista (SP)



Fonte: Fornecida pelo Pólis (2014).

Figura 3: Distribuição de emprego *versus* empreendimentos do PMCMV na Região Metropolitana de São Paulo (SP)



Fonte: Fornecida pelo LabCidade, FAU-USP (2014).

Escala municipal

As equipes de pesquisa ora escolheram alguns municípios ora abrangeram a totalidade dos municípios pertencentes à região estudada, a fim de aprofundar a análise sobre a inserção urbana dos empreendimentos. Na escala municipal, portanto, a localização dos empreendimentos foi analisada de acordo com: (1) faixas de atendimento do programa; (2) perfil socioeconômico da população; (3) uso e ocupação do solo (centralidades e zoneamento de uso e ocupação do solo); (4) acesso à infraestrutura urbana (água, esgoto, iluminação pública, pavimentação e coleta de lixo); (5) oferta de equipamentos públicos; (6) legislação municipal (zoneamento de interesse social e ambiental); e (7) mobilidade urbana.

Também foi elaborado um quadro para a sistematização dos dados relacionados à produção do PMCMV nos municípios, indicando as categorias, os indicadores, os produtos e as fontes de dados utilizados nessa escala.

Quadro 2: Categorias de análise, indicadores, produtos e fontes dos dados utilizados na escala municipal

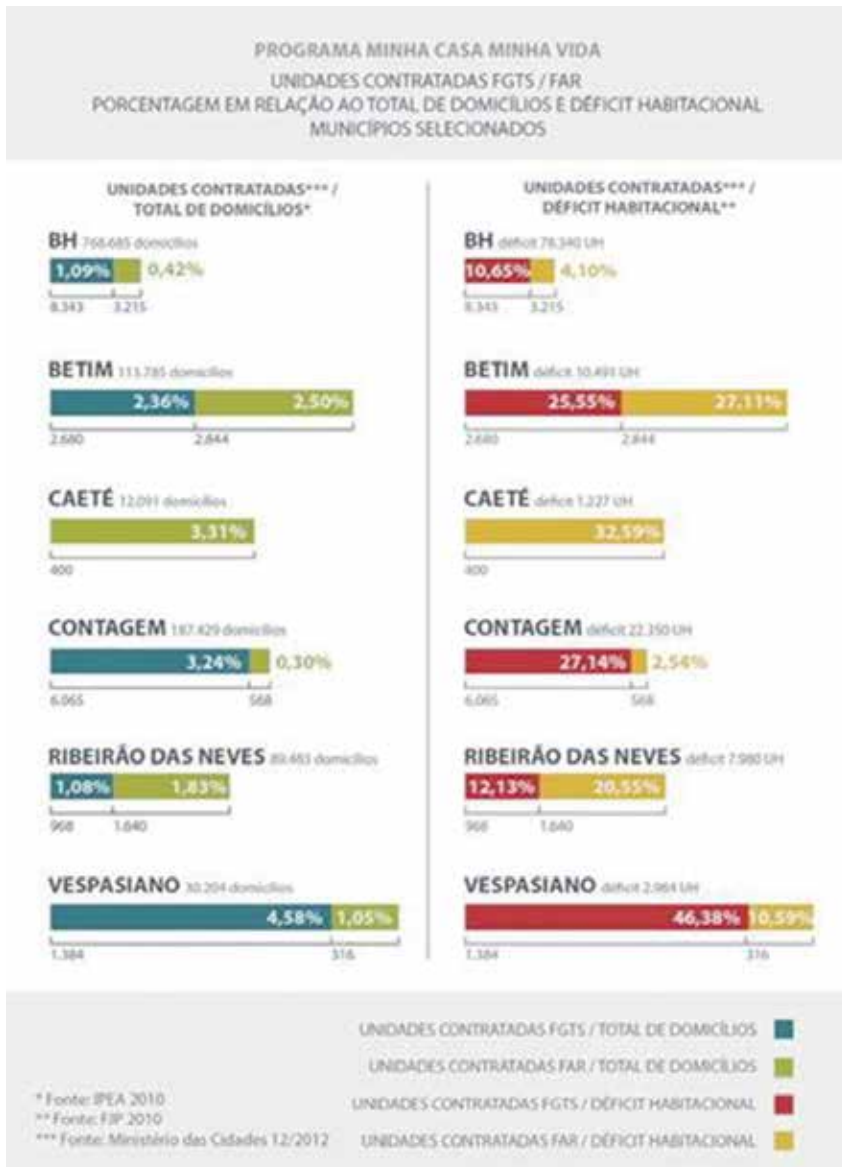
Categorias de Análise		Indicadores avaliados	Produtos	Fontes
Infraestrutura	Sistemas	% de esgotamento sanitário (rede ou fossa)	Mapa	IBGE
		% de abastecimento de água (rede ou poço)	Mapa	
		% de iluminação pública	Mapa	
		Pavimentação	Mapa	
		% de coleta de lixo	Mapa	
	Transporte	Linhas de transporte coletivo (ônibus, trem, metrô)	Mapa	Wikimap Google Maps Empresas
		Linhas de transporte alternativo (ciclovía, teleférico, vans)	Mapa	
Terminais de transporte		Mapa		
Equipamentos públicos		Educação: creches, ensinos infantil, fundamental, médio e superior	Mapa	Observatório das Metrópoles Bases Municipais Wikimap
		Saúde: Unidades Básicas de Saúde (UBS), Policlínicas, hospitais	Mapa	
		Lazer: parques, praias e espaços públicos livres de grande porte	Mapa	
		Assistência social: Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	Mapa	
		Segurança: postos ou equipamentos policiais	Mapa	
Socioeconômico		Renda: manchas de renda homogênea, por setor censitário e faixas do PMCMV	Mapa	IBGE
		Densidades populacionais	Mapa	
		Emprego formal e informal	Mapa	Pesquisa Origem e Destino (OD) RAIS/CAGED
		Criminalidade	Mapa	Institutos e Secretaria de Segurança
Assentamentos informais e precários (relação com o déficit habitacional)		Agglomerados subnormais	Mapa	IBGE
		Favelas	Mapa	Prefeitura
		Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ocupadas	Mapa	Prefeitura
		Demanda habitacional	Tabela	PLHIS

Relações espaciais, urbanas e habitacionais		Mancha urbanizada	Mapa	Google
		Limites municipais (perímetro legal)		Bases e Planos Municipais
		Zoneamentos de uso e ocupação		
		Zoneamento ambiental		
		Áreas de concentração de conjuntos habitacionais de promoção pública anteriores ao PMCMV		Prefeitura
		Centralidades		Prefeitura Google Pesquisa OD
Empreendimentos do PMCMV		Localização e características (categoria, fase do programa e faixa de atendimento)	Mapa	MCidades Caixa
Legislação municipal	Planos	Habitação de Interesse Social (HIS) no Plano Diretor (PD)	Tabelas e textos, conforme roteiro	Leis Decretos Portarias Outros instrumentos normativos municipais
		PLHIS		
		Alterações recentes no PD relacionadas ao PMCMV ou HIS		
	Parcelamento do solo	Tamanho mínimo de lote para HIS		
		Possibilidade de criação de condomínios horizontais		
	Normas edículas	Existência de parâmetros específicos para HIS		
	Política fundiária	Parcelamento, uso e edificação compulsórios		
		Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo		
		Uso do direito de preempção vinculado à política habitacional		
		Uso de recursos de outorga onerosa para financiar a política habitacional		
		Organização de cadastros imobiliários		
	Incentivos fiscais	IPTU		
		Imposto sobre Serviços (ISS)		
		Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)		

Fonte: Rede Cidade e Moradia (2013).

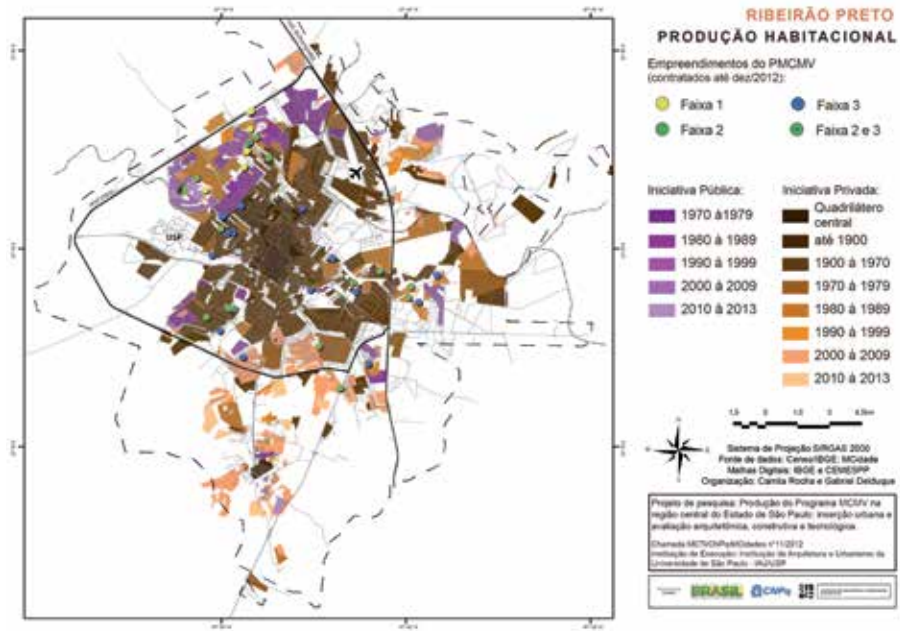
Os exemplos a seguir ilustram alguns dos mapas produzidos pelas equipes.

Figura 4: Número de domicílios *versus* déficit habitacional *versus* unidades contratadas do PMCMV nos municípios analisados da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG)



Fonte: Fornecida pelo Práxis, EA-UFGM (2014).

Figura 5: Produção pública e privada antes do PMCMV *versus* produção do PMCMV em Ribeirão Preto (SP).



Fonte: Fornecida pelo Habis, IAU-USP (2014).

Escala do empreendimento

Em cada um dos municípios analisados, foram escolhidos empreendimentos para serem estudados em maior profundidade, procurando qualificar alguns dos dados levantados na análise municipal, aproximando-se da escala do bairro e do entorno do empreendimento. Em geral, foram adotadas as seguintes categorias: (1) cobertura dos sistemas de infraestrutura urbana; (2) acesso ao transporte; (3) oferta de comércio, serviços, áreas de lazer e equipamentos públicos; (4) padrões de uso e ocupação do solo; (5) densidade populacional; e (6) relações espaciais e características do projeto urbanístico e arquitetônico do empreendimento.

Nessa escala, os procedimentos metodológicos adotados pelas equipes foram diversificados, na medida em que se voltaram para as especificidades do escopo de cada uma das pesquisas. De qualquer modo, a escala do empreendimento requisitou técnicas de levantamento de campo (e aqui os roteiros de coleta de dados foram diversos) e de leitura de projetos técnicos.

O quadro a seguir procura sintetizar as categorias, os indicadores, os dados, os produtos e as fontes utilizadas na escala do empreendimento. Vale ressaltar que, diferente das demais escalas já citadas, este quadro não serviu como roteiro único para todas as pesquisas, mas apresenta os parâmetros fundamentais da análise do empreendimento, cujos indicadores ora foram aprofundados e/ou ampliados por algumas equipes ora reduzidos por outras.

Quadro 3: Categorias de análise, indicadores, produtos e fontes dos dados utilizados na escala do empreendimento

Categorias de Análise		Indicadores avaliados	Produtos	Fontes
Infraestrutura	Sistemas	% de cobertura no empreendimento de esgotamento sanitário (rede ou fossa)	Tabela e mapas	Levantamento de campo Projetos técnicos
		% de cobertura no empreendimento de abastecimento de água (rede ou poço)		
		% de cobertura no empreendimento de iluminação pública		
		% de cobertura no empreendimento de pavimentação		
		% de cobertura no empreendimento de coleta de lixo		
	Transporte	Posição das paradas e frequência de atendimento das linhas de transporte coletivo (ônibus, trem, metrô)	Tabela e mapas	Levantamento de campo Base de dados municipais ou de empresas de transporte
		Posição das paradas e frequência de atendimento das linhas de transporte alternativo (ciclovía, teleférico, vans)		
Distância ao terminal de transporte mais próximo				
Equipamento público		Educação: localização de creches, ensinos infantil, fundamental, médio e superior no bairro (delimitação a ser definida por cada equipe) do empreendimento	Mapas	Observatório das Metrópoles Bases municipais Wikimap
		Saúde: localização de UBS, Policlínica no bairro do empreendimento		
		Lazer: parques, praias, espaços públicos livres de grande porte e de pequeno porte no bairro do empreendimento		
		Assistência Social: Localização dos CRAS no bairro do empreendimento		
		Segurança: Localização de postos ou equipamentos policiais no bairro do empreendimento		
Socioeconômico		Renda familiar mensal e renda <i>per capita</i> dos moradores	Tabelas	Questionário da rede
		Densidades populacionais, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento		Projetos
		Emprego formal e informal		Questionário da rede
		Criminalidade		
Relações espaciais e características do projeto		Legislação municipal aplicada ao empreendimento	Texto	Bases e planos municipais
		Agentes: construtora, incorporadora e subcontratadas	Texto	Caixa Levantamento de campo
		Evolução da ocupação urbana do bairro onde está o empreendimento	Mapa	Bases municipais
		Relação entre empreendimento e padrão de ocupação do entorno: usos e gabarito	Texto e fotos	Levantamento de campo
		Caracterização das tipologias das Unidades Habitacionais: área útil das unidades, quantidade de dormitórios, número de unidades correspondentes a cada tipologia, número de pavimentos	Tabelas e projetos	Projetos da Caixa, prefeitura ou construtoras Levantamento de campo
		Caracterização do sistema construtivo: fundação, estrutura, vedação, cobertura, esquadrias	Tabela	

Fonte: Rede Cidade e Moradia (2013).

A seguir, um exemplo de produto gerado nessa escala.

Figura 6: Transporte e barreiras físicas de empreendimento em Campinas (SP)



Fonte: Fornecida pelo LabCidade, FAU-USP (2014).

Pesquisa com moradores e síndicos: aplicação de questionários

Na maioria dos empreendimentos estudados, dependendo da escolha das equipes, foram realizadas entrevistas com os síndicos e uma pesquisa quantitativa com moradores, por meio da aplicação de um questionário comum⁴. Também houve esforço para homogeneizar a sistematização e o cruzamento dos dados coletados.

Em síntese, as dimensões, os indicadores e cada uma das variáveis contempladas no questionário eram os seguintes:

⁴ Apenas a equipe que tratou da produção da modalidade Entidades adotou metodologia de incursões etnográficas junto às associações e representantes das famílias beneficiárias e não realizou a pesquisa quantitativa.

Quadro 4: Dimensões, indicadores e variáveis do questionário

Dimensões	Indicadores	Variáveis
I. Condições socioeconômicas e inserção no mundo do trabalho	1. Perfil socioeconômico da família	1.1. Origem 1.2. Composição das famílias 1.3. Composição de renda 1.4. Faixa etária 1.5. Gênero 1.6. Escolaridade 1.7. % de pessoas com deficiência física 1.8. % de famílias com renda proveniente de programas de transferência de renda 1.9. % de mulheres responsáveis (chefes) pela família 1.10. % de famílias com idosos com 65 anos ou mais e renda familiar <i>per capita</i> inferior a ¼ do salário mínimo (público potencial do Benefício de Prestação Continuada) 1.11. Despesas com o imóvel 1.12. % de famílias que não constam do cadastro elaborado no início da intervenção
	2. Situação de trabalho	2.1. Ocupação/atividade principal preponderante 2.2. % de desemprego de responsáveis pela família 2.3. % de responsáveis e adultos da família sem vínculos (empregado sem registro, autônomo não contribuinte e trabalho eventual)
II. Direito à Cidade e Inserção Urbana	3. Condições de moradia	Unidade habitacional: 3.1. Tamanho da moradia/tamanho da família 3.2. % de domicílios com sinais de umidade e/ou rachaduras/outros 3.3. Documento de titulação das famílias 3.4. Número de pessoas por dormitório Conjunto habitacional: 3.5. Tempo de moradia 3.7. Localização 3.8. Existência de áreas de uso comum 3.9. Existência de problemas construtivos
	4. Mobilidade urbana	4.1. Frequência e proximidade do transporte público 4.2. Tempo gasto para o deslocamento para os equipamentos educacionais 4.3. Tempo gasto para o deslocamento para o trabalho 4.4. Equipamentos comunitários adaptados a pessoas com mobilidade reduzida 4.5. Rebaixamento de calçadas em pontos de travessia
	5. Acesso à cidade e a serviços	5.1. Qual é/era o centro para a vida do morador 5.2. Existência e uso de comércios e serviços 5.3. Existência e uso de equipamento sociais (saúde, educação, assistência, cultura, lazer, segurança) 5.4. Coleta pública de lixo: existência, frequência e suficiência de pontos de coleta 5.5. Existência de telefone, correio, canais comunitários de informação, internet 5.6. Existência de Código de Endereçamento Postal (CEP) para uso da população 5.7. Presença de policiamento

III. Trabalho social, participação e sociabilidade	6. Sociabilidade	6.1. Problemas com vizinhança 6.2. Proximidade de família, amigos, organização comunitária (contar com/contar para) 6.3. Presença de violência urbana
	7. Participação	7.1. Existência de organização do condomínio e/ou comunitária 7.2. Participação em movimentos, organizações e redes 7.3. Diálogo com o poder público 7.4. Estabelecimento de regras e pactos de convivência
	8. Avaliação sobre o trabalho social	8.1. Existência do trabalho social 90 dias antes e 180 pós-ocupação 8.2. Atividades realizadas 8.3. Vínculo e referências com equipe técnica para encaminhamento/solução de demanda
IV. Satisfação e Necessidades do Morador	9. Avaliação do morador sobre necessidades, condições de moradia e relações sociais	9.1. Satisfação em relação a moradias, serviços urbanos e relações sociais 9.2. Avaliação do morador sobre o diálogo com o poder público 9.3. Alteração no acesso ao emprego 9.4. % de crianças com e sem acesso a creches 9.5. % de crianças e adolescentes fora do ensino fundamental 9.6. Desejo de mudar do imóvel (motivos) 9.7. Necessidades não atendidas (O que gostaria que tivesse?)

Fonte: Fornecido pela PUC-SP (2014).

Definido o universo e o *nível de confiança* e o *erro máximo permitido*, específico para cada região, as unidades entrevistadas foram selecionadas, buscando-se abranger todos os edifícios – pelo menos uma unidade habitacional por andar. No total, foram aplicados 2697 questionários em 42 empreendimentos localizados em 23 municípios, como pode ser visto no quadro abaixo.

Quadro 5: Localização e número de empreendimentos em que os questionários foram aplicados

Instituição	Região	Município	Empreendimentos	Questionários
IPPUR-UFRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	2 (Faixa 1)	251
			1 (Faixa 2)	100
			1 (Entidades)	70
		Queimados	1 (Faixa 1)	124
	Belford Roxo	1 (Faixa 1)	112	
Total			6	657
Instituto Pólis	Baixada Santista	Itanhaém	1 (Faixa 1)	100
		São Vicente	1 (Faixa 1)	94
	Total			2
UFPA	Belém	Ananindeua	1 (Faixa 1)	122
	Total			1
UFMG	Região Metropolitana de Belo Horizonte BH	Betim	1 (Faixa 1)	100
		Ribeirão das Neves	1 (Faixa 1)	100
	Total			2
UFC	Região Metropolitana de Fortaleza	Fortaleza	1 (Faixa 1)	85
		Maracanaú	1 (Faixa 1)	58
		Caucaia	4 (Faixa 1) contíguos	113
	Total			6
FAU-USP	Região Metropolitana de São Paulo	São Paulo	4 (Faixa 1)	251
		Osasco	1 (Faixa 1)	97
	Região Metropolitana de Campinas	Campinas	1 (Faixa 1)	205
		Hortolândia	1 (Faixa 1)	95
	Total			7
IAU-USP	Central do Estado de São Paulo	Sertãozinho	1 (Faixa 1)	88
PUC-SP	Região Metropolitana de São Paulo	São Paulo	1 (Faixa 1)	104*
		Osasco	1 (Faixa 1)	97*
	Total			2

UFRN	Região Metropolitana de Natal	Ceará-Mirim	4 (Faixa 1)	79
		Extremoz	4 (Faixa 1)	88
		Macaíba	2 (Faixa 1)	74
		Parnamirim	2 (Faixa 1)	145
		São Gonçalo do Amarante	1 (Faixa 1)	67
	Natal	4 (Faixa 1)	78	
	Total		17	531
TOTAL	23 municípios	42 empreendimentos	2697 questionários	

* Número de questionários realizados conjuntamente entre as equipes FAU-USP e PUC-SP.

Fonte: Rede de Pesquisa Cidade e Moradia (2013).

Os principais desafios para a análise da pesquisa com moradores enfrentados pelas equipes foram:

(1) Quais e como são as configurações familiares e qual é a sua relação com a “construção da demanda”⁵ e com a resposta habitacional dada pelo Programa?

(2) Qual o perfil socioeconômico das famílias e sua inserção no mundo do trabalho? A resposta habitacional às necessidades sociais, em particular o modelo condominial, atende a esse perfil?

(3) A padronização dos projetos habitacionais responde à diversidade das configurações familiares que demandam habitação de interesse social?

(4) A composição da demanda, por intermédio do Cadastro Único, tem viabilizado a transparência dos critérios e a igualdade no acesso?

(5) Quais e como são as formas de configuração dos espaços urbanos? Em que medida contribuem ou não para a constituição de espaços públicos e de cidade (condomínios, muros, áreas comuns)?

(6) O acesso à cidade e aos serviços foi planejado e atende às necessidades sociais?

(7) Como a população avalia sua moradia, o conjunto habitacional e suas condições de vida?

(8) Quais e como são as relações entre a vida em condomínio e as estratégias de organização social dos moradores?

⁵ A ideia de “construção da demanda”, debatida na rede, diz respeito à identificação das famílias que se enquadram como “demanda” do PMCMV pelos seus agentes promotores. Vale ressaltar, contudo, que nem sempre há correlação entre grau elevado de necessidades habitacionais das famílias e atendimento do Programa.

(9) Qual é o impacto econômico dos custos da moradia no orçamento familiar? Como os moradores da Faixa 1 do PMCMV têm absorvido os novos custos do morar (prestações, condomínios, taxas de água e luz etc.)? Há endividamento das famílias por causa dos custos condominiais, dos serviços e também do cartão Minha Casa Minha Vida Melhor?

(10) As tarifas sociais (energia elétrica etc.) têm sido implantadas nos conjuntos da Faixa 1?

(11) A sociabilidade e a convivência entre os moradores têm sido afetadas pela presença de tráfico e milícia nos conjuntos habitacionais – por exemplo, a restrição da mobilidade e de práticas religiosas e culturais e controle de serviços e do comércio local?

O fato de as equipes terem se proposto a incluir em seus projetos a pesquisa social com moradores possibilitou uma escuta importante sobre condições de vida, aspectos positivos e negativos da mudança para os empreendimentos, satisfação ou insatisfação com a moradia, assim como um olhar sobre as particularidades regionais e culturais dos contextos analisados.

Articulação das análises em eixos transversais

Os dados coletados em cada uma das escalas de análise (regional, municipal, empreendimento e unidade habitacional) e na pesquisa com moradores foram analisados isoladamente por cada uma das equipes. Entretanto, o esforço da rede se concentrou em encontros presenciais e compartilhamento sistemático de informações para o estabelecimento do intercâmbio entre as equipes durante todo o processo da pesquisa. Essa troca resultou na elaboração de **questões transversais** que possibilitaram estabelecer uma articulação comum entre todas as pesquisas e revelar semelhanças e diferenças entre os contextos regionais e urbanos estudados – afinal, como se viu no capítulo 1, a rede tem uma abrangência territorial significativa. Dessa forma, foram definidos eixos analíticos, que orientaram a elaboração das análises finais e pautaram os debates das equipes nas reuniões. No capítulo 3, serão apresentados esses eixos e uma sistematização dos debates entre as equipes.

Com base nas estratégias metodológicas elaboradas coletivamente na rede de pesquisa, foi possível, se não padronizar, pelo menos, orientar um conjunto de produtos que procuraram dar conta da

complexidade presente na análise da inserção urbana e da qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos do PMCMV, localizados em distintos territórios brasileiros, assim como na compreensão do possível impacto sobre as famílias e os indivíduos residentes.

Embora o conjunto da rede tenha adotado procedimentos metodológicos de pesquisa semelhantes, as equipes puderam utilizar essas informações para tratar de seus objetos específicos, como veremos nos demais capítulos desta coletânea. Espera-se que, com a descrição do passo a passo metodológico adotado pela Rede Cidade e Moradia, outras pesquisas se inspirem e se frutifiquem para que o conhecimento sobre o habitar na cidade brasileira seja ampliado e aprofundado.

CAPÍTULO 3

Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos

Maria Beatriz Cruz Rufino¹

As questões aqui apresentadas não possuem nenhuma pretensão de se configurar como um diagnóstico conclusivo das pesquisas da Rede Cidade e Moradia. Como a organização do grupo esteve baseada em uma estrutura horizontal, sem o objetivo de centralizar a sistematização dos dados, mas com a preocupação de compartilhar algumas estratégias e instrumentos de pesquisas, o que se apresenta aqui é um conjunto de reflexões gerais sobre a implementação do programa e suas implicações urbanas e socioeconômicas, na tentativa de amadurecer uma proposição crítica.

A abrangência territorial alcançada pelo somatório das pesquisas articulada à contribuição de múltiplos olhares e ênfases de análise fizeram emergir uma diversidade de temas e de inquietações já nos primeiros encontros da rede, que nos levaram a organizar as discussões em torno de eixos. Os eixos analíticos que comentaremos neste capítulo surgem no processo de articulação da rede como uma estratégia para ampliar uma reflexão conjunta dos pesquisadores, a partir das constatações evidenciadas nas diferentes pesquisas, que se debruçaram sobre realidades urbanas bastante diversas.

Ao longo das pesquisas e dos intercâmbios realizados na rede, os debates foram organizados em cinco eixos, aprofundados e encaixados de maneira a compreender o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – sua lógica de implementação, resultados e impactos.

¹ Este texto é resultado de um esforço de sistematização do conjunto de debates realizados no âmbito dos encontros da Rede Cidade e Moradia, entre o início de 2013 e meados de 2014. Seu conteúdo reflete, portanto, a produção de um coletivo de equipes. Na construção do texto, Adauto Cardoso, Raquel Rolnik e Caio Santo Amore colaboraram de forma decisiva.

Embora abordem questões que guardam entre si importantes inter-relações, sendo portanto interdependentes, os eixos permitiram amadurecer reflexões mais gerais sobre diferentes análises de cada uma das equipes da rede, correspondentes em muitos casos a diferentes enfoques, recortes e interesses.

Procurou-se abarcar questionamentos relacionados ao desenho do programa e à forma de atuação dos seus principais agentes; a efetividade do PMCMV enquanto resposta às reais demandas existentes; a qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos e suas inserções urbanas; e os impactos na vida dos beneficiários, para refletir sobre as (im)possibilidades de uma “política habitacional” sustentada exclusivamente pela produção massiva de habitações sob o regime da propriedade privada individual.

No primeiro eixo, **Arquitetura do Programa: agentes e operações do PMCMV**, foram organizados os debates sobre os papéis dos diferentes agentes envolvidos na produção dos empreendimentos do PMCMV, as articulações entre eles, bem como as especificidades de arranjos regionais e locais. Dessa forma, procurou-se identificar e compreender o papel assumido pela Caixa Econômica Federal (Caixa), prefeituras, empresas e entidades, entre outros agentes, avançando na compreensão sobre o desenho do programa e as possíveis implicações em relação aos seus resultados.

No segundo eixo, **Demanda habitacional e oferta do Programa**, enfatizou-se a articulação da demanda habitacional existente com a oferta produzida pelo Programa, buscando compreender também o perfil dos moradores, suas origens e sua relação com a moradia anterior, o processo de cadastramento e acesso à nova moradia, as características do trabalho social realizado e os conflitos que já puderam ser identificados nos empreendimentos analisados, como processos de estigmatização de determinados grupos e controle dos condomínios por parte do narcotráfico e milícias.

No Eixo 3, discutiu-se questões relacionadas ao **Desenho, projeto e produção**. Abordaram-se as características dos espaços internos dos edifícios e as áreas externas dos empreendimentos e seus processos construtivos, analisando tipologias habitacionais, implantação, estratégias de padronização da produção e adequação das propostas diante das demandas e dos perfis das famílias beneficiadas pelo Programa.

O Eixo 4, **Inserção urbana e segregação socioespacial**, aborda a temática central da rede, que moveu a articulação inicial das equipes,

motivadas pelas constatações empíricas de ampliação dos processos de segregação com bases na implementação de grandes empreendimentos habitacionais em áreas mais afastadas das cidades. Com o amadurecimento dos debates, evidenciou-se que essa temática não poderia ser compreendida isoladamente, sem uma reflexão sobre as questões que se apresentam nos eixos precedentes. Neste eixo, analisaram-se as condições de acesso à cidade pelos novos moradores, em termos de infraestrutura, serviços, equipamentos, e discutiram-se processos de periferização, guetificação, reforço da monofuncionalidade e privatização da urbanização em curso.

Por fim, cabe lembrar que muitas das percepções e questões que aparecem neste capítulo de maneira um tanto esquemática ganharão força e profundidade nos diferentes capítulos desta publicação. As questões desenvolvidas em torno dos diferentes eixos orientaram ainda a construção de uma síntese transversal das discussões, que tomou a forma de uma nota pública, divulgada pela Rede Moradia e Cidade em novembro de 2014, e apresentada à guisa de conclusão no fim deste livro. Nesse documento, procurou-se externar para a sociedade uma pauta de enfrentamento dos desafios impostos pelo Programa, considerando a potencialidade oriunda de sua dimensão.

Eixo 1: Arquitetura do Programa: Agentes e operações do PMCMV

Neste eixo buscou-se discutir os papéis e as relações entre os diferentes agentes envolvidos na formulação e na implementação do Programa, considerando as especificidades dos diferentes municípios, a ação da Caixa Econômica Federal, das empresas e dos movimentos sociais.

Procurou-se compreender os esforços dos poderes locais por meio do mapeamento das mudanças de legislações urbanísticas e tributárias de apoio ao Programa, a efetividade da padronização dos processos a partir de uma normativa nacional comum, os procedimentos adotados pelas prefeituras para a operacionalização do Programa e o envolvimento de outros agentes, tais como companhias de habitação, concessionárias de serviços urbanos e bancos privados. Procurou-se também mapear os apoios oferecidos e as estratégias na construção dos cadastros, da fiscalização e do trabalho social, discutindo a articulação com as políticas públicas municipais previamente

existentes, particularmente relacionadas à habitação e ao desenvolvimento urbano.

Em relação à Caixa Econômica Federal, procurou-se observar os modos de operacionalização adotados pelas diferentes Gerências Executivas de Habitação (GIHAB) e Gerências de Governo (GIGOV), assim como a interferência ou não das instâncias centrais da instituição nos processos observados.

Em relação ao Ministério das Cidades, evidenciou-se que sua atuação está centrada na regulação do Programa e em casos pontuais quando da contratação de grandes empreendimentos, em especial aqueles que atendem a famílias removidas por obras de mobilidade urbana e de situações de risco. Nesse sentido, em grande parte das pesquisas, o papel desse agente é menos expressivo e aparecerá com mais ênfase em casos específicos.

Em relação às entidades (com vínculos diversos com os movimentos populares de luta pela moradia) envolvidas na modalidade Minha Casa Minha Vida-Entidades, particularmente as associações ou cooperativas, considerou-se relevante debater sobre origem, histórico, mobilização e a articulação com os beneficiários e estratégias de viabilização e construção dos empreendimentos.

Por intermédio das diferentes análises, constata-se que, embora o Programa seja construído a partir de uma normativa comum, as características dos agentes e as relações estabelecidas entre eles nos diferentes casos estudados influenciam de maneira significativa a obtenção de resultados muito distintos. Por exemplo, no caso da modalidade Entidades, a produção da Região Metropolitana de São Paulo foi muito mais significativa do que a do Rio de Janeiro, onde se verificou uma enorme dificuldade em viabilizar empreendimentos nessa modalidade. Além disso, quando se observa a distribuição entre unidades da federação ou entre os municípios das regiões estudadas, verifica-se uma desigualdade na “performance” dos diferentes territórios, refletindo, em parte, diferentes níveis de engajamento dos atores locais junto ao Programa.

Essa especificidade pode ser resultado de uma maior agilidade alcançada em certos territórios ou, inversamente, de maiores obstáculos, o que significa que, para uma maior homogeneização do PMCMV em nível nacional, seja importante criar mecanismos diferenciados de apoio aos agentes, particularmente nas regiões que apresentam maiores dificuldades de implementação do Programa.

De forma geral, são identificadas importantes mudanças no papel dos agentes em relação à estrutura vigente no período do Banco Nacional da Habitação (BNH), quando também foram mobilizados importantes esforços no sentido de produção habitacional e se anunciaram pela primeira vez no Brasil estruturas financeiras federais específicas para construção de habitações. Uma das mudanças mais importantes a ressaltar em relação ao PMCMV é a ausência de um agente promotor público, papel antes desempenhado por Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), associações e cooperativas, responsáveis pela incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Essas instituições mantinham vínculos diretos com os poderes públicos municipais e por vezes federais, o que abria maiores possibilidades para articulação com as políticas urbanas, embora isso nem sempre acontecesse. O desenho institucional adotado pelo programa PMCMV, no entanto, inviabiliza a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor do empreendimento. A instituição financeira (Caixa Econômica Federal), por um lado, e as empresas, por outro lado, ganham centralidade em detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais.

Apesar das especificidades das relações entre os agentes nas diferentes regiões, o protagonismo da Caixa Econômica Federal e a prevalência de uma lógica financeira na implementação do Programa destacam-se como traços comuns das experiências investigadas. A Caixa Econômica Federal, operadora do programa, passa a se relacionar de maneira mais direta com os agentes imobiliários, oferecendo crédito imobiliário – Faixas 2 e 3: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – ou “comprando” os empreendimentos – Faixa 1: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). No caso da Faixa 1, os empreendimentos são ofertados a uma demanda cativa, determinada pelos cadastros definidos pelas prefeituras.

O reforço de uma lógica financeira está pautado em grande medida pelo papel das empresas de construção no Programa, que passam a atuar como proponentes de empreendimentos junto à Caixa, seguindo as normas e condições mínimas estabelecidas. Dentro dessa racionalidade, conduzida pelas empresas, a escolha dos terrenos e as características dos projetos são condições essenciais para “viabilizar” os empreendimentos. A seleção de terrenos mais baratos, a ampliação da escala e padronização dos projetos tornam-se assim estratégias financeiras essenciais no desenvolvimento do PMCMV. Essas estraté-

gias são ainda mais evidentes nas grandes empresas. Cumpre ressaltar que, em algumas experiências pontuais, houve alguns ganhos de qualidade, seja em casos em que ocorreu a doação de terrenos públicos, seja pelo esforço de algumas associações na modalidade Entidades. No entanto, verificou-se também que, mesmo em situações de doação de terrenos, muitas vezes as administrações locais não dispõem de recursos técnicos e administrativos para investir em melhores projetos, ficando estes ainda sob a responsabilidade das empresas, que seguem então a mesma padronização aqui observada.

Chama a atenção a grande concentração da produção por grandes empresas, embora tenham acontecido importantes mudanças entre as fases 1 e 2 do Programa, a partir de 2011. Na primeira fase, a atuação de grandes incorporadoras e empreiteiras para a Faixa 1 foi bastante significativa na região Sudeste, sendo pouco representativa no Norte e Nordeste. Nessas regiões, foi destacada a participação de empresas locais e regionais que, em muitos casos, adquiriram experiência na produção de habitação de interesse social pela prévia atuação no Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Na segunda fase do Programa, verifica-se a redução da atuação das grandes empresas no Sudeste e sua ampliação no Norte e Nordeste. A atuação das grandes empresas no Norte e Nordeste a partir de 2011 corresponderá também a uma tendência de ampliação do porte dos empreendimentos.

Já a forma de participação dos municípios no Programa é bastante heterogênea. De maneira geral, os poderes locais municipais desempenharam um papel importante na agilização dos processos de aprovação e na isenção de taxas e tributos. Em alguns casos, como nas cidades das regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, os municípios atuaram de mais diretamente na viabilização do Programa, disponibilizando terrenos públicos e realizando processos de “chamamento” de construtoras para produção em empreitada global (projeto e obra).

Também foram identificadas ações dos poderes locais no sentido de alteração de perímetros urbanos e de leis e normas urbanísticas de modo a autorizar a produção em áreas rurais ou com parâmetros urbanísticos específicos e excepcionais em relação às normas edilícias e de parcelamento do solo precedentes.

Ficou evidente, em muitos casos, a articulação da implementação do Programa com a delimitação de novas Zonas Especiais de

Interesse Social (ZEIS). As ZEIS passaram a ser regulamentadas e delimitadas como uma estratégia de flexibilização de parâmetros, de maneira a permitir a implementação de empreendimentos habitacionais em áreas que muitas vezes possuíam restrições urbanísticas. Verificou-se, em alguns casos, que a delimitação das ZEIS não obedeceu a quaisquer critérios de planejamento ou de política habitacional. Por exemplo, no caso do município de Queimados, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde a partir da demanda de uma empresa para a construção de empreendimentos para a Faixa 1 foi delimitada uma ZEIS no terreno em questão.

Destaca-se também que o Programa passou a ser utilizado para viabilizar processos de remoções forçadas de favelas e de áreas destinadas a grandes projetos urbanos, como se verificou nos municípios de São Vicente, São Paulo, Rio de Janeiro e Fortaleza, entre outros. Outro efeito negativo associado à implantação do Programa e identificado ainda mais intensamente nos municípios de médio e pequeno portes foi a desmobilização de esforços anteriores no sentido de desenvolvimento de outras modalidades de acesso à habitação, tendo o PMCMV se tornado a única política habitacional no contexto local.

Com relação ao processo de definição da demanda foram evidenciadas, em diversas situações, a falta de transparência na construção dos cadastros e nos processos de sorteios e a demora na entrega da lista dos beneficiários para a Caixa. Tais problemas tendem a dificultar a execução do trabalho social e a facilitar a ação do tráfico e de milícias, que passaram a controlar vários empreendimentos. Essas questões parecem ser centrais à sustentabilidade do programa e merecem ser investigados com maior profundidade em novas pesquisas. Pode-se dizer, de maneira geral, que a atuação dos municípios foi pouco efetiva na realização do trabalho social e da fiscalização após a entrega das chaves.

Na análise sobre a pós-ocupação dos empreendimentos, ficou clara a crescente importância da figura do síndico, responsável pela gestão dos empreendimentos. Sua importância, decorrente da forma de propriedade tipo condomínio, que é o modelo predominante no Programa, esbarrou nas grandes limitações de gestão, diante de questões como o elevado nível de inadimplência e grande existência de conflitos. Essas limitações são ainda mais evidentes em função do grande porte dos empreendimentos e da diversidade dos moradores, o que será discutido de forma mais detalhada no Eixo 2.

Essa heterogeneidade também pode ser constatada em relação à atuação dos governos estaduais. Em alguns casos, como em São Paulo, onde o início da implementação do Programa correspondeu a um recuo na atuação dessa instância na política habitacional, ficou reduzida a um auxílio financeiro complementar aos recursos PMCMV. Em outros, como o do Ceará, o Governo do Estado estimulou a atuação das construtoras nos centros regionais que não haviam recebido empreendimentos do Programa a partir da definição de subsídios complementares. E, ainda, como no caso do Pará, a COHAB estadual cedeu terrenos mais bem localizados para a primeira fase do Programa. Todavia, em muitos estados, os governos não tiveram atuação direta no Programa.

Movimentos e organizações populares também aparecem como agentes do Programa, atuando na modalidade Entidades, na qual são os operadores principais, assinando os contratos com a Caixa, mas também indicando a demanda de empreendimentos produzidos por construtoras, em parceria com as prefeituras. Herdeira da tradição da produção habitacional em autogestão, que ocorreu particularmente nos estados de São Paulo e Minas Gerais ao longo dos anos de 1980, trata-se de uma produção absolutamente residual em termos quantitativos que encontra também muitas dificuldades para se diferenciar qualitativamente.

Dentro da Rede Cidade e Moradia, a modalidade Entidades foi investigada especificamente por uma das equipes no universo do estado de São Paulo. Nessa modalidade, verificou-se que os movimentos e as associações estabelecem vínculos de natureza diversa entre si e com os demais agentes do Programa, possuindo estratégias muito específicas de mobilização das famílias beneficiárias e de construção de suas demandas, que passam muitas vezes por mecanismos de indicação de caráter privado ou de parcerias com outras associações.

Pela racionalidade do Programa, as Entidades disputam os terrenos diretamente com grandes construtoras e incorporadoras, o que impõe dificuldades à sua produção e pode explicar a restrita produção por essa modalidade, que não chegou a alcançar as metas estabelecidas, e a opção de alguns movimentos em atuarem na garantia de indicação da demanda para unidades produzidas pelas construtoras.

A indicação de movimentos foi constatada em empreendimentos investigados nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Sertãozinho, no interior do estado de São Paulo. Em muitos municípios, a destinação

de parte da produção para as indicações dos movimentos populares organizados foi fundamental para garantir o apoio político local para a implementação do Programa.

Na relação entre os diferentes agentes envolvidos na implementação do Programa emerge a disputa pela terra, mais uma vez e como já seria previsível, como questão central na viabilização dos empreendimentos. De fato, a inserção de grandes incorporadoras nacionais de capital aberto e a disputa com empresas locais e regionais a partir da disponibilização de grande oferta de recursos impulsionaram a expansão do mercado de terras em muitas cidades, ampliando a concorrência em torno de terrenos que antes eram tidos como “fora” do mercado formal de habitações. Nesse contexto, a doação de terrenos por parte das prefeituras foi muito importante. Como já referido, a disponibilização de terrenos públicos remanescentes de antigos programas habitacionais mostrou-se uma condição muito importante na viabilização dos empreendimentos do Programa na Faixa 1, principalmente, nos polos dos grandes centros metropolitanos.

Eixo 2: Demanda habitacional e oferta do Programa

Apesar do significativo número de unidades produzidas para a Faixa 1 do PMCMV, por conta de um importante aporte de recursos da União e de uma estrutura consistente de subsídios às famílias beneficiárias em todas as regiões do Brasil, as análises nas diferentes localidades estudadas revelaram uma série de problemas na articulação entre a oferta de habitação produzida pelo Programa e as demandas habitacionais existentes. De maneira geral, a produção da Faixa 1 foi mais significativa nas regiões Norte e Nordeste. Diante dos déficits existentes, também foi destacada a produção do Programa para a Faixa 1 nos espaços não metropolitanos, como identificou-se nos municípios da região administrativa de Ribeirão Preto, no estado de São Paulo, e em Marabá e Parauapebas, no estado do Pará.

Nas regiões metropolitanas investigadas, constatou-se que, embora o déficit habitacional seja significativamente concentrado nos municípios polos, a produção do Programa na Faixa 1 foi mais expressiva nos municípios periféricos. Uma exceção a essa tendência foi encontrada no município do Rio de Janeiro, que concentrou parte importante da produção de sua região metropolitana no município núcleo.

Em agosto de 2011², das cerca de 440.000 unidades contratadas pelo Programa nas regiões metropolitanas em todas as faixas, 57% das unidades estavam localizadas fora das capitais. Para os empreendimentos da Faixa 1, essa tendência é ainda mais forte. Nessa faixa, cerca de 65% das unidades contratadas nas regiões metropolitanas estavam localizadas nos municípios periféricos das regiões metropolitanas.

Pode-se dizer que o Programa tem reforçado a lógica de conurbação, por conta da crescente aceitação da metropolização do déficit, com a implementação de empreendimentos nos municípios mais distantes do núcleo, assegurando maiores ganhos ao setor privado pela apropriação de terras mais baratas e submetendo as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércio, serviços, equipamentos públicos e a se deslocarem cotidianamente por longos períodos e longas distâncias.

Como se constatou pelos questionários aplicados com os moradores dos empreendimentos, em várias regiões, o acesso à moradia do PMCMV representou para as famílias beneficiárias expressivos deslocamentos em relação às moradias anteriores. Esse deslocamento foi mais significativo principalmente para os reassentados de maneira involuntária. Como já mencionado, as unidades do PMCMV vêm viabilizando amplos processos de remoção e de reassentamento, provendo a moradia a populações que as perderam em processos de implementação de projetos de urbanização favelas, eliminação de áreas de risco ou de grandes obras de infraestruturas, em áreas normalmente mais bem situadas quando comparadas aos locais de implementação dos empreendimentos do Programa.

A investigação de casos particulares mostrou que é principalmente essa a demanda mais vulnerável, proveniente em muitos casos de antigas áreas de risco, que encontra grande dificuldade de arcar com os custos relacionados à moradia formal e ao condomínio, passando em vários casos a ser estigmatizada pelos demais moradores dos novos conjuntos, uma vez que há, em vários dos empreendimentos analisados, blocos exclusivamente ocupados por “reassentados”.

Nesse sentido, pareceu importante discutir e questionar o processo de seleção da demanda realizado pelas prefeituras. De modo geral, não existe uniformidade nos procedimentos entre as diferentes

² De acordo com dados da Caixa disponibilizados para o período.

prefeituras, tendo sido verificados processos de distribuição das unidades com pouca transparência. Essa situação passou por importantes alterações a partir da segunda fase do Programa, quando se definiram critérios nacionais de priorização (famílias chefiadas por mulheres, com pessoas com deficiência física em sua composição ou em situação de risco) que se somaram a critérios adicionais, baseados em vulnerabilidade e territorialidade. Ainda assim, persistem relatos em algumas cidades sobre indicações políticas como critérios importantes para se garantir o acesso ao Programa.

O que fica evidente, por outro lado, é que um produto extremamente padronizado, baseado exclusivamente na propriedade privada e em grandes condomínios, não se adequa aos diferentes tipos de demandas e necessidades por habitação de interesse social por grupos populacionais que tem características sociais e econômicas diferentes.

Em vários empreendimentos investigados constatou-se que a taxa de condomínio representa valores superiores ao pagamento da parcela da moradia que, como já referido, foi amplamente subsidiada. Na nova moradia, as famílias também passaram a pagar por serviços urbanos como água, energia, gás e internet, que em muitos casos eram, anteriormente, acessados de maneira irregular, ajudando a ampliar as despesas associadas à moradia. Apesar dos baixos níveis de renda das famílias, constatou-se que a aplicação de tarifas sociais pelas concessionárias para os serviços básicos como água e energia não é uma realidade para vários dos empreendimentos.

Outro fator de endividamento das famílias foi a adesão ao Programa Minha Casa Melhor, programa de financiamento à aquisição de mobiliário e eletrodomésticos da linha branca disponível para os beneficiários do Programa na Faixa 1. Se, por um lado, esse processo representa uma possibilidade real na ampliação da capacidade de consumo das famílias, implica a possibilidade do aumento do endividamento, como de fato se constatou em vários dos questionários realizados. De certa forma, são reproduzidas no contexto brasileiro tendências internacionais, nas quais a propriedade privada da casa representou a porta de entrada das famílias no universo do consumo por meio do crédito.

As consequências desse processo de endividamento podem ser vistas tanto na insustentabilidade da gestão de alguns dos condomínios como na dificuldade de permanência das famílias mais vulneráveis na nova moradia. As altas taxas de inadimplência por parte

dos condôminos vêm dificultando a gestão dos condomínios, tendo sido identificados em alguns dos empreendimentos casos de corte de energia, com “apagão” nas áreas internas de uso comum. A análise preliminar dos questionários revela ainda a maior frequência de vendas irregulares de unidades entre essas famílias mais vulneráveis.

Vulnerabilidade e inserção urbana precária, aspecto que será tratado a seguir, ajudam a explicar o processo de controle dos condomínios por parte de grupos organizados, como narcotráfico e milícias, principalmente naqueles situados nas periferias das grandes regiões metropolitanas, onde estes grupos já exerciam importante controle do território em favelas e comunidades precárias.

Eixo 3: Desenho, projeto e produção

A produção do Programa Minha Casa Minha Vida para a Faixa 1 tem como características mais significativas a ampla padronização dos projetos e o grande porte dos empreendimentos, de maneira praticamente independente das diferentes realidades locais. De modo geral, técnicas construtivas, arranjos espaciais e programas das unidades, desempenho e conforto ambientais e padrão de implantação não correspondem às diversidades urbanas, bioclimáticas, sociais, culturais, tecnológicas das regiões, municípios ou dos bairros.

O padrão de produção do Programa, imposto pela lógica da escala industrial almejada pelas grandes empresas, se sobrepõe às condições locais e a qualquer diretriz própria dos processos de projeto que se desenvolvem a partir de situações específicas. A desconsideração dos aspectos locais pode ser evidenciada na similaridade dos produtos em regiões diferentes, seja na produção dos loteamentos de casas unifamiliares geminadas, predominante nos municípios menores e não metropolitanos, seja na produção dos condomínios, predominante nos espaços metropolitanos (ver figuras 1 e 2).

Figura 1: Exemplo de tipologias semelhantes em realidades diferentes – São Gonçalo do Amarante (RN) e Marabá (PA)



Fonte: Fornecidas pelo LabHabitat, DARQ-UFRN (2013), e pelo Labcam, FAU-UFPA (2013).

Figura 2: Exemplo de tipologias semelhantes em realidades diferentes – Empreendimento Alterosas em Ribeirão das Neves (Região Metropolitana de Belo Horizonte) e Conjunto Cosmos na Região Metropolitana de Campinas



Fonte: Fornecidas pelo Práxis, EA-UFMG (2013), e pelo LabCidade, FAU-USP (2013).

Além da excessiva repetição de tipologias, chama atenção a falta de importância dos projetos urbanísticos que resultam em baixa qualidade das áreas públicas, no caso dos loteamentos, e das áreas coletivas de uso comum, no caso dos condomínios. Nestes últimos, predomina uma implantação muito ruim dos edifícios, com blocos em H isolados, formando ruas centrais e espaços residuais. Os espaços não construídos são efetivamente “o que sobrou”, são os espaços entre os blocos, destinados à consolidação do sistema viário e de estacionamentos, numa clara valorização do carro em detrimento dos espaços de socialização. Ressalta-se ainda a falta de integração dos grandes empreendimentos com o tecido urbano local, na medida em que são caracterizados pela existência de muros e/ou alambrados altos e pelo acesso por um único ponto, reproduzindo o padrão dos grandes condomínios em bairros mais ricos.

A necessidade de separação dos espaços público e privado é reforçada pelos próprios moradores, que vêm elegendo em muitas situações a prioridade de reformas no sentido de consolidar muros de maiores dimensões e mais opacos e investimentos em equipamentos de segurança, como alarmes e câmeras.

Quando as características do projeto são examinadas tendo como referência a escala da unidade, evidencia-se que a diversidade da composição familiar encontrada entre os beneficiários não é compatível com o projeto padrão da unidade, caracterizado pelo programa único com sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios. Famílias estendidas e diversificadas, que não correspondem à família mononuclear típica (casal e dois filhos), claramente não são atendidas pela unidade proposta.

Ao se analisar mais a fundo os processos de construção, demonstra-se a importante inserção de componentes industrializados, ainda que permaneçam processos manufaturados. Algumas equipes reconheceram processos de produção bastante detalhados, a despeito da baixa qualidade na concepção arquitetônica e urbanística, demonstrando o interesse das maiores construtoras pelo controle da produção e do trabalho no canteiro de obras, como estratégia de redução dos custos e dos prazos das obras.

Como estratégia de aceleração da produção, a adoção de sistemas de vedação autoportantes foi bastante representativa nas experiências investigadas. A impossibilidade de alterações ao longo do tempo segundo as necessidades habitacionais, imposta por esses sistemas, torna ainda mais grave a padronização do projeto das unidades, ressaltando que o atendimento habitacional pelo PMCMV inviabiliza qualquer outro atendimento para todo o sempre.

Embora seja prematuro avaliar a durabilidade dos empreendimentos e a qualidade dos materiais empregados, já que a grande maioria dos empreendimentos investigados foi entregue há menos de dois anos, foram observadas patologias construtivas bastante precoces e erros de execução, possivelmente provocados pela pressão excessiva de redução de custos de produção e aceleração do tempo de construção.

Com a racionalidade imposta pelo Programa, avança-se no sentido de uma concepção privada de cidade, com processos de verticalização das periferias das grandes cidades, consagrando o condomínio (e sua gestão privada) como única forma de organização dos

empreendimentos. Os impactos da disseminação desse modelo serão apresentados e discutidos no eixo a seguir.

Eixo 4: Inserção urbana e segregação socioespacial

Nos debates sobre a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV foram identificados dois padrões principais: a inserção de empreendimentos do Programa em periferias consolidadas e a inserção em áreas não urbanizadas, originando “frentes pioneiras”.

Pelo primeiro padrão de inserção urbana, o Programa tende a impor transformações nas periferias existentes e já consolidadas, por meio da implantação de conjuntos habitacionais em espaços residuais preenchendo vazios e impondo maior fragmentação territorial pela disseminação do modelo de grandes condomínios murados. Em muitos dos casos, os empreendimentos do PMCMV foram implantados em áreas próximo aos grandes conjuntos de interesse social oriundos de antigos programas habitacionais, produzidos e financiados pelo BNH e construídos pelas COHAB. Alguns dos empreendimentos, inclusive, foram viabilizados a partir da doação dos terrenos por parte das COHAB, como já se mencionou. Esse processo foi particularmente evidente nos municípios polos das regiões metropolitanas e naqueles com maior grau de conurbação.

Apesar de, na realidade atual, as periferias serem territórios muito mais dinâmicos e mais bem equipados, como se procurou discutir no capítulo anterior, esses espaços ainda carecem de atividades econômicas e, principalmente, de empregos, pois permanecem sendo caracterizados pelo predomínio do uso habitacional. É essa tendência à monofuncionalidade que tende a ser reforçada com a concentração de empreendimentos do PMCMV.

A inserção nas periferias pode acontecer ainda pela ocupação de grandes glebas vazias contíguas aos tecidos urbanos existentes. Nessas situações foram identificadas condições de inserção urbanas mais precárias, sendo que a continuidade urbana é muitas vezes apenas aparente, tendo em vista a complexidade das condições topográficas e ambientais das áreas onde foram os empreendimentos implantados. Nesse padrão de inserção urbana foram observados empreendimentos em área de inundação, próximo a Áreas de Preservação Permanente (APP), em áreas de alta declividade e em topo de morro.

A implantação desses empreendimentos vem resultando no

reforço das precariedades de áreas já caracterizadas pela falta de uma malha viária bem estruturada, pavimentada e com boas condições de circulação.

Esse padrão em periferias existentes foi particularmente relevante nas grandes metrópoles que, como já mencionado, tiveram grande parte de sua produção concentrada nas bordas das cidades principais e nos demais municípios. O exemplo a seguir ilustra essa inserção em periferias consolidadas.

Figura 3: Exemplo de inserção em periferia consolidada. Empreendimentos do PMCMV localizados no distrito de Cidade Tiradentes em São Paulo (SP)

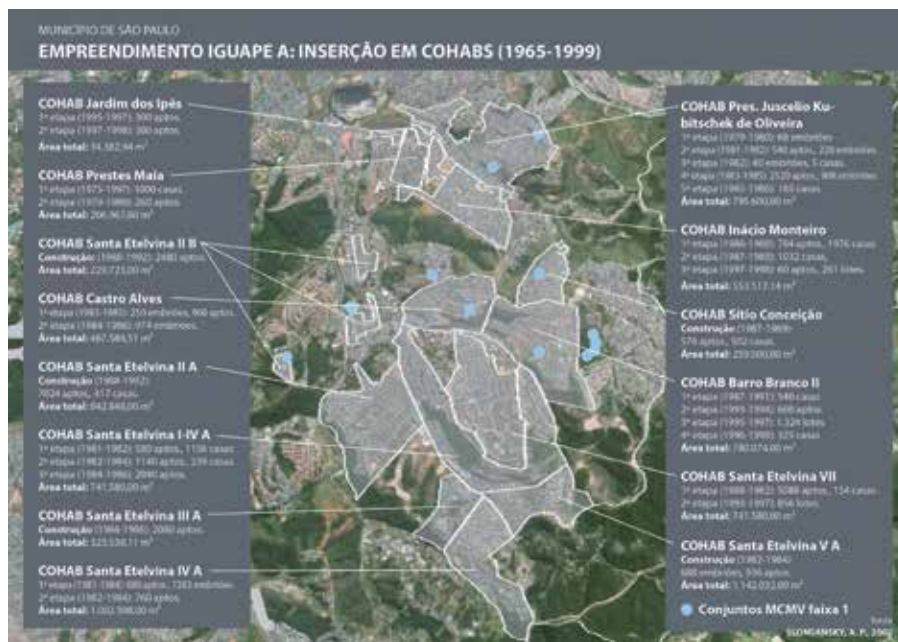
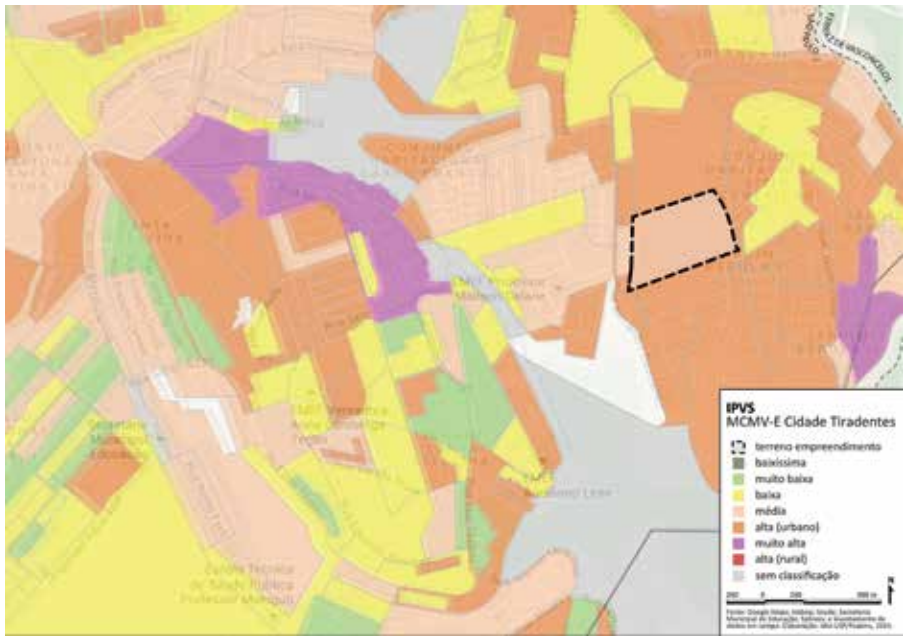


Figura 4: Exemplo de inserções contínuas a territórios periféricos – Empreendimento da modalidade Entidades na Cidade Tiradentes



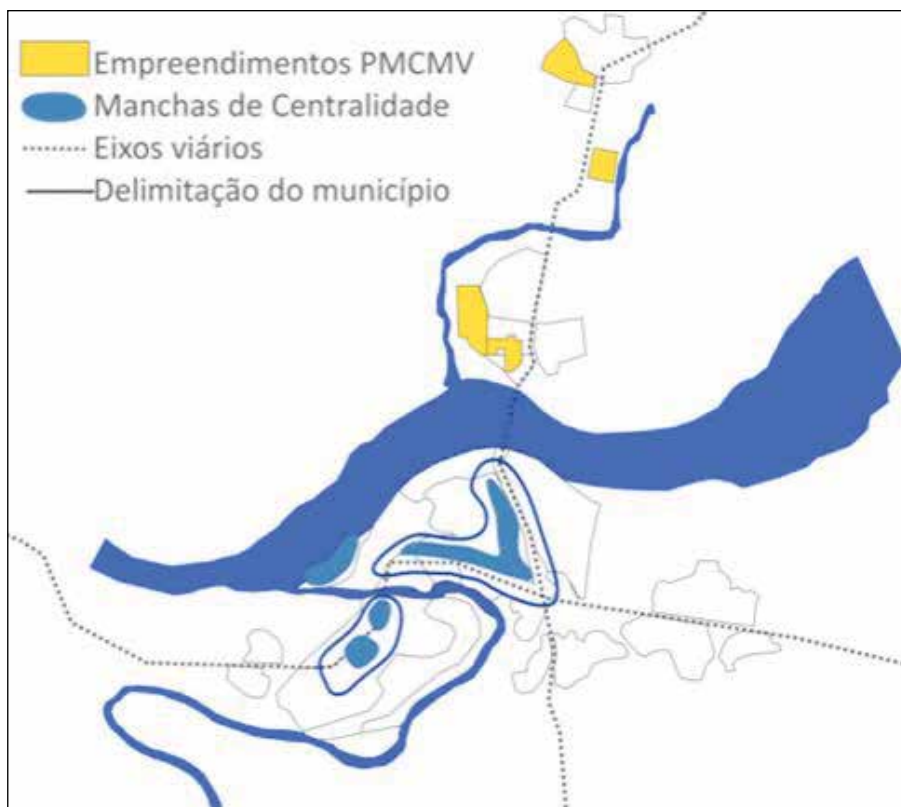
Fonte: Fornecida pelo IAU-USP – Peabiru (2014).

Pelo segundo padrão de inserção urbana, a produção do Programa passa a ter papel relevante na emergência de novas fronteiras periféricas, espécies de “frentes pioneiras” constituídas a partir da implantação de novos conjuntos em franjas periurbanas descontínuas, muitas vezes fora do perímetro urbano preexistente. Nesse padrão de inserção, os empreendimentos do PMCMV também passam a ter papel de expansão das periferias em territórios muitas vezes marcados por fragilidades ambientais e próximo a setores com maior vulnerabilidade social, com as clássicas operações de produção de vazios de valorização imobiliária. Muitos desses empreendimentos são acessados por via (ou rodovia) única. A implantação em áreas com infraestrutura precária vem impondo, em várias situações, a adoção de pontos de captação de água e tratamento por meio da construção de estações de esgotos compactas, as quais vêm apresentando problemas na sua execução e manutenção.

Esse processo foi particularmente evidente nos municípios mais periféricos das regiões metropolitanas, com menor nível de integração metropolitana, como é o caso, por exemplo, de Itanhaém na Baixada

Santista, e nos espaços não metropolitanos, como São Carlos, em São Paulo, ou Parauapebas, no Pará. Sob esse padrão de inserção urbana serão consolidados os empreendimentos de maior porte e os com pior inserção urbana.

Figura 5: Exemplo de inserção “frente pioneira” descontínua a Malha urbana – Empreendimentos do PMCMV em Marabá (PA)



Fonte: Fornecida pelo LabCam, FAU-UFPa (2014).

Com relação ao acesso à cidade, aos serviços e às infraestruturas houve grande convergência na percepção de que a inserção urbana em periferias consolidadas e em “frentes pioneiras” – observadas em termos gerais como característica predominante dos empreendimentos da Faixa 1 do Programa – tende a impor um distanciamento cada vez maior da chamada cidade completa, plenamente dotada de infraestrutura, de equipamentos urbanos, de comércio e serviços diversificados e, fundamentalmente, de oferta de emprego.

De maneira geral, o padrão de inserção urbana, o porte dos empreendimentos e a sua acelerada produção descoordenada com o avanço da urbanização vêm impondo novas dinâmicas ao processo histórico de periferação, caracterizado pelo crescimento espraiado e pela espoliação urbana dos moradores. Essas novas dinâmicas de periferação se impõem também para as cidades menores.

Na implantação dos empreendimentos do Programa, como já mencionado, as alterações na legislação urbanística para conversão de zona rural em zona urbana foram essenciais, estando esse processo articulado em diversos casos à delimitação de ZEIS, que permitiram em muitas situações a flexibilização de parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, no sentido de possibilitar maior adensamento e ou adequação à implantação de grandes empreendimentos do Programa, seja na forma de loteamento ou condomínio.

Como na maioria dos empreendimentos do Programa não se implantou usos comerciais e serviços locais, a situação nas frentes pioneiras é ainda mais crítica do que a das periferias consolidadas em termos de monofuncionalidade e segregação, a partir da implantação de grandes quadras fechadas com pouca articulação com o entorno.

Por outro lado, a construção de empreendimentos dessa natureza fez emergir em numerosas situações um setor terciário informal no entorno dos empreendimentos ou improvisados nas próprias unidades, com vistas a oferecer produtos básicos aos moradores, ao mesmo tempo que se consolida como alternativa de geração de renda e sobrevivência sob um grau de absoluta precariedade, uma vez que esses pequenos comércios, em geral, contrariam as próprias regras do Programa e da ocupação das unidades. 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.

O predomínio da forma condomínio, a precariedade dos espaços coletivos e a ausência de espaços públicos que estimulem a integração e sociabilidade nos empreendimentos e com a vizinhança reforçam ainda mais uma urbanização privatizada que tende a exacerbar a segregação e guetificação dos mais pobres na cidade.

Há ainda outros aspectos da segregação urbana que devem ser observados não apenas pelo viés das condições físicas e territoriais dos empreendimentos, considerando também o efeito que o morar nesses novos assentamentos tem sobre a vida das famílias. A análise dos ques-

tionários demonstrou um pouco essa percepção sobre a melhora/piora das condições de vida na cidade em relação às moradias anteriores. De maneira geral, os altos índices de satisfação com a propriedade privada e regular da moradia, contrastam com percepções de piora no acesso aos transportes, comércios e serviços e relatos sobre o medo das mães de exporem suas crianças ao convívio social nos espaços coletivos do condomínio.

As incursões etnográficas, particularmente desenvolvidas pela equipe que analisou a modalidade Entidades, apontaram para trajetórias de moradia nômades e de total imprevisibilidade das famílias beneficiárias do Programa. Para muitas dessas famílias, o Programa apareceu como esperança de estabilidade, proporcionada em grande medida pela propriedade privada. Ao mesmo tempo, os novos custos de vida, a formalidade, a distância em relação ao emprego e a “desterritorialidade” levam a uma situação de risco de não permanência que tende a conduzir as famílias a um novo ciclo de nomadismo urbano involuntário.

A dinamização dos mercados de terra e o pouco controle sobre a valorização dos terrenos tendem a impor um agravamento dos processos de periferização nos empreendimentos da segunda fase do Programa. Apesar dos avanços em termos de previsão de implementação de equipamentos pelos poderes locais, conquistada ao longo dos anos de funcionamento do Programa e reflexo, em grande medida, dos problemas que rapidamente passaram a emergir nos conjuntos entregues, a permanência da produção de condomínios de grande escala sem articulação direta com tecidos urbanos consolidados tende a reforçar esse crescimento urbano desordenado e marcado pelo reforço de novas e antigas precariedades. Tais situações tendem a tornar mais evidente o descompasso entre a acelerada produção de propriedades privadas e as dificuldades e limitações para consolidar situações urbanas adequadas.

Parte 2: Avaliação do Programa Minha Casa
Minha Vida em seis estados brasileiros

CAPÍTULO 4

A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições

Adauto Lucio Cardoso; Irene de Queiroz e Mello; Samuel Thomas Jaenisch
(Observatório das Metrôpoles – IPPUR – UFRJ)

Programa Minha Casa Minha Vida: seu contexto e seus agentes

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado em 2009 em contexto marcado por um conjunto de medidas de política econômica que deveriam mitigar os efeitos da crise internacional em curso desde 2008 e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação do Governo Lula, então em seu segundo mandato. Em um primeiro momento, a implementação do PMCMV fez parte de um grande pacote de medidas anticíclicas que pretendiam impulsionar a economia, neste caso, a partir do “aquecimento” dos inúmeros setores envolvidos na cadeia produtiva da construção civil. Tal iniciativa visava garantir também a geração de empregos em diferentes níveis de qualificação e a manutenção dos níveis de renda e consumo. Nas avaliações do governo federal, o Programa alcançou resultados satisfatórios no âmbito econômico, repercutindo positivamente também nos níveis de aprovação do Governo por oferecer em larga escala o acesso à casa própria para parcelas da população que historicamente tinham sido pouco contempladas pelas políticas habitacionais anteriores.

À vista disso, cabe dizer que o PMCMV ao longo dos seus cinco anos de existência não se limitou a ser apenas um programa de provisão de moradia. Sua importância transcende a questão habitacional e sua implementação envolve uma trama complexa de agentes e

interesses, atravessada por uma série de disputas, conflitos, arranjos, articulações e contrassensos, fato que ficou evidente já mesmo na sua origem.

O Programa foi gestado no “núcleo duro” da Presidência da República – em negociações entre a Casa Civil e o Ministério da Fazenda – a partir de proposta enviada por um grupo de empresários ligados ao setor da construção civil interessados em criar mecanismos e programas de subsídio direto para facilitar a construção e venda de imóveis para famílias de baixa e média renda. O Programa utilizou, ou reestruturou, fundos já existentes que haviam sido criados para outras finalidades – a exemplo do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – tendo a Caixa Econômica Federal (Caixa) como sua gestora e operadora.

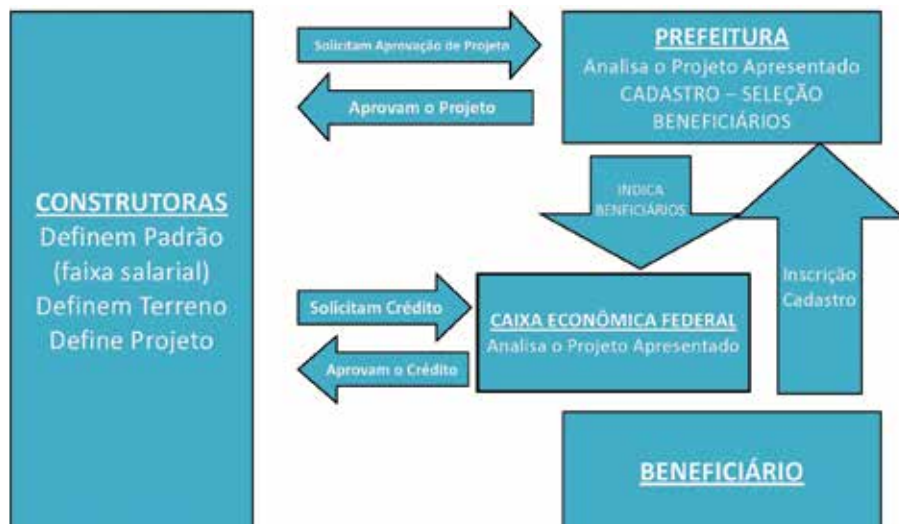
Nesses termos, o desenho do Programa rompe com o que era proposto pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), eliminando praticamente qualquer papel relevante de atuação para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) ao estabelecer um desenho institucional que garantisse maior volume e agilidade para a produção. O setor privado passa, então, a ser o principal agente promotor da política, cabendo às empresas construtoras e incorporadoras a iniciativa de produzir, assim como o direito de tomar decisões referentes à escolha dos terrenos, tipologia do empreendimento, tecnologias construtivas, número de unidades, qualidade dos materiais, ou mesmo a faixa de renda à qual o empreendimento seria destinado.

Por outro lado, o Programa relegou aos municípios o papel de aprovar, em suas instâncias administrativas, os projetos dos empreendimentos, de modificar as respectivas legislações urbanísticas frente às demandas geradas pelo Programa, além de selecionar os beneficiários no caso dos empreendimentos destinados à Faixa 1.

Na prática, os municípios deveriam agir de forma a liberar entraves e facilitar a atuação do setor privado. Já a Caixa Econômica Federal – através de suas Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) e, posteriormente, por meio das Gerências de Habitação (GIHAB) – ficaria responsável por avaliar se os projetos dos empreendimentos propostos estariam de acordo com os parâmetros técnicos estabelecidos pelas normativas; se as estimativas de custos seriam

compatíveis com o mercado; assim como responsável pela garantia do cumprimento das metas de produção para o Programa em cada região e a resolução de possíveis entraves.

Figura 1: Fluxograma dos agentes envolvidos na produção para Faixa 1 do PMCMV.



Fonte: Elaboração dos autores (2015).

As articulações entre essas diferentes instâncias (municípios, empresas, Caixa) possuem uma geometria que varia em função dos respectivos contextos políticos e institucionais. Cabe dizer que em cada caso específico o processo de implementação do PMCMV assume nuances e particularidades que dependem diretamente da atuação *in loco* de qualquer de um dos agentes envolvidos. Dito de outro modo, o PMCMV certamente não acontece da mesma forma nas cidades em que atua, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belém, Fortaleza ou qualquer outra.

Apesar do desenho adotado por esta política definir claramente papéis e atribuições para cada um dos agentes envolvidos, estamos sugerindo, por nossa vez, que tais definições não deveriam ser tratadas como estáticas, sendo pertinentes, deste modo, de atualização e negociação quando postas em prática. Partimos de uma compreensão alicerçada em estudos da Ciência Política que têm apontado que a esfera da implementação das políticas pode ter um papel decisivo nos resultados alcançados a partir da maior ou menor adesão ou resistência dos agentes envolvidos em sua operacionalização.

Assim, consideramos que o funcionamento do Programa (assim

como de qualquer outra política pública) depende diretamente da atuação dos agentes que estejam na ponta do processo operando diariamente com demandas, alianças, conflitos, interesses, etc. Portanto, o objetivo deste artigo é explorar essas dinâmicas seguindo as etapas que envolvem a implementação do PMCMV – desde a adesão dos municípios estudados até o pós-obra – e analisando a participação dos vários agentes envolvidos neste processo em três municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, Belford Roxo e Queimados.

A adesão dos municípios estudados ao Programa

O governo municipal do Rio de Janeiro aderiu ao Programa seguindo o papel que lhe cabia conforme a regulamentação do PMCMV (Portaria nº 94, de abril de 2009). Nesse sentido, flexibilizou normas aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional e definiu áreas passíveis de receberem tais empreendimentos por meio da modificação de diretrizes urbanísticas referentes às exigências mínimas do Programa. Além disto, também criou leis prevendo a concessão de incentivos fiscais para construção e reforma no caso de empreendimentos de habitação de interesse social e de arrendamento residencial vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal.

Para agilizar o licenciamento, foi constituída uma Comissão com representantes de diferentes secretarias municipais para analisar e aprovar os projetos incluídos no Plano Nacional de Habitação - “Minha Casa, Minha Vida”. Na primeira fase do Programa, tal Comissão parece ter tido êxito quanto à sua função; contudo, segundo depoimentos de técnicos da Prefeitura, na segunda fase, esta já não estaria mais operante, aparentemente por disputas de poder intraburocráticas, apesar de formalmente ainda existir.

É porque era outra direção lá... a atual diretora, (...), ela (...) dispensou isso... Isso é uma briga lá com (...) porque ela parou de ser chamada para as reuniões... então ela colocou no esquema de passar por cada órgão e obter o parecer (Entrevista com representante da prefeitura do Rio de Janeiro).

Esta situação corrobora com a principal hipótese do artigo, isto é, a de que os agentes que operacionalizam a política, sejam eles públicos ou privados, interferem na mesma. Ou seja, conflitos entre os diferentes setores e técnicos da Prefeitura que faziam parte da Comissão acabaram fazendo com que esta deixasse de operar e, conseqüentemente, de trabalhar para acelerar a aprovação dos empreendimentos, mesmo o Programa ainda sendo considerado como uma prioridade na Prefeitura.

Embora se reconheça ter havido um esforço para agilização do licenciamento, talvez seja por causa deste fato que os empresários ainda reclamem da demora nos trâmites:

Eu hoje, por exemplo, eu descartei o município do Rio de Janeiro, porque a dificuldade de aprovar projeto aqui é muito grande. Tanto é que o Eduardo Paes ele não aprova mais projeto em Santa Cruz... um exemplo... por causa da quantidade do PMCMV que foi feito lá, certo... então iria trazer grandes problemas pro Município, pra administração, de infraestrutura, esse negócio todo, e ele proibiu. Agora são poucos lugares que pode construir hoje dentro do município do RJ (Entrevista com representante do empresariado).

Para alguns casos, que podem ser considerados exemplares, a Prefeitura do Rio também contribuiu para viabilizar novos empreendimentos voltados para a Faixa 1 através da cessão de terrenos, contando com a provisão de equipamentos públicos municipais, como foi o caso do Bairro Carioca e do Parque Carioca.

No entanto, uma questão que marca fortemente a atuação da Prefeitura do Rio de Janeiro é que o objetivo central dessas suas ações em apoio ao PMCMV estava voltado essencialmente para o reassentamento:

...o que foi feito... a primeira coisa que eles deram prioridade, como havia uma parcela, 50% podia ser de pessoas que a prefeitura indicasse, fazendo parte de áreas de risco, que era pessoas que não pagariam, então isso que foi feito. Os primeiros reassentamentos que houve [sic] foi em cima disso (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Segundo uma representante da Caixa, apesar do limite máximo de 50% para unidades habitacionais destinadas a situações em que a escolha das famílias foi dispensada de sorteio, o município do Rio de

Janeiro já teria utilizado “quase 90%” em termos de unidades para situações de reassentamento, com a perspectiva de apenas em algum momento no futuro adequar tais percentuais à norma atribuída.

Esse descompasso da prática com a norma também esteve presente na entrevista concedida pela gerente do trabalho social do PMCMV da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) ao relatar que de 2009 a 2012 foram inaugurados 49 condomínios dos quais 36 foram usados para reassentamentos e apenas 13 para atender aos inscritos no cadastro para sorteio. Esses dados indicam que a Prefeitura do Rio de Janeiro tem usado massivamente o PMCMV para o deslocamento de famílias removidas de forma involuntária de seus locais originais de moradia, atribuindo como justificativas os deslizamentos causados pelas chuvas de 2010, as obras para os grandes eventos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, por exemplo) ou as obras de urbanização de favelas.

De acordo com a carta do então Secretário de Habitação, das 12.812 famílias removidas até agosto de 2011, 4 mil foram reassentadas em apartamentos do PMCMV, 1.965 receberam indenização, 1.374 realizaram compra assistida de outro imóvel, ao passo que 5.473 delas estavam recebendo aluguel social e aguardando reassentamento definitivo em empreendimentos do PMCMV ainda não entregues. Visto de outro modo, 74% dos removidos (até agosto de 2011) foram ou seriam realocados pelo PMCMV. É importante ressaltar que o quantitativo exato de famílias removidas pela Prefeitura desde o início da gestão de Eduardo Paes (2009-atual) não foi possível ser precisado. Para este trabalho, utilizamo-nos de algumas aproximações realizadas a partir de dados parciais coletados em alguns órgãos que se dispuseram a colaborar e com alguns outros já trabalhados por pesquisas sobre este mesmo tema.

Se o Rio de Janeiro se caracteriza por concentrar grande parcela do *déficit* habitacional da Região Metropolitana (RM), o que justificaria uma política mais agressiva de produção de unidades, o mesmo não se aplica ao município de Queimados. Segundo declaração do Prefeito, Queimados teria sido o primeiro município fluminense a assinar o Termo de Adesão ao Programa. Em entrevista com o Secretário de Urbanismo de lá, este falou orgulhoso sobre as alterações promovidas na legislação de Queimados para incentivar o PMCMV na exata semana em que o Programa foi lançado. Hoje, o município está superando largamente a sua meta, já que o *déficit* total era estimado

em 3.338 unidades, segundo a Fundação João Pinheiro, sendo que com o lançamento de apenas dois empreendimentos (o Valdariosa e o Eldorado), esse *déficit* já estaria superado. No entanto, além desses dois empreendimentos de grande escala, o município já conta com uma grande quantidade de outros empreendimentos no seu território municipal, conforme depoimento de representantes da Prefeitura.

Como poderia ser explicado o fato de que Queimados, um dos municípios mais pobres da Baixada Fluminense, sem apresentar uma dinâmica imobiliária importante, tenha conseguido atrair empresas para atuar em seu território e também convencer a Caixa a aceitar que a sua meta de contratações fosse tão amplamente capaz de ser ultrapassada? Supõe-se que as boas relações do prefeito (2008-atual) com o governo estadual e, particularmente, com o grupo político de Jorge Picciani, uma das principais lideranças do PMDB fluminense, tenham contribuído para isso. Logo no início do governo, em 2009, registrou-se o apoio da Secretaria de Habitação do Estado, então dirigida por Rafael Picciani, à Prefeitura, por meio do anúncio de investimentos de R\$ 34 milhões em obras de infraestrutura, liberados pela Secretaria de Habitação do Estado.

Grande parte das realizações que estão sendo implementadas no município vêm sendo possíveis por conta da ajuda desses parceiros. “Queimados não sobrevive sem essas parcerias. Nossa arrecadação é muito baixa. Tirando os gastos fixos da Prefeitura, sobra muito pouco para investimento”, afirma o prefeito Max. Daí a importância do bom relacionamento com o governador Sérgio Cabral, o vice-governador Pezão, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), entre outros.

Nesse contexto, a prioridade política do PMCMV na Prefeitura parece ter impedido uma atuação mais eficaz na regulação e disciplinamento do uso do solo. A análise realizada deixou clara a inoperância do planejamento municipal, já que a demarcação de terrenos vazios como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), segundo exigência da normativa federal apontada acima, era feita após a consulta, realizada pelas empresas, sobre a viabilidade das áreas que estavam em vias de serem adquiridas. Ou seja, uma vez manifestado o interesse das empresas, essas áreas eram então definidas como ZEIS pela Prefeitura antes mesmo da sua aquisição.

Em geral, a Prefeitura de Queimados, de forma semelhante a de Belford Roxo, apresenta um baixo grau de capacidade institucional e, portanto, a possibilidade de efetivamente regular a atuação

das empresas também tende a ser bastante baixa, particularmente se considerarmos a prioridade política que foi dada ao Programa por parte do prefeito. Nesse sentido, os projetos encaminhados para aprovação já ganhavam prioridade imediata, não sendo necessária qualquer organização administrativa para agilização da aprovação dos mesmos.

Embora nos critérios de prioridade para implantação do Programa, contidos na Lei nº 11.977/2009, os municípios devessem, além de contemplar desoneração tributária, realizar a doação de áreas urbanas consolidadas implementando os instrumentos da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, nenhuma das três Prefeituras analisadas na pesquisa faz uso dos instrumentos de política fundiária presentes nesse Estatuto, tais como o parcelamento ou edificação compulsória, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida, e nem mesmo manifestaram intenção ou interesse em fazê-lo. Além do mais, as três Prefeituras analisadas também não tinham adotado propostas de delimitação de ZEIS em áreas vazias. Apesar disso, foram priorizadas pelo Programa, tendo recebido autorização para contratação, em nível bem acima do que seria a sua “cota”, pela distribuição do *déficit* habitacional.

A aprovação de projetos

A aprovação de um empreendimento demanda, inicialmente, que a empresa seja “gericada”, ou seja, que esta tenha apresentado os mais diversos documentos à Caixa Econômica Federal que comprovem a sua experiência, legalidade, capacidade e saúde financeira. A partir desse processo, a empresa construtora está habilitada para produzir um limite de unidades com tipologias definidas.

Por causa dessas exigências, supõe-se que tal procedimento possa ter excluído do acesso aos recursos empresas de menor porte e capacidade organizacional, favorecendo, assim, as grandes empresas, que tendem a ter setores administrativos já organizados com a finalidade de resolver rapidamente esses (e outros) eventuais impedimentos.

Um indício dessa suposta exclusão foi verificado em um caso do PMCMV- Entidades no Rio Grande do Sul, no qual um movimento social nacionalmente organizado utilizou sua articulação política para propor o GERIC de uma pequena construtora como moeda de troca para esta aceitar realizar uma obra sob a gestão do movimento

social. Esse longo processo do GERIC traz consequências diretas para a implementação do Programa, como aparece na entrevista de um representante da Caixa: “É difícil uma construtora fazer dez unidades, uma que já tenha GERIC, que já tenha experiência...”. Esta questão será aprofundada adiante.

A Prefeitura do Rio de Janeiro estabeleceu uma dinâmica de tramitação em que os projetos, antes de serem encaminhados para aprovação pelo setor competente (Secretaria de Urbanismo), passavam por uma avaliação de “enquadramento” na Secretaria Municipal de Habitação com a orientação geral de agilização do licenciamento e sob tratamento diferenciado em relação aos processos “normais”, isto é, aqueles que não correspondessem ao PMCMV.

Mas a orientação da prefeitura é que seja muito ágil. E teve um período, não sei como tá agora, que algumas exigências, ele não tinha que cumprir, ficava pro habite-se... ele tinha que cumprir aquelas exigências de projeto... Mas assim, comprovar que não sei o que lá, apresentar sondagem, essas coisas técnicas ele apresentava depois. Então tinha exigências que normalmente seriam feitas pra um empreendedor normal, nesse caso estavam dispensados (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

A partir desse enquadramento, o projeto seguia para avaliação da supramencionada Comissão. Porém, com a extinção da mesma, a tramitação passou a seguir os passos usuais, isto é, sendo encaminhada para a Secretaria de Urbanismo que, por sua vez, solicita os pareceres dos órgãos competentes quando necessários. Entretanto, a pesquisa não conseguiu realizar entrevistas com técnicos da Secretaria de Urbanismo, mas, de qualquer forma, os depoimentos coletados mostram claramente que a prioridade política do Programa se expressou melhor como uma agilização da tramitação do licenciamento neste caso da Prefeitura do Rio de Janeiro, pelo menos em um primeiro momento.

Qual seria, então, a capacidade das Prefeituras em intervir quanto à qualidade dos projetos? Segundo as competências formais, se o projeto estiver de acordo com a legislação (cuja qual foi extremamente simplificada, como visto anteriormente), a Prefeitura não pode recusar a aprovação. No entanto, a pesquisa identificou que, em alguns casos, as Prefeituras conseguiram inserir mudanças nos projetos.

Em Queimados, na avaliação do projeto para os empreendimentos Vadariosa I, II e III, a Prefeitura desse município solicitou à empresa mudanças no projeto que pudessem facilitar a inserção de duas vias (pintadas em amarelo na Figura 2) que atravessassem o terreno destinado aos empreendimentos a fim de permitir a comunicação entre os dois bairros anteriormente isolados pelo terreno em questão.

Figura 2: Imagem das novas ruas sugeridas pela Prefeitura no projeto do empreendimento Parque Valdariosa, em Queimados.



Fonte: IPPUR, UFRJ, 2015.

De qualquer forma, parece claro que essas intervenções foram pontuais e que não estavam autorizadas por competências formais, mas sim dependendo da “boa vontade” das empresas em atendê-las. E, além disso, as modificações acabavam se mostrando limitadas pelo padrão tecnológico adotado na construção:

Fazem, mas não tem muito sucesso nas sugestões não. Porque essas empresas todas usam o tal do Túnel System, que é esse sistema de formas deslizantes. (...). Eles não admitem nenhuma mudança. São formas metálicas que montam e concretam e depois desmontam as formas e levam pra cima... é uma estrutura autoportante

(...) são formas metálicas, que tem um tempo mínimo de depreciação... Aí eles falam que não podem mexer (no projeto) porque não foi alcançado o tempo de depreciação... elas se viabilizam desde que você utilize 200, 300 repetições... (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

A menção à limitação sobre as mudanças de projeto oriundas da tecnologia adotada merece aprofundamento. Cabe aqui lembrar que o PMCMV surge em um momento no qual o setor da construção civil passava por um momento crucial. Depois de anos de ausência de políticas habitacionais efetivas, e precisando atuar principalmente por meio de autofinanciamento, as empresas do setor passaram por um processo de reestruturação, abrindo o seu capital na Bolsa de Valores e se beneficiando do influxo de recursos oriundo das mudanças nas regras do Sistema Financeiro de Habitação (ROYER, 2014). A crise de 2008 atingiu as empresas com um grande volume de recursos imobilizados em terras e em empreendimentos iniciados (inclusive nos programas governamentais, como o PAR) e com uma pressão forte para responder aos seus investidores. Assim, o PMCMV veio a responder às necessidades imediatas das empresas, mas permitindo ainda que elas pudessem manter e aprofundar os investimentos em novas tecnologias:

Houve também as questões tecnológicas que foram liberadas. Toda tecnologia nova poderia ser empregada no Programa, então isso incentivou várias empresas a buscar novas tecnologias. Na Empresa X não foi diferente disso... Buscamos tecnologias mundo afora... Hoje nós temos uma tecnologia de forma de alumínio canadense, com fabricação na China, nós conseguimos aumentar muito a nossa velocidade, e a qualidade e a padronização da nossa obra, foi espetacular, e só conseguimos obter esse sucesso porque o Programa permitia... (Entrevista com representante de empresa A).

Essas novas tecnologias de construção, 90% se aplica na baixa renda. O pessoal de poder aquisitivo maior não aceita as novas tecnologias, fica mais difícil você colocar no mercado uma construção com uma tecnologia nova... por exemplo, pré-moldado... Por exemplo, essa nova tecnologia aí, com forma de concreto, parede de concreto, não tem nenhuma empresa fazendo... Todas as empresas que fazem esse tipo de obra, elas fazem alto luxo também, mas só faz essa

tecnologia no baixa-renda, as paredes de concreto, com a forma metálica (Entrevista com representante de empresa B).

Como já mostrado em outros estudos (SHIMBO, 2011), a questão da padronização é fundamental na estratégia das empresas, não apenas por conta das soluções técnicas adotadas (forma-túnel ou alvenaria estrutural), mas, principalmente, pela possibilidade de redução de custos de gestão e também de custos de execução (materiais e mão de obra). As grandes empresas financeirizadas trabalham com uma escala de produção que leva a uma apropriação de custos realizada na escala do conjunto das obras e não apenas do empreendimento. Nesse sentido, a padronização é uma estratégia fundamental para ampliação da rentabilidade.

A imposição de um padrão homogêneo para as soluções de projeto diz respeito também à adoção da forma condomínio. Neste caso, alia-se um modelo que, originado em bairros de classe média, confere certo *status* ao empreendimento com um tipo de ocupação do solo que permite alcançar maiores densidades, já que, nesta situação, não é necessário atender às exigências de doação de terras como nos loteamentos. Para os representantes das empresas, no entanto, isso aparece como um problema “cultural”:

Na verdade não digo que isso nem foi muito do Programa, na realidade é cultura do país, é cada vez mais um país que a violência nos assola, de maneira que esse fechamento por detrás desses muros foi uma concepção criada há uns anos atrás e você vê todo um empreendimento imobiliário, quando você fala que é condomínio fechado, agrega valor, agrega essa pseudosegurança, você estar mais seguro dentro das grades do que fora. (Entrevista com representante de empresa).

Por outro lado, os técnicos da Caixa têm consciência de que, por trás disso, existe também uma estratégia de aumento dos coeficientes de utilização do solo:

Pois é, o que a gente escuta é que (isso é) por uma questão do valor da terra, por ser condomínio você simplifica o arruamento, então uma gleba que você teria condições de colocar 500 famílias, se não for em condomínio você coloca 280. Porque você precisa do

arruamento, espaçamento, que o loteamento impõe. E o condomínio você só tem a testada, o resto aqui dentro [sic] (Entrevista com representante da Caixa).

Cabe lembrar que a presença das grandes empresas financeirizadas na RMRJ é muito forte, tendo sido verificada a presença de 18 grupos econômicos que controlam, ao todo, 60,8% da produção do Programa nessa região metropolitana, em suas duas fases. Essa concentração revela a dinâmica que se opera no Programa em fortalecer grandes grupos econômicos e, ao mesmo tempo, em diminuir a participação de pequenos grupos de construtoras e incorporadoras locais. É no município do Rio de Janeiro onde se opera a maior diversificação da produção entre as faixas e no número de construtoras, sendo que a operação empresarial em toda a RMRJ expressa distintos tipos de atuação e especialização por faixa do Programa.

O poder das grandes construtoras, ou seja, a capacidade destas de impor as suas especificações e padrões técnicos, tem se manifestado de forma mais expressiva diante da incapacidade dos possíveis entes reguladores (como a Prefeitura e a Caixa) em propor e realizar modificações de projeto que possam adequar-se melhor à experiência de moradia das famílias. O poder das grandes empresas dentro do sistema é reconhecido pela Caixa:

Há um lobby muito forte dessas empresas. As pequenas empresas que faziam principalmente faixa 1 elas estão sumindo, porque o valor e a quantidade, o tipo de construção já é pré-moldado, é inerente tu fazer obras grandes para ganhar dinheiro com ele... Então elas estão sumindo... Eles quando sentam com a Caixa, com o Ministério, eles têm muito poder. Se ela retira a carteira dela, a meta do governo ninguém mais faz. Elas estão hoje muito bem tratadas. Algumas dão bom resultado, outras nem tanto (Entrevista com representante da Caixa).

Em casos onde o terreno é cedido pela Prefeitura ou Governo Estadual, haveria a possibilidade de se obter uma melhoria no projeto fazendo com que este ficasse menos subordinado às tecnologias construtivas, já que o custo da terra não onera o custo global do empreendimento. Porém, mesmo nos casos onde a Prefeitura tinha capacidade administrativa para investir em projetos elaborados antecipadamente,

as mudanças não foram suficientes para garantir uma melhor qualidade efetiva. Assim, essas mudanças se diferenciavam mais por meio de uma maior oferta de equipamentos públicos ou de uma melhor localização, ou através de mudanças sutis, como a introdução de pequenas varandas. Já nos municípios menores, a Prefeitura não dispõe de capacidade técnica e financeira para contratar projetos e, portanto, as soluções adotadas para os terrenos públicos já vêm da construtora.

Depoimentos dos técnicos da Prefeitura do Rio de Janeiro mostram que, nos casos dos projetos com terrenos doados pela Prefeitura, não houve muita clareza sobre como o custo da terra estaria sendo efetivamente transformado em melhorias no projeto. No caso das Prefeituras de menor porte, esse controle parece ser completamente ausente, já que a capacidade técnica e administrativa é incomparavelmente menor do que a do Rio de Janeiro. Pelas falas dos entrevistados, como as empresas já começaram a ameaçar sua retirada da Faixa 1 sob a alegação da baixa lucratividade, a viabilização do empreendimento aparece por si só aos prefeitos e secretários como ganhos suficientes.

Se as Prefeituras não têm instrumentos efetivos para um controle de qualidade sobre os projetos, a Caixa não poderia ser mais exigente na análise? A avaliação de projeto feita pela Caixa diz respeito, basicamente, ao enquadramento do empreendimento nos critérios do Programa e à verificação da legalidade e regularidade jurídica da empresa e do terreno, a partir dos critérios estabelecidos nas suas normativas internas e com pouca autonomia. Segundo um representante da Caixa,

(...) a Caixa não tem muita abertura para tratar áreas de análise. Ela é bem generalista na análise. Porque para fazer uma análise mais criteriosa, demanda mais tempo e as metas vão pro espaço.

(...) A inferência da engenharia nos projetos da Caixa foi gradativamente negada aos profissionais. Hoje normativamente a gente não pode interferir nada no projeto arquitetônico. A gente infere em pequenas coisas quando realmente a gente acredita e tem que ser muito bem justificado, por empresas que realmente estão aptas a nos ouvir. Mas, por exemplo, grandes empresas, que são aquelas que têm ações na bolsa, elas são atendidas por uma gerência nacional da Caixa Econômica lá em São Paulo, na

Avenida Paulista, e os projetos carimbados por eles podem se repetir a nível nacional e a gente não pode contestar (Entrevista com representante da Caixa).

Em síntese, se o Programa foi bem sucedido na agilização dos trâmites de credenciamento e de projeto, isso se deu de uma forma em que nenhum dos agentes reguladores (Caixa e Prefeituras) dispusessem de capacidade efetiva de buscar melhorias, estando todos subordinados às definições técnicas que decorressem das exigências de aumento de lucratividade pelas empresas: homogeneização, soluções de implantação com áreas públicas mal definidas e residuais, barreiras à circulação e à legibilidade do espaço. Os exemplos em que as Prefeituras conseguiram reduzir tais danos com propostas de mudanças sobre os projetos mostram claramente que, mesmo assim, os avanços poderiam ter sido ainda maiores, apesar da sua baixa capacidade de regulação e da grande autonomia dos promotores nas definições técnicas.

A elaboração dos cadastros e a indicação dos beneficiários

A elaboração dos cadastros e a seleção dos beneficiários da Faixa 1 são processos que ocorrem sob a responsabilidade das Prefeituras¹. Nos municípios de Queimados e Belford Roxo, eles parecem apresentar deficiências técnicas como a ausência das bases cadastrais inicialmente informatizadas e a de uma equipe especializada designada para tarefas, assim como rotatividade de funcionários, poucas pessoas atuantes e imprecisão dos registros. Além disto, da mesma forma que não há clareza quanto ao cadastro, também não há transparência quanto aos sorteios.

Por exemplo... O sistema mesmo separa os idosos, de 60 anos pra cima, acho que é 65 anos pra cima... é um sorteio diferente... aí sorteia só os idosos... e tem a cota pra deficiente... tanto é que a inscrição pra deficiente foi feita na Secretaria da Coordenadoria de Deficientes... e mandam uma cópia pra gente... **(e pra mulher chefe de família?)** O primeiro sorteio que teve em Queimados foi só

¹ Nossa pesquisa encontrou grandes dificuldades em obter informações mais específicas sobre os critérios e procedimentos utilizados, assim como não conseguiu acesso aos dados dos cadastros existentes.

para mulheres chefes de família, não foi geral... Hoje é geral... Dar prioridade à mulher chefe de família. Por exemplo, eu moro com um cidadão, mas não sou casada nem nada... vai no nome dela, o nome dela é o principal. **(E não teria outras prioridades que vocês criaram a nível municipal?)** Não, é só deficiente mesmo, doença crônica e os idosos, e mulheres chefe de família, quando tem a carência muito grande, a gente já coloca como prioridade... (Entrevista com representante da Prefeitura de Queimados).

Então tecnicamente a gente consegue, junto com as assistentes sociais fazer umas inserções até aquele pessoal da área de risco, englobar isso tudo, ver as necessidades principais e ajudar... o nosso papel é arrumar a fila (os perfis) Porque o sorteio propriamente dito, que a gente estava tentando junto com a Caixa (acaba não sendo tão justo...), o sorteio de verdade mesmo é aquele que você bota todo mundo dentro de um saco pra você poder sortear numericamente ou por nome... Mas aí a gente acaba aqui se aproximando da grande realidade. Porque tem a secretaria de assistência e ação social, acaba de uma forma ou de outra dando uma contribuição nesses números (Entrevista com representante da Prefeitura de Belford Roxo).

Conforme os relatos acima, as duas Prefeituras apresentam maneiras diferenciadas de realizar o sorteio, assim como ambas passaram por experiências negativas diante do fato de não estarem preparadas para implementar os requisitos do Programa. Por outro lado, no caso de Belford Roxo, a entrevista sugere que o Programa estaria sendo usado relevantemente para reassentamentos. Este tema é ainda mais importante no caso da Prefeitura do Rio de Janeiro, como já havíamos assinalado.

Eu sei que por esse cadastro fazem os sorteios... **(as pessoas sabem que existe PMCMV, mas a prefeitura tem algum meio de divulgação sobre a forma de se cadastrar?)** Não, acho que só pelo site... porque olha só, na verdade, a prioridade da prefeitura não é esse cadastro. A prioridade dela é o reassentamento das famílias, quer dizer, usar o PMCMV para atender as suas demandas, as demandas criadas pelos reassentamentos, tanto de áreas de risco como área de obra. Além disso, ela usa os recursos do PMCMV para resolver outras questões como, por exemplo, a questão da Vila Autódromo (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Segundo os relatos dos entrevistados, a Secretaria de Habitação do Rio de Janeiro foi sendo cada vez mais a principal responsável por resolver os problemas referentes aos reassentamentos, potencializados a partir das enchentes de 2010, ou de remoções derivadas da realização de obras de infraestrutura a partir do PMCMV.

Nós tínhamos o cadastro das famílias que eram oriundas das enchentes... Havia um cadastro, onde as pessoas estavam no aluguel social. Quando surge o PMCMV, e surge posterior as chuvas de 2010, então aproveitou-se que havia já esse cadastro, então resolveu-se que essas pessoas cadastradas iam ser reassentadas. (...) a primeira coisa que eles deram prioridade, como havia uma parcela, 50% podia ser de pessoas que a prefeitura indicasse, fazendo parte de áreas de risco, que era pessoas que não pagariam, então isso que foi feito. Os primeiros reassentamentos que houve foi em cima disso (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro). É claro, isso [remoção] também interessava à gestão, você sabe perfeitamente que naquela altura a ideia era remover as favelas. Isso aconteceu com os Prazeres... Não era à toa que dizia que 5% das favelas... até hoje é a meta... diminuir 5% da área de favelas... Então, essa dupla fazia o cadastro das famílias e fotografava as casas. Isso foi feito, por essas equipes, que foram num sábado e domingo e levantavam essas coisas (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Em síntese, a Prefeitura do Rio de Janeiro, mesmo dispondo de maior capacidade institucional e administrativa para ter um cadastro mais efetivo e desenvolver uma atuação com maior transparência, ainda assim apresenta uma atuação que se destaca pela opacidade. Como o Programa foi utilizado (contrariamente à legislação) prioritariamente para resolver problemas de reassentamento – e não apenas de áreas de risco, como prevê a normativa –, não houve um claro esforço institucional no sentido de dar justamente mais institucionalidade aos processos de inscrição e de seleção.

Quanto aos reassentamentos, os depoimentos mostram que o processo se deu a partir de um conjunto não organizado de demandas (internamente à Prefeitura) que, à medida que foram crescendo, acabou implicando também na falta de critérios claros para selecionar e alocar, nos novos empreendimentos, os reassentados. Essa relativa desorgani-

zação pode ter tido, inclusive, implicações no fato de os reassentamentos terem sido feitos, em sua grande maioria, sem muitas considerações sobre a maior proximidade dos novos conjuntos em relação ao antigo local de moradia, já que se fazia necessário preencher as unidades dos empreendimentos que iam sendo construídas. Nesse sentido, tais reassentamentos envolveram deslocamentos da população para lugares muito distantes de seus locais de origem. Cabe ressaltar que, no caso dos reassentamentos dos municípios de Belford Roxo e de Queimados, esse problema é menos relevante por se tratarem de municípios com uma área territorial reduzida, o que minimiza o problema das distâncias.

Por fim, um problema identificado em todos os três municípios analisados foi o do não encaminhamento em tempo hábil pelas Prefeituras da relação dos selecionados para a Caixa. A Portaria nº 610 estabelece que quando o percentual de 40% das obras seja atingido, a Prefeitura deve enviar a listagem dos sorteados para a Caixa. Porém, segundo a representante da Caixa, isto não acontece adequadamente e, em geral, essa listagem contendo a relação dos selecionados só tem sido liberada com o percentual de 90% ou quase 100% das obras concluídas. Este fato, segundo a representante da Caixa, ocasiona um acúmulo de trabalho para os funcionários de lá, que não conseguem dar conta de seguir todos os trâmites normais. Em segundo lugar, esta prática não permite fazer uma boa organização com os beneficiários no sentido de analisar antecipadamente o perfil dos mesmos e prepará-los para a mudança, promovendo reuniões de esclarecimentos, sorteios das unidades, etc. Esse trabalho social teria que ser iniciado, pelo menos, 90 dias antes do sorteio das unidades.

O ex-Secretário de Habitação e Urbanismo de Belford Roxo reconhece que existe, nos empreendimentos já ocupados, o problema do aluguel e venda irregulares dos imóveis. Contudo, segundo ele, como a partir da assinatura do contrato a responsabilidade passa a ser da Caixa, a Prefeitura já não teria como agir para evitar esses problemas. Por outro lado, estaria sendo iniciado na época da realização da entrevista uma discussão no Conselho de Habitação para que este pudesse assumir um papel propositivo e ativo junto à Prefeitura na intermediação com a Caixa e também em relação à política como um todo, inclusive debatendo no Conselho das Cidades a nível nacional. Como primeira medida, a Prefeitura estaria divulgando no seu *website* a relação dos que assinaram o contrato e também a disponibilização aos beneficiários de um canal para denúncias e sugestões.

O desenvolvimento da obra

Um ponto onde são visíveis os conflitos e as contradições que existem na operacionalização do Programa reside na definição sobre quem é o responsável por fiscalizar a qualidade dos empreendimentos construídos. Os entrevistados reconheceram a pertinência dessa questão, mas, de maneira geral, todos eles divergem em relação ao teor da sua responsabilidade sobre o acompanhamento da obra. A Caixa afirma que faz parte de suas atribuições, enquanto agente financeiro, somente acompanhar a execução da obra e fiscalizar o cronograma para autorizar a liberação dos recursos. Já as Prefeituras se colocam apenas como responsáveis pela verificação da adequação da construção às normas urbanísticas e edilícias (na aprovação do projeto e no momento do habite-se).

Essa disputa entre os dois órgãos ficou evidente na fala de um representante da Prefeitura do Rio de Janeiro ao questionar se a Caixa não deveria ser mais cuidadosa na fiscalização da qualidade dos empreendimentos da Faixa 1, considerando que a contratação é feita pela Caixa em nome do FAR²:

A Caixa é o contratante. Ela não está só financiando a obra, ela está comprando o produto. É diferente quando ela financia a Prefeitura... e mesmo assim ela vai discutir projeto técnico... Agora, é claro, a Caixa pode fazer um convênio com o CREA, repassar recursos, pra fazer a fiscalização... Ou pode fazer um convenio com a própria prefeitura e essa colocar seus técnicos pra fazer... Agora o que eu acompanhei pela Secretaria foi que algumas situações em que foi verificada a má qualidade da obra, a prefeitura interveio no sentido de mandar um engenheiro lá pra fotografar e fazer um relatório e mandar pra Caixa. Porque o dono da obra é a Caixa. Eu acho até que a prefeitura poderia assumir, mas ela teria que ter uma delegação da Caixa. Ela não pode ir lá e dizer “desmonta esse telhado aí porque está ruim”. Não é competência dela fazer isso. Não é uma obra contratada por ela, como é que ela vai entrar na obra? Claro, se você ver uma situação de risco, é diferente (...) mas aí é papel da Defesa Civil (Entrevista com representante da Prefeitura do Rio de Janeiro).

² Os empreendimentos da Faixa 1 são comprados pelo FAR (fundo gerido pela Caixa) após a conclusão da obra, para depois serem repassados às Prefeituras, que os distribui aos respectivos beneficiários.

Por outro lado, os técnicos da Caixa também se esquivam dessa responsabilidade ao acionarem o Ministério das Cidades como responsável pelo PMCMV ou recorrendo a fatores externos que escapam às suas possibilidades de atuação (chuvas, falta de mão de obra, etc.) para justificar a existência de problemas de qualidade nos empreendimentos que estão sendo construídos:

De quem que é o Programa? Quem tem que definir a fiscalização é o Ministério... Ou ele contrata a Caixa para fiscalizar, ou contrata uma terceirizada pra fiscalizar... Ou atribui isso ao município... Hoje tem essa lacuna. Não há fiscalização de obra. Ponto. O FAR vai ter que ter (responsabilidade sobre) isso durante 10, 15 anos. E o construtor categoricamente se dá conta que não está dando conta, acho que deveria ter uma fiscalização maior. Agora, não é da Caixa. A Caixa não é contratada para fazer fiscalização (Entrevista com representante da Caixa).

(...) a gente tem enfrentado sérios problemas de qualidade, porque a mão de obra também está ineficiente, nós não temos mais pedreiro bom, engenheiro... E justamente os terrenos já não são muito bons também, são terrenos que têm riscos de alagamento, cada vez chove mais... Então a gente tem cálculos dos últimos 50 anos (de recorrência de chuvas, para cálculos de drenagem), e calcula cotas de arrasamento, até onde tem que ir, mas se cada vez chove mais, a gente não tem estudos recorrentes, a gente já fica sem saber “que rumo tomar”... Eu acho que sim, houve uma perda muito grande de qualidade, está se tentando retomar esse assunto aí. (...) (Entrevista com representante da Caixa).

Em meio a essas indefinições, os problemas no pós-obra vêm sendo recorrentes nos empreendimentos produzidos pelo Programa³. Mas é importante ressaltar que mesmo a Caixa reconhecendo que as empresas construtoras que produzem para a Faixa 1 tendem a utilizar materiais e mão de obra de qualidade inferior ao exigido pelo mercado, a figura do morador é constantemente responsabilizada sob a alegação do “mau uso” das novas construções. Tanto os técnicos da Caixa quanto os representantes das empresas construtoras acionam

³ Sobre as reclamações e problemas apontados pelos moradores dos empreendimentos do PMCMV na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ver Cardoso, Grazia, Jaenisch *et al* (2014).

categorias como “despreparo”, “dificuldades de adaptação” ou inclusive a expressão “ex-favelados” para reconstituírem discursivamente o problema da qualidade a partir do usuário, que passa a ser responsabilizado pela degradação do patrimônio que ele recebeu:

E tu jogas pessoas que nunca conviveram em condomínio, tu vês pessoas jogando lixo dentro da rede de esgoto, pessoal puxando tomada onde tem cinco, puxa quinze, aí pega fogo... O telhado voa porque botou uma antena da Oi... Não há um preparo para você morar lá. Há uma deterioração muito grande do patrimônio. (...) Um percentual posso te dar garantido: 80% das reclamações são de mau uso. 80%. Não é pouca coisa. Uns 10% pode ser da construtora. E dez normalmente é sinistro, que são casos atípicos que normalmente o seguro cobre. Mas a grande maioria é mau uso. A pessoa que está lá às vezes nem sabe que está usando mal. E ela não tem conhecimento e acredita que isso não é responsabilidade dela. Mas praticamente não existe trabalho social, tira uma pessoa de uma encosta, de uma beira de rio, para morar em condomínio... Não precisa ser muito inteligente pra entender que a pessoa não vai se adaptar de um dia pro outro (Entrevista com representante da Caixa).

Trinta dias após eu fui visitar o empreendimento, e para minha surpresa desagradável, o empreendimento todo degradado. Não tinha as traves do gol. O parquinho foi roubado pelos próprios moradores. O lixo, que tem um cômodo de lixo, acho que talvez por ninguém nunca ter explicado para o sujeito que está acostumado a morar numa favela, que pega o lixo e joga dentro do córrego, pegava o lixo da casa deles, abria a porta do quarto, e jogava o lixo solto dentro desse cômodo. Ninguém nunca explicou pra eles, compra um saco de lixo, dá um nó, que o lixeiro vai buscar. Ou seja, coisas mínimas e básicas. Houve um entupimento enorme, houve uma chuva muito forte, que ocasionou a inundação de alguns apartamentos do primeiro pavimento, aí imediatamente chamaram a empresa, fomos lá, e quando a gente constatou, todo o sistema de drenagem entupido por lixo, roupa, garrafa de Coca-Cola... (Entrevista com representante da empresa construtora).

As referências feitas às práticas cotidianas dos moradores reforçam o interesse desses agentes em relativizar a questão da precariedade da construção e da necessidade de uma fiscalização mais rigorosa, deslocando e individualizando as responsabilidades para a figura do morador e para a incapacidade das equipes de trabalho social das Prefeituras em dar conta desta demanda.

Evidentemente, não há como negar que existe um problema de depredação das áreas e equipamentos comuns dos condomínios que são construídos para o Programa, conforme relatado em entrevista por diversos síndicos. Mas a questão mostra-se mais complexa do que isso; o desenho institucional adotado pelo Programa favorece uma lógica de produção onde as empresas buscam ao máximo racionalizar a gestão dos canteiros, diminuir os tempos da obra, além de reduzir os custos. Como o Ministério das Cidades define um teto para o financiamento das unidades habitacionais e relega a iniciativa de produzir para as empresas, cabe a elas desenvolver estratégias que maximizem seus ganhos. Isto acaba excluindo qualquer discussão (inclusive nas instâncias responsáveis pela regulação do Programa) sobre a pertinência das alternativas construtivas que vêm sendo desenvolvidas pelo setor privado para o perfil do público-alvo que acessa a Faixa 1 do PMCMV.

Essa dispensa pela não responsabilidade sobre a qualidade da obra revela uma lacuna mas também uma certa condescendência do Programa em relação às consequências que essa produção em larga escala de unidades habitacionais pode trazer para a manutenção das estratégias e práticas sociais dos habitantes. Cabe ressaltar que os próprios empresários reconhecem que as soluções técnicas que vêm sendo adotadas podem não ser as mais adequadas:

O ideal seria horizontalizar a construção, porque ela é mais barata, porque a medida que você começa a elevar o material pra cima, isso tem um custo... o terreno é mais barato e ali a pessoa quando melhorasse de vida, de poder econômico, ela fazia modificação, os acréscimos... e hoje nos condomínios não tem essa oportunidade... A pessoa quando melhorar a situação financeira e quiser uma coisa melhor, ela vai ter que mudar de condomínio (Entrevista com representante da empresa).

(o prédio) não pode sofrer qualquer tipo de alteração, tanto no convencional como no parede concreto, que é o novo sistema. Ele

não pode. Porque no convencional é alvenaria autoportante. A gente faz 4, 5 pavimentos em alvenaria autoportante. As paredes recebem toda a carga distribuída e você não pode fazer modificação. Então esse é um dos problemas (Entrevista com representante da empresa).

Esse descompasso entre o produto ofertado pelo Programa e as demandas dos moradores certamente vem resultando em problemas gerados por intervenções ou ampliações inadequadas nos imóveis. Mas os relatos dos síndicos e moradores entrevistados reafirmam com veemência a presença de uma série de patologias construtivas desde o momento da entrega das chaves. Para responder a tais demandas, a Caixa criou uma ouvidoria e um serviço de atendimento gratuito por telefone para receber reclamações e identificar os responsáveis pela resolução do problema. Apesar dessa iniciativa e de outras mudanças operadas na sistemática de atendimento da Caixa, os síndicos entrevistados se manifestaram claramente descontentes com o serviço prestado, chegando inclusive a afirmar que “a relação com a Caixa é inexistente”.

A mesma lacuna existente no acompanhamento da obra parece estar presente na resolução dos problemas no pós-obra, onde tanto a Caixa quanto as Prefeituras não vêm conseguindo atender de forma plena e sistemática as demandas institucionais geradas pelo Programa. Em um dos empreendimentos estudados na cidade do Rio de Janeiro, os relatos dos síndicos apontam que a relação com a Prefeitura começou com a aparência de uma boa perspectiva, mas que, ao passar do tempo, foi se desgastando. Após uma chuva que alagou o condomínio, o Prefeito criou uma comissão para ouvir e acompanhar a vida dos moradores durante cinco meses, embora as melhorias demandadas por eles não tenham acontecido.

Ao mesmo tempo, a grande quantidade de ocorrências e a projeção pública que essas reclamações vêm tomando na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ao que parece, têm motivado os agentes envolvidos a promover uma maior sistematização do problema junto com uma avaliação mais precisa sobre as suas causas. Conforme relatos de técnicos da Caixa, atualmente a instituição e a Prefeitura do Rio de Janeiro estão criando um grupo de trabalho para evitar que os mesmos problemas que ocorrem nos empreendimentos entregues se repitam nos empreendimentos futuros. Nesse grupo estão envolvidos atores de diferentes setores do processo de aprovação do PMCMV à procura de soluções:

Nós estamos num grupo de trabalho, Caixa e Prefeitura do Rio, fazendo uma discussão em conjunto para a gente meio que compartilhar os problemas que a gente tem visto, com os problemas que a prefeitura tem visto, como uma maneira da gente poder, cada um apropriar um pouco do conhecimento do outro, e ver o que é possível... E pra gente falar a mesma linguagem (...) Então, no primeiro momento nós estamos trocando impressões, considerações e modelos. (...) Fizemos, digamos, um checklist dos problemas. Já fizemos umas cinco ou seis reuniões entre Caixa e Secretaria Municipal de Habitação. Semana passada fizemos a última, aí a gente já consolidou os problemas, já listamos os responsáveis, os prazos pra gente, e os encaminhamentos... se vai pra decreto da prefeitura, se a Caixa vai cobrar no checklist dela da engenharia (Entrevista com representante da Caixa).

O trabalho social

O Trabalho Técnico Social (TTS) é um dos componentes do PMCMV e conta com financiamento específico. Os estados, municípios e Distrito Federal que aderirem ao PMCMV serão responsáveis pela execução do TTS dos empreendimentos implantados em cada local, a partir de normativa aprovada em 2011.

A Instrução normativa nº 8 de 26 de março de 2009 define o TTS da seguinte maneira:

Um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda.

O TTS, de que trata o manual da Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, 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 bene-

ficiária, 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.

Por um lado, essas duas definições reconhecem o TTS como um direito do cidadão, integrando a questão social aos programas habitacionais, o que significa um avanço. Por outro, visa prioritariamente à manutenção do patrimônio construído através da realização de ações e estratégias fragmentadas, efetivadas diretamente ou terceirizadas, por municípios que, na sua maioria, ainda entendem que o TTS tem uma função mais assistencialista do que educativa, excluindo, desta forma, o entendimento do mesmo enquanto processo contínuo que leva ao desenvolvimento da cidadania.

Outro elemento bastante controverso é o de que a Caixa Econômica, como órgão operador do Programa, tenha as atribuições de analisar, acompanhar, avaliar e atestar a execução do Projeto de TTS (PTTS). Embora a Caixa se considere um órgão financeiro para avaliar e fiscalizar os projetos habitacionais, no Caderno de Orientação para o TTS, entretanto, a Caixa estabelecia “diretrizes concernentes à elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), subsidiando a implementação das ações desde a concepção do projeto até a etapa após a execução da intervenção de obras e serviços” (PIMENTEL, 2012, p.18).

A partir da leitura do Caderno de Orientação para o TTS e da Instrução Normativa nº 08 do Ministério das Cidades, além de afirmações dadas por agentes do Programa em instâncias federais, locais⁴ e municipais, inferimos que se espera dos profissionais da área social, em 12 meses (3 meses antes da mudança e 9 meses depois)⁵, mudar toda a cultura de uma população que convivia com a segregação, carências e informalidade, para uma adaptação completa à nova condição de moradia em condomínios verticalizados, sendo que a grande maioria dos moradores morava em casas térreas em assentamentos informais/irregulares. Da mesma forma, espera-se que o TTS implante a ordem e elimine a informalidade que sempre foi intrínseca a essa população, tanto no trabalho como nos serviços públicos,

⁴ Das entrevistas realizadas pela pesquisa

⁵ A Portaria nº 21 amplia esse período para 8 meses antes da mudança e 12 após.

através dos “gatos” na energia e da canalização clandestina da água, entre outros exemplos.

No entanto, a prática detectada por esta pesquisa demonstrou limitações diante das próprias condições que o Programa oferece bem como por causa da realidade das administrações municipais brasileiras. Dos três eixos recomendados na Instrução Normativa nº 08, nos municípios do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo, o Trabalho Técnico Social desenvolvido foi basicamente a organização da assembleia para o sorteio das unidades, a organização do condomínio com a eleição do síndico e a discussão e aprovação do regimento interno e atendimento individualizado quando se fazia necessário.

Belford Roxo foi o único município entre os três da pesquisa em que a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo emitiu as fichas do cadastro das famílias para a equipe social antes da mudança. Assim, foi possível montar o perfil dessas famílias antes mesmo da reunião do sorteio das unidades, conforme apresentado nos PPTS dos condomínios analisados. Vale notar que nos resultados dos questionários aplicados na pesquisa, foi em Belford Roxo onde encontrou-se o maior percentual de beneficiários que reconheceram as seguintes atividades do Trabalho Técnico Social: reunião para tratar da documentação, escolha das unidades e preparação da mudança, discussões sobre a organização do condomínio e encaminhamento para cursos profissionalizantes.

Na cidade do Rio de Janeiro, ao longo do período de 2011 a 2012, a Prefeitura não recebeu da Caixa os recursos que foram planejados para o TTS originalmente, apresentados pelos projetos elaborados pela equipe de assistentes sociais. Isto desgastou a relação entre a equipe social e a equipe da Caixa Econômica, segundo a gerente do TTS do PMCMV pela Secretaria Municipal de Habitação. O que se percebe a partir dos documentos apresentados é que, entre ambos os órgãos, houve, além de equívocos burocráticos das duas partes, divergências de metodologia no TTS: a Caixa exigia produtos/resultados ao passo que a equipe de assistentes sociais tentava construir uma dinâmica social que proporcionasse condições aos beneficiários de autogerirem sua vida coletiva.

Em suma, a equipe social se dirigia à assembleia de sorteio das unidades sem saber de antemão o perfil da população que iria ocupar o novo empreendimento, informação que só foi compartilhada com a equipe social quando os beneficiários já haviam se instalado nas unidades. Esse fato, que mostrou-se recorrente também em outros

municípios, demonstra a falta de integração do setor social com a direção política das secretarias municipais. Tratando-se de reassentamentos, que é o caso da maioria dos condomínios do município do Rio de Janeiro, a preparação não poderia ser apenas do cadastro, mas sim organizada no mínimo 6 meses antes da remoção para viabilizar um trabalho comprometido com os reais direitos dos beneficiários.

Identificamos na pesquisa que algumas questões problemáticas do PMCMV, na prática, se tornam responsabilidade do TTS. São elas: a falta de integração entre os diversos setores institucionais e esferas da federação; a falta de fiscalização e de coordenação das ações em cada município, na medida em que a Caixa possui discursos diferentes em cada situação – ora é apenas um órgão financeiro, ora se autoriza a glosar o TTS; a falta de coordenação para tomar decisões imediatas contra as invasões, venda e aluguel das unidades; a demora no pedido de reintegração de posse dos moradores em situação irregular; e, finalmente, a ausência do envolvimento da política de segurança pública, tanto estadual quanto federal, para evitar a entrada nos condomínios do tráfico e da milícia, por estarem presentes no entorno dos empreendimentos.

Desta forma, embora o TTS surja no Programa como uma questão importante, a perspectiva de assegurar que a política atenda de fato aos interesses da população na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) tem sido implementada com base na mesma metodologia da assistência e do encaminhamento administrativo por ter imergido numa estrutura e concepção já ultrapassada dos órgãos governamentais e da própria política.

Cabe ressaltar que a ação das milícias e do tráfico vem impedindo a organização e a livre mobilização dos moradores para o exercício da cidadania, fato que também impede a aplicação da mais simples metodologia do TTS, que é a sociabilidade. Os síndicos são os mais afetados porque se tornam vulneráveis aos comandos e às ofertas de suborno ou mesmo às ameaças violentas.

O papel da Caixa, como órgão operador, associa o controle do desenvolvimento do Trabalho Técnico Social com metas, rotinas e burocracia típicas de um banco, tomando as rédeas da sua condução e deflagrando uma série de entraves, embates e divergências no interior do TTS. Dessa forma, o TTS passa a ser igualado e “medido” temporal e metodologicamente de acordo com as intervenções físicas, como se fosse uma “obra”. Essa metodologia pressupõe que as fases do Trabalho Técnico Social sigam uma linearidade, que, na prática, não existe.

Outra dificuldade, e ao mesmo tempo, uma característica básica de uma equipe de TTS em habitação em instituições públicas é a dinâmica desarticulada entre projeto físico e projeto social. A equipe social historicamente é pressionada a garantir a efetividade da obra e de sua manutenção, e no caso do PMCMV, em que a obra já está pronta, o TTS necessita adaptar as pessoas à obra e à sua manutenção, mesmo que elas tenham uma cultura diferenciada da que lhes é oferecida⁶.

Considerações Finais

A implementação do PMCMV e suas diferenças entre os municípios demonstram que a participação dos diferentes atores realmente influencia no Programa. Portanto,

No PMCMV, como em outras políticas públicas, não há separação clara entre formulação e implantação, tanto em termos de atores participantes quanto em relação às decisões tomadas em seu curso, ou seja, parte do desenho da política foi redefinida no momento de sua execução como resposta do governo e da burocracia gestora às demandas sociais não contempladas, às restrições impostas por órgãos de controles e mesmo às críticas de especialistas e de movimentos sociais (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014).

Assim, a política está sujeita à reformulação constante e sua execução depende de uma série de decisões associadas e do conhecimento acumulado em cada instituição envolvida no processo político (SILVA, 2009). Como vimos, o Programa conta com uma grande adesão das empresas, em particular, no Rio de Janeiro, das grandes empresas financeirizadas que, pela sua função estratégica no desenho institucional adotado, passam a ter um forte poder de barganha frente a outros atores. A lógica da ampliação da lucratividade vem orientando estratégias que geram localizações inadequadas, empreendimentos de grande escala, soluções arquitetônicas e tecnológicas padronizadas e “imexíveis” e, ainda, a hegemonia da forma condomínio como solução de organização do empreendimento. Frente ao poder das empresas, os órgãos que deveriam regular a sua atuação – Caixa e Prefeituras

⁶ Nesse sentido, existe uma diferença fundamental entre o que acontece nos empreendimentos FAR e no Entidades, já que, nesse caso, há acompanhamento e controle da população sobre a elaboração do projeto e quanto ao andamento da obra.

– se mostram totalmente inoperantes, por um lado, pressionados pela prioridade política conferida ao PMCMV, tanto pelo governo federal quanto pelas Prefeituras, e, por outro lado, dispondo de baixa capacidade institucional de responder aos desafios colocados. Tanto as Prefeituras quanto a Caixa estão colocados em uma situação de enorme dubiedade e contradição em termos dos seus papéis. De um modo, são operadores ou parceiros, sendo, portanto, responsáveis por “rodar” o Programa. De outro, são os responsáveis por regular e fiscalizar, em suas competências específicas, a atuação das empresas. Entre os dois papéis, o segundo fica claramente em último lugar.

Assim, pode-se dizer que o desempenho do Programa nos municípios do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo deriva certamente de uma grande adesão de todos os atores ao objetivo central do Programa, que tem sido, na prática, contratar e construir rapidamente para atingir as metas estabelecidas. Considerações sobre a qualidade dos empreendimentos ou sobre a sua adequação às necessidades dos futuros moradores passam, então, a segundo plano.

Por fim, em relação ao município do Rio de Janeiro, o que cabe reafirmar aqui, afinal, é que o PMCMV foi utilizado fundamentalmente mais como instrumento “facilitador” de um amplo processo de remoções e deslocamentos de população do que como uma estratégia de combate ao *déficit* habitacional.

Referências Bibliográficas

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, mai./jun., 2009.

CARDOSO; A. L.; JAENISCH, S. T.; MELLO, I. de Q. e; GRAZIA, G. de. A Retomada das remoções na cidade do Rio De Janeiro e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

CARDOSO; A. L.; GRAZIA, G. de; JAENISCH, S. T.; LAGO, L. C. do; MELLO, Irene de Queiroz e; NUNES JR; Décio Rodrigues. A (in)satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: XIX SEMANA PUR, 19., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IPPUR, 2014.

CARDOSO, A. L.; LEAL, J. A.. Housing Markets in Brazil: Recent Trends and Governmental Responses to the 2008 Crisis. **European Journal of Housing Policy** (Print), v. 10, p. 191-208, 2010.

CARDOSO, A. L.; ARAÚJO, R. L. de. “A política de urbanização de favelas

no Rio de Janeiro”. IN: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Habitação Social nas metrópoles Brasileiras**. Porto Alegre: ANTAC, 2007, v. 1. pp. 276-323.

KRAUSE, C.; BALBIN, R.; LIMA NETO, V. C.. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013, 58p.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H.. “Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida”. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.) **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. pp. 113-136.

MONTEIRO, J. C. C. dos S.. **Habitação social na área central do Rio de Janeiro: reflexões críticas a partir do Programa Novas Alternativas**. 2011.173 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

PIMENTEL, J. R.. O trabalho social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. **Revista Convergência Crítica**, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Teoria Social: NEPETS Movimentos Sociais, Direitos e Sociedade, Niterói (RJ), v. 1, n. 1, p.1-34, 2012.

ROYER, L. O. **Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas**. 01. ed. São Paulo: Annablume, 2014. v. 01. 209 p.

SHIMBO, L. Z.. “Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado”. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa S. de Moura (orgs.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011. pp. 41-62.

SILVA, P. L. B. e; MELO, M. A. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas –UNICAMP. **Caderno de Pesquisa**, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, UNICAMP, Campinas (SP), n. 48, 2000. Disponível em: <https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2015.

SILVA, J. N. **Os interesses em torno da Política de Habitação de Interesse Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. 2009. 192f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

_____. “Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa”. In: LAGO, Luciana Córrea do (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. pp. 70-115.

CAPÍTULO 5

A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário?

*Maria Beatriz Cruz Rufino; Danielle Cavancanti Klintowitz;
Natasha Mincof Menegon; Margareth Matiko Uemura;
Ana Cristina Ferreira; Carolina Frignani; Filipe Barreto¹*
(Instituto Pólis)

Introdução

Fundada no discurso do alto déficit habitacional no Brasil, na ascensão das classes C e D e na disponibilidade de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), grande parte da produção de moradia no país tem sido direcionada para o chamado segmento econômico. Visando assegurar a ampliação dos ganhos na produção de habitação para este segmento, evidencia-se a articulação de três estratégias fundamentais: padronização da construção, geração de economia de escala e procura de terrenos baratos. Estas estratégias dão início a uma importante mudança na lógica de produção das áreas das periferias metropolitanas, que apresentavam disponibilidade de grandes glebas e terrenos mais baratos.

Nesse contexto de euforia e lançamentos grandiosos, a crise internacional de 2008 ameaçou a possibilidade de venda dos empreendimentos em construção, impondo ainda sérias dificuldades financeiras às grandes empresas, que naquele momento detinham grande soma de investimentos imobilizados em bancos de terra.

Nesse momento, a retórica da importância da atividade da construção imobiliária foi reforçada, seja por seu papel na provisão de novas

¹ A equipe agradece especialmente as contribuições dos pesquisadores Felipe Moreira e Luiz Tokuzi Kohara, envolvidos em todo o desenvolvimento da pesquisa.

habitações, que contribuiriam para a solução do “déficit habitacional”, seja como motor de reativação da economia nacional, legitimando a condução de massivos esforços para ampliação dos financiamentos e subsídios ao setor. Estes esforços ganharam status de programa federal de habitação e de política anticíclica, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em março de 2009, e a promessa de produção de um milhão de casas. Em junho de 2011, foi lançada a segunda etapa do programa, considerando agora a construção de mais dois milhões de habitações, chegando à meta de 3,4 milhões em 2014.

Com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional, para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, o PMCMV estabeleceu um conjunto de subsídios proporcionais à renda das famílias. Além desses subsídios, o programa garantiu o aumento do volume de crédito para aquisição e produção de moradias, a redução de juros, e segurança ao negócio imobiliário, a partir da criação do Fundo Garantidor da Habitação - que aporta recursos para pagamento das prestações, em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades (CARDOSO et al., 2011).

Segundo dados do Ministério das Cidades, nos últimos quatro anos, foram investidos mais de 190 bilhões de reais, considerando os subsídios diretos e linhas de crédito disponibilizadas. Esses recursos foram responsáveis pela contratação de 2.980.177 unidades imobiliárias em todo o Brasil.

O programa está atualmente dividido em três faixas de renda (1, 2, 3). Na Faixa 1, que abrange as famílias com renda de até 1.600 reais, os subsídios podem chegar até a 96%, dependendo da renda da família. Nesta faixa, o crédito disponibilizado para as famílias deve ser pago em dez anos. Na Faixa 2, os subsídios podem chegar até a 25.000 reais, e o crédito disponibilizado deve ser pago em trinta anos. Na Faixa 3, não existem subsídios diretos, mas cumpre lembrar que os juros do crédito disponibilizado são bastante inferiores aos aplicados pelo mercado, e conta-se ainda com isenção de taxas e impostos.

Ao analisar o processo de implementação dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas, verificou-se a predominância de localizações periféricas, muitas vezes fora dos municípios polos, e o predomínio de conjuntos habitacionais de grande porte. Tais características tendem a reforçar, em territórios já precários, situações de exclusão socioterritorial, comprometendo a qualidade de vida das famílias beneficiadas, devido à ampliação de dificuldades de acesso

a equipamentos, serviços e empregos. Além disso, observa-se também, em muitos casos, a desconexão do programa com a concentração dos déficits apontados pelas políticas habitacionais locais.

Cada vez mais, a questão da inserção urbana na produção dos conjuntos habitacionais é um dos temas centrais de discussão sobre políticas habitacionais e urbanas, particularmente em países que vivem ou já viveram experiências de produção em massa de habitações populares, por programas impulsionados por governos. Embora, em cada um dos contextos nacionais, o tema ganhe contornos específicos, o elemento comum que caracteriza o debate se refere às consequências urbanísticas e sociais da implantação de habitações populares de forma massificada, localizadas predominantemente em áreas menos valorizadas das cidades, marcadas por alguma forma de precariedade em termos urbanísticos, por pouca ou nenhuma diversidade funcional, e pela extrema homogeneidade social de seus moradores.

O impacto urbanístico dessa localização nas cidades e sobre a vida das famílias tem sido trabalhado na literatura, com o conceito de segregação socioespacial, tópico que constitui uma das articulações mais frequentes, mas também mais difíceis de estabelecer, na teoria e na investigação das ciências sociais: a que liga as dimensões econômicas, culturais e políticas com as dimensões espaciais da realidade social (SABATTINI; SIERRALTA, 2006).

Ao tratarmos da inserção urbana dos conjuntos produzidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, tanto do ponto de vista da segregação socioespacial vigente em cada um dos municípios analisados, como o de seus impactos nas vidas das famílias moradoras, estabeleceu-se como premissa a construção de um diálogo deste debate com a discussão das políticas habitacionais contemporâneas, considerando os estudos que já realizaram avaliações deste tipo em outros contextos.

O Instituto Pólis, que já acumulava importantes reflexões sobre a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) ², selecionou essa região para o desenvolvimento de suas análises. A pesquisa sobre

² O Instituto Pólis, em convênio com a Petrobras, desenvolveu o Projeto Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social, em 13 municípios do litoral paulista – incluindo a Região Metropolitana da Baixada Santista e o Litoral Norte –, com o objetivo de contribuir no desenvolvimento sustentável da região. No âmbito deste projeto, foram desenvolvidos um diagnóstico urbano socioambiental participativo dos municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista e uma Agenda de Desenvolvimento Sustentável para os municípios e para a região. Cf. Saule Jr. et al. (2013) e Saule Jr. et al. (2014).

a produção de moradia pelo PMCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) busca analisar a inserção urbana e territorial dos empreendimentos na região, utilizando estudos de natureza quantitativa e qualitativa, sobre empreendimentos selecionados que expressem diferentes situações de inserção urbana na metrópole, focando principalmente os empreendimentos da Faixa 1.

Para o desenvolvimento deste artigo, procuramos analisar a produção do PMCMV na região, discutindo suas limitações enquanto política de habitação de interesse social, e procurando compreender sua relevância, como estratégia para a ampliação dos negócios imobiliários, a partir de um estudo mais aprofundado dos principais empreendimentos do Programa na RMBS.

Quando se analisa a racionalidade dos diferentes agentes envolvidos nesses empreendimentos, é possível perceber a naturalização do programa como um importante negócio imobiliário, responsável por uma substancial ampliação da atuação do setor imobiliário (SINDUSCON, 2014). O reverso dessa condição são as implicações no reforço da precarização do processo de urbanização e, como desdobramento, nas condições socioeconômicas dos moradores. No caso da Baixada, chama a atenção a relevância e importância da produção da Faixa 1, no âmbito da baixa produção geral na região, consolidando-se como uma oportunidade essencial para expansão do mercado imobiliário local, o qual foi historicamente direcionado para a produção de empreendimentos de maior renda e particularmente para a produção de segundas residências.

Estruturou-se este artigo em quatro partes principais. Na primeira, apresentamos a configuração metropolitana desse território e as principais demandas habitacionais, destacando as particularidades dos diferentes municípios. Essa contextualização nos permite avaliar com mais detalhes a implementação do Programa na RMBS, desenvolvida na segunda parte, em que também se discute a efetividade do mesmo como política de habitação de interesse social. Assim, na terceira parte, procuramos compreender a racionalidade do programa, a partir de uma análise sobre o papel dos agentes nos principais empreendimentos da Faixa 1 na região, localizados nos municípios de Itanhaém e Peruíbe. Por fim, discutimos os impactos na vida dos novos moradores desses empreendimentos, iluminando as contradições do predomínio da lógica do negócio imobiliário sobre a política habitacional.

Configuração metropolitana e as demandas habitacionais na RMBS

A Região Metropolitana da Baixada Santista foi institucionalizada em 1996, a partir da Lei Complementar estadual nº 815/1996, sendo constituída por nove municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

O crescimento urbano dos municípios da região deu-se de forma imbricada com o crescimento da base econômica, a partir das cidades do núcleo da metrópole. O dinamismo econômico do litoral paulista esteve historicamente pautado pela relevância do porto de Santos, das grandes indústrias de base de Cubatão e das infraestruturas produtivas relacionadas à cadeia de petróleo e gás. Além dessas atividades econômicas, deve-se destacar o veranismo, responsável pela forte dinâmica imobiliária, que, com a construção de segundas residências, deu grande impulso à dispersão da urbanização em diferentes municípios da RMBS.

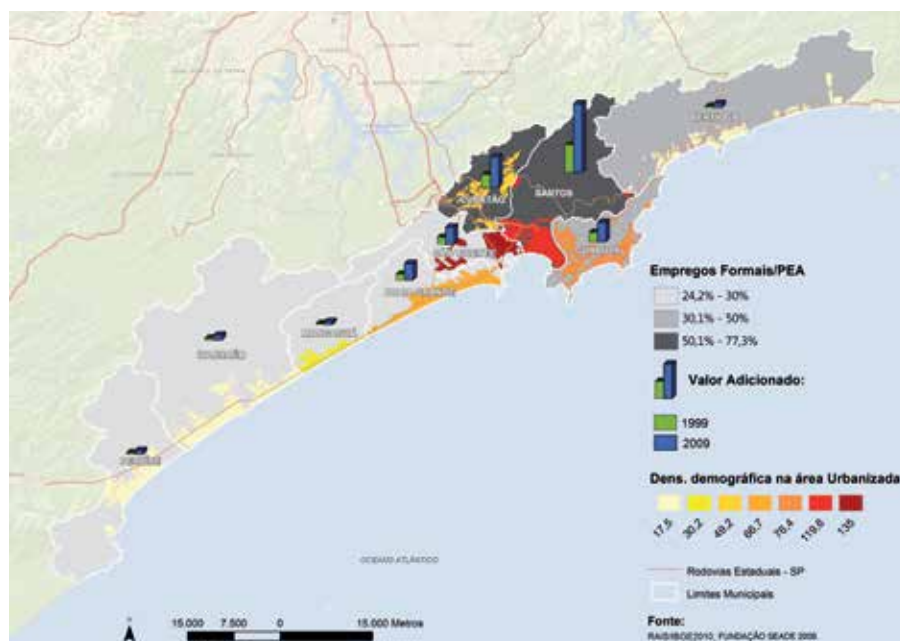
Este padrão de desenvolvimento, produto do conjunto das atividades econômicas predominantes, resultou em uma forte concentração de investimentos, e repercutiu diretamente na disparidade das condições de infraestrutura e acesso a emprego nos diferentes municípios, gerando ainda tensões ambientais, pela grande quantidade de áreas protegidas da região, que tem cerca de 60% do território inserido em unidades de conservação. O padrão de concentração econômica repercute diretamente nas características do mercado de trabalho, com o predomínio de empregos formais nos municípios de Santos, Guarujá e Cubatão – municípios situados no polo da região.

Santos destaca-se como principal centro de comércio e serviços de todo o litoral. Cubatão apresenta um perfil diferenciado, com grandes empresas que compõem o polo petroquímico, oferecendo mais empregos na indústria e pouco destaque no setor de comércio e serviços. Quando se observa a relação entre a concentração de empregos formais e população economicamente ativa, nos diferentes municípios da Baixada (ver Figura 1), verifica-se a situação privilegiada de Santos e Cubatão.

Ao mesmo tempo, a relação entre esses dois indicadores nos demais municípios nos revela a frágil base econômica dos mesmos. Por um lado, fica evidente a consolidação de municípios dormitório, como é, sem dúvida, o caso de São Vicente. Nesse município existe

uma intensa dinâmica de movimentos pendulares diários dos trabalhadores, repercutindo nas problemáticas condições de mobilidade da região, marcada por importantes gargalos de infraestrutura. De outro lado, encontra-se a fragilidade e o isolamento econômico dos municípios da porção sul, que são caracterizados por grande informalidade e pouca articulação com o núcleo central da Baixada.

Figura 1: Dinâmicas Econômicas da Baixada Santista



Fonte: Rais/IBGE, 2010; FUNDAÇÃO SEADE, 2009

Essa concentração econômica também se evidencia, quando se observam os Valores Adicionados(VAs)³ absolutos e per capita dos diferentes municípios da Baixada (ver Tabela 1).

³ Medida de riqueza que capta o valor de toda a produção de bens e serviços.

Tabela 1: Dinâmicas Econômicas da RM Baixada Santista

Municípios	Valor adicionado 1999 (em milhões R\$)	Valor adicionado 2009 (em milhões R\$)	Taxa de crescimento 1999 -2009	VA per capita (em R\$)
Mongaguá	146	419	186,30%	9.056
Peruíbe	210	572	172,40%	9.564
Itanhaém	311	768	146,60%	8.820
Praia Grande	941	2.579	173,90%	9.840
São Vicente	1.107	2.699	143,70%	8.118
Santos	4.322	10.881	151,70%	25.945
Cubatão	2.078	4.845	133,20%	40.808
Guarujá	1.492	3.089	107,10%	10.625
Bertioga	176	612	247,50%	12.855

Fonte: Seade, 1999, 2009.

Embora todos os municípios da RMBS tenham evidenciado um importante crescimento econômico na última década, a análise desses números mostra economias de porte muito diferenciados, ficando evidente a fragilidade da base econômica dos municípios da região sul da baixada – Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

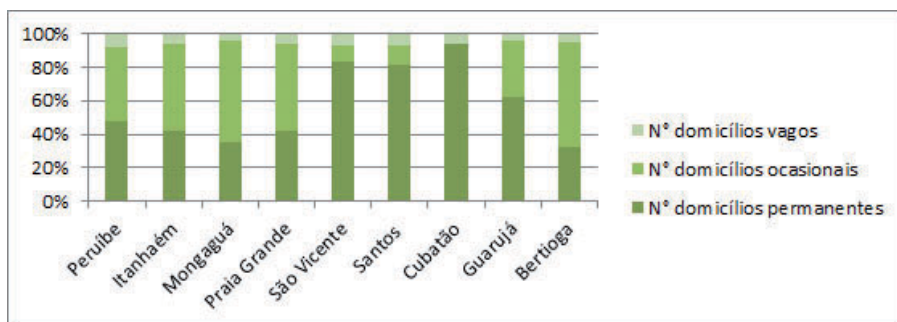
Apesar dos elevados VAs dos municípios do polo da RMBS, deve-se ressaltar que, em muitos casos, a população local pouco se beneficia desta produção de riqueza, já que boa parte das grandes empresas que atuam na região não têm sede na mesma, e muito da riqueza produzida não é retida pela população local. Essas cadeias produtivas com expressiva acumulação de riqueza, como observadas em Santos e Cubatão, também não são capazes de gerar empregos em número suficiente para absorver toda a população da região. Essa exclusão pode ser vista na permanência de indicadores negativos, como altas taxas de informalidade, predomínio de baixos salários, além dos altos percentuais de déficit habitacional.

Os municípios da região apresentaram um processo de adensamento e ampliação da área urbana, que foi acompanhado pelo surgimento das primeiras ocupações irregulares em áreas de proteção e encostas de morros. Esse processo de expansão esteve também associado ao interesse imobiliário gerado pelo veranismo, relacionado às características de balneário presentes em municípios de todo o litoral paulista.

A concentração de domicílios de uso ocasional é significativa, na maior parte dos municípios analisados, chegando, em alguns casos, à metade do total. A predominância desses domicílios revela a importância

da produção imobiliária associada ao veraneio na região da Baixada Santista, especialmente nos municípios ao sul da Baixada e em Bertioga.

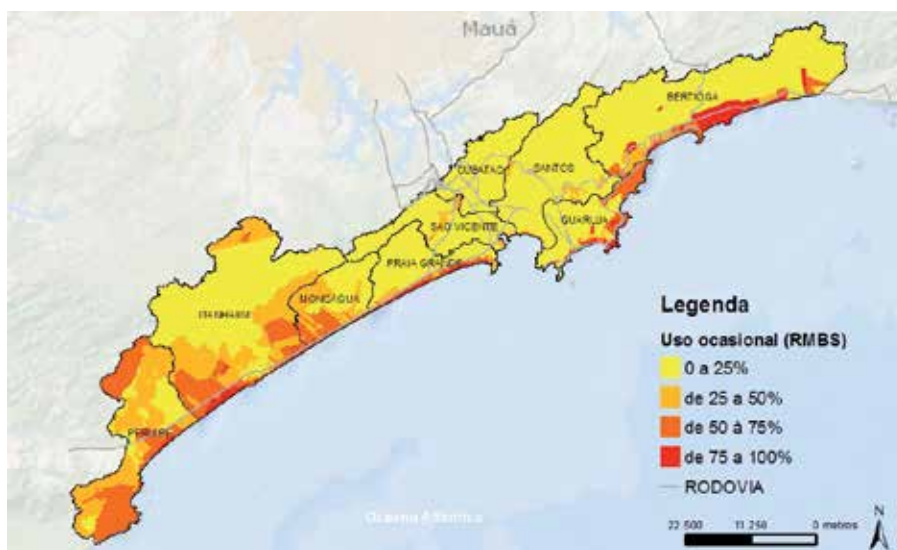
Gráfico 1: Condição de ocupação dos domicílios particulares recenseados



Fonte: IBGE censo 2010. Elaboração: Instituto Pólis

A localização dos domicílios ocasionais, mostrados no mapa a seguir, revela uma forte segregação socioterritorial, em que a orla é ocupada, preferencialmente, por domicílios de uso ocasional, e as porções mais interiorizadas dos municípios, separadas pela rodovia, são ocupadas predominantemente por residências permanentes.

Figura 2: Distribuição percentual dos domicílios de uso ocasional segundo Setores Censitários na Baixada Santista



Fonte: IBGE censo 2010. Elaboração: Instituto Pólis

Essa segregação é explicitada pela concentração de renda no território. Quanto maior a proximidade com a orla marítima, maior a renda e o preço dos imóveis. Já as áreas mais próximas das encostas da Serra do Mar concentram a população de renda mais baixa, bem como a maior parte dos assentamentos precários. Essa precariedade caracteriza-se por irregularidade fundiária, existência de situações de risco geológico e por provisão inadequada e insuficiente de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas de saneamento básico, saúde, educação, entre outros.

Todos os municípios da RMBS apresentam déficits habitacionais qualitativos (necessidade de melhorias das moradias existentes, do ponto de vista urbanístico e construtivo, sem precisar substituí-las) e quantitativos (necessidade de novas moradias). Atualmente a RMBS, com uma população de mais de 1,5 milhões de habitantes, apresenta um déficit habitacional de 70 mil domicílios e um déficit qualitativo de 95 mil domicílios. Do total dos nove municípios da Baixada Santista, sete (Guarujá, Cubatão, São Vicente, Bertioga, Mongaguá, Santos e Praia Grande) são classificados como de atenção prioritária para atuação do Plano Estadual de Habitação (PEH), devido à existência de favelas em 89% dos municípios, e área de risco em 78% deles.

Na maioria desses municípios, esses déficits representam altos percentuais, em relação ao total de domicílios existentes. Na tabela a seguir, percebe-se que os maiores déficits percentuais de novas moradias estão concentrados em Guarujá, Cubatão, São Vicente e Bertioga - com aproximadamente 16% do total de domicílios. Os três primeiros são municípios que pertencem à região central da Baixada, com maiores oportunidades de emprego e, por isso mesmo, com maior disputa de terra para uso habitacional, e consequentemente mais dificuldade de acesso à moradia pela população de renda mais baixa, fator que pode explicar os maiores déficits habitacionais. Bertioga, por sua vez, apresenta o maior percentual de domicílios de uso ocasional de toda RMBS, o que tem um efeito direto no preço da terra e, consequentemente, maior dificuldade de acesso à moradia pela população de renda mais baixa.

Tabela 2: Déficit Habitacional na RM Baixada Santista

Municípios	Déficit 2010	Crescimento Déficit (2000/2010)	Déficit Relativo ⁴ 2010
Peruíbe	2.029	85%	10,5%
Itanhaém	3.058	104%	10,8%
Mongaguá	1.572	39%	10,8%
Praia Grande	10.435	116%	12,5%
São Vicente	16.554	131%	16,3%
Santos	19.912	64%	13,8%
Cubatão	5.901	71%	16,2%
Guarujá	13.970	65%	16,4%
Bertioga	2.336	257%	16,1%

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013

Vale observar que todos os municípios da RMBS apresentaram expressivo crescimento do déficit habitacional, com destaque para São Vicente e Praia Grande, que, partindo de um número absoluto alto, apresentaram crescimento de mais de 100% do déficit, na década de 2000. O quadro de precariedades habitacionais identificado ajuda a ilustrar uma intensa disputa sobre a terra na região.

É sobre esse universo significativo que procuraremos avaliar a implementação do PMCMV, discutindo sua relação com o déficit habitacional, com as condições de urbanização do território e com os interesses do mercado imobiliário.

A produção do PMCMV na RMBS: habitação de interesse social ou negócio imobiliário?

A análise da implementação dos empreendimentos do PMCMV mostra que a contratação de unidades não se deu na mesma medida que as necessidades habitacionais demandavam. Na região, considerando as duas etapas do programa, foram construídos 52 empreendimentos, totalizando 5.581 unidades habitacionais.

O baixo desempenho do PMCMV na Baixada também se verificou, quando comparado com as outras Regiões Metropolitanas do estado de São Paulo. Enquanto a RM de Campinas produziu unidades que representam 4,75% do total de domicílios existentes, e

⁴ Relação entre o Déficit habitacional e o número total de domicílios permanentes.

a RM de São Paulo 1,52%, a Baixada produziu apenas 0,64% do seu total de domicílios. Este baixo desempenho se confirma em relação ao déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro com dados do Censo 2010. A Baixada atingiu 6,4% do déficit estimado para a população de até três salários mínimos, com a produção de unidades no âmbito da Faixa 1, um desempenho um pouco melhor que a RM de São Paulo (5,9%), mas muito distante do total do estado de São Paulo (12,7%), e principalmente da RM de Campinas (34,7%). Duas condições, específicas da Baixada, contribuem para esse baixo desempenho: a dinâmica de ocupação do território, com altos percentuais de moradias de veraneio, que disputam os melhores terrenos e aumentam o valor da terra; e a grande quantidade de áreas de preservação, que restringe e impede a expansão urbana para áreas mais distantes ou ambientalmente sensíveis.

Na fase 1 do programa (de 2009 a 2011), a produção foi mais expressiva, tanto em número de empreendimentos, como em número de unidades, representando 80% do total construído; enquanto que, na fase 2 (de 2011 a 2014), a produção foi muito menor, representando 20% do total construído, conforme tabela e gráficos a seguir.

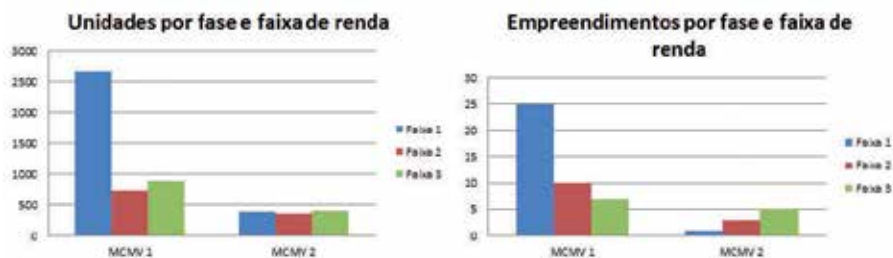
Tabela 3: Empreendimento e unidades habitacionais do PMCMV por fase

Fase	N. de Empreendimentos	Unidades
PMCMV 1	42	4434
PMCMV 2	10	1147
Total	52	5581

Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Pólis

Quanto às faixas de renda atendidas, no PMCMV 1, a produção para a Faixa 1 se destaca, correspondendo a cerca de 80% das unidades, seguida da Faixa 3. No PMCMV 2, há uma redução expressiva da produção de empreendimentos e unidades habitacionais para todas as faixas de renda. No segundo momento do PMCMV na Baixada, a produção de unidades produzidas para as três faixas de renda se equiparam, mas há maior quantidade de empreendimentos voltados para a Faixa 3, conforme gráficos 2 e 3. No total, na Baixada Santista, a produção para a Faixa 1 representou mais de 62% da produção total de unidades.

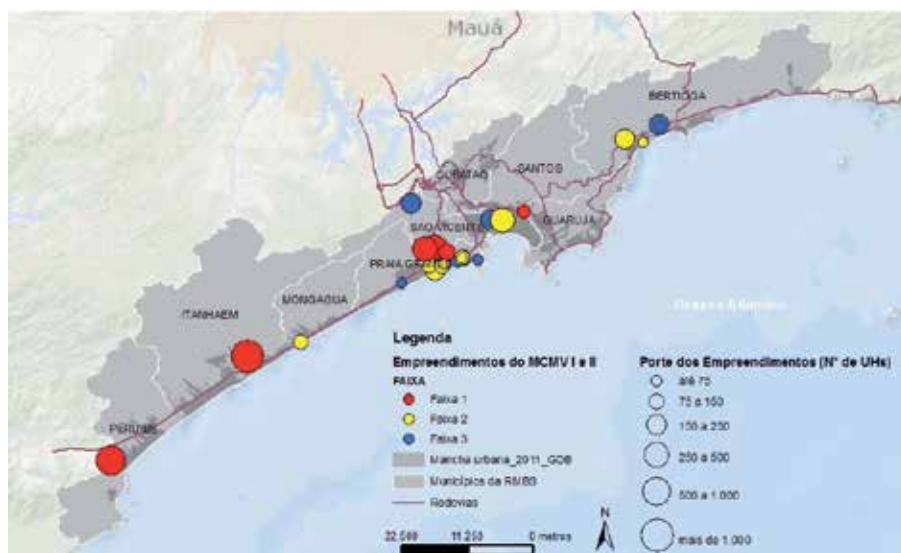
Gráficos 2 e 3: Unidades e empreendimentos por fase e faixa de renda



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Pólis.

Quando se analisa a distribuição dos empreendimentos do PMCMV na região, constata-se que a configuração metropolitana historicamente constituída na Região da Baixada Santista parece ser fundamental para compreender as estratégias de localização dos empreendimentos utilizadas pelas empresas, explicitando a prevalência dos ganhos imobiliários sobre uma racionalidade social, que deveria predominar em programas habitacionais.

Nos municípios mais centrais, no polo mais dinâmico da região, tende a se concentrar a produção dos empreendimentos das faixas 2 e 3 do programa, que necessitam de um mercado para adquirir os financiamentos, mesmo que estes, em grande medida, tenham substanciais subsídios, como se explicitou. A produção para a Faixa 3 se concentrou principalmente em Santos, São Vicente, Praia Grande e Bertioga. Para a Faixa 2, houve produção de unidades habitacionais na Praia Grande, Bertioga, Santos e Mongaguá.

Figura 3: Mapa de empreendimentos PMCMV por faixas de renda e porte do empreendimento

Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013. Elaboração: Instituto Pólis

Tabela 4: Produção do PMCMV na RMBS, segundo fases e faixas de renda

MUNICÍPIO	PMCMV 1			PMCMV 2			PMCMV 1 + 2			Total PMCMV
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	
Peruíbe	528	0	0	0	0	0	528	0	0	528
Itanhaém	1.316	0	0	0	16	0	1.316	16	0	1.332
Mongaguá	0	96	0	0	0	0	0	96	0	96
Praia Grande	240	263	92	0	353	246	240	616	338	1.194
São Vicente	500	0	188	380	0	0	880	0	188	1.068
Santos	68	162	655	0	0	0	68	162	655	885
Cubatão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guarujá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bertioga	0	216	110	0	0	152	0	216	262	478
RMBS	2.652	737	1.045	380	369	398	3.032	1.106	1.443	5.581

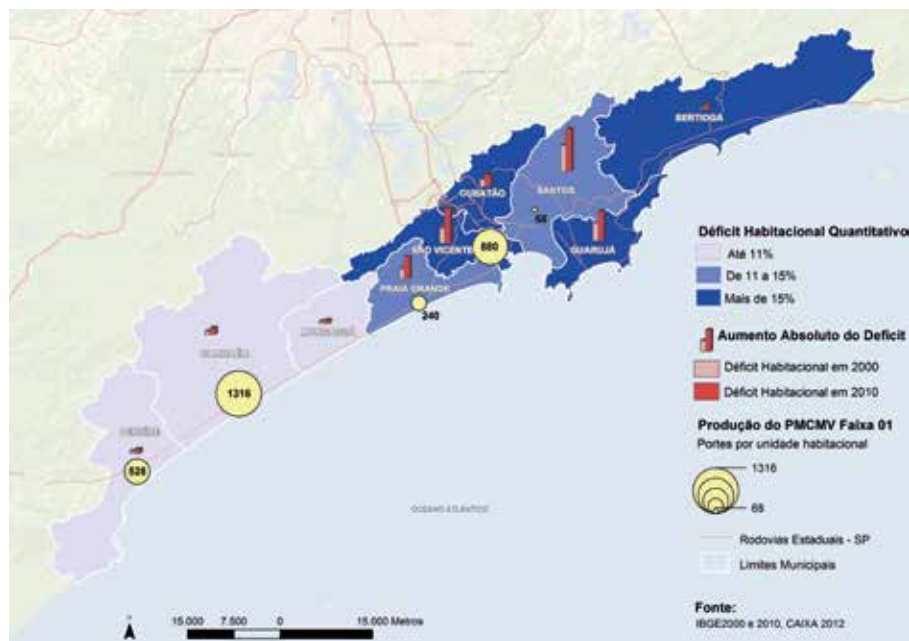
Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Pólis.

Nos municípios do sul da Baixada Santista, com menor dinâmica e integração econômica, se concentraram de maneira expressiva as unidades produzidas para a Faixa 1. Nota-se a ausência de produção para a Faixa 1 em Bertioga e Mongaguá. E também chama a atenção

o fato de que os municípios de Cubatão⁵ e Guarujá não apresentaram empreendimento em nenhuma das faixas, no âmbito do PMCMV, mesmo tendo os maiores déficits relativos da região.

Quando se cruza o déficit habitacional existente com o número de unidades produzido em cada município na RMBS, percebe-se uma baixa aderência, como revela o mapa a seguir. Nos municípios onde o déficit é maior, o número de unidades do PMCMV Faixa 1 foi menor ou inexistente, como nos casos de Cubatão e Guarujá. Nos municípios onde o déficit é menor, em termos relativos e absolutos, o programa apresentou um grande sucesso de implantação de unidades, como mostram os casos de Peruíbe e Itanhaém.

Figura 4: Mapa de Empreendimentos PMCMV e déficit habitacional



Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013. Elaboração: Instituto Pólis.

O padrão de distribuição das unidades do programa para a Faixa 1 tende a evidentes disparidades em relação às demandas habitacionais. Essa análise mostra, com bastante clareza, o predomínio do negócio imobiliário sobre as reais demandas de habitação de inte-

⁵ No caso de Cubatão, identificou-se uma grande produção de habitações de interesse social, no âmbito do Programa Serra do Mar, da CDHU.

resse social. Como os preços finais dos imóveis estão predeterminados pelos tetos estabelecidos para as diferentes faixas, a maximização dos ganhos do setor privado continua a ser garantida pela redução do custo de construção e do preço da terra. Com a produção simultânea de empreendimentos para as diferentes faixas, a Faixa 1 é direcionada para os terrenos mais baratos da região.

Mesmo que os municípios do sul da Baixada possuam déficits habitacionais menores, estes tendem a reunir as melhores “condições de produção”, por concentrarem terrenos mais baratos e de grandes dimensões, onde podem ser construídos conjuntos habitacionais de grande porte. Na Faixa 1, não existe a necessidade de um “mercado” propriamente dito, que seria dificultado pela grande informalidade dos trabalhadores da região e predomínio de baixos salários.

Embora seja um aspecto bastante louvável, a produção habitacional para a Faixa 1 ser predominante, ela se tornou, sob condições de produção específicas, um rentável negócio imobiliário.

A exacerbação do programa como negócio imobiliário, seus efeitos e contradições são melhor compreendidos por uma análise mais detalhada das estratégias dos agentes privados e de suas relações com os poderes públicos, nos principais empreendimentos da Faixa 1.

A habitação como negócio? Racionalidade dos agentes envolvidos na concepção dos grandes empreendimentos

Embora, no contexto nacional, as grandes incorporadoras de capital aberto tenham tido, de forma geral, um importante papel no desenvolvimento do programa, por controlarem grande número de empreendimentos, quando se trata da Região Metropolitana de Santos, verifica-se que foram as construtoras locais e regionais que desempenharam um papel mais relevante, iluminando processos mais complexos, no entrelaçamento dos agentes, que o simples domínio das grandes empresas de capital financeirizado.

No caso da Baixada Santista, uma única construtora regional foi responsável pela construção de 1.844 unidades, distribuídas em dois grandes conjuntos, em Itanhaém e Peruíbe, representando a maior parte da produção destinada à Faixa 1 na RMBS, correspondente a cerca de 60% das unidades produzidas para esta faixa.

Apesar de ter sua origem na cidade de Peruíbe, em 1983, essa construtora está hoje sediada em São Paulo, sendo parte de um

grupo que engloba construtora e incorporadora, com atuação em diversas regiões do estado. Além de sua abrangência territorial, a construtora destaca-se ainda por sua atuação diversificada, sendo responsável pela prestação de serviços ao setor público na produção de infraestruturas, e pela produção de loteamentos fechados e empreendimentos imobiliários, para diferentes segmentos de renda. A atuação na área de infraestruturas públicas é particularmente destacada nos municípios de Itanhaém e Peruíbe, onde foi responsável por obras de reservatórios, qualificação de espaços públicos, além de intervenções no sistema viário. Hoje ela tem um faturamento de 150 milhões/ano.

A empresa, que tinha larga experiência de parcerias com a Caixa Econômica Federal (CEF)⁶, tornou-se especialista no desenvolvimento de empreendimentos para a Faixa 1, que hoje representa seu principal nicho de atuação dentro do programa.

Para um diretor da empresa⁷, os aspectos positivos de se produzir para a faixa 1 são a rapidez e a garantia do recurso, diferenciando-se da faixa 2, na qual há a necessidade da venda, e o financiamento é, por vezes, parcial. Entretanto “*a margem da Faixa 1 é muito menor. Então, se você não tiver uma tecnologia apropriada ou não for bem na obra, aí pode realmente complicar*”. Para o diretor, está muito claro que a Faixa 1 do programa só consegue ser viabilizada na periferia, com larga escala dos empreendimentos e tecnologia específica. Reproduz, dessa maneira, o que já se consagrou como o senso comum ou fórmula mágica para a execução do programa.

Para a CEF⁸, a empresa se organizou para “operar” no programa, tendo se aprimorado no desenvolvimento de tecnologia específica e aumento da velocidade de produção. Como destacado por seu diretor, a velocidade parece ser também uma importante estratégia, para garantia de ganhos financeiros pelo programa, sendo este o fator que impulsiona o constante aprimoramento de tecnologias.

⁶ Conforme entrevista com o diretor da empresa, a referida construtora já desenvolveu empreendimentos no âmbito de diversos programas gerenciados pela Caixa Econômica Federal, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e Programa Habitar BID, voltado à urbanização de favelas.

⁷ Conforme entrevista com o diretor da empresa, realizada por pesquisadores do Instituto Pólis, em novembro de 2014.

⁸ Segundo depoimento da arquiteta supervisora da filial da CEF na RMBS, em entrevista aos pesquisadores do instituto Pólis, em setembro de 2013.

Uma outra coisa que atrapalha bastante, por isso que a gente procura tecnologias novas, é o prazo, porque os prazos... hoje, supõe-se que você faz uma obra em 12 meses, só que, dependendo do número de unidades, você não consegue fazer em 12 meses, e ele não tem reajuste, são preços fixos. Então, você tocar uma obra hoje em 24 meses, com o mesmo preço, realmente isso complica. Não dá pra considerar que não tenha inflação, então, tem essa dificuldade. E tem obra que é impossível, você vai fazer duas mil unidades e, por mais tecnologia, por maior volume de pessoas que você coloque, não consegue fazer em menos de 24 meses.

A lógica do programa também tende a determinar, na visão do diretor da empresa, um produto único, o condomínio, e a impulsionar um relativo processo de adensamento das periferias, o que parece ser o processo corrente em Itanhaém, como explicita:

[...] pra viabilizar, tem uma dificuldade de terreno. Primeiro, porque você não tem terrenos grandes pra fazer horizontal, quando tem, é muito caro. Se você pegar um terreno menor e fizer um vertical, eu acho que pro Faixa 1, não sei se viabiliza, você tem a dificuldade depois de ocupação disso [em função dos custos], de condomínio. Então, o sonho de toda prefeitura é fazer Faixa 1 em casinha isolada, que daí, também, hoje é impossível você fazer, não consegue mais fazer. Então, você tem que fazer condomínios, e condomínios têm que ser horizontais [sic], no máximo, sei lá, térreo mais dois, térreo assobradado, alguma coisa assim, que é o caso lá de Itanhaém, a gente fez os primeiros com sobrepostas, e agora nós estamos fazendo térreo mais dois, porque não tem elevador.

O bom desempenho da empresa no sul da Baixada, entretanto, pode ser melhor compreendido por condições específicas no processo de concepção, aprovação e construção dos empreendimentos, relacionadas, em grande medida, a sua tradicional atuação na região e boas relações com os entes públicos – Caixa Econômica Federal e prefeituras. Além disso, não se pode desprezar a própria atuação dos agentes públicos e seus interesses.

A “viabilização” do grande empreendimento de Itanhaém tem origem na propriedade de um grande loteamento na região, por parte da construtora. A ideia original da empresa para o terreno era

viabilizar um condomínio de veraneio, cujo financiamento foi negado pela Caixa, por considerar o terreno inadequado para um empreendimento desse tipo, como relatado pela gestora da Caixa:

[...] a proposta era pra fazer um condomínio fechado, e era casa de veraneio. [...] Perguntei: você já foi nesse lugar? Você já fez uma pesquisa mercadológica para ver o aceite disso? Porque isso é muito distante da praia. Quem vai [...] querer comprar uma coisa ali, se ele tem oferta de coisas muito mais interessantes do lado da praia? Não é distante fisicamente. Para paulista, dois quilômetros não é nada, mas é distante urbanisticamente. Você tem uma estrada no meio, você está depois do aeroporto. Qual paulista que vai ser louco de querer comprar uma coisa ali, se ele tem oferta de coisas muito mais interessantes do lado da praia?⁹

Com a recusa da Caixa, de financiar o condomínio de veraneio, a gleba, que já tinha sido parcelada, ficou desocupada. Essa situação, aliás, é corrente no município, que possui vários loteamentos não ocupados, em áreas mais distantes da praia. Nesse, sentido o Programa MCMV aparece para a região como uma excelente oportunidade de viabilização de produção imobiliária, em áreas não apropriadas pela dinâmica do veranismo, permitindo a ampliação do mercado, pela diversificação da atuação dos agentes tradicionais na região.

A grande dimensão do loteamento já existente permitiu viabilizar, em Itanhaém, dois grandes residenciais: Residencial das Flores e Residencial das Árvores. Em função da existência de quadras já parceladas, o empreendimento, de 1316 unidades, foi subdividido em 15 condomínios, compostos por 60 a 100 unidades habitacionais cada um, e que, sendo justapostos, formam um grande conjunto habitacional. Como parte do mesmo loteamento, recentemente, foram contratadas cerca de 1300 unidades. Com a conclusão deste grande número de unidades, a produção de habitações superará o déficit existente no município¹⁰.

Cumprе ressaltar que o grande número de contratações, em um

⁹ Entrevista realizada com gestor da Regional da Baixada Santista – CEF, em 29 de agosto de 2014.

¹⁰ Segundo a Fundação João Pinheiro, a partir do censo de 2010, o município de Itanhaém tinha um déficit de 3.057 unidades, sendo de 1.900 unidades o déficit correspondente à população atendida pela faixa 1 do Programa.

município de menor porte e pouca integração metropolitana, só foi garantido a partir da autorização do Ministério das Cidades, por meio da intermediação da CEF e da prefeitura local.

No desenho do Programa, a Caixa, como agente operador, tem metas estabelecidas para cada uma de suas gerências regionais. No caso da Baixada Santista, as metas alcançadas ficaram bem distantes do que foi estabelecido para a região, segundo a gestora da Caixa. Nesse sentido, parece não ser desprezível o papel do banco e seu interesse em viabilizar o maior número de unidades na região. Isso permitiu abrir negociações, para transferir a meta, não alcançada em Santos, para municípios como Itanhaém, Peruíbe, ou mesmo Registro, cidade do interior do estado, com pouca dinâmica imobiliária e que não faz parte da RMBS, mas que está inserida na mesma região administrativa da Caixa. Tal fato, certamente, não solucionou as necessidades habitacionais de Santos, mas aumentou o sucesso no cumprimento da meta, na instituição financeira. A instituição e seus gerentes têm usado diferentes artifícios, para alcançar esses objetivos, mesmo que, por vezes, as estratégias mobilizadas não dialoguem com as necessidades habitacionais existentes.

No caso de Itanhaém, na segunda contratação do programa, o número de unidades que seriam produzidas iria extrapolar o déficit declarado, mas o fato de fazer parte de uma região metropolitana legitimou o pedido da prefeitura, em conjunto com a Caixa, junto ao Ministério das Cidades, entendendo ser uma resposta a uma demanda regional¹¹.

O interesse e os esforços foram também evidentes, por parte da prefeitura, que, para realizar a aprovação, fez uma apresentação junto ao Ministério das Cidades, comprometendo-se à realização de uma série de equipamentos - agora custeados pelo Programa MCMV fase 2, conforme relato do secretário de Habitação:

[...] a gente tinha essas duas mil [unidades], só que nós só conseguimos no mesmo local por conta desses equipamentos [previstos], senão a gente não teria conseguido, teria que ter feito em outro local. E a estratégia é assim: a prefeitura afinou com a Caixa, e a prefeitura quer fazer, e o Ministério disponibilizou, nós temos demanda, a Caixa tem interesse em contratar, e a empresa é mara-

¹¹ Conforme depoimento da gestora da Caixa, em entrevista a pesquisadoras do Instituto Pólis, em setembro de 2013.

vilhosa também e quer fazer. Então, basta o Ministério dar o OK. O Ministério deu o OK porque nós fizemos essa apresentação, não tem muito segredo.

A importância da articulação entre os agentes públicos e privados é muito mais evidente na Faixa 1, sendo, em grande medida, bastante forte, a convergência dos interesses por eles representados. Nas palavras do diretor da empresa investigada, na Faixa 1, o interesse das prefeituras é muito maior, porque politicamente existem muitos ganhos. Esse interesse tende, inclusive, a acelerar os procedimentos de aprovação dos projetos, como reconhece o diretor. Sendo a velocidade um fator muito importante na garantia de maiores ganhos nos empreendimentos, ter boas relações com as prefeituras é reconhecido como aspecto essencial.

Ao mesmo tempo, pode-se dizer que o programa tende a favorecer a adoção de uma postura de “empresariamento urbano” (HARVEY, 1996) pelas prefeituras municipais, impondo uma competitividade na atração de investidores para a produção de habitações de interesse social, por meio da agilização e redução dos custos envolvidos nos processos de aprovação de empreendimentos habitacionais.

Nessa disputa, se generalizam a isenção de taxas e impostos, como IPTU, ISS, e a possibilidade de flexibilização dos instrumentos urbanísticos, para viabilizar empreendimentos em diferentes regiões. Dentro dessa racionalidade, a delimitação de ZEIs tem muitas vezes distorcida sua concepção original, sendo instrumentalizada para viabilizar novos empreendimentos em áreas em que antes não se permitia a produção de habitação de interesse social (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2014).

As relações identificadas na produção de habitação de interesse social por meio do PMCMV, nos municípios do sul da Baixada, parecem ratificar a importância da articulação entre o Estado e o setor da propriedade, como procurou mostrar Gottdiener (1997):

Em todos os casos, as atividades do setor da propriedade avançam com a ajuda do Estado. Mudanças de zoneamento, variâncias, construção de rodovias e outros melhoramentos de infraestruturas e subsídios públicos de todas as espécies são apenas alguns dos meios pelos quais se manifesta a articulação Estado-setor da propriedade. (GOTTDIENER, 1997, p. 260)

Essa articulação de agentes públicos e privados tem se mostrado, na atualidade, como um dos principais responsáveis pela expansão e complexificação das periferias metropolitanas. Tal movimento, resultante da vanguarda das parcerias público-privadas, se, por um lado, vem sendo um importante mecanismo de crescimento econômico, apoiado na visível expansão do mercado imobiliário, contribui para a ampliação de demandas de investimentos nesses territórios, impactando na qualidade de vida dos novos moradores, gerando novos ônus ao Estado, que continua a assegurar a reprodução contínua do capital na produção do espaço. Finalizado o empreendimento, encerra-se o ciclo de reprodução do capital e dá-se início à internalização de novos custos pelo Estado, como revela a própria fala do diretor da empresa: *“Uma vez ocupado, daí pra frente, quem vai acompanhar é a Caixa e a Prefeitura”*.

O impacto na vida dos moradores: propriedade privada e precarização da inserção urbana

A racionalidade imposta pelo Programa MCMV, que faz da produção da habitação de interesse social um meio de grandes ganhos, tende a impactar diretamente a vida dos novos moradores. Ao produzir grandes conjuntos habitacionais monofuncionais em áreas periféricas, o Programa MCMV reafirma a exclusão dos mais pobres das porções mais centrais, bem infraestruturadas e que concentram um maior número de empregos. Somada a esta racionalidade, a escala e velocidade da implantação do programa, nos últimos anos, provoca ainda desdobramentos no próprio desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas, que não podem ser desprezados.

Como se mostrou, nos empreendimentos da Faixa 1, verifica-se a promoção de um modelo de urbanização baseado em grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, implantados nas periferias das cidades, reproduzindo o padrão de condomínios fechados, apartado do tecido urbano. A reprodução desse padrão tende a estender às periferias uma urbanização segregada e privada, multiplicando sociabilidades restritas aos grandes condomínios (LENCIONI, 2003).

No caso da implantação de conjuntos habitacionais nos municípios mais periféricos, como em Peruíbe e Itanhaém, que, como já se disse, são mais guiados pela grande viabilidade econômica, estes tendem ainda a reforçar o espraiamento urbano. Desta forma, dá-se a

continuidade da expansão metropolitana por meio de intensificação da produção imobiliária, já característica desses municípios com altos índices de domicílios de uso ocasional. O MCMV assume um importante papel de dinamização econômica desses espaços, ocupando lotes e glebas desprezados pela expansão do veranismo, dotados de padrões de urbanização bastante inferiores, como exposto anteriormente.

De maneira geral quando se procura captar a satisfação dos moradores com o programa¹², emerge uma situação contraditória, em que os altos níveis de satisfação com a propriedade do imóvel contrastam com a grande insatisfação em relação às condições urbanas. A produção massificada de moradias, que inicialmente aparece como convergência de um conjunto de diferentes interesses, implicará no aprofundamento de situações de segregação e estigmatização urbana, sentidas pelos moradores desses conjuntos.

Essa contradição aparece claramente em Itanhaém, no Residencial das Árvores, em que a grande concentração de produção de unidades residenciais não dialoga com as necessidades habitacionais da metrópole, mas tem extrema conexão com os interesses de reprodução do mercado imobiliário. O Residencial das Árvores é constituído por um conjunto de pequenos condomínios justapostos, consolidando um grande empreendimento, com 584 unidades. Articulado a este, está o Residencial das Flores, com mais 732 unidades. Juntos, estes dois residenciais são chamados de Conjunto Guapurá.

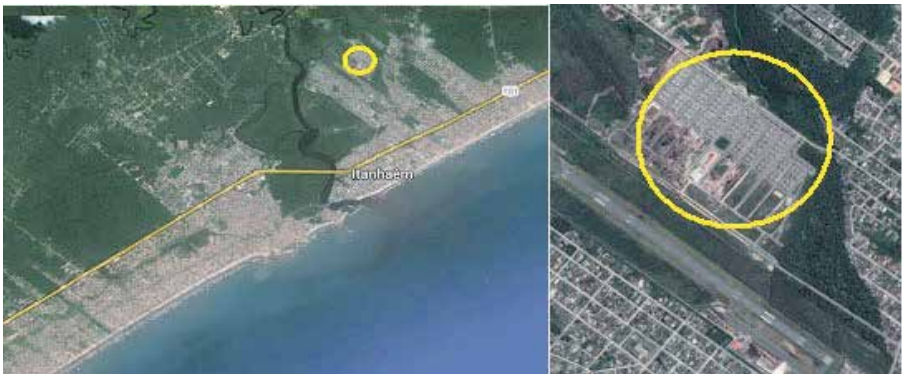
¹² Para as análises do estudo de caso, aplicou-se questionário junto aos moradores e síndicos dos empreendimentos. Foram aplicados 100 questionários em Itanhaém. As questões foram construídas em quatro dimensões, compondo indicadores de análise: condições socioeconômicas e inserção no mundo do trabalho; trabalho social, participação e sociabilidade; e satisfação e necessidades do morador.

Figura 5: Condomínio Residencial das Árvores, Itanhaém



Fonte: Fotos Maria Beatriz Rufino e Danielle Cavalcanti Klintowitz

Figura 6: Foto aérea – localização do empreendimento

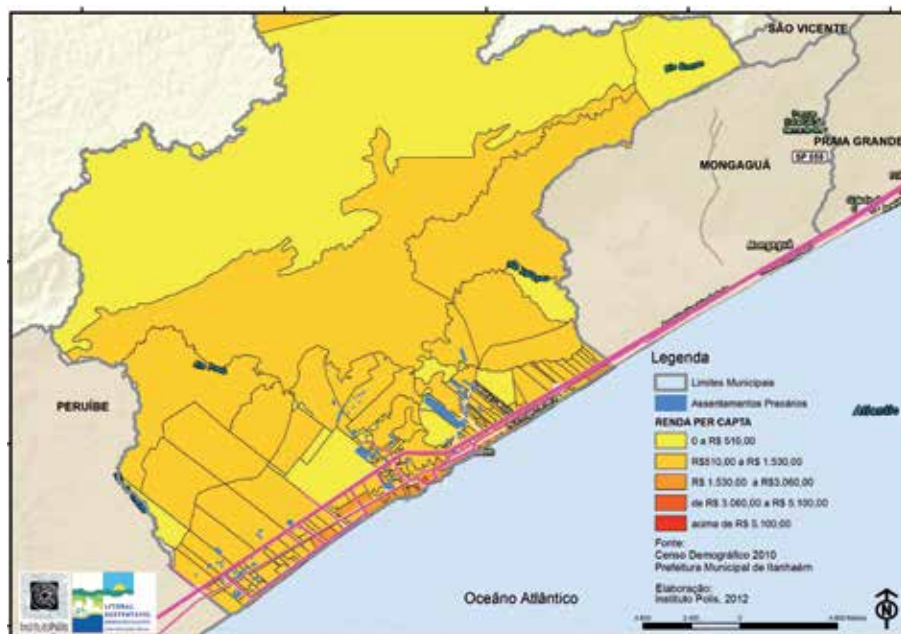


Fonte: Google, 2014.

O empreendimento, apesar de relativamente próximo ao centro, está localizado em uma área pouco ocupada, caracterizada como uma recente frente de expansão urbana (Figura 6), mas com problemas de mobilidade urbana e acessibilidade aos equipamentos, serviços e comércios. A configuração urbana de Itanhaém caracteriza-se por

uma nítida diferenciação dos espaços de praia e desvalorização dos espaços localizados após a rodovia, que apresentam condições de urbanização muito mais precárias. Essa visível desigualdade entre os espaços aparece no mapa de distribuição de renda do município.

Figura 7: Mapa de renda domiciliar (média setor censitário)



Fonte: IBGE, Censo 2010. Elaboração Instituto Pólis.

De maneira geral, os moradores avaliam uma melhora ou manutenção da qualidade dos serviços de infraestrutura básica (requeridos pelo programa), enquanto o acesso a serviços urbanos tem avaliação negativa, registrando piora considerável nas condições de acesso à cidade, quando comparado a sua moradia anterior. Chama a atenção que 77% dos entrevistados considerem que as condições de acesso ao comércio pioraram, em relação ao domicílio anterior (ver Tabela 5). Essa percepção resulta de uma ocupação exclusivamente habitacional, sem considerar espaços para comércio e serviços de vizinhança. Embora os moradores não tenham sido deslocados para áreas muito distantes, foram deslocados para espaços sem urbanização.

Tabela 5: Comparação dos serviços em relação à moradia anterior - Itanhaém

Serviço	Tipo de serviço	melhorou	piorou	Igual	sem resposta
Serviços básicos de infraestrutura	1. Fornecimento de água	30,0%	6,0%	64,0%	0,0%
	2. Rede de esgoto	48,0%	8,0%	44,0%	0,0%
	3. Fornecimento de energia elétrica	33,0%	6,0%	61,0%	0,0%
	4. Coleta de lixo	40,0%	10,0%	49,0%	1,0%
	5. Transporte público	25,0%	49,0%	25,0%	1,0%
	6. Pavimentação	68,0%	8,0%	23,0%	1,0%
	7. Iluminação pública	45,0%	25,0%	35,0%	0,0%
Serviços complementares	8. Correios	5,0%	85,0%	9,0%	1,0%
	9. Telefone público	8,0%	71,0%	20,0%	1,0%
	10. Acesso de veículos	38,0%	19,0%	41,0%	2,0%
	11. Acesso de pedestres (calçada)	58,0%	20,0%	20,0%	2,0%
	12. Acesso a serviços e equipamentos sociais	20,0%	43,0%	34,0%	3,0%
	13. Acesso aos locais de comércio	14,0%	77,0%	9,0%	0,0%
	14. Acesso ao trabalho	16,0%	49,0%	28,0%	7,0%
	15. Acesso à escola	33,0%	41,0%	20,0%	6,0%
	16. Presença de Policiamento	16,0%	61,0%	22,0%	1,0%

Fonte: Questionário aplicado aos moradores. Elaboração: Instituto Pólis.

A avaliação em relação ao transporte público é bastante ruim, cerca de 49% dos moradores consideraram que o serviço piorou, em relação à moradia anterior. O Programa MCMV exige que haja ao menos uma linha de ônibus que sirva o empreendimento. Esta exigência não garantiu uma boa qualidade, pois a inserção do empreendimento, apesar de relativamente próximo ao centro, é bastante segregada em relação à malha urbana.

Mas é a questão da violência que aparece como um dos problemas mais graves do conjunto, na visão de seus moradores. A percepção de violência está particularmente associada à presença do tráfico de drogas e à ausência de policiamento. O conjunto teve destaque, em reportagem do Jornal Estado, que apresentou casos de empreendimentos que foram objeto de denúncia aos Ministérios da Justiça e Cidades. Nos relatos dos moradores:

[...] os ladrões roubam bicicletas de crianças dentro dos prédios e até peças de roupas que ficam nos varais.

[...] De noite isto parece o inferno. O parquinho das crianças vira “maconhódromo”. No dia seguinte, para eles conseguirem brincar, precisamos varrer os pinos de cocaína¹³.

A dimensão do condomínio, sua monofuncionalidade, homogeneidade socioeconômica e apropriação pelo tráfico de drogas favorecem a consolidação de estigmas, que se vinculam não apenas ao aspecto físico do condomínio, mas também a seus moradores. A região do Residencial passou a ser conhecida como Cidade de Deus. Segundo uma moradora, “[...] é porque aqui parece a Cidade de Deus do Rio [de Janeiro], e o bairro é perigoso que nem o do filme. Então as pessoas conhecem isso aqui como CDD”¹⁴

Considerações Finais

A articulação da análise da configuração metropolitana e necessidades habitacionais presentes no território da Região Metropolitana da Baixada Santista com a análise da implantação do Programa MCMV, nos diferentes municípios, nos permite afirmar que a produção habitacional promovida pelo Programa fica muito mais condicionada à viabilidade econômica dos empreendimentos, do que à lógica da demanda e déficit habitacional e das dinâmicas urbanas.

A falta de articulação da produção promovida pelo programa com as demandas habitacionais da região pode ser explicada pela própria composição do déficit e pela estruturação do programa. Por um lado, é evidente que o déficit habitacional é mais expressivo nos municípios onde a disputa pelo território é mais intensa, como já afirmamos anteriormente; por outro lado, ao se delegar a promoção de empreendimentos habitacionais às empresas promotoras, o MCMV acaba se concretizando nos municípios onde há menos disputas territoriais e, portanto, a terra é mais barata. O que parece uma contradição em termos é, na verdade, a lógica imposta pelo programa, que tem limitados dispositivos para controlar a distribuição das unidades

¹³ Como apresentado em reportagem no jornal O Estado de S. Paulo, em 4 de janeiro de 2015.

¹⁴ Depoimento de moradora à reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, em 4 de janeiro de 2015.

nos territórios onde existem maiores demandas, não sendo suficiente o estabelecimento de meta por unidade da federação, para garantir um processo mais adequado de distribuição entre os entes.

A discussão mais aprofundada da implantação dos empreendimentos dá ainda mais relevo a uma lógica imobiliária, frente a uma lógica de política habitacional. Na análise da produção do PMCMV na RMBS, como se apontou, ganharam destaque os grandes empreendimentos dos municípios de Peruíbe e Itanhaém, onde se evidencia a predominância do negócio imobiliário sobre uma política habitacional. Feitos por uma única construtora, a análise das estratégias dos agentes envolvidos nesses empreendimentos, revelada a partir de um conjunto de expedientes, mostra como a produção habitacional para a população de mais baixa renda, correspondente à Faixa 1 do programa, torna-se uma importante fonte de ganho.

As contradições e conflitos aparecem na escala metropolitana, mas se aguçam, quando se aprofundam as análises intraurbanas. Apesar dos objetivos sociais do programa, as habitações para a população de menor renda serão concretizadas em maior quantidade nas áreas mais distantes dos polos dinâmicos, como em Peruíbe e Itanhaém.

Além da crítica à insustentabilidade dos grandes empreendimentos habitacionais monofuncionais, localizados em áreas periféricas e nas bordas metropolitanas, nesta análise também se ilumina a baixa capacidade do Programa, no enfrentamento das necessidades habitacionais. O programa também tende a reforçar a intensa valorização imobiliária constatada nas metrópoles brasileiras, ampliando ainda mais as dificuldades de acesso à habitação por meio do aluguel e de outras formas de produção, impondo, assim, novas desigualdades.

Referências Bibliográficas

AGEM. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (2014-2030)**. Santos, 2014.

BRASIL, Governo Federal. **PDZPS - Plano de Desenvolvimento e Zoneamento de Santos**. Santos, 2012.

BRASIL, Governo Federal. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço

metropolitano. In: **XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013. 102 p.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2 ed. São Paulo: Edusp, 1997. 310 p.

GOVERNO DO ESTADO SÃO PAULO. **Plano de Habitação do Estado de São Paulo – PEH**. São Paulo, 2011.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 39, 1996, p. 48-64.

LENCIONI, S. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. (Orgs.). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003. 430 p.

ROLNIK, R.; IACOVINI, R.; KLINTOWITZ, D. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 16, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4724>>. Acesso em: 02 Fev. 2015.

SABATTINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In: Pinto da Cunha, José Marcos (Ed.). **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo-Unicamp, 2006. 611 p.

SAULE JR., N. et al. (Coords.). **Agendas de desenvolvimento sustentável: contribuições para a Baixada Santista e Litoral Norte de São Paulo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2014.

SAULE JR., N. et al. (Coords.). **Litoral sustentável – desenvolvimento com inclusão social: diagnóstico regional urbano e sócio ambiental**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.

SINDUSCON. **60ª Sondagem Nacional da Indústria da Construção**. São Paulo, agosto, 2014.

CAPÍTULO 6

Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza

Renato Pequeno; Sara Vieira Rosa
(LEHAB – DAU – UFC)

Introdução

Este capítulo apresenta os resultados de pesquisa cujos objetivos foram os seguintes: analisar os agentes integrantes dos arranjos institucionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em seus papéis e interesses; verificar o padrão de inserção urbana dos empreendimentos¹ contratados por esse Programa; avaliar o impacto do Programa na vida dos beneficiados. Como um programa, voltou-se para dinamizar a economia brasileira num momento de crise no setor financeiro internacional, assim como para reduzir o déficit habitacional atendendo a diferentes faixas de renda.

As análises tiveram como foco os empreendimentos do PMCMV implantados na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) da qual foram escolhidos os municípios de Fortaleza, Maracanaú e Caucaia. Estes reúnem 114 dos 139 conjuntos contratados na RMF até o final de 2012, recorte temporal da pesquisa. Com abrangência em diferentes escalas, o PMCMV foi analisado em suas diversas modalidades, faixas de atendimentos e fases de implementação considerando um amplo leque de variáveis. Todavia, nos estudos sobre os impactos junto aos

¹ Apesar de se tratar de conjuntos habitacionais, os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida analisados nesta pesquisa foram por vezes denominados como condomínios, dada a forma adotada pelas empresas na sua execução. Isto porque determinadas unidades habitacionais encontram-se cercadas por muros altos, com portaria e sistema de segurança, assim como dispõem de equipamentos de uso coletivo.

beneficiados, buscou-se enfatizar a produção de empreendimentos destinados às famílias com renda inferior a 1.600 reais

Tentou-se apreender as condições de implementação do Programa mediante um conjunto de procedimentos metodológicos tais como: construção de matriz metodológica; leitura crítica das normativas; análise dos empreendimentos na escala regional; entrevistas com responsáveis pelo Programa nas diferentes esferas de governo; confrontação dos conjuntos em face dos planos diretores; aplicação de questionários aos síndicos; *survey* aos moradores; realização de estudos de caso sobre a inserção urbana; composição de quadro de dinâmicas socioespaciais a serem aprofundadas. Neste cenário, a cartografia merece destaque especial, em virtude de ter contribuído com a caracterização e análise destas dinâmicas.

Dentre as questões norteadoras da pesquisa cabe ressaltar: quais as dificuldades encontradas pelo PMCMV para conseguir se difundir pelo estado do Ceará nos primeiros anos? De que maneira a dissociação entre as políticas urbana e habitacional interfere nos resultados do Programa? Como atuam os diferentes agentes nos processos decisórios com relação à definição das áreas onde os empreendimentos serão implantados? De que modo as condições de inserção urbana podem ser associadas à segregação espacial? Qual o perfil das famílias beneficiadas? Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos moradores após a chegada às novas moradias? Qual o impacto do Programa quanto à melhoria de vida dos beneficiados?

Este capítulo se subdivide em duas seções com suas subseções, além da introdução e das conclusões. Primeiro, com vistas a facilitar a compreensão dos fenômenos nele discutidos, apresenta-se a região adotada como recorte espacial desta pesquisa, mediante análise das suas atividades produtivas e a distribuição espacial das distintas formas de moradia. Além disso, expõe-se o Programa objeto desta pesquisa, assim como as diversas escalas de análise associadas aos eixos temáticos. Posteriormente, são apontados os principais resultados obtidos, discriminados quanto aos três eixos, quais sejam: (I) os arranjos institucionais quanto aos agentes envolvidos, seus papéis, interesses e parcerias no intento de revelar a presença de hegemonias e o papel das políticas públicas; (II) as dinâmicas que caracterizam a segregação espacial, evidenciando problemas a serem enfrentados pelos responsáveis pela implementação de políticas públicas; (III) o impacto do PMCMV sobre os beneficiários. Por fim, diante dos problemas detec-

tados, algumas recomendações são apontadas visando contribuir com a melhoria do programa tendo em vista sua ampliação ao longo de novas fases.

Fortaleza, metrópole: estruturação, produção da moradia e escalas de análise

A Região Metropolitana de Fortaleza corresponde à 5^a. aglomeração urbana no Brasil em termos de contingente demográfico, totalizando segundo censo demográfico do IBGE de 2010 mais de 3,6 milhões de habitantes. Ao se levar em conta o estado do Ceará, a RMF abriga mais de 40% da população do estado, resultado da sua condição como ponto de convergência histórico de fluxos migratórios estaduais, a qual se fortalece por conta da concentração de investimentos em infraestruturas e da implantação de serviços.

Quando observada em seu papel na rede urbana cearense, a RMF mostra-se macrocefálica ao revelar a distribuição espacial desequilibrada da urbanização no estado, confrontando-se a poucas cidades médias e a alguns centros regionais. Além das disparidades demográficas, verificam-se iniquidades nas condições de acesso às infraestruturas e limitações nas condições de desenvolvimento institucional, especialmente quando se trata da capacidade do poder local na formulação de políticas públicas, na captação de recursos e na gestão de projetos.

Composta por quinze municípios, a RMF reúne mais de 70% da sua população na capital. A representatividade desta concentração demográfica ganha ainda maior importância se for levada em conta a ampla superfície metropolitana diante do intraurbano conurbado e denso que reúne Fortaleza e alguns municípios fronteiriços. Disto decorre a relevância em compreender o processo de estruturação da metrópole a começar das alterações ocorridas na distribuição espacial das suas atividades produtivas, bem como das diferentes formas de produção habitacional.

As atividades industriais, outrora concentradas em alguns bairros de Fortaleza próximos às ferrovias e ao porto do Mucuripe, passaram por intensas mudanças localizacionais vinculadas ao processo de reestruturação produtiva e à consolidação de distritos e corredores industriais situados nos municípios periféricos da RMF.

Destaque para o Distrito Industrial de Fortaleza localizado no

vizinho município de Maracanaú (direção oeste) e para o eixo industrial situado ao longo da BR-116 que atravessa os municípios de Horizonte e Pacajus (direção sudeste), para onde se deslocaram empresas do setor secundário oriundas de Fortaleza, assim como algumas indústrias que migraram das regiões Sudeste e Sul para o Ceará graças aos incentivos fiscais propiciados pelo governo estadual. Os deslocamentos industriais de Fortaleza para os municípios vizinhos acabam por disponibilizar grandes áreas para empreendimentos comerciais e residenciais, sobretudo em decorrência da sua localização próxima às centralidades e das facilidades de transportes.

Por constituir um sistema de centralidades, a distribuição espacial do setor terciário também interfere profundamente na estrutura da RMF. Este sistema se subdivide em duas características principais: primeiro, sob a forma de eixos que se dirigem do centro para as periferias, diminuindo progressivamente sua intensidade de ocupação; segundo, sob a forma de nós onde se concentram comércio e serviços realçando algumas subcentralidades localizadas em bairros intermediários de Fortaleza e nos municípios conurbados à capital.

Chama atenção o fato deste sistema de centralidades interferir diretamente na valorização imobiliária, como manifestado nas últimas décadas mediante algumas dinâmicas: primeiro, constitui-se um eixo para o sudeste onde os empreendimentos imobiliários para famílias de maior renda deram continuidade às áreas de maior verticalização, conformando eixo de segregação diametralmente oposto ao eixo sudoeste que concentrou ações das políticas habitacionais (PEQUENO, 2002; 2009); segundo, emergem núcleos que concentram empreendimentos imobiliários em bairros intermediários e nas subcentralidades favorecidas com obras de mobilidade urbana (RUFINO, 2012).

Com relação à produção habitacional de interesse social, Fortaleza teve seu processo de metropolização vinculado à implantação de grandes conjuntos produzidos graças a políticas públicas com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) e operacionalizados pela Companhia Estadual de Habitação (COHAB-CE) nos anos 1970 e 1980. Situados predominantemente em Fortaleza, Maracanaú e Caucaia, estes empreendimentos podem ser associados a algumas dinâmicas espaciais: a expansão industrial pretendida pelo Estado; a indução do processo de conurbação entre a capital e os municípios vizinhos; a presença de enormes glebas vazias desprovidas de infraestrutura; o deslocamento de demandas oriundas de bairros pericen-

trais para a periferia indicando em ampla escala a segregação dos mais pobres nas franjas periurbanas.

Incapaz de suprir as demandas sociais, a provisão habitacional pública disputa o protagonismo da produção de interesse social com o processo de favelização no atendimento às demandas das famílias de baixa renda. Desse modo, amplia-se o número de áreas de ocupação, agrava-se a precariedade habitacional e acirram-se as desigualdades socioespaciais. Anteriormente concentrada na capital, a irregularidade fundiária avançou para os municípios vizinhos, desconcentrando o problema.

Censos de favelas revelam que em 1973 Fortaleza tinha 81 áreas ocupadas por 35 mil famílias. Em 1991, estes números passam para 314 assentamentos precários, os quais abrigavam 108 mil famílias. O mais recente levantamento de 2012 contabilizou 619 favelas só na capital, onde viviam aproximadamente 177 mil famílias.²

Vale lembrar que desde a extinção do BNH, a produção habitacional pelo Estado apresentou sensível queda. Nos anos 1990, a implantação de pequenos conjuntos associados a projetos de urbanização de favelas tornou-se a regra. Esta fase possui dentre outras marcas: a redução do papel do governo estadual na produção habitacional; a chegada das ONGs como articuladoras dos movimentos sociais; a delegação de responsabilidades ao município desde a Constituição Federal de 1988, o qual não apresentava condições estruturais condizentes com o seu novo papel.

Só em meados dos anos 2000, ocorre diversidade e multiorientação na produção habitacional de interesse social. Justamente nesta década foi criada a Fundação de Habitação Popular de Fortaleza (Habitafor), a qual passou a utilizar inicialmente recursos oriundos do Programa Habitar Brasil. Posteriormente, passou a contar com financiamento de vários programas do Ministério das Cidades abrindo diversas frentes de intervenção.

² Informações obtidas junto a alguns dos censos específicos para favelas. Primeiro, realizado pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza em 1973 visando a composição de programa de desfavelamento de Fortaleza a ser encaminhado ao BNH; segundo elaborado pela COHAB-CE e pela Secretaria de Trabalho e Ação Social em 1991 buscando caracterizar os aglomerados subnormais da região metropolitana; terceiro, recém desenvolvido pela Fundação de Habitação Popular de Fortaleza (Habitafor) em 2012 com vistas à formulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza.

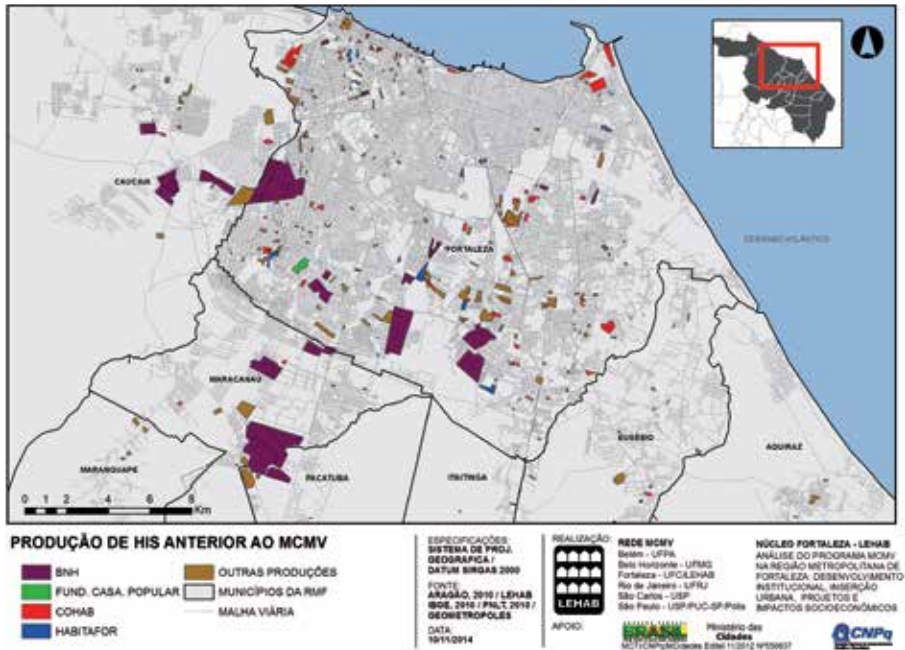
Apesar das tentativas de formulação de política habitacional de interesse social, assim como de realização de processos de planejamento, os projetos que vieram a ser implementados pela Habitafor não seguiram critérios de escolha das áreas de intervenção, muito menos fizeram uso dos instrumentos da política urbana na definição das áreas de reassentamento.

Merece ser destacada neste período a concentração de esforços e de recursos para intervenções em áreas de risco, para a urbanização de favelas vinculadas a projetos de mobilidade urbana e para a provisão habitacional. Da mesma forma, chama atenção a adoção de diferentes estratégias na escolha de áreas para o reassentamento das famílias removidas: para uns, vazios próximos; para outros, a periferia distante.

Na figura 1 apresenta-se a localização dos conjuntos habitacionais diferenciados segundo os agentes promotores, os quais antecedem a produção recente realizada pelo PMCMV. Constata-se que os mesmos se concentram ao oeste e ao sudoeste da RMF. Do mesmo modo, associa-se o maior porte dos empreendimentos à sua localização periférica.

Todavia, com o lançamento do PMCMV em 2009, observa-se um quadro de mudanças reorientando a produção habitacional a serem discutidas nas seções seguintes deste capítulo. Sobre o universo desta pesquisa, a tabela 1 mostra alguns dados do PMCMV quanto ao total de empreendimentos e de unidades habitacionais (UHs) por município, segundo as diferentes faixas de renda contratados até 31/12/2012 e sua representatividade no total de domicílios dos municípios.

Figura 1: Localização dos conjuntos habitacionais na RMF antes da implantação do PMCMV



Fonte: ARAGÃO, 2010; LEHAB; IBGE, 2010; PNLT, 2010; GEOMETRÓPOLES.

O total de 29.859 UHs da RMF corresponde a quase dois terços do total contratado para o Ceará, incluídos os contratos na modalidade oferta pública de recursos que atingiram quase todos os 142 municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Entretanto, estas moradias correspondem a menos de 3% do total de domicílios da RMF. Assim, reduz-se num primeiro momento seu impacto na estruturação da metrópole. Mas, como se verifica, o programa reforça a concentração da produção habitacional na capital e nos municípios de Caucaia e Maracanaú, onde grande parte dos conjuntos do período BNH/COHAB foi construída. Juntos estes três municípios abrigam mais de 83% de todas as UHs distribuídas em 114 empreendimentos dos quais 43 na Faixa 1, a indicar impactos futuros na estruturação da RMF. A grande quantidade de empreendimentos de menor porte nas Faixas 2 e 3, dado o pequeno porte dos condomínios, evidencia a dispersão do programa nos seus primeiros anos.

Em Fortaleza o total de 16.746 UHs representa mais de um terço do total contratado para todo o estado do Ceará. Todavia, corres-

ponde a apenas cerca de 2,3% dos domicílios da capital. Destes, 8.672 unidades encontram-se na Faixa 1, ou seja, apenas pouco mais da metade da produção habitacional do PMCMV se destinou à demanda de interesse social. Ainda em Fortaleza, vale ressaltar que 5.536 UHs contratadas tomam parte de um único empreendimento denominado Residencial Cidade Jardim, o qual inaugura a retomada da produção de grandes conjuntos na RMF.

Tabela 1: Total de empreendimentos e UHs contratadas pelo PMCMV (2009 a 2012) na RMF

Município	Total emp.	Emp Fx.1	Total UHs	UHs Fx.1	UHs Fx.2	UHs Fx.3	% total UHs RMF	Total dom. 2010	UHs PMCMV dom. 2010
Aquiraz	2	2	296	296	0	0	0,99	19.671	1,50
Cascavel	1	1	160	160	0	0	0,54	18.793	0,85
Caucaia	28	21	6.184	5.656	496	32	20,71	89.175	6,93
Chorozinho	1	1	312	312	0	0	1,04	5.459	5,72
Eusébio	1	0	74	74	0	0	0,25	12.711	0,58
Fortaleza	77	20	16.746	8.672	5.111	2.963	56,08	710.066	2,36
Horizonte	5	4	991	936	55	0	3,32	6.398	0,00
Itaitinga	1	1	176	176	0	0	0,59	15.676	6,32
Maracanaú	9	8	1.968	1.712	256	0	6,59	9.297	1,89
Maranguape	3	3	640	640	0	0	2,14	57.890	3,40
Pacajus	6	6	1.180	1.180	0	0	3,95	28.984	2,21
Pacatuba	5	1	1.132	396	736	0	3,79	17.587	6,71
Guaiúba	0	0	0	0	0	0	0	18.713	6,05
Pindoretama	0	0	0	0	0	0	0	5.341	0,00
São Gonçalo	0	0	0	0	0	0	0	12.011	0,00
Total RMF	139	68	29.859	20.210	6.654	2.995	100	1.027.772	0,03

Fonte: MCidades / CEF, 2013.

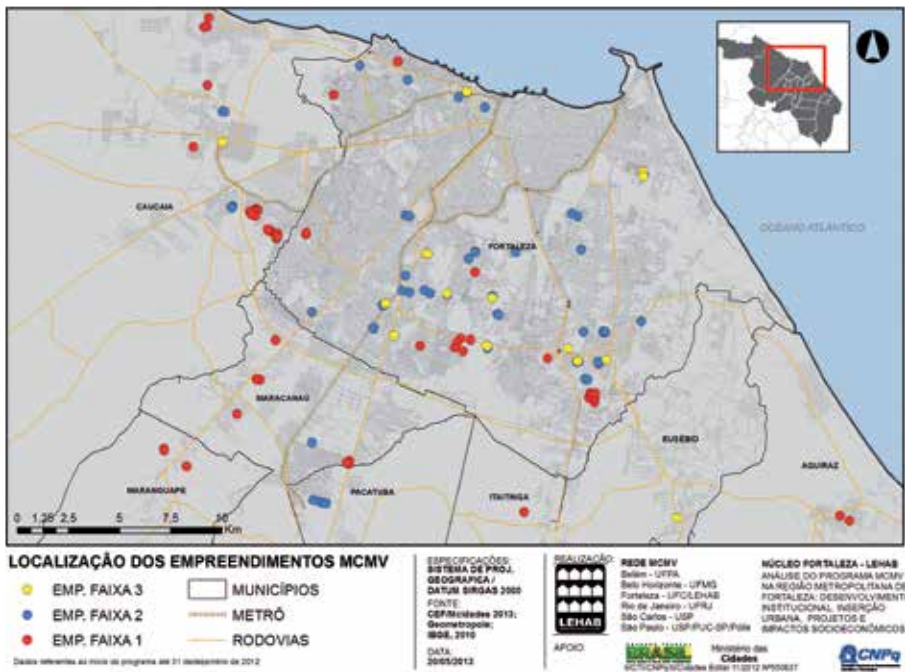
A figura 2 apresenta o conjunto de empreendimentos do PMCMV abordados nesta pesquisa, cujo recorte espacial engloba Fortaleza e os municípios a ela conurbados. Diferencia-se quanto às três faixas de renda e evidencia alguns aspectos quanto à sua localização, sem fazer referência ao porte deles no tocante ao número de unidades habitacionais, correspondendo cada ponto a um contrato.

É visível a concentração de condomínios das Faixas 2 e 3 em Forta-

leza, em sua maior parte nos bairros pericentrais e intermediários, enquanto os da Faixa 1 mostram-se periféricos e predominantes nos municípios conurbados à capital. Além disso, conforme se observa, os empreendimentos da Faixa 1 mostram-se concentrados na porção oeste da RMF, ao contrário dos das Faixas 2 e 3 que se posicionam ao leste.

Sua distribuição espacial indica a presença na fase inicial de condomínios isolados como reflexo da limitação imposta pelas normativas do programa que restringiam os contratos a menos de 500 unidades, quando alguns resíduos de tecido urbano ainda foram aproveitados. Todavia, em muitos casos percebe-se a presença de condomínios justapostos, especialmente na periferia, onde os terrenos eram menos valorizados. No caso, a contiguidade se coloca como estratégia de redução dos custos e aumento do lucro por parte dos construtores. Contudo, desde a segunda fase do PMCMV, os novos contratos passam a contemplar empreendimentos que chegam a superar 5 mil UHs, reproduzindo problemas do passado e reforçando ainda mais o problema da segregação residencial abordado neste capítulo.

Figura 2: Localização dos empreendimentos PMCMV na RMF segundo faixa de renda.



Fonte: CEF/Ministério das Cidades; Geometrópole; IBGE,2010.

Esta pesquisa teve na diversidade escalar um dos seus principais destaques. Desse modo, possibilita a análise integrada de processos que caracterizam a implementação do PMCMV na RMF. Uma primeira abordagem considerou o Ceará, no sentido de tentar compreender as dificuldades encontradas para sua disseminação nos municípios enquadrados. Da mesma forma, buscou-se caracterizar as condições de desenvolvimento institucional segundo os dados disponibilizados pelas pesquisas realizadas pelo IBGE nos municípios brasileiros para os anos de 2008, 2009 e 2011, antes, durante e após o lançamento do PMCMV, respectivamente.

Em seguida, as análises passaram a privilegiar a escala regional, tendo como foco a RMF. Entretanto, em virtude da concentração demográfica e da predominância dos empreendimentos contratados em Fortaleza e nos municípios a ela conurbados, optou-se pela redução do recorte espacial abrangendo o *continuum* urbano que também reúne a maior parte dos conjuntos habitacionais produzidos no período de vigência do BNH. Nesta escala procurou-se analisar as condições de implementação do PMCMV na RMF e reconhecer similaridades e diferenças na forma e na localização dos empreendimentos.

A construção de alguns indicadores nesta escala permitiu confrontar a localização dos empreendimentos do PMCMV entregues até 31/12/2012 em face das seguintes aspectos: o reconhecimento do sistema de centralidades; a localização dos bairros com maior dinamismo do setor imobiliário; a presença de aglomerados subnormais e de conjuntos habitacionais; a identificação de setores com maior precariedade no acesso às infraestruturas influenciando negativamente nas condições de habitabilidade, e também a qualidade do entorno; o mapeamento dos setores com maior vulnerabilidade social tendo em vista a renda da família e a taxa de analfabetismo; a espacialização do déficit habitacional em suas diversas componentes, assim como as condições de acesso aos bens de consumo e as necessidades de tempo para o deslocamento de casa para o trabalho.

Ainda na escala regional metropolitana, os empreendimentos foram especializados quanto aos seguintes aspectos: o porte das construções; as situações de isolamento ou de contiguidade; a localização na estrutura urbana considerando as relações centro-periferia; as relações de proximidade entre os empreendimentos promovendo a configuração de agrupamentos na escala regional. Esses, como elementos de análise, foram fundamentais na identificação

de setores-alvo de estudos aprofundados quanto às condições de inserção urbana.

Na escala municipal, buscou-se confrontar a localização dos empreendimentos junto ao zoneamento proposto nos planos diretores e à estrutura urbana do próprio município definida quanto às suas centralidades, localização do setor secundário, sistema viário e grandes equipamentos.

Todos os condomínios da Faixa 1 dos municípios estudados foram visitados e todos os síndicos foram entrevistados de modo a melhor se conhecer o universo da pesquisa e assim selecionar os casos a serem detalhados. Na escolha dos empreendimentos onde os estudos foram aprofundados procurou-se identificar situações representativas da realidade metropolitana onde algumas oposições foram consideradas com vistas a garantir maior abrangência e validade desses estudos. De início, tentou-se estabelecer a dualidade no tocante à localização na metrópole, identificando-se situações de boa e má localização relacionadas à proximidade do centro e posição periférica na RMF; em seguida, tratou-se de contrapor recortes em que houvesse agrupamentos e contiguidade de empreendimentos do PMCMV, diferenciando-os quanto ao interesse do setor imobiliário.

Como empreendimento isolado e bem localizado em comparação aos demais do PMCMV, o Condomínio Santo Agostinho, com 232 UHs e situado na Barra do Ceará, foi adotado como exemplo de empreendimento bem inserido por conta do fácil acesso ao centro de Fortaleza. Nesse bairro sobressai a presença de áreas de ocupação em seu entorno. Como empreendimento isolado e mal localizado optou-se pelo Condomínio J.B.Girão dada a sua presença na periferia descontínua de Maracanaú. O condomínio, com 104 famílias, encontra-se próximo de ocupações irregulares e loteamentos populares pouco densos para além do 4º. anel viário da RMF.

No caso dos agrupamentos foram selecionados dois recortes: o primeiro, na borda de Caucaia, ao sudoeste de Fortaleza, tendo como foco das análises quatro condomínios da Faixa 1 contíguos denominados Escritores, situados em meio a uma periferia descontínua e tendo nas suas proximidades conjuntos habitacionais de interesse social. Esse caso traz à tona os conflitos presentes nas zonas limítrofes entre municípios onde a responsabilidade quanto à oferta dos serviços remanesce indefinida. O segundo agrupamento situa-se na direção sudeste de Fortaleza. Composto por condomínios do PMCMV de

distintas faixas, apesar da precariedade no acesso às infraestruturas e das dificuldades de deslocamento, esse caso constitui uma frente de expansão do setor imobiliário.

As análises consideraram os seguintes elementos: intensidade de ocupação, diferenciando os espaços edificados de outros não construídos, os quais são também distinguidos daqueles vazios sem uso; uso do solo, verificando-se a presença de homogeneidade no uso residencial diante da heterogeneidade com a presença de outros usos e formas de ocupação a eles associados; a morfologia urbana, levando-se em conta o porte das glebas, o reconhecimento das diferentes formas de parcelamento, os fechamentos e as barreiras que impedem o livre fluxo e a continuidade das vias; a localização dos vários equipamentos sociais e coletivos, classificados quanto ao tipo de serviço prestado, às faixas etárias, à proximidade dos empreendimentos e à diferenciação entre sua condição de propriedade pública ou privada; por fim, a mobilidade urbana, analisando-se a proximidade com as centralidades, as condições de deslocamento ao redor e o alcance mediante meios de transporte coletivo.

Em seguida -enfocou-se os empreendimentos da Faixa 1, em torno dos quais os estudos de inserção urbana haviam sido feitos (Santo Agostinho, Jornalista Blanchard Girão e Escritores), onde se aplicou *survey* por amostragem aos moradores. Nesta escala buscou-se apreender elementos da dinâmica socioespacial dos condomínios considerando a composição das unidades domésticas, as mudanças quanto às condições anteriores de moradia, o tempo e o custo do deslocamento, a localização com relação aos equipamentos sociais, a presença de espaços livres no entorno, as condições de sociabilidade entre os moradores e a compreensão deles no tocante ao trabalho social. Além disso, foram levantadas as principais vantagens e desvantagens segundo os moradores, a forma de apropriação das unidades, as patologias construtivas, dentre outros aspectos.

O que os dados revelam? Quais os resultados dos primeiros anos do PMCMV?

Em consonância com a lógica segundo a qual esta pesquisa foi realizada, pretende-se aqui discutir de forma condensada alguns dos seus principais resultados agrupados de acordo com os eixos temáticos preestabelecidos.

Como revela a interação entre eles, problemas inerentes aos

processos decisórios entre aqueles que compõem os arranjos institucionais promovem más condições de inserção urbana e segregação espacial dos empreendimentos do PMCMV e, dessa forma, trazem efeitos nefastos para os seus beneficiários, especialmente aqueles integrantes da menor faixa de renda.

Como se comportam os agentes envolvidos na produção do PMCMV?

Ao se deter nos agentes vinculados ao Estado, verificam-se amplas diferenças entre as distintas esferas de governo no referente ao reconhecimento dos seus papéis, revelando visíveis contradições. Num extremo, há disputas e conflitos com vistas ao poder decisório, com comprometimento do andamento do Programa; no outro, algumas parcerias são formadas de modo a facilitar a contratação de novos projetos, sobretudo voltados para reassentamentos de famílias cuja remoção está associada às obras de mobilidade urbana.

No plano federal de governo, observa-se o amplo predomínio dos agentes financeiros como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil no comando do PMCMV por conta da sua maior capilaridade nos estados e da sua função como instituição que aprova e fiscaliza os projetos. Por sua vez, o Ministério das Cidades só consegue maior destaque quando da contratação de grandes empreendimentos, em especial aqueles que atendem a famílias removidas por obras de mobilidade urbana e de situações de risco.

Ao longo destes anos, o Ceará encontrou dificuldades em cumprir as metas estabelecidas pelo Programa. Poucos empreendimentos foram contratados, a maior parte na RMF e em poucos municípios do interior enquadrados pelo programa.

Dentre os motivos para o reduzido número de contratos podem ser apontados: a concentração de esforços dos governos estadual e municipal nas ações com recursos do PAC Moradia associadas às remoções causadas pelas obras da Copa; a análise rigorosa dos projetos pela Gerência de Desenvolvimento Urbano da CEF do estado do Ceará (GIDUR-CE), inclusive decorrendo em alterações no comando desta gerência; a fragilidade institucional dos municípios, a localização periférica dos terrenos ofertados pelos municípios, acrescida do repasse para as empresas dos custos com a infraestrutura; o pouco interesse das construtoras sediadas em Fortaleza em

abrir frentes de trabalho no interior do estado, em face da pequena escala dos empreendimentos.

De forma a dinamizar o programa e retirar o Ceará da condição de terceira pior unidade da federação quanto à contratação de unidades do PMCMV, o governo estadual estabeleceu algumas estratégias: a criação de comitê interinstitucional integrado por Secretaria das Cidades, concessionárias, financiadores e o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará (Sinduscon-CE), cujas reuniões tentaram solucionar os problemas detectados; a destinação de recursos complementares, os quais ampliariam o valor da unidade e fomentariam o interesse do setor da construção em produzir nos centros regionais.

Desde então, observa-se a expansão do PMCMV nestes centros mediante a contratação de empreendimentos de maior porte, a indicar o efeito positivo das pressões promovidas pelos construtores. Todavia, a falta de infraestrutura urbana e as condições de desenvolvimento institucional destes municípios remanescem, trazendo preocupações quanto à localização destes conjuntos. Como evidenciado, a dissociação entre as políticas urbana e habitacional, ou mesmo sua inexistência, torna esta expansão do Programa ainda mais alarmante. Reitera-se, assim, o predomínio da produção da moradia sobre o processo de planejamento.

Vale destacar que as prefeituras municipais pouco têm influído nos processos decisórios, porquanto o PMCMV teve como objetivo maior a dinamização da economia mediante a produção habitacional. Para os casos estudados, conforme se constata, a atuação do poder local se restringe à indicação das demandas, à complementação de critérios e à realização de Trabalho Técnico Social (TTS), fazendo-nos lembrar da época em que a questão habitacional se restringia à Fundação de Serviço Social de Fortaleza.

Cabe lembrar: em razão da forma condomínio horizontal adotada para os empreendimentos do PMCMV na RMF, seria fundamental a promoção de TTS junto aos moradores, particularmente para discutir as normas impostas pelos agentes operadores no uso dos espaços. Na ausência deste trabalho, alguns pontos têm gerado controvérsias como a necessidade de pagamento de taxas condominiais vinculadas a serviços públicos, agora delegadas aos moradores. Por vezes, essas taxas superam o custo da prestação da moradia. Resta assim para o síndico morador do conjunto a árdua tarefa de convencimento.

Em muitos casos sob a responsabilidade do município, o TTS a ser realizado antes, durante e depois, parece se restringir à apresentação do imóvel aos moradores, os quais tomam conhecimento sobre as convenções de condomínio exigidas pelos financiadores. Longe de ser um trabalho participativo, a simples informação sobre as regras e obrigações finda por levar ao descrédito a organização social naquela nova forma apresentada à comunidade.

Referente à política urbana, é muito baixa a efetividade da legislação 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.

No caso de Fortaleza, as áreas escolhidas para a construção dos empreendimentos nas primeiras fases correspondem àquelas menos recomendadas pelo plano, dada a falta de infraestrutura urbana e de equipamentos, sendo inclusive denominadas como de requalificação urbana e de ocupação restrita. Em Caucaia, percebe-se que o tamanho mínimo do lote definido pelo plano diretor foi desconsiderado, assim como a construção de condomínios em áreas ambientalmente vulneráveis.

No tocante ao setor da construção civil e às empresas do setor imobiliário, no início do PMCMV observa-se a continuidade de algumas empresas que haviam sido responsáveis pelas obras do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), produzindo para diferentes faixas e utilizando tipologias semelhantes.

Mantiveram-se assim os apartamentos agrupados em oito unidades em blocos de dois pavimentos. A adoção da forma condomínio permite maior intensidade no uso do solo. Todavia, estes empreendimentos, quando de maior porte e contíguos uns aos outros, levam à fragmentação socioespacial e, assim, causam impactos negativos nas relações sociais e mantêm famílias entre muros.

Nos últimos cinco anos, a contraposição entre as empresas locais e as nacionais se destaca no cenário da produção habitacional da RMF e mostra variações ao longo do tempo. Nos primeiros anos, quando os empreendimentos eram limitados a 500 UHs por contrato, as construtoras reunidas em torno do Sinduscon-CE adotaram um projeto único para a Faixa 1. Por sua vez, as empresas maiores que migraram para a RMF lançaram grande parte dos condomínios para as Faixas 2 e 3. Dessa forma, trazem em sua bagagem um pacote de gerenciamento atrelado à verticalização de baixa altura e alta densidade, com edifícios com térreo mais três ou quatro pavimentos.

Chama atenção que a chegada das empresas do centro-sul do Brasil motivou as empresas locais, até então habituadas à produção imobiliária para famílias com maior poder aquisitivo, a aderirem ao PMCMV. Todavia, estas desistem rapidamente desta empreitada alegando dentre outros motivos: o lucro reduzido, a morosidade da liberação dos recursos em virtude da burocracia excessiva dos financiadores, o aumento do valor da terra e mesmo a percepção de marketing negativo por estarem produzindo habitação para a classe média baixa.

Outro aspecto a ser considerado, referente à chegada das empreiteiras do setor habitacional, é o caso da mineira MRV que firma parceria com a construtora local MAGIS, visando atender à demanda das Faixas 2 e 3. A parceria atrela o pacote de concepção e gerenciamento da construção por parte da empresa das Minas Gerais à propriedade de terrenos e inserção no mercado da empresa local, vinculada à maior incorporadora do estado, a BSPAR.

Novas frentes de expansão foram abertas através de condomínios em bairros tradicionalmente não atendidos pelo mercado imobiliário formal, dispersando a verticalização até então concentrada em poucos bairros, sob a forma de Sociedades com Propósito Específico (SPEs). Contudo, em poucos anos verifica-se uma hipervalorização dos terrenos nestas novas áreas, e, então, chega ao fim a cooperação entre elas. Com isso, a MAGIS passa a se concentrar em empreendimentos de maior valor imobiliário, enquanto a MRV remanesce com o mesmo público-alvo, investindo em bairros periféricos de Fortaleza e mesmo nos municípios vizinhos.

Nestes últimos anos, os empreendimentos do PMCMV para a Faixa 1 tornam-se de maior porte; ultrapassam a mais de 5 mil unidades, ficando assim mais atrativos para as grandes empresas da

produção habitacional de interesse social. Num primeiro momento, a Construtora Fujita de capital local habilitou-se para a construção do primeiro grande conjunto, denominado Cidade Jardim, o qual ainda tomou parte da segunda fase do programa. Este conjunto localizado na periferia de Fortaleza, além de atender à demanda oriunda das remoções causadas pelo veículo leve sobre trilhos, abrigou famílias de movimentos sociais que haviam promovido a ocupação desta gleba vazia.

Detentora de um cadastro com mais de 110 mil famílias, e tendo apenas cinco pequenos condomínios entregues até 31/12/2012, só recentemente a Fundação de Habitação Popular de Fortaleza passa a interferir mais fortemente na produção de moradias de interesse social. Com recursos obtidos junto ao Banco do Brasil e mediante o apoio do Ministério das Cidades, a Habitafor busca retomar seu papel no comando da provisão habitacional. As intervenções desta instituição favorecem a aprovação de projeto na modalidade PMCMV Entidades, reunindo demandas de movimentos com o apoio da ONG CEARAH Periferia. Entretanto, este empreendimento será implementado em periferia distante com envolvimento reduzido das entidades na discussão do projeto e na sua execução. Este será construído pela empresa Fujita, a mesma responsável pelo já referido Residencial Cidade Jardim.

Além disso, entra em cena a empresa mineira Direcional, a qual consegue firmar grandes contratos. Estimam-se em torno de 20 mil unidades só na capital, todas elas situadas nas bordas ao sul de Fortaleza, numa zona considerada pelo plano diretor como de ocupação restrita. Estes grandes conjuntos virão a preencher grandes vazios nas proximidades de alguns outros construídos no final dos anos 2000, os quais apresentam graves problemas decorrentes da sua localização periférica, isolada e desprovida de serviços urbanos.

Inserção urbana e segregação espacial

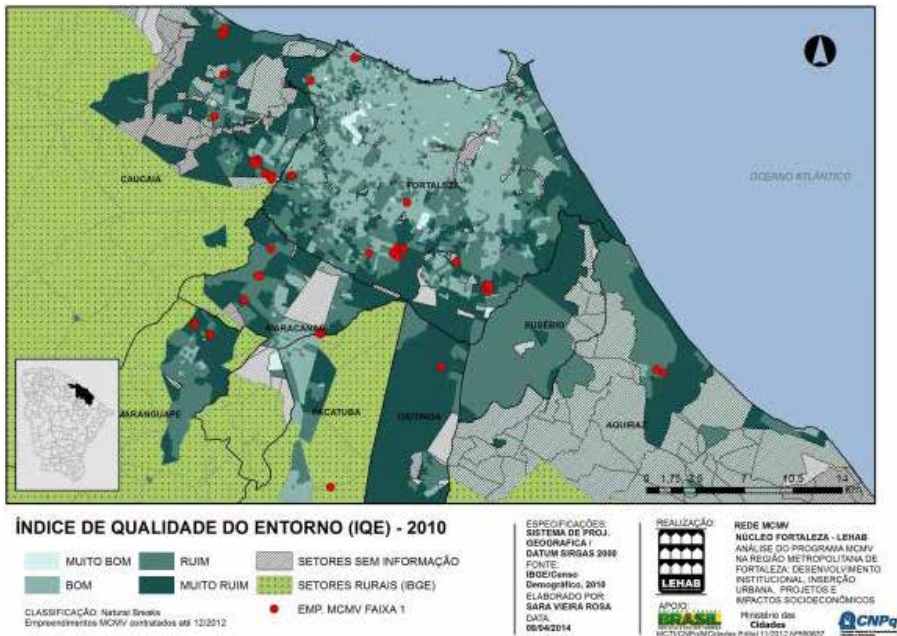
Desde o lançamento do PMCMV, o risco da segregação espacial foi levantado, antevendo-se os problemas associados à localização distante. Alguns pesquisadores já mencionavam o risco de implantação de conjuntos em periferias distantes, onde o acesso aos bens de consumo coletivo fosse dificultado (ROLNIK; NAKANO, 2009; FERREIRA, 2012). Apontaram-se impactos decorrentes da produção de novas frentes de expansão homogêneas quanto ao perfil socioeco-

nômico, nas quais as singularidades presentes nas comunidades que viessem a compô-las fossem obscurecidas.

Na RMF, a análise multiescalar quanto às condições de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV não apenas comprova que os receios apontados por pesquisadores tendem a ser confirmados, como também traz à tona outros problemas vinculados à segregação espacial. No caso, conforme se verificou, a segregação poderia ser aprofundada nos seguintes aspectos: primeiro, por conta de uma localização na qual o direito à cidade não é garantido, ou seja, onde a acessibilidade às redes de infraestrutura e aos serviços urbanos seja inexistente ou negada; em seguida, quanto à sua localização periférica, ao complementar espaços residuais ou mesmo ao abrir novas frentes de expansão, observando-se com isso o agravamento da segregação pela fragmentação territorial e pela vulnerabilidade socioambiental; por fim, a abordagem se dá pela homogeneidade do tecido social produzido, onde os efeitos perversos da monofuncionalidade e da guetificação se entrelaçam e atingem de modo nefasto aqueles deslocados para estas áreas.

O direito à cidade, considerando o acesso às infraestruturas e aos serviços urbanos, nem sempre é garantido. Segundo se percebe, a localização dos empreendimentos na RMF se deu em setores dominados por precariedades de diversas ordens, nos quais a qualidade de vida dos seus moradores fica comprometida. Mediante construção de indicador sintético de qualidade do entorno, com base em dados censitários do IBGE obtidos pela descrição do pesquisador referente ao logradouro público, constatou-se que 84% de todos os empreendimentos da Faixa 1 foram construídos em áreas em que redes de infraestrutura de saneamento, pavimentação, arborização, qualidade das calçadas e iluminação pública foram classificadas como ruim ou muito ruim (Figura 3).

Figura 3: Localização dos condomínios do PMCMV da faixa 1 na RMF com relação ao índice de qualidade do entorno



Fonte: IBGE/Censo Demográfico, 2010. Elaborado por Sara Vieira Rosa, 2014.

Situados nas precárias franjas periféricas de Fortaleza e dos municípios a ela conurbados, os novos conjuntos ao desfrutarem de infraestrutura urbana se colocam num primeiro momento como exceções em comparação ao entorno. Entretanto, no caso do esgotamento, a solução de unidade de tratamento descentralizada mostrou-se problemática na sua execução e manutenção. Em todos os condomínios visitados os síndicos apontaram problemas de vazamento que expõem os moradores à insalubridade. Além disso, as más condições de pavimentação no entorno e a falta de calçadas dificultam a locomoção e o acesso ao transporte e comprometem a mobilidade das pessoas.

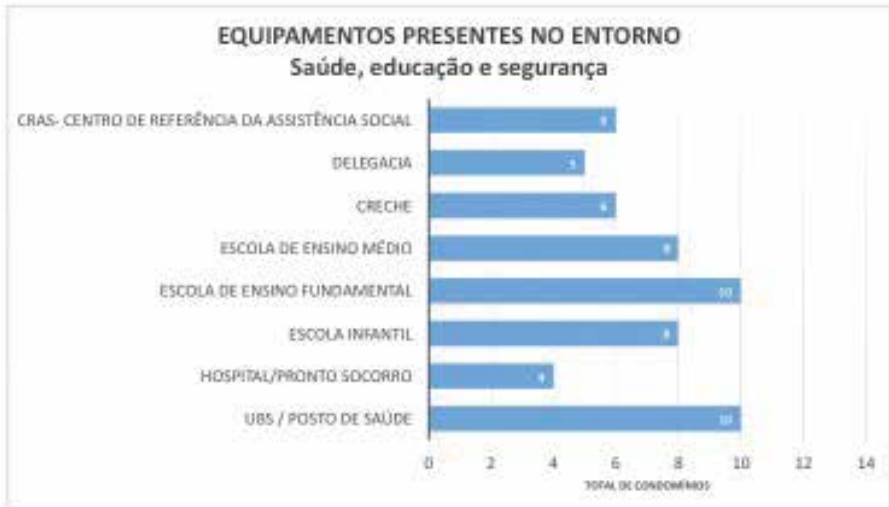
O direito à cidade mostra-se negado quando se analisa a localização dos empreendimentos com relação às centralidades, reconhecidas a partir da convergência de equipamentos de saúde, comércio mais diversificado e áreas que concentram empregos. No caso da RMF, tentou-se identificar estas concentrações do setor terciário mediante o uso do cadastro nacional de endereços para fins estatísticos disponibilizado pelo IBGE, observando-se a concentração de mais de 30% de imóveis não residenciais por setor censitário. Com isso, evidencia-se

a localização de empreendimentos concentrados ao oeste, distantes daqueles setores que compõem o sistema de centralidades da RMF.

Assim, recai sobre os novos e futuros moradores do PMCMV o ônus do deslocamento diário com o custo do transporte, o tempo despendido e o desgaste físico no trajeto. Segundo os dados do censo 2010, aproximadamente 20% das pessoas residentes nestas áreas que concentram os condomínios do PMCMV indicaram fazer o deslocamento diário de casa para o trabalho em até duas horas. Na ausência de comércio e serviços, o setor terciário informal começa a se expandir em volta dos empreendimentos do PMCMV como alternativa de geração de renda e sobrevivência. Além disso, já se apresentam vários casos de pequenos comércios funcionando nas UHs nos condomínios.

Diante do universo de condomínios da Faixa 1 e das consultas aos síndicos, constata-se que mesmo os equipamentos básicos não são disponíveis a todos (gráfico 1). Postos de saúde e escolas de ensino fundamental encontram-se presentes no entorno de dez dos catorze condomínios; escolas de ensino médio atendem a pouco mais da metade dos conjuntos; apenas seis dos condomínios dispõem de creches e centro de assistência social e cinco deles possuem delegacias de polícia nas proximidades. Tudo isto revela a precariedade das áreas das cidades estudadas onde os empreendimentos do PMCMV vêm sendo construídos, assim como a negação do direito à cidade.

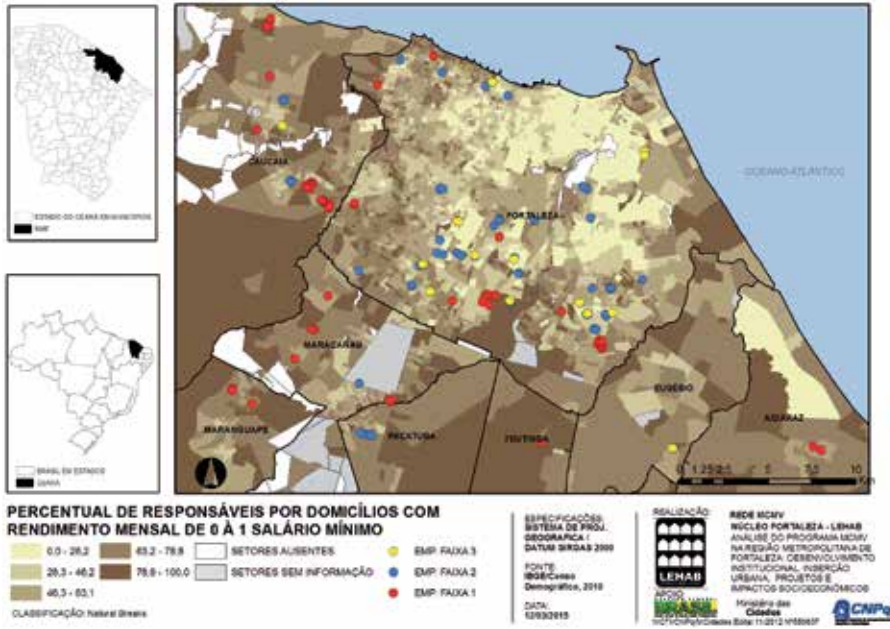
Gráfico 1: Equipamentos sociais nas proximidades dos condomínios segundo os síndicos



Fonte: Pesquisa de campo / LEHAB, 2013.

Ao se analisar a localização dos empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV com relação aos setores com maior vulnerabilidade social, constata-se sua proximidade e sobreposição com as áreas detentoras dos piores índices, as quais se concentram nas bordas periféricas dos municípios conurbados a Fortaleza, assim como nas margens dos rios urbanos da RMF, onde se localizam muitas das áreas de risco. A figura 4 confirma esta situação, e indica que os empreendimentos das Faixas 2 e 3, apesar de próximos, apresentam um leve distanciamento dos setores com piores índices.

Figura 4: Condomínios do PMCMV em suas diferentes faixas diante dos setores com maior percentual de responsáveis por domicílios com rendimento abaixo de um salário mínimo



Fonte: IBGE/Censo Demográfico, 2010.

A localização dos empreendimentos sob a forma de condomínios fechados na periferia sinaliza para a complementariedade entre a segregação espacial e a fragmentação socioespacial. Situados em terrenos de menor custo pela falta de infraestrutura e pela distância do centro, estes novos pequenos conjuntos isolados ou agrupados representam a produção de uma cidade incompleta.

Conforme se destaca, alguns destes empreendimentos da primeira fase foram implantados em pequenos resíduos de tecido urbano situados em bairros compostos por loteamentos populares e favelas nos quais a forma condomínio murado estabelece barreiras entre semelhantes e compromete as relações sociais entre seus moradores e o entorno.

Na origem deste problema, podem ser apontados como fatores causais: a intenção dos construtores em aumentar o número de unidades, contrapondo-se ao lote unifamiliar; a transferência de responsabilidades aos moradores com relação à iluminação pública, à segurança e mesmo ao abastecimento de água, garantido por meio de castelo de água e motor.

Noutras situações em que os empreendimentos se localizam em áreas mais periféricas e menos densas, constata-se a presença de problemas vinculados às vulnerabilidades ambientais. A implementação em glebas ou quadras vazias de loteamentos periféricos interrompe córregos e linhas de drenagem natural e, assim, interfere no escoamento das águas. A proximidade dos empreendimentos, à margem de lagoas, denota a expansão da cidade em direção a setores com fragilidade ainda maior, evidenciando a abertura de novas frentes de expansão urbana em setores desprovidos de infraestrutura.

Por vezes depara-se também com a localização justaposta a grandes glebas vazias ainda não parceladas, as quais interferem negativamente nas condições de mobilidade e acessibilidade dos moradores. Expostos a uma situação de insegurança, ladeados por grandes vazios, seus moradores passam a supervalorizar a reclusão trazida com os condomínios fechados. Situação ainda mais crítica tem sido identificada em novos conjuntos implantados em franjas periurbanas descontínuas, configurando-se em situações de dispersão urbana, as quais ocorrem tanto em municípios periféricos da RMF como em cidades médias e centros regionais do estado do Ceará.

No concernente à homogeneidade do uso residencial e à predominância de uma mesma classe social, observa-se que os novos empreendimentos têm promovido certa diferenciação na periferia e nas novas frentes de expansão urbana da RMF. Ao se localizarem em contiguidade com antigos conjuntos habitacionais, os novos conjuntos trazem na tipologia arquitetônica e urbanística sua maior distinção. Na primeira fase predominou o condomínio fechado, composto por sobrados, substituído na segunda fase por edifícios com até quatro pavimentos. Ambos, apesar do pequeno porte em termos de gabarito, trazem a verticalização para as bordas da cidade associada à alta densidade. Vale lembrar ainda a presença de assentamentos precários como favelas e loteamentos irregulares, cuja forma de produção habitacional informal e espontânea contribui com a diversidade morfológica constatada nas periferias da RMF.

A ausência de espaços públicos coletivos nas periferias, associada ao conteúdo programático cada vez mais reduzido, decorre na baixa integração entre seus moradores comprometendo a sociabilidade entre os moradores dos novos empreendimentos e os demais presentes nas vizinhanças. No caso de um programa de produção habitacional, fica evidente a necessidade de que a cidade seja igualmente produ-

zida. A falta de intersectorialidade do PMCMV também decorre na ausência de equipamentos coletivos públicos, o que tende a agravar os problemas sociais já percebidos noutros momentos da nossa história da produção habitacional.

No caso, a violência do lado de fora dos muros e mesmo intramuros ganha espaço como um destes problemas, e é mencionada como queixa recorrente pelos moradores. Mesmo com portaria, cercas elétricas e muros altos, os condomínios mostram-se vulneráveis como qualquer outro assentamento periférico. Síndicos ameaçados, imóveis entregues em face da dívida com o tráfico, abandono de imóveis e até homicídios foram relatados nas entrevistas. Além disso, houve depoimentos de moradores sobre assaltos no trajeto de casa para a escola ou para o trabalho, a revelar a ausência da segurança pública nestas bordas da cidade.

Neste sentido, a adesão dos moradores ao Minha Casa Melhor, ampliando o consumo e modificando o ambiente interno das unidades, passa às vizinhanças a imagem de aumento da renda, graças à frequente chegada de caminhões para entrega de eletrodomésticos e móveis. Mas, mesmo no interior dos condomínios, as queixas de furtos levam a que os apartamentos térreos tenham grades em suas aberturas. Até aqueles residentes no pavimento superior vêm se cotizando para gradear o acesso comum via escada.

A situação tende a ficar ainda mais alarmante, pois desde a segunda fase do PMCMV os empreendimentos tornaram-se maiores e mais distantes, e já afeta mais de 5 mil unidades por contrato. Disto emergem problemas vinculados à monofuncionalidade destes espaços periféricos, trazendo-lhes um cenário alarmante de guetificação.

Qual o perfil dos beneficiados? Como se apropriam dos empreendimentos?

Após a análise do papel dos agentes componentes dos arranjos institucionais nos processos decisórios e do reconhecimento de problemas que revelam a ampla associação entre a segregação espacial e as más condições de inserção urbana, pretende-se nesta subseção atingir a escala da unidade doméstica com vistas a compreender quem são os beneficiários, bem como saber se seus anseios por uma nova moradia foram atendidos e como estes se apropriam das unidades habitacionais.

Com base nos resultados obtidos com os questionários³ aplicados aos três estudos de caso, é possível apontar algumas características comuns às famílias atendidas pelo PMCMV. Como se observa, apesar do programa se destinar a famílias com rendimento médio variável de zero a três salários mínimos, constata-se a presença de famílias fora do perfil, com destaque para o condomínio J. B. Girão, onde 10% das famílias têm renda superior a três salários.

Ao se traçar um perfil do responsável pelo domicílio, é possível apontar que o chefe é mulher, sem cônjuge e com pouca escolaridade. Isto porque: 90% dos domicílios são chefiados por mulheres das quais a metade não tem cônjuge e 44% das titulares não concluíram o ensino fundamental. Destaque para os condomínios de Caucaia denominados Escritores onde este percentual chega a 53,7% do total de unidades domésticas.

Sobre as condições de moradia anteriores à mudança para os condomínios, conforme evidenciado, 62% do total provêm do aluguel e outros 17% residiam em domicílios cedidos. Quanto à situação fundiária, aproximadamente 30% do total dos beneficiários declararam ter sido moradores de favelas, e outros 15% afirmaram ter residido em áreas de risco. Neste sentido, a nova moradia em apartamentos implantados em condomínios representa melhoria considerável para esta população.

Todavia, a adoção deste tipo habitacional implantado em condomínios fechados multifamiliares com até dois pavimentos trouxe alguns problemas para os moradores da Faixa 1, pois implica gastos extras com manutenção de áreas comuns, iluminação e pagamentos de funcionários, afetando famílias que se encontram sem renda ou com rendimento mensal muito baixo. Estes problemas decorrem da adoção de projeto único contratado pelo Sinduscon-CE, utilizado por ampla maioria dos condomínios construídos na RMF, similares ao tipo usado no Programa de Arrendamento Residencial, o qual se destinava a famílias com renda entre três e seis salários mínimos.

Nos três estudos de caso, consoante se pode constatar pelos questionários, a média de habitantes por UH é de aproximadamente 3,6 pessoas. Porém há um percentual acima de 8% dos domicílios com seis

³ Resultados obtidos mediante aplicação de *survey* em 260 domicílios distribuídos por amostragem em três condomínios da RMF (Santo Agostinho/Fortaleza; J.B.Girão/Maracanaú e Escritores/Caucaia) no período de janeiro a março de 2014 seguindo questionário adaptado do modelo proposto pela Rede Cidade e Moradia.

ou mais moradores, portanto, supera o recomendado para unidades com dois quartos, isto é, no máximo três pessoas por dormitório, configurando-se numa situação de densidade excessiva do domicílio. Apesar de se tratar de um baixo percentual, ressalta-se a tendência de crescimento deste problema, porquanto a metade dos responsáveis pelos domicílios encontra-se na faixa etária entre 17 e 39 anos, logo poderão vir a ter filhos nos próximos anos.

Entretanto, evidentemente, houve visível melhoria das condições destas famílias se comparadas às da moradia anterior em termos de adensamento domiciliar. Ao se relacionar o total de moradores integrantes das famílias antes de se mudar para o apartamento do PMCMV com o total de dormitórios, segundo se estima, em média 40% das famílias atendidas pelo programa que hoje moram nestes três condomínios encontrava-se em situação de adensamento excessivo por dormitório.

Ainda com relação às unidades habitacionais, suas exíguas dimensões e a área total de 38,31 m² merecem destaque especial. Mesmo que tenham seguido as orientações de tamanhos mínimos aceitáveis por compartimento estabelecidas nas normativas do Programa, o tipo padrão contratado pelo Sinduscon-CE foi considerado inadequado às necessidades básicas pela ampla maioria dos moradores. Aproximadamente metade das famílias considerara o apartamento pequeno, e quase 15% acham a distribuição dos cômodos inadequada.

Este fato é reforçado quando as famílias são perguntadas sobre a falta de algum cômodo da moradia anterior e a qual eles se refeririam. Em média quase a metade das famílias afirmou sentir falta de algum cômodo da antiga moradia, com realce para 26% que sentem falta de jardim ou quintal, enquanto mais de 8% sentem falta da área de serviço e quase 7% da antiga cozinha.

Passados poucos anos da mudança para os apartamentos, conforme se percebe, grande parte das famílias promoveram alterações em seus domicílios, as quais não se relacionam à ampliação da unidade ou mudança de paredes, mesmo porque as normas do programa, a planta da unidade e o sistema construtivo adotado impedem qualquer iniciativa de ampliação. As reformas mais recorrentes foram o assentamento de revestimento de pisos e paredes. Porém uma alteração que chamou atenção foi a retirada da pia da cozinha; nesse caso, o tanque de lavar roupa acumula essa função. Esta pequena alteração é complementada com a distribuição de mobiliário um tanto peculiar para alguns apartamentos, nos quais a geladeira foi

deslocada para a sala. Tal fato reforça a insatisfação dos moradores com o tamanho reduzido do núcleo de serviço da UH.

Apesar do Programa ignorar a necessidade de previsão de comércio ou de qualquer outra atividade produtiva e da proibição deste tipo de uso dentro do condomínio, as famílias têm transformado quartos e principalmente a sala das suas residências em comércios ou oficinas de trabalho. Em média, são 20% dos domicílios dos três estudos de caso. Dentre as atividades produtivas encontradas, sobressai a confecção de roupas. No caso dos Condomínios Escritores em Caucaia, verificou-se a presença de máquinas de costura em mais de 10% das residências, algumas delas verdadeiras confecções com até cinco máquinas.

No caso dos pequenos comércios e serviços, além do interesse de algumas famílias que buscam complementar a renda domiciliar, constata-se a necessidade devido às más condições de inserção urbana dos empreendimentos. A comparação entre os três estudos de caso reforça essa situação. A análise isolada dos três condomínios aponta que o Santo Agostinho, considerado melhor localizado, possui comércio ou serviços em pouco mais de 16% das unidades; por sua vez, os condomínios J.B.Girão e os Escritores chegam a 20,3% e a 26%, respectivamente.

As informações obtidas com base em perguntas que comparam o domicílio atual (PMCMV) ao anterior no tocante à melhoria, manutenção, ou piora no acesso a infraestruturas urbanas e aos serviços indicaram que em alguns aspectos há uma piora expressiva nos três casos de estudo, com destaque para os serviços de transporte público e de iluminação pública.

Sobre os condomínios justapostos denominados Escritores, situados em Caucaia, para grande parte das famílias estes serviços pioraram: 88,7% do total de famílias perguntadas no caso dos transportes coletivos, 66,4% quanto à iluminação pública e 84,1% quanto à pavimentação. Até para o abastecimento de água, segundo mais de um quarto das famílias indicaram, as condições anteriores eram melhores (tabela 2).

Tabela 2: Percentual de domicílios com piora no acesso às infraestruturas e ao transporte **comparado à moradia anterior**

Condomínios	Água	Rede de esgoto	Energia elétrica	Coleta de lixo	Transporte público	Pavimentação - ruas do bairro	Iluminação pública
Escritores	25,7	5,3	7,1	9,7	86,7	66,4	84,1
Santo Agostinho	14,3	4,8	7,1	1,2	29,8	13,1	15,5
J. B. Girão	11,9	5,1	1,7	11,9	40,7	33,9	27,1

Fonte: LEHAB (2014) / Banco de Dados: questionários-Q-UH-MCMV-faixa1. Dados levantados em jan./mar. de 2014 para os três estudos de caso.

O mesmo vale para o acesso ao local de trabalho, à escola, ao posto de saúde e ao lazer, para os quais boa parte das famílias passaram a despender mais tempo nestes deslocamentos. No tocante à situação dos Condomínios Escritores remanescem críticas advindas de quase 80% das famílias no acesso aos serviços de saúde, 77% no acesso ao comércio, quase 70% no acesso à escola e mais de 63% no acesso ao trabalho. Quanto aos demais condomínios estudados, observam-se algumas diferenças favoráveis ao Santo Agostinho, localizado em Fortaleza, porém os números obtidos sobre o J.B.Girão surpreendem positivamente quanto ao acesso ao trabalho e aos serviços de saúde (tabela 3).

Tabela 3: Percentual de domicílios com piora no acesso aos serviços em comparação ao domicílio anterior

Condomínios	Correio	Telefone público	Posto de saúde	Comércio e serviços	Acesso ao trabalho	Acesso à escola	Acesso ao lazer
Escritores	36,3	78,8	79,6	77,0	63,7	69,9	55,8
Santo Agostinho	23,8	47,6	29,8	23,8	33,3	23,8	31,0
J. B. Girão	16,9	37,3	28,8	37,3	28,8	39,0	45,8

Fonte: LEHAB (2014) / Banco de Dados: questionários-Q-UH-MCMV-faixa1. Dados levantados em jan./mar. de 2014 para os três estudos de caso.

Ao se avaliar a satisfação do morador com a nova residência, constata-se que as más condições de inserção urbana parecem num primeiro momento ser suplantadas pelo sonho da casa própria. Porém, este alto índice de satisfação, em média 90% do total, é contrastado em pelo menos dois pontos: primeiro, quando em torno de 20% afirmaram preferir morar na casa anterior; segundo, quando aproximadamente 40% dos chefes de domicílios dos condomínios J.B.Girão,

em Maracanaú, e Escritores, em Caucaia, admitiram ter pensado na possibilidade de mudar de moradia alegando como principais motivos a distância no acesso aos serviços básicos e a insegurança.

Todavia, não bastassem os problemas vinculados à localização dos condomínios na cidade associados às condições de segregação em que se encontram, outros problemas também devem ser destacados, os quais foram constatados nas entrevistas com os síndicos e confirmados quando da aplicação dos questionários. Mencionaram-se algumas irregularidades com relação à apropriação das unidades, como o repasse a familiares, ainda que não sejam assumidas pelos atuais moradores, os quais enfatizaram que o titular do domicílio passava os finais de semana nos apartamentos e, ainda, não fosse a distância do local de trabalho, estariam morando naquela unidade.

De acordo com os síndicos, há casos de venda e aluguel dos imóveis, cujos procedimentos e valores seguem o mercado imobiliário informal da periferia. A colocação dos imóveis à venda decorre muitas vezes da localização periférica e da distância dos vínculos sociais existentes no local anterior. Também foi mencionada a procura por parte de compradores na portaria, sendo a condição de condomínio fechado um atrativo em razão da segurança que os muros e as cercas elétricas transmitem para as vizinhanças.

Quanto aos problemas construtivos presentes nos domicílios entregues, além das fragilidades recorrentes como más condições de conforto ambiental, foram constatadas e mencionadas patologias na estrutura e nas instalações hidráulicas associadas às escolhas de materiais de má qualidade, e mesmo na execução dos acabamentos.

Por fim, como observado, os projetos trazem problemas vinculados às variáveis consideradas cruciais na sua formulação. Primeiro, em termos de diversidade tipológica, pressupõe-se equivocadamente que todas as famílias sejam do mesmo tipo, com os mesmos hábitos e composição, dada a unicidade dos projetos. Nas duas tipologias de apartamentos, adotadas na RMF (térreo mais um e térreo mais três pavimentos), o conteúdo programático dos empreendimentos mantém-se igual. Blocos de apartamentos de dois quartos, banheiro, sala e cozinha americana, alinhados e dispostos paralelamente. Cada condomínio conta em geral apenas com o salão de festas e alguns *playgrounds* infantis de madeira, os quais em muitos casos já foram destruídos ou desmontados.

Segundo, impede-se qualquer flexibilidade no uso da unidade

habitacional, desconsiderando-se a tendência do trabalho no próprio domicílio para complementar a renda como estratégia de sobrevivência. Ademais, nega-se a progressividade da construção pela família beneficiada, assim como a possibilidade de escolha dentre outros projetos. Por meio de um projeto fechado, fortemente vinculado ao sistema construtivo, inviabiliza-se a expansão da unidade ou o acréscimo de novo cômodo em função da implantação de edifícios multifamiliares justapostos, geminados, bastante adensados, inclusive comprometendo a privacidade das famílias beneficiadas.

Conclusões

Transcorrido um período no qual as políticas públicas habitacionais foram reduzidas a ações locais de baixo impacto, implementadas por via de projetos demonstrativos simultâneos ao desmanche de boa parte do aparato institucional, o Brasil passou desde o início de século XXI a promover a implantação das políticas urbana e habitacional, embora de maneira dissociada.

Evidenciaram-se a expansão do crédito imobiliário e a maior disponibilidade de recursos pelo governo federal. Chegou-se mesmo a atender grupos sociais até então excluídos do mercado imobiliário formal, configurando-se num processo de deselitização da produção habitacional.

Comunidades em bairros intermediários e pericentrais foram alvo de projetos de urbanização, os quais nem sempre garantiram a presença dos antigos moradores, deslocados para conjuntos populares periféricos. Ao mesmo tempo, terrenos ainda vazios vieram a ser alvo de incorporadores, gerando profunda dinamização do mercado imobiliário.

Todavia, na ausência de infraestrutura urbana, a disputa por áreas melhor urbanizadas se acirra, e provoca a valorização dos imóveis daqueles setores considerados melhor localizados. Assim, novas frentes de expansão do mercado imobiliário passam a ser percebidas, onde antes a paisagem se restringia à auto-construção em loteamentos populares, assim como novas periferias passam a ser abertas para instalação de diversas formas de moradia.

Setores da cidade antes marcados pelo processo de segregação residencial passam a incorporar a fragmentação socioespacial como marca principal, e justapõem grupos sociais diversos sem que, no

entanto, isso venha a significar um aumento da sociabilidade. Ao contrário, esta aproximação promove o aumento de barreiras físicas que impedem o livre trânsito de pessoas, as quais também não terão nos equipamentos de uso coletivo uma possibilidade de encontro.

Fato é que o direito à cidade mostrou-se cada vez mais seletivo, garantido para uns, negado para outros, a demonstrar a exacerbação do desenvolvimento desigual nas cidades brasileiras, onde as periferias supostamente homogêneas passam a ser marcadas pela presença de diferentes assentamentos justapostos, revelando a heterogeneidade destas frentes de crescimento urbano.

Diante destes problemas, muitos foram os esforços para implementar uma política urbana desde a escala nacional por meio da disseminação da importância dos planos diretores municipais como um instrumento capaz de reduzir as desigualdades socioespaciais. Entretanto, segundo se constata, o descompasso e a dissociação entre as políticas urbana e habitacional, além da preponderância do setor imobiliário e da construção civil nos processos decisórios, prevaleceram na disputa por melhores localizações nas cidades.

No caso, o Programa Minha Casa Minha Vida, ao disponibilizar amplos recursos para a contratação de empreendimentos residenciais, atendendo a diferentes faixas de renda, a serem realizados pelo setor da construção civil, pôs em xeque os instrumentos da política urbana formulados nos últimos anos. Da mesma forma, em âmbito local, colocou numa mesma arena os diferentes agentes sociais, onde num cenário otimista poderiam ser pactuadas medidas que favorecessem a todos, ou, num cenário pessimista, as disputas poderiam vir a se acirrar com conseqüente aumento das disparidades socioespaciais. Para tanto, a RMF, historicamente marcada por suas desigualdades sociais traduzidas nas condições precárias de moradia para muitos e no privilégio com que poucos desfrutam dos benefícios da urbanização, representou um recorte espacial exemplar.

Neste cenário, a concentração do desenvolvimento urbano no município polo, para onde converge a maior parte dos investimentos, a criação de instituições públicas municipais voltadas para o enfrentamento do problema habitacional na última década, as tentativas do governo estadual de retomar ações na produção habitacional, as dificuldades vivenciadas nos processos de planejamento urbano na esfera municipal, a força dos oligopólios que comandam o setor imobiliário e as más condições de distribuição das redes de infraes-

trutura, para citar apenas algumas, são características cuja simultaneidade e sobreposição na RMF reforçam sua condição especial como objeto de estudo.

Cabe ressaltar: a aplicação de procedimentos metodológicos específicos para as diferentes escalas e eixos desta pesquisa permitiu a identificação de processos que traduzem o quadro existente dos primeiros anos do PMCMV, os quais merecem ser acompanhados nos próximos anos em razão das mudanças trazidas nos últimos dois anos e em especial com a nova fase.

A retomada dos grandes conjuntos habitacionais periféricos exemplifica este quadro de alterações. Na nossa ótica, esta é primordial para os próximos anos do PMCMV, tendo em vista os impactos que devem causar no processo de estruturação da RMF, notadamente Fortaleza e os municípios a ela conurbados. Mesmo para os centros regionais do estado do Ceará, é possível reconhecer possibilidades de implementação de empreendimentos habitacionais que venham a trazer efeitos perversos, intensificando seu crescimento desordenado.

Em síntese, algumas recomendações podem ser aqui apontadas. Um primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à necessidade de que os papéis dos agentes envolvidos no programa venham a ser revistos, sobretudo com relação ao poder local que se revelou distante dos processos decisórios que derivaram em grande parte dos problemas detectados. Como gestores dos processos de planejamento que viabilizaram a concepção e a implementação das políticas urbana e habitacional, os municípios não podem ter seu papel reduzido ao estabelecimento de critérios complementares e à indicação de demandas sociais.

Especialmente diante da tendência que se aponta de ampliação do porte dos conjuntos habitacionais, é de fundamental importância a compatibilização das políticas urbana e habitacional nas suas diretrizes e nos instrumentos, bem como às demais políticas setoriais envolvidas com a expansão urbana de modo a amenizar os impactos sobre os beneficiários e a conter os malefícios trazidos com a segregação espacial. Fazer uso das zonas especiais de interesse social do tipo vazios, utilizar instrumentos como os consórcios imobiliários e adotar instrumentos de combate à especulação imobiliária, vincular as demandas prioritárias definidas nos planos locais de habitação a terrenos vazios próximos habilitados ao uso residencial, bem como incluir nos conteúdos programáticos dos empreendimentos mais deta-

lhamento dos equipamentos de uso coletivo são algumas das medidas a serem tomadas de modo a facilitar essa interação entre as políticas urbana, habitacional e outras a elas vinculadas.

Para tanto, a elaboração de planos de estruturação urbana para os setores em que o PMCMV passa a se concentrar de forma a amenizar os problemas vinculados à segregação decorrentes das condições de inserção urbana é um requisito a ser cumprido. Particularmente no caso das periferias, onde prevalecem os desmandos do setor imobiliário e a informalidade urbana, estes planos corresponderiam ao maior detalhamento no tocante ao uso do solo, à densidade demográfica, à estrutura viária, à mobilidade, às necessidades por equipamentos sociais, às demandas por infraestruturas urbanas e à delimitação das áreas de preservação permanente urbana.

Numa escala mais próxima do empreendimento a ser contratado, considerando seu entorno imediato, a formulação de diretrizes que favoreçam as relações de vizinhança dos empreendimentos com as vizinhanças com ênfase nos equipamentos sociais, na continuidade viária e nos espaços livres podem ser estratégias a serem adotadas no intuito de amenizar os impactos nos setores vizinhos. Com isso, problemas da segregação espacial potencializados com a fragmentação social que marcam os muitos microterritórios componentes do tecido urbano podem vir a ser superados. Para tanto, a presença do Estado é primordial seja no controle urbano no processo de aprovação destes novos empreendimentos inclusive considerando os planos de expansão urbana ora citados – seja na implementação de políticas públicas setoriais, seja na promoção de medidas que favoreçam a diversidade e o “mix” social. Repensar o trabalho social, na forma como vem sendo realizado, seria um primeiro e imprescindível passo a ser dado.

No âmbito dos empreendimentos, considerando seus conteúdos programáticos, recomenda-se a abertura de possibilidades de diversificação do uso do solo como alternativa à monofuncionalidade observada nos grandes conjuntos. Cada vez mais periféricos e encaminhando-se pelas zonas de transição urbano-rural, estes novos empreendimentos se distanciam das centralidades existentes, colocando-se à mercê da informalidade urbana.

Por fim, em face dos resultados arquitetônicos e urbanísticos até aqui obtidos em função da racionalização da construção no sentido de baratear os gastos e ampliar o lucro dos construtores, recomenda-se o incentivo a projetos que valorizem a diversidade tipológica, a flexibili-

dade de uso e a progressividade da construção. No caso, passada uma primeira fase em que predominou como tipo o condomínio fechado com apartamentos sobrepostos em blocos justapostos conformando situações de reclusão em condições de alta densidade e baixa privacidade, observa-se a consolidação de uma segunda fase na qual o edifício com até quatro pavimentos se coloca como única alternativa.

Estes novos projetos, marcados pelo grande número de unidades habitacionais, fazem emergir novas formas nas periferias cada vez mais distantes, cujos problemas derivados das más condições de inserção urbana tendem a se agravar na ausência do Estado, na realização de um trabalho social mal conduzido e de curto prazo, na permanência da dissociação das políticas urbana, habitacional às demais complementares, enfim, na inexistência de planos urbanísticos com diretrizes que os harmonizem com o entorno em diferentes escalas.

Referências bibliográficas

- CARDOSO, A. **Política habitacional: a descentralização perversa.** Rio de Janeiro: IPPUR / DP&A, Cadernos IPPUR, ano XV, n. 1 jan./jul. 2002.
- CARDOSO, A. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- FERREIRA, J. S. Whitaker (Org.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano.** São Paulo: LABHAB – FUPAM, 2012.
- PEQUENO, L. R. B. **Desenvolvimento e degradação do espaço intraurbano de Fortaleza,** Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2002.
- PEQUENO, L. R. B. **Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Novas Periferias?** In XV ENANPUR Desenvolvimento, planejamento e governança. Recife, 2013.
- PEQUENO, L. R. B. **Como anda Fortaleza.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional.** Le Monde Diplomatique Brasil. 5/3/09.
- RUFINO, M. B. C. **Incorporação da Metrópole: centralização do capital imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza.** Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2012.

CAPÍTULO 7

É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV

Luciana da Silva Andrade
(CiHabE – PROURB – UFRJ)

Introdução

Nestas páginas estão discutidos alguns procedimentos e os resultados da pesquisa intitulada “Para além da Unidade Habitacional: pela moradia e pela cidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida”, que visou analisar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) à luz da “qualidade de projetos arquitetônicos e urbanísticos e qualidade construtiva dos empreendimentos”, como definido no subitem “a”, do Tema 1 “Aspectos de desenho, implementação e avaliação do PMCMV”, elucidado no Edital MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012.

Objetivamente, focamos na qualidade do projeto arquitetônico e urbanístico, compreendendo o termo “qualidade” especialmente como a adequação do projeto ao perfil, necessidades e potencialidades das famílias residentes. A dimensão construtiva é analisada também sob essa perspectiva, ou seja, de que ela está inserida na arquitetura e explicitada quando suas particularidades afetam a organização do cotidiano dos moradores.

Dito de outra forma, conforme registramos na proposta da pesquisa,

pretendemos quantificar e qualificar os problemas arquitetônicos e urbanísticos identificados no universo de conjuntos selecionados para esta pesquisa.

Isto será feito em três escalas: a da casa, a do conjunto e a do bairro. No que diz respeito ao bairro, será analisada a qualidade física dos espaços públicos – ruas e praças –, considerando as condições dos percursos e permanências dos moradores para a realização de suas práticas cotidianas, tais como trabalhar, estudar, ir às compras, realizar atividades físicas e de lazer etc. Neste mesmo sentido, será verificado em que medida a configuração espacial do conjunto apresenta uma morfologia que permita sua integração com o bairro. Por sua vez, no que diz respeito à casa, o programa arquitetônico das unidades habitacionais será confrontado com o número de integrantes, o tipo de relação, a faixa etária e as atividades desenvolvidas pelos moradores, [...]. Esta abordagem pressupõe também a avaliação da adequação dos sistemas construtivos utilizados às práticas socioespaciais dos moradores, bem como às suas dinâmicas de transformação (ANDRADE, 2012, p. 9).

A peculiaridade teórico-metodológica da pesquisa, cuja proposta aponta que a construção crítica seja feita a partir do próprio objeto de análise – ou seja, o projeto da obra edificada –, nos demandou a formulação de um “objetivo particular”, que foi, “como crítica, realizar um projeto de readequação arquitetônico-urbanística de um dos conjuntos habitacionais pesquisados” (ANDRADE, 2012, p.9).

Assim sendo, um dos nossos principais instrumentos de análise do Programa Minha Casa Minha Vida foi o desenvolvimento de estudo projetual que tentou encontrar meios de adequar os condomínios existentes à diversidade de composições familiares, às suas necessidades e, até mesmo, às potencialidades dos moradores de um complexo de condomínios – contíguos e agrupados – situados no extremo oeste do município do Rio de Janeiro, na Região Administrativa de Santa Cruz. Neste estudo, tratamos dos casos referentes aos condomínios Almada, Aveiros, Coimbra, Cascais, Évora e Estoril, situados na Estrada dos Palmares, no trecho ao norte da Avenida Brasil.

Figura 1: Empreendimentos PMCMV Estrada dos Palmares



Fonte: Acervo CiHabE - PROURB - UFRJ (2013).

Este complexo de condomínios contíguos abriga população que se situa na Faixa 1 do PMCMV (renda de 0 a R\$1.600,00), tendo sido escolhido a partir dos quatro estudos de caso selecionados pelo Observatório das Metrôpoles/IPPUR-UFRJ, segundo critérios discutidos conjuntamente. A escolha considerou a expressão da produção do PMCMV nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). O município com maior produção é a capital fluminense e, em seguida, os municípios de Queimados e Belford Roxo. Respeitando a importância de se considerar a localização para a realização das análises, foram definidos os empreendimentos desses três municípios localizados em áreas mais centrais (mais bem inseridas) e mais periféricas. Foram, assim, selecionados dois empreendimentos no Rio de Janeiro – um bem inserido e outro periférico –, um em Queimados – periférico – e outro em Belford Roxo – bem inserido.

Desse modo, este artigo foi desenvolvido a partir de algumas considerações teórico-metodológicas. Em seguida, expomos nossas análises focadas nas confrontações dos percursos feitos a pé pelos moradores com o desenho urbano dos condomínios e, também, dos perfis e necessidades das famílias com o arranjo espacial dos apartamentos.

Teorias e métodos cruzados

O debate sobre a questão habitacional e metropolitana é amplo e envolve inúmeros aspectos, além de ser tema de diversificadas disciplinas. A proposta aqui é aprofundar nosso posicionamento perante a relação deste tema coma questão do desenho, do projeto e, indiretamente, da produção, que constitui o Eixo 3 de análise da Rede Cidade e Moradia.

Vale salientar que usamos o termo “metrópole” - em vez de “cidade” - diante do entendimento de que a realidade fluminense não pode ser compreendida fora do contexto metropolitano. Esta deliberação foi feita objetivamente não só por estarmos tratando desta parcela do território, mas também porque a Região Metropolitana do Rio de Janeiro concentra valor percentual em torno de pouco mais de 70% da população do Estado.

Assim sendo, uma primeira dificuldade se impôs: se cada vez é mais difícil, e até mesmo inconcebível, trabalhar com um conceito ideal de cidade, essa dificuldade se torna ainda mais notória quando se trata de um conjunto de cidades que forma uma metrópole. A percepção da inadequação de se designar um conceito ideal de cidade é tão evidente que nos coloca a questão de como devemos nos posicionar para estabelecer a defesa das categorias que orientaram nossas análises.

A paisagem - entendida na sua acepção política, social e físico-espacial - da metrópole carioca/fluminense revela a perversidade de sua estrutura. Por isto, nos centramos na paisagem do espaço urbano. A metrópole, altamente segregada, concentra as maiores benfeitorias urbanas numa parcela exígua do território metropolitano - notadamente a Zona Sul carioca, a cidade de Niterói, partes pequenas do Centro, Zona Norte e Oeste da capital, além de parcelas ainda menores do centro de alguns de seus municípios. O sistema de transportes é extremamente precário e a política focada no automóvel individual

piorou significativamente a mobilidade e a poluição urbana. A infraestrutura de serviços, consideravelmente o de esgotamento sanitário, é de pior qualidade nas áreas periféricas e a distribuição de equipamentos de educação, cultura e lazer é bastante desigual no espaço.

Entretanto, a metrópole fluminense, como todas as outras brasileiras, não é apenas o retrato dramático de como a ordem capitalista mundial estabeleceu a situação periférica do País. Uma maior aproximação à sua realidade cotidiana revela potências que ainda não foram devidamente mapeadas e que tampouco teríamos como enumerá-las. Contudo, no que tange à arquitetura e ao urbanismo, podemos apontar para a impressionante capacidade de se fazer cidade a partir de táticas (CERTEAU, 2008) que vão da autoconstrução e autogestão individual - incluindo mutirão, negociações com comerciantes locais para a obtenção de crédito por meio da venda “fiado” - à apropriação dos conhecimentos aprendidos em canteiros de obras e a articulação com políticos e técnicos para obtenção de melhorias urbanísticas e habitacionais. Isto demonstra que a periferia supostamente caótica apresenta um vigor que delineia um outro projeto de cidade e metrópole.

A partir dessas reflexões, nossa dificuldade em usar um modelo de cidade foi superada com o acionamento de princípios que devem nortear a sua concepção, seja para a construção ou para a reabilitação de seus espaços físicos. Deste modo, princípios custosos à modernidade, que, entretanto, se perderam, puderam ser resgatados. Como apontou Sennett (1998), a concepção de direitos humanos

... provém de uma oposição entre natureza e cultura. Independentemente dos usos e costumes de uma sociedade, todas as pessoas têm certos direitos básicos, por mais baixa e desfavorável que seja sua situação nessas organizações culturais. O que são tais direitos? Temos duas formulações canônicas deles, ambas originárias do século XVIII: vida e liberdade e busca de felicidade; liberdade, igualdade e fraternidade. Dentre estes direitos é mais fácil discutirmos sobre a vida, a liberdade ou a igualdade, do que sobre a busca de felicidade e a fraternidade. (...)E a razão pela qual não os concebemos tendo igual peso é que já perdemos de vista a pressuposição, germinada no século XVIII, sobre a qual se basearam: a de que a psique tem uma dignidade natural. (...)A busca da felicidade é uma das formulações dessa integridade psíquica; fraternidade era uma outra. É o homem natural que possui tais

direitos psíquicos, não o indivíduo. Todos os homens poderiam exigir felicidade ou fraternidade, justamente porque o natural era impessoal e não-individual (SENNETT, 1998, p.117-118).

Os princípios que fundamentam o conceito de direitos humanos apontam para um entendimento de cidade - e metrópole - como espaço de trocas que comporta a diversidade e seus conflitos, sem que estes sejam obliterados em busca de falsos consensos. A ideia de cidade, então, é a de espaço físico e social que busca a democracia e a justiça socioespacial.

Nesse sentido, mesmo que tenhamos um entendimento do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), concluído em 2009, como uma compreensão resultante do planejamento moderno (já que apresenta forte hierarquia na sua dinâmica de elaboração, sendo a participação popular quase acessória ou suplementar), reconhecemos seu empenho em traduzir de forma diversificada as necessidades habitacionais da população. Mais precisamente, o PlanHab revela uma escuta que abarca de maneira mais ampla - mais do que o PMCMV - a diversidade de composições e necessidades das famílias.

O PMCMV surge justamente contrariando essa lógica, ainda que tenha sofrido ajustes a partir da sua implementação no sentido de se aproximar um pouco mais aos fundamentos políticos do PlanHab e às demandas dos movimentos sociais. Entretanto, cabe ressaltar que tais ajustes foram mínimos. No que diz respeito ao desenho urbano, a opção pela forma condomínio dos empreendimentos reforça a perspectiva da construção diante daquilo que pode ser considerado como “anticidade”.

Desenho

Sendo o nosso foco, principalmente, a questão do desenho e do projeto, cabe agora tecer considerações sobre as configurações físico-espaciais que traduzem a possibilidade de se obter uma cidade plural. A questão é complexa, pois, contrariamente ao desejado pelos idealizadores do urbanismo, que segregavam a cidade por funções, o espaço físico apresenta uma espécie de impotência para o equacionamento de questões sociais. Entretanto, isto não significa que estes campos do conhecimento sejam desnecessários, pois podem facilitar ou dificultar significativamente a vida cotidiana.

David Harvey (2000) discute essa questão. O autor, conforme sintetizou Andrade (2002, p.1-2),

ao rever o fracasso das utopias sustentadas na forma espacial ou no processo social, sugere que a alternativa para o niilismo contemporâneo seja a construção de uma utopia espaço-temporal que é, mais precisamente, uma utopia que trabalha o espaço e a sociedade dialeticamente. Sua proposta se sustenta no reconhecimento do caráter imprescindível do espaço para a vida humana. Sua argumentação, entretanto, reside no entendimento que, por um lado, a forma espacial tende a ser conservadora por causa das [suas] rugosidades e, por outro, a extrema fluidez das utopias sustentadas nos processos sociais parece se diluir na sua própria imaterialidade. Por isso, para Harvey (2000), uma utopia dialética se faz com dinâmicas sociais ancoradas no espaço e, ao mesmo tempo, de formas espaciais progressistas, que procurem lidar com suas inevitáveis “rugosidades”.

Consequentemente, é imprescindível reconhecer que existem configurações físicas mais favoráveis ou não para a organização da vida. E, mais amplamente, vale enfatizar que não há neutralidade no desenho urbano, ou seja, as diferentes organizações físico-espaciais atendem necessariamente aos interesses de quem as determinam.

Assim, a organização da cidade segundo funções – morar, circular, trabalhar, relaxar –, contida na base da proposta do PMCMV, ainda que seja uma concepção bastante deturpada, foi determinada pela hegemonia capitalista do início do século XX. O projeto moderno - mais amplo que a arquitetura-urbanismo -, gestado na Europa do início do século XX para responder aos problemas urbanos decorrentes da Revolução Industrial, foi construído para atender aos interesses burgueses, como nos mostra Topalov (1996). Portanto, a classe trabalhadora resistiu a aceitar este projeto, cujas estratégias comprometiam as táticas de resistência daquela classe na cidade moderna.

Em maior ou menor grau, entre os países que estavam no centro da economia mundial naquele momento, o projeto moderno cumpriu a função de sanear as cidades para a instituição da sociedade industrial. Se, por um lado, este modelo atendeu principalmente ao sistema que se supôs determinar o fim da história, por outro, ele também foi apropriado no socialismo real, como aponta Hannemann (2000).

Ainda que interpretado com base no nosso contexto, a aplicação deste modelo na realidade gerou resultados mais frustrantes para a perspectiva burguesa. As grandes cidades não foram saneadas. Pelo

contrário; cortiços e, depois, favelas, não só permaneceram na paisagem urbana, como outras formas periféricas de morar foram surgindo: loteamentos irregulares e clandestinos, favelização de conjuntos habitacionais, entre outras alternativas populares de moradia que podem ser dadas como exemplos (ANDRADE, 2013).

O esgotamento deste modelo gerou debates e proposições tanto nos países industrializados como nos periféricos. O que ficou conhecido como pós-modernismo comportou vertentes díspares: a defesa de uma arquitetura-urbanismo mais comprometida com as pessoas, assim como a espetacularização urbana na perspectiva de mercantilização das cidades.

O que um olhar mais atento pode observar é que, talvez mais do que nunca, os desenhos propostos para a construção e reconstrução das cidades contemporâneas revelam os ideais de cidade em disputa pelos diferentes grupos sociais. Para finalizar este subitem, cabe lembrar que a questão ambiental foi incluída de maneira mais determinante aos parâmetros para se pensar e projetar as cidades na contemporaneidade.

Metodologia da pesquisa

Nossa perspectiva de avaliação do PMCMV parte da observação das práticas socioespaciais da população perante o estabelecimento, ou reconhecimento, das categorias de análise e, posteriormente, da formulação de proposições. Há, sem dúvida, a preocupação com a fundamentação teórica sobre o tema, mas não partimos de idealizações abstratas para nestas encaixar a realidade concreta. Pelo contrário; a partir de nossa bagagem construída tanto pela formação acadêmica quanto pela vivência em outros campos de atuação – seja pela pesquisa ou pela realização de projetos arquitetônico-urbanísticos – é que procuramos chegar, ao caso estudado, sensíveis às ordens locais que reconstruam o espaço urbano. A partir dos vestígios de reorganização espacial, que foram cada vez mais se evidenciando na medida em que voltávamos a Santa Cruz, identificamos as principais categorias para o estabelecimento do nosso diálogo com a teoria. Foi desse confronto que elaboramos nossas análises e, logo, desenvolvemos o estudo projetivo que, por sua vez, gerou novas análises.

Resumindo, temos duas dimensões de análise: uma que possui o caráter de “olhar externo” às intervenções arquitetônico-urbanísticas do PMCMV, e outra elaborada a partir do estudo projetivo de requali-

ficação de um dos complexos de condomínios estudados.

Essa nossa orientação teórico-metodológica é sustentada pelo pensamento de Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1980; 1981) e atualizada por autores que exploraram as cartografias de Deleuze e Guattari (1995), particularmente Jacques (2001) e Passos, Kastrup e Escossia (2010).

Nossa intenção inicial era conhecer os quatro casos de empreendimentos na Faixa 1 do PMCMV – Triagem, Santa Cruz, Queimados e Belford Roxo – para então escolher aquele que seria por nós trabalhado na perspectiva de uma readequação urbanístico-arquitetônica. Entretanto, a realização da pesquisa piloto em Santa Cruz apontou para a pertinência de trabalharmos exclusivamente com este conjunto. Como já dito, a boa recepção dos moradores, aliada à perspectiva de relativa tranquilidade para a realização da pesquisa, antecipou nossa decisão por realizar aí um projeto de reabilitação.

Vale acrescentar que o fato de Santa Cruz estar situada numa localização distante do Centro do Rio de Janeiro também foi um fator importante na nossa decisão, uma vez que há a tendência de que esses lugares sejam menos procurados para a realização de pesquisas. Valladares e Medeiros (2003) apontaram, em análises realizadas com base num extenso banco de dados sobre as pesquisas urbanas no Rio de Janeiro, que os locais pesquisados tendiam a ser aqueles próximos às áreas centrais e à localização dos institutos de pesquisa.

Assim, ao optarmos por Santa Cruz como nosso caso de readequação urbanística, nos reposicionamos sobre os outros campos – Bairro Carioca (em Triagem); Queimados e Belford Roxo –, que passaram a ser designados como espécies de caso de controle cujos quais poderíamos identificar similaridades e particularidades acerca da realidade físico-espacial dos empreendimentos situados na Estrada dos Palmares, em Santa Cruz, Zona Oeste do município carioca.

Optamos deliberadamente por não trabalhar com o empreendimento destinado às faixas de renda 2 e 3. Embora possamos afirmar que não haja diferenças significativas quanto à configuração físico-urbanística, antecipamos que algumas demandas observadas para a Faixa 1 não ocorrem em faixas superiores de renda. Por sua vez, o caso do Conjunto Esperança, realizado no contexto do PMCMV Entidades, ainda não havia sido ocupado como local de moradia até a finalização de nossa pesquisa. Entretanto, vale ressaltar que este caso se mostra exemplar na medida em que a opção de projeto, compactuada entre

lideranças da União por Moradia Popular-RJ (UMP-RJ), grupo de moradores beneficiários e assessoria técnica, foi por casas isoladas e por um tecido urbano aberto.

A natureza da pesquisa demandou uma outra ordem de tratamento metodológico que envolveu o cruzamento entre a metodologia de pesquisa e a metodologia de projeto de reabilitação dos conjuntos.

Pressupostos e metodologia do Projeto de Readequação

Vários trabalhos recentes, como *At home in the City: an introduction to urban housing design*, de Graham Towers (2005), *Urban Ethic: design in the contemporary city*, de Eamonn Canniffe (2006), *Total housing: alternatives to urban sprawl*, de Manuel Gausa (2010) e *Cidade para as Pessoas*, de Jan Gehl (2013), entre outros, têm atualizado um debate importante de referências dos anos 1960, 1970 e início da década de 1980, que procuravam alternativas para os preceitos do que ficou conhecido como movimento moderno na arquitetura e urbanismo. Essa atualização é também acompanhada por um debate mais profundo sobre as questões ecológicas que, recentemente, assumiram outra qualidade em decorrência do agravamento da questão. Neste contexto, se fortaleceu a defesa da cidade compacta; *Sustainable Compact City*, de Poul Bæk Pedersen, está neste âmbito.

Por sua vez, *Minha Casa, Nossa Cidade: innovating mass housing for social change in Brazil*, de Marc Angélil e Rainer Hehl (2014), vai no mesmo sentido de reconhecimento da importância da lógica do que pode ser chamado como arquitetura autônoma (sem arquitetos), analisando-a a partir da realidade brasileira.

Esses autores não só reavaliaram o valor da configuração da cidade tradicional - que compreende várias morfologias e tempos históricos que antecederam ao que ficou conhecido como arquitetura e urbanismo modernos -, como também destacaram a dimensão viva dos espaços urbanos e arquitetônicos, tendo alguns realizado experiências concretas de intervenção.

Algumas premissas contidas nesses trabalhos serviram de referência para a realização de projetos de moradia coletiva, particularmente, a popular, sendo que nos valem dos mesmos a partir de uma apropriação difusa. Dito de outro modo, a rigor, não tomamos os parâmetros desses trabalhos com rigidez, mas apenas adequando-os para a realidade em questão, particularmente para a dificuldade de se traba-

lhar um projeto que não apresenta requisitos mínimos de qualidade urbanística e arquitetônica. Constantemente, nos víamos diante da pergunta de se não seria melhor refazer todo o projeto a partir do zero.

Consideramos então, sem dúvida, a observação das práticas socioespaciais dos moradores, que procuram criar ou adequar seus espaços de moradia segundo suas necessidades. Os vestígios de modificação dos espaços físicos dos empreendimentos de Santa Cruz indicam tendência de incremento. Em dois anos de visitas ao local, fomos observando o crescimento das modificações, que ameaçam a chegar ao nível de complexidade observado em conjuntos habitacionais construídos em outras épocas. Conforme nos mostram Andrade e Leitão (2006), parece não haver limites para a realização de transformações, o que é confirmado por ampliações externas realizadas em pavimentos superiores de blocos de apartamentos em diferentes conjuntos habitacionais do Rio de Janeiro.

Figura 3: Modificações realizadas por moradores em conjuntos habitacionais do IAPI e do BNH, localizados no bairro de Padre Miguel, situado na Zona Oeste do Rio de Janeiro (RJ)



Fonte: Acervo CiHabE - PROURB - UFRJ (2000).

De fato, a readequação autogerida dos espaços de moradia é uma realidade no Brasil e a observação dos contextos onde conjuntos habitacionais foram bastante modificados pelos moradores também foi importante para definir nossas diretrizes de projeto.

Assim, as propostas de readequação arquitetônico-urbanística dos empreendimentos do PMCMV da Estrada dos Palmares foram desenvolvidas segundo uma operacionalização que envolveu a realização de duas oficinas de projeto com a participação de alunos de graduação, na maioria, e, posteriormente, o trabalho cotidiano com bolsistas de iniciação científica e extensão.

Nas três dinâmicas, a orientação foi a de reconhecimento das práticas de reorganização do espaço realizadas por moradores. Foi ressaltado que as propostas não poderiam alterar significativamente as características da implantação dos condomínios, uma vez que se tratava de uma readequação e não de uma reconstrução. Mesmo conscientes de tratar-se de um projeto fictício, a intenção foi a de se tentar aproximar da realidade na perspectiva de que este projeto fosse uma possibilidade de alternativa a ser empreendida num programa de requalificação dos empreendimentos, o que verificamos ser necessário e, até mesmo, urgente.

Para [a crítica a]o projeto

Focando nas discussões suscitadas pela temática central da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia e no nosso estudo de caso específico, uma primeira questão a ser considerada é sobre a expansão da mancha urbana promovida pelos empreendimentos localizados na Estrada dos Palmares. Esta análise é complexa, pois, como foi constatado pelas diferentes equipes que constituem a Rede, este não é o único padrão de implantação de conjuntos do PMCMV. Há também empreendimentos implantados na periferia consolidada e até casos melhor localizados em áreas mais centrais.

No município do Rio de Janeiro, após a construção do complexo de condomínios objeto de nossa pesquisa, foi delimitada uma mancha para impedir o espraiamento da cidade. Isto é extremamente relevante para a realidade em que o crescimento urbano já não demanda expansão, mas reaproveitamento de áreas infraestruturadas ociosas, conforme nos alertou Carlos Fernando de Andrade (2009).

Neste sentido, ainda que a questão da localização seja fundamental para a qualidade da moradia, é importante destacar que ela por si só não é suficiente para a inserção urbana. A má localização compromete as condições de vida da população, embora a boa localização não garanta a inserção, uma vez que é necessário verificar se

o local está realmente articulado às necessidades dos moradores e se a sua configuração contribui ou não para a integração dos mesmos. Este último aspecto, na sua dimensão físico-espacial, é nosso objeto de reflexão por dizer respeito diretamente à questão do desenho urbano.

Implantação: cidade aberta *versus* condomínio fechado

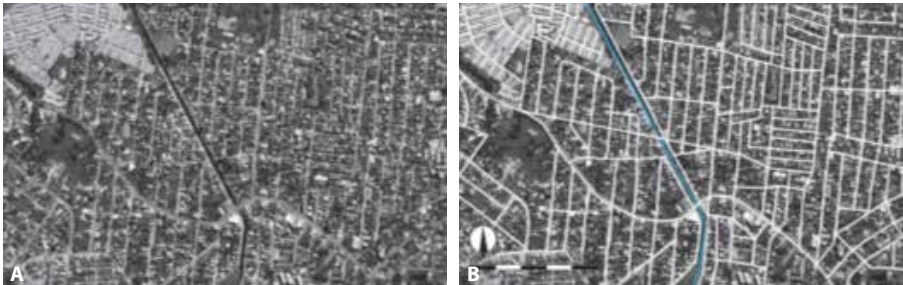
A solução em condomínio fechado – conjunto habitacional cercado e controlado por uma ou mais guaritas – fragmenta o tecido urbano e impõe uma série de delimitações tanto para os moradores do empreendimento quanto para os do entorno. Se os condomínios, de modo geral, são problemas urbanos que esvaziam a urbanidade das cidades, quando destinados à população de baixa renda, eles passam a representar um drama cotidiano. A ideia de privatização da gestão – redução do papel do Estado – tem impacto significativo sobre a população, já que o potencial redistributivo da gestão pública fica assumidamente eliminado nesta configuração.

É curioso observar que isto tem repercussão invariavelmente direta na configuração urbanística, uma vez que o desenho dos condomínios tende a se voltar para o interior dos muros ou grades, não dialogando com o entorno.

Contudo, para não correr o risco de questionar os condomínios a partir de um padrão encontrado apenas em bairros privilegiados de parte da RMRJ, fizemos um levantamento expedito do padrão urbanístico da periferia. Constatou-se, então, a configuração de extensas áreas que se apresentam como loteamento, ou seja, que dispõem de uma qualidade do que poderia ser chamada de cidade tradicional.

Assim, tanto centro de bairros, loteamentos regulares, como também aqueles irregulares e clandestinos, e conjuntos habitacionais de diferentes épocas, apresentam malha viária que não interdita nem amplia percursos – pelo menos não significativamente. Mesmo ocupações organizadas de terrenos urbanos - e até favelas - não apresentam configuração tão fechada quanto a dos condomínios. No primeiro caso, muitas vezes, o desenho se assemelha ao de um loteamento aberto, por haver planejamento da ocupação. No caso das favelas, a configuração labiríntica segue lógicas que tendem a promover o encontro das pessoas, o que não necessariamente amplia os percursos ou elimina a permeabilidade.

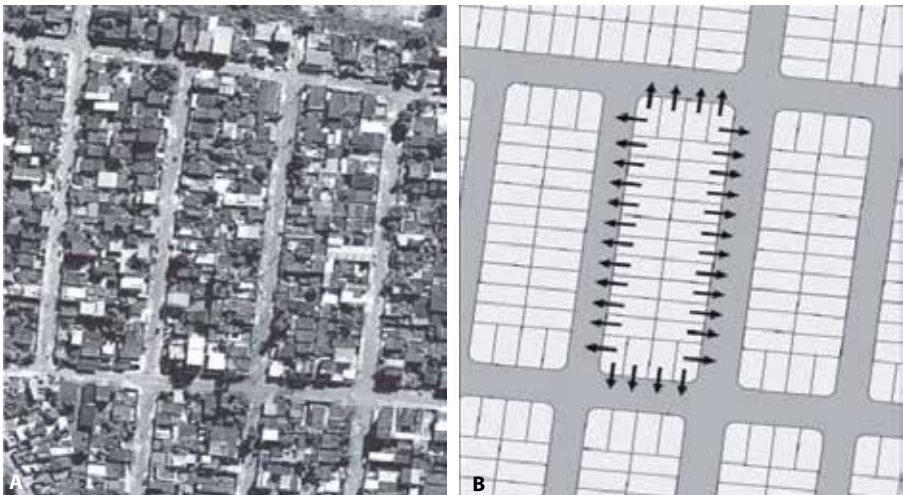
Figura 4: Um exemplo do padrão urbanístico da periferia fluminense. No canto inferior esquerdo (Figura A), um empreendimento do PMCMV que fragmenta significativamente o tecido urbano. Ao lado (Figura B), as linhas brancas acentuam o padrão urbanístico caracterizado por quadras e lotes.



Fonte: Google Earth, com tratamento gráfico realizado pela equipe do CiHabE - PROURB - UFRJ (2014).

Diferentemente do condomínio, que se fecha para o exterior e apresenta uma malha interna normalmente em raiz, a configuração da cidade em quadras proporciona a possibilidade de diálogo do edifício com a rua e uma multiplicidade de percursos e permanências. Isto significa potencializar as possibilidades de encontro.

Figura 5: Na Figura A, detalhe do padrão de loteamento; na Figura B, esquema com destaque para a conexão entre os lotes e a rua.



Fonte: A. Google Earth; B. Esquema gráfico realizado pela equipe do CiHabE (2014).

É interessante observar que, se em nossas cidades, várias barreiras como vias expressas e canais não são trabalhadas para mitigar a fragmentação do tecido urbano, o condomínio fechado, entretanto, assume esse papel fragmentador, acentuando seccionamentos mesmo quando estes não existem.

Figura 6: Sequência analítica do padrão PMCMVa partir dos quatro casos estudados: A. Queimados; B. Belford Roxo; C. Triagem; D. Santa Cruz.



Fonte: Acervo CiHabE - PROURB - UFRJ (2014)¹.

Na sequência acima, que mostra os quatro complexos de empreendimentos estudados, encontramos tanto situações em que os condomínios se constituem em barreiras desnecessárias, quanto aquelas em que o sítio inviabiliza a conexão. Santa Cruz e Queimados são exemplos incontestáveis de que outra configuração mais permeável seria possível. As barreiras representadas pelas grades ou muros dos condomínios não precisariam existir. Vale destacar que a pouca permeabilidade existente entre os loteamentos vizinhos aos condomínios Valdariosa I, II e III foi decorrência de determinação institucional. Belford Roxo apresenta uma situação que dependerá da ocupação da área oposta, no lado leste da rua que conecta os condomínios. No lado oeste, há uma planta industrial, o que representa uma

¹ Ilustração da apresentação do CiHabE realizada na reunião da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia em abril de 2014.

barreira. No caso do Bairro Carioca, em Triagem, o próprio sítio se mostra inviável para o uso residencial por ser delimitado por várias barreiras – linha de trem, muro de fábrica e de quartel - que não teriam como ser transpostas pelo desenho.

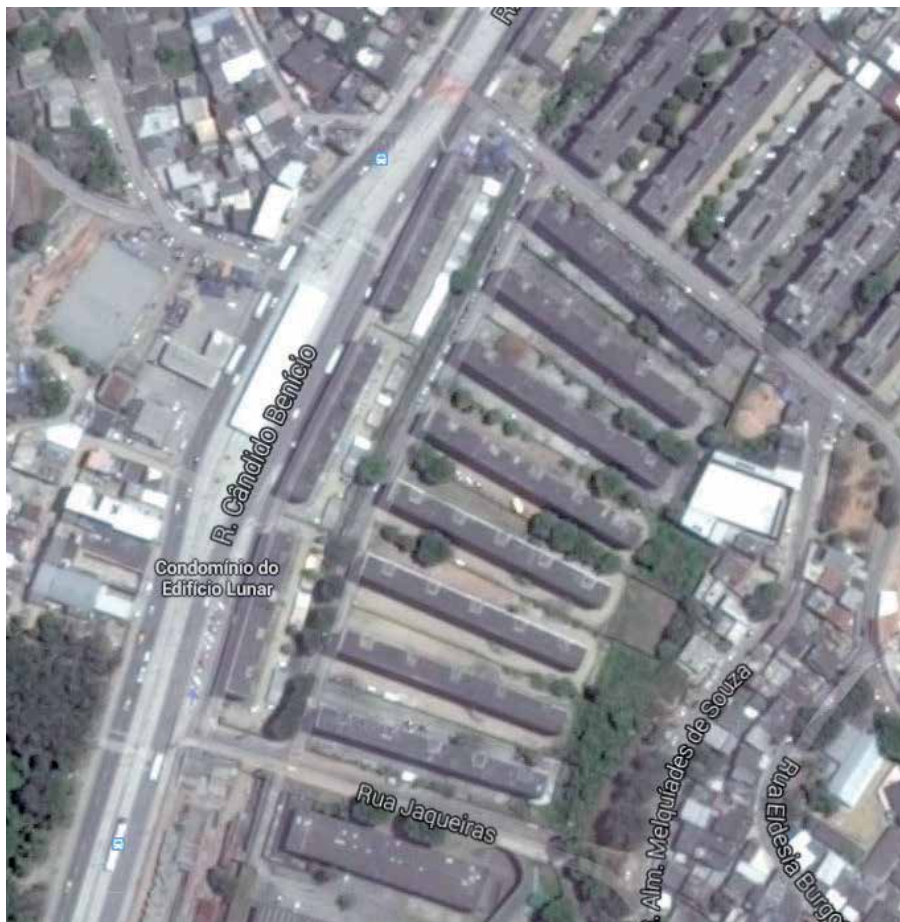
Cabe lembrar que esse complexo de condomínios contíguos foi escolhido pela localização bem inserida, o que mostra que isto não é suficiente para a integração física e também social. O fato de ser condomínio não impediu que o tráfico de drogas se instalasse no local assim como a sua proximidade com uma estação de metrô não revelou ser um fator de funcionalidade para os moradores. De acordo com a avaliação da equipe do Observatório das Metrôpoles/IPPUR-UFRJ, isto pode ter ocorrido devido ao fato deste modal não ter sido incorporado ainda ao cotidiano dos moradores. É também possível que o metrô não seja utilizado por causa do preço da sua passagem ser mais caro do que a do ônibus.

Vale alertar para a situação de fragmentação do espaço urbano, que se agrava quando os condomínios são delimitados por muros em vez de grades ou cercas. A grade permite permeabilidade visual, o que contribui, em algum grau, para o controle social reclamado por Jacobs (2000), Lynch (1981) e outros vários autores.

No caso dos condomínios, há que se destacar que furos têm sido feitos nas grades pelos próprios moradores – como maneira de reduzir os longos deslocamentos impostos pela configuração dos condomínios –, da mesma forma que também tem sido solicitado aos síndicos a construção de outras guaritas. Voltaremos a essa questão mais adiante, mas antecipando-a aqui para ressaltar a complexidade da questão.

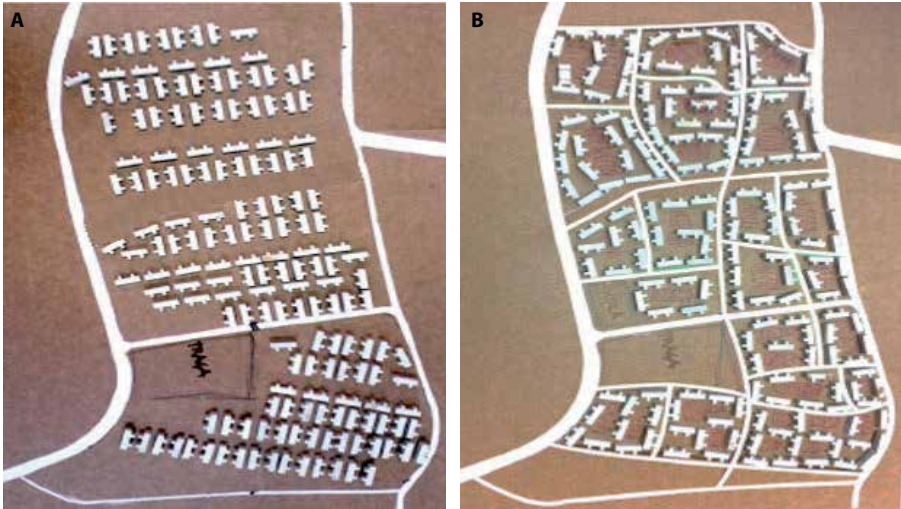
Tanto a análise de soluções arquitetônico-urbanísticas realizadas no próprio contexto carioca quanto um exercício de reconfiguração dos próprios blocos de empreendimentos do PMCMV mostram que a criação de espaços de maior qualidade seria possível.

Figura 7: Conjunto habitacional no bairro de Jacarepaguá, na Zona Oeste do Rio de Janeiro. A implantação “em pente” permite o diálogo do edifício com a rua sem que haja espaços residuais entre os blocos.



Fonte: Google Earth.

Figura 8: Na Figura A, maquete de estudo com disposição dos blocos dos seis condomínios, conforme obra executada. Na Figura B, reconfiguração da maquete de estudo para uma implantação dos blocos desenvolvida sobre a mesma área do complexo de condomínios de Santa Cruz. Os blocos passaram a dialogar com o entorno e os espaços residuais foram substituídos por pátios com maior potencialidade para o convívio social.



Fonte: Maquete realizada pelos bolsistas do CiHabE - PROURB - UFRJ (2014).

É interessante observar que o fato da disposição dos blocos não “observar” o entorno não leva em conta outros parâmetros técnicos, como o conforto ambiental. Os blocos são dispostos em qualquer orientação solar, o que representa a possibilidade de maximização dos problemas térmicos e, conseqüentemente, de conservação de energia e sustentabilidade ambiental. No caso da Estrada dos Palmares, em Santa Cruz, observamos que grande número de blocos está voltado para o noroeste, o que representa uma orientação com grande incidência de sol. No clima do Rio de Janeiro, tal orientação representa um problema, particularmente no verão, quando as temperaturas chegam a mais de 40°C na sombra².

Sem dúvida, a solução adotada pelas construtoras não é casual ou aleatória. Como mostra Shimbo (2010), o objetivo das construtoras é adotar soluções construtivas e edíficas que possam maximizar os lucros na execução e gestão das obras. A eliminação dos riscos de rejeição dos projetos junto à Caixa, bem como estratégias para evitar

²A amplitude térmica não é desprezível, uma vez que pode chegar a menos de 13°C no inverno, o que demanda estudos criteriosos para soluções arquitetônicas que pretendam atender a parâmetros mínimos de conforto.

problemas burocráticos decorrentes de eventuais ajustes de legalização dos terrenos, também são observados. No caso de Santa Cruz, cada condomínio provavelmente foi construído numa faixa de terra que não demandou desmembramentos ou remembramentos³.

Impactos no cotidiano

A aproximação com o caso nos mostrou de forma mais clara o que representa para a vida dos moradores os problemas apontados nos desenhos urbanos dos condomínios do PMCMV.

É necessário assinalar que eles estão situados relativamente próximos do centro do bairro de Santa Cruz, onde há uma estação de trem – a última do ramal que liga o Centro da cidade à Zona Oeste. Entretanto, o percurso é seccionado pela Avenida Brasil, via de fluxo intenso de veículos. O trajeto de ônibus até lá leva entre 34 a 45 minutos, envolvendo caminhada a pé de 450 a 1370 metros, sem considerar os percursos internos nos condomínios.

Destaca-se que estamos falando de uma distância média a pé de 5km estimada em 1h15min, sendo que, por outro lado, representa também uma caminhada árdua pelas características urbanísticas do percurso, particularmente, a travessia da referida avenida, que demanda o uso de passarela.

Esta questão do tempo de deslocamento a pé é importantíssima também no entorno imediato, pois diz respeito diretamente às questões relacionadas à reprodução da vida, como levar crianças à escola, fazer compras, realizar atividades de lazer etc. Existem parâmetros internacionais que estipulam as distâncias tidas como ideais, estabelecendo tempos de caminhadas para o desempenho de atividades cotidianas. Towers (2005), por exemplo, indica que creches e jardins comunitários podem ser acessados por percursos de 5 minutos em contextos de áreas densas. Andanças para a realização de compras de produtos de necessidades diárias, por sua vez, não devem ultrapassar 10 minutos. Os desenhos indicados a seguir mostram que a configuração dos condomínios aumenta – desnecessariamente – os percursos, em maior ou menor grau, para parte significativa dos moradores, chegando a existir casos em que este aumento chega a mais de 0,5km de distância, o que tende a ultrapassar 5 minutos de caminhada.

³ Conforme observou Jacira Saavedra, colaboradora nesta pesquisa, observando as características dos lotes que configuravam chácaras no entorno.

Figura 9: Diferenças de percursos entre a configuração em condomínios e a cidade aberta: em vermelho percurso imposto pelo condomínio; em azul, percurso reduzido, em configuração de quadras abertas. A diferença de distância em A foi de 420 metros, em B, 386 metros, em C, 587 metros e em D, 689 metros.



Fonte: Acervo CiHabE - PROURB - UFRJ (2014).

Não surpreende, portanto, a transgressão daqueles que resolvem o problema abrindo as cercas. Gehl (2013) mostra que a busca das pessoas pelos caminhos mais curtos ocorre mesmo nos contextos de países ricos e entre pessoas que supostamente são capacitadas para compreender a lógica do desenho urbano. Ele cita exemplos das Universidades de Harvard, nos EUA, e da Escola de Arquitetura, em Copenhague, na Dinamarca.

Além disto, a inadequação dos conjuntos não para aí. A monofuncionalidade do empreendimento gerou a necessidade, também previsível, de promover o surgimento de estabelecimentos comerciais e de serviços no entorno dos condomínios, no afastamento entre a Estrada dos Palmares e o limite dos condomínios e, ainda, no interior das unidades habitacionais.

Figura 10: Espaços comerciais não planejados oficialmente, surgidos em ambos os lados da Estrada dos Palmares. No lado oposto aos condomínios, as construções são mais consolidadas. No mesmo lado, são colocadas tendas que aos poucos se consolidam.



Fonte: Acervo CiHabE - PROURB - UFRJ (2013).

Apenas um pequeno número de lojas projetadas pela construtora foi finalizado após a ocupação dos conjuntos, sendo que este número não atende as necessidades da população, como também a própria localização, situada numa das extremidades do complexo de condomínios. Todavia, mais do que isto, a questão do surgimento de estabelecimentos comerciais não está associada apenas à necessidade de consumo das famílias, mas também à de geração de renda. E, também, parte das atividades precisa ser desenvolvida na própria moradia, particularmente nos casos em que o trabalho doméstico é realizado paralelamente à atividade que gera recursos financeiros para a família. O cuidado de crianças, idosos e ou pessoas doentes se insere nessas situações⁴.

Figura 11: Usos comerciais surgidos no interior dos apartamentos.



Fonte: Acervo CiHabE - PROURB - UFRJ (2013).

⁴ Esta questão nos foi apontada há algum tempo, para outros contextos de produção habitacional, pela arquiteta Isabel Tostes.

No que diz respeito ao projeto arquitetônico, cabe ainda criticar a tipologia em blocos de apartamentos, uma vez que a área é periurbana e constituída basicamente de residências de 1 e 2 pavimentos. Esta é, por sinal, uma queixa dos moradores, que reclamam da falta de quintal, algo identificado tanto pelas respostas aos questionários, quanto pelas conversas realizadas sem roteiro prévio. Espontaneamente, vários deles manifestaram a indignação pela opção por blocos de apartamentos e não pela casa.

Tal como mostrado anteriormente, na reorganização dos blocos, para um desenho mais adequado para os conjuntos, tentamos realizar um estudo que comportasse um loteamento na mesma área ocupada. Não foi possível comportar as mais de 1700 unidades, considerando lotes entre 125 e 150m² e uma praça de 10 km². Especulamos sobre a possibilidade de criação de lotes mais estreitos para a perspectiva de construção de sobrados em fita. Entretanto, além de nossas projeções indicarem a insuficiência de número de lotes, o impacto urbanístico sobre a área também seria inadequado, o que nos fez abandonar o estudo. Vale lembrar que o sobrado é uma tipologia que dificulta ou inviabiliza o uso dos Portadores de Necessidades Especiais (PNE).

Voltando à configuração existente, ressaltamos as dificuldades impostas pela disposição dos blocos que, de modo geral, são bastante próximos uns dos outros e não configuram espaços de convivência. No processo de realização do projeto de readequação, uma dificuldade complementar foi decorrente do fato da terraplanagem ter ocorrido em função das faixas de terreno que delimitam cada condomínio. Apesar da área não apresentar expressivas variações de níveis, a planificação projetada optou por cortes radicais entre os vários lotes e mesmo no interior deles.

Figura 12: Desnível entre condomínios, dificultando a integração futura entre eles



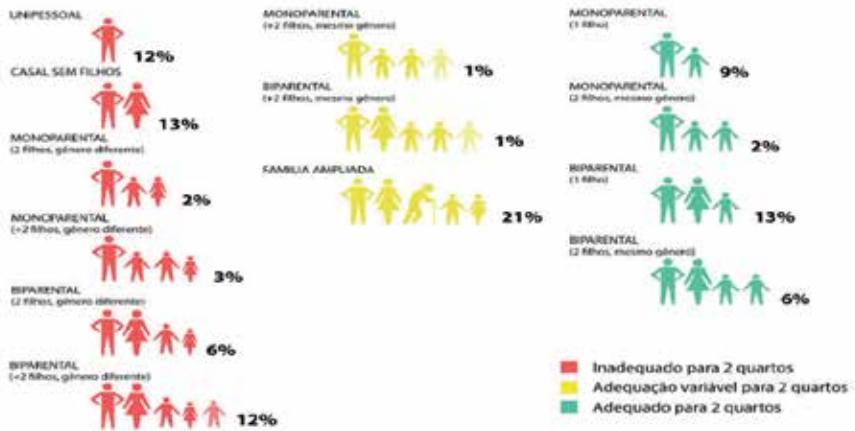
Fonte: Acervo CiHabE – PROURB – UFRJ (2013).

O último ponto a ser considerado é relativo à organização interna dos apartamentos. Já apontamos para o fato de que algumas famílias precisam desenvolver o trabalho remunerado em casa por razões diversas, mas principalmente pela necessidade de aliar atividades de reprodução com as de produção.

Junto a isso, os resultados da tabulação dos dados do questionário mostraram uma grande diversidade de composições familiares, confirmando a inadequação de um único tipo de arranjo interno: o de “2 quartos”. Acrescenta-se a isto o fato dos sistemas construtivos utilizados no PMCMV invariavelmente serem fechados, ou seja, eles não dialogam com outros sistemas. Porém, mais do que isto, não comportam alterações, o que significa que os moradores têm pouca flexibilidade para [re]organizar seus espaços de vida de acordo com suas necessidades⁵.

⁵ A percepção da dificuldade imposta pelo desenho urbano e pelo sistema construtivo nos levou a tecer as considerações desenvolvidas em Andrade, Demartini e Cruz (2014).

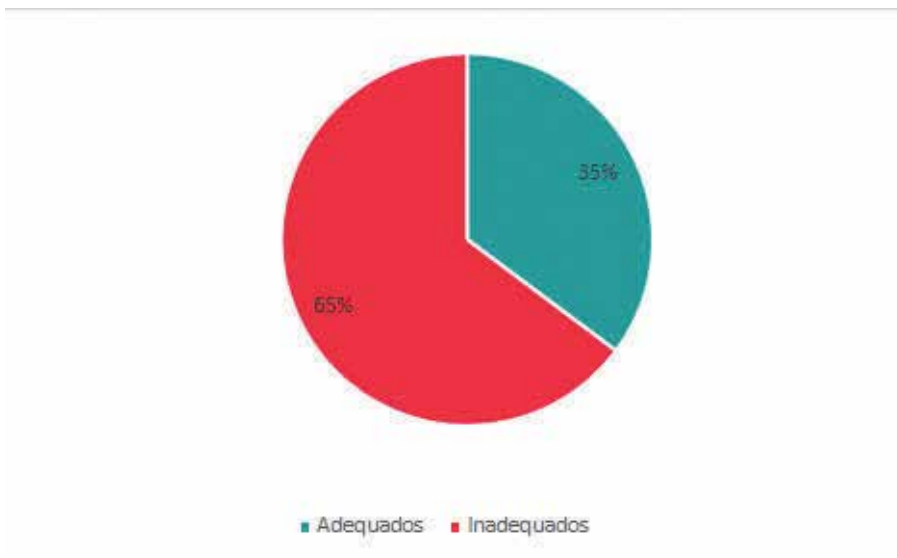
Figura 13: Diversidade de famílias dos seis condomínios situados na Estrada dos Palmares, em Santa Cruz, Zona Oeste do Rio de Janeiro (RJ)



Fonte: Acervo CiHabE - PROURB - UFRJ (2014).

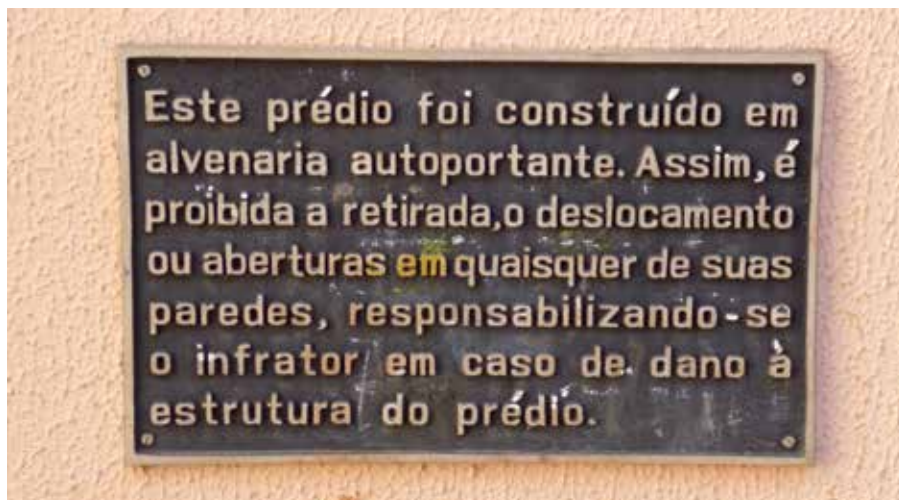
A imagem seguinte trabalha as imprecisões indicadas em amarelo na figura anterior e aponta um percentual de adequação e inadequação.

Figura 14: Gráfico do percentual de adequação das famílias



Fonte: Acervo CiHabE - PROURB - UFRJ (2014).

Figura 15: Indicação da inflexibilidade do sistema construtivo.



Fonte: Acervo CiHabE - PROURB - UFRJ (2013).

A especialização do lar em mero espaço de reprodução da vida social é adequada ao rendimento do capital produtivo por concentrar o trabalho na fábrica. Se versões desse modelo, com várias tipologias – 1, 2, 3e até mais quartos – já se mostraram não adequados para atender organizações de vidas domésticas que não a de casal com até dois filhos, do mesmo sexo, sua redução a uma única tipologia – 2 quartos – se mostra ainda mais inadequada.

O debate que desloca a questão do *déficit* para a questão das necessidades habitacionais, bastante discutida nas reuniões da Rede Cidade e Moradia, requer que a discussão seja ampliada também para a questão da propriedade. O direito à moradia não pode ser reduzido ao direito à propriedade individual – isto é, à casa própria⁶. Essa questão se apresenta como um grande entrave por não permitir que o sistema funcione para atender as necessidades de moradia. Vários fatores concorrem para isto, embora modalidades como a propriedade coletiva e a locação/arrendamento assinalem potencial para facilitar tal rearranjo. Não surpreende, portanto, que a “solução” físico-espacial dos empreendimentos do PMCMV tenha nascido condenada ao fracasso arquitetônico-urbanístico, a despeito das inúmeras críticas que já tenham sido realizadas a esse tipo de solução.

⁶ Um artigo elaborado por Mello (2013) desenvolve este tema.

Referências bibliográficas

ANGÉLIL, M.; HEHL, R. **Minha Casa, Nossa Cidade: innovating mass housing for social change in Brazil**. Berlin: Ruby Press, 2014.

ALEXANDER, C. **Uma Linguagem de Padrões**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2013 [1977].

ANDRADE, C.F. de. **Rio de Janeiro: Urbanismo em Tempos de Retração**. 2009. Tese (Doutorado em Urbanismo). PROURB/FAU/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

ANDRADE, L. da S. **Reverso de um Espetáculo Urbano: desafios e perspectivas para uma arquitetura habitacional popular**. Rio de Janeiro: Casa 8; PROURB, 2013.

ANDRADE, L. da S. [coord.]. Para além da Unidade Habitacional: pela moradia e pela cidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida. **Proposta de pesquisa apresentada e aprovada no Edital MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012**. Rio de Janeiro: PROURB/UFRJ, 2012.

ANDRADE, L. da S. “Habitação Social no Século XX: convergências e divergências entre as produções carioca e berlinense.” In: Denise Pinheiro Machado. (Org.). **Tipo e urbanismo: novas espacialidades no século XX**. 1 ed. Porto Alegre: Marca Visual, 2009. pp. 155-174.

ANDRADE, L. da S. **Espaço Público e Favela: uma Análise da Dimensão Pública dos Espaços Coletivos Não-edificados da Rocinha**. Tese (Doutorado em Geografia). 2002. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGG/UFRJ, 2002.

ANDRADE, L. da S.; DEMARTINI, J. e CRUZ, R. A banalidade do mal na arquitetura: desafios de projetos do Programa Minha Casa, Minha Vida. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n.17, p. 52-61, jun., 2014.

ANDRADE, L. da S. e LEITÃO, G. E. de A. “Transformação na Paisagem Urbana: favelização de conjuntos habitacionais”. In: SILVA, R. C. M. da. **A Cidade pelo Avesso: Desafios do Urbanismo Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley/PROURB-UFRJ, 2006. pp. 113-132.

CANNIFFE, E. **Urban Ethic: design in the contemporary city**. New York: Routledge, 2006.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. (Coords.) Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais. **Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ, 2015.

CERTEAU, M. de. **A Invenção do Cotidiano**. Petrópolis, Vozes: 2008 [1980].

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil Platôs**. São Paulo: Editora 34, 1995 [1980].

GAUSA, M. **Total housing**: alternatives to urban sprawl. Barcelona – New York: ACTAR Publishers, 2010.

GEHL, J. **Cidades para as Pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013 [2010].

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS-RJ)**. Rio de Janeiro: Secretaria Estadual de Habitação/ Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

HABRAKEN, J. **The Structure of the Ordinary**: form and control in the built environment. Cambridge/Massachusetts and London: MIT Press, 2000 [1998].

HARDT, M.; NEGRI, A. **Common Wealth**: el proyecto de una revolución del común. Madrid, Akal: 2011 [2009].

HARVEY, D. **Spaces of Hope**. Berkeley: University of California Press, 2000.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980 [1973].

JACOBS, J. **Vida e morte nas grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1961].

JACQUES, P. B. **Estética da Ginga**: A arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001.

LYNCH, K. **Good City Form**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1981.

PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCOSSIA, L. da. **Pistas do Método da Cartografia**: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade. Porto Alegre: Sulina, 2010.

SANTOS, C. N. F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense; São Paulo: Ed. Projeto, 1988.

SANTOS, C. N. F. dos. **Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SANTOS, C. N. F. dos. “Como e quando pode um arquiteto virar antropólogo?”. In: VELHO, G. (org). **O Desafio da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980. pp. 37-57.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo**: Globalização e Meio Técnico Científico Informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SENNETT, R. **O Declínio do Homem Público**. São Paulo: Companhia da Letras, 1998 [1977].

SHIMBO, L. **Habitação social, Habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). 2010. São Carlos: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/USP, 2010.

SOJA, E. W. **Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions**. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

TOPALOV, C. “Da Questão Social aos Problemas Urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX”. In: RIBEIRO, L.C. de Q; PECHMAN, Robert M. **Cidade, Povo e Nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. pp. 23-51.

TOWERS, G. **An introduction to Urban housing Design: at home in the city**. Oxford: Architectural Press, 2005.

VALLADARES, L. do P.; MEDEIROS, L. **Pensando as Favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003

CAPÍTULO 8

Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Denise Morado Nascimento; Heloisa Soares de Moura Costa; Jupira Gomes de Mendonça; Marcela Silviano Brandão Lopes; Rosamônica da Fonseca Lamounier; Thais Mariano Nassif Salomão; André Costa Braga Soares
(Práxis – EA – UFMG)

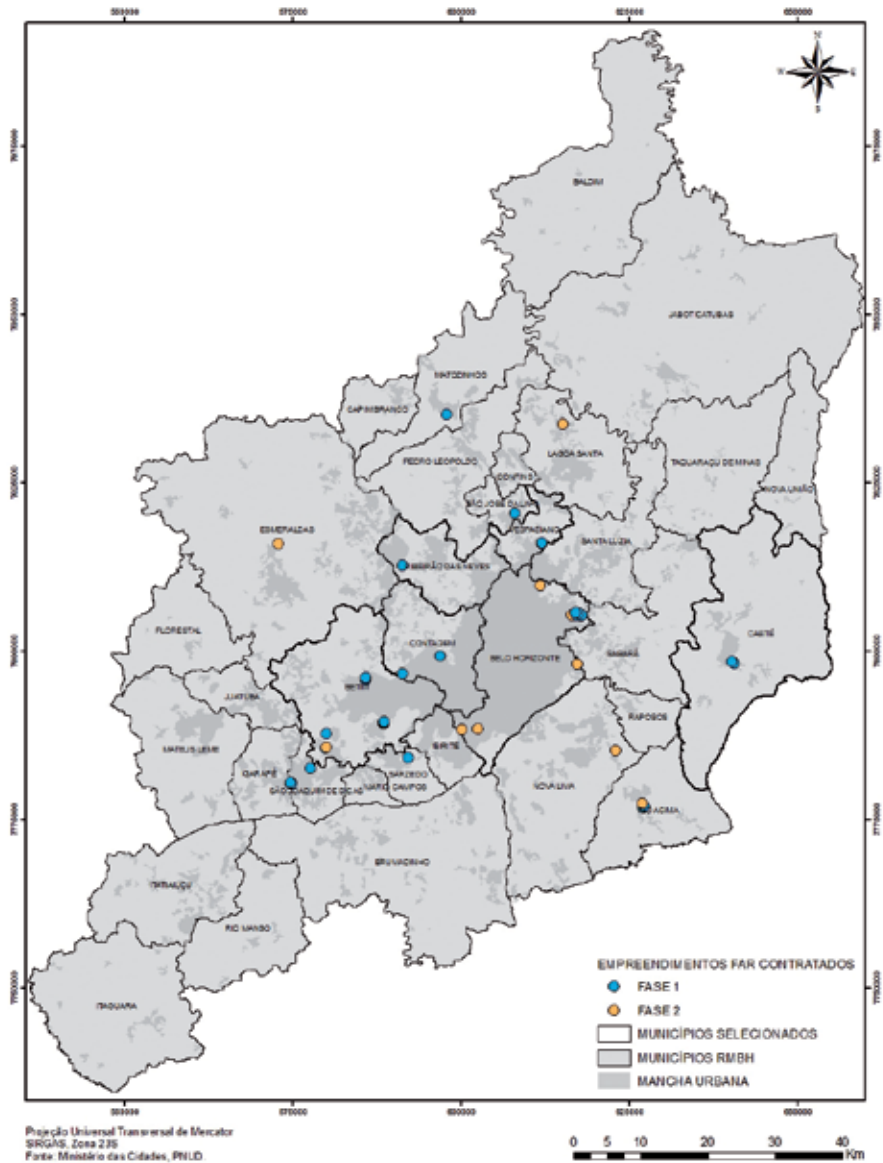
O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belo Horizonte

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) possui uma população total de quase cinco milhões de habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2010. Como a maioria das regiões metropolitanas brasileiras, tem apresentado queda nas taxas de crescimento demográfico desde a década de 1970, com a inversão no crescimento da capital em relação aos municípios periféricos – nesses as taxas se mantêm altas (ainda que em queda), enquanto naquela vem sendo cada vez menor. Entre os municípios que mais crescem estão aqueles na vizinhança imediata de Belo Horizonte, embora nas últimas décadas municípios mais distantes tenham apresentado taxas também altas. A estrutura socioespacial apresenta-se ainda formatada no padrão centro-periférico, ainda que venha se tornando mais fragmentada. Alguns aspectos caracterizam essa estrutura nas últimas décadas: a) permanente concentração das elites na chamada zona sul da capital e em sua expansão na direção sul; b) contínuo espraiamento dos grupos médios pelos espaços pericentrais de Belo Horizonte; c) consolidação da mescla de grupos médios com operários nos espaços do chamado eixo industrial da RMBH; d) consolidação dos espaços populares na periferia imediatamente a norte de Belo Horizonte (MENDONÇA, 2008).

A dinâmica imobiliária está diretamente associada à estrutura descrita acima e apresenta-se, a partir dos anos 2000, no contexto de dois processos principais. Em primeiro lugar, um conjunto de importantes investimentos públicos na região norte resultou na atração de novos empreendimentos imobiliários privados e gerou grande valorização especulativa no preço da terra. Destacam-se: a via expressa que liga Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, conhecida como Linha Verde; a implantação do Aeroporto Industrial de Confins; a nova sede administrativa do Governo do Estado (Cidade Administrativa - CAMG), na divisa entre Belo Horizonte, Vespasiano e Santa Luzia; o Parque Tecnológico situado no Campus da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na Pampulha e o projeto do Polo de Microeletrônica no Município de Vespasiano. Em segundo lugar, a conjuntura favorável à intensificação de empreendimentos imobiliários produziu um boom, que se caracterizou pela expansão territorial, incorporação de novos segmentos de mercado e disseminação da tipologia apartamento em municípios antes caracterizados pela moradia do tipo casa, além de empreendimentos habitacionais fechados com tipologias de casas geminadas e individuais prontas. Destacamos, ainda, o aumento significativo do crédito imobiliário, em especial com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2009.

Para o desenvolvimento da análise do PMCMV na RMBH, modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), adotamos como recorte geográfico cinco municípios da RMBH, além da capital Belo Horizonte: Betim, Caeté, Contagem, Ribeirão das Neves e Vespasiano.

Figura 1: Empreendimentos contratados FAR (Fase 1 e 2) na RMBH



Fonte: Praxis, EA-UFMG (2014).

Esses municípios, além de apresentarem, até dezembro de 2012, os números mais expressivos em relação à produção habitacional do PMCMV/FAR, são também representativos da dinâmica metropolitana: Betim apresenta forte dinâmica industrial, com altas taxas de

crescimento populacional até o ano de 2000; Contagem representa o município com os primeiros processos de conurbação, a oeste de Belo Horizonte, a partir da instalação da Cidade Industrial; Ribeirão das Neves representa o processo de expansão periférica, precária e de grande dinamismo demográfico; Vespasiano, no vetor norte da RMBH, juntamente com Ribeirão das Neves, constitui a tradicional periferia, caracterizada pela concentração de assentamentos precários. A seleção de Caeté trará uma espécie de contraponto, tanto devido às dimensões do município em termos populacionais, bastante reduzidas em comparação aos demais selecionados, quanto ao seu baixo grau de integração com a dinâmica metropolitana.

Os eixos de análise acordados com a Rede Cidade e Moradia permitiram a complementação temática e territorial e a ampliação do debate nacional sobre o PMCMV frente aos resultados da pesquisa *Programa Minha Casa Minha Vida: estudos avaliativos na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Neste artigo, são apresentados resultados condensados, cujos objetivos estão dispostos por eixo de análise¹:

- a) Eixo 1 – Agentes e Operações do Programa Minha Casa Minha Vida – compreender o funcionamento do Programa através da atuação de seus agentes, as implicações das legislações que regulamentam o PMCMV e a relação com os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS);
- b) Eixo 2 – Demanda habitacional e a oferta do Programa – demonstrar o forte contraponto entre a rígida lógica produtiva/racional determinada pelo programa e a realidade social dos empreendimentos do universo FAR;
- c) Eixo 3 – Desenho, Projeto e Produção do Programa Minha Casa Minha Vida – apresentar a leitura realizada do projeto, da construção e do uso dos empreendimentos e das unidades;
- d) Eixo 4 – Inserção Urbana e Segregação Socioespacial – apresentar o quadro geral da dinâmica metropolitana, as questões relativas aos aspectos urbanísticos e sociais da configuração em condomínio e o papel dos empreendimentos em relação aos processos de expansão de fronteiras urbanas.

¹ Para Relatório completo da pesquisa, ver Site: http://www.arq.ufmg.br/praxis/7_MCMV/index.html

Modalidade FAR

A modalidade FAR se diferencia legalmente das demais pela aplicação restrita às regiões metropolitanas determinadas em lei e/ou aos municípios com mais de 50 mil habitantes e, especialmente, por se tratar da modalidade com maior contrapartida pública, direcionada às famílias na chamada Faixa 1, determinada por um limite de renda familiar mensal de 0 (zero) até 3 (três) salários mínimos, equivalente a R\$1.395,00, em 2009. Com o lançamento da Fase 2, em 2011, o Programa passa a adotar valores fixos em Reais para a demarcação das faixas de renda, abandonando a indexação ao salário mínimo. A Faixa 1 passa então a ser definida pelas famílias que possuem renda mensal de 0 (zero) até R\$1.600,00 (equivalente a pouco menos de 3 salários mínimos, em 2011). A decisão pela definição das faixas de renda em valores fixos em Reais pode ter sido motivada por dificuldades no cadastramento das famílias com um limite de renda cambiante e reajustes anuais do salário mínimo².

Cabe ressaltar que uma consequência direta da fixação do corte das faixas de renda tem sido a exclusão, ao longo do tempo, de uma parcela da população até então contemplada pela modalidade FAR³. Por outro lado, há problemas no atendimento às famílias com renda mensal a partir de zero, agravados pela lógica do financiamento de um bem de propriedade privada (produto). Os beneficiários pagam parcelas de no máximo 5% de sua renda mensal ou no mínimo R\$25,00 (até 2011, os valores eram de no máximo 10% da renda mensal ou no mínimo R\$50,00).

Segundo a Professora Silvia Schor (*apud* MARICATO, 2009), essa exigência mantém efetivamente excluídas do programa grande parte das famílias com renda abaixo de R\$600,00, já comprometidas com pagamentos de transporte, água, gás, energia e alimentação, além também da população moradora de rua. Segundo resultados das entrevistas realizadas com 200 moradores dos dois empreendimentos analisados (Residencial Alterosas, em Ribeirão das Neves, e Parque das Palmeiras II, em Betim), a renda familiar média de até 1 SM representa de 36 a 42% das famílias.

² Valores nominais do salário mínimo: 2009 – R\$465,00; 2010 – R\$510,00; 2011 – R\$545,00; 2012 – R\$622,00; 2013 – R\$678,00; 2014 – R\$724,00; 2015 – R\$788,00.

³ Em março de 2015, o governo federal anunciou a criação de uma nova faixa intermediária de renda para a terceira etapa do PMCMV, projeto que será encaminhado ao Congresso Nacional. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/governo-e-setor-da-construcao-civil-aprimoram-mcmv-para-ampliar-atendimento-a-baixa-renda/>

[EIXO 1] Agentes e Operações do Programa Minha Casa Minha Vida

Agentes e atribuições

A operacionalização do PMCMV pode ser descrita através da interação entre cinco grandes agentes: (1) Ministério das Cidades (MCidades), representante do poder público na escala federal; (2) governos estaduais e/ou municipais bem como outros órgãos representantes do poder público na escala local; (3) Caixa Econômica Federal (CAIXA), instituição financeira que funciona como companhia pública do Governo Federal, mas que possui autonomia administrativa, assim como as demais instituições financeiras introduzidas no programa a partir de 2011; (4) construtoras e incorporadoras, representantes do setor privado; e (5) beneficiários.

A partir de 2010, as entidades públicas municipais e estaduais assumem responsabilidades: promover ações facilitadoras, aprovar e viabilizar projetos, aportar recursos financeiros, bens ou serviços, selecionar beneficiários finais e realizar a guarda dos imóveis até sua entrega aos beneficiários. Em 2011, surgem novas atribuições ao conjunto desses agentes: a obrigatoriedade de elaboração de um documento denominado *Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos Urbanos*, a ser avaliado como uma das exigências para aprovação de projetos; e a responsabilidade de execução do Trabalho Técnico Social (TTS) junto aos beneficiários, atribuição transferida diretamente da CAIXA para os empreendedores e obrigatoria na modalidade FAR.

Críticas importantes ao TTS (Pré-Morar e Pós-Morar) podem ser feitas. Ainda que o acompanhamento social tenha sido transferido às instituições públicas locais a partir de janeiro de 2014, demonstrando maior coerência para com os propósitos do TTS, municípios menores, com pequeno corpo administrativo ou menor disponibilidade de recursos, configuração recorrente na RMBH, devem enfrentar dificuldades para cumprir a expectativa de um TTS sólido. Em 2009, o valor destinado à execução do TTS era de 0,5% do valor de aquisição da unidade; em 2011, aumenta para 2%. Entretanto, representantes de empresas que realizaram o TTS afirmaram que o problema enfrentado à época não era exatamente com o valor destinado, mas com o tempo destinado para o trabalho – três meses para o Pré-Morar

(anterior à conclusão das obras) e seis meses para o Pós-Morar (após conclusão das obras)⁴. De acordo com a representante da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)⁵, os empreendimentos contratados após o lançamento da Fase 2 na capital estariam recebendo assistência Pós-Morar pelo período de um ano. Ainda assim, segundo a URBEL, esse período é curto e insuficiente para que os condomínios adquiram, por exemplo, autonomia administrativa.

A partir de 2012, efetiva-se a possibilidade de indicação de empreendimentos ou de terrenos necessários à produção de unidades habitacionais – o “chamamento público” – a ser feito por prefeituras, Distrito Federal e estados, até então, indicação feita exclusivamente pelas construtoras. Inicialmente, o chamamento público parece adequado no sentido de permitir que entes públicos locais decidam sobre a localização das novas unidades habitacionais a partir de suas demandas, planos locais e legislações vigentes. Trata-se, no entanto, de uma estratégia frágil, na medida em que facilita ainda mais a participação das construtoras, agora *associadas* ao Estado em torno da “viabilização” do projeto como interesse mútuo.

Em entrevistas com representantes da CAIXA e das Prefeituras, particularmente em Belo Horizonte, atestamos que as atribuições dos agentes responsáveis pela operacionalização do PMCMV se confundem. As etapas sequenciais do Programa não são definidas de forma clara, marcadas pela presença e pela ausência intermitentes de seus agentes ao longo do tempo. Além disso, os movimentos sociais e a população beneficiária do Programa não comparecem como participantes efetivos ao longo do processo. Vale apontar que os moradores entrevistados em todos os empreendimentos visitados da RMBH vinculam o PMCMV às Prefeituras e à CAIXA, mas jamais ao MCidades.

Seleção de beneficiários: critérios federais

A seleção de famílias ancorada essencialmente pelo limite de renda mensal provoca algumas distorções no processo. As uniões conjugais formalizadas – casamentos –, por exemplo, passam a ser

⁴ CASTANHEIRA, Denise A. A. Franco. Sócia da empresa Ampliar Consultoria e Planejamento LTDA. *Entrevista concedida à equipe do PRAXIS*. Belo Horizonte, 18/02/2014. SANTOS, Marilda Nunes dos. Sócia da empresa ASP Assessoria Social e Pesquisa. *Entrevista concedida à equipe do PRAXIS*. Belo Horizonte, 10/02/2014.

⁵ URBEL é a empresa vinculada à Prefeitura de Belo Horizonte, criada em 1993, responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação Popular.

evitadas, pois configuram aumento na renda a ser declarada no momento do cadastro, o que poderia representar a exclusão do beneficiário na modalidade FAR. Outras distorções estão relacionadas aos estratos priorizados no processo de seleção: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido removidas, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias com portadores de deficiências. As prioridades, ainda que necessárias, carregam em si fortes estigmas alicerçados pela visão de que os condomínios do PMCMV são lugares de “pobres”, “favelados”, “velhos”, “deficientes” e “mulheres solteiras”. Tais estigmas compõem na vivência do espaço externo (do restante da cidade em relação aos conjuntos) e do espaço interno (entre os próprios moradores) em todos os empreendimentos visitados na RMBH.

Segundo a legislação federal, as famílias devem ser selecionadas, se enquadrando no maior número de critérios nacionais, a serem atendidas por meio de sorteio. Além disso, exige-se que 3% das unidades sejam reservadas para idosos e outros 3% reservadas para deficientes. Na prática, esse processo se mostrou bastante confuso, nada transparente e, especialmente, impróprio para o atendimento de uma população com alta vulnerabilidade social que, na prática, não compreende o processo. Os beneficiários se registram no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) – processado pela CAIXA –, inserindo-se em uma “fila” de entrega de unidades habitacionais.

A partir da Fase 2, o PMCMV altera os critérios de seleção de beneficiários municipais, podendo ser determinados pelas regiões metropolitanas em acordo entre os municípios. No entanto, a efetivação de um cadastro integrado na RMBH parece remota. Segundo a Secretaria de Governo da PBH, “a política habitacional do município ainda não está sendo tratada sob esta ótica de integração” (MIRANDA, CÂMARA, 2013).

Seleção de beneficiários: critérios municipais

Entre os seis municípios estudados na RMBH, Vespasiano e Ribeirão das Neves não definiram critérios adicionais ou não tiveram suas decisões publicizadas. Apenas Belo Horizonte definiu o número máximo de três critérios. Betim, Contagem e Caeté determinaram de quatro a até doze critérios, em geral, redundantes e/ou conflitantes em relação aos federais.

O único critério – obrigatório e eliminatório – de seleção de beneficiários comum a esses municípios é a obrigatoriedade de residência no município por um determinado número de anos, sendo variável: 3 anos em Contagem e em Betim; 2 anos em Belo Horizonte; e 5 anos em Caeté. Esse critério tem gerado conflitos, pois em vários casos impede o cadastro do morador que tem origem e trabalho em outro município, mas que foi obrigado a abandoná-lo justamente por falta de condições financeiras de ali permanecer.

O município de Belo Horizonte se destaca por ser o único entre os estudados que estabelece critérios relacionados aos movimentos sociais, alterados em 2013, priorizando “famílias participantes dos núcleos/entidades de moradia devidamente cadastrados na Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL e residentes em Belo Horizonte há, no mínimo, dois anos”; “famílias indicadas pelas entidades de moradia para atendimento aos benefícios conquistados por meio dos Fóruns do Orçamento Participativo da Habitação”; e “famílias indicadas pelos núcleos/entidades de moradias cadastrados na URBEL, que moram de favor ou de aluguel e que estejam registradas há mais de três anos no núcleo/entidade”⁶. No entanto, cabe destacar que em Belo Horizonte o enfrentamento dos movimentos sociais em oposição ao PMCMV e suas regras é cenário importante, desvelado pelos constantes protestos contra remoções e reintegrações de posse em ocupações urbanas, em especial na atual administração de Belo Horizonte (2009-2016).

Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

Informações extraídas dos seis PLHIS evidenciam propostas diversificadas para os municípios: a recuperação de imóveis em áreas deterioradas para fins de interesse social, a demarcação de áreas potenciais para uso como habitação de interesse social, a aplicação de instrumentos urbanísticos, o crédito para construção em terreno de propriedade do morador, a formação de banco de terras, intervenções na especulação imobiliária, a assistência técnica gratuita, entre outras. No entanto, essas propostas não ganharam relevância política e prática frente ao PMCMV. A demarcação no território de áreas reservadas para habitação de interesse social (indicadas pelos PLHIS em Belo

⁶ Legislação do município de Belo Horizonte: resolução nº XXVII, alterada pela resolução nº XXXII, do Conselho Municipal de Habitação.

Horizonte, Contagem, Ribeirão das Neves e Vespasiano) tampouco tem garantido que o PMCMV ali se efetive. De fato, entre os seis municípios analisados, até dezembro de 2012, apenas um empreendimento FAR contratado pelo PMCMV, Residencial Amazonas em Belo Horizonte, com um total de 220 unidades habitacionais, está localizado em área apontada como ZEIS 2⁷.

O PMCMV, aplicado também em parceria com outras ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tem acolhido população de áreas de risco e de áreas removidas por, principalmente, obras viárias. Nesse sentido, o PMCMV alimenta e, em certa medida, facilita ações de remoção, em oposição a ações de urbanização e de regularização, sob o argumento de técnicos das prefeituras de que essas são de execução mais complexa e que não contam com a mesma abundância de recursos federais.

A assistência técnica gratuita está proposta em Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem. Apesar de se tratar de um direito assegurado por legislação federal (Lei N^o 11.888/2008), não há disponibilidade de recursos, e tampouco as prefeituras têm agido de forma a incentivar parcerias com organizações, entidades e instituições de ensino de arquitetura, engenharia e direito, muitas delas historicamente envolvidas com assessoria e/ou projetos de extensão. O fortalecimento da organização de entidades comunitárias e movimentos pela moradia, apontado como diretriz pelo PLHIS do município de Belo Horizonte, por exemplo, na prática tem se traduzido apenas como critério de priorização de beneficiários.

Em relação às estratégias de planejamento e gestão, também são muitas as ações propostas pelos PLHIS, por um lado, configurando-se como básicas e necessárias, mas, por outro lado, evidenciando as fragilidades estruturais ainda existentes em certos municípios: criação de órgão gestor da política de habitação; instrumentalização da administração municipal de pessoal e equipamentos; e criação de sistema informatizado de informações e de diretrizes legais. Cabe destacar ainda que os municípios de Vespasiano e Belo Horizonte propõem o desenvolvimento de uma “política de cadastramento”, necessária à

⁷ As ZEIS 2 seriam alteradas para AEIS segundo proposta aprovada na Conferência Municipal de Política Urbana, em 2014, podendo tratar-se de: AEIS 1 (regiões destinadas a regularização fundiária e legalização do tecido urbano, composta por loteamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda) ou AEIS 2 (regiões destinadas a produção de novas moradias compostas de áreas vazias e edificações existentes subutilizadas ou não utilizadas).

operacionalização do PMCMV, como uma estratégia prioritária de planejamento e de gestão em seu PLHIS; e que apenas o município de Betim aponta o TTS, exigido pelo PMCMV, como uma ação de apoio prioritária em seu PLHIS.

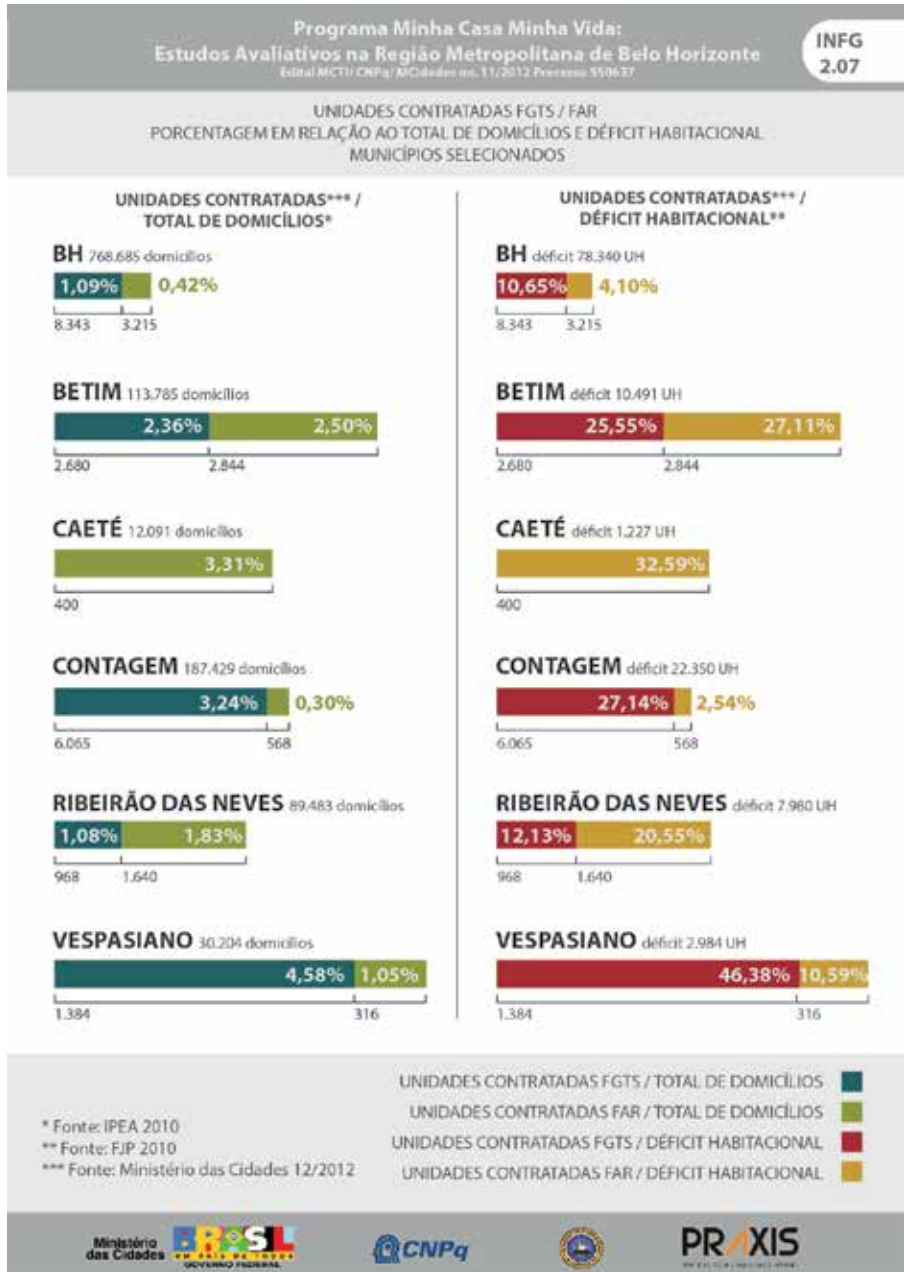
[Eixo 2] Demanda habitacional e a oferta do Programa

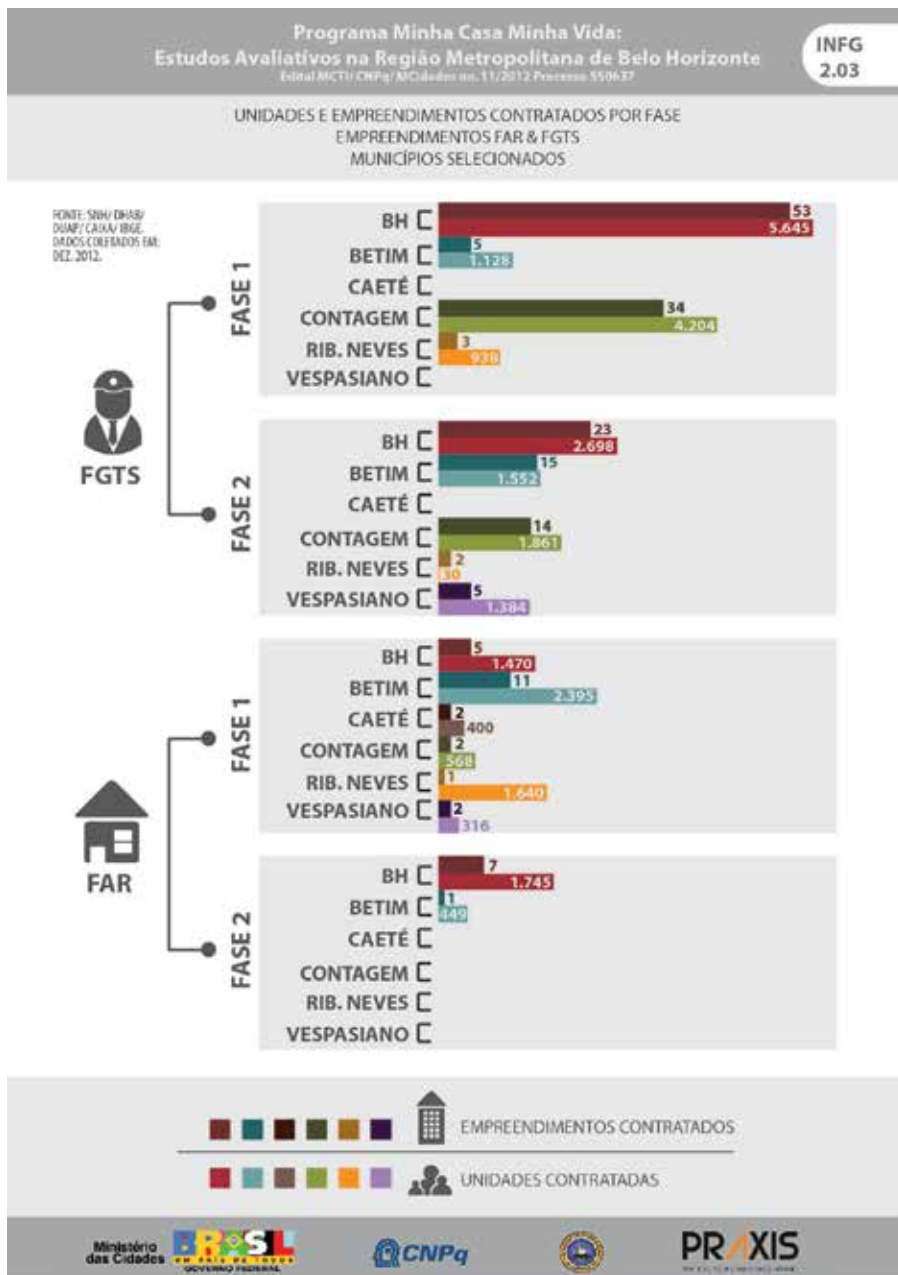
A produção do PMCMV/FAR e o déficit habitacional na RMBH

Segundo dados disponibilizados pelo MCidades, até dezembro de 2012 foram contratadas 32.539 unidades habitacionais (Fase 1 e 2) em 185 empreendimentos na RMBH. Deste total 34,44%, voltadas para a Faixa 1 (FAR), totalizando 11.207 unidades em 15 municípios. Essa proporção de unidades direcionadas para a Faixa 1 alcança um percentual muito pequeno em relação ao atual déficit habitacional estimado para a RMBH, que totaliza 115.045 moradias (FJP, 2014)⁸.

⁸ Deste total, 2.538 correspondem a habitação precária, 41.450 correspondem a coabitação familiar, 63.443 são decorrentes de ônus excessivo com aluguel e 7.614 de adensamento excessivo.

Figura 2a/b: Unidades contratadas FGTS/FAR (Porcentagem em relação ao total de domicílios e déficit habitacional – municípios selecionados) e Unidades contratadas FGTS/FAR por município





Fonte: Praxis, EA-UFGM (2014).

Considerando que 86% do déficit está concentrado em famílias com renda média mensal de até 3 salários mínimos, percentual calculado para Minas Gerais em 2000 (FJP, 2005), podemos estimar que o déficit correspondente ao PMCMV/FAR é de aproximadamente 99 mil moradias na RMBH. A produção contratada por meio do Programa, até dezembro de 2012, supriu pouco mais de 10% desse déficit. Ainda que esses números possam se transformar, em razão dos novos contratos e das unidades entregues do PMCMV em 2013-2014, parece claro que a produção FAR na RMBH precisa ser extremamente mais significativa se o objetivo é reduzir numericamente o déficit habitacional. Atualmente, o déficit habitacional estimado pelo PLHIS/BH (2010, p.244) está em torno de 72.000 unidades, sendo que as necessidades habitacionais estimadas para 2030 somam 285.764 domicílios. De acordo com dados da URBEL, 2.685 unidades foram entregues pelo PMCMV/Faixa 1 em Belo Horizonte até o presente momento (sendo 1.470 unidades entregues em agosto de 2013)⁹.

O debate sobre o déficit habitacional torna-se relevante em três aspectos (MORADO NASCIMENTO, 2014). Primeiro, em razão de historicamente ter sido apenas quantitativamente elucidado, transformando a habitação social em um *problema* expresso em números e sempre acompanhado da perspectiva de uma *solução* igualmente expressa em números. O aumento do estoque de unidades novas a serem construídas, como proposto pelo PMCMV, tem sido exposto como solução definitiva à crise habitacional. Entretanto, essa perspectiva desconsidera que no país existe um estoque de 6.052.161 domicílios vagos; na RMBH, são 146.795 domicílios (FJP, 2010). Em segundo lugar, a taxa de vacância é parte da dinâmica do mercado imobiliário, essencialmente nas metrópoles mais ricas. Os números revelam não só a má distribuição das moradias, em razão da atuação dos agentes do mercado privado, mas, também, o baixo poder aquisitivo dos pobres no acesso ao estoque habitacional existente. Os bairros populares valorizaram-se mais intensamente, reduzindo com maior intensidade a oferta para a população de baixa renda na proximidade das centralidades. O programa Vila Viva, realizado pela URBEL em vilas e favelas de Belo Horizonte, igualmente contribui para a valorização imobiliária dos imóveis¹⁰.

⁹ Dados disponíveis em: <http://portalpbh.pbh.gov.br>

¹⁰ O Vila Viva engloba obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema

Terceiro, o déficit habitacional se considerado argumento primeiro para a elaboração das políticas habitacionais, sempre apoiadas apenas na justificativa do crescimento populacional, oculta o entendimento de que a moradia é elemento estruturante da cidade, ao mesmo tempo em que é estruturada pela cidade, necessariamente imersa em seus dinâmicos processos sociais e políticos e continuamente transformada como plataforma das atividades econômicas. Ou seja, o déficit habitacional não serve se entendido como número congelado a ser superado; ao contrário, é resultado da nossa formação socioeconômica (MORADO NASCIMENTO, 2014).

Os reassentados

As grandes obras de mobilidade urbana na RMBH alertam para a “desinformação em relação aos processos de remoções”, revelando-se como “condição a alimentar a violação do direito à moradia, e, ao fim, a violação aos direitos humanos” (MORADO NASCIMENTO, 2014, p. 112). Apesar da impossibilidade de se identificar com precisão para onde vai a população reassentada, as regras do processo de seleção permitem inferir que o destino dessas pessoas sejam os empreendimentos produzidos pelo Programa na medida em que o processo de seleção é dispensado no caso de intervenções vinculadas ao PAC (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011-2).

Portanto, a dispensa de processo de seleção parece reforçar o processo de crescimento nacional, legitimando ou minimizando a resistência à remoção. É importante ressaltar que ao grupo de reassentados devido a obras viárias soma-se a população removida de áreas de risco nos empreendimentos do PMCMV/FAR. Ao compararmos a situação social dos reassentados com os sorteados, confirma-se a existência de um estigma internalizado pelo preconceito para com a população provinda de assentamentos informais. “Os moradores que trouxeram a favela para dentro do conjunto”; essa é a percepção dos sorteados sobre seus vizinhos reassentados, taxados de “favelados” e responsabilizados por diferentes mazelas encontradas nos empreendimentos.

viário, urbanização de bicos, implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer. Mais informações: <http://portalpbh.pbh.gov.br/>

[Eixo 3] Desenho, Projeto e Produção do Programa Minha Casa Minha Vida

Reposicionamos a tríade desenho, projeto e produção a partir de dois pontos de vista, caracterizados temporalmente. O primeiro ponto de vista consiste na ação do PMCMV que carrega, *a priori*, instrumentos (leis, cartilhas, manuais e modelos-padrão de projetos) e mecanismos próprios, envolvendo diversos agentes e instituições com distintas responsabilidades e atribuições. Os empreendimentos são vistos como o espaço projetado, precisamente desenhado para o atendimento às normativas e a uma composição familiar média e padrão (pai, mãe e dois filhos). O segundo ponto de vista, *a posteriori*, estende a tríade desenho, projeto, construção ao uso, considerando a produção do espaço como uma somatória dessas quatro etapas na medida em que inclui a ação dos moradores via apropriação dos espaços – seja pela adesão, pela adaptação ou pela subversão.

Para a construção metodológica da análise dos espaços em duas escalas distintas – empreendimento e unidade habitacional –, partimos da estrutura conceitual de Manuel Gausa (2010) calcada por estratégias de projeto e de critérios de avaliação de edifícios produzidos na arquitetura contemporânea, evidenciando categorias de análise a partir tanto das apropriações feitas pelos moradores quanto das maneiras como são interpretadas e equacionadas pelos técnicos e profissionais durante o processo de tomada de decisões sobre os empreendimentos (desde a escolha do terreno até a elaboração dos projetos e planilhas orçamentárias). Neste artigo, apresentamos os resultados condensados da análise.

Variedade Empreendimento e Unidade (complexidade espacial da implantação do empreendimento ou da unidade)

A tipologia da unidade habitacional é única: apartamentos de dois quartos com 39 a 44m², distribuídos em dois por andar e organizados em edifícios de 4 ou 5 pavimentos em formato “H” ou “em fita”, assentados em platôs artificiais (de forma escalonada quando o terreno é mais íngreme). Segundo as construtoras, cabe ao arquiteto solucionar a implantação do empreendimento no terreno mas a partir da tipologia pré-definida, objetivando o maior número possível de unidades¹¹.

¹¹ Outras atribuições dos arquitetos, segundo as construtoras, são: definir a pintura

Calcados pelas regras “para a equação econômica da empresa fechar”, “senão a conta não fecha”, “a gente faz o que a lei manda”, as construtoras definem os projetos sem qualquer variação ou complexidade espacial dos edifícios e de sua implantação que, ao contrário, poderiam responder à multiplicidade socioespacial. Tal raciocínio demonstra também a desconsideração com condicionantes físico-ambientais locais (insolação, ventilação e características topográficas e geológicas), replicando contínua e irrefletidamente o uso de um mesmo projeto para condições de lugar distintas. Não há também nenhuma proposição de justaposição das unidades habitacionais que poderia conformar outros modelos (casa individual, casas justapostas/geminadas, casas bplex, sobrados, blocos maiores, áreas livres, pilotis, etc).

Os espaços de uso comum se restringem a uma quadra esportiva, nem sempre adequadamente localizada, desrespeitando inclusive sua orientação solar, um parquinho com brinquedos não atraentes, e um centro comunitário pouco ou mal utilizado pela fraca infraestrutura oferecida e pelas regras impostas pelo síndico, maximizando as dificuldades de se viver em condomínio. Os espaços residuais, consequentes desse raciocínio de projeto genérico, são preenchidos por vagas de estacionamentos e equipamentos nomeados “para lazer”.

A tipologia única do PMCMV partiu do padrão médio de família brasileira, descrita em número (quatro membros) e em composição (pai, mãe e dois filhos), instituído pelo IBGE e acatado pelo PMCMV, que não condiz com a realidade das diversas necessidades habitacionais (tamanho e uso dos espaços) de grupos distintos (tipo e número de moradores)¹². Assim, não há nenhuma variedade ou complexidade na unidade habitacional. A adoção de parede de alvenaria em blocos de concreto autoportante, juntamente com a desinformação e/ou a investigação sobre outras soluções de projeto, impedem o uso de tipologias flexíveis, adaptáveis e/ou ampliáveis para as unidades habitacionais¹³.

A CAIXA afirma que não tem responsabilidade sobre os projetos e que não tem modelo padrão, ainda que defina medidas mínimas

para as fachadas e cuidar do processo de aprovação do projeto junto à prefeitura.

¹² O empreendimento Palmeiras II, em Betim, abriga 25 tipos de composições familiares diferentes. Desse total, 88% da amostragem não se encaixam no padrão IBGE – pai, mãe e dois filhos. Já o Alterosas, em Ribeirão das Neves apresenta 29 estruturas familiares, em que 90% das famílias fogem do padrão IBGE.

¹³ As construtoras definitivamente tendem a empregar a parede-concreto moldada *in loco* como sistema construtivo padrão para o PMCMV/FAR.

dos espaços por meio de layouts mínimos para cada cômodo, por meio de cartilha, e área mínima de cada unidade (tais medidas são referendadas pelo MCidades). As construtoras apresentam o projeto arquitetônico e urbanístico pronto, viável operacional e economicamente para as mesmas, próprio da lógica produtiva empresarial, não cabendo à CAIXA ou às prefeituras interferirem na sua elaboração.

Por outro lado, as construtoras consideram que um apartamento bem acabado e salubre, se comparado com as moradias anteriores dos moradores, justifica o não atendimento a quaisquer outras necessidades habitacionais (por exemplo, quintal e terceiro quarto). Além disso, o discurso “de fazer o que a lei manda”, sob a ótica de todas as construtoras como cumpridoras do seu dever, e que converge com o discurso da CAIXA, “eles fazem o mínimo que a gente pede”, institucionalizam o padrão PMCMV. Não há determinação de uma tipologia única de modo direto, mas, indiretamente, todas as regras e exigências, tendo de ser cumpridas pela iniciativa privada que preza pelo maior lucro, padronizam espacial e construtivamente um produto nacional.

Densidade Empreendimento (porte e ocupação) e Densidade Unidade (relação de moradores por m² construído)

Para alguns municípios, como em Belo Horizonte, há a limitação de 300 unidades habitacionais (UH) por empreendimento, número acima do qual o empreendimento torna-se “de impacto”, exigindo-se investimentos maiores em infraestruturas e equipamentos. Porém, isso não impede que a construtora implante “empreendimentos contíguos” (empreendimentos da mesma construtora que sejam vizinhos) que, ainda que independentes, se dispostos lado a lado, espacialmente configuram um número ainda maior de unidades. Até o momento, não há legislação que estabeleça regras relativas à produção de empreendimentos contíguos inferiores a 300 UH e de “empreendimentos aglomerados” (empreendimentos de construtoras diferentes mas espacialmente próximos).

Segundo as construtoras, a execução de condomínios menores, com edifícios voltados para a via pública, não é possível em razão do processo de aprovação dos projetos, considerado “complicado, demorado e de custo mais alto” e que envolveria parcelamento de solo com vias mais largas e com maior infraestrutura. A URBEL

entende que o parcelamento do solo em lotes com vias públicas seria a melhor solução, exigindo-se, no entanto, a revisão da legislação. Por isso, técnicos da URBEL têm tentado incentivar empreendimentos menores, com o máximo de 100 unidades habitacionais, mas, até esse momento, sem sucesso¹⁴.

É possível afirmar que a quantidade de unidades que se consegue implantar num determinado terreno com o sistema construtivo e a tipologia impostos é seguramente o fator mais definidor do grau de densidade dos empreendimentos do PMCMV. Na maior parte dos empreendimentos, inclusive, o limite do coeficiente de aproveitamento (CA) não é alcançado.

Embora as construtoras defendam o tamanho da unidade habitacional oferecido como ideal, na medida em que atende a média do IBGE (3,8 p/UH), as pesquisas demonstram que o número de famílias acima e abaixo de quatro pessoas por unidade é significativo. Nesse sentido, a variedade no tamanho da unidade, inclusive com unidades menores, poderia ser mais eficiente e econômica. A possibilidade de ampliação também é desejável na medida em que a transformação da composição familiar ao longo do tempo é realidade social¹⁵.

Múltiplos Moradores Empreendimento (acomodação de estilos de vida variados, sob aspectos sociais, econômicos e culturais) e Diversidade dos Moradores Unidade (acomodação de configurações familiares variadas na unidade)

Os moradores se caracterizam de formas diversas. Aspectos como diferenças da renda, do estado civil, do nível de instrução e da origem dos beneficiários, se reassentados ou sorteados, têm causado conflitos na utilização dos espaços de uso comum. Os problemas decorrentes da multiplicidade de moradores levam as autoridades, como a CAIXA e até mesmo os síndicos, então empoderados no modelo de gestão

¹⁴ Atualmente, os empreendimentos Capitão Eduardo e Granja Werneck, em fase de planejamento pela URBEL, somam 17.000 unidades, ambas no extremo norte e nordeste do município.

¹⁵ No Palmeiras II, Betim, as moradias com até 3 pessoas representam 40% dos moradores entrevistados. As famílias com 4 pessoas representam 28% do universo. No entanto, as famílias numerosas, aquelas de 5 a 9 pessoas residindo na unidade, representam 32% do total - ou seja, quase um terço das famílias. Já no Alterosas, Ribeirão das Neves, 51% das composições familiares tem até 3 pessoas. As famílias com 4 pessoas referem-se a 21% do total. Portanto, assim como no Palmeiras II, quase um terço das famílias apresentam de 5 a 9 moradores residindo em aproximadamente 40m².

condomínial, a afirmarem que é preciso “ensinar” as pessoas a viver em apartamentos e em condomínio, na medida em que entendem ser necessário padronizar o comportamento, o modo de morar e a vida cotidiana das pessoas.

Além das diferenças culturais, econômicas e sociais, as configurações familiares variam na unidade em número e em tipo – gênero, grau de parentesco. Nos mesmos metros quadrados e na mesma configuração espacial (social, serviço e íntimo) habitam pessoas sozinhas, casal com ou sem filhos, às vezes um, dois ou até nove filhos; avó, mãe e filha ou filho etc. Não há como universalizar ou padronizar a configuração familiar em pai, mãe e dois filhos. As possibilidades de alteração e/ou de modificação dos espaços existentes poderiam acolher, de forma coerente, as necessidades habitacionais de pessoas distintas e que se transformam ao longo do tempo.

Adaptabilidade Unidade (acomodação de diversas exigências e atividades, previstas e não previstas)

Entre as mais evidentes adequações do espaço estão as soluções encontradas para a secagem de roupas, para pessoas acostumadas com o quintal ou o pátio de serviço descoberto, frente à insuficiência da área de serviço projetada. Varais dispostos no chão, esticados, pendurados ou improvisados na sala, na cozinha, no quarto e até mesmo no banheiro tornam-se a solução; alguns moradores chegam a projetá-los para fora das janelas. Para os que moram no andar térreo, as áreas descobertas comuns (tratadas pelos projetos como residuais) também são apropriadas. A CAIXA repreende veementemente essas ações dos moradores.

Figura 3: Adaptabilidade Unidade



Fonte: Praxis, EA-UFMG (2014).

Outra adaptação recorrente é o uso de camas-beliche no quarto ou de colchões extras na sala para acolher membro excedente da família ou gerar espaço para outra atividade (trabalho, estudo, brincadeira, etc). Os quartos não estão dimensionados suficientemente para abrigar duas camas de solteiro, seja em razão da circulação e dos móveis de apoio, seja pela posição da janela e do armário. Da mesma forma, é visível a insuficiência de espaço para uso, manuseio, circulação ou manutenção de eletrodomésticos; é muito comum ver geladeira, máquina de lavar ou micro-ondas na sala. O problema se intensifica quando o morador exerce alguma atividade de trabalho em casa.

No quesito acessibilidade, os apartamentos não são adaptados e sim adaptáveis; as modificações são executadas posteriormente e se restringem à largura de porta de 80cm, espaço para giro da cadeira, bacia sanitária suspensa e colocação de barras de apoio no banheiro. O tamanho de todos os outros espaços das unidades adaptáveis é igual aos demais; contudo, os apartamentos localizam-se no andar térreo (blocos sem elevador e sem rampa interna de acesso). A CAIXA confirma que o mínimo exigido tem sido o máximo atendido pelas construtoras, devido aos custos e repasses.

Compacidade Empreendimento (geometria e arranjo dos espaços em referência ao programa arquitetônico)

Para além da inexistente variedade de solução de implantação dos empreendimentos, a compacidade refere-se à solução projetual que relaciona a densidade do empreendimento com a solução volumétrica e de implantação escolhida, inclusive considerando previsão de áreas livres para convívio social e de lazer. No entanto, do ponto de vista colocado pelas construtoras, o mais compacto, interpretado como “ocupar ao máximo o terreno” com blocos edifícios e vagas de estacionamento, sem verticalização que demande o uso do elevador e associado à estrutura autoportante, leva a um menor custo de projeto e de obra. Para as construtoras do PMCMV, o conceito compacto significa fazer o mínimo pelo menor custo.

Espaço Comum Empreendimento (conexão entre o espaço da unidade e o conjunto através de espaços onde a troca e a socialização possam acontecer)

Em razão do modelo condominial, as restrições de uso dos espaços comuns (quadra, playground e centro comunitário) existem, passíveis de multas no caso de seu descumprimento, ainda que não sejam democraticamente definidas. Crianças são controladas por meio da definição de horários e da limitação de áreas, em razão do incômodo aos vizinhos, mas também da violência sofrida pela presença do tráfico de drogas. As regras condominiais atuais, próprias dos edifícios e condomínios da classe média, são aplicadas ao PMCMV, baseadas em modelos transferidos pela CAIXA. Em geral, os moradores desconhecem ou não sabem por quem ou porquê as regras de convivência condominial são definidas, reduzindo a busca do comum.

Há também problemas com a manutenção dessas áreas em razão da inadimplência das taxas de condomínio, novo gasto para vários moradores. Os espaços degradam-se ao longo do tempo, retroalimentando a inadimplência. A taxa de condomínio é o primeiro custo a ser cortado pelos moradores, preservando-se os pagamentos de outras despesas. Tal fato pode ser justificado tanto pela não adesão à lógica condominial, que impõe a existência do síndico, nem sempre escolhido de forma democrática, quanto pelo controle imposto dos espaços coletivos.

Limites Empreendimento (manifestações que promovem a segregação socioespacial) e Fronteiras Empreendimento (manifestações que promovem a integração socioespacial)

De arame farpado, cerca elétrica, câmeras, altos muros, grades e vigias noturnos, ao distanciamento dos terrenos em relação às centralidades urbanas, muitas são as manifestações que separam socialmente os moradores do PMCMV da cidade. Muitos desses dispositivos são recorrentemente empregados em empreendimentos de outras classes sociais, mas similarmente, consolidam os condomínios enquanto guetos segregados social e economicamente. Além disso, o muro, a grade ou a câmera construídos ou instalados nos empreendimentos FAR não estão somente na interface do edifício com a rua e com a cidade, mas dentro do próprio empreendimento e dos edifícios.

Quando o edifício ou o espaço apropriado está disposto próximo à calçada e à rua (via pública, via externa, via da cidade), as relações sociais entre moradores do empreendimento ou outros da cidade acontecem, por exemplo, pelo comércio informalmente instalado, pelo ponto de ônibus, pelo ponto de coleta do lixo ou pela presença dos veículos de concessionárias de água e energia. Ou seja, qualquer movimentação que promova minimamente qualquer interação social entre as pessoas, traz mais segurança para os conjuntos.

Individualização Empreendimento (articulação da individualidade de cada morador com o conjunto multifamiliar) e Individualização Unidade (articulação da individualidade de cada morador com a unidade)

Quase todas essas manifestações dos moradores aparecem mais como subversões ou adaptações do que como uma resposta positiva ao propósito do espaço (adesões). Assim, há mudanças de pinturas e revestimentos em escadas e halls, criação de jardins em canteiros e coberturas nas áreas residuais, instalação de vasos com plantas dispostos em áreas comuns e de circulação coletiva (escadas, halls, peitoris de janelas ou em outros espaços inusitados), colocação de varais em janelas. Há também adaptações feitas nas circulações externas para cadeirantes e a individualização de hidrômetros. Essas interferências demonstram a importância do projeto flexível à interação dos moradores com o espaço, inclusive no espaço de uso coletivo, em contraposição ao que a legislação ou as regras da CAIXA impõem.

Embora haja muitas restrições no espaço da unidade oferecido pelo PMCMV, que dificultam a apropriação dos moradores, levando às mais diversas adaptações, esses ainda conseguem imprimir as mais diversas marcas de individualização do espaço da unidade. Os moradores decoram os ambientes, fazem pequenas reformas (novas pinturas, instalação de forro de gesso, mudanças luminotécnicas, troca de revestimento de piso e paredes em cozinha, banheiro e sala, instalação de novas cubas e bancadas), cultivam hábitos e heranças (cultivo de plantas, criação de passarinhos) dos espaços em que viviam anteriormente. Ao mesmo tempo, os materiais empregados bem como os móveis adquiridos através do Programa Minha Casa Melhor também revelam a cultura do consumo, comum a todas as classes sociais. Os moradores têm percebido que esse programa é um facilitador de endividamento, haja vista a prestação da casa própria e aos outros móveis e eletrodomésticos adquiridos anteriormente também de forma financiada: “se a coisa apertar, que levem os móveis”, afirmaram vários moradores em visita de campo.

Uso Misto Empreendimento e Unidade (habilidade do conjunto residencial ou da unidade de ligar-se e integrar-se a múltiplos usos)

Para a CAIXA, instalar comércio e serviço nos empreendimentos significa que alguém irá aferir lucro com recursos destinados à habitação. Na fase 2 do Programa, o uso misto é permitido no empreendimento desde que a parte comercial e/ou de serviço seja executada com recurso da construtora (ou de outra fonte). A CAIXA reconhece que algumas atividades relacionadas à geração de renda ocorrem dentro das unidades habitacionais e configuram-se como comércio e serviço, ainda que de forma precária e localizada, mas não vê uma forma de o PMCMV agenciar e até mesmo favorecer ou legitimar essas atividades. A prefeitura já vê com bons olhos o uso misto nos empreendimentos, mas ainda vê problemas com relação à gestão dessa questão.

Figura 4: Uso Misto Empreendimento



Fonte: Praxis, EA-UFMG (2014).

Algumas atividades econômicas, talvez menos impactantes para o condomínio, e importantes para os próprios moradores, são aquelas exercidas dentro das unidades (cabelereiras, manicures, esteticistas, confecção e/ou venda de roupas, fabricação e venda de bombons, pães, biscoitos, pizzas, etc).

A maioria dos regimentos internos dos condomínios permite atividades de comércio e serviço internas à unidade desde que não perturbem a vida dos moradores, não descaracterizem as unidades e nem sejam sinalizadas por anúncios, propagandas, placas, etc em locais públicos. No entanto, os síndicos permitem trocar cartões de visita em encontros sociais nos empreendimentos.

Economia de Recursos Empreendimento e Unidade (redução do uso de materiais, sistemas construtivos, tecnologias e recursos naturais no conjunto ou na unidade, ao longo do tempo)

Embora as construtoras utilizem componentes industrializados, sob o argumento da economia, os processos construtivos são manufaturados. Se por um lado não há investigação nenhuma de novas possibilidades arquitetônicas para melhorias espaciais tanto externas aos edifícios quanto internas às unidades, por outro, há um controle total e muito preciso do projeto em termos do desenho executivo, de planilha orçamentária, de gestão, para que, nas palavras das construtoras, “a conta feche”. O cumprimento do cronograma é de fundamental importância em todo o processo, com poucas interferências na compatibilização entre os projetos e poucas mudanças durante a execução das obras.

Contudo, adequações construtivas promovidas pelos moradores, tidas como “gambiarras” pelas construtoras, são provenientes exatamente da escassez ou da economia de recursos por parte dos empreendedores, como também da rigidez do sistema construtivo, que impede alterações necessárias ao longo do tempo.

As insuficiências mais comuns se referem à necessidade de um maior número de cômodos e às instalações elétricas e hidráulicas, de telefonia e de comunicação. Além disso, as unidades habitacionais totalmente adaptadas para os portadores de necessidades especiais também é outro exemplo. Outra reclamação recorrente é a falta de um bom isolamento termo-acústico nos apartamentos. O sistema construtivo adotado também preocupa a URBEL com relação à questão do isolamento termo-acústico.

[EIXO 4] Inserção Urbana e Segregação Socioespacial

A produção habitacional pelo PMCMV e os eixos de expansão metropolitana

A localização dos empreendimentos PMCMV/FAR é predominantemente nas periferias da malha urbana, em áreas com baixos índices de bem-estar urbano. O vetor oeste, que constitui o *eixo industrial* da região metropolitana, consiste atualmente na região de maior dinamismo econômico e diversificação em termos de atividades e de

moradia de diversos grupos sociais. Nesta região, ao longo de várias décadas, concentrou-se grande parte dos investimentos industriais e do setor terciário da região metropolitana, além de conjuntos habitacionais, loteamentos e outros empreendimentos residenciais públicos e privados, tornando-se até agora a principal centralidade alternativa à região central de Belo Horizonte. A articulação entre urbanização e industrialização gerou um tecido urbano denso e valorizado, porém com pouca superposição entre a centralidade econômica e os equipamentos associados às estruturas de poder, à cultura e ao lazer, típicos de áreas centrais tradicionais.

Cabe também destacar a disseminação da moradia de tipo *apartamento* como padrão de moradia para segmentos da classe trabalhadora. Tradicionalmente caracterizado como moradia das classes médias dos grandes centros, o apartamento vem ganhando terreno como moradia de grupos de mais baixa renda, principalmente a partir da expansão da produção imobiliária na década de 2000. Trata-se de uma tipologia que potencializa o uso do solo por empilhamento de pavimentos-tipo estáticos e, portanto, a apropriação de maior renda fundiária. Percebe-se, entretanto, que ainda há resistência a esse modelo, quando comparado a formas tradicionais caracterizadas pela ocupação horizontal.

Segundo o MCidades, 4.193 unidades habitacionais da Faixa 1, representando 37,4% do total contratado na RMBH até dezembro de 2012, estão localizadas na região oeste, mais especificamente nos municípios de Contagem, Betim, Esmeraldas, Sarzedo, Igarapé e São Joaquim de Bicas. No vetor norte da região metropolitana, destaca-se a ausência de empreendimentos Faixa 1 no município de Santa Luzia que, juntamente com Ribeirão das Neves e Vespasiano, constitui a tradicional periferia da RMBH, caracterizada pela concentração de assentamentos precários. Nesses municípios, especialmente em Ribeirão das Neves, o processo de expansão horizontal periférica, característica do padrão centro-periferia dos anos setenta, permanece ainda nos dias de hoje: observa-se uma expansão territorial recente, na qual os lotes, de dimensão reduzida, são vendidos de forma parcelada, diretamente pela incorporadora, e ocupados posteriormente através de autoconstrução.

No entanto, observa-se também, e de forma cada vez mais intensa, a expansão da produção predial empresarial, também destinada a grupos de menor renda, impulsionada também pelo PMCMV.

Segundo o MCidades, até dezembro de 2012, haviam sido contratadas 1.640 unidades habitacionais da Faixa 1 apenas no município de Ribeirão das Neves. Outras 1.288 teriam sido contratadas nos municípios de Vespasiano, Lagoa Santa, São José da Lapa e Matozinhos. Somadas, significam a concentração de 26,1% das contratações Faixa 1 neste vetor de expansão da RMBH.

Já a valorização imobiliária que alimenta a ocupação na direção sul de Belo Horizonte tem características distintas, associadas ao processo de constituição desse vetor de crescimento no qual predominam as áreas ocupadas pelos segmentos de renda média-alta e alta da metrópole, dando continuidade espacial aos bairros consolidados da chamada *zona sul*, com características semelhantes. Destaca-se, nesse processo, o município de Nova Lima e, em certa medida, também Rio Acima e Brumadinho, com áreas de grande valorização fundiária e imobiliária. Até dezembro de 2012, na Faixa 1 do PMCMV foi contratado apenas um empreendimento de 160 unidades habitacionais em Nova Lima, e 3 empreendimentos totalizando 312 unidades em Rio Acima – no conjunto, representam 4,2% do total de contratações nessa faixa na RMBH.

O vetor leste também aparece como pouco expressivo na produção habitacional pelo PMCMV, com apenas 400 unidades habitacionais na Faixa 1, até dezembro de 2012, exclusivamente no município de Caeté (3,6% do total contratado na RMBH no período). Nesse contexto, a seleção de Caeté para aprofundamento no escopo desta pesquisa trará uma espécie de contraponto, tanto devido às dimensões do município em termos populacionais, bastante reduzidas em comparação aos demais selecionados quanto ao seu baixo grau de integração com a dinâmica metropolitana¹⁶. Desde os anos oitenta, Caeté já era considerado um município de “comprometimento mínimo” com o processo de metropolização (PLAMBEL, 1984). Trata-se de região de topografia acidentada, de difícil acesso, com baixa densidade demográfica e baixo crescimento populacional, desde então. Esse relativo isolamento em relação à metrópole teve rebatimento na inserção do assentamento residencial do PMCMV. Ressalte-se que a produção habitacional pela modalidade FAR, que atende a Faixa de renda 1, só se aplica a Caeté pelo fato de este município integrar formalmente a região metropoli-

¹⁶ Segundo o Censo do IBGE, em 2010, o município de Caeté possuía 40.750 habitantes, Contagem possuía 603.442, Betim 378.089, Vespasiano 104.527, Ribeirão das Neves 296.317 e Belo Horizonte 2.375.151.

tana, uma vez que não possui o mínimo de 50.000 habitantes exigidos para a aplicação da modalidade em municípios não metropolitanos.

Impactos da configuração em condomínio

A tendência à formação de condomínios não tem se restringido às camadas de renda média e alta da sociedade. Nos assentamentos informais, o isolamento também tem sido uma tendência em resposta ao aumento da violência e, em menor escala, à busca de privacidade. No PMCMV, a implantação de conjuntos habitacionais no formato de condomínio segue a tendência instalada, mas, para além, parece ter como fim a simplificação burocrática de alguns aspectos, especialmente no que tange à aprovação de projetos e à responsabilidade pela gerência dos espaços comuns.

Aqui cabe uma distinção entre duas modalidades de condomínios: de um lado os chamados condomínios que, na verdade, correspondem a loteamentos fechados, ou seja, um processo de parcelamento do solo que resulta em áreas públicas e privadas fechadas e/ou com restrição de acesso, a exemplo dos empreendimentos típicos da expansão urbana horizontalizada e dispersa mencionada acima. De outro lado, os condomínios verticais ou horizontais que correspondem a uma única unidade de propriedade do solo na qual são edificadas várias unidades habitacionais, com áreas privadas e áreas coletivas, mas que não são áreas públicas no sentido jurídico definido na legislação. Os condomínios resultantes do PMCMV analisados na RMBH são desse último tipo. Muitas vezes correspondem a uma quadra inteira e podem comportar vários prédios além das áreas e equipamentos de uso comum. Entretanto, os desafios que são colocados por essa forma condominial, que são muitos, diferem em termos urbanísticos e de políticas urbanas daqueles relacionados ao fechamento de áreas públicas, como o sistema viário e o parcelamento.

É possível imaginar que a configuração em condomínio acrescentaria algum benefício caso proporcionasse um mínimo de espaços coletivos para os moradores. No entanto, os espaços comuns dos empreendimentos produzidos institucionalmente pelo PMCMV são muito menos elaborados que aqueles propagandeados, e quase nunca utilizados. Além do barulho, da depredação e da sujeira, um conflito curioso relacionado aos espaços comuns foi identificado no que tange à diversidade religiosa. Em muitos condomínios, os cultos

de qualquer religião acabaram por serem proibidos no espaço comum para evitar divergências.

Há uma discussão complexa que se refere ao fato de os conjuntos habitacionais do PMCMV serem abertos ou fechados. Um conjunto poderia não ter muros e portões e ainda assim ter espaços coletivos cuja gestão permanece condominial. Esses seriam mais semelhantes a um bairro tradicional no qual a cada lote corresponde uma (ou poucas) edificações. Assim, apesar da gestão do coletivo representada pelo condomínio ser um dos problemas mais recorrentes que encontramos, fica em aberto a questão de qual das alternativas atenderia melhor aos moradores em termos de segurança, conforto, uso dos espaços coletivos etc. O desafio da segurança persiste tanto dentro como fora dos muros.

Um contraponto pode ser encontrado no Residencial Canários, um dos cinco empreendimentos implantados no Bairro Jardim Vitória, em Belo Horizonte. Com a ressalva de estar habitado há menos de seis meses, nesse empreendimento não houve registro de inadimplência condominial, os espaços comuns foram encontrados limpos e intactos, mudas haviam sido plantadas nos taludes e espaços residuais, o controle de acesso era restrito, com porteiro dia e noite e as regras não só respeitadas, mas também cobradas pelos próprios moradores. O que diferencia o Residencial Canários dos demais é principalmente a tradição associativa de seus moradores. Trata-se, em sua totalidade, de integrantes da Cooperativa Habitacional Metropolitana Ltda, Cohabita, que teria posse de parte do terreno utilizado para implantação dos cinco empreendimentos e, por esse motivo, em acordo com a administração municipal, conseguiu garantir as unidades habitacionais para seus integrantes.

Expansão e adensamento de periferias

Na RMBH, a dinâmica empresarial consolida a segmentação socioespacial de um lado, através dos grandes empreendimentos imobiliários, de estrutura diversificada, localizados em áreas de expansão a sul e, mais recentemente, a norte, orientados para os segmentos de alta renda. Por outro lado, pode promover relativa diversificação social nas periferias imediatas a oeste e norte, onde vão se mesclando camadas médias e operárias, através da produção intensa de moradia caracterizada pelo adensamento construtivo e pelo pequeno tamanho das unidades. No entanto, as áreas tradicionalmente precárias mantêm-se

como *locus* da produção informal, à qual se agrega a produção privada no âmbito do PMCMV.

Os resultados revelados pela pesquisa permitem três observações gerais: a implantação dos empreendimentos do PMCMV muitas vezes consiste não em uma inflexão, mas em uma continuidade de processos prévios de expansão e adensamento de periferias tradicionalmente populares; a previsível relevância do porte dos empreendimentos e de sua característica monofuncional como impulsionadores de novas transformações do território em seu entorno; e uma possível tendência ao surgimento simultâneo ou posterior de empreendimentos Faixa 2 no entorno dos empreendimentos Faixa 1.

Os empreendimentos em estudo tiveram seus contratos assinados no período entre dezembro de 2009 e dezembro de 2010, com um prazo de dois a três anos até a entrega das unidades. Esses dois momentos são essenciais para o entendimento da influência dos empreendimentos sobre seu entorno. A contratação possibilita especulações e conseqüente aumento do preço da terra, em relação ao seu entorno, enquanto o momento da entrega das unidades significa a presença de novas famílias e, conseqüente aumento da demanda por equipamentos, comércio e serviços.

É interessante destacar, como contraponto, o caso dos residenciais Ipê e Hibisco, que possuem um total de 400 unidades habitacionais, localizados no município de Caeté. Basicamente, a única transformação do território no espaço de inserção destes empreendimentos desde 2009 foi sua própria implantação. O estado de isolamento desses residenciais, em um município de dimensões reduzidas em comparação aos demais selecionados¹⁷, parece se refletir, inclusive, na formação de um forte estigma em relação aos seus moradores.

Considerações finais

Apesar de todas as críticas e dificuldades apresentadas pelas famílias em entrevistas, a posse e a propriedade são reveladas como pontos positivos já que se mostram como garantia de patrimônio familiar e de segurança. Entretanto, a violência surge como ponto negativo, evidenciando a dualidade entre posse e insegurança: “eu

¹⁷ Segundo o Censo do IBGE de 2010, o município de Caeté possui: 40.750 habitantes; Contagem: 603.442, Betim: 378.089, Vespasiano: 104.527; Ribeirão das Neves: 296.317; e Belo Horizonte: 2.375.151.

gosto da minha casa daqui para dentro; lá fora eu já não sei”; “estamos muito felizes da porta para dentro, mas da porta pra fora...”. Nesse aspecto, entende-se a significativa demanda por áreas externas individuais e privadas, uma vez que os espaços comuns dos empreendimentos são vistos como lugares “perigosos”. A seguridade tanto da posse e da propriedade quanto do bem-estar físico da família, ao fim, reside nos 40m² individuais. Do outro lado, existe o estigma externo na relação cidade-conjuntos, identificados como “Predinhos” e “Carandirus”, gerando, ao final, significativos conflitos sociais no bairro.

Nesse sentido, a satisfação dos beneficiários do PMCMV/FAR por meio da realização do “sonho da casa própria” se confunde com a insegurança provocada pelos conflitos sociais internos e pelas disputas em torno do tráfico de drogas nas áreas de inserção dos conjuntos. Sabe-se, que as soluções dos problemas de segurança, vivenciados em todas as partes de todas as grandes cidades brasileiras, não são dadas por tecnologias, barreiras físicas ou medidas de controle condominiais. Soma-se a esse cenário do PMCMV, a fragilidade socioeconômica, já evidente entre os beneficiários, agora agigantada pela baixa qualidade urbanística (péssimas localizações, grandes deslocamentos diários, ausência de equipamentos sociais e culturais) e arquitetônica (tipologias mínimas padronizadas incompatíveis com a diversidade das composições familiares, sistemas construtivos inadequados, complexificação presente na forma-condomínio) dos empreendimentos. A efetivação de contratos ilegais de vendas e de aluguéis das unidades bem como os índices de inadimplência e os conflitos sociais indicam adversidades na realização de seus *sonhos*. Tais aspectos têm sido obscurecidos pela forte publicização da satisfação plena dos beneficiários com o PMCMV promovida pelos governos federal e municipais, com desconsideração do padrão de cidade segregada e sem urbanidade promovido pelo Programa.

Ainda que o município não precise possuir PLHIS ou seguir suas diretrizes para integrar o PMCMV e receber seus empreendimentos, atestamos que as prefeituras se limitam a aprovar os empreendimentos e selecionar beneficiários, por meio de processos questionáveis. Na medida em que a produção de novas unidades habitacionais em forma de propriedade privada condominial passa a ser, de fato, a única ação governamental com recursos relevantes no setor de habitação de interesse social, as possibilidades de outras ações apontadas pelo PLHIS foram completamente esvaziadas.

Outro aspecto importante refere-se à disposição dos empreen-

dimentos no espaço metropolitano. Prevaecem os empreendimentos FGTS no município sede de forma correspondente à centralidade de dinâmica e especulação imobiliária mais intensa. A dispersão desses empreendimentos encontra-se vinculada aos atuais vetores de expansão da mancha urbana de Belo Horizonte, principalmente naqueles onde as forças do mercado têm se colocado mais presentes no desenvolvimento urbano: os vetores Norte e Sul. Já no caso dos empreendimentos FAR, define-se a tendência de sua localização mais direcionada à periferia da mancha urbana metropolitana, locais com maiores dificuldades de acesso à infraestrutura consolidada.

Ao fim, o PMCMV impõe *per se* o urgente debate com outros setores da sociedade envolvidos com a sua produção – entidades profissionais, movimentos de luta pela moradia, universidades e instituições de pesquisa –, “em direção às reais necessidades habitacionais da população, à construção de moradias e cidades dignas, justas e includentes” (Nota Pública da Rede Cidade e Moradia)¹⁸.

Referências

BRASIL. CAIXA. **Programa Minha Casa Melhor**. Disponível em <https://minhacasamelhor.com.br/>. Acesso em 07 Jul. 2014.

COSTA, H. S. de M.; MENDONÇA, J. G. de. Novidades e permanências na produção do espaço da metrópole: um olhar a partir de Belo Horizonte. In: OLIVEIRA, F. L. de *et.al.* (Org). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 46-65.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil**. 2ª Ed. FJP: Belo Horizonte 2005.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Nota Técnica 1: Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012 – Resultados Preliminares**. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>. Acesso em 14 Jun. 2014.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/Centro de Estatísticas e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2000**. Belo Horizonte, 2001.

_____. Déficit Habitacional no Brasil 2009. FJP: Belo Horizonte, 2011.

_____. Déficit Habitacional no Brasil 2010. FJP: Belo Horizonte, 2013.

_____. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares. FJP: Belo Horizonte, 2014.

¹⁸ Ver o capítulo “À guisa de conclusão”, deste livro.

GAUSA, M. **Total Housing**: Alternatives to Urban Sprawl. Actar: Barcelona, 2010.

MARICATO, E.. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Maior, 2009. Disponível em <http://cartamaior.com.br>. Acesso em: nov. 2013.

MENDONÇA, J. G. de. Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo? In, ANDRADE, L. T. de *et. al.* (Org.) **Metrópole: território, sociedade e política** – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Ed. Pucminas; Observatório das Metrópoles/Núcleo Minas Gerais, 2008. p. 45-104.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Interministerial No 317 de 8 de Julho de 2011-1 Diário Oficial da União. Brasília 12 de Abril de 2013.

_____. Portaria No 610 de 26 de Dezembro de 2011-2. Diário Oficial da União. Brasília 12 de Abril de 2013.

_____. Portaria No 168 de 12 de Abril de 2013-1. Diário Oficial da União. Brasília 12 de Abril de 2013.

_____. Portaria No 595 de 18 de Dezembro de 2013-2. Diário Oficial da União. Pg99-101. Brasília 20 de Dezembro de 2013.

MIRANDA, B., CÂMARA, L. Déficit de 115 mil moradias, **Jornal O Tempo**, 07/08/2013. Disponível em <http://www.otempo.com.br/cidades/d%C3%A9ficit-de-115-mil-moradias-1.692716>.

MORADO NASCIMENTO, D.; TOSTES, S. P. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Arquitextos**, São Paulo, ano 12, n. 133.03, Vitruvius, jun. 2011 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>>.

MORADO NASCIMENTO, D. A cidade-negócio e o Programa Minha Casa Minha Vida no contexto da Copa 2014. In: FREITAS, D. M. de; OLIVEIRA JR., H. R. de; TONUCCI FILHO, J. B. M. (Orgs.). **Belo Horizonte: os impactos da Copa do Mundo 2014**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2014. p.97-120.

CAPÍTULO 9

Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV

João Marcos de Almeida Lopes; Lúcia Zanin Shimbo
(Habis – IAU – USP)

Numa primeira impressão, orientar uma pesquisa que pretende avaliar a produção de um programa habitacional com o porte e a escala do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) em uma região fora dos contextos metropolitanos do país pode parecer despropositado ou, no mínimo, ocioso. Éramos a única equipe da Rede Cidade e Moradia que não trabalhava com uma região metropolitana propriamente dita. Em que medida a avaliação da produção de moradias nas Regiões Administrativas Central e de Ribeirão Preto do estado de São Paulo poderia contribuir para compreendermos o impacto do PMCMV nas cidades brasileiras? Quais aspectos justificariam o esforço investigativo concentrado numa região ‘interiorana’?

Aproximando-nos mais do seu contexto, percebemos de imediato que o interior do estado de São Paulo não corresponde a algumas concepções que parecem ainda orientar o pensamento sobre o urbano, principalmente, aquele que, por força de delimitações de campo disciplinar, se ocupa de modo mais atento com os grandes aglomerados metropolitanos. Até por efeito de contraste, uma noção imediata de ‘interior’ – paradoxalmente em oposição a ‘centro’ – pode induzir a uma concepção de organização territorial mais ou menos homogênea, onde as áreas urbanizadas aparecem fragmentadas numa constelação de pequenos aglomerados urbanos, rodeados por pastos e lavouras extensivas e algumas poucas instalações agropastoris, atendidas por infraestrutura mínima (saneamento, comércio e serviços).

Pelo contrário, o interior paulista – e particularmente a região

que estudamos – apresenta padrão muito diverso dessa concepção: com dinâmicas microrregionais muito distintas, cada contexto conta com suas especificidades, lastreado por uma complexa rede de atividades econômicas e por uma diversificada estrutura agroindustrial, articulada a uma rede ampla de serviços e comércio inter e intraurbanos. Em termos de infraestrutura, basta registrar que, pelo menos na região investigada, não conseguimos dimensionar precariedades considerando os índices de atendimento de abastecimento de água, coleta de esgotos e de lixo: a maioria das cidades do interior paulista é quase que plenamente atendida por esses serviços.

Tal condição distintiva, no entanto, não faz do interior paulista uma ilha de prosperidade isenta de problemas. De outra ordem, as tensões deste arranjo territorial não deixam escapar a dinâmica da produção habitacional, promovendo uma segregação espacial altamente especializada nos contextos urbanos que só faz intensificar as disparidades sociais decorrentes da distribuição da localização urbana. E o Programa Minha Casa Minha Vida, ao promover a produção de uma quantidade significativa de unidades habitacionais na região, só fez agravar a magnitude dessas tensões.

Um levantamento preliminar da relação entre a produção do Minha Casa Minha Vida em São Carlos/SP – no período entre 2009, quando foi lançado o Programa, e o final de 2012 – e o número de domicílios permanentes registrados pelo Censo de 2010 na cidade chamou nossa atenção de forma decisiva: foram quase 7 mil unidades novas, construídas em pouco mais de 3 anos, numa cidade que registrava, naquele momento, em torno de 70.000 domicílios permanentes (IBGE, 2010). Grosso modo, significa que a cidade ‘cresceu’ fisicamente em torno de 10% naquele curto período de tempo. Esse dado torna-se mais eloquente quando verificamos que, na década aferida pelo Censo de 2010, a população de São Carlos, em termos absolutos, crescera apenas 15%. Numa rápida verificação do que acontecia em municípios próximos – de maior porte, inclusive, como Ribeirão Preto –, essa velocidade de construção de empreendimentos se repetia, em maior ou menor magnitude, imprimindo uma intensa atividade de ‘produção de cidade’ em praticamente toda a região – e, como veremos, boa parte desses conjuntos habitacionais foi instalada nem sempre onde era mais adequado e atendeu uma demanda que nem sempre era a mais necessitada.

Essa primeira constatação sugeriu-nos, como recorte territorial e

empírico, a delimitação do campo através da circunscrição estabelecida pelas Regiões Administrativas do estado – o que nos assegurava acesso a uma base de dados consolidada, associada a uma base territorial bastante definida.

Do total de 51 municípios pertencentes às Regiões Administrativas em estudo, 21 foram contemplados pelo Programa (até dezembro/2012 – Brasil, 2013). Nessa escala regional, num primeiro momento - e em consonância com as estratégias de pesquisa acordadas no âmbito da Rede Cidade e Moradia que, pressupondo uma abrangência nacional, permitiria uma avaliação das condições de inserção urbana de empreendimentos promovidos em diversos pontos do país –, optamos por analisar a dinâmica socioeconômica e urbana de todos os municípios.

Num segundo momento, empreendemos a uma caracterização da produção do PMCMV nos 21 municípios, a partir de um cruzamento entre os dados secundários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), bem como as informações fornecidas pelo Ministério das Cidades sobre os empreendimentos produzidos (Brasil, 2013). Para se ter uma ideia da magnitude e velocidade da produção subsidiada pelo Programa na região, foram construídas 27.575 unidades no período, para uma população de aproximadamente 2,2 milhões de pessoas e uma quantidade de 704.418 domicílios permanentes – o que equivale a 3,9% de ‘cidade’ a mais agregada no período.

Numa avaliação imediata, foi possível constatar uma significativa disparidade entre localização da oferta e distribuição da demanda. Segundo os dados, por um lado, há situações em que a oferta parece exceder a demanda (caso de Ribeirão Preto, Sertãozinho, Ibatinga e Araraquara, com produção superior a 6% do número de domicílios permanentes, e o destaque para São Carlos, com sua produção beirando os 10% dos domicílios permanentes, como vimos). Por outro, as 27.575 unidades produzidas não dão conta do déficit habitacional da região – que andaria por volta de 64 mil unidades, conforme estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA). Esse fato se agrava se considerarmos que 62% do total de unidades produzidas na região se concentraram nas Faixas 2 e 3 do Programa – e que correspondem às faixas de renda que concentram apenas 20,1% do déficit brasileiro (Furtado, Lima Neto, Krause, 2013).

Na escala municipal, foram escolhidos 3 municípios (Ribeirão Preto, São Carlos e Sertãozinho) para aprofundarmos a análise em relação à inserção urbana dos empreendimentos e à viabilização e à operacionalização do Programa. Dentre uma série de critérios que orientaram a escolha, pesou significativamente (1) a dinâmica entre os agentes envolvidos (Prefeituras, Caixa Econômica Federal - CAIXA, empresas construtoras e, num dos casos, a presença de um movimento de moradia bastante articulado); (2) porte da produção; (3) características dos empreendimentos (localização, aspectos urbanísticos e arquitetônicos e condições de uso); (4) condições locais e regionais de produção; (5) características das empresas construtoras. Foram escolhidos, então, 2 empreendimentos em cada um dos municípios estudados, totalizando 6 empreendimentos que também contemplavam uma boa parte desses critérios.

Nessa escala, em cada um dos empreendimentos, procuramos coletar e analisar dados relacionados a cinco abordagens principais: (1) processo de viabilização do empreendimento (articulação de agentes, aquisição de terra e seleção da demanda), (2) inserção urbana e pós-ocupação, (3) projeto urbanístico e arquitetônico, (4) conforto ambiental e (5) processo de produção.

Percurso metodológico e achados da pesquisa

Até a escala dos empreendimentos, adotamos as estratégias de pesquisa discutidas e acordadas na Rede Cidade e Moradia¹. Entretanto, os objetivos de nossa pesquisa relacionados aos projetos, ao conforto ambiental e à produção dos empreendimentos exigiram a adoção de procedimentos específicos de coleta e análise de dados.

Para a análise dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, realizamos inicialmente uma compilação de dados quantitativos, relativos às dimensões mais significativas dos empreendimentos, tanto do conjunto urbano como da unidade habitacional, resultando num *levantamento métrico*, que nos permitiu estabelecer algumas relações indicativas da qualidade do desenho urbano e do arranjo arquitetônico (área condominial total x área construída total, por exemplo, para avaliação da qualidade do desenho urbano; ou área útil x área construída, como exemplo do caso do desenho da unidade). Cabe ressaltar

¹ A descrição dos procedimentos metodológicos comuns adotados pelas equipes que compõem a Rede Cidade e Moradia encontra-se no Capítulo 2 deste livro.

que a estratégia comparativa não resultou em indicadores muito significativos: todas as relações acabavam apontando para um ajustamento dos projetos aos padrões mínimos exigidos pelo Programa.

Posteriormente, na tentativa de extrair referências que nos permitissem análises mais conclusivas, foram elaborados *gráficos/esquemas* de organização espacial da unidade habitacional, relacionando tipologias de cômodos (dormitórios, sala, banheiro, cozinha e serviço) de modo a tornar visível a articulação do programa habitacional das unidades e seus eixos estruturantes, permitindo entender as lógicas e/ou padrões existentes nos projetos habitacionais promovidos pelo PMCMV².

Mas, o recurso que acabou demonstrando de forma mais explícita as incongruências do projeto das unidades habitacionais com a realidade do uso cotidiano da moradia foi um *estudo de adequação do espaço físico*, pelo qual avaliamos comparativamente as unidades habitacionais dos 6 empreendimentos estudados através do mobiliário passível de ser ali instalado. Tal *estudo* foi elaborado considerando 3 sistemas referenciais: (1) as normas da CAIXA, que indicam uma lista de móveis, com dimensões definidas, que devem ser distribuídos em quantidades mínimas por cômodo; (2) o mobiliário recomendado por um estudo específico, desenvolvido no âmbito do Laboratório Nacional de Engenharia Civil - LNEC, de Lisboa (Boueri, Pedro e Scoaris, 2012), o qual acrescenta às dimensões dos móveis as áreas de influência de seus usos (faixa ao lado da cama, varredura da porta de um guarda-roupas etc.); e (3) a relação de móveis mais vendidos no comércio popular de móveis e eletrodomésticos, disponibilizada pelos principais magazines que participam do Programa Minha Casa Melhor – que financia recursos para a aquisição de móveis e eletrodomésticos para famílias contempladas com unidades produzidas através do PMCMV. Se há uma aparente adequação das dimensões dos cômodos aos parâmetros mínimos estabelecidos pela CAIXA, com a incorporação das áreas de influência dos móveis, torna-se impossível defender essa adequação. Ao ensaiarmos a ocupação dos cômodos com peças do mobiliário popular adquiridos através do Programa Minha Casa Melhor, a inadequação habitacional fica patente: é praticamente impossível acomodar os sofás, poltronas e estantes, as camas e criados-mudos mais vendidos sem limitar drasticamente a circulação e demais funções da unidade.

² O recurso foi utilizado por Marques (2012), a partir de esquemas originalmente elaborados por Hillier (2007).

Além dos referidos procedimentos de pesquisa, desenvolvemos também um *estudo de adequação à legislação* vigente no município, pretendendo verificar as possíveis divergências entre os empreendimentos estudados e a legislação municipal, principalmente no âmbito das normas edilícias. O que ocorre, de forma geral, é um relativo ajustamento dos empreendimentos às normas que regulam o dimensionamento de unidades, além de algumas prescrições urbanísticas. Contudo, o parâmetro adotado foi sempre o limite inferior e, quando tal parâmetro se apresentava excessivamente restritivo, promoveram-se flexibilizações das normas: fora o caso dos empreendimentos da Faixa 2 e 3 em São Carlos, todos os outros casos acabaram demandando a edição de normativas específicas, reduzindo as exigências locais para o mínimo exigido pelo PMCMV.

Em relação ao conforto ambiental, foram analisados os aspectos térmicos, acústicos e visuais de alguns dos empreendimentos estudados. Para o *conforto térmico*, realizamos tanto uma análise qualitativa, baseada no procedimento simplificado da NBR 15575 (ABNT, 2013), como quantitativa, por meio das simulações de desempenho térmico e da calibração do modelo simulado a partir de medições em uma habitação de um dos empreendimentos. Para os climas das cidades estudadas, a prioridade deveria ser a adequada orientação de fachadas e aberturas em relação ao sol, visando proteção nos períodos quentes e incidência no inverno. Mas, nos empreendimentos estudados, tal preocupação não foi levada em consideração, existindo elevada exposição solar nos ambientes de maior permanência, ausência de elementos de proteção solar, sombreamento excessivo etc.

As avaliações de *conforto acústico* basearam-se em medições in loco dos níveis de ruído dos ambientes de três unidades habitacionais selecionadas nos empreendimentos estudados, de acordo com o procedimento fornecido pela norma NBR 10151 (ABNT, 2000) e comparados com os níveis sonoros para conforto determinados pela NBR 10152 (ABNT, 1987). Nenhuma das três unidades avaliadas apresentou níveis de ruído adequados no interior dos ambientes em relação ao ruído exterior existente. Este desempenho é resultado principalmente das soluções construtivas de fechamentos (esquadrias e vedações verticais e horizontais), que não apresentam qualidade e desempenho acústico adequados.

Por fim, quanto ao *conforto visual*, as medições da disponibilidade de luz natural no interior e exterior das edificações foram realizadas

de acordo com os procedimentos fornecidos pelas normas NBR 15215 (ABNT, 2004) e NBR 15575 (ABNT, 2013), com auxílio de instrumentos portáteis de medição em dois empreendimentos. Os resultados das análises de conforto visual indicaram que ambos apresentaram níveis de iluminâncias interiores adequados.

Para a análise da produção dos empreendimentos, foram realizadas três estratégias metodológicas fundamentais e combinadas: (1) pesquisa documental; (2) compilação e análise de bases de dados primários e secundários; (3) pesquisa de campo de caráter qualitativo. A primeira abordagem se refere à *pesquisa documental*, que envolveu a leitura e análise dos relatórios anuais das empresas construtoras de capital aberto (contendo informações sobre o seu desempenho operacional e financeiro); e de outros documentos.

Foram estudadas, em maior profundidade, 3 empresas construtoras responsáveis por 3 canteiros diferentes, que se encontravam em andamento no momento da pesquisa. A Empresa 1 apresenta uma estrutura de pequena empresa, com capital investido de apenas dois sócios, organizada em quatro unidades regionais, cada uma com um coordenador de obras. A empresa atua nas Faixas 1 e 2 do PMCMV, concentrando 1% do total da produção do estado de São Paulo, com tendência recente para atuar exclusivamente na Faixa 2. Sua área de atuação compreende cidades do interior do estado e da Região Metropolitana São Paulo, a saber: Sertãozinho, Bauru, Itu, Campinas, Guarulhos e Suzano. Já havia construído empreendimentos com financiamento da CAIXA, tendo experiência com projetos de conjuntos habitacionais. No caso analisado em Sertãozinho, teve relação importante com o movimento de moradia.

A Empresa 2 é uma grande empresa de atuação nacional, com capital aberto na Bovespa, estruturada em escritórios nas cidades onde estão seus empreendimentos. Atuou exclusivamente nas Faixas 2 e 3 do PMCMV, concentrando 2,4% do total do estado, mas, em 2012, deixou de atuar no Programa. Desde 2007, já apresentava vínculo com a CAIXA, tanto por meio do PAC quanto pelo segmento econômico do mercado imobiliário. Como estratégias de localização dos seus empreendimentos, podemos identificar (1) uma concentração da produção no interior do estado de São Paulo (até 2008, concentrava 53%, diminuindo para 40% em 2010); (2) maior presença das regiões Sul e Sudeste; e (3) concentração em cidades do interior dos estados.

A Empresa 3 também é uma grande empresa de atuação nacional,

com capital aberto na Bovespa, e se organiza em uma sede principal e em diversas regionais. Atua exclusivamente nas Faixas 2 e 3 do PMCMV, concentrando 18,5% da produção total do estado e 10% da produção nacional para tais faixas. Na região estudada, concentra 31% das unidades promovidas pelo PMCMV. Já apresentava financiamentos da CAIXA antes do lançamento do Programa, por meio da linha Crédito Associativo. Seus empreendimentos se localizam, em grande parte, em cidades do interior dos estados onde atua, sobretudo, nos estados de São Paulo e Minas Gerais - em 2010, 52,5% das unidades lançadas se concentravam no estado de São Paulo seguido por Minas Gerais, com 14,6%. Em 2013, 47% do banco de terrenos se concentrava em cidades do interior, 30% em regiões metropolitanas e 23% em capitais.

A segunda estratégia de pesquisa compilou *bases de dados primários* disponíveis sobre o PMCMV (Brasil, 2013) e nos permitiu tanto avaliar a participação das empresas no conjunto da produção do Programa nas regiões estudadas, quanto realizar uma caracterização geral dos empreendimentos (ficha técnica).

Por fim, a terceira abordagem diz respeito à dimensão empírica e contemplou o *trabalho de campo* em algumas empresas construtoras, em canteiros de obras em andamento e nos empreendimentos habitacionais construídos na região estudada. Nessa última, foram realizados os seguintes procedimentos: entrevistas com engenheiros das empresas e técnicos e gestores da administração municipal, conversas informais com trabalhadores das obras e observação nos canteiros. As análises desses dados nos levaram a uma compreensão acerca da relação entre elaboração de projetos e canteiro de obras; a uma caracterização detalhada de todo o processo de produção dos empreendimentos (desde a cadeia de fornecedores de insumos da construção civil, passando pela organização do trabalho no canteiro, pelos maquinários utilizados, até o sistema de gestão da qualidade); e a uma indicação de algumas questões de pós-ocupação e questões de manutenção dos empreendimentos.

A questão da terra e a inserção urbana dos empreendimentos

Os dados colhidos inicialmente conduziram-nos para uma primeira impressão de que a oferta de unidades novas era sempre maior onde era menor a demanda ou destinada para um público que não correspondia àquele mais necessitado. Paradoxalmente, essa cons-

tatação colocava de pronto a incongruência entre planejamento, possibilidade de comercialização e potencial retorno dos investimentos realizados: por que produzir tantas moradias se não há consumidor suficiente ou com recurso suficiente para adquiri-las?

Se for verdade que o PMCMV vem produzindo um estoque significativo de unidades habitacionais excedentes, é certo que não será destinado ao estrito atendimento do déficit habitacional, dado seu elevado custo de produção e potencial de valorização. Também é certo que esse excedente não produzirá significativas alterações na dinâmica populacional, promovendo alguma mobilidade intra-regional, uma vez que o que promove alguma mobilização populacional são as oportunidades de emprego e/ou renda, isto é, as oportunidades de atividade econômica e produtiva. Mas, pode interferir, como acabou interferindo, nas dinâmicas locais do mercado imobiliário, sobretudo, como fator de flutuação de preços.

Desse modo, o conjunto dos dados parecia impor-nos admitir a produção de um significativo excedente habitacional, determinado antes pela oportunidade fundiária que pela ordem das demandas efetivas. A primeira hipótese considerava que o paradoxo devia-se justamente ao imediato atendimento à lógica negocial estabelecida pelo mercado, principalmente pelas oportunidades do mercado de terras (disponibilidade de áreas, custo baixo, infraestrutura instalada etc.). As escolhas seguiriam, portanto, critérios absolutamente alheios às lógicas de planejamento local e de definição das necessidades habitacionais (Planos Diretores e Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS, entre outros) – basta comentar, por exemplo, que São Carlos e Araraquara demandariam muito mais investimentos em melhorias habitacionais do que provisão de novas unidades, conforme verificado em seus PLHIS.

O que o andamento da pesquisa acabou por demonstrar é que o acesso à terra não se apresentou como empecilho ou como fator preponderante nas negociações para implementação dos empreendimentos, mesmo quando o custo da terra se apresentava elevado – como é o caso de Ribeirão Preto e Sertãozinho. Nos municípios estudados, identificamos claramente o consumo de glebas remanescentes do processo de expansão periférica, característico e predominante em período anterior, e de terrenos em áreas já consolidadas – ao mesmo tempo em que se abriram novas fronteiras urbanas. Por isso, não é possível apontar uma única tendência de localização dos empreendi-

mentos do Programa, em cada uma de suas faixas de atendimento.

Desse modo, a questão da terra não foi um entrave à produção do Programa em virtude de uma maior concentração de empreendimentos nas Faixas 2 e 3 – o que diversifica o acesso dos consumidores e amplia as facilidades obtidas por meio da flexibilização das normas urbanísticas e das leis de zoneamento. O custo da terra entra na composição global do preço do imóvel não mais como fator preponderante. Além disso, os empreendimentos para Faixa 1 não necessariamente estão localizados em áreas de extrema periferia e precariedade; e os empreendimentos para Faixas 2 e 3 não necessariamente estão inseridos em áreas mais consolidadas. Há, sim, um híbrido entre ocupações periféricas, que podem apresentar elevado interesse imobiliário ou não, e em áreas mais consolidadas, que podem ser ocupadas por população de baixa renda ou não.

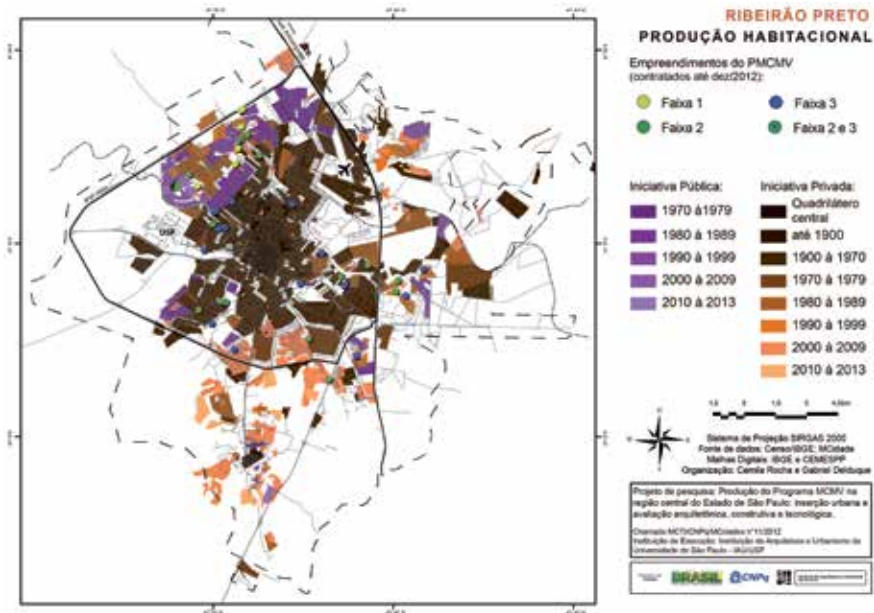
Em Ribeirão Preto, os empreendimentos da Faixa 1 foram instalados em glebas em áreas periféricas consolidadas, tradicionalmente ocupadas pela população de baixa renda em conjuntos habitacionais produzidos pela iniciativa pública, próximas às áreas centrais e servidas por equipamentos públicos. Para a Faixa 2, há empreendimentos que acompanham a localização dos conjuntos para Faixa 1 e outros que seguem a Faixa 3, que estão mais próximos ao histórico “quadrilátero central” da cidade.

Já em São Carlos, enquanto que os empreendimentos da Faixa 1, expandindo a fronteira urbana, concentraram-se no extremo da região Sul – já caracterizada pela sua fragilidade ambiental, pela segregação socioespacial e seu histórico de produção privada de loteamentos populares –, os empreendimentos para Faixas 2 e 3 se concentraram no outro extremo da cidade – que, apesar de compor um importante eixo de valorização imobiliária, ainda não é adequadamente atendido por equipamentos urbanos e serviços de transporte. Mas, há também empreendimentos dessas faixas situados em áreas consolidadas, muitos deles em antigas áreas industriais.

Em Sertãozinho, todos os empreendimentos das Faixas 1 e 2 situam-se no extremo urbano da região Norte – área para além do limite criado pela linha férrea, próximo às áreas destinadas à produção agrícola local e com poucos equipamentos urbanos implementados para atendimento desta recente população. Já os empreendimentos para Faixa 3 se estabelecem na região Noroeste, em glebas de antigos loteamentos, numa área bem mais consolidada.

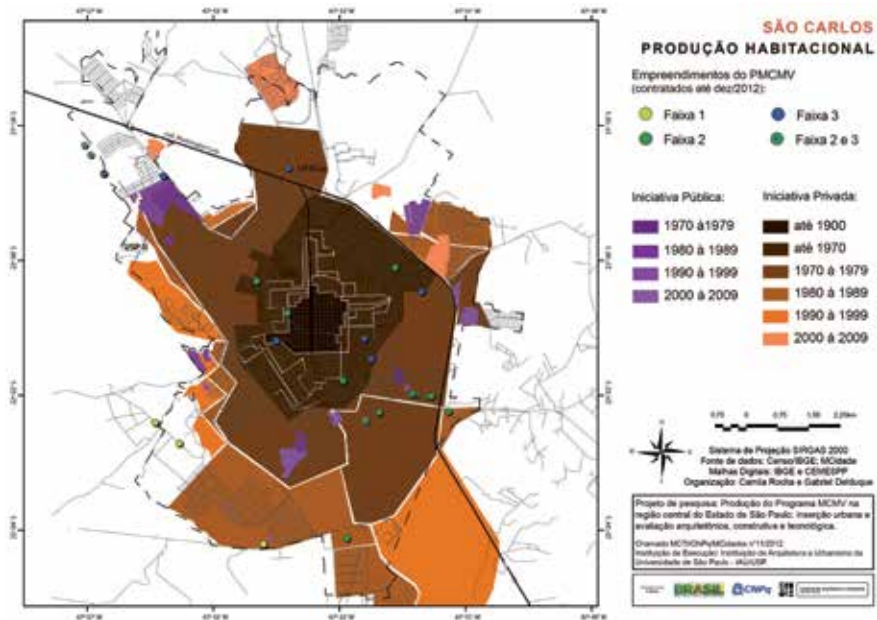
Os mapas a seguir indicam a localização dos empreendimentos nos três municípios estudados, de acordo com a faixa de renda do Programa, e destacam a produção pública e privada de habitação, desde a fundação das cidades até os anos 2000:

Figura 1: Expansão urbana e a produção do PMCMV na cidade de Ribeirão Preto.



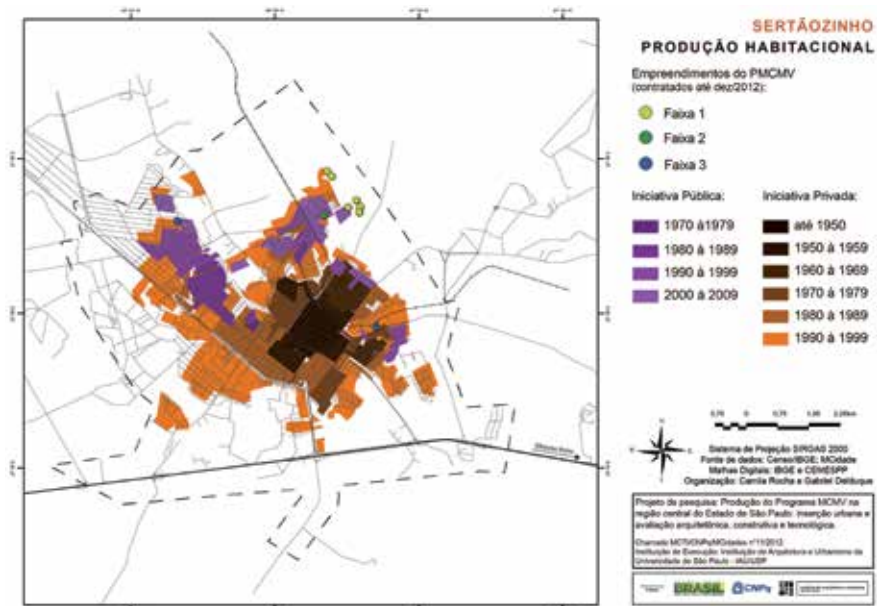
Fonte: Habis, IAU-USP (2014), a partir de dados de PMRP (2010); BRASIL, (2013).

Figura 2: Expansão urbana e a produção do PMCMV na cidade de São Carlos.



Fonte: Habis, IAU-USP (2014), a partir de dados de PMSC (2010); BRASIL, (2013).

Figura 3: Expansão urbana e a produção do PMCMV na cidade de Sertãozinho.



Fonte: Habis, IAU-USP (2014), a partir de dados de PMSE (2011); BRASIL (2013).

Como já dito, a localização dos empreendimentos da Faixa 1 não seguiu necessariamente a demarcação de áreas de interesse social estabelecidas nos PLHIS ou Planos Diretores, mas sim, a disponibilidade e aquisição de terrenos adquiridos pelas empresas construtoras antes ou após o início do PMCMV.

Em Ribeirão Preto, a Companhia Habitacional (COHAB) teve um papel importante na aquisição dos terrenos para os empreendimentos da Faixa 1 do Programa, na medida em que dispõe de uma equipe interna que realiza a prospecção de terrenos e faz a intermediação entre proprietários de terras e construtoras. Na região Norte, onde se concentra a Faixa 1, as construtoras adquiriram pequenas chácaras inseridas na malha urbana e, posteriormente, investiram em projetos do PMCMV. Nas Faixas 2 e 3, e em alguns casos da Faixa 1, as construtoras compraram os terrenos a partir de suas próprias pesquisas de mercado e apresentaram o projeto diretamente à CAIXA e à Prefeitura. A Prefeitura não auxiliou com a doação de áreas, apesar de existir estoque de terrenos da União e da Prefeitura no município.

Em São Carlos, a Progresso e Habitação São Carlos (PROHAB) também colaborou na intermediação entre proprietários de terras e construtoras para um grande empreendimento da Faixa 1, mas não dispõe de uma equipe específica para a atividade de prospecção de terrenos, como ocorre em Ribeirão Preto. De modo geral, as construtoras adquiriram os terrenos diretamente com os proprietários e apresentaram a proposta do empreendimento à CAIXA e à Prefeitura apenas para aprovação. Nas Faixas 2 e 3, grande parte dos terrenos já havia sido adquirida antes do Programa, consumindo o estoque de terras previamente acumulado, principalmente pelas grandes construtoras.

Já em Sertãozinho, a aquisição de terrenos ocorreu de três maneiras diferentes. Na primeira, que engloba a maioria das terras adquiridas para o Programa, a construtora comprou o terreno a partir de suas próprias pesquisas de mercado e apresenta o projeto fechado à CAIXA e Prefeitura. Na segunda, a construtora, por seu prévio relacionamento com associações (como o movimento de moradia local), trabalhou conjuntamente na escolha do terreno. Na terceira, a prefeitura, a partir da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, articulou novos empreendimentos conforme interesse público e negociou o terreno como contrapartida com a CAIXA. Nessa última, há um exemplo, ainda em aprovação, em que a Prefeitura adquiriu o terreno,

desenvolveu o projeto básico e realizou uma Chamada Pública para contratar construtora interessada em executar este empreendimento do PMCMV.

Em suma, podemos identificar que o consumo do estoque de terras acumulado no período anterior – colocando em movimento uma mercadoria até então acomodada em seu repouso especulativo – e a abertura de novas fronteiras urbanas – com a implantação de empreendimentos nas bordas da cidade consolidada – são movimentos de um mesmo processo, que promove novos ciclos de valorização fundiária e imobiliária.

O possível excedente habitacional que o Programa vem criando constitui uma considerável ‘carteira de imóveis’, que certamente reúne condições práticas de se valorizar significativamente. Também pode, contudo, empatar uma mercadoria sujeita a inflexões, a ciclos de desvalorização, considerando que se situam em porções de “cidade vazia”, as quais não concorrem para a ampliação das redes de infraestrutura, comércio e serviços e, conseqüentemente, não contribuem para a valorização daquele contexto urbano. Desse modo, o PMCMV sujeita-se aos riscos da lógica do livre mercado, mas numa operação em que o lucro, se ocorrer, é privado e o prejuízo, se for o caso, terá que ser absorvido pela cidade: o Programa promete “fazer rodar a roda da economia”, porém através da renovação de um ciclo especulativo que, ao mesmo tempo, concentra renda e segrega significativas porções de cidade.

Os agentes e a estrutura de provisão da habitação

A questão fundiária exemplifica a atuação do Estado (com todos os seus entes) no Programa: regula o que importa para a realização da valorização imobiliária (alterando legislações, por exemplo) e se ausenta naquilo que não interfere em tal processo (priorizando o acesso da população de baixa renda, também como exemplo). Não há uma instância que centralize a regulação do PMCMV em todos os seus aspectos e que pudesse cristalizar uma *política pública*, em seu caráter de atendimento universal. Assemelha-se mais, na nossa compreensão, à figura de uma máquina.

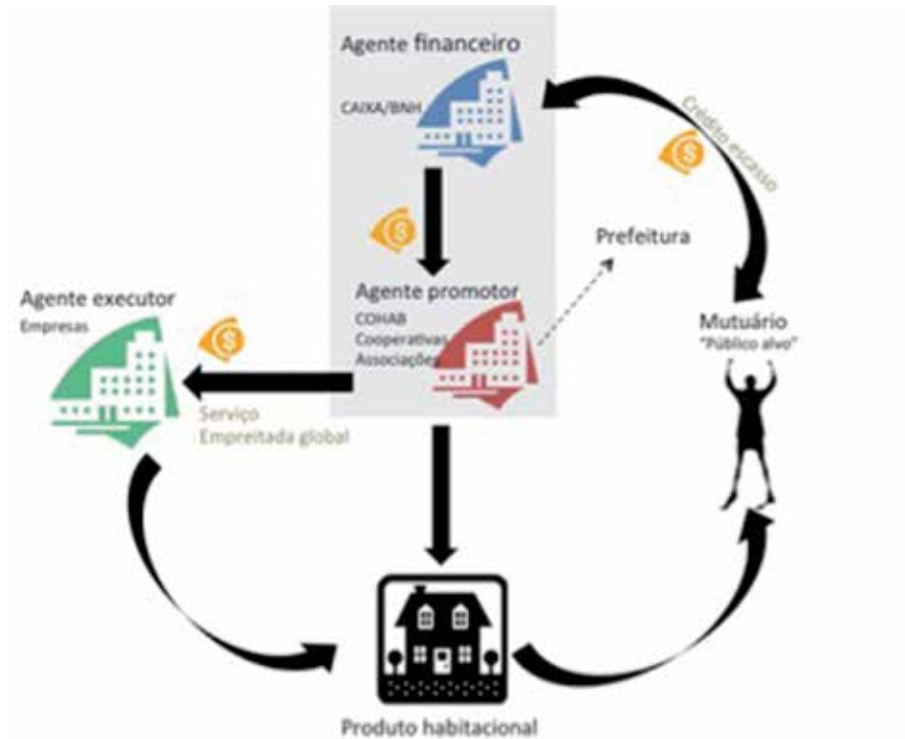
A partir de Logan e Moloch (1987) e sua formulação de uma “máquina imobiliária de crescimento” (*real estate growth machine*), consideramos o PMCMV como uma “máquina de provisão habitacional”,

cujos mecanismos pressupõem a oportunidade do negócio imobiliário determinando a operacionalização do programa. Desse modo, a provisão habitacional pauta-se antes pela “lógica dos negócios”, do que por uma lógica de planejamento urbano e de atendimento às reais necessidades habitacionais. A forma pela qual a máquina opera não proíbe a participação de outros agentes (como entidades e prefeituras), mas inibe iniciativas pautadas por outros pressupostos (exemplos: direito à cidade, necessidades habitacionais etc.).

Em relação à estrutura de provisão da habitação, conforme arcabouço proposto por Ball (2006), o Programa promoveu uma atualização do modo como se articulam as instituições de produção (empresas) e as instituições de transação (agentes financeiros e reguladores). Antes de sua implementação, o agente promotor (COHABs, associações, cooperativas) ocupava uma posição central na articulação entre agente financeiro (Banco Nacional de Habitação - BNH ou CAIXA), agente executor (empresas), prefeituras e beneficiários. Além disso, esse agente contratava o agente executor apenas para a execução de serviços de obras.

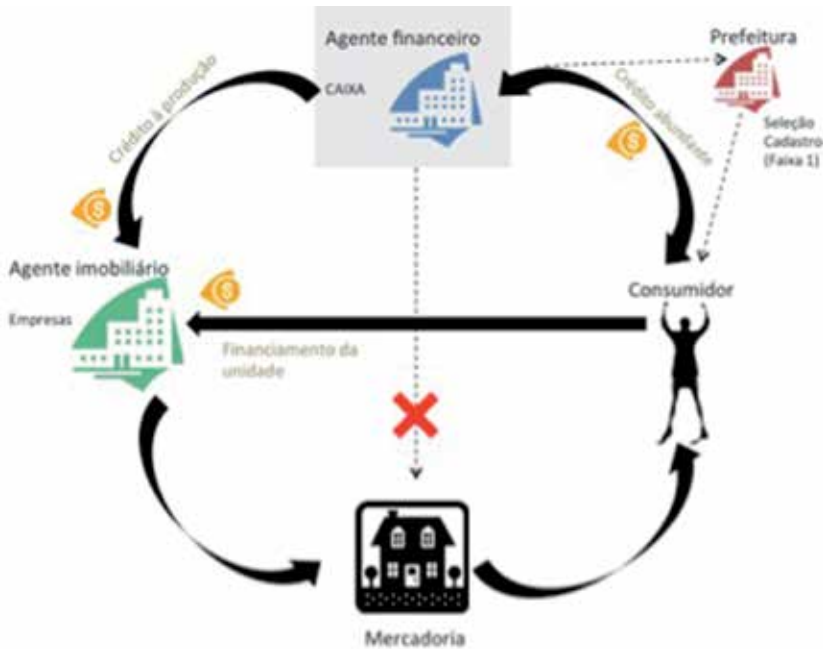
Depois do PMCMV, não há uma centralidade concentrada em apenas um agente. Na “lógica dos negócios”, há uma articulação direta entre agente financeiro (CAIXA), agente executor, consumidores e a prefeitura (que atua especificamente nos empreendimentos da Faixa 1). O agente executor agora se transforma em agente imobiliário na medida em que é ele quem realiza todas as etapas da promoção do produto habitacional: aquisição de terras, elaboração de projetos, produção e comercialização (neste caso, nas Faixas 2 e 3). As figuras a seguir procuram ilustrar a articulação entre agentes antes e depois do PMCMV.

Figura 4: articulação dos agentes envolvidos na provisão habitacional antes do PMCMV.



Fonte: Habis, IAU-USP (2014).

Figura 5: articulação dos agentes envolvidos na provisão habitacional depois do PMCMV.



Fonte: Habis, IAU-USP (2014).

Em termos amplos, essa estrutura esquemática, mesmo contendo alguma imprecisão nos detalhes e nas especificidades locais, ajuda-nos a estabelecer alguma concretude para uma dinâmica que é própria dos processos de produção e de reprodução do valor: para mecanismos ampliados de valorização financeira e remuneração do capital, pouco importa – ou não interessa – a centralidade de protagonismos. Os agentes acabam, assim, subsumindo às ordens abstratas de uma espécie de “centralidade sem centro” e de uma regulação difusa. Por isso, o “agente promotor” desaparece de cena, pelo menos com o papel que antes lhe era atribuído, permitindo a evolução de uma dinâmica na qual qualquer modalidade de regulação centralizada não encontra lugar.

Por outro lado, mais que o desaparecimento de alguma instância regulatória, o PMCMV, desde o início de sua operação, já pressunha o protagonismo de todos os agentes diluído nessa “centralidade sem centro”: o governo federal, através da Casa Civil, formulou as regras do Programa à revelia do Ministério das Cidades – que

vinha trabalhando num natimorto Plano Nacional de Habitação, o PLANHAB; o Programa foi desenhado a seis mãos – Casa Civil, dirigentes de empreiteiras e CAIXA – tomando como objetivo “fazer rodar a roda da economia”, conforme o modelo de desenvolvimento baseado no crescimento de riqueza privatizada e no consumo hipertrofiado; o mutuário se transformou em um ‘consumidor’ individualizado, diluindo ou desestimulando qualquer possibilidade de sua agremiação em organizações que poderiam cumprir, eventualmente, o papel de agente regulador, executor ou promotor (associações ou cooperativas, por exemplo).

Poder-se-ia afirmar que as empresas construtoras passaram a desempenhar o papel central na política de provisão habitacional. No entanto, o esquema acima ajuda-nos a perceber que essa centralidade também é relativa – ou ambígua. Isso porque, no momento da produção, ela atua pelo menos em três direções: (1) efetivamente como agente executor, comandando a produção física dos empreendimentos – com pouquíssimos cuidados arquitetônicos e urbanísticos e muitos cuidados com os mecanismos de controle de obra, como veremos; (2) como subsidiária da operação, como forma jurídica que promove apenas a mediação da associação comercial entre o comprador (consumidor) e o agente financeiro – o que a preserva em relação às infinitas idiosincrasias burocráticas envolvidas na operação; e, por outro lado, (3) como agente de flexibilização das posturas e normas de uso e ocupação do solo ou edificações, atuando efetivamente, ao fim e ao cabo, como agente de regulação urbana e construtiva. Tal condição lhe permite atuar em todas as instâncias da operação e aparecer apenas como ‘a responsável pela construção’ – como então aparecia no esquema anterior.

O desenho e os projetos

Se o PMCMV opera tendo como pressuposto o atendimento à demanda através de mecanismos de mercado – orientado, portanto, pelo livre consumo e não pelo atendimento planejado das necessidades – a qualidade do produto a ser comercializado não procura convencer o consumidor pelos seus dotes arquitetônicos ou urbanísticos, mas atende estritamente à lógica da circulação dessa mercadoria que é o produto habitacional: subsídio, liquidez, localização, segurança (do negócio e do imóvel) etc.

Desse modo, no que se refere à qualidade dos projetos, concluímos que seria inócuo discutirmos os produtos habitacionais pesquisados, tanto urbanística como arquitetonicamente, a partir de parâmetros como área, materiais aplicados, localização, desenho urbano ou qualidade arquitetônica, estabelecendo um padrão de referência qualitativa arbitrária – mesmo que correspondente a situações construídas, concretas.

Isso porque, sob qualquer ponto de vista, os resultados da avaliação seriam sempre ruins ou péssimos – eventualmente, numa circunstância ou outra, materiais de melhor qualidade ou alguma preocupação mais voltada à funcionalidade dos espaços condominiais ou um detalhe arquitetônico mais estudado etc. Desse modo, não seriam necessários grandes esforços investigativos para identificar a baixa qualidade arquitetônica dos conjuntos e das unidades habitacionais estudados, tamanha a obviedade dos resultados de uma primeira verificação. No entanto, descobrimos que não é cabível afirmar que não houve uma preocupação deliberada com o “projeto”. Além disso, ainda cabe aprofundar a questão: por que a qualidade do resultado final é ruim? Quais são os ingredientes que fazem desandar o esforço material e humano aplicado na construção de uma moradia que acaba resultando numa edificação espacial e ambientalmente inadequada?

Em termos da estrita qualidade projetual – e a partir das análises métricas e de adequação do espaço da unidade habitacional – parecem-nos que não se trata de uma insuficiência que decorre apenas da exiguidade de área útil da unidade de moradia. O exercício dos layouts e o ensaio com as mobílias mais vendidas no mercado popular de móveis e equipamentos demonstram que o problema pode ser, por vezes, decorrente de uma concepção equivocada da *geometria* dos espaços organizados pelo projeto. A falta de uma solução arquitetônica mais elaborada no processo de desenho acaba por gerar espaços que praticamente impedem alguma disposição inteligente do mobiliário – e isso ocorre muito mais em função da configuração geométrica dos ambientes do que em função de sua área útil³.

Por outro lado, como assegurar a viabilidade de um empreendi-

³ Ao compararmos – ainda que de forma expedita – as referências métricas dos projetos analisados com alguns empreendimentos nos quais indiscutivelmente identificamos algum esforço projetual mais efetivo, o resultado não apontava distorções muito grandes, isto é, não seriam as relações entre áreas ou o padrão de área construída em relação à área útil, por exemplo, que determinariam algum parâmetro significativo para aferirmos objetivamente a melhor ou pior qualidade das habitações.

mento com tão baixa qualidade projetual e que tem seu teto de preço muito bem definido pelas regras do negócio? A análise dos projetos estudados possibilitou o contato com grande parte do material utilizado pelas construtoras para a produção dos empreendimentos. A leitura dessas peças e documentos – que vão desde pranchas de detalhamentos executivos a cadernos de encargos e manuais de execução de serviços e obras – demonstrou que os maiores investimentos em projeto estão voltados para o detalhamento do processo de produção. Os projetos executivos e complementares são primorosos enquanto que a concepção urbanística e arquitetônica é preocupação secundária, praticamente burocrática: os projetos de arquitetura e urbanismo resumem-se quase que à condição de mero suporte para a realização de uma elaborada e extremamente bem detalhada especificação de serviços, de aplicação de materiais e insumos, de consumos e quantidades, de diretrizes e elementos para controle de tempos e esforços etc.

O canteiro e a produção

A realização dos serviços no canteiro de obras é pautada, portanto, por uma racionalidade que envolve produtividade, tempo e tecnologia. Se tal racionalidade se orienta como racionalidade industrial – em diferentes níveis de equacionamento entre as empresas, como veremos – certamente ela responde muito mais a uma perspectiva financeira do que a alguma preocupação com a qualidade final do produto habitacional. Desse modo, o arranjo produtivo precisa, necessariamente, corresponder a tal racionalidade e abrange um conjunto que envolve empresas construtoras (agentes executores do Programa) – e suas relações com demais agentes (CAIXA, Prefeitura e beneficiários), cadeia da construção civil e trabalho no canteiro de obras.

Em relação à cadeia de fornecedores de insumos, em primeiro lugar, há uma tendência geral de aquisição de materiais brutos e a granel (como bloco, areia, brita e terra) provenientes de fornecedores locais e regionais nas três empresas analisadas. Para os materiais industrializados (tubos e conexões, aço, louças e metais sanitários, materiais elétricos), é forte a presença de grandes fornecedores nacionais e até multinacionais, como por exemplo, Tigre, Docol, Knauff, Roca/Celite. Uma questão importante é a presença da Gerdau como a única fornecedora de aço, evidenciando o relativo

monopólio da produção e comercialização desse material, confirmando uma prática que afeta todo setor em boa parte do país.

Como tendência geral que caracteriza o processo de trabalho no canteiro de obras, podemos identificar que o “tripé” da obra, ancorado no engenheiro de obras, mestre de obras e almoxarife, compõe sempre a equipe própria da empresa⁴ – além desses três, estagiários, encarregados, auxiliares e técnicos administrativos também podem ser funcionários da empresa principal. Os demais serviços são subempreitados. No caso da Empresa 1, a especialidade do “bloqueiro” (ou seja, o pedreiro que executa a elevação da alvenaria) era bastante valorizada: podia retirar, em média, 15 mil reais por mês, em seu trabalho remunerado por produção, elevando 50m² de alvenaria por dia.

Para os serviços de infraestrutura são contratados fornecedores locais ou regionais. Os fornecedores de serviços de execução das edificações (subempreiteiras) são bastante diversos entre as empresas, não sendo possível relacionar porte da empresa construtora principal e porte/área de atuação das subcontratadas.

Em relação à produtividade no canteiro de obras, podemos estabelecer uma relação aproximada entre número total de trabalhadores envolvidos na obra (equipe própria + subempreitada) e o número total de unidades do empreendimento. Assim, temos que para uma obra com 304 unidades, promovida pela Empresa 1 (de atuação regional), foi necessária uma população máxima de 200 trabalhadores; para a Empresa 2 (atuação nacional), com 454 unidades, aproximadamente 140 trabalhadores; e para o empreendimento da Empresa 3 (atuação nacional), com 720 unidades, 270 trabalhadores. Em que pese a falta de exatidão dos dados sobre a população da obra, é possível notar que a menor relação entre número de trabalhadores e número de unidades foi obtida pela Empresa 2 (0,31 trabalhador/unidade), seguida pela Empresa 3 (0,37) e, por último, com mais que o dobro em relação à primeira, a Empresa 1 (0,66).

Nas três empresas analisadas, há o emprego dos kits hidráulicos e elétricos, que permitem um maior controle sobre a utilização de materiais. No caso da Empresa 2, esse kit é mais avançado no sentido de já vir completamente montado de indústrias, reduzindo também tempo e necessidade de mão de obra. No caso da alvenaria estrutural (sistema construtivo adotados pelas Empresas 1 e 3), é notável

⁴ O *tripé* da obra já fora identificado na grande empresa construtora, em 2008, estudada por Shimbo (2012).

a utilização de grandes máquinas para o transporte vertical de peças e materiais (como é o caso do manipulador telescópico). No caso da Empresa 3, a pré-moldagem das lajes no canteiro também contribuiu para a redução do tempo da obras e é uma prática adotada recentemente pela empresa.

Uma questão importante, ao comparar os sistemas adotados pelas três empresas, é a diferença entre uma construtora de atuação regional, como a Empresa 1, que ainda não informatizou todos os seus processos de gestão, e as construtoras de atuação nacional que precisaram utilizar recursos de tecnologia da informação para controlar todas as obras simultaneamente.

Desse modo, identificamos que, independentemente do porte e da área de atuação da empresa, a cadeia da construção civil mobilizada é praticamente a mesma e a organização básica do trabalho no canteiro também. Porém, a Empresa 1 de atuação regional – que ainda se vale do saber fazer do trabalhador (como é o caso do bloqueiro), emprega grandes equipamentos de transporte de materiais, não utiliza sistema online de gestão e apresenta a maior relação entre número de trabalhadores e número de unidades – apresenta um produto com uma melhor qualidade construtiva (como foi verificado em seu canteiro) e uma menor taxa de lucro, sobretudo com os empreendimentos da Faixa 1 – o que a faz tender a atuar exclusivamente nas outras Faixas do programa, em momento posterior.

As outras duas empresas de grande porte e de atuação nacional, com capital aberto na Bolsa de Valores, embora adotem sistemas online de gestão, apresentam algumas diferenças que se relacionam, sobretudo, à escala da produção. A Empresa 2, que obteve a menor relação entre número de trabalhadores e número de unidades (portanto, uma maior produtividade) e que se utiliza mais da pré-fabricação e da indústria com seu sistema construtivo de parede portante de concreto, produziu a unidade habitacional que foi pior avaliada em termos de conforto ambiental e, recentemente, deixou de atuar no PMCMV. A Empresa 3, com o maior volume de produção de habitação, não se destacou por um emprego maior de processos industrializados ou por uma qualidade muito superior ou muito inferior de seu produto: por meio de uma produção altamente controlada por sistema informatizado, com bastante emprego de mão de obra (sem valorização do saber fazer e com nível médio de produtividade), com alguns procedimentos de pré-fabricação e utilização de grandes equipamentos

de transporte, essa empresa se mantém com atuação expressiva no Programa, garantindo seus altos níveis de lucratividade, pelo menos até 2011⁵.

Esses dados nos mostram que não há uma relação unívoca entre nível de industrialização, qualidade do produto habitacional e lucros auferidos. Há sim, uma racionalidade industrial que garante maiores lucros conforme se ampliam os mecanismos financeiros, os sistemas informatizados de gestão e a escala de produção, pouco ou nada redundando em alguma qualidade arquitetônica ou urbanística.

Contradições da provisão habitacional expostas no interior paulista

De forma geral, o que a pesquisa sobre a produção do Programa Minha Casa Minha Vida num contexto como o das regiões Central e de Ribeirão Preto acabou demonstrando foi a estruturação de um campo intensivo e extensivo de promoção habitacional, caracterizado justamente por uma relativa facilidade de acesso à terra – tanto urbanizada como posicionada nas franjas da zona urbana, ainda sem ou com muito pouca infraestrutura instalada, sujeita a uma regulação fundiária flexível e ajustável ao arranjo negocial – e por uma produção pautada por uma racionalidade industrial e por uma busca intensiva pela economia de escala .

Tal circunstância faz a essência do Programa aparecer de forma contrastada, explicitando a opção por uma política de provisão habitacional que se realiza por intermédio do e para o mercado – e não como política pública. Nessa situação, a implementação do Programa, e seus contornos institucionais e operacionais, não aparece obscurida pelas inúmeras camadas de interferência que os processos urbanos em contextos metropolitanos acabam promovendo (modalidades de transporte diversificadas, sistemas viários mais complexos, mecanismos de regulação mais engessados, maior diversidade de agentes, segregação territorial mais acentuada etc.).

Assim, a operação do Programa Minha Casa Minha Vida nessa região do interior do estado de São Paulo expõe, com razoável clareza,

⁵ O pico do lucro líquido obtido pela empresa (de 2004 a 2013) foi em 2011 (R\$ 760 milhões). Entre 2009 e 2011, seu lucro líquido praticamente dobrou, mas entre 2011 e 2013, reduziu-se pela metade, atingindo praticamente o patamar de 2009 (em torno de R\$ 400 milhões).

uma de suas principais contradições: ao produzir um significativo volume de moradias, consome a terra remanescente de processos de urbanização já consolidados, abre novas fronteiras de expansão urbana e especulação imobiliária, promove o crescimento das cidades em proporções espantosas, mobiliza freneticamente o mercado da construção civil e, paradoxalmente, mantém a população mais pobre condenada às agruras de sua própria necessidade: essa casa não é para a sua vida.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 15575**: Edificações habitacionais - Desempenho. Rio de Janeiro, 2013.

_____. **NBR 10151**: Acústica: avaliação do ruído em áreas habitadas visando o conforto da comunidade: Procedimento. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **NBR 10152**: Níveis de ruído para conforto acústico. Rio de Janeiro, 1987.

_____. **NBR 15215**: Iluminação Natural. Rio de Janeiro, 2004.

BALL, M. **Markets & Institutions in Real Estate & Construction**. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

BOUERI, J. J.; PEDRO, J. B.; SCOARIS, R. O. Análise das exigências de área aplicáveis às habitações do programa “Minha Casa Minha Vida”. In PEDRO, J. B.; BOUERI, J. J. (Coord.). Qualidade espacial e funcional da habitação. **Cadernos Edifícios**, n. 7. Lisboa: LNEC, 2012. pp. 89-106 (17)

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. 2013. **Base de dados PMCMV** - Chamada MCTI/CNPq/MCidades nº 11/2012. Fonte: SNH/ DHAB/ DUAP/ CAIXA/ IBGE. Dados coletados até 31/12/2012.

HILLIER, B. **Space is the machine: a configurational theory of architecture**. Space Syntax: London, UK, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>. Acesso em: 30/06/2013

FURTADO, B.A.; LIMA NETO, V.C.; KRAUSE, C. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). **Nota Técnica**, n.1. Brasília: IPEA, 2013.

LOGAN, J. R.; MOLOTCH, Harvey. **Urban Fortunes: The Political Economy of Place**. University of California Press: Berkeley, 1987.

MARQUES, C. A. **Habitação:** Da Indústria à Fábrica da Cidade. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS - PMSC. **Plano Local de Habitação de Interesse Social.** São Carlos: PMSC, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO - PMSE. **Plano Local de Habitação de Interesse Social.** Sertãozinho: PMSE, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO - PMRP. **Plano Local de Habitação de Interesse Social.** Ribeirão Preto: PMRP, 2010.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social de Mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

CAPÍTULO 10

Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo

Rosângela Dias Oliveira da Paz; Carola Carbajal Arregui; Maria de Lourdes da Paz Rodrigues; Marisa A. Almeida Blanco¹
(NEMOS – Cedepe – PUC-SP)

Introdução

O presente trabalho apresenta os resultados parciais da pesquisa **intitulada** “Avaliação do Trabalho Social e dos impactos na vida das famílias no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no município de Osasco/SP”. A pesquisa desenvolveu-se em duas linhas: a) avaliação da execução e dos resultados do Trabalho Social (TS) do PMCMV na cidade de Osasco/SP; e b) avaliação dos impactos sociais e econômicos nas famílias beneficiárias do PMCMV. Essas duas linhas articulam-se com as avaliações de inserção urbana dos empreendimentos e buscam apreender e identificar os processos, resultados e impactos das intervenções na vida das pessoas, famílias e organizações populares, na promoção de mudanças nas relações sociais, condições reais de vida e na motivação para os processos participativos.

Para tratar da inserção urbana e do trabalho social realizado nos conjuntos produzidos pelo PMCMV, tanto do ponto de vista dos padrões vigentes de segregação socioespacial, como do ponto de vista de seus impactos na vida das famílias moradoras, estabelecemos diálogo com um dos temas centrais de debate das políticas habita-

¹ Agradecemos à equipe do Departamento de Trabalho Social da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedhu), da Prefeitura do Município de Osasco/SP, em especial à diretora Sandra Simões, por disponibilizar informações, pelo apoio e pela confiança no trabalho de pesquisa.

cionais contemporâneas: Quais necessidades sociais estão sendo atendidas? Que cidades estão sendo construídas?

Osasco e o PMCMV

Osasco, um dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, é o sexto mais populoso do estado² e o décimo primeiro Produto Interno Bruto (PIB) entre os 5.565 municípios brasileiros³. Com população estimada, em 2014, de 693.271 pessoas, em uma área total de 64,954 quilômetros quadrados, inteiramente urbana, possui 10.264 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2014).

Os acessos à cidade ocorrem pelas rodovias Raposo Tavares, Anhanguera e Castelo Branco, que, com o rio Tietê e a ferrovia, cortam o município transversalmente, de leste a oeste, e o dividem em partes norte e sul. Osasco encontra-se totalmente inserido na bacia hidrográfica do Alto Tietê, sub-bacia Pinheiros-Pirapora e mantém fronteiras com os municípios de São Paulo, Taboão da Serra, Carapicuíba, Cotia, Barueri e Santana de Parnaíba.

Osasco teve expansão urbana desigual e excludente, como ocorreu em parte das grandes cidades brasileiras, caracterizada predominantemente pela precariedade e informalidade. O município, que até 1962 era distrito de São Paulo, nas últimas décadas, passou por rápido processo de ocupação do solo, ocasionado pelo movimento migratório e o crescimento vegetativo desencadeado pelo progresso econômico da Região Metropolitana.

A partir da década de 1960, atraiu numerosa população, que ocupou os lotes irregularmente implantados e também as áreas públicas, dando origem às favelas, denominadas pela prefeitura local como “áreas livres”. A densidade populacional aumentou significativamente com a superocupação de lotes e tornou comum encontrar mais de uma família residindo no mesmo lote nos bairros periféricos do município.

² Segundo o Censo IBGE de 2010, Osasco ocupa o 6o lugar no ranking do estado de São Paulo, figurando dentre as mais populosas, atrás apenas de São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo e Santo André.

³ Segundo os últimos dados divulgados pelo IBGE (Ano-base de 2011), o ranking das dez cidades de maior concentração do PIB brasileiro, em ordem decrescente, foram: São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Brasília/DF, Curitiba/PR, Belo Horizonte/MG, Manaus/AM, Porto Alegre/RS, Guarulhos/SP, Fortaleza/CE, Campinas/SP, Osasco/SP e Salvador/BA. Osasco, com Campinas e Guarulhos, foram as cidades paulistas que figuraram nesse ranking em meio às capitais brasileiras, ficando à frente de Salvador e Recife, por exemplo (Fonte: IBGE, PIB_municipios 2011).

Segundo Carvalho (2009), a configuração de Osasco segue o modelo de expansão periférica da cidade de São Paulo, em que a alternativa habitacional para importantes parcelas da população se deu via aquisição de terrenos em loteamentos populares, quase sempre à margem do mercado formal, reforçando, assim, a precariedade e informalidade do acesso à cidade e à moradia. Para Bonduki (1998), o acesso à habitação de interesse social no Brasil esteve historicamente caracterizado pelo trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução.

A formação do território de Osasco está diretamente ligada à industrialização da Região Metropolitana e à expansão periférica da área urbanizada de São Paulo. A instalação das primeiras indústrias ocorreu no fim do século XIX e início do século XX. O período pós-guerra alavancou a entrada de grandes indústrias, tornando Osasco, então distrito do município de São Paulo, importante território industrial, que, a partir dos anos 50, passou a reunir contingente expressivo de população migrante.

Outro fator da expansão urbana irregular está relacionado à emancipação de Osasco, elevado à categoria de município em 1962. Naquela momento, diversos loteamentos se encontravam em análise de projeto para fins de implantação ou haviam sido aprovados naquele ano, o que provocou a falta de acompanhamento técnico e controle territorial, em face da necessidade de estruturação institucional e técnica do novo município. Datam dessa época loteamentos que até hoje se encontram em processo de regularização.

Como no município de São Paulo, o número de favelas em Osasco e sua população moradora deram um enorme salto a partir dos anos 80. Analisando os dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehdu) de Osasco, Spinazzola (2008, p. 45) aponta para o crescimento expressivo do número de favelas na cidade, nas últimas décadas do século XX:

Em 1970, Osasco tinha duas favelas e 378 moradores. Em 1980 existiam 40 favelas no município, que abrigavam 3.936 habitações e 19.397 moradores. Em 1985 o número de moradores de favelas já tinha crescido 80% em relação aos números de 1980, somando 94 assentamentos com 6.554 casas e 35.000 habitantes. Em 2005, esses números subiram para 158 assentamentos, 16.479 casas e

88.000 habitantes, o que representa um crescimento da população favelada de 250% em 20 anos, e 450% em 25 anos.

Em 2010, a Fundação João Pinheiro estimava, para todas as regiões metropolitanas, um déficit habitacional de 1.764.965 unidades, enquanto a Região Metropolitana de São Paulo, sozinha, concentrava 862.158. Comparando Osasco com os municípios do seu entorno, a cidade, com 666.649 habitantes no total, possuía um déficit habitacional de 31.305 domicílios, atrás apenas da cidade de São Paulo, com 11.253.503 habitantes e déficit habitacional de 571.188 domicílios.

Em 2007, Osasco possuía 143 núcleos habitacionais, com 30.266 domicílios precários ocupados por 16,72% da população total da cidade. No geral, esses domicílios localizavam-se em áreas públicas municipais destinadas originalmente a espaços de lazer e recreação, praças, equipamentos públicos, sistema viário, bem como em áreas de preservação ambiental, à beira de rios e córregos e, conseqüentemente, sujeitas a enchentes. A Sehdu de Osasco estimava, em 2006, em torno de 60% do território com algum tipo de irregularidade fundiária (CARVALHO, 2009).

As áreas de risco detectadas, que não haviam sido objeto de intervenção anterior, passaram a ser prioritárias para a inclusão em programas habitacionais de Regularização Fundiária, Urbanização de Favelas, Provisão Habitacional e Bolsa Aluguel.

Trabalho Social em Osasco: Contexto Institucional

Em 2005, na gestão do prefeito Emídio de Souza (Partido dos Trabalhadores - PT), ocorreu mudança substantiva na Secretaria de Habitação, que passou a ser denominada Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehdu), apontando para nova concepção, que articula e integra as intervenções na cidade.

Nesse período, o Trabalho Social (TS) começou a ser estruturado. O prefeito convidou arquitetos e assistentes sociais, profissionais que tinham atuado na Prefeitura de São Paulo, para compor o secretariado e as equipes de trabalho. Entre eles, o atual secretário Sergio Gonçalves e a assistente social Maria de Lourdes Paz Rodrigues, que assumiu a coordenação do TS.

O Departamento de Trabalho Social teve, de 2005 a 2013, três diretoras assistentes sociais: Maria de Lourdes Paz Rodrigues, Elma

Gomes, Sandra Simões. É possível identificar marcas, nessas gestões. A primeira gestão de Maria de Lourdes Paz Rodrigues (2005-2006) estruturou o TS, por meio do conhecimento e diagnóstico das áreas, particularmente, com o movimento de entrar nas áreas, mapear, cadastrar e iniciar o processo de diálogo com os moradores. A população passou a conhecer a Sehdu a partir das ações integradas das equipes.

Na gestão de Elma Gomes (2007-2009), foi possível contratar profissionais com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além dos que estavam chegando por concurso público. A equipe cresceu, mas era formada por profissionais com pouca ou nenhuma experiência na área habitacional. Foi necessário investir na capacitação e formar a equipe para a implantação dos projetos. O momento demandava a mobilização para acompanhamento das obras e mudanças das famílias das antigas moradias; monitoramento das famílias transferidas temporariamente para o aluguel e depois para as moradias definitivas.

A gestão da Sandra Simões (2009-atual) traz a marca de resgate da participação popular, de fóruns e, ao mesmo tempo, da continuidade dos projetos. Nessa gestão, teve início o PMCMV, que estabelece regras próprias para o TS e exige negociações com a Caixa Econômica Federal. Como exemplo, havia a exigência de sorteio das unidades habitacionais, que a equipe social contrapropôs com o trabalho de escolha por vizinhança. Observa-se nessas gestões, a continuidade da concepção de diretrizes para o TS e a participação como o eixo condutor, o que vai se refletir nas obras e intervenções nas áreas.

Até 2005, a Secretaria de Habitação atuava, de forma precária, em duas frentes: o Programa Habitar Brasil BID (HBB), com apenas um projeto habitacional em andamento (área denominada Y, em que seriam construídas 728 unidades), e outra frente de atendimento individualizado, com serviços de concessão de espaço para a construção de barracos, doação de madeiras e emissão de comprovante de endereço. Essa era a política municipal de habitação, ou melhor, a ausência de política municipal, responsável, em certa medida, pelo alto índice de irregularidade da terra em Osasco.

Na área técnica, a equipe era a mesma do HBB e composta por uma assistente social, uma engenheira e uma arquiteta. A pequena equipe do HBB era o núcleo melhor estruturado da secretaria: dispunha de espaço físico (uma sala), com computador, material e recurso para contratar assessoria.

A outra frente de trabalho da secretaria não tinha estrutura nem planejamento. Entregava madeira para moradores em situação precária, fazia remoção em áreas com interferência de obras públicas, contando apenas com funcionários operacionais e administrativos e alguns engenheiros. Não dispunha de assistentes sociais, mas pessoas ligadas a políticos da cidade (vereadores) que eram contratadas para fazer a relação com os moradores, configurando um atendimento clientelista.

O TS nas favelas, ou áreas livres, inexistia. Até 2005, prevaleciam as relações de favor, eleitoreiras e clientelistas. As áreas não tinham nomes, eram denominadas de A a Y e todas mantinham um “presidente” que se relacionava diretamente com o secretário de Habitação. Exemplo da relação clientelista e eleitoreira é o fato de que o secretário da época era um vereador e o cadastro social das famílias exigia o número do título de eleitor, que induzia a uma pressão ao voto em candidatos da situação ou indicados pelo secretário.

Com a mudança de gestão em 2005, é criado na Sehdu o Departamento de Habitação de Interesse Social, com três coordenações – Técnica, Regularização Fundiária e Social – encarregadas da interlocução com as áreas livres e seus “presidentes” e que, aos poucos, começam a mudar as relações com a população. O desafio era construir um novo desenho da política, romper com a prática clientelista e tuteladora e promover a participação e uma direção coletiva.

Em agosto de 2006 é criado o Conselho Municipal de Habitação e as comissões de moradores passam a se articular diretamente com o conselho e a dialogar com o secretário. Do ponto de vista dos movimentos de moradia, Osasco teve importantes movimentos, nos anos 1970 e 1980, articulados pela Igreja Católica, mas, a partir dos anos 1990, foram se fragmentando e fragilizando.

O desenho administrativo da secretaria sofreu mudanças em 2012, definido pela Lei Complementar 232, de 29 de junho, que dispõe sobre a alteração e consolidação da estrutura da Sedhu, modificando suas competências e organizando o respectivo quadro de servidores. As coordenações são transformadas em departamentos, ganhando, assim, maior *status* na estrutura governamental.

As competências da Sehdu definidas em lei enfatizam o planejamento, a execução e avaliação da política habitacional, de maneira integrada com o desenvolvimento urbano e a importância do trabalho social, compreendido como componente da política que participa

das decisões. Nessa legislação, o Departamento de Trabalho Social é estruturado em três divisões – Planejamento, Integração e Sistematização; TS em Urbanização e Regularização; e TS em Provisão Habitacional –, e passa ainda a contar com o Núcleo de Participação Popular.

O TS em Osasco não se restringe às atividades ou à execução do projeto, mas participa do ciclo das políticas urbana e habitacional do município, com destaque para o planejamento e as decisões relativas à área, e tem acesso e diálogo permanente com o secretário e departamentos afins.

Percebe-se que o TS em Osasco evoluiu significativamente de 2005 a 2013. Essa é a terceira gestão na Sehdu, com continuidade programática. Nesse período, o Departamento de TS passou a responder pelo trabalho nas áreas de urbanização e regularização fundiária, organizando a equipe em duas regiões (norte e sul) e por programas. É também responsável pelo plantão de atendimento e cadastro social.

Além de um departamento específico, que cuida de inclusão do trabalho nas diretrizes da política habitacional, foi estruturada uma equipe social, com assistentes sociais, sociólogos e psicólogos; foram realizados concursos públicos, minimizando a contratação de serviços terceirizados; e foi feito o provimento de condições de trabalho essenciais, como espaço físico, computadores, etc.

De acordo com a atual diretora do Departamento de TS, Sandra Simões, o TS é compreendido como processo que tem entre suas diretrizes o protagonismo social, a identificação de lideranças nas áreas, o fortalecimento das lideranças e dos grupos representativos, a consolidação e criação de instâncias de participação (canais de diálogo) e a articulação com outras secretarias e o agente financeiro.

Outro desafio importante, da atual gestão da Sehdu, refere-se ao conjunto dos funcionários, para mudar a concepção de TS e introduzir novos conceitos e parâmetros, considerando a qualidade da moradia e o respeito à organização autônoma dos moradores. Por outro lado, não havia assistentes sociais na secretaria. Os profissionais da área que atuavam na prefeitura eram da Secretaria da Saúde ou da Assistência Social. No primeiro momento, a alternativa foi contratar e convidar pessoas para compor a equipe. A contratação de terceirizados foi uma alternativa, mas com uma peculiaridade: os profissionais trabalhavam subordinados ao Departamento de TS, participando da equipe cotidianamente, garantindo assim a direção política, apesar da condição de trabalho desigual em relação aos funcionários públicos. Constitui-

-se, assim, um novo quadro de funcionários, afinados com os princípios de uma política habitacional que considera o direito social.

Dentre os princípios norteadores da Política Municipal de Habitação (2005), destacam-se o reconhecimento à moradia digna como direito social; a participação da sociedade civil na definição, gestão e no controle das políticas habitacional e urbana; ações de inclusão social e fortalecimento das organizações locais; articulação da política de habitação com as demais políticas urbanas e sociais, considerando a qualidade da moradia (infraestrutura, equipamentos sociais e serviços coletivos).

A precariedade das áreas, as fortes chuvas e emergências levaram a Sehdu a criar o programa Bolsa Aluguel e a dar diretrizes para a Política Municipal de Habitação, em que o TS passa a ter papel de destaque na política e estrutura administrativa da secretaria (coordenação) e a priorizar a atuação nas comissões de moradores, a representação e autonomia política.

Com as frentes de trabalho e equipes, o Departamento de Trabalho Social define um plano de ação para as áreas incluídas no Programa de Urbanização, no Programa de Regularização Fundiária e no Programa de Subsídio Habitacional (PSH). A identificação das lideranças locais, formação de comissões, realização de assembleias com moradores, oficinas de trabalho, reuniões envolvendo diversos agentes públicos e a criação de fóruns foram ações que se constituíram em instrumentos facilitadores para a recepção da proposta e dos profissionais responsáveis pelo trabalho nas diversas áreas.

Exemplo do trabalho integrado na Sehdu concretiza-se no Programa de Regularização Fundiária, com investimento em capacitação técnica (cursos, palestras, etc.) e atuação conjunta das três equipes – regularização, física e social – realizando assembleias, formando comissões de representantes, com o objetivo de criar um fórum de regularização fundiária para que a população acompanhasse todo o processo. Um guia chamado de *Os Dez Passos* foi elaborado para orientar a regularização. Realizaram-se fóruns, com participação de moradores de todas as áreas. Paralelamente, eram definidas as áreas que seriam urbanizadas e identificadas as áreas para a provisão. A coordenação do TS participava das decisões, reuniões e discussões com os representantes das áreas. Esse trabalho de regularização fundiária foi premiado em 2007 pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados com o *Selo Cidade Cidadã*.

A trajetória do TS na cidade de Osasco revela investimento na estruturação da política pública e em sua gestão. São praticamente dez anos de gestão contínua da Sedhu. Esse aspecto merece destaque, pois fará toda a diferença na análise dos resultados do TS nos empreendimentos do PMCMV que se verá adiante. Em 2005, havia apenas um profissional, em 2013, o município conta com uma equipe com mais de 20 profissionais, chegando, em janeiro de 2015, a mais de 40 funcionários (incluídos os funcionários administrativos).

A Sedhu definiu a Política Municipal de Habitação (PMH) e realiza um conjunto diversificado de programas, entre eles, Regularização Fundiária, Bolsa Aluguel, Urbanização e Provisão Habitacional. Para estruturar a PMH, promoveu a revisão do Plano Diretor e do Código de Obras, introduzindo a Outorga Onerosa, a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional e a regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Essas ações contribuíram para consolidar o programa Bairro Novo, voltado especialmente para a urbanização de favelas, provisão habitacional e regularização fundiária.

A partir de parceria com o Ministério das Cidades (MCidades) por meio do PAC, do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e do PMCMV, a Sedhu viabilizou recursos para urbanizar as principais favelas da cidade e implementar o programa de Regularização, além de ampliar a construção de novas unidades habitacionais.

Nesse contexto e voltado para uma política urbana incluyente, está inserido o empreendimento do PMCMV – Conjunto Residencial Flor de Jasmim, objeto de estudo do projeto desta pesquisa.

Outro importante avanço da gestão da Sedhu foi a construção do Índice de Prioridade de Atendimento Habitacional (Ipah)⁴, que

⁴ O Ipah caracteriza a demanda em três faixas de prioridade para o atendimento habitacional: **Prioridade alta - Pontuação de 22 a 32,5**: A demanda de inscritos nesta faixa de pontuação caracteriza-se por famílias monoparentais e numerosas, composta com membros menores de 18 anos, idosos e pessoas com deficiência concomitantemente. Estas famílias tem tempo de moradia no município superior a 16 anos. A condição de ocupação das moradias caracteriza-se, em sua maioria, por imóveis alugados. **Prioridade média - Pontuação de 12 a 21,5**: A demanda desta faixa é composta por famílias monoparentais com membros menores e maiores de 18 anos, porém sem a presença concomitante de membros idosos e deficientes em sua composição familiar. O tempo de moradia no município destas famílias varia de 11 a 15 anos ou é superior a 16 anos. A condição de ocupação das moradias é variável, residindo em imóveis alugados, cedidos em áreas ocupadas irregularmente. **Prioridade baixa - Pontuação de 02 a 11,5**: Os inscritos nesta faixa caracterizam-se por

definiu indicadores sociais de identificação e seleção da demanda, ao mesmo tempo em que deu transparência pública e possibilitou o controle social do Conselho Municipal. Entretanto, esse instrumento perdeu efetividade com a Portaria MC 595/2013, que estabelece critérios e procedimentos para a seleção dos beneficiários do PMCMV.

A aplicação do Ipah ao universo de inscritos resultou em 1.194 interessados identificados como segmento prioritário para o atendimento habitacional. Esse segmento caracterizou-se pela predominância de famílias monoparentais, chefiadas por mulheres, com dependentes crianças, adultos, idosos e pessoas com deficiência, moradores no município há mais de 16 anos, em sua maioria em imóvel alugado. A partir desse, o Departamento de Trabalho Social adotou os contatos e as visitas domiciliares como metodologia para definir a demanda, realizados com o objetivo de verificar a condição de vulnerabilidade social declarada.

A composição da demanda para o primeiro empreendimento do PMCMV em Osasco, o Conjunto Residencial Flor de Jasmim, levou em conta as áreas identificadas pela prefeitura como em condições de insalubridade, risco à vida ou interferência em obra pública, além daquelas áreas com ação de reintegração de posse. Foram destinadas cotas para atender às famílias que compunham o cadastro disponibilizado no *site* a partir de 2009, bem para atendimento das demandas dos movimentos sociais atuantes no município. Igualmente, foram respeitadas as cotas de 3% para idosos e 3% para pessoas com deficiência, estabelecidas pelos respectivos estatutos. Desse modo, foram selecionadas do cadastro geral, famílias que tinham entre seus integrantes, pessoas com deficiência e cadeirantes o que resultou na inclusão de 13 famílias cadastradas no *site* Portal do Município de Osasco (PMO) e de outras 13, os contatos e as visitas domiciliares para permutas habitacionais.

No processo de desenvolvimento do TS, reconheceram-se as necessidades expressas pela população nos diversos canais de diálogo e a buscaram-se alternativas de solução, adequadas a situações reais vivenciadas no território de intervenção. Nessa direção, a permuta

famílias adultas, com membros menores de 18 anos. Não é característica desta faixa, membros idosos ou deficientes. O tempo de moradia no município destas famílias varia entre 3 categorias: inferior a 05 anos; de 11 a 15 anos; e superior a 16 anos. A condição de ocupação das moradias é diversa, residindo em imóveis alugados, cedidos em áreas ocupadas irregularmente. (Sedhu, 2013)

entre empreendimentos de interesse social do município foi incorporada como alternativa de atendimento de provisão habitacional para as famílias residentes nas áreas em processo de urbanização e que estivessem com previsão de remoção de suas moradias. Nessa alternativa, considera-se ainda a condição de renda familiar, já que o limite de R\$ 1.600,00 é fator impeditivo para o acesso ao PMCMV.

Áreas de origem das famílias

No Conjunto Residencial Flor de Jasmim foram três as principais áreas de origem das famílias atendidas: Jardim Aliança (43,1%); assentamento Carlos Lamarca, no bairro Novo Osasco (23,1%) e área CK do Jardim d'Ávila (9,5%). Além dessas áreas foram atendidas famílias oriundas do Programa Bolsa Aluguel (18,1%), algumas permutas realizadas entre projetos PAC e HBB (3,1%) e apenas 3,1% representavam inscrições realizadas pelo *site* do Programa executado pela prefeitura.

O Jardim Aliança era uma área localizada sob a rede de alta tensão da Eletropaulo que foi objeto de ação de reintegração de posse deferida à concessionária de energia elétrica. Existiam moradias precárias, predominantemente de madeira, com exceção de algumas mistas (madeira e alvenaria). A ocupação situava-se em bairro residencial em processo de regularização fundiária, e era caracterizada como área em situação de risco de incêndio. Acrescenta-se à situação a existência de risco de deslizamento do terreno em de topografia acidentada.

Ao longo do período de ocupação, houve incêndio ou escorregamento das moradias. Registraram-se ocorrências no ano de 2006, quando foram removidas 26 casas e seus moradores inseridos no programa Bolsa Aluguel. Nos anos subsequentes, ocorreram episódios de pequenos incêndios, contidos pelos moradores mediante instrução do Corpo de Bombeiros, quando foram utilizados extintores instalados no território pela concessionária. Também houve escorregamentos de moradias, que foram remanejadas para espaços existentes no interior da própria área, com a intervenção da equipe técnica social.

Segundo os relatos dos moradores, a ocupação é datada do final da década de 90, originada por famílias provenientes de diversas áreas do Município de Osasco e mesmo de São Paulo. A Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A., na qualidade de proprietária, moveu um processo de reintegração de posse em 2001 contra

as famílias ocupantes da área, cuja sentença judicial foi favorável à concessionária. Em setembro de 2009, houve a retomada do processo judicial de reintegração de posse, por parte da Eletropaulo, ocasião em que foi reafirmado o acordo verbal já existente entre a Prefeitura de Osasco e a empresa concessionária, com vistas ao atendimento habitacional dessa população. Com o acordo judicial, decidiu-se priorizar o atendimento dos moradores no primeiro empreendimento do PMCMV executado no município.

Os depoimentos de moradores do Jardim Aliança ilustram a insegurança da posse e a precariedade das condições de moradia:

[...] Quando, em 96, a gente entrou no Aliança que era da Eletropaulo, era só capim. E eu não quis ficar lá porque eu tinha medo, não é? Mas, acabou que eu tinha que ficar. Porque acabei desempregada, não tinha mais dinheiro para pagar aluguel e tinha que ficar lá.

[...] Eu morava de aluguel no Jaguaré. Aí, depois, não deu para eu pagar o aluguel, e aí, meu marido arrumou um barraco, aí eu fui ficar num barraco lá, embaixo da ponte.

[...] Eu morava ali no Jardim Rochdale... Daí, meu esposo foi embora de casa, amei, né? E, aí eu não tinha mais condições de pagar aluguel... Uma amiga minha ficou sabendo, foi atrás de mim. Ela disse, a partir de hoje, você pega as suas coisas e você vai morar no fundo da minha loja, pertence à Eletropaulo. Você pode morar lá. Eu fui pegar as coisas e fui. Foi dia 26 de junho de 2000. Aí, começamos a luta. Vamos lutar para conseguir coisas melhores. Tivemos várias reintegrações de posse da Eletropaulo, e até a gente foi responder em Juízo. E toda vez que eu representava, ia lá perante o juiz... E nós conquistamos, com muita luta... foram 13 anos lutando, e conseguimos, e hoje nós estamos lá no Jasmim...

[...] O problema era a sujeira... os pés das crianças, tinha uns que borbulhava [...] eu não conseguia nem comer direito porque sentia aquele cheiro horroroso. Não tinha como eu comprar um armário porque eu não podia ter nada mesmo, porque o rato ia destruir minhas coisas. Eu não comprava. Guardava meus alimentos, ali, dentro de um balde. Um pacote de manteiga grande, comprava e aqueles baldes de lata....

[...] Lá em casa é tudo cheio de madeirinha para pendurar as coisas. Ele (rato) foi e, tuff, furou e caiu os pães tudinho. Acredita,

não podia ter nada. Toda comida que eu fazia, eu tinha que trançar numa lata, porque os ratos... esse era o meu maior problema (Depoimentos de moradores do Jd. Aliança).

Em relação à organização local, o Jardim Aliança contou com um grupo de representantes de moradores, constituído por meio da metodologia do Slum Dwellers International (SDI), norteadora pelo autorrecenseamento, intercâmbio e poupança comunitária, implementada pela ONG Interação. Essa metodologia, oriunda de organizações internacionais, envolve práticas que auxiliam na organização das comunidades para a promoção do desenvolvimento social e econômico local, destacada pela importância da transformação a partir do investimento nas pessoas e em suas comunidades. O autorrecenseamento consiste em fazer com que os próprios moradores construam o censo da comunidade, cadastrando-se para conhecerem ainda mais a realidade em que vivem, bem como suas vulnerabilidades e potencialidades. A metodologia é ainda uma técnica de mobilização comunitária que possibilita ampliar o conhecimento do espaço local fortalecendo todos os envolvidos no processo. A partir do autorrecenseamento realizado pelos moradores em 2010 e do acompanhamento realizado pela equipe social da Sehdu, foram identificadas 181 famílias residentes na área que foram incluídas no PMCMV Flor de Jasmim (PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO, 2013).

[...] Nós formamos grupos, nós formamos um grupo de poupança. Nós começávamos a guardar um dinheiro para nós podermos usar quando estivéssemos lá, não foi? Na nossa mudança. O grupo de poupança, o que nos ajudou neste grupo de poupança foram o Sérgio e a Sandra que eram de uma ONG, eram da Rede Interação. Onde começamos nós a nos preparar para quando chegar, já tinha o nosso dinheiro guardado. Para a gente poder fazer o nosso trabalho lá (Depoimento de morador do Jd. Aliança).

A trajetória desse grupo revela que a prévia organização dos moradores e um TS sistemático fazem a diferença após a mudança para os empreendimentos. É perceptível no grupo de moradores que foi para o Conjunto Residencial Flor de Jasmim essa bagagem organizativa e uma consciência crítica das suas condições de vida.

O Assentamento Carlos Lamarca era composto por famílias asso-

ciadas ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), que, após terem sofrido despejos de outros locais da Região Metropolitana, instalaram-se em um equipamento público municipal desativado (creche), localizado no bairro Novo Osasco. As moradias se caracterizavam pela precariedade de sua construção, em madeira e alvenaria, algumas ajustadas a partes da estrutura da edificação existente. O prédio, localizado em bairro residencial, com acesso por meio de vias pavimentadas, apresentava condições de insalubridade: havia rachaduras e infiltrações, decorrentes da falta de manutenção ao longo dos anos da ocupação, e era alta a densidade habitacional. Ao longo do período de ocupação, ocorreram incêndios, colocando os moradores em situação de risco.

A trajetória de ocupação desses integrantes do MTST - Assentamento Carlos Lamarca iniciou-se em 2002, com a ocupação por 270 famílias, de uma área particular no bairro Parque dos Príncipes, no município de Osasco. Com o despejo, essas famílias se instalaram em um alojamento provisório, na cidade de Guarulhos, lá permanecendo até o ano de 2003, quando houve outro despejo. Seguiram-se novas ocupações no município, culminando no assentamento em equipamento municipal desativado.

Em 2005, a gestão municipal assumiu o compromisso de atender aos moradores do assentamento e beneficiá-los com habitação de interesse social. Dessa forma, as 97 famílias identificadas como residentes no assentamento, foram cadastradas e definidas como prioritárias para atendimento no CR Flor de Jasmim (PREFEITURA DE OSASCO, 2013).

No *site* da Prefeitura de Osasco, encontra-se a notícia de 2008, na qual o líder do MTST faz um breve histórico do movimento e afirma que apenas na administração do prefeito Emídio de Souza houve espaço para diálogo e negociação.

“Iniciamos nossa luta em 2002, quando 5,2 mil famílias ocuparam uma área no Parque dos Príncipes. Ficamos 6 meses lá e após uma desocupação violenta, fomos para Guarulhos, em um terreno do governo do Estado. Mas apenas um mês depois, sofremos novo despejo e voltamos para Osasco, onde ocupamos os prédios do ex-deputado Sérgio Naya. Muitos desistiram, mas os que ficaram foram novamente retirados e ocuparam um terreno às margens do Rodoanel. Houve novo despejo e viemos aqui para o Novo Osasco.

Durante todo esse tempo, só na administração do prefeito Emidio fomos ouvidos e hoje firmamos esse acordo, que é bastante positivo” (Jota, liderança MTST)⁵.

A área denominada CK, localizada no Jardim d’Ávila, zona norte do Município de Osasco, continha moradias à beira do córrego Ribeirão Vermelho, e algumas sob as torres de alta tensão, em condições precárias, predominantemente constituídas por madeira, outras localizadas ao longo das margens do córrego, representando situação de risco de escorregamento.

Os relatos dos moradores dão conta de que a área passou a ser ocupada a partir da reivindicação feita à prefeitura para a cessão de lotes para construir moradias. No ano de 2003, com a permissão da prefeitura, também responsável pela definição dos lotes, famílias associadas ao Movimento de Luta por Moradia (MLP) ocuparam área pública localizada no Jd. d’Ávila. No entanto, a ocupação foi além dos lotes definidos pela prefeitura, estendendo-se até as margens do córrego e colocando os lotes ali implantados em situação de risco.

As intervenções da Sehdu, por meio de ações combinadas, como a urbanização da área ocupada com permissão da prefeitura, envolveu a canalização do córrego Ribeirão Vermelho, sob a responsabilidade do Departamento de Água e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (DAEE), bem como a remoção e o reassentamento das famílias ocupantes de Área de Preservação Ambiental (APP), em programas de provisão habitacional. Para as obras de urbanização na área, com implantação da infraestrutura necessária, considerou-se necessário o remanejamento habitacional em lotes residenciais, considerando tratar-se de moradias adensadas, com duas ou três famílias em cada lote.

De acordo com a Sehdu, a remoção de 40 famílias e o reassentamento no empreendimento Conjunto Residencial Flor de Jasmim possibilitariam o remanejamento adequado no território das moradias remanescentes, de modo a atender aos padrões urbanísticos necessários ao processo de regularização fundiária do local. A Área CK tinha como instância organizada uma associação de moradores, constituída por grupo representativo de pessoas da área.

O Conjunto Residencial Flor de Jasmim, apesar do trabalho de organização nas áreas de demanda, passou por um processo de disputa

⁵ Disponível em http://www.osasco.sp.gov.br/NoticiaInternaSecretaria.aspx?ID=15%20&%20not_id=2473, acesso em abril de 2015.

pelos apartamentos. O grupo do Assentamento Carlos Lamarca ameaçou ocupar os prédios antes da sua entrega, mas o grupo de moradores do Jardim Aliança, sabendo previamente dessa ação, organizou-se para impedir a ocupação e defender seus direitos de moradia. A ocupação não teve sucesso, mas as diferenças e conflitos entre os dois principais grupos da demanda se acirraram e se expressaram na organização do condomínio e na convivência cotidiana.

No histórico desse empreendimento é possível perceber que a chamada “demanda” do empreendimento tem origens e trajetórias diferenciadas. Entretanto, as situações de conflito podem estar presentes de maneira geral em outros conjuntos habitacionais produzidos pelo Programa, tendo em vista que as demandas são sempre internamente heterogêneas, apesar de as famílias apresentarem traços socioeconômicos comuns.

Empreendimento Conjunto Residencial Flor de Jasmim

O Conjunto Residencial Flor de Jasmim foi construído pela Central de Empreendimentos Imobiliários (CEI) e entregue aos moradores em março de 2013. Como se viu acima, foi destinado a famílias provenientes de áreas de risco, como a faixa de transmissão de energia do Jardim Aliança; da ocupação do *Movimento dos Trabalhadores Sem Teto* (MTST) Carlos Lamarca; de famílias moradoras na área CK da Favela do Jardim d’Ávila (beira de córrego); de famílias atendidas pelo programa Bolsa Aluguel; e ainda idosos e famílias com pessoas com deficiência cadastradas no *site* da prefeitura.

Os 420 apartamentos estão distribuídos em 21 blocos, com 20 unidades habitacionais por bloco, 16 unidades adaptadas para pessoas com deficiência, 134 vagas de estacionamento, das quais seis para pessoa com deficiência. O conjunto é um condomínio, com muro e portaria. Os apartamentos têm dois dormitórios, sala, cozinha e lavanderia, com fornecimento individualizado de água e gás. Cada bloco tem cinco andares, com quatro apartamentos por andar. Algumas fotos ilustram o conjunto habitacional (Fig. 1).

Figuras 1 e 2: Conjunto Residencial Flor de Jasmim



Fonte: <<http://www.paginazero.com.br/site/cidades/8808-prefeitura-de-osasco-entrega-420-unidades-habitacionais-no-belmonte.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013



Fonte: <<http://www.visaoeste.com.br/prefeitura-entrega-420-moradias-no-jardim-belmonte/>>

Algumas falas da equipe social da prefeitura apontam que o trabalho anterior com as famílias, em cada área, foi diferenciado e ocorreu independentemente do que é estabelecido nos normativos do PMCMV:

[...] O contrato foi assinado em outubro de 2010 e aí começamos de fato a preparar as famílias para esse empreendimento, mas antes era um trabalho que já tínhamos com as famílias, mas o formato PMCMV começou no final de 2010.

[...] já havia um trabalho que a equipe fazia nessas áreas.

[...] a gente tinha reuniões de planejamento toda semana para poder organizar quais eram as ações e até nortear a metodologia, porque, como era o primeiro empreendimento, então, era uma coisa muito nova para todo mundo, então, a gente precisava sentar, sempre organizar e planejar direitinho (Depoimentos dos técnicos sociais).

Como observado na caracterização das áreas, nos relatos dos moradores e depoimentos dos técnicos sociais, o TS com a demanda para o empreendimento Conjunto Residencial Flor de Jasmim apresentou particularidades de acordo com o perfil do grupo, histórico da ocupação, nível de organização e a atuação de outros agentes nas áreas, como as Organizações Não Governamentais (ONGs).

Jardim Aliança: [...] A gente fazia visitas, a partir do momento, no final de 2009 e começo de 2010, que teve esse autorrecensiamen-

to a gente voltou para ajudar os moradores que tinham alguma pendência, fazer uma checagem, porque era composto por uma comissão, um falava que o outro inseriu alguém, então a gente ia lá também um pouco para mediar essa relação. E fazer essa checagem de quem estava na área e de quem não estava, aí a gente fazia esses acompanhamentos, essas visitas nas áreas, mas fazíamos também reuniões para explicar os processos para os moradores porque eles tinham muito medo que viesse a reintegração de posse do dia para a noite, durante a noite, que a polícia entraria com a cavalaria sem eles estarem sabendo [...] Quando foi lançado o PMCMV, surgiu uma perspectiva de atendê-los no programa de provisão habitacional, então a gente começou a fazer as reuniões lá na área para falar um pouco do programa.

Lamarca: [...] o movimento tinha negociado com unidades com a prefeitura e era isso que a gente seguia e eles podiam indicar essa demanda. Então, eles indicaram quem seriam essas cem famílias. A gente já não tinha tanta autonomia para determinar, para fazer os estudos de caso.

Área CK: [...] teve um processo parecido com o processo MTST, porque eram famílias que já tinham ocupado espaços públicos e tiveram lá uma área destinada que foi autorizada para ocupação e tinham também um acordo de atender às famílias que estavam na beira do córrego muito mal alocadas.

Bolsa Aluguel: [...] a gente tinha um acompanhamento desde pelo menos 2009 [...] a gente fazia reuniões bimestrais para falar do programa, para falar dos programas habitacionais que surgiam. Quando também foi lançado o PMCMV, a gente fazia essas reuniões para informar os moradores e para fazer um acompanhamento de como eles estavam no aluguel (Depoimentos dos técnicos sociais).

Se considerada a demanda, que é sempre heterogênea internamente, apesar de apresentar traços socioeconômicos comuns, o TS com o grupo social a ser atendido em um empreendimento tem que ser planejado e executado, respeitando as particularidades de cada subgrupo. Outra questão fundamental é definir o tempo necessário para o TS. De acordo com os normativos, após definida a demanda, o trabalho de preparação é estimado em 90 dias, mas, em geral, esse tempo está muito aquém do necessário e surge o risco de ser

empregado na execução das atividades formais como apresentação do Programa, do empreendimento, das regras, etc. O TS anterior é importante para a preparação do grupo, o que exige um processo e tempo de maturação, construindo novas bases de sociabilidade e convivência. Arrisca-se a dizer que o TS anterior evita muitos problemas nos momentos seguintes.

Merece atenção a presença do tráfico no Conjunto Residencial Flor de Jasmim. Como nos demais bairros das regiões precárias das cidades, a violência e o tráfico encontram espaço para crescer e se organizar. O medo contribui para o isolamento das famílias, visto que, mesmo quando estão disponíveis, os espaços ou áreas comuns de convívio, destinados a crianças, idosos, ficam vazios, ou são dominados por grupos de jovens do tráfico.

No Conjunto Residencial Flor de Jasmim, quando se pergunta aos moradores sobre o que mais gostam no conjunto, os espaços coletivos aparecem bem abaixo da média da pesquisa para os outros quesitos. O comércio de drogas é feito dentro do conjunto: drogas são armazenadas nos apartamentos e os espaços de lazer das crianças estão destruídos. Com três meses de mudança das famílias para o conjunto, o muro do condomínio foi aumentado para possibilitar a venda de drogas em uma espécie de guichê, batizado pela imprensa de “muro do pó”⁶.

⁶ A reportagem do Jornal da Record documentou a movimentação da venda de drogas no local. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/videos/muro-do-po-traficanter-vendem-drogas-com-tranquilidade-em-osasco-sp-/idmedia/527ac9d30cf2fd718a0db359.html>>.

Figuras 3 e 4: O chamado Muro do Pó



Fonte:Imagens extraídas do vídeo da reportagem da TV Record. Disponível em <<http://noticias.r7.com/videos/muro-do-po-trafficantes-vendem-drogas-com-tranquilidade-em-osasco-sp-/idmedia/527ac9d30cf2fd718a0db359.html>>

Essas cenas dialogam com a recente produção acadêmica de professores como Vera Telles, Cibele Rizek e Gabriel Feltran, que refletem, a partir de estudos etnográficos, sobre as relações sociais nas periferias das cidades. Telles (2011) chama a atenção para as fronteiras porosas entre o legal e o ilegal, o formal e informal, que transitam, de forma descontínua e intermitente pelos territórios. As noções de porosidade e de liminaridade são retomadas na leitura do legal e ilegal, por Rizek (2012) e Feltran (2011).

[...] o outro plano em que se dá a regulação dos negócios locais: a gestão das várias ilegalidades e práticas criminosas que perpassam o mundo urbano, que transbordam, certamente, o perímetro local, mas que se entrelaçam nas pontas pobres do varejo da droga e fazem de uma pequena biqueira o ponto sensível de suas operações justamente nas suas conexões com as circunstâncias locais, entre as regras da sociabilidade vicinal, os sempre instáveis acordos com a polícia, e também a nem sempre pacífica relação com organizações criminosas: acertos sobre procedimentos, horas, lugares e circunstâncias para as transações ilícitas ou, então, acordos de conveniência para impedir disputas indesejáveis entre grupos que atuam em territórios contíguos. Também: arbitragens difíceis quando as desavenças envolvem organizações criminosas, e a situação beira soluções de morte.

O que está em jogo nisso tudo são microrregulações do negócio da droga, a sua face miúda, poderíamos dizer, que se conecta com os fatos e circunstâncias, artefatos e redes sociais que compõem a vida local (TELLES; HIRATA, 2007, p. 187).

Nossa pesquisa revela a ambiguidade da percepção dos moradores. O sentimento de medo convive com o sentimento de proteção e de satisfação por obterem a sua moradia, a propriedade de imóvel. São frequentes respostas assim: “Está ruim, mas é meu”; “da porta (do apartamento) para dentro está bom”; “o problema está da porta para fora”; “as crianças não podem sair para brincar”; “jogam bola dentro do apartamento”.

O tráfico, a violência cotidiana das cidades, que também se expressam nos empreendimentos do PMCMV, são reveladores do que Cibele Rizek aponta como “a porosidade entre o que é legal e o que é ilegal”⁷. Para Caldeira (2000, p. 9), “[...] a violência e o medo combinam-se a processos de mudança social nas cidades contemporâneas, gerando novas formas de segregação espacial e discriminação social”.

A condição de legalidade não significou a anulação da convivência com o mundo do ilícito, o que tem significado para os moradores do Conjunto Residencial Flor de Jasmim a convivência também com a violência. Os moradores identificam que a moradia atual se apresenta como mais violenta do que a anterior, pois são 68% de respostas afirmativas a esta questão. E praticamente 63% das respostas identificam como violento o Condomínio Residencial Flor de Jasmim.

Esse cenário é traduzido por alguns moradores como a convivência permitida entre os diferentes atores que fazem parte do mundo ilícito, incluindo a figura da polícia. Seguem os depoimentos:

A existência do tráfico com consentimento da polícia, que ‘comparece’ para receber. O poder público sabe e não faz nada. Os moradores e as lideranças são lembradas e chamadas em ‘época de eleição’. Número de crianças sem atividades e no ‘meio do tráfico’. Prefeito, deputados e vereadores deveriam sair do gabinete para conhecer o condomínio.

Só esses policiais que ficam entrando em apartamento que não tem nada a ver, as crianças não podem brincar. É muito perigoso.

Assim, os principais motivos de identificação com a violência giram em torno de três convivências: o tráfico, os vizinhos e a polícia. Alguns depoimentos revelam a difícil convivência cotidiana em meio a esse emaranhado de situações que envolvem o tênue limite entre

⁷ Trata-se de um comentário feito pela professora em um dos seminários da Rede Cidade e Moradia no ano de 2014.

a vida privada e o mundo público: “Não é possível utilizar as áreas comuns do condomínio por causa da violência” (uma referência a brigas entre mulheres e homens com uso de facas e armas de fogo). “Se o mesmo apartamento fosse no bairro anterior, não haveria problemas e estariam satisfeitos”. Ou, ainda:

Problemas de vizinhança: Muito barulho, briga, não é civilizado. Mesmo na favela não existia isso. Aqui você não pode ter amizade com ninguém, só bom dia, boa tarde. Sinceramente eu não queria ter vindo pra cá, é gente de todo lugar, é difícil.

De fato, a mudança e o desenho do projeto habitacional proposto geraram nova geografia nas relações de sociabilidade e de convivência com o tráfico e a polícia. O modelo condominial não só é externo à cultura da população que provém de favelas e assentamentos, como também tendeu à privatização e regulamentação dos espaços públicos e ao confinamento intramuros de uma situação de violência que reedita uma nova situação de risco.

Chama a atenção a falta de referências institucionais e organizativas para os moradores, como agentes de proteção em situações de necessidade, que ficam concentrados, essencialmente, na rede primária de contatos das pessoas: família, vizinhos e amigos.

Se, de um lado, a violência permeia e estrutura das sociabilidades no novo local, a escolha de vizinhança das diversas áreas emerge como fator protetivo e de referência dos moradores do Conjunto Residencial Flor de Jasmim. Os parentes, vizinhos e amigos aos quais recorrem em caso de necessidade estão em geral estabelecidos no condomínio ou no bairro da moradia anterior.

Talvez um dos principais desafios a ser enfrentado pelos moradores seja essas novas tessituras que se formam em torno do processo de reterritorialização: novas convivências e novas sociabilidades que reconfiguram as relações privadas e públicas, dentro e fora do apartamento, dentro e fora do condomínio.

Assim, a concretização do sonho da casa própria mistura-se com a decepção diante de outros sonhos não realizados, como também de conquistas anteriores que já não existem no novo lugar.

Esse cenário afeta diretamente o TS, que não é responsável pelo tráfico e pelas manifestações de violência. Há questões estruturais nas cidades em “novos tempos da produção financeirizada e mundiali-

zada” (RIZEK, 2012). As questões estruturais e de segurança pública ultrapassam a competência do TS. A leitura superficial dessa realidade impõe um risco de se criminalizar mais uma vez a pobreza e os movimentos sociais.

Há aqui observação importante a ser feita. Nas áreas de origem das famílias, como nas demais áreas das cidades, o tráfico e comércio de drogas existem, mas a mudança para um “condomínio fechado”, murado e com áreas comuns privativas, pauta novas disputas territoriais, desorganiza os diversos grupos, impõe novas regras e novos arranjos de convivência são gestados. Na favela, os moradores conhecem as “biqueiras”, os pontos de venda e consumo, a regra de silêncio, como diz uma moradora: “[...] problema de droga, em todo canto tem e não adianta a gente se preocupar... é ruim, é, mas não é o maior problema... porque não é a gente que está usando [...]”. A nova moradia e as áreas internas do condomínio são o território de convívio e de disputa de poder pelas diversas forças atuantes.

Trabalho social e a definição da moradia e da vizinhança

No Conjunto Residencial Flor de Jasmim, o processo de definição da moradia e da vizinhança foi cuidadoso e inovou diante das regras estabelecidas pela Caixa, que define o sorteio das unidades habitacionais como o procedimento “mais democrático”. Contrariando essa orientação, a equipe de Osasco promoveu um processo de escolha de grupos de vizinhança, que fez a diferença no conjunto.

No sorteio, a pessoa se emociona, chora, abraça o gerente... A gerente chora junto com a pessoa, ela vai falar coisas, ela se emociona (Assistente Social entrevistada).

Tive uma discussão [sobre sorteio] com a Caixa, em Brasília, tivemos que ir lá para conseguir não ter sorteio das unidades e sim que ele [cidadão] pudesse escolher o vizinho e o apartamento que quer ter. Um dos diretores da Caixa disse que o sorteio é o modo mais justo e imparcial que existe, pois as pessoas saem de lá sabendo que não teve interferência de ninguém e eu completei: atribuindo seus problemas à sorte, a si mesmo ou a Deus, que foi bondoso com elas, e aí não reclama (Assistente Social entrevistada).

Essa questão remete à discussão de como se constrói a **demand**a do programa. Que necessidades estão sendo atendidas? Como e quem seleciona as famílias beneficiárias? Como se distribuem as unidades habitacionais?

Para a população na faixa de renda até R\$ 1.600,00, moradores de favelas, áreas de risco e dependentes de Bolsa Aluguel, com muitas mulheres chefes de família, baixa escolaridade, com inserção precária no mercado de trabalho, o PMCMV apresenta-se como alternativa de moradia própria, mas com inúmeras contradições e conflitos, já revelados nos primeiros momentos da mudança para a moradia. O principal deles é o custo da moradia.

O PMCMV estimula o consumo, facilita o crédito individual e reforça os valores e a ideologia da propriedade e do consumo. O valor da prestação – somado às taxas de condomínio, água, energia elétrica, gás, além de gastos com a manutenção do prédio e das áreas comuns – coloca em risco a permanência das famílias de menor renda e faz refletir sobre se é a alternativa para essa população. Como em outros programas, observa-se a inadimplência e um movimento do moradores em vender seus imóveis e retornar para as áreas de origem.

Isso é muito cruel, porque existe uma propaganda de que finalmente quem ganha um salário-mínimo conseguiu acessar a moradia com uma política altamente subsidiada, mas a vida dele não permite que se mantenha lá (Assistente Social entrevistada).

O que expulsa as pessoas são as taxas, água, luz... não tem mais tarifa social, [tem ainda] porteiro, faxineiro.... (Assistente social entrevistada).

Outra questão central diz respeito ao **modelo de gestão condominial**, inspirado nos condomínios do mercado de classe média, que tem se revelado inadequado para o modo de vida da população de baixa renda. O modelo reproduz o autoritarismo, a centralização e não favorece o convívio, a participação e sociabilidade. A verticalização da moradia e os projetos arquitetônicos são definidores desse modelo, ao reforçarem o condomínio como espaço fechado, privado, murado e não aberto e público. As ruas e todos os espaços livres do conjunto habitacional são de responsabilidade do condomínio e não da prefeitura, pois configuram como espaços privados, reforçados pela presença do muro.

As regras de convivência dos condomínios provocam mudanças profundas no modo de vida e convívio das famílias e nas relações com os novos vizinhos que precisam ser trabalhadas e não definidas “de cima para baixo”. As famílias oriundas de áreas irregulares e de risco têm o desafio de construir um novo modo de vida, que transite da informalidade para a formalidade, sem necessariamente se constituir numa camisa de força que as enquadre em modelos predefinidos.

A figura do **síndico** ocupa lugar central nesse debate. Com a mudança, ele substitui as lideranças das áreas, torna-se “chefe” das áreas, resolvendo toda ordem de problemas. Não há lugar para organização social e participação dos moradores. Novas formas de convivência e sociabilidade não são estimuladas. Por outro lado, o síndico se sente abandonado pelo poder público e refém do tráfico que se instala nos conjuntos habitacionais.

Considerações finais

Duas questões relacionadas aos impactos sociais e econômicos na vida das famílias merecem destaque: o custo de morar nos empreendimentos da faixa 1 do PMCMV e a vida em condomínio com seu impacto na organização social.

A fala de moradores, representantes de blocos de apartamentos o Conjunto Residencial Flor de Jasmim, expressam a expectativa e os impactos do custo de vida com a mudança:

Uma coisa que desmotiva muito as famílias ali dentro, que diminui a participação, é a questão do custo de vida, ali dentro, que ficou muito alto... (Representante de bloco do Conjunto Residencial Flor de Jasmim).

[...] No início, teve muita expectativa das tarifas sociais de água, da conta de luz... o condomínio, todo mundo achou que seria fácil pagar R\$ 90,00. Que era uma proposta de R\$ 90,00 pelos primeiros seis meses, no máximo um ano, depois ia baixar... Agora, isso não aconteceu. E, o custo de vida, a cada dia que passa ali dentro do condomínio, está ficando mais elevado. E a gente vê o condomínio se deteriorando, tudo se acabando, tudo se quebrando... as crianças destruindo tudo... não vou dizer as crianças, assim como os jovens e adolescentes ali, que são os piores... vandalizando dentro do condomínio... Isso desmotivou muita gente ali dentro, e fez

com que muita gente que tinha interesse em participar, em organizar o condomínio, se afastasse do próprio conselho, do próprio síndico (Representante de bloco do Conjunto Residencial Flor de Jasmim).

[...] quando a gente chegou, no início, era tudo maravilha. Depois, a gente começou a observar que não foi nada daquilo que a gente... foi muita expectativa... (Representante de bloco do Conjunto Residencial Flor de Jasmim).

O custo de morar em condomínio é alto para a população da faixa 1 (renda até R\$ 1.600,00). Além das taxas e tarifas dos serviços, como água, luz, televisão a cabo, que nas áreas de origem eram acessados por ligações clandestinas, a prestação do imóvel e as taxas condominiais representam um aumento do custo de morar, que inviabiliza, no médio e no longo prazo, a permanência das famílias de menor renda. Esse impacto põe em questão se essa resposta habitacional é adequada ao perfil dessa população.

As reflexões dos profissionais de Osasco reforçam essa preocupação:

O que eu penso bastante, depois de começar o trabalho nestes dois empreendimentos no PMCMV, é na demanda. Ela não consegue, uma parte dela, principalmente aquela que está mais próxima do um salário-mínimo, não consegue se manter num empreendimento desse, porque, se ela tem um salário-mínimo, a prestação dela é de R\$ 25,00, mas todo o custo do restante da manutenção dela é muito alto, isso é um inviabilizador, e a expectativa que se tem em cima do TS é que ele dê conta da manutenção dessa família, porque, no contrato que viabilizou o trabalho, tem o item da geração de trabalho e renda, tem tanta coisa no PMCMV que, se não nos atentarmos, se tornará um empreendimento que atenderá a qualquer um, o que não vai atender são as pessoas de 0 a 3 [salários mínimos] e, principalmente, os que estão muito próximo do 1 (Depoimento de assistente social, participante de roda de conversa, 2013).

Porque o que expulsa as pessoas são as taxas, água, luz, que não têm mais tarifa social, porteiro, faxineiro, e aí você tem um sistema que também na construção não é obrigado a ter um leitor individual da água e tem que manter um funcionário para fazer a leitura. Então, tem alguns custos de condomínio que são embu-

tidos que acabam expulsando... (Depoimento de assistente social, participante de roda de conversa, 2013).

No caso do Conjunto Residencial Flor de Jasmim, uma tensão sobre taxas marcou o início da mudança, entre equipe da prefeitura, Caixa e empresa terceirizada.

A inadimplência do condomínio é alta e, principalmente, porque tem um normativo da Caixa que estabelece algumas questões condominiais para discutir com os moradores, Por exemplo, não é obrigatório, mas o banco exige, quando vai assinar o contrato, o pagamento de uma taxa de implantação de condomínio, e isso não está em normativo nenhum, mas eles exigem isso. Em Osasco, era para ser no valor de R\$ 130,00 e fomos pesquisar sobre o assunto, e a empresa que faz o pós-ocupação, orienta, é uma orientação que eles dão, para fazer o fundo de caixa, e se não paga não assina contrato, então, muita gente chega na porta da Caixa para assinar o contrato e volta porque não tem os R\$ 130,00. É chamado outra vez, ele não tem o recurso e perde a unidade habitacional, porque ele não tem os R\$ 130,00. Após discussões, conseguimos abaixar para R\$ 50,00, não conseguimos anular essa taxa (Depoimento de assistente social, participante de roda de conversa, 2013).

A exigência ou cobrança de taxa inicial, *a priori*, para formação de um “fundo” do condomínio é descabida em programas de interesse social.

O segundo aspecto aponta que a vida em condomínio, nos moldes dos conjuntos habitacionais de classe média, é um modelo que pouco tem a ver com a cultura e o modo de organização das famílias oriundas de áreas de favelas, ocupações e loteamentos irregulares. A organização local, por meio de comissões, associações de moradores, ou movimentos sociais, é substituída pelas regras, organização e gestão condominial, na qual o síndico tem papel central.

No entanto, o síndico, para sobreviver nas tramas sociais, entre o lícito e o ilícito, na ausência ou precariedade do funcionamento dos serviços públicos, reproduz o autoritarismo e a centralização contidos na raiz de formação cultural brasileira, fazendo acordos com grupos, tráfico, polícia e poder público. Não se observa o surgimento de novas

lideranças, o fortalecimento de organizações locais e a articulação com as existentes nos territórios.

É que todo mundo achava que a organização que ia ter ali, dentro do condomínio, seria uma mesma organização destes condomínios que a gente vê pela televisão... muitas outras pessoas, que trabalham dentro de condomínio, acharam que ia ser a mesma organização, que ia ser aquela convivência fácil. Só que, infelizmente, não é! Infelizmente, as pessoas que moram ali dentro, ainda, até hoje, ainda tem uma mentalidade de área livre e mentalidade de favela. Então, acha que pode fazer bagunça a hora que quer (Representante de bloco do Conjunto Residencial Flor de Jasmim).

É com o olhar para a construção de cidades, que se deve pensar o TS. Defende-se que os princípios que o norteiam nas políticas urbana e habitacional, devem afirmar o direito à cidade; o direito à moradia digna; o direito à organização e participação da população em todos os momentos do processo construtivo e no controle democrático da política habitacional. São muitas as questões para análise nas recentes produções do PMCMV.

O TS faz a diferença, mas não resolve problemas estruturais do programa, como projeto, obra, inserção urbana, mobilidade e problemas do contexto social (acesso a serviços, emprego e presença do tráfico).

A efetividade do TS depende da sua inserção nas estruturas administrativa e política da secretaria responsável pela política habitacional, com definição de competências e responsabilidades, condições de trabalho e equipe dimensionada e capacitada de acordo com as necessidades das frentes de trabalho.

O estudo no Município de Osasco mostra que o lugar do TS na política de habitação e na estrutura político-administrativa avançou significativamente desde 2005, desenvolvendo capacidades política e técnica de gestão, que dialoga permanentemente com a população. Essa experiência não pode ser generalizada para outros municípios, pois ocorre na contramão da tendência observada desde os anos de 1990: baixo investimento em desenvolvimento institucional (concursos públicos, capacitações, condições de trabalho, definição de competências, etc.), que, por consequência, leva a nenhum (ou pouco) trabalho direto com a população e à terceirização da maior parte dos serviços. Por falta de

estrutura, ou por concepção neoliberal, a execução do TS em diversos municípios está terceirizada ou locada na secretaria responsável pela política de Assistência Social. Entende-se que a terceirização do TS é possível se realizada em caráter complementar ao trabalho direto e sob a coordenação, supervisão e orientações técnica e política da equipe social das prefeituras, de maneira articulada com a política municipal.

Aspecto fundamental é o investimento sistemático na formação e capacitação técnica e política da equipe social para a definição coletiva de diretrizes, planos de trabalho (não apenas para cumprir formalidades do financiamento das agências) e para sua própria implementação. A consistência do TS depende da discussão coletiva e do compartilhamento de conceitos-chaves, como moradia digna, qualidade de vida, trabalho, participação, movimentos sociais, etc. Mas isso só se faz com equipe fixa e permanente. Cabe ao ente público dimensionar a equipe e prover as condições para o seu funcionamento, como concurso e contratações.

As análises sobre o trabalho social no PMCMV apontam a necessidade de investimentos sistemáticos em programas de formação dos quadros técnicos sobre as políticas urbana e habitacional, a concepção de trabalho social, competências, metodologia e estratégias de ação, afinadas com a política habitacional, a qualidade da moradia, a participação e organização sociais.

Apontam ainda para a necessidade de as prefeituras terem equipes de trabalho social contratadas e locadas na secretaria responsável pela política habitacional e que os agentes financeiros, Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, devem constituir carreira da área social, com a promoção de concursos para esse fim, tendo em vista suas funções em todo o processo do trabalho social.

Do ponto de vista da concepção sobre TS, parte-se da compreensão de totalidade e integração (necessária) entre políticas habitacional, urbana, sociais e o respeito ao meio ambiente. Nessa perspectiva, compreende-se que o TS é um componente essencial das políticas habitacional e urbana e, portanto, deve estar articulado às suas diretrizes, de maneira sistemática, contínua e interdisciplinar.

A natureza do TS é essencialmente relacional e processual. Trabalhar com a população, as famílias, os movimentos sociais, as redes e organizações, implica conhecer as relações que se estabelecem nos territórios; as disputas e os conflitos e intervir respeitando as características socioculturais.

Nessa direção, os produtos do trabalho, como a seleção da demanda, o cadastro, as atividades específicas, não podem ser analisados em si mesmos, mas inseridos no contexto e processo social em curso. O TS materializa-se em produtos concretos, mas a sua medição (contratual) deve ser diferente de obras, da verificação das atividades e do cumprimento do planejado. Para além da entrega de relatórios técnicos e documentos de comprovação de atividades (como listas de presença), a medição do TS tem que avaliar o processo desencadeado, o que implica o acompanhamento e a discussão do trabalho.

A função social e o direito à cidade fundamentaram as escolhas políticas e a implementação das ações do trabalho social em Osasco. O território, com suas fragilidades e possibilidades, é o centro para o planejamento da política e dos programas. A participação da população ganha concretude na criação do Conselho Municipal, do Fórum de Regularização Fundiária, nas conferências, seminários e no estímulo aos movimentos sociais, e ainda, na criação do Índice de Prioridade para Atendimento Habitacional (Ipah) como instrumento que possibilita identificar diferentes vulnerabilidades e selecionar a demanda para atendimento no PMCMV.

As escolhas metodológicas e as estratégias devem ser definidas de acordo com as características socioculturais e organizativas da população, do diagnóstico socioterritorial, mas também de acordo com o porte dos projetos e empreendimentos.

Uma questão central para repensar novas estratégias de trabalho é olhar para além do empreendimento, do conjunto habitacional, e focar no território, nos sujeitos e nas relações que se estabelecem; olhar para as potencialidades e fragilidades manifestadas nos territórios, à luz do conceito de moradia digna. Esse é o desafio: trabalhar para além dos muros do empreendimento, da unidade habitacional. Nessa direção, o PMCMV precisa ter abertura e financiar planos de TS que inovem nas estratégias e ações nos territórios.

O TS desenvolve-se durante as diferentes fases ou dos momentos de implementação de um empreendimento ou projeto integrado, devendo necessariamente começar antes do início das obras e continuar após o seu término. Esses diferentes momentos exigem atividades específicas, que devem ser financiadas pela política pública.

Essa processualidade impõe a interlocução e o planejamento entre as diferentes equipes, a engenharia, arquitetura, o jurídico e as

equipes sociais, e, ainda, a articulação com as outras áreas de políticas públicas para responder às necessidades das famílias.

Observam-se tensões entre os tempos metodológicos do TS e o planejamento e a implantação dos projetos:

- As falas dos profissionais entrevistados revelam que o tempo anterior às obras, em geral, é curto, ou nulo, inviabilizando o trabalho de preparação das famílias;
- Há pouca ou nenhuma discussão entre as equipes das áreas física e social sobre o projeto e a implantação do empreendimento;
- Os Projetos de TS (PTS) cumprem formalidades da Caixa, mas são pouco observados enquanto instrumentos de trabalho, ou ainda, tornam-se “camisas de força” que limitam as possibilidades e a criatividade, em face de realidade local. Em outros casos, o TS mais parece uma “colcha de retalhos”, com orientações diversas para o desenvolvimento das ações (da agência local da Caixa, dos normativos do Ministério das Cidades e do ente público municipal);
- Apesar de o diagnóstico social apontar as necessidades sociais das famílias, esse documento não é reconhecido como instrumento de planejamento de ações intersetoriais. As demais secretarias desconhecem os empreendimentos e o atendimento aos novos moradores é de responsabilidade exclusiva da área de habitação. As ações intersetoriais, quando ocorrem, são iniciativas dos profissionais que têm comprometimentos técnico e político, não se configurando como ações planejadas pelo poder público.

[...] eu vou falar a visão que nós temos da expectativa do nosso trabalho. Pode ser na urbanização, ou no PMCMV, o que a gente está construindo é um território novo na cidade e uma das coisas que é o papel do assistente social, é como a cidade se apropria desse novo território, se, por um lado, em uma urbanização de favela, ainda aquele novo conjunto habitacional, aquele novo território que foi construído, ainda é visto pela cidade, pelas demais políticas públicas, como uma área de atribuição da habitação, ou como se fosse uma parcela da cidade que, apesar de estar em uma moradia diferente do que é o padrão da cidade, ou formalizada, ainda é discriminada com aquela taxa de que é um problema da habitação. E o TS tem que fazer um esforço para que a cidade se aproprie desse novo território, do PMCMV, da urbanização de

favelas, do conjunto, do loteamento que foi regularizado, porque o morador passa a vida toda discriminado (Depoimento de assistente social, participante de roda de conversa, 2013).

Afinal, a que vem o TS? Apoiar e reforçar a participação e organização coletiva? Viabilizar a obra e dar sustentabilidade econômica ao empreendimento? Controlar e fiscalizar a população? Qual a direção política desse trabalho? Na visão dos profissionais de Osasco, para além das ações específicas, o TS vem para contribuir com a construção de cidades mais inclusivas e menos segregadas e a centralidade do TS é o fomento da participação social.

Referências bibliográficas

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade; Fapesp, 1998.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação.** Cadernos MCidades, n. 4, Brasília, 2005.

_____. **Instrução Normativa nº 8.** Brasília, 2009.

CABANES, R.; TELLES, V. S. (Orgs). **Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios.** São Paulo: Humanitas, 2006.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidades de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.

CARVALHO, P. A. Concessão de uso especial para fins de moradia: fundamentos jurídico-urbanísticos, aplicabilidade e gestão pós-titulação, no Município de Osasco, São Paulo. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico.** Manaus, 2008. **O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas.** [Organizado por] Nelson Saule Júnior *et al.* Porto Alegre: Magister, 2009.

FELTRAN, G. S. **Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo.** São Paulo: Unesp/CEM, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2008.** Belo Horizonte: FJP, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Censo demográfico 2010.** Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 20 jun. 2014.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2002.

RIZEK, C. S. Trabalho, moradia e cidade – zonas de indiferenciação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, 2012, p. 41-50.

SEHDU. **Política municipal de habitação**. Prefeitura do Município de Osasco, 2005.

_____. **Plano estrutural do município de Osasco**. Prefeitura do Município de Osasco, 1986.

_____. **Realizações e perspectivas**. Prefeitura do Município de Osasco, 2005.

_____. **Realizações e perspectivas**. Prefeitura do Município de Osasco, 2008.

_____. 2009.2012. **Realizações e perspectivas 2**: Uma cidade cada dia melhor. Prefeitura do Município de Osasco.

_____; Departamento de TS. **Empreendimento Flor de Jasmim: histórico da demanda**. Prefeitura do Município de Osasco, mar. 2013.

_____; _____. Relatório do TS: **Famílias do Jardim Aliança – Torre da Eletropaulo**, Atividades. Prefeitura do Município de Osasco, 20 jul. a 20 ago, 2012.

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. J. Conceitos básicos para intervenções habitacionais. In: **Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Brasília: Ministério das Cidades. Curso à Distância, 2010.

_____. **Dimensões e indicadores de participação social na avaliação de programas habitacionais**. Tese de doutorado. São Paulo: Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, PUC-SP (tese de doutorado), 2002.

PMO/SDTI/DIEESE. **Caracterização socioeconômica do município de Osasco: um panorama das mudanças da primeira década do século XXI**. Prefeitura do Município de Osasco. Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Osasco: PMO/SDTI/Dieese, 2012.

TELLES, V. S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2011.

_____. Ilegalismos urbanos e a cidade. **Novos Estudos Cebrap**, n. 84, 2009, p.152-173.

_____; HIRATA, D. Cidade e práticas urbanas: Nas fronteiras incertas entre o legal, o informal e o ilícito. **Revista de Estudos Avançados da USP**, v. 21, n. 61, 2007, p. 171-191.

Capítulo 11

Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas

Cibele Saliba Rizek; Caio Santo Amore; Camila Moreno de Camargo; Andrea Quintanilha de Castro; Rafael Borges Pereira; Daniela Perre Rodrigues; Marina Barrio Pereira¹

(LEAUC – IAU – USP + PEABIU)

Viver na cidade

Maria Luiza² nos esperava numa calçada estreita e cheia de gente. Estava ao lado de um ponto de ônibus em frente ao Shopping Fiesta na Avenida Guarapiranga, bairro do Socorro, Zona Sul da capital paulista – que pode ser considerado o início da periferia paulistana. Ela tinha aproveitado um raro sábado de folga no trabalho de diarista para fazer compras. “Vocês vieram até essa lonjura!”, ela dizia, sentindo-se importante depois dos desencontros e de alguma insistência da nossa equipe em entrevistá-la e, mais, conhecer sua casa – três cômodos, no extremo sul do município, nas proximidades da represa de Guarapiranga, na divisa com Embu Guaçu – onde mora com dois filhos e o segundo marido. A casa fica no fundo de um lote em declive, numa espécie de subsolo da casa principal, com acesso pelos fundos do terreno, iluminação e ventilação deficientes com as janelas voltadas para o um corredor lateral coberto e para o quintal. Maria Luiza paga 350,00 reais de aluguel para a proprietária e vizinha ‘de cima’.

¹ Também participaram da equipe do IAU/USP e Peabiru, em diferentes momentos os bolsistas Ana Teresa Carvalho (estagiária da Peabiru, à época estudante de graduação da FAU/USP), Caio Jacyntho (estudante de graduação do IAU/USP) e Giovanni Bussaglia (estudante de graduação do IAU/USP).

² Os nomes de todos os personagens foram alterados para preservação de suas identidades.

Levamos pouco mais de uma hora do Socorro ao Jardim Horizonte Azul, para percorrer pouco mais de 15 km, de carro e num fim de tarde de sábado. Ao longo de toda a Avenida M'Boi Mirim, um comércio bastante ativo e movimentado, funcionando em construções pequenas, abertas para as calçadas estreitas. No Largo do Jardim Ângela, onde há magazines, supermercado, comércio e serviços populares variados, além de instituições públicas, percebemos uma grande concentração dos ônibus que não cabem no Terminal que fica ao lado do Hospital Municipal M'Boi Mirim (também chamado Dr. Moysés Deutsch, por causa da Organização Social que o administra). Mais próximo da sua casa ela reparou no nosso interesse ao passarmos pela ocupação Nova Palestina, que ganhou fama pelas suas dimensões (oito mil famílias, segundo a imprensa) e de maneira geral pela ação direta e mobilizações de massa do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): “Uma casa aqui eu não queria nem por cem reais”, comentou para reafirmar que estávamos numa região “longe de tudo”.

Em encontro anterior com a nossa equipe, ela resumiu sua rotina dizendo que passava entre seis e oito horas por dia dentro de um ônibus para trabalhar como diarista nos bairros de Moema, Saúde, Aclimação – bairros da Zona Sul ‘bem inserida’, por assim dizer – que chegava em casa “só o pó”... “Isso quando não tem manifestação que fecha a M'Boi Mirim!”.

Valdelice sugeriu que a esperássemos na estação de trem Presidente Altino, na divisa de São Paulo com Osasco. Ela nos encontrou e atravessamos juntos a longa passarela sobre o pátio de manobras do trem metropolitano; caminhamos por cerca de quinze minutos pela Avenida que leva o mesmo nome da estação: larga, com tráfego de ônibus, carros e caminhões e com longos trechos sem nenhuma calçada, em um antigo distrito industrial na várzea do Rio Pinheiros. Passamos pelos escombros de uma favela recém-demolidada (Jardim Wilson) e viramos numa rua de terra ao lado da entrada de uma usina de concreto. Entramos na favela do Areião: uma faixa estreita formada por uma rua comprida ladeada por dois renques de casas geminadas, algumas em construção, localizada entre lotes industriais e a linha férrea, boa parte sob uma linha de alta-tensão. Passamos no bar/mercadinho do seu irmão localizado logo na entrada da favela, onde Valdelice nos ofereceu café ou “qualquer coisa” do estabelecimento que fica aberto 24 horas por dia e serve aos moradores e aos motoristas de uma garagem de ônibus que fica em frente. Chegamos,

enfim, à casa alugada de dois cômodos (um dormitório e uma cozinha) que fica no segundo pavimento de um pequeno salão onde funciona uma igreja evangélica que iniciava o culto do sábado à tarde.

Valdelice se mudara havia dois dias, com a filha grávida, o filho, a nora e o neto, para a casa onde pagaria um aluguel de 500,00 reais e poderia estar mais perto do irmão. Desempregada depois de um acidente de trabalho e ainda sem ter conseguido passar pela perícia médica que lhe garantisse “entrar na Caixa”, não suportou o aluguel de um quatinho na Lapa. Ela esperava que a proximidade da família fosse importante para que se acostumasse com a nova casa.

Dirceu nos abriu o portão de sua casa perguntando se tínhamos chegado fácil àquela rua tranquila, de casas térreas e sobrados, que faz um “U” em um dos núcleos/glebas que formam o complexo Cidade Tiradentes, no extremo Leste de São Paulo. Dirceu voltou para a casa que seus pais adquiriram na Cohab, e onde ainda moram com seu irmão mais novo, e há mais de 10 anos ocupa um cômodo com banheiro, construído em alvenaria sem acabamentos no fundo do lote. Voltou também depois que descobriu o teatro, concluiu seu curso de graduação em Letras e fez sua vida como arte-educador, com projetos individuais que aprendeu a elaborar e que apresentava aos CEUs (Centro de Educação Unificado) e outros equipamentos da região ou trabalhando em ONGs que fazem a gestão desses equipamentos. Estava desempregado naquele momento, já que a ONG tinha perdido o convênio com o governo estadual.

Naquele “pedaço” da Cidade Tiradentes que fica “pra lá” da Avenida Inácio Monteiro – uma via que faz uma espécie de contorno que liga o bairro a Guaianazes – predominam habitações unifamiliares, entremeadas por alguns condomínios verticais “padrão Cohab”. Trata-se do conjunto Juscelino Kubitschek, um núcleo um tanto quanto isolado pelo rio que é margeado pela Av. José Higino Neves, distante cerca de quatro quilômetros do que se poderia chamar de “centro” da Cidade Tiradentes, nas imediações do terminal de ônibus.

S. Pedro vive de aluguel numa casa antiga, na Vila Curuçá, próximo à estação Jardim Helena (Linha 12 – Safira do trem), São Miguel Paulista, Zona Leste da capital. A região sobrepõe fases diversas de ocupação urbana: desde a época colonial – que mantém um patrimônio no “centro” de São Miguel, na Praça Padre Aleixo – até uma extensiva ocupação irregular na várzea do Rio Tietê, iniciada nos anos de 1980 – denominada genericamente Jardim Pantanal –,

passando por uma fase de industrialização nos primórdios do século XX – tendo como referência a instalação da fábrica Nitroquímica em 1935 – que estimulou a criação de bairros operários, como aquele onde S. Pedro mora atualmente.

A casa é ampla, iluminada e arejada, com um agradável avarandado na frente e está implantada em um lote com quintal e recuos em todos os lados, espaço para garagem, edícula e árvores frutíferas. Na rua estreita e calma, há diversas casas como a de S. Pedro, nas quais áreas vegetadas, com mato ou jardins bem cuidados, despontam por sobre portões ou muros. Essas casas isoladas se misturam no bairro a ocupações mais recentes, com condomínios horizontais e verticais, que, possivelmente, têm ocupado terrenos vazios ou transformado imóveis como o que S. Pedro aluga. Esse cenário dá aspecto interiorano àquele pedaço de cidade.

S. Pedro nos recebeu em sua sala espaçosa, com pé-direito alto e assoalho de madeira. Enquanto realizávamos a entrevista, algumas galinhas circulavam livremente pela casa e pelo quintal, acompanhando nossa conversa.

Claudete nos recebeu em sua casa em um dia útil pela manhã. Ela vinha vivendo de bicos desde que “pediu as contas” do emprego formal que tinha no “Baú do Silvio Santos”. Fez isso quando soube que a renda da sua família não poderia ultrapassar o limite de 1.600,00 reais para cumprir as exigências de atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida. Levamos cerca de quarenta e cinco minutos de ônibus a partir do metrô Arthur Alvim (penúltima estação do vetor Leste da linha vermelha) para chegar até a parada mais próxima da sua casa. O trajeto é curto, são menos de 8 km, mas existem apenas duas linhas que fazem esse percurso, sendo que uma delas só circula nos horários de pico. Depois de descer do ônibus, ainda caminhamos por cerca de dez minutos, passando por ruas tranquilas, com casas térreas e assobradadas, no bairro denominado Parque Cisper.

Sua filha nos esperava no portão da frente. A casa fica nos fundos de um lote em declive com acesso por uma escadaria lateral. Com seus cinquenta e tantos anos, Claudete não tem forças para ficar subindo e descendo. Há pouco mais de um ano, ela vive com o marido e mais quatro filhos nessa casa de três cômodos, com um espaçoso quintal onde cria um cachorro. Atualmente, a família paga 630,00 reais de aluguel, mais do que o dobro do aluguel da na casa anterior, que ficava no mesmo bairro. Lá sofriam com graves problemas de

umidade que ocasionaram inclusive a queda do reboco do teto: “um estrago terrível”, segundo ela. Claudete diz que a casa atual é mais ampla e melhor para saúde dos filhos.

Silvana agendou a entrevista num fim de tarde de um dia útil. Ela normalmente chega cedo em casa: volta a pé do trabalho como auxiliar de limpeza no bairro da Liberdade até sua casa que fica nas imediações da estação São Joaquim do metrô, tudo na região central de São Paulo. Ela nos abriu o portão lateral do edifício de estilo *art decô* com um aspecto abandonado, vidros das esquadrias quebrados e um alpendre que serve de abrigo a um morador de rua. Até a Segunda Grande Guerra, ali funcionou uma escola de música alemã; foi também um setor da burocracia do Exército Brasileiro e, depois de um período abandonado, atualmente está ocupado por três famílias selecionadas por um dos movimentos de luta por moradia no centro. Trata-se de um movimento que teve importante atuação no fim dos anos de 1990 e na primeira década de 2000, ocupando edifícios vazios e também viabilizando reformas e readequações para moradia social na capital paulista. Nos últimos anos, tem evitado manter um grande número de famílias nos edifícios, optando por ocupações de caráter mais estratégico. A família de Silvana – ela e mais dois filhos jovens que também estudam ou trabalham no centro –, juntamente com as outras duas famílias que vivem na ocupação da São Joaquim, acabam cuidando do patrimônio, sem qualquer oposição mais efetiva do proprietário (no caso, a União).

Quando entramos já pudemos ver que se tratava de um terreno amplo que se estendia pelo miolo da quadra, numa grande área onde um oficial do exército ainda guarda seu automóvel particular com a anuência dos atuais moradores. As famílias improvisam ambientes residenciais naquele edifício abandonado, cheio de infiltrações decorrentes de telhas quebradas, e que foi originalmente planejado para o uso comercial ou administrativo. Na casa da família de Silvana, ambientes de cozinha e sala são integrados e o dormitório é dividido com o armário e a estante onde ela mantém TV, aparelho de som, ao lado de pôsteres e fotografias do Michel Jackson. São espaços amplos, de pé-direito alto, que se organizam nas proximidades das janelas.

Silvana tem poucas informações sobre o destino do imóvel, mas diz ouvir rumores de que haverá ali um centro cultural, talvez com uso habitacional na parte não construída, nos fundos do terreno. Ela gosta de viver com a família no centro e imagina que

seria bom se o movimento conseguisse viabilizar a sua moradia ali naquele imóvel.

* * *

As cenas descritas ‘falam’ sobre as primeiras impressões de nossa equipe diante de territórios que têm infraestrutura, equipamentos sociais, acesso a serviços e consumo, mas que ainda são diferentes da chamada “cidade completa”. Falam da “cidade real”, habitada pela maioria da população e especificamente por Maria Luiza, Valdelice, Dirceu, S. Pedro, Claudete e Silvana. Esses personagens são alguns dos representantes das 894 famílias organizadas por três entidades que se reuniram numa espécie de consórcio para assinar com a Caixa Econômica Federal quatro contratos que viabilizaram a compra do terreno e o desenvolvimento dos projetos com seus respectivos licenciamentos nos órgãos públicos para a construção de um empreendimento na Cidade Tiradentes.

Trata-se de uma modalidade do programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” – considerado o maior da nossa história³ – denominada Minha Casa Minha Vida – Entidades. Voltada exclusivamente à Faixa 1 (para famílias com renda de até 1.600 reais), procura se diferenciar da produção empresarial apoiando-se na tradição da produção habitacional autogestionária empreendida, particularmente no fim dos anos de 1980 e ao longo dos 90, por organizações comunitárias e movimentos populares em alguns lugares do país, e que preconiza a participação dos futuros moradores em todo o processo de conquista e construção da moradia: os contratos são feitos com entidades populares (associações, cooperativas, sindicatos), que organizam e indicam integralmente as famílias beneficiárias e podem administrar as obras diretamente, em regime de produção com autogestão, com trabalho em mutirão ou não, ou contratar construtoras para executá-las por “empreitada global”. Se optarem pela primeira forma de execução, recebem antecipadamente duas parcelas do financiamento, considerando que associações populares não têm capital para iniciar as obras e tampouco têm fluxo de caixa. Outra diferença fundamental, conquistada nas normativas que foram se modificando ao longo da existência do Programa, foi a que se realizou no caso do empreendimento onde

³ Ver Parte 1 desta publicação

os personagens do início texto pretendem morar: a compra antecipada do terreno e a liberação de recursos para desenvolvimento dos projetos e licenciamentos. Trata-se de uma “vantagem” que procura evitar que negociações iniciadas com proprietários para compra de terra para a produção habitacional se percam na demora dos processos de licenciamentos e aprovações do financiamento, bastando, em teoria, comprovar para a Caixa Econômica Federal a viabilidade do empreendimento. No universo do estado de São Paulo, até 2013, mais da metade dos empreendimentos⁴ tinha contratos dessa natureza e o caso aqui apresentado é um deles. Quatro contratos viabilizaram a compra do terreno 72,2 mil m² em 2012 e, desde então, a assessoria técnica que acompanha as Entidades vem desenvolvendo os projetos para licenciamento e aprovando orçamentos junto à Caixa, para que a Fase II dos contratos, que trata da execução das obras, possa vir a cabo.

Esperar cidade

“Não, ainda não fui visitar o terreno”, disse Maria Luiza, que, por sempre ter vivido na Zona Sul, sequer conhecia o bairro do extremo Leste. Valdelice e Silvana, moradoras da Zona Oeste e Centro, respectivamente, já tinham ido à Cidade Tiradentes para visitar amigos, entretanto, ainda não sabiam onde seria construído o empreendimento. S. Pedro vive na mesma Zona Leste, mas na região que se desenvolveu ao longo de outro ramal da linha férrea, e tinha alguma ideia sobre a localização do empreendimento. Possivelmente seu trabalho como entregador lhe dava mais elementos sobre lugares diversos da cidade. Assim mesmo, ainda não tinha ido visitar o terreno. Dirceu vive e trabalha na Cidade Tiradentes e era, entre os entrevistados, o único que sabia do local exato de sua futura moradia.

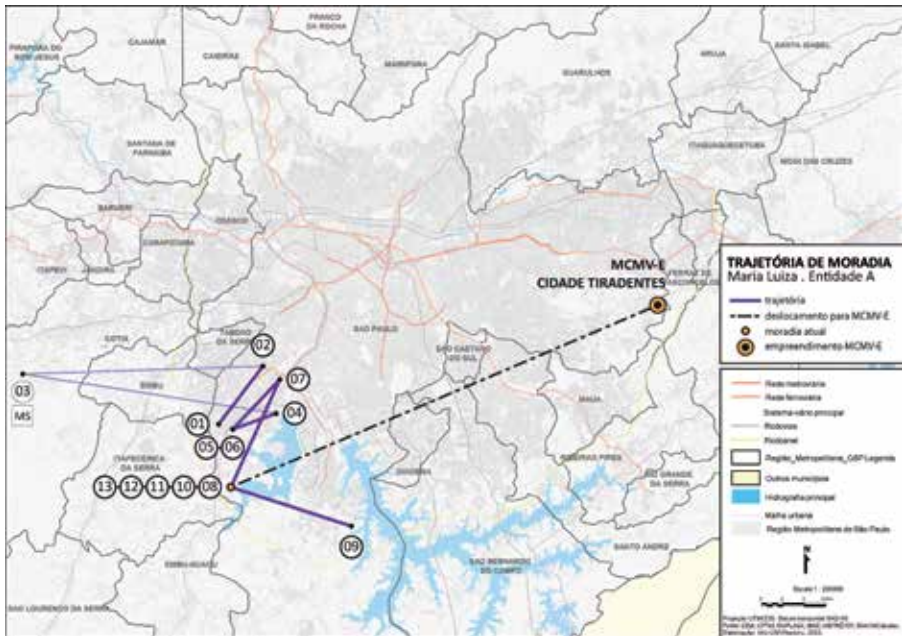
Todos estão vinculados às Entidades Organizadoras há mais de dois anos e são assíduos nas reuniões periódicas que apresentam informações sobre o andamento dos projetos e processos de contratação, bem como em outras atividades propostas pelas lideranças⁵. Contudo,

⁴ Do total de contratos assinados até 2013, 64% são da modalidade “Aquisição de terreno e pagamento de assistência técnica para elaboração de projeto”, 25% representam contratos de construção do empreendimento (por construtora ou pela própria Entidade Organizadora, tendo usado ou não a ferramenta de Compra Antecipada do terreno), e os demais 11% foram contratos de “Aquisição do Terreno e Construção”.

⁵ A “seleção” desses personagens se deu a partir de aproximações sucessivas da equi-

o ideal de participação que envolve os empreendimentos produzidos por essa modalidade não resultou, neste caso, no compartilhamento da informação básica sobre o local da nova moradia⁶. Por que razões o reconhecimento do local do novo empreendimento não foi tomado por estas pessoas, tampouco pelos coletivos ou pela direção das organizações a que pertencem, como uma demanda prioritária, num processo participativo de acesso e produção habitacional? As histórias ativadas pelas memórias de cada um dos entrevistados iluminam essa questão.

Mapa 01 – Trajetória de moradia de Maria Luiza.



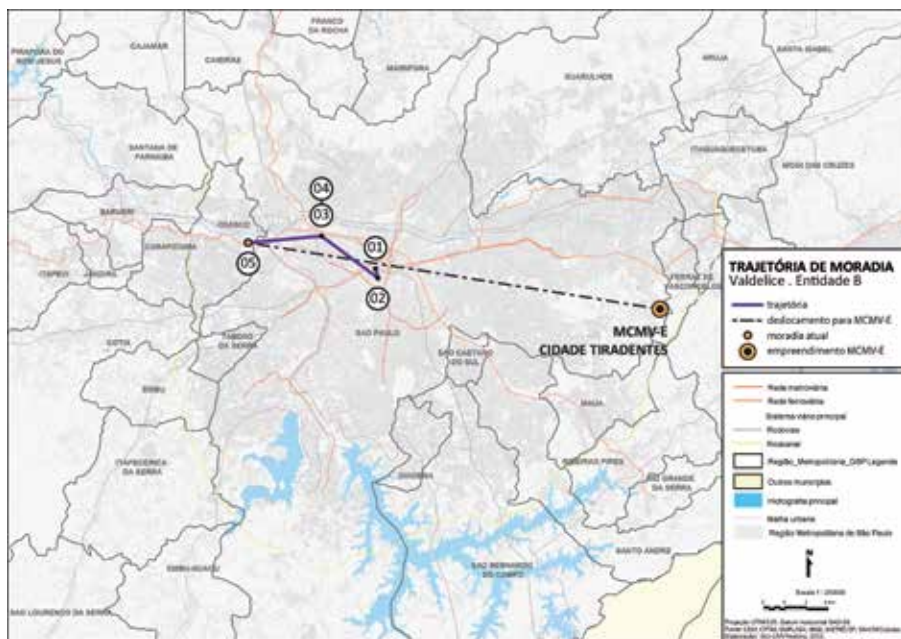
Fonte: Elaboração própria (2015)

pe de pesquisa que incluam Oficinas de Trajetória. A indicação dos representantes das famílias que participariam dessa atividade foi feita autonomamente pelas Entidades e a adesão foi voluntária, de modo que todos os entrevistados se dispuseram a estar presentes em uma atividade extraordinária, exclusivamente convocada para atender às demandas desta pesquisa.

⁶ São frequentes as dinâmicas (também chamadas “místicas”) de “abraço no terreno”, numa grande roda formada pelas famílias de mãos dadas. São dinâmicas feitas tão logo a terra seja conquistada nas negociações com os poderes públicos e assinaturas de contratos/convênios. No presente caso, a conquista se deu por meio da compra e não houve relatos de atividades organizadas pela EO ou pela Assessoria Técnica de visita ao terreno e seu entorno.

Maria Luiza morou sempre na Zona Sul da cidade, transitando entre a casa da mãe, do pai, da avó, da madrinha. Recorda-se de um período curto em que morou no Mato Grosso do Sul, quando foi praticamente “raptada” pelo pai. Casou-se pela primeira vez aos 16 anos e morou com os pais do primeiro marido que, envolvido com o mundo do crime, teve que se refugiar em Pernambuco por um tempo e, quando retornou, foi obrigado a se mudar com ela e a filha para o Grajaú. Voltou a morar com os sogros depois que o marido foi assassinado. Ela estava com vinte e um anos, tinha uma filha e estava grávida do segundo. Continuou naquela casa até se casar novamente. Com o novo marido, morou no trabalho que exerciam como caseiros em uma chácara, no mesmo bairro da casa em que moram atualmente e aluguel.

Mapa 02 – Trajetória de moradia de Valdelice

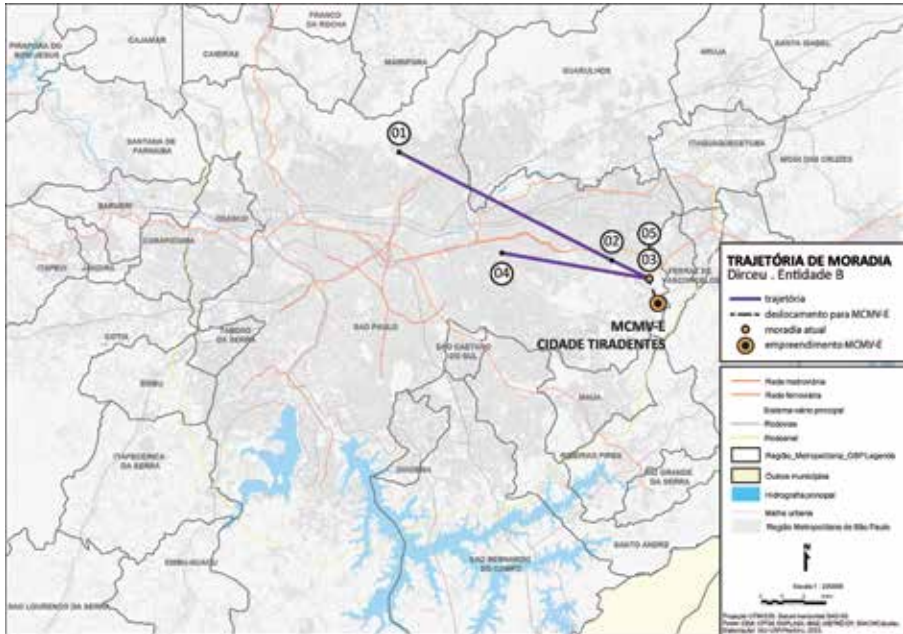


Fonte: Elaboração própria (2015)

Valdelice veio da Bahia em 1985, abandonando um marido violento e duas filhas pequenas – que acabaram falecendo em um acidente trágico. Em São Paulo, passou por diferentes casas e cômodos de aluguel no bairro da Bela Vista, onde chegou a ter “negócio próprio” com o marido. Construiu a “casa dos sonhos”, “do jeito que ela queria”, num terreno abandonado na Lapa, até ser despejada e

ter a casa demolida. Passou a viver de aluguel em um cômodo, no mesmo bairro. Lá também ajudava a cuidar da senhora idosa que era dona da casa. Com o falecimento dessa senhora teve que renegociar o aluguel com os filhos e, sem conseguir arcar com essa despesa, acabou se mudando para a favela do Areião na divisa com Osasco.

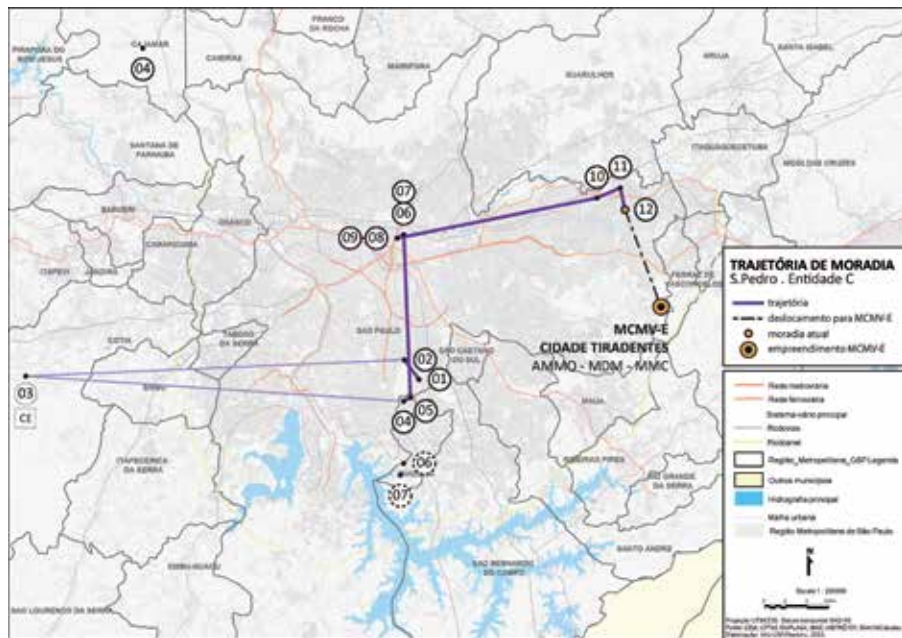
Mapa 03 – Trajetória de moradia de Dirceu



Fonte: Elaboração própria (2015)

Dirceu nasceu no bairro do Tremembé, na Zona Norte da capital, onde morava de aluguel com os pais (ambos vindos da Bahia) e o irmão mais novo. Nos anos de 1980, mudaram-se para a Cohab José Bonifácio, em Guaianases, Zona Leste, onde acompanharam o crescimento do bairro. Nos anos de 1990, foram para a Cohab Juscelino Kubitschek, na Cidade Tiradentes, um bairro mais tranquilo, “perto da Mata Atlântica”. Chegou a “marcar um terreno” em uma ocupação nas redondezas, mas desistiu depois da morte da liderança. Antes disso, morou de favor com uma antiga vizinha na Vila Dalila, Aricanduva, uma porção da Zona Leste mais próxima ao centro. Ali estaria mais perto da escola onde fez o ensino médio e do trabalho (precário) numa agência de automóveis. Voltou para a casa dos pais na Cidade Tiradentes em 2000, onde mora até hoje.

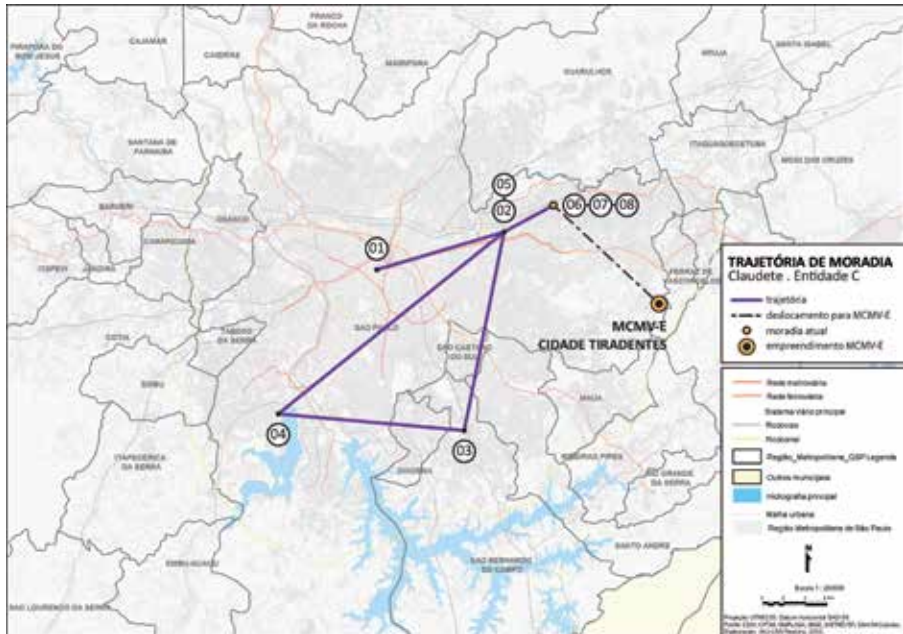
Mapa 04 – Trajetória de moradia de S. Pedro



Fonte: Elaboração própria (2015)

S. Pedro chegou do Ceará em 1973 aos vinte e um anos. Viveu no Parque Bristol com conhecidos de sua cidade natal, onde dormia no chão de terra batida. Ficou pouco tempo até se mudar para um porão alugado junto com dois amigos. Morou em uma favela em Diadema e “no trabalho”, quando esteve no centro da Capital. Foi para a Zona Leste em meados dos anos 1980, em São Miguel Paulista, e também morou no Parque Paulistano e na Vila Curuçá. Sua trajetória e instabilidade de trabalho (operário metalúrgico, operador de roçadeira, jardineiro, encarregado, ajudante geral, servente de obra, cobrador de ônibus, vigia, entregador, entre outros) não lhe garantiram condições financeiras para as renovações de contratos de aluguel. “Aqui vence agora em novembro. Quando vencer, logicamente que vai aumentar o aluguel. (...) aí antes eu já vou vendo se acho uma casinha mais barata... quando acha uma casinha em conta, aí tem que partir para cima, né?”. Neste bairro, S. Pedro já morou em mais de 10 casas, com mudanças quase sempre provocadas por aumentos no aluguel, em contratos provavelmente precários. Ele exhibe com orgulho uma coleção de carteirinhas de associações de moradia às quais já esteve filiado e diz que nunca falta às reuniões.

Mapa 05: Trajetória de moradia de Claudete



Fonte: Elaboração própria (2015)

Claudete nasceu no bairro da Bela Vista, no centro de São Paulo, em 1966. Foi criada na casa das tias, no bairro da Penha, numa Zona Leste mais próxima ao centro, até completar 18 anos. Mudou-se para São Bernardo do Campo, em 1986, para morar com a prima quando engravidou de sua filha mais velha, uma vez que sua mãe não aceitou muito bem aquela gravidez precoce. Ainda viveu na Zona Sul de aluguel antes de voltar para a Penha, onde morou em três casas, mudando-se por motivos diversos, entre os quais os contratos de aluguel e a proximidade do trabalho. Passou ainda pelo bairro da Ponte Rasa, e vive hoje na terceira casa na Vila Cisper, ambos, bairros consolidados da Zona Leste. Depois que pediu as contas, fez alguns bicos, inclusive durante a Copa do Mundo. Sem trabalho fixo, pode ficar mais em casa e se dedicar à família, como era o seu desejo.

Todas essas trajetórias⁷ revelam uma “dimensão nômade”, marcada por um conjunto de inseguranças permanentes e “sucessão de provisoriedades” (MAIA PEREIRA, 2012) em relação à moradia: nos contratos de aluguel, nas relações de favor com amigos ou familiares, nas relações com lideranças de movimentos que prometeram facilidades, cobraram por isso e sumiram, em ocupações de edifícios no centro que sofrem reintegração de posse, em casa construída em terreno abandonado, de repente retomado pelo proprietário-especulador, em casas alugadas cujas lajes simplesmente desabam a poucos metros de cair sobre as crianças, em barracos precários de madeira em favelas sem infraestrutura. Instabilidades que se cruzam e se alimentam na vida familiar e no mundo do trabalho⁸: casamentos feitos e desfeitos, gravidezes na adolescência, filhos que nascem, mudanças de casa por necessidade, perspectiva de melhoria de vida ou fuga; abandono de filhos, marido assassinado no mundo do crime, violências domésticas, principalmente sobre as mulheres, abuso sexual de criança; mudanças de emprego, trabalhos temporários e acidentes não assistidos. Acontecimentos narrados pelos personagens conhecidos ao longo do curto período da pesquisa, mesmo num universo quantitativo tão pequeno.

Não é estranho, portanto, que essas pessoas mergulhem de cabeça numa longa empreitada, acatando conselhos de amigos ou parentes e confiando em determinadas lideranças conhecidas numa rede eminentemente privada para filiar-se a entidades que prometem lhe entregar uma casa, desde que participem do processo de construção. É plausível imaginar que o local ou a casa que será edificada tenham pouca relevância diante de trajetórias onde não há liberdade de escolha, onde as opções são constrangidas pelas condições estruturais de sobrevivência. Depois de tantas mudanças, a *expectativa* de estabilidade na moradia e na vida de um modo geral – o que não quer dizer a estabilidade em si – prevalece e suplanta os ideais sobre as condições mais concretas da habitação, ainda mais sobre sua localização. Ser nômade, nesse

⁷ Para esse texto, foram sistematizadas as trajetórias de 6 personagens, contudo, nos encontros e oficinas que realizamos ao longo da pesquisa, pudemos ouvir outras tantas histórias que mantêm uma espécie de padrão de insegurança e instabilidade. Outras pesquisas de cunho etnográfico também têm revelado realidades semelhantes, como se vê em (ROSA, 2014), (MAIA PEREIRA, 2012) ou ainda em (TELLES, 2010).

⁸ Nas Oficinas de Trajetória, bem como nas entrevistas com os personagens selecionados, abordamos três dimensões, colocadas numa linha do tempo: (1) moradia, (2) trabalho/estudo e (3) vida familiar e comunitária/associativa.

sentido, torna-se uma condição que extrapola a “não fixação”, implica um contínuo refazer da própria vida, deixando para trás pedaços de cidade, muitas vezes construídos “onde não havia nada”, onde era “só mato”, onde era “tudo favela”. Enterrando o trabalho em periferias que se transformam em mercadoria e se tornam fronteira permanentes de expansão do capital (MAUTNER, 1999), expulsando permanentemente as famílias para outras fronteiras.

E, se a tal dimensão nômade se faz presente nestas trajetórias como condição de vida, mostra-se também elemento estruturante dos processos de produção da cidade: a partir das trajetórias se evidencia o quanto a expansão urbana se produz, em grande medida, para e pelas camadas populares, num contínuo “fazer cidade em suas margens” (ROSA, 2014, p. 351)

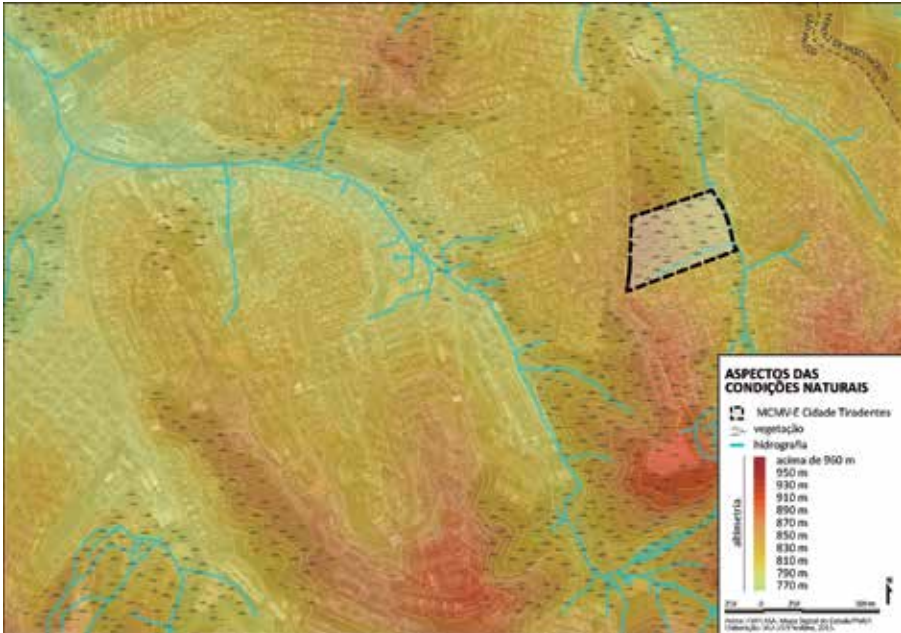
Fazer cidade

O terreno de 72,2 mil m² destinado ao empreendimento Cidade Tiradentes, apesar de se situar no distrito e na Subprefeitura homônimos, está inserido numa área conhecida como Jardim Vitória, na “franja da franja”, além do último conjunto habitacional de promoção pública – a Cohab Barro Branco. Trata-se de um vazio com mais de 50 m de desnível, com uma massa de vegetação a montante e um córrego a jusante, em meio a uma série de loteamentos precários (Jd. Pérola I-n, Jd. Yolanda I-n) e favelas, que configuram uma paisagem bastante homogênea de casas autoconstruídas em alvenaria sem acabamento externo, poucas áreas livres de construção, quase sem arborização, em um sítio de topografia acidentada (fotos 01 a 04).

As condições naturais da Cidade Tiradentes (mapa 07) – altimetria e massas arbóreas entremeadas às áreas urbanizadas – se somam ao desenho urbano de grandes quadras ocupadas pelos conjuntos habitacionais e fazem com que o acesso à região do Jardim Vitória se dê (quase) exclusivamente pela Av. Inácio Monteiro, separando a “Cidade Tiradentes propriamente dita” da área do empreendimento. Uma passagem para pedestres precariamente pavimentada sobre um terreno íngreme (foto 08) e uma “rua” estreitíssima, criada entre muros recuados de dois condomínios produzidos pela Cohab, onde passa, lentamente, um carro por vez (foto 09), são acessos improvisados que procuram fazer essa ligação dos setores mais precários e habitados

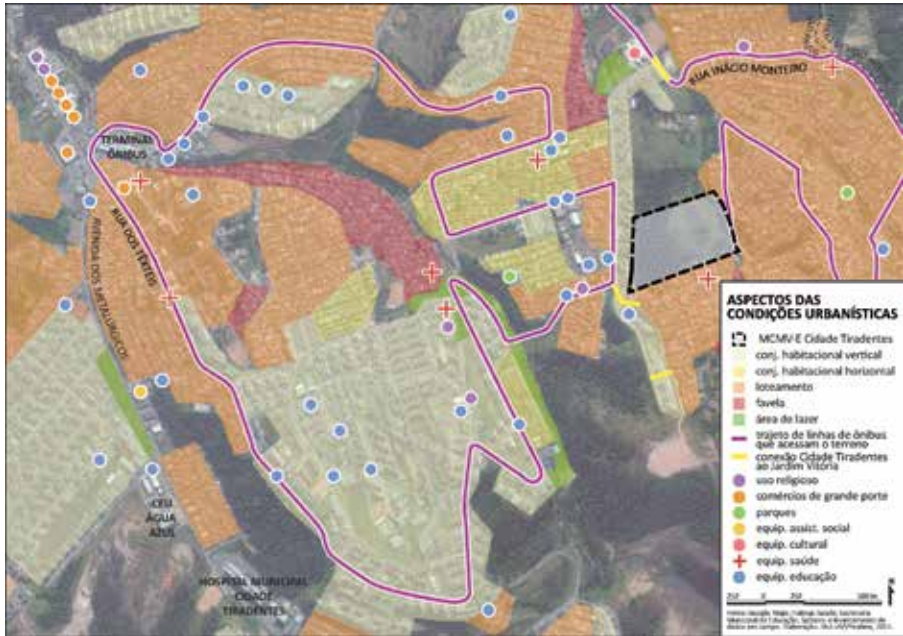
pelas populações mais vulneráveis com a região melhor equipada da Cidade Tiradentes (mapas 08 e 09). A diferença de concentração de equipamentos sociais de saúde e educação, comércios e serviços ou mesmo da oferta de infraestrutura de mobilidade e transporte público justificam os improvisos: o novo conjunto será implantado, a rigor, “para lá” da já longínqua Cidade Tiradentes.

Mapa 07: Aspectos das condições naturais



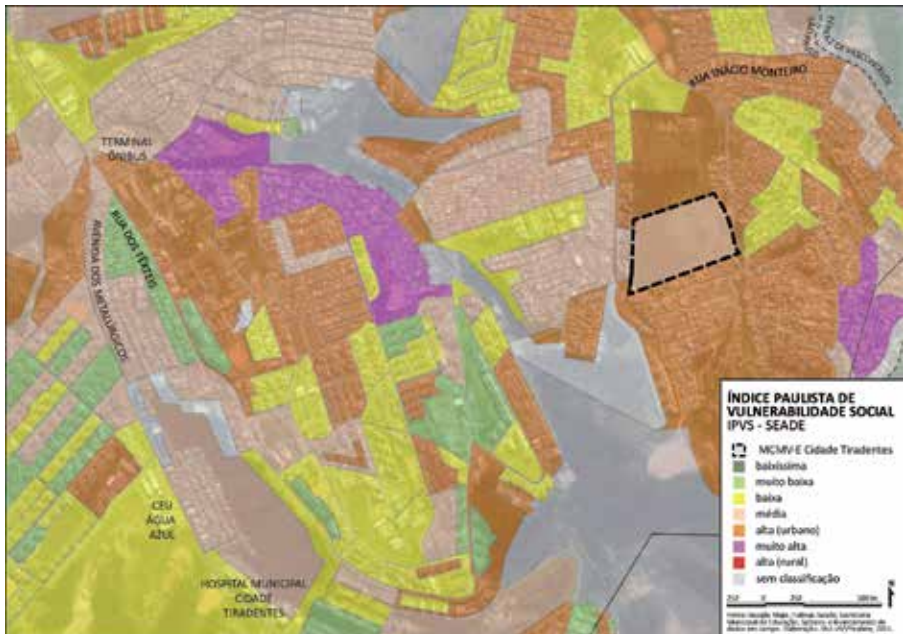
Fonte: Elaboração própria (2015)

Mapa 08 – Aspectos das condições urbanas.



Fonte: Elaboração própria (2015)

Mapa 09 – IPVS / Seade (Índice Paulista de Vulnerabilidade Social)



Fonte: Elaboração própria (2015)

Foto 01: Vista geral do Jd. Vitória a partir da área mais alta do terreno do empreendimento Cidade Tiradentes.



Foto 03: Rua que passa pela parte mais baixa do terreno do empreendimento, com largura maior, alguns comércios e ponto de ônibus.



Foto 04: Vista do terreno (ao fundo) a partir do Jd. Vitória, com fragmento de mata na sua porção mais alta.



Foto 05: Rua Amazonas, na lateral sul do empreendimento, com vista para a parte mais alta.



Foto 06: Rua Amazonas, na lateral sul do empreendimento, com vista para o córrego.



Fonte: Fotos dos autores, acervo IAU/Peabiru

Foto 07: Terreno do empreendimento: fragmentos de mata na parte mais alta e vegetação rasteira na parte mais baixa, que é eventualmente utilizada como pasto.



Foto 08: Ligação para pedestres entre a Cidade Tiradentes e o Jd. Vitória: passagem improvisada em terreno íngreme e sem iluminação pública.



Foto 09: Esta ruela improvisada no recuo de dois condomínios da Cohab é o único acesso de automóveis ao Jd. Vitória, além do percurso pela Av. Inácio Monteiro.



Foto 10: Rua sem saída entre dois condomínios da Cohab que fazem fundos com o terreno do empreendimento: topografia como elemento de segregação.



Foto 11: Centro de Formação Cultural Cidade Tiradentes, na Av. Inácio Monteiro.



Foto 12: Terminal de ônibus na Rua dos Têxteis, “centro” da Cidade Tiradentes.



Fonte: Fotos dos autores, acervo IAU/Peabiru

Foto 13: Centro Educacional Unificado (CEU) Água Azul, na Av. dos Metalúrgicos



Foto 14: Hospital Cidade Tiradentes, na Av. dos Metalúrgicos.



Fonte: Fotos dos autores, acervo IAU/Peabiru

“Cidade Tiradentes é uma cidade”, diz-se popularmente⁹. A constatação decorre primordialmente do fato de que ali vivem aproximadamente 220 mil pessoas, mas também carrega uma ideia de um local que “tem de tudo” (ou “quase tudo”), onde os moradores resolvem sua vida cotidiana – ou podem acessar facilmente as linhas de transporte público de massa. E, de fato, os dados de viagens da pesquisa de Origem-Destino (mapa 10) demonstram que a maior parte dos deslocamentos da população dessa região são viagens internas ou que estão a até 5 Km, ainda que os deslocamentos por motivo trabalho, indiquem que metade dos deslocamentos são de mais de 20Km. Se há mais trabalho perto da Cidade Tiradentes, trata-se, a bem dizer, de um novo tipo de emprego, em serviços das mais diversas ordens, em trabalhos domésticos, cooperativas de costura, entre outros. Ou seja, a ideia genérica de “bairro dormitório”, monofuncional, desprovido, já não se sustenta na prática cotidiana e chega a embaralhar visões dicotômicas da cidade (ROSA, 2009).

A chegada ao bairro de Cidade Tiradentes pela Av. Iguatemi (continuação do eixo Aricanduva – Ragueb Chohfi) ou pela Av. Inácio Monteiro (continuação do eixo Guaianases – Luís Mateus) vai revelando essa “nova periferia”, mais consolidada, equipada e dotada de infraestrutura em relação à realidade de trinta ou vinte anos atrás¹⁰.

⁹ O título da seção “histórico” no sítio da Subprefeitura é intitulado: “Cidade Tiradentes: o bairro que mais parece uma cidade”.

¹⁰ “O “ciclo de integração urbana” que seguiu os anos 70 e até meados dos 80 ganhou forma e materialidade no que a literatura define como “periferia consolidada”. Vistas de hoje, com suas ruas pavimentadas, razoável cobertura de serviços e equipamentos urbanos, mal deixam imaginar o “fim de mundo” que eram no início dos anos 70.” (TELLES, 2010, p. 90)

Hipermercados, magazines, redes populares de *fast food*, farmácia e vestuário se misturam a estabelecimentos de comércio e serviço locais: modestos botecos, lojinhas de roupas, mercadinhos, *bombonieres*, borracharias, áreas de reciclagem¹¹. Pode-se dizer que o projeto modernista em versão rebaixada que orientou a produção desses grandes conjuntos habitacionais reservou áreas onde se instalaram escolas, outros equipamentos públicos, áreas comerciais para o consumo mais cotidiano, praças... Tudo um tanto mal-equipado, mal-conservado, desconectado entre espaços verdes e quadras de grandes dimensões. Ou seja, a produção de cidade pelo Estado nos anos de 1970 e 1980, com todos os erros já suficientemente denunciados e debatidos nos meios acadêmicos e profissionais, continha princípios de interesse público, ainda que tenham levado muitos anos para se realizar.

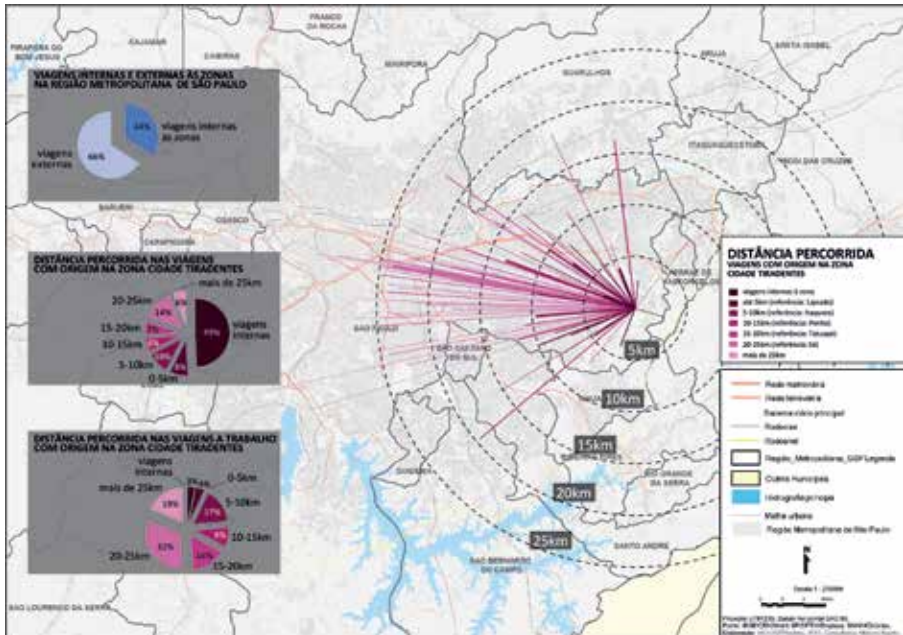
O Terminal de Ônibus (foto 12) cumpre um papel de concentração de pessoas que, mesmo morando nessa periferia consolidada, mantém um intenso fluxo de deslocamentos. No entorno imediato do Terminal estão os comércios de “grandes plantas” acima mencionados. Ao longo da Av. Metalúrgicos e, de modo menos relevante, da Rua dos Têxteis, corredores que se cruzam naquelas imediações, esses comércios mais expressivos vão dando lugar a estabelecimentos de caráter local, entremeados a equipamentos sociais de grande porte: Delegacia

“Houve profundas mudanças nos processos de produção do espaço urbano de São Paulo, e a tradicional polarização entre zonas centrais bem-providas e periferias carentes tornou-se ainda mais complexa, sem que com isso se queira afirmar que territórios da cidade deixaram de espelhar a pontiaguda e segregativa hierarquia socioeconômica e urbana imperante na sociedade brasileira. (...) ocorreram melhorias significativas na oferta de alguns bens de consumo coletivos (...) o que representou um salto na qualidade de vida dos seus habitantes. Contudo, essas transformações positivas do ponto de vista urbanístico elevaram o preço da terra sem que tivesse ocorrido uma política habitacional que ofertasse às camadas pobres acesso à moradia.” (KOWARICK, 2009, p. 280-281)

¹¹ “Seguindo as circunstâncias e tempos acelerados do capital globalizado, os grandes equipamentos de consumo também chegaram lá, redefinindo os circuitos de que são feitos esses territórios e suas referências. (...) “antes eu tomava dois ônibus e levava uma hora para encontrar uma lata de leite em pó para as crianças”, lembra uma senhora de 60 anos ao descrever as evoluções urbanas recentes no bairro onde mora. (...) Por certo, as práticas de consumo e lazer estabelecem relações entre o “universo da pobreza” e os circuitos de mercado. No entanto, as coisas são mais complicadas e estão longe de validar qualquer celebração fácil das supostas virtudes da moderna sociedade de consumo. Pois esses equipamentos de consumo são fluxos socioeconômicos poderosos que redesenham os espaços urbanos, redefinem dinâmicas locais, redistribuem bloqueios e possibilidades, criam novas clivagens e afetam a própria economia doméstica interna às famílias e suas redes sociais.” (TELLES, 2010, p. 93)

de Polícia, CEU (Centro Educacional Unificado) e o Hospital Cidade Tiradentes (fotos 13 e 14). Ali está a chamada “centralidade” do bairro (classificação presente, inclusive, no zoneamento), estruturada afinal – como ocorre em outras periferias – por um grande equipamento de mobilidade e pelos comércios de grande porte que se estabelecem no seu entorno, além de uma ou outra via onde o uso residencial não é exclusivo.

Mapa 10: Origem-Destino



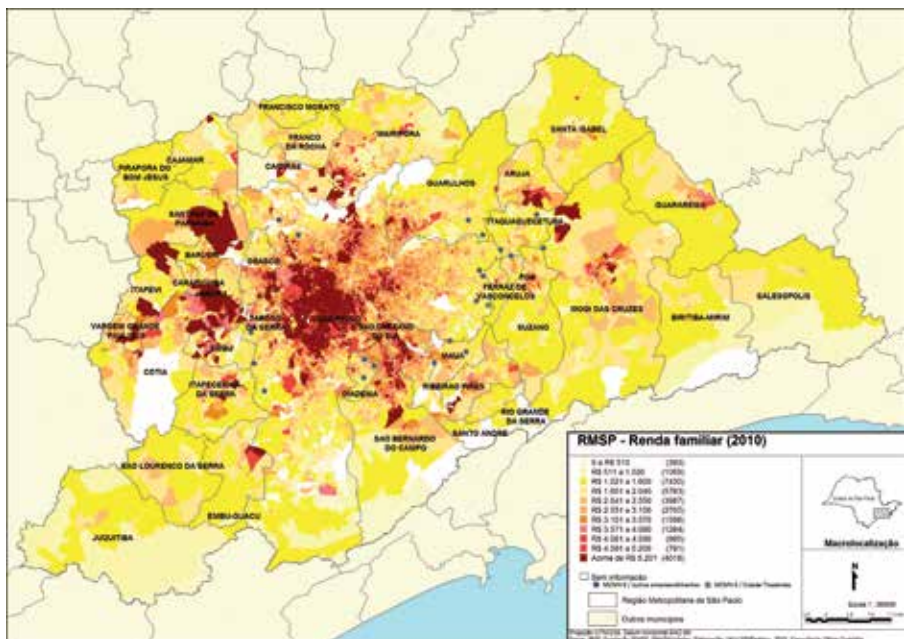
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Metrô e consultoria de Marcos Kiyoto (2015)

Mapa 11: Densidade Popacional



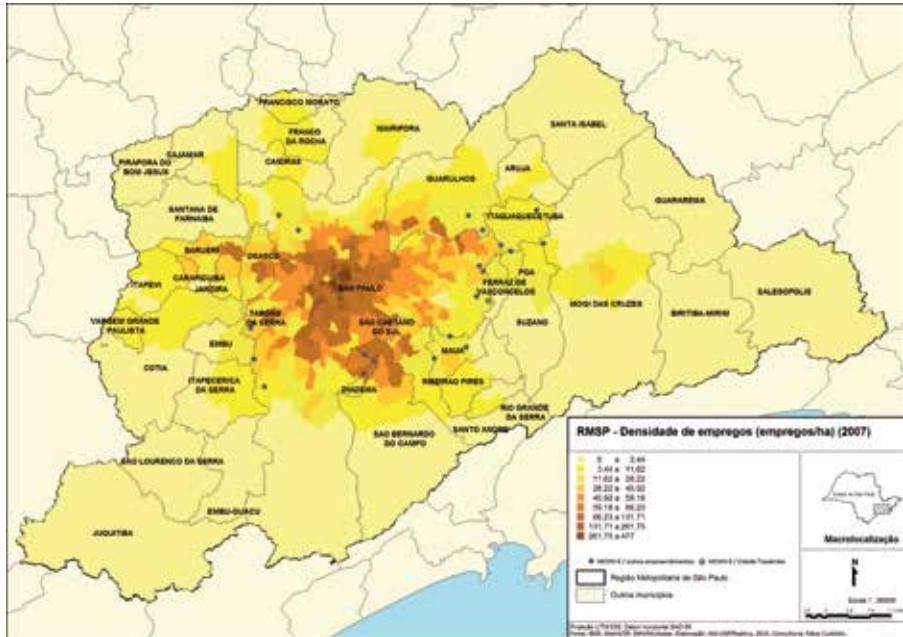
Fonte: Elaboração própria com consultoria de Fábio Custódio (2015)

Mapa 12: Renda Familiar.



Fonte: Elaboração própria com consultoria de Fábio Custódio (2015)

Mapa 13: Densidade de Emprego



Fonte: Elaboração própria com consultoria de Fábio Custódio (2015)

Centro/Centralidade

O termo “centralidade” vem sendo utilizado largamente no jargão acadêmico e profissional contemporâneo. “Atributo ou característica do que é central ou pode ser centralizado”, diz o dicionário Houaiss; “qualidade ou situação de central”, é a definição do Michaelis. Em ambos, a etimologia mostra a associação da palavra “central” ao sufixo “dade”, que define em geral “estado ou condição” de substantivos e adjetivos. Não é *exatamente* um “centro”, é um “estado de centro”, por assim dizer. Que fenômeno estaria em curso na cidade contemporânea, que impinge acadêmicos e profissionais a procurarem (e a adotarem) um novo nome para designar qualquer local de concentração das pessoas, atraídas de algum modo por determinada oferta de comércio e serviços ou equipamentos públicos, em detrimento daquele evidente comércio e serviços especializados e instituições públicas (prefeitura, fórum, cartórios) que, ainda hoje, estão inequivocamente no “centro”?

A distinção clássica entre centro e periferia tem sido um modelo explicativo da produção da cidade que é usualmente utilizado na

linguagem cotidiana, seja por acadêmicos ou no senso comum, como referência de um centro bem servido por equipamentos e infraestrutura, empregos e habitado pelas populações de mais alta renda e uma periferia desprovida, habitada pelos mais pobres. É evidentemente um modelo reducionista, já que, na medida em que as cidades vão crescendo, se expandindo pela ação dos homens, pelos investimentos públicos e privados, novos centros vão sendo criados. São ditos secundários (SINGER, 1982), subcentros (VILLAÇA, 1998), centros de bairro e atuam como se fossem réplicas do centro principal em menor escala, com os quais concorrem sem se igualar, pois favorecem o acesso às benesses da cidade, mas apenas para uma parte dela, enquanto o centro principal cumpre esse papel para toda a cidade.

As legislações urbanísticas mais recentes também incorporaram o termo. O Plano Diretor Estratégico de 2002 já propunha uma “rede estrutural de eixos e polos de *centralidade*” a partir do “estímulo à criação de novas centralidades e dinamização das centralidades existentes”. Tomava justamente os edifícios públicos como catalizadores do comércio e serviços privados, denotando a importância dos investimentos públicos na constituição desses lugares. A “rede estrutural” seria a tentativa de pulverização de serviços numa estrutura urbana que cria e recria centros como forma de expansão do próprio capital imobiliário (SÃO PAULO (MUNICÍPIO), 2002)

O Plano de 2014 manteve o conceito de “centralidade” enquanto categoria de zoneamento, definido como “porções do território destinadas à localização de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais ou de bairros, caracterizadas pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, porém com predominância de usos não residenciais” (SÃO PAULO (MUNICÍPIO), 2014)

Centro, subcentro, “estado ou condição de centro” são conceitos em disputa, semântica e de significados. A imprecisão do termo ainda faz com que se possam considerar centralidades quaisquer ruas comerciais, um ponto final do ônibus com o boteco da frente, um largo ou praça com um ou dois bancos sem manutenção nas imediações de qualquer escola, uma esquina eventualmente mais movimentada, sobretudo em territórios onde faltam referências. A centralidade parece poder prescindir dos espaços públicos, seja em termos físicos/territoriais, seja em termos de sociabilidade, encontro e convívio.

Mas, além do importante destaque ao debate teórico que envolve esse tema, cabe observar que essas dinâmicas criam, na prática, focos

de valorização (e desvalorização) do solo urbano, pois, de maneira geral, a distância em relação aos serviços, comércio e equipamentos públicos, redes de infraestrutura, incluindo vias e equipamentos de transporte público de massa – em escalas que vão da metrópole ao bairro ou vizinhança – passam a ser determinantes das “áreas mais baratas”, onde serão produzidos e reproduzidos os assentamentos voltados à população mais pobre. São focos de valorização que também são diretamente impactados pela injeção de recursos dos programas de construção habitacional que se propõem e adquirir terra no mercado¹².

O projeto do empreendimento Cidade Tiradentes: “nova centralidade”

O projeto da assessoria técnica¹³ que acompanhou todo o processo de compra e viabilização do “negócio” junto à Caixa prevê o parcelamento da gleba em quatro lotes multifamiliares (condomínios), com reserva de áreas públicas para sistema viário e área institucional, como determina a legislação. A margem do córrego que configura a divisa leste do empreendimento é preservada (como APP – área de preservação permanente) e incorporada à área verde do loteamento. A mata existente à montante é dividida entre os quatro lotes destinados aos

¹² O caso do empreendimento Cidade Tiradentes, entretanto, se apresenta como uma espécie de contra-exemplo de valorização decorrente da oferta de serviços e infraestrutura. O terreno, apesar da localização e apesar de um baixo “potencial construtivo” decorrente tanto dos índices urbanísticos quanto da presença do córrego e da mata, teve um custo de 7 milhões de reais, R\$100/m², ficando no limite de 15% do valor total do investimento previsto nas normativas do programa. Nas entrevistas realizadas com a Caixa, com a assessoria técnica e com as lideranças das entidades, recebemos a informação de que o imóvel fora vendido para o proprietário que negociou com as Entidades, poucos meses antes da contratação da “Compra Antecipada”, por 1 milhão de reais, numa valorização de 600% estimulada pelo próprio programa.

¹³ A figura da Assessoria Técnica remete à estrutura do programa de mutirão com autogestão que se desenvolveu em São Paulo no fim dos anos de 1980. São equipes técnicas, em geral formadas por arquitetos e profissionais da área social, contratadas autonomamente pelas associações que estabelecem os contratos ou convênios com os poderes públicos para desenvolver os projetos, apoiar ações sócio-organizativas junto às famílias e fazer o acompanhamento e fiscalização da obra. A equipe de assessoria do empreendimento em estudo, como ocorreu com algumas outras, foi formada por antigas lideranças de movimentos e associações que já experiência anterior em autogestão habitacional, algumas das quais estudaram ou se formaram em áreas afins e passaram a prestar serviço para os movimentos.

condomínios, de modo a gerar um potencial construtivo compatível com a legislação urbanística (que determinava um aproveitamento máximo de 1 vez a área de cada lote) e que ao mesmo tempo tornasse viável o empreendimento financeiramente pela construção das quase mil unidades.

O edifício habitacional é formado por duas lâminas interligadas por uma prumada de circulação vertical (escada e elevador), com unidades que mantêm o programa arquitetônico convencional: sala, cozinha, 2 dormitórios e 1 banheiro. Cada edifício é implantado em um platô, gerando, em projeto, grandes volumes de terraplenagem, com taludes que vencem desníveis de até 16m. Trata-se de uma solução de projeto que já se mostrou inadequada para a região, que sofreu com erosões durante as obras dos conjuntos da Cohab. Esses platôs são chamados pela assessoria técnica de “térreos dos acontecimentos”, supondo que nesse espaço se darão os encontros entre os moradores e, consequentemente, serão favorecidas iniciativas de organização popular.

Em parte desses térreos, estão sendo previstos equipamentos públicos de saúde e educação, voltados a crianças e à terceira idade, que findam se integrando pouco ao entorno ao se abrirem para as novas vias propostas no loteamento. Atenderiam, é verdade, à grande população do próprio conjunto que tende a saturar os já raros equipamentos existentes no entorno imediato.

Na área pública institucional de pouco mais de 6 mil m² reservada pelo projeto do loteamento e voltada à via não oficial que dá acesso ao empreendimento (Rua Amazonas), prevê-se a construção de um estacionamento vertical com um shopping popular, segundo relatos da assessoria técnica. Com isso, propõem-se usos públicos para as áreas privadas (térreos dos condomínios) e usos privados para as áreas públicas (Área Institucional).

A estratégia, no mínimo duvidosa, revela, afinal, certas incongruências entre discurso e prática e uma aparente falta de experiência da equipe técnica, que faz os licenciamentos patinarem há mais de dois anos na complexa burocracia dos órgãos públicos. Ao propor a criação de espaços para a implantação de equipamentos de saúde e educação, bem como para a construção de um shopping popular, a assessoria arrisca a criação uma nova centralidade, numa perspectiva tão “contemporânea” quanto artificial.

O discurso sobre o empreendimento acaba exacerbando, numa espécie de caricatura, a ideologia de que “a gente não constrói só

casa”, de que o movimento social apresenta uma “nova forma de pensar a cidade”, que propõe a “superação da periferia urbana”¹⁴. Esses discursos, reproduzidos aos quatro ventos, mobilizam ainda uma série de outras ideologias que, inclusive procuram separar, dentro do mesmo programa, dentro das mesmas redes de movimentos e associações, experiências mais ou menos autogestionárias, com participação mais ou menos efetiva das famílias beneficiárias nas decisões de projeto e qualidade da moradia que lhes cabem. As “experiências virtuosas”¹⁵, realizadas em contextos diversos ao longo dos anos de 1990 e 2000, permitem reconhecer que “a cidade” foi uma dimensão pouco relevante nas práticas dos movimentos que produziam “cidade e cidadania” onde era possível. Mesmo os movimentos de luta por moradia no centro, que promoveram ocupações em edifícios vazios e viabilizaram empreendimentos de recuperação e reconversão desses edifícios, têm sido levados, por força da alta valorização nas áreas centrais e da necessidade de atendimento de suas bases, a produzir na periferia extrema, como ocorre no caso em tela. Enfim, a região mal servida obrigará os futuros moradores, mais uma vez, a um (re)fazer da cidade e das suas próprias condições de existência.

¹⁴ São considerações da pesquisa do Observatório das Metrôpoles ao avaliar experiências autogestionárias de produção habitacional em São Paulo no período que antecedeu aos programas em escala nacional (LAGO, 2012). Discursos reproduzidos pelas principais organizações e lideranças nacionais dos movimentos de moradia. Ver o vídeo: “A gente não constrói só casa...”, disponível em http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1672%3Aaqa-gente-nao-constroi-so-casaq-video-sobre-as-experiencias-de-producao-da-moradia-por-autogestao-coletiva&catid=45%3Amaterias&Itemid=88&lang=pt

¹⁵ O adjetivo vem da aceção de Francisco de Oliveira: “O mutirão é virtuoso porque é excepcional. (...) Exatamente porque ele é excepcional ele pode ser bonito, pode ser uma boa solução arquitetônica, pode ser urbanisticamente interessante, mas não pode ser generalizável”. (OLIVEIRA, 2006, p. 81)

Imagens 01 e 02: Planta e corte geral do empreendimento



Imagens 03 e 04: Maquete eletrônica do projeto do empreendimento



Fonte: Assessoria técnica Atitude Urbana

Inserção e segregação urbanas: incursões etnográficas

Fragmentos de histórias, trajetórias ativadas pela memória e por uma espécie de “vir a ser” da moradia e da cidade. Essas narrativas permitiram captar aspectos da dimensão urbana reveladores de um conjunto de dinâmicas, perceber sentidos e “campos de força”, contextos, práticas, processos sociais, relações, nexos¹⁶. Dimensões que escapam às “proposições gerais” e as complementam. A etnografia como escolha metodológica construída a partir de estratégias diversas – incursões exploratórias de campo, dinâmicas sistemáticas de aproximação às famílias, aproximação com lideranças das entidades, entrevistas em profundidade com interlocutores do processo, cadernos de campo compartilhados – iluminou as fronteiras que se desenham na compreensão contemporânea desses territórios e criou possibilidades outras de confrontação às categorias clássicas de explicação da cidade e de significação às dicotomias centro/periferia, centralidade/nova periferia e segregação/inserção.

A cidade – ou as “cidades outras” (ROSA, 2014) – é redescoberta nos personagens e grupos sociais que nela se inscrevem, articulados na e com a paisagem, equipamentos e instituições urbanas, em mediações múltiplas que se formam em redes de sociabilidade, consideradas, assim, não como mero cenário, mas como parte constitutiva dessas práticas. O “olhar de perto e de dentro”, ou seja, a análise das experiências urbanas a partir dos arranjos dos próprios atores sociais, seus trânsitos, formas de sociabilidade, deslocamentos, apropriações, encontros e trocas no espaço urbano, é capaz de revelar “padrões de comportamento, não de indivíduos atomizados, mas dos múltiplos, variados e heterogêneos conjuntos de atores sociais cuja vida cotidiana transcorre na paisagem da cidade e depende de seus equipamentos” (MAGNANI, 2002, p. 17).

Os recortes analíticos de pesquisa surgem, assim, no confronto entre tais práticas e um arcabouço teórico que vão se formando a partir das questões construídas empiricamente, num vai e vem de observação e reflexão que combina distintas escalas de análise para

¹⁶ “As histórias são muitas. Importa notar a construção desse campo de forças que vai como que sorvendo energias e enroscando seus fluxos em diagramas de relações, capturas, poderíamos dizer, que dizem algo, ou muito, das recomposições sociais e reconfigurações do jogo de relações que fazem, também elas, os traçados de um território” (TELLES, 2010, p. 98)

situar, avaliar e comparar o detalhe das etnografias, a fim de identificar regularidades, padronizações (e não massificações) reconhecíveis em outros contextos.

Se para aqueles [atores sociais] constitui o contexto da experiência diária, para o segundo [pesquisador] pode também se transformar em chave e condição de inteligibilidade. Posto que não se pode contar com uma totalidade dada, postula-se uma, nunca fixa, a ser construída a partir da experiência dos atores e com a ajuda de hipóteses de trabalho e escolhas teóricas, como condição para que se possa dizer algo mais do que generalidades e platitudes a respeito do objeto de estudo. (MAGNANI, 2009: p.138)

Para a questão que interessa mais a esse artigo, percepções e análises sobre inserção e segregação urbana se fazem na análise metropolitana e no entorno imediato do conjunto. Sim, os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida – Entidades estão sendo viabilizados em áreas pior servidas por infraestrutura, equipamentos e acesso a empregos, ocupadas predominantemente por população pobre e vulnerável (mapas 09 e 12) e, definitivamente, distantes das chamadas AGCCAR (Áreas de Grande Concentração das Camadas de Alta Renda), numa sigla proposta por Villaça para analisar a produção social do espaço urbano e que explica muito sobre o modo como a cidade tende a concentrar infraestrutura e, em geral, suas outras benesses (VILLAÇA, 1998); (VILLAÇA, 2012)¹⁷.

Ao mesmo tempo, a nova periferia que se equipou, que se consolidou na precariedade, revela que topografia, acessos viários e distribuição de equipamentos públicos configuram uma outra segregação, reforçada por um desenho urbano de “enclaves fortificados”¹⁸

¹⁷ “(...) a segregação é a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade. No caso das metrópoles brasileiras, a segregação urbana tem outra característica condizente com nossa desigualdade: o enorme desnível que existe entre o espaço urbano dos mais ricos e o dos mais pobres. (...) nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro jamais poderá ser explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias” (grifo no original) (VILLAÇA, 2012, p. 44)

¹⁸ A segregação – tanto espacial quanto social – é uma característica importante das cidades. (...) Ao longo do século XX, a segregação social teve pelo menos três formas diferentes de expressão no espaço urbano de São Paulo. A primeira estendeu-se do final do século XIX até meados dos anos de 1940 e produziu uma cidade concentrada

(CALDEIRA, 2000) que se reproduz de uma forma específica nessas áreas periféricas: nas grandes quadras dos conjuntos, na descontinuidade de espaços, nas reservas de áreas livres sem uso, intransponíveis, nos territórios de favela com sistemas viários restritivos, de traçado “espontâneo”, nos grandes estabelecimentos de consumo... São dimensões que descortinam a heterogeneidade desses espaços e que são bastante reforçadas na “nova centralidade” proposta pelo projeto aqui analisado, não apenas como um exemplo de mau-projeto, mas como farol para os “campos de força” que atravessam a construção da demanda habitacional pelas Entidades, as mobilizações das famílias, a busca e negociações de terrenos, os processos de elaboração dos projetos, de aprovação do financiamento e licenciamentos, o local de implantação, as obras... Situações que também se fazem presentes em tantos outros casos levantados pela pesquisa.

A inserção urbana observada com a lente da etnografia se apresenta nas dimensões “menos objetivas”, que não se inferem dos dados quantitativos e de suas representações gráficas e cartográficas. Não se trata do local da cidade onde o empreendimento será implantado, trata-se (também) das experiências urbanas dos indivíduos e famílias que foram selecionados – “abençoados”, “premiados”, como se a própria noção de direito já não existisse, mesmo para famílias vinculadas a movimentos de luta – para viver (e construir) nesse novo pedaço de cidade (mais uma vez). Experiências já vividas antes mesmo de que o pedaço seja reconhecido, antes mesmo de que qualquer tijolo assentado.

Trabalho, moradia, cidade: trama de relações e mediações que ganham configurações diferentes conforme as regiões da cidade. Não se trata de diferenças internas à geografia física da cidade e seus espaços. Tempos, história e condição dos assentamentos nos

em que os diferentes grupos sociais se comprimiam numa área urbana pequena e estavam segregados por tipo de moradia. A segunda forma urbana, a centro – periferia, dominou o desenvolvimento da cidade dos anos 40 até os anos 80. (...) as classes médias a altas concentram-se nos bairros centrais com boa infra-estrutura, e os pobres vivem nas precárias e distantes periferias. (...) Sobrepostas ao padrão centro-periferia, as transformações recentes estão gerando espaços nos quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns (...) é o que chamo de “enclaves fortificados”. Trata-se de espaços privatizados, fechados e monitorados para residências, consumo, lazer e trabalho.” (CALDEIRA, 2000, p. 211)

vários pontos da cidade são uma questão certamente importante, e disso vai depender grandemente a maior ou menor densidade, enraizamento e extensão das redes sociais que estruturam o mundo popular. As diferenças são sobretudo construídas pelas desigualdades das malhas de conexões e acessos que articulam esses pontos com a cidade, e é isso que vai definir diferentes escalas de proximidade e distância: medidas sociais, não físicas ou geográficas. Acessos desiguais e diferenciados a serviços sociais, aos equipamentos de consumo, aos centros e subcentros da cidade. E, claro, acessos desiguais e diferenciados aos polos de emprego. Em uma palavra, é da segregação urbana que se trata. (TELLES, 2010, p. 100)

Referências bibliográficas

CALDEIRA, T. P. D. R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34; Edusp, 2000.

FELTRAN, G. S. Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 53, n. 2, p. 565-610, 2010.

KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Ed. 34, 2009.

LAGO, L. C. D. **Autogestão habitacional: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2012.

MAGNANI, J. G. C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, junho 2002.

MAGNANI, J. G. C. Etnografia como prática e experiência. **Revista Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 129-156, jul-dez 2009.

MAIA PEREIRA, O. **Lutas urbanas por moradia - o centro de São Paulo**. São Carlos: IAU-USP (tese de doutorado), 2012.

MAUTNER, Y. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEÁK, C.; SHIFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp;Fapesp, 1999. p. 245-259.

OLIVEIRA, F. D. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos**, n. 74, março 2006. 67-85.

ROSA, T. T. **Cidades outras: pobreza, moradia e mediações em trajetórias urbanas liminares**. São Carlos: IAU-USP (tese de doutorado), 2014.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Plano Diretor Estratégico (lei 13.430 de 13/09/2002). **Secretaria de Negócios Jurídicos**, 2002. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14092002L%20134300000>. Acesso em: outubro 2014.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Plano Diretor Estratégico de São Paulo (lei 16.050 31/07/2014). **Gestão Urbana**, 2014. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/texto-da-lei-2/>>. Acesso em: setembro 2014.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-ômega, 1982. p. 21-36.

TELLES, V. D. S. **A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal**. Belo Horizonte: Argumentvm, 2010.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. In: VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

CAPÍTULO 12

Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial

*Maria Dulce P. Bentes Sobrinha; Alexsandro Ferreira C. da Silva;
Marcelo Bezerra de M. Tinoco; Glenda Dantas Ferreira;
Eliana Costa Guerra; Francis L. Barbosa da Silva.*
(LabHabitat – DARQ – UFRN)

Introdução

O desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pelo Governo Federal, a partir de 2009, recolocou questões fundamentais ao estudo da moradia social, com destaque para seus efeitos no território e na vida das famílias atendidas. Tomando como referência os resultados da pesquisa de avaliação do PMCMV¹, refletimos sobre relações entre os empreendimentos produzidos pelo PMCMV e as tendências históricas de ocupação do solo urbano (extensiva e intensivamente), em especial, em áreas contíguas ao Polo (Natal) e os processos de segregação e de desigualdade na Região Metropolitana de Natal (RMNatal).

A RMNatal² é formada por 11 municípios³, possuindo 1.361.445 habitantes, o que representa cerca de 43% da população do Rio Grande do Norte (RN), e 43,55% dos domicílios particulares permanentes. Além dessa expressividade demográfica, a RMNatal, e, sobretudo, Natal (cidade-polo), exerce papel central nos processos de desenvol-

¹ BENTES SOBRINHA (2015)

² Instituída pela Lei Complementar n° 152, de 16 de janeiro de 1997.

³ Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará-Mirim, São Jose de Mipibu, Maxaranguape, Monte Alegre, Nísia Floresta e Vera Cruz.

vimento socioeconômico no estado do Rio Grande do Norte, abrindo os principais equipamentos urbanos do estado: um complexo de serviços voltados para a educação e a saúde (públicos e privados), um comércio com destaque para o varejo moderno (shoppings, grandes redes de supermercados, etc.), contando ainda com uma forte presença da indústria de transformação (setores têxtil, alimentos, bebidas e confecções).

Em 2010, dados da Fundação João Pinheiro (2013) indicam um déficit habitacional de 53.501 unidades⁴ na RMNatal, o que equivale a 13,70% da quantidade total de domicílios particulares permanentes dessa região. Natal, cidade-polo, concentra quase 65% deste déficit, decorrente do passivo existente no município, em termos de produção e/ou aquisição de unidades habitacionais. Já o déficit habitacional metropolitano na faixa de interesse social naquele momento era de 35.519. Natal, por sua vez, possuía um déficit de 62,46% na referida faixa. Neste sentido, o processo de implementação do PMCMV, na Região Metropolitana de Natal, colocou-se na perspectiva de enfrentamento desse déficit habitacional e de reassentamento de populações situadas em núcleos favelados, face às novas intervenções urbanas.

Em um processo de afirmação metropolitana, vivenciado nos últimos 20 anos, o PMCMV veio juntar-se a um conjunto de projetos urbanos e territoriais com fortes impactos sobre a configuração socioespacial da RMNatal. Constituem exemplos a construção da Ponte Forte - Redinha, a ampliação do Porto de Natal, a construção do Estádio de Futebol Arena das Dunas⁵, além das obras de mobilidade urbana⁶. Essas intervenções atuam de modo a reforçar a centralidade de Natal como polo metropolitano, enquanto o PMCMV evidencia um movimento de reforço aos processos de fragmentação do espaço urbano, com expansão das periferias. Esse duplo movimento - centralização de Grandes Projetos Urbanos e descentralização através do PMCMV - revela como efeito primário a expansão da mancha urbana e, secundariamente, a alteração dos preços do solo urbano, tanto nos subcentros (bairros de maior renda e oferta de serviços), quanto

⁴ Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (Fundação João Pinheiro/MCidades, 2013)

⁵ Na mesma área onde havia sido edificado o Estádio Machadão, demolido no processo de implantação da infraestrutura da Copa do Mundo 2014, em Natal/RN.

⁶ Como andam Natal e Recife / organizadoras Maria do Livramento M. Clementino, Maria Ângela de Almeida Souza. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

nas periferias (áreas recentemente ocupadas, com forte presença de famílias de baixa renda). Assim, as implicações do PMCMV estão sobredeterminadas na estruturação do espaço de transbordamento urbano de Natal, tendo contribuído ainda para ampliar o quadro de desigualdade e segregação socioespacial, constituído historicamente.

Ao tratar da inserção urbana dos conjuntos produzidos pelo PMCMV, buscou-se estabelecer um diálogo com temas centrais de debate das políticas habitacionais contemporâneas, considerando os estudos já realizados sobre o PMCMV em outros contextos, com destaque para a desarticulação com a política de desenvolvimento urbano, o incremento das periferias e a baixa performance dos projetos.

Para análise dessas questões, a pesquisa considerou um universo de seis municípios da RMNatal (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba e Ceará-Mirim), por concentrarem 95,5% do déficit habitacional da RMNatal, por possuírem o número mais elevado de unidades contratadas no PMCMV e os maiores níveis de integração metropolitana. No presente capítulo, delimitou-se para análise três municípios e dez conjuntos habitacionais, que configuram os empreendimentos Jardins de Extremoz (Extremoz), Vivendas do Planalto (Natal) e Condomínios Residencial Vida Nova e Residencial América II /Iderval Medeiros (Parnamirim). A partir de uma abordagem multiescalar, foram desenvolvidos estudos no nível metropolitano e no nível intraurbano, articulando as escalas do empreendimento e do seu entorno. Os estudos na escala metropolitana foram fundamentados em pesquisa já realizada sobre níveis de integração dos municípios brasileiros à dinâmica de metropolização⁷, em particular da RMNatal. Na escala intraurbana considerou-se a localização dos empreendimentos em relação à centralidade e às subcentralidades da metrópole, caracterizadas pela concentração e expressividade de fluxos (equipamentos, serviços, comércio, instituições, outros)⁸. Essa escala mostrou-se relevante para os empreendimentos implantados no município de Natal. Permitiu identificar, dentre outros aspectos, a inserção urbana e ambiental dos empreendimentos, relacionando aspectos infraestruturais, de mobilidade e de oferta de serviços e equipamentos urbanos, focalizando, em particular, padrões de segregação socioespaciais vigentes.

O artigo apresenta inicialmente referências metodológicas sobre avaliação da inserção urbana do PMCMV na RMNatal e, em seguida,

⁷ Luiz César de Queiroz et al (Coord.) (2012)

⁸ ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (2006)

as análises sobre dinâmica imobiliária, déficit e produção habitacional, no período de 2009 a 2013, além do estudo sobre a inserção urbana nas escalas metropolitana e intraurbana. Conclui sobre a continuidade e o acirramento das tendências de ocupação extensiva e intensiva do solo urbano pré-existente, em especial, das áreas contíguas ao Polo (Natal) e a reprodução, em curto tempo, dos efeitos da segregação e da desigualdade, historicamente implantadas na metrópole.

A inserção urbana do PMCMV na RMNatal: notas metodológicas e percurso da pesquisa

Como avaliar a inserção urbana dos empreendimentos, considerando diferentes escalas e diferentes indicadores? O caminho de pesquisa escolhido revelou a necessidade de interpretar o território metropolitano considerando três variações principais: o Polo – núcleo urbano primaz; as áreas de transbordamento – contíguas ao município e com dinâmicas intensas de urbanização; e o espaço da dispersão metropolitana – a área de expansão da mancha urbana em direção aos limites externos da metrópole. O sentido de tais variações é dar maior clareza ao conceito de “segregação”, não o interpretando apenas como expressão periférica do que está fora do Polo, mas em um movimento de acomodação da dinâmica de organização social na RMNatal, por meio da inserção (residencial) das famílias neste território.

Ao tratar da inserção urbana dos conjuntos produzidos pelo PMCMV, tanto do ponto de vista dos padrões vigentes de segregação sócioespacial, quanto na expressão dos seus impactos na vida das famílias moradoras, procurou-se estabelecer um diálogo com os temas centrais do debate das políticas habitacionais contemporâneas. O sentido da Produção Social do Espaço, coordenado por relações institucionais, sejam estas pelo Estado e/ou pelo mercado imobiliário, foi se delineando. O que o PMCMV faz, neste caso, é alimentar um novo ritmo de produção da moradia, dando nova expressão às tendências pré-existentes no espaço urbano, ganhando inclusive contornos territoriais metropolitanos, na medida em que avança sobre as áreas ainda não ocupadas. Os protagonistas da ação que tomam a frente desse processo são complexos, em sua natureza, embora com diferentes (ou desiguais) capacidades de interferência na produção do espaço – Estado, Mercado e Sujeitos Sociais. Carlos (2011) explicita esse sentido múltiplo de modo mais efetivo ao afirmar que,

Esses níveis correspondem àqueles da prática sócio-espacial real (objetiva e subjetivamente) que ganha sentido como produtora de lugares, encerrando em sua natureza um conteúdo social dado pelas relações sociais que se realizam em um espaço tempo determinado, como um processo de produção e apropriação, reprodução da vida, da realidade do espaço em seus descompassos, portanto, fundamentalmente nas suas contradições (Carlos, 2011, p. 64).

Neste caso, importa pensar que os empreendimentos construídos pelo PMCMV variam sua inserção urbana ao serem alteradas as condições de reprodução social e espacial, condicionadas às contingências locais (ou municipais) e metropolitanas, atinentes a uma dinâmica de ocupação dos espaços vazios por meio da construção residencial. Trata-se do alargamento da base de expressão do mercado imobiliário na escala metropolitana e do fortalecimento do poder político na escala local – na ausência de um espaço político regional. Embora amplie seu espaço urbanizado, a metrópole fragmenta ainda mais seu processo político-decisório. Nesse sentido, o *comando* dessa produção do espaço – além da escala local – pelo mercado imobiliário se traduz em uma disputa permanente por instalar determinada racionalidade econômica, que prevaleça sobre as demais, condicionando-as, inclusive. A contradição fundamental dessa “máquina de crescimento” do espaço urbano é dada pela sua expressão social – um Programa, fruto de políticas públicas, alimentado por fundos públicos – e a apropriação individual e privatista da moradia. E mais,

A extensão do capitalismo realizou a generalização do espaço como propriedade privada, criando a contradição entre o espaço produzido enquanto valor de uso e o espaço produzido enquanto valor de troca, com a separação radical entre o espaço público e privado e aprofundamento da segregação, bem com a relação entre o Estado que domina o espaço, produzindo-o enquanto homogêneo, e o modo de apropriação que se quer diferencial (Carlos, 2011, p. 68).

Assim, o urbano como *lócus* dessa contradição menos se relaciona com o espaço institucional definido, por exemplo, no Plano Diretor Municipal e mais como um espaço social submetido a uma dada racionalidade política e econômica. Sua expressão física, ou melhor, sua

inserção urbana é, portanto, *indicador* e *efeito* de uma dada organização social, assim como reforça o quadro de desigualdade e segregação sócio espacial. De resto, não responde às profundas necessidades das comunidades já atendidas pela moradia, mesmo que de modo precário, pois aposta no individualismo possessivo⁹ da propriedade privada como a única forma de acesso à moradia – submetendo assim as demais racionalidades de reprodução da vida social a um único modelo de produção espacial, quando não a condiciona.

O desenho da gestão do PMCMV fortalece o jogo especulativo da terra urbana, consolidando padrões de expansão da cidade metropolitana, amplia ainda mais o estoque de novas áreas abertas pela e para dispersão territorial. Nisso, há continuidade histórica na forma dessa expansão. A ocorrência da instalação desses projetos habitacionais formais, intermediados pelo mercado, em um contexto de expansão periférica da mancha urbana, decorre do processo de urbanização periférica, iniciada em etapas anteriores, na conhecida parceria entre terra barata e ausência de infraestrutura (ROLNIK; ROYER, 2014), embora em alguns casos tenham ocorrido modelos híbridos, isto é, a presença de Faixa 1 próxima a áreas centrais, como no caso de São Carlos em São Paulo (SHIMBO; CERON, 2014).

Nessa perspectiva, são abordados os dados relativos à RMNatal como mais uma contribuição aberta sobre o PMCMV, alimentando tal debate com destaque para especificidades relacionadas às dinâmicas pré-existentes, apontando áreas de inovação socioespacial, por meio da expressividade desses novos empreendimentos no território metropolitano.

Dinâmica imobiliária e expansão metropolitana na RMNatal.

Em Natal, a atuação do mercado imobiliário torna-se metropolitano muito recentemente. Até o final de 1990 e início dos anos 2000, os segmentos de produção residencial formal e de intermediação imobiliária disputavam os bairros mais valorizados da cidade com algumas áreas de transbordamento ao Sul, como em Nova Parnamirim. Nas regiões Norte e Oeste, consolidavam-se bairros ocupados por conjuntos habitacionais populares (1978-1990) e pelos loteamentos irregulares, pontuados por assenta-

⁹ Cf. Macpherson (1979)

mentos precários em toda a sua extensão, conotando uma forte marca de segregação residencial.

A relação periurbana que a cidade estabelecia com o território (institucional) metropolitano inicia seu processo de transbordamento ainda em meados dos anos 1990, a partir de dois sentidos básicos: a) expansão da mancha urbana, nas regiões Sul e Norte, como decorrência do processo de esgotamento das áreas de ocupação nos bairros mais externos e contíguos à RMNatal; b) distensão do filamento litorâneo, isto é, uma urbanização da orla marítima nas direções norte e sul. Na região Sul, são pequenos condomínios construídos por proprietários isolados ou a abertura de loteamentos com escassa infraestrutura (por vezes, apenas a demarcação de ruas), que transformam as antigas chácaras, sítios e fazendas em solo “urbanizado”, embora ausente de “urbanidade.” Mas, entre 1999 e 2004, tal cenário apresenta modificações, com o aumento na diversidade de projetos imobiliários, lançados nos principais eixos dessa expansão metropolitana, especialmente, nas regiões contíguas entre Natal-Parnamirim e no filamento litorâneo. No sentido de expansão ao Sul da cidade, destaca-se o lançamento de empreendimentos tipo condomínio fechado de maior porte, com quantitativos acima de 100 unidades, voltados para um perfil de média e alta renda. Outro tipo de empreendimento foi financiado pelas Cooperativas Habitacionais, como a Cooperativa Habitacional dos Servidores e Trabalhadores Sindicalizados do RN (COOPHAB) e a Cooperativa Norteriograndense de Habitação (CNH), que produziram conjuntos habitacionais de menor custo para uma faixa de baixa-média renda.

Em Natal, a escassez de grandes glebas impediu a continuidade dos projetos de loteamentos fechados, localizados, sobretudo, a partir de então, em Nova Parnamirim. Ademais, o aumento da procura por imóveis no bairro Ponta Negra forçou uma rápida subida nos preços de casas e apartamentos na região Sul, com efeitos também nessa região de transbordamento. Consolida-se, assim, um eixo imobiliário às margens da Av. Ayrton Senna e Av. Maria Lacerda, integrado com a Rota do Sol, via de acesso às praias do litoral Sul (SILVA; BENTES SOBRINHA; CLEMENTINO, 2006).

Em relação à Política Habitacional praticada nesse período, no Brasil, vivia-se ainda a repercussão do fechamento do Banco Nacional de Habitação (em 1986), com iniciativas pontuais do Governo Federal, no início dos anos de 1990. Assim, acumulou-se um déficit habitacional

de 5,4 milhões de unidades em 1996, ou 13,6% do estoque de moradias no período (GONÇALVES, 1998). Segundo os dados do CENSO 2000 (IBGE), o déficit habitacional alcançou os 6,6 milhões de unidades, atingindo mais fortemente as regiões Sudeste e Nordeste do Brasil – atingindo particularmente concentrado em famílias com renda de até 03 Salários Mínimos (CARNEIRO; VALPASSOS, 2003, p.75).

A partir de 2003 até 2008, Natal passa de uma cidade metropolitana a uma metrópole em formação. Com efeito, em 2000, o IBGE registra uma população de 1,1 milhão de habitantes morando nos municípios metropolitanos de Natal, com o polo concentrando 63% desse total. Tal “macrocefalia” de Natal, na RMNatal, manifesta-se também na densidade demográfica, com 4,2 mil hab./Km² no polo, seguido de longe por Parnamirim com 1,03 mil hab./Km² na segunda posição; os demais municípios, à época, não passavam de 277 hab./Km². A organização socioespacial dessa “metrópole em formação” pode ser observada pelos níveis de integração metropolitana. Verifica-se que apenas Parnamirim possui “alta integração” com Natal, seguido de São Gonçalo do Amarante (alta integração), Extremoz e Macaíba (com média integração) e Ceará-Mirim, Nísia Floresta, São José do Mipibú, com baixo nível de integração¹⁰.

Tal cenário demográfico não se apresenta como um obstáculo a uma segunda fase da expansão da dinâmica imobiliária metropolitana, agora provocada pela articulação entre o mercado de imóveis e o turismo. O aumento expressivo no preço dos imóveis nas praias de Ponta Negra e Areia Preta (todas em Natal) criou novas oportunidades de expansão da dinâmica imobiliária para praias ao Sul de Natal – como em Nísia Floresta e Parnamirim, e ao Norte – em Extremoz e Ceará Mirim. Tal imobiliário-turístico foi responsável pelo aumento da intensidade e expressividade da oferta de novos produtos imobiliários no filamento litorâneo, alterando a produção familiar para um padrão empresarial, especialmente voltado para estrangeiros.

Desse modo, ao iniciar esse período, a dinâmica imobiliária formal, na RMNatal, consolidava-se nos dois sentidos básicos – centrífuga em relação ao polo, ampliando o transbordamento da mancha urbana por São Gonçalo do Amarante (Norte) e Parnamirim (Sul);

¹⁰ Indicadores de Integração Metropolitana: Taxa Média de Crescimento Populacional, Densidade Demográfica, Movimento Pendular e Emprego Não Agrícola. Para maior compreensão da Integração Metropolitana de Natal. Cf. em Rio Grande do Norte (2008).

e, um segundo movimento de integração do filamento litorâneo, articulando fisicamente, pela mancha urbana, as praias da RMNatal: Uma terceira dinâmica de expansão, embora mais fraca, ocorre com a ampliação dos núcleos urbanos dos demais municípios metropolitanos – cujo sentido dá-se pela agregação de áreas rurais ao redor do núcleo histórico principal.

A intensidade e expressividade do imobiliário-turístico trouxe uma busca também por glebas fora da zona litorânea, em certa medida, como reserva de valor por parte dos empreendedores privados. Em termos de promoção ou financiamento público da moradia, o destaque dessa segunda fase é o Programa de Arrendamento Residencial¹¹ (PAR), incentivado como forma de facilitar o acesso à moradia de famílias na faixa de interesse social, embora tal programa tenha ficado restrito a Natal e a alguns empreendimentos em Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, sem maiores impactos na extensão da RMNatal como um todo.

De 2008 em diante, em um contexto de crise, impõe-se a perspectiva de reconfiguração da ação do mercado no contexto da RMNatal. De fato, a redução dos investimentos estrangeiros no mercado imobiliário-turístico da RMNatal, resulta também na diminuição do processo especulativo fundiário, em curso desde 2003, exigindo dos proprietários de terrenos uma nova recomposição na oferta – agora voltada para um público nacional-regional. Mas, não era suficiente, posto que o grau de expectativa anterior era elevado para o padrão local. Nas áreas de transbordamento metropolitano (sentido Polo-interior), os estoques de terras recentemente registradas como loteamentos precisavam continuar seu giro imobiliário, antes de maior desvalorização. Que fazer?

Tal impasse foi acomodado, com o lançamento, em 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida. Ora, os estoques de terra acumulados pelas empresas promotoras na etapa anterior, pressionadas pela valorização da terra litorânea, estimularam a abertura de novas frentes de expansão do mercado imobiliário também nos municípios não litorâneos, em parte, na expectativa de valorização futura, mas

¹¹ PAR: forma de leasing que garante a retomada do imóvel em caso de inadimplência, de modo rápido e seguro ao agente financiador; as construtoras apresentam projetos ao PAR que, via Caixa econômica, financiam as obras em parceria com as Prefeituras municipais, facilitadoras do licenciamento, de cobrança mais baixa de IPTU e, também, concessão de terrenos.

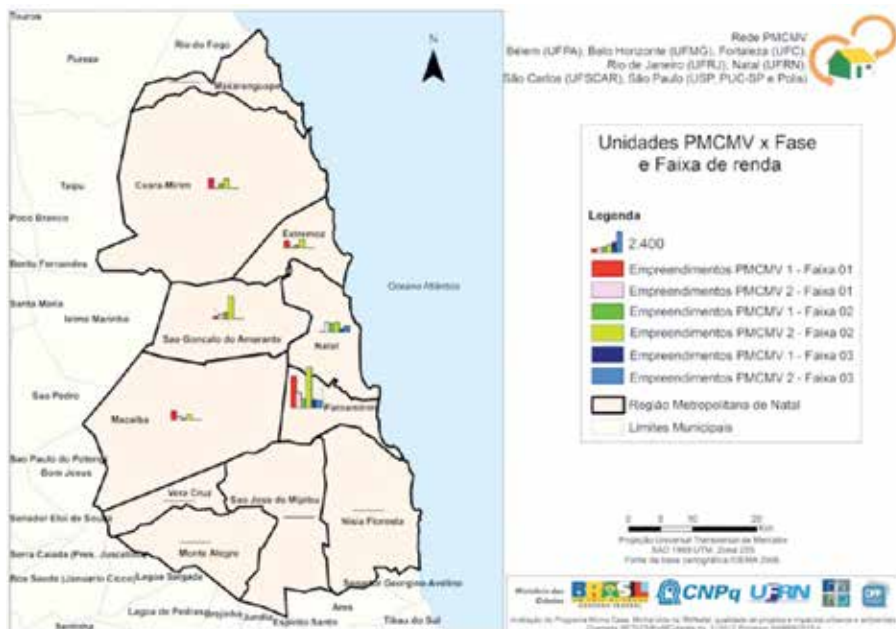
também devido ao aumento do preço do solo em Natal e nas áreas litorrâneas, ou ainda, em decorrência da emergência dos projetos urbanos de alcance metropolitano – como o aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante. Tais terras – na forma de loteamentos, necessitavam completar seu giro de realização, embora as condições da crise, de 2009 em diante, tenham passado a agir, diminuindo (ou por vezes cessando) a dinâmica de novos lançamentos. Nesse sentido, a implementação do PMCMV constituiu uma forma de manter as expectativas de valorização ainda em ascensão, agora não mais voltadas para o imobiliário-turístico (seja para estrangeiros ou nacionais), e sim observando a demanda de novas linhas de crédito disponibilizadas – por Faixas – pelo PMCMV.

Assim, o PMCMV não responde isoladamente pelas diferentes fases recentes da dinâmica imobiliária da RMNatal, mas constitui um elemento novo que permite: a) manter as frentes de expansão imobiliária metropolitana abertas; b) criar novas áreas de transformação do solo rural em urbano; e c) estruturar, em alguns municípios, alterações no padrão de ocupação do solo, não apenas na tipologia residencial mas também no porte dos empreendimentos. Nesse cenário, o processo de metropolização ganha diferentes variações, considerando os interesses fundiários, o que repercute numa problemática inserção dos empreendimentos, conforme análise seguinte.

Déficit e Produção Habitacional na RMNatal (2009 – 2013): uma produção desigual de moradias populares

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2013), o déficit habitacional total na RMNatal é de 53.501 unidades habitacionais, sendo de 35.519 na faixa de 0 a 3 salários mínimos. Os municípios pesquisados possuem 94,89% das necessidades de incremento e/ou reposição do estoque de moradias na referida faixa, e 95,5% considerando o déficit total da RMNatal. Natal possuía um déficit de 34.721 unidades, o que equivale a 67,95% do universo pesquisado.

Figura 1: Mapa da Produção habitacional por unidades, faixa de renda e fase do PMCMV nos municípios pesquisados.



Fonte: Caixa Econômica Federal – Base de Dados PMCMV, 2013. Elaboração dos Autores.

Entre 2009 e 2013, foram produzidas 11.887 unidades na primeira fase do PMCMV e 16.397, na segunda fase, o que equivale a um total de 28.284 unidades habitacionais. Na Fase 2 do PMCMV, a produção habitacional comparada àquela da Fase 1 variou positivamente em 46,25% na RMNatal, e nos municípios pesquisados a variação foi de 29,5%, revelando, de certa forma, uma aproximação com as novas metas¹² nacionais, regionais e estaduais definidas para a Fase 2 do PMCMV. Uma análise desagregada, por município, revela que Parnamirim (97) e Natal (85), respectivamente, são os municípios que possuem o maior número de empreendimentos, alcançando conjunta um percentual de 55,82% do total.

Verifica-se que a maior quantidade de empreendimentos (55,82%) encontra-se localizada nos municípios de maior déficit habitacional da RMNatal, ou seja, Natal e Parnamirim, cujos déficits totais são respectivamente 34.721 e 7.805 unidades.

¹² A Portaria 168 de 12 de Abril de 2013 define o quantitativo de 14.436 unidades como meta física para o estado do Rio Grande do Norte.

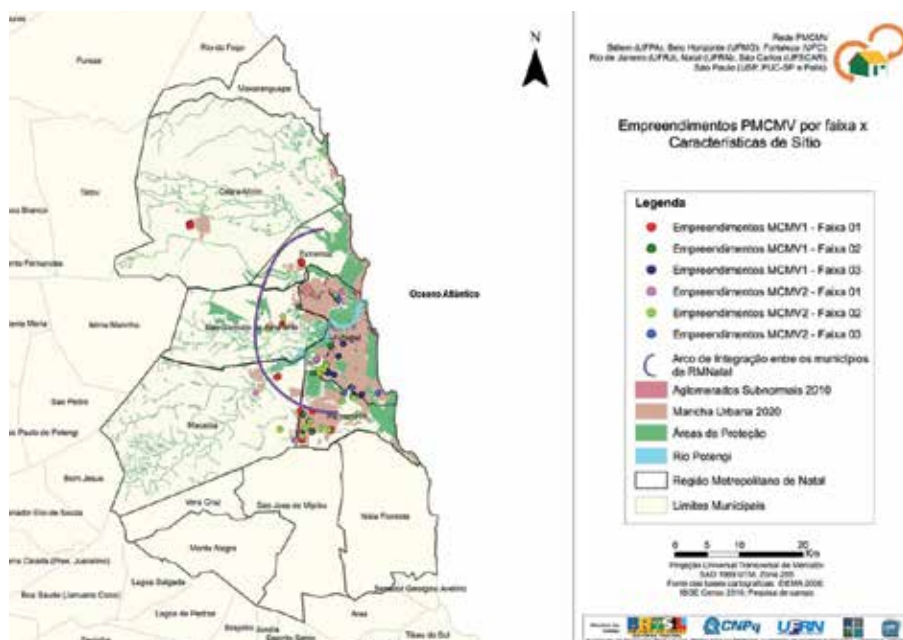
Inserção urbana do Programa Minha Casa Minha Vida na RMNatal: as escalas metropolitana e intraurbana em questão

O desafio inicial para abordar o tema da inserção urbana à luz de experiências concretas de produção do espaço, pela via da intervenção estatal e, mais especificamente, por meio da produção de habitações de interesse social, consistiu em evidenciar particularidades, diversidades e contradições que marcam as formas de inserção urbana dos distintos empreendimentos, evitando generalizações, buscando apreender elementos a indicar novas tendências em curso. Importante atentar para fatores que contribuem para os processos de inserção urbana e social de moradores de áreas recém-ocupadas ou construídas e, ao contrário, fatores a constituir barreira ou limite a estes processos. Neste sentido, a partir da metodologia multiescalar, foram estabelecidos parâmetros de investigação e de análise (demografia e moradia; infraestrutura e mobilidade urbana; elementos socioespaciais) para discutir aspectos mais gerais, relacionados à dinâmica metropolitana, considerando os municípios estudados (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim e Extremoz), e especificidades de processos de inserção, em curso, de empreendimentos, analisados de modo mais aprofundados.

A inserção urbana dos empreendimentos PMCMV possui um padrão de qualidade associado, sobretudo, a dois fenômenos: (i) nível de integração à dinâmica de Metropolização; (ii) grau de fragmentação do tecido urbano na periferia imediata dos núcleos principais. Uma análise da produção do PMCMV na RMNatal revela que, nos municípios que possuem maior nível de integração (Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz), com a cidade-polo, o processo de inserção urbana, dos empreendimentos das Faixas 1 e 2, é facilitado, especialmente, em porções do território parcialmente consolidados e em expansão, nas quais se verifica a existência de vazios urbanos, com potencial para ampliação do parque habitacional e para a construção de equipamentos; áreas já providas de certa infraestrutura e de serviços, com fluxos historicamente construídos. No caso de Parnamirim, observam-se duas áreas que concentram a maior parte dos empreendimentos: uma no eixo Natal-Nova Parnamirim, com predomínio daqueles das Faixas 1 e 2, de tipologia vertical, caracterizada pela presença de condomínios fechados, logo, com maior densidade, em áreas menos extensas; uma segunda área de concentração do PMCMV,

onde predominam os empreendimentos destinados à Faixa 1, com 3.600 unidades produzidas, distribuídas em 9 empreendimentos, que, na verdade, no território se apresentam como 4 *clusters* (agrupamentos), dada a contiguidade de vários conjuntos¹³. Todos os empreendimentos analisados possuem tipologia vertical, inclusive aqueles destinados às Faixas 2 e 3, seguindo a dinâmica do mercado fundiário. Estas áreas têm funcionado como vetores de expansão urbana e de consolidação do PMVMC no referido município (Figura 3).

Figura 3: Mapa dos Empreendimentos do PMCMV por fase, faixa e características do sítio



Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável da RMNatal (RIO GRANDE DO NORTE, 2008). Caixa Econômica Federal – Base de Dados PMCMV, 2013. Elaboração dos Autores.

¹³ A contiguidade ocorre quando há produção de empreendimentos vizinhos por uma mesma construtora (muro a muro, ou face a face). A partir da análise, é possível identificar tipos de grandes empreendimentos, a configurar um único produto imobiliário, mas que, oficialmente (para a Caixa Econômica Federal) aparecem como distintas operações, fragmentadas e de porte reduzido.

A presença do PMCMV no eixo Natal-Nova Parnamirim expressa a dinâmica imobiliária na sua terceira fase, contribuindo para a valorização fundiária e imobiliária, bem como para a consolidação do processo de metropolização, mas, ao mesmo tempo, provocando sobrecarga e mesmo certa saturação dos serviços e infraestruturas presentes no território. Observa-se, por exemplo, em maior intensidade, no trânsito, com efeitos sobre os tempos de deslocamentos, além de reflexos no sistema de transportes coletivos, comprometendo a qualidade já precária do serviço e reforçando a necessidade do uso do transporte individual pelos moradores. Na segunda porção do território de Parnamirim, localizada no eixo marginal da BR 101, em direção ao município de São José do Mipibu, além do predomínio de produção verticalizada, há que se considerar as relações estabelecidas entre os empreendimentos destinados à Faixa 1 e aqueles à Faixa 2, especialmente no que concerne à questão da relação entre frações de classes no território.

Nos casos de São Gonçalo do Amarante e Extremoz - municípios também considerados com níveis elevados de integração metropolitana - cabe destacar a intensificação dos fluxos mais recentes, em relação à cidade-polo, especialmente na terceira fase da dinâmica imobiliária e de expansão metropolitana. Nestes dois casos, nota-se a relação entre o PMCMV e a consolidação do núcleo e do entorno expandido de cada município, assim como uma confluência da produção imobiliária nestes dois municípios, na porção Norte, reforçando a integração socioespacial, naquela fração do espaço metropolitano. Esta porção do território já contava com a presença de investimentos imobiliários realizados na segunda fase de expansão, viabilizados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e pela Cooperativa Habitacional do Rio Grande do Norte (COOPHAB/RN).

Nos casos de Macaíba e Ceará-Mirim se, por um lado, há menores níveis de integração à dinâmica de metropolização, por outro, a presença do PMCMV tem contribuído para consolidar o tecido urbano desses municípios e, paralelamente, para a formação de sub-centralidades. Identifica-se, deste modo, que estão em curso processos de inserção mais intensos na escala intraurbana e menores no nível metropolitano, tendo em vista o grau de fragmentação do tecido, na periferia imediata dos núcleos urbanos principais, em relação direta com a qualidade do espaço pré-existente.

Evidenciam-se processos com expressões espaciais diferenciadas

atuando em dois sentidos: (I) um reforço da urbanização na faixa de municípios contíguos a Natal, em especial Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, com a ocupação dos vazios ainda existentes no início da terceira fase de urbanização. Nesse caso, os empreendimentos possuem diferentes graus de inserção à malha existente, expandindo a mancha urbana de forma a consolidar uma tendência de expansão metropolitana; (II) em uma área intermediária entre os núcleos dos municípios metropolitanos com baixa integração, os espaços ainda não urbanizados passam a sofrer a pressão da dinâmica fundiária em receber empreendimentos do PMCMV, ocupando grandes glebas. Nesse sentido, há uma menor expressividade, relacionada à atual expansão da mancha urbana para além da cidade-polo. Essas dinâmicas se verificam nos empreendimentos do PMCMV, que na RMNatal, possuem características tipológicas predominantes dos loteamentos, condomínios verticais e o híbrido (combinação entre condomínio vertical e loteamento). Com base nessas tipologias, foram delimitados dez empreendimentos, cujas análises dos efeitos sócio territoriais, níveis de inserção urbana e qualidade de dos projetos são apresentadas a seguir.

Município de Extremoz - adensamento sem extensão de serviços e infraestruturas: Jardins de Extremoz I, II, III, IV

Em Extremoz, o PMCMV tem possibilitado dar continuidade às frentes de expansão metropolitanas abertas pelo imobiliário turístico no período anterior. Nesse município, foram selecionados para estudo quatro empreendimentos contíguos: Jardins de Extremoz I, II, III e IV. Verifica-se a existência de quatro empresas construtoras locais, cada uma responsável por um registro imobiliário. Contudo, a incidência desses registros no território expressa um único e grande empreendimento formado por 790 unidades habitacionais horizontais.

Tabela 1: Informações Gerais sobre o Residencial Jardins de Extremoz.

Empreendimento	Unidades	Valor (R\$)	Construtora
Jardins de Extremoz I	200	7.399.991,06	Zeta Construção Civil LTDA
Jardins de Extremoz II	196	7.251.992,60	Marco Engenharia e Consultoria LTDA
Jardins de Extremoz III	190	7.029.986,16	Construtora Monte Neto LTDA
Jardins de Extremoz IV	204	7.547.992,93	Tecnart Engenharia Comércio e Indústria LTDA
Total	790	29.229.962,75	

Fonte: Base de Dados do PMCMV - Caixa Econômica Federal, 2013

De acordo com o IBGE (Censo 2010), o Residencial Jardins foi implantado em um setor censitário com 908 domicílios particulares permanentes, o que representa um incremento de 87% no número de domicílios, passando o setor a contar com 1.698 unidades habitacionais, sem apresentar modificações na sua base pré-existente, em termos de oferta de serviços, equipamentos e condições de mobilidade e transporte.

Figura 4: Registro Fotográfico do Empreendimento Jardins de Extremoz.



Fonte: Acervo Pesquisa DARQ/DPP/UFRN

No que se refere à adequação dos domicílios pré-existentes, quanto ao acesso à infraestrutura, verifica-se que 96,17% são inadequados por carência de abastecimento de água, 27,87% por esgotamento sanitário e 31,69% por lixo (IBGE, Censo 2010 – Setores Censitários). O acesso aos equipamentos de saúde, educação e assistência exige um deslocamento a pé superior a 30 minutos. O deslocamento, por sua vez, é feito por linha de transporte alternativo (vans e/ou kombis), que circulam no interior do empreendimento, sem regularidade e com oferta insuficiente para atender à população. Mesmo assim, havia, segundo os moradores entrevistados (88), um quadro de precariedade maior na moradia anterior com relação ao acesso a serviços, equipamentos, locais de trabalho e comércio. Para 30,68% dos entrevistados houve uma piora no acesso a serviços e equipamentos sociais, variável mais expressiva dentre todas as trabalhadas. Cerca de 53% dos entrevistados utilizam comércio e serviços no loteamento e no bairro onde se insere. Vários domicílios foram reformados, com adaptações para o uso misto (residencial e comercial), possibilitando, de certo modo, aos moradores acessarem locais de comércio e serviços no próprio empreendimento.

Município de Natal e o Residencial Vivendas do Planalto I, II, III, IV: diferencial em meio a precariedades e inadequações

O município de Natal, polo da RMNatal, registrou empreendimentos da Faixa 1 somente na Fase 2 do PMCMV, localizados predominantemente na Região Administrativa Oeste. Essa região se caracteriza por possuir a maior quantidade de assentamentos precários de Natal, num total de 31 de um universo de 70, reconhecidos oficialmente. Caracteriza-se pela existência de vazios urbanos, formados, em sua maioria, por grandes glebas, bem como por ter recepcionado projetos de urbanização integrada para famílias que residiam em áreas de risco, reassentadas, sobretudo, nos bairros Planalto e Guarapes, através de programas habitacionais anteriores, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O Residencial Vivendas do Planalto, construído no bairro Guarapes, é formado por quatro empreendimentos contíguos, cuja tipologia é híbrida (condomínio/vertical e loteamento).

Tabela 2: Informações Gerais Vivendas do Planalto.

Empreendimento	Unidades	Valor (R\$)	Construtora
Vivendas do Planalto I	224	11.200.000,00	Tecart Engenharia Comércio e Indústria LTDA
Vivendas do Planalto II	224	11.200.000,00	Zeta Construção Civil LTDA
Vivendas do Planalto III	224	11.200.000,00	Marco Engenharia e Consultoria LTDA
Vivendas do Planalto IV	224	11.200.000,00	Construtora Monte Neto LTDA
Total	896	44.800.000,00	

Fonte: Base de Dados do PMCMV - Caixa Econômica Federal, 2013.

Dados do Censo 2010 (IBGE) apontam que, no setor censitário onde o Residencial Vivendas do Planalto (I, II, III e IV) foi construído, existiam 701 domicílios particulares permanentes. Com a implantação desses empreendimentos, a quantidade de domicílios dobrou, passando de 701 para 1.587, representando uma variação de 127,82%.

Figura 5: Registro Fotográfico do Empreendimento Vivendas do Planalto e entorno.



Fonte: Acervo Pesquisa DARQ/DPP/UFRN.

No referido setor, destaca-se a carência de infraestrutura e principalmente do esgotamento sanitário (96,06%), seguido pela coleta de lixo (17,03%) e por abastecimento de água (13,62%)-(IBGE, Censo 2010 - Setores Censitários). O percentual de inadequação destas infraestruturas no setor é superior à média verificada no bairro Guarapes, a evidenciar que a inserção do Residencial Vivendas do Planalto ocorreu em uma porção com alto nível de precariedade e inadequação. Como o empreendimento é dotado de 100% de infraestrutura, configurou-se um diferencial em relação ao território pré-existente. Contudo, os moradores ressaltam a precariedade na oferta de equipamentos e serviços, bem como no acesso aos locais onde eles existem. Na percepção dos 78 moradores entrevistados, o acesso aos equipamentos sociais e serviços, aos locais de trabalho, de comércio e à escola piorou em média 58,01%. Os índices mais expressivos foram relativos ao acesso à escola (64,1%) e aos locais de trabalho (61,54%), indicando piora nestes quesitos. A escola de ensino fundamental existente no entorno imediato (Assentamento Leningrado) não consegue atender à demanda existente, colocando a necessidade do deslocamento para outras unidades escolares, o que acarreta maior tempo e custo no deslocamento. Esse quadro, por sua vez, se agrava mais ainda em razão da precária oferta de transporte para os moradores que residem tanto no Residencial Vivendas do Planalto quanto no Leningrado. Embora o ponto de ônibus esteja há menos de quinze minutos a pé, o tempo de espera pelo transporte é longo. Um percentual de 52,56% dos entrevistados espera uma hora ou mais pelo transporte. Em se tratando de acesso aos locais de comércio e serviços, 47,43% dos entrevistados afirmaram acessar tais locais no bairro onde residem.

Município de Parnamirim - adensamento, concentração e expansão urbana: Condomínio Residencial Vida Nova e Residencial América II (Iderval Medeiros)

O município de Parnamirim possui a maior quantidade de empreendimentos na Faixa 1 do PMCMV, perfazendo um quantitativo 13, de um total de 32, o que corresponde a 40,62% da produção na referida faixa, considerando os municípios estudados na pesquisa. Em Parnamirim existem algumas especificidades que precisam ser destacadas: (I) concentração de empreendimentos no bairro Nova Esperança, num total de 9; (II) contiguidade de todos os empreendimentos ; (III) produção habita-

cional, tanto em porções do território consolidadas, quanto em áreas de expansão, configurando, na prática, níveis de inserção urbana diferenciados. No caso de Parnamirim, foram selecionados dois empreendimentos para a pesquisa: Residencial América II (Iderval Medeiros) e Residencial Vida Nova.

Tabela 3: Informações Gerais dos Residenciais Vida Nova e América II¹⁴.

Empreendimento	Unidades	Valor (R\$)	Construtora
Residencial Vida Nova	464	19.024.000,00	M&K Comercio e Construção LTDA
Residencial América II	496	20.336.000,00	Construtora Borges e Santos LTDA
Total	960	33.360.000,00	

Fonte: Base de Dados do PMCMV - Caixa Econômica Federal, 2013.

O Condomínio Residencial Vida Nova está localizado em uma área de fronteira entre os municípios de Parnamirim e de Macaíba. Encontra-se em uma fração do território significativamente adensada e consolidada. O referido empreendimento está situado em área contígua ao Condomínio Residencial Ilhas do Pacífico - PMCMV, modalidade FAR.

¹⁴ Ambos os empreendimentos tiveram sua análise iniciada antes da alteração dos normativos do PMCMV, em 2011, que estabelece o limite máximo de 300 unidades, na modalidade condomínio, justificando, assim, a quantidade superior de unidades, neste tipo de empreendimento, o que difere da norma em vigor.

Figura 6: Registro Fotográfico Empreendimento Residencial Vida Nova e entorno.



Fonte: Acervo da Pesquisa DARQ/DPP/UFRN

No setor censitário onde se encontra o Residencial Vida Nova, existiam 422 domicílios particulares permanentes, passando a contar com 886 domicílios, a partir da construção desse Condomínio, o que representa uma variação de 109,95%. Embora seja um setor adensado e consolidado, o mesmo ainda apresenta elevados percentuais de inadequação por carência de infraestrutura, sendo a mais expressiva a inadequação por carência de esgotamento sanitário (79,30%), enquanto que as demais, água e coleta de lixo, apresentam pouca expressividade, 1,61% e 3,23, respectivamente.

O entorno imediato do Residencial Vida Nova possui uma significativa oferta de equipamentos sociais (escola, unidade básica de saúde, centro de referência de assistência social/ CRAS, quadra de esporte), assim como locais de comércio e serviços, fato comprovado nos percentuais de entrevistados (72) que afirmaram utilizar comércio e serviço no condomínio ou no bairro do condomínio, perfazendo um total de 65,27%. Todos os 72 entrevistados afirmaram que o tempo de deslocamento até o ponto de ônibus mais próximo é inferior a 15

minutos; 88,89% dos respondentes esperam pelo o ônibus entre 15 minutos e 01 hora. Contudo, alguns moradores mencionaram que não conseguem acessar, por exemplo, equipamentos de saúde, em razão dos seus registros estarem vinculados a outra territorialidade. Isso faz com que precisem se deslocar para outros bairros, muitas vezes, a pé.

O Residencial Iderval Medeiros (América II) localiza-se no bairro Nova Esperança, município de Parnamirim que vem recepcionado a maior quantidade de empreendimentos na Faixa 1 do PMCMV. No referido bairro, existem 09 empreendimentos, incluindo o Residencial América II¹⁵, sendo este contíguo ao Residencial Salatiel Rufino (América I). No setor censitário onde o Residencial América II foi implantado, existiam 561 domicílios particulares permanentes. Com a construção deste empreendimento, passaram a existir 1.057, excluindo o América I. Com a inclusão deste, o setor passa a contar com 1.553, dado que existem 496 unidades no América I.

Figura 7: Registro Fotográfico do Empreendimento América II e entorno.



Fonte: Acervo Pesquisa DARQ/DPP/UFRN.

¹⁵ Waldemar Rolim, Nelson Monteiro, Irmã Dulce I, II e III, e Terras do Engenho I e II, e o Residencial Salatiel Rufino (América I).

No setor, existiam 55,79% domicílios inadequados por carência de esgotamento sanitário, 8,42% por lixo e 3,42% por abastecimento de água. Porém, para 80,82% dos entrevistados (73), as condições de acesso aos locais de comércio e serviços pioraram, pois 60,27% dos entrevistados afirmando se deslocarem para outro bairro para acessar tais locais.

Não menos graves são as condições de acesso ao trabalho e aos equipamentos, as quais atingem um percentual de 57,33% e 58,90%, respectivamente. No que se refere às condições de mobilidade e transporte, embora 95,89% dos entrevistados afirmem que demoram menos de 15 minutos para chegar até o ponto de ônibus mais próximo; 52,05% dizem esperar entre 30 minutos a 1 hora pelo transporte. Como o empreendimento está localizado em uma área distante dos principais eixos viários, os problemas associados ao tempo de deslocamento tendem a se agravar cada vez mais.

Considerações finais

Ao final de 2009, o PMCMV representava a maior aposta do Governo Lula na tentativa de superar os efeitos da crise econômica internacional, iniciada em 2008. À época, incorporadoras e construtoras comemoravam os efeitos sobre a demanda que o Programa havia acionando, incluindo consumidores em faixas de interesse social. Isso representou para as empresas – principalmente as de capital aberto em Bolsa de Valores – não apenas injeção de recursos públicos (FGTS, FAT, OGU, etc.), mas também privados, na medida em que investidores foram atraídos pelo novo ambiente de expansão, em meio a um mercado global em recessão. Com 60% dos recursos destinados aos segmentos médios (Faixa 2 e 3), o PMCMV, em sua primeira versão, indicou a continuidade da reestruturação econômica do segmento imobiliário nacional como uma forma de manter as taxas de lucratividade das empresas em alta e, ao mesmo tempo, atrair novos capitais à promoção de projetos.

Analisando a dinâmica da RMNatal, constatou-se que na escala local e regional, os interesses econômicos associando-se de modo mais específico com a rede empresarial pré-existente, foram, em parte, inovados. O mercado de terras foi acionado para além do Polo, a valorização intensiva do solo na periferia e a distribuição espacial de segmentos sociais mediados pela renda, constituíram fatores a

catalisar uma nova etapa do processo de metropolização, com efeitos sobre a segregação socioespacial, na Região.

Desse modo, 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.

Cabe ressaltar, que o Programa não enfrentou essa contradição desde a sua origem, isto é, não empreendeu esforços de, ao mesmo tempo, envolver esses grupos sociais em sua oferta e tratar o território pré-existente, dando espaço para estabelecer-se o jogo do mercado na definição das vias de urbanização, acomodando-se em instalar alguns equipamentos de consumo coletivo, baseados em uma pretensa demanda social. Mas como foram dimensionadas? Quais os indicadores prévios que permitem tratar o grau de desigualdade social e espacial no acesso ao Polo (Natal) ou as subcentralidades metropolitanas? Qual o desenho urbanístico, em diferentes escalas, permitido pelo Programa?

Na análise específica do PMCMV, há de se considerar que a finalidade principal era (ou ainda é) o “combate” ao déficit. Entretanto, os casos analisados indicam haver uma produção intensiva nas Faixas 2 e 3, e uma “urbanização do possível”, na Faixa 1, deixando prevalecer conhecidos condicionantes de restrição de terra adequada, relegando as frações mais baratas, aos mais pobres.

Com a moradia baseada na lógica de oferta de mercado e no sentido de propriedade, o morador estabelece uma relação, priorita-

riamente, com seu imóvel e apenas secundariamente com seu espaço de vida imediato. Mesmo as tipologias “inovadoras” para Faixa 1 – como os condomínios fechados – se mostram ineficazes na tarefa de dotar o território de um sentido de qualidade, baseado nas características de um entorno estruturado pela Urbanidade e não pela precariedade do sítio. São espaços sitiados e sitiantes, áridos de conexões satisfatórias à vida coletiva – quanto ao individualismo possessivo, este é estimulado cada vez mais pelas relações condominiais cujos desafios são, por exemplo, o pagamento das taxas e o enfrentamento das questões sociais que se redefinem e se reproduzem nesses espaços.

Os projetos provocam segregação? Os dados da análise apontam que sim, e em crescente; todavia, ao serem indagados sobre sua condição de vida na moradia, os moradores, em grande medida, afirmam estarem satisfeitos. Entretanto, quando questionados acerca da sua qualidade de vida urbana (para fora do empreendimento), o nível de satisfação cai, demonstrando os limites de um Programa fundamentado no individualismo possessivo do imóvel, *versus* uma Urbanidade plena de significados à qualidade de vida coletiva.

Então, qual a contribuição do PMCMV ao território metropolitano de Natal? Apenas negativo? Por sua característica híbrida – estímulo à moradia social e fortalecimento do mercado privado – o PMCMV não é de fácil acomodação a uma crítica em sentido unilateral. A ênfase na habitação, nos municípios fora do Polo (Natal), dificilmente teria ocorrido sem uma possibilidade real de acesso ao financiamento aberto pelo Governo Federal, em suas metas periódicas; tal fato acionou as Secretarias Municipais e os Prefeitos desses pequenos e médios municípios no sentido de buscarem alternativas à pressão do mercado, da população e dos proprietários fundiários para criarem condições para esta produção. Isso explica, em parte, o fato de Natal apresentar uma produção na Faixa 1 bem inferior do que municípios metropolitanos de porte médio. Ademais, os preços fundiários, na escala metropolitana (gradientes desde o Centro à Periferia), acabam por sobredeterminar a localização da Faixa 1 em áreas de expansão urbana – quanto mais afastado do Polo, mais acessível a esse tipo de produção.

Na medida em que o modelo do Programa tem como base a produção de habitações em escala, por empresas privadas, às quais não cabe somente a execução dos empreendimentos, mas ainda, a escolha do terreno, a elaboração do projeto arquitetônico, a construção das

unidades habitacionais, da infraestrutura e equipamentos, reforça a concepção de produção privada de moradias e uma concepção privada de desenho urbano, em detrimento da qualidade. Assim, os ganhos do setor privado são garantidos pela articulação da padronização da construção, geração de economia de escala e procura de terrenos baratos. Além da contiguidade permitida, a aglomeração de uma ou mais construtoras em áreas específicas, promove a formação de regiões com expressiva monofuncionalidade e homogeneidade, tanto em termos de renda quanto em termos de tipologia e uso, reforçando processos de exclusão socioespacial.

Desse modo, a expressão do PMCMV pode ser considerada, em parte, como uma continuação do processo de urbanização periférica, mas não apenas isso. Sua inserção na cidade, pelo mercado, ativa a oferta de terras inseridas em áreas urbanas consolidadas – às vezes, até mesmo em novas centralidades, como no caso de Parnamirim – e áreas em processo de expansão. Esse duplo movimento, antes de ser contraditório, se mostrou complementar no caso da RMNatal, tendo se ajustado às necessidades atuais das médias empresas de construção civil, com seus respectivos estoques de terrenos; as estratégias de implementação de projetos, por Fases e Faixas, atua de forma a diversificar essa oferta habitacional, incluindo a Faixa 1, em determinados setores urbanos com maior atividade.

A configuração do território resultante desse jogo de oferta (descolada da demanda imediata do local) é um tecido que mantém sua característica dispersa e fragmentada, mas também intercala novos projetos de grande dimensão, isto é, com grande número de unidades, que “preenchem” a escala metropolitana com a redefinição das manchas de ocupação. Questionamos, entre outros, que efeitos de médio e longo prazo tal configuração permite apontar? É negativo em sua totalidade, ou permite observar outras inovações?

Tais questões ensejam um aprofundamento futuro, não apenas sobre a configuração do território (urbano *versus* rural, cidade *versus* metrópole, etc.) mas também sobre o “fôlego” dessa forma de atuação do Programa, em sua essência oriundo de uma Política Pública. No caso em estudo, interpretar o Programa dentro de um quadro de reestruturação da Política Urbana e da governança (não apenas governo) é tão importante quanto avaliar sua inserção no território.

Ressalta-se a importância da discussão sobre a inserção dessas famílias no espaço e na reprodução do urbano como categoria essen-

cial à compreensão desse modelo. As famílias afetadas (ou beneficiadas) são, ao mesmo tempo, o público-alvo do Programa, atendendo, portanto, a um passivo social historicamente dado, como também ativos “novos consumidores”, naquilo que alguns designam “nova classe média” e outros, “novos trabalhadores precarizados”.¹⁶—Do ponto de visão da gestão pública, também há evidentes transformações; em alguns casos na RMNatal o ritmo de produção do PMCMV nos municípios foi intensificado não apenas pela oferta de terra barata e disponível, mas também pelos arranjos administrativos criados para flexibilizar a aprovação de projetos, a isenção ou diminuição de impostos, a celeridade no licenciamento. De fato, a negociação dos técnicos municipais com o empresariado, etc. em uma tentativa de demarcar uma coalização de interesses viabilizou, em alguns casos, a produção, tendo como foco direto os órgãos públicos de controle do uso do solo.

Assim, está aberto um campo de estudos, a partir desta experiência, que permite avançar ainda mais nas pesquisas da produção do espaço urbano e metropolitano, na relação com o projeto da moradia e sua qualidade habitacional, na significação disso no cotidiano das famílias e na própria expressão de um empreendedorismo urbano no coração da Política Habitacional. A análise dos dados e sua interpretação conceitual podem revelar ainda um pouco mais sobre o futuro não apenas da moradia social, mas também sobre um fragmento importante da vida social brasileira.

Referências bibliográficas

BENTES SOBRINHA, M. D. P. et ali. **Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana de Natal (RMNatal):** qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais. Relatório Final de Pesquisa. Chamada MCTI/CNPq / MCidades N° 11/2012. Natal: 2015. 133 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria n° 168 de Abril de 2013.

_____. LEI N° 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. **Política Nacional de Habitação.** Cadernos MCidades, Brasília/DF, Ministério das Cidades, 2004.

¹⁶ Para acompanhar de perto esse debate nacional ver Marcelo Neri (2012), Marcio Pochmann (2013) e Ruy Braga (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.

CARLOS, A. F. A. **A Condição Espacial.** São Paulo: Contexto, 2011.

CARNEIRO, D. D.; VALPASSOS, M. V. F. Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CLEMENTINO, M. do L.M., SOUZA, M. Â. de A. (organizadoras). **Como andam Natal e Recife.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

GONÇALVES, R. R. Aspectos da demanda por unidades habitacionais nas regiões metropolitanas – 1995/2000. IPEA, **Textos para Discussão**, n. 514, set.1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0514.pdf>. Acessado em: 10 de julho de 2010.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2006.

IBGE. **Censo Demográfico** – 2000. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: IBGE,2003.Disponível em:<http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/populacao/censo2000_populacao.pdf> Acessado em fevereiro de 2015.

IBGE. **Censo Demográfico** – 2010. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: IBGE,2003.Disponível em:< <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>> Acessado em fevereiro de 2015.

MACPHERSON, C.B. A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MEYER, J. F. P. **As políticas Habitacionais e seus desdobramentos.** Capítulo 6. In VARGAS, H. C, ARAUJO, C. P. (orgs). Arquitetura e Mercado Imobiliário. Barueri, SP. Manole, 2014.

NERI, M. **A nova classe média** – o lado brilhante da pirâmide. São Paulo: Saraiva/FGV, 2012.

POCHMANN, M. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2013.

RIBEIRO, L. C. de Q. et alii (Coord). **Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDES e AUs à Dinâmica da Metropolização.** Relatório de Pesquisa. Observatório das Metrôpoles. INCT/CNPq, CAPES e FAPERJ. Rio de Janeiro: 2012

RIOGRANDEDONORTE. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal.** Natal: FADE:FUNPEC:Governo do RN,

2008. Disponível em: <http://cchla.ufrn.br/rmnatal/relatorio/metro1.htm>

ROLNIK, R.; ROYER, L. de O. O Programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos sociais e segregação. In. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. **Anais**. São Paulo, 2014.

SHIMBO, L. Z. CERON, L. C. Produção do PMCMV na Região Central do Estado de São Paulo: um híbrido entre ocupação nas periferias e em áreas consolidadas. In. III In. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. **Anais**. São Paulo, 2014.

SILVA, A. F. C. da. **O litoral e a metrópole: dinâmica imobiliária, turismo e expansão da Região Metropolitana de Natal-RN**. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2010.

SILVA, A. F. C.; BENTES SOBRINHA, M. D. P.; CLEMENTINO, M. do L. M. Novas Tipologias Habitacionais perante a expansão do mercado imobiliário-turístico em Natal-RN. In. **Cadernos Metrôpoles**, n.16, agosto de 2006.

VARGAS, H. C. O Fator Localização Revisitado. Capítulo 3. In VARGAS, H. C.; ARAUJO, C. P. (orgs). **Arquitetura e Mercado Imobiliário**. Barueri, SP. Manole, 2014.

CAPÍTULO 13

Estratégias de produção habitacional de interesse social através do PMCMC na Região Metropolitana de Belém e no sudeste do Pará

*José Júlio Lima, Ana Claudia Cardoso, Roberta Menezes Rodrigues,
Juliano Ximenes Ponte, Raul Ventura da Silva Neto,
Ana Carolina Campos de Melo¹
(LabCam – FAU – UFPA)*

O Programa Minha Casa Minha Vida no estado do Pará

No momento do lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009, o estado do Pará estava concluindo o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS (2009-2010), cujo objetivo era mapear o déficit habitacional de forma qualitativa e quantitativa e criar estratégias para minimizá-los. Este plano apontava imensa carência de projetos habitacionais de boa qualidade com financiamento de entidades públicas na região. O déficit habitacional ainda estava em fase de mapeamento e caracterização quando foi criada a primeira versão do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sem que houvesse uma orientação sobre possíveis estratégias para produção habitacional, o que resultou em uma falta de articulação inicial entre diagnóstico, planejamento e ação.

Também eram pouco conhecidas pelo governo federal as práticas recentes de produção imobiliária em áreas não metropolitanas, muito associadas à produção de loteamentos para o mercado por empresas de capital nacional e regional. Tais práticas motivaram processos de

¹ Colaboraram em diferentes momentos da pesquisa os seguintes pesquisadores e bolsistas: Bárbara de Carvalho, Nayara Sales Barros, Lucinda Assis, Fádua Antônio, Gilsiane Lima de Souza, Beatriz Luiza Leal Fiock dos Santos, Caroline Freitas, Marcele Carvalho Lauande, Raquel Oliveira de Moraes, Taynara do Vale Gomes, Wallace de Miranda Avelar, aos quais agradecemos o empenho e cooperação.

ampliação de perímetro urbano face às expectativas de valorização da terra e travaram disputa por terras urbanas e glebas urbanizáveis com o novo programa.

Tais fatores, somados à falta de estrutura das esferas municipais e estadual em lidarem com a nova lógica de produção do PMCMV, consolidaram a liderança da CAIXA na condução do processo de implementação do Programa. Houve forte aderência dos empreendedores aos projetos-base disponibilizados pela CAIXA, pois estes já estavam em conformidade com os custos disponíveis para a produção habitacional através do PMCMV. Este cenário reduziu a variedade formal, funcional e estrutural das propostas existentes, não só no estado do Pará, mas em praticamente todo o Brasil, especialmente no que tange a produção destinada à faixa de renda familiar mais baixa, até R\$ 1.600,00 (Faixa 1), e favoreceu a padronização de soluções pelas empresas de atuação regional e nacional.

Dos 144 municípios integrantes do estado do Pará, 99 possuem produção habitacional relacionada ao PMCMV, o que totaliza um envolvimento inédito de cerca de 70% das cidades paraenses no programa. As cidades de maior porte, tal como Ananindeua, Belém², Marituba e Marabá, possuem empreendimentos destinados às três faixas de renda envolvidas no programa, enquanto os de menor porte possuem empreendimentos destinados apenas a Faixa 1.

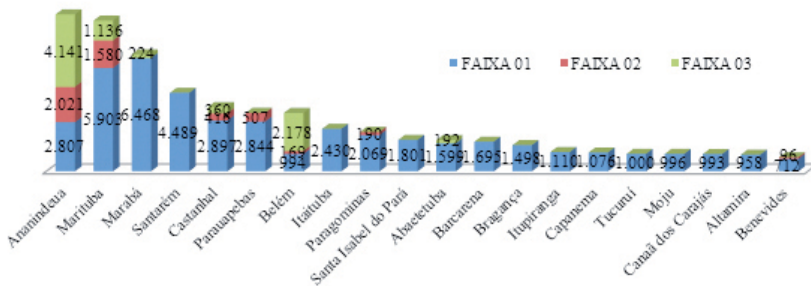
Conforme pode ser observado no gráfico 1, existem duas caracterizações distintas na produção do PMCMV no Pará: uma que tende à concentração e outra à dispersão da produção. O primeiro grupo do gráfico é composto pelas cidades de maior importância regional, composto por poucos municípios que concentram muitas unidades habitacionais e o segundo demonstra a tendência à pulverização da produção, com muitos municípios produzindo poucas unidades habitacionais.

Inseridos na tendência da concentração da produção, estão os municípios de Ananindeua, que até 2012 havia produzido 8.969 unidades habitacionais; seguido de Marituba, com 8.619 unidades, ambos fazem parte da RMB; Marabá com 6.692 unidades habitacionais; e Santarém com 4.484 unidades, duas capitais regionais do Pará. Destacam-se as mesorregiões Sudeste – representada pelas cidades de Marabá, Parauapebas e Paragominas, que juntas somam quase 80% da produção de toda região e que correspondem a áreas de forte dinamismo econômico devido à

² Foram aprovados empreendimentos para a Faixa 1 em Belém apenas a partir de 2013.

mineração e agropecuária – e a Região Metropolitana de Belém³ (RMB) – composta pelas cidades de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal, onde a somatória das unidades habitacionais produzidas ultrapassa 70% do total da produção do PMCMV em todo Estado do Pará.

Gráfico 1: Número de Unidades Habitacionais produzida por faixa de renda nos 20 municípios mais representativos até Dezembro de 2012.



Fonte: Ministério das Cidades (2012).

No segundo grupo, composto por uma transição entre os municípios que mais produzem no PMCMV e as de pequena produção, estão cidades de médio porte cuja economia é reflexo de demandas por produtos provenientes do setor primário da economia. Dentre estas, destacam-se Cametá, Benevides, Altamira⁴ e São João de Pirabas que produziram entre 800 e 400 unidades habitacionais cada uma. Nos municípios de menor porte a produção de unidades segue em uma reta que tende à estabilidade.

O gráfico 01 também destaca o predomínio de unidades habitacionais destinadas à Faixa 1, cuja produção está presente em todas as 20 cidades. Esta é predominante se considerarmos os cenários individuais de cada cidade, com exceção de Belém e Ananindeua. Este aspecto indica que a produção do PMCMV, especialmente em cidades de médio porte ainda está muito atrelada ao poder público, na medida em que os

³ A Região Metropolitana de Belém, criada pela Lei Complementar Federal n.º 14, de 1973, era composta até 1995 pelos municípios de Belém e Ananindeua; a partir daquele ano, os limites da RM foram redefinidos e passaram a incorporar Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará, com a inclusão recente de Santa Isabel do Pará (2010) e Castanhal (2011).

⁴ Vale ressaltar que essa informação é anterior aos impactos causados pela obra da usina de Belo Monte em Altamira.

poderes estadual e municipal mediam a oferta de terras ou as disponibilizam para essa produção. Em cidades de maior porte, como é o caso de Ananindeua, a utilização de estoque de terras do poder público para construção através do PMCMV foi fundamental (LIMA et al, 20013).

Para o mesmo grupo de municípios, a produção para as Faixas de renda 2 e 3 é caracterizada por uma concentração nos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, todos integrantes da RMB, havendo uma relação entre o preço da terra e a localização dos empreendimentos.

A presente pesquisa delimitou como objetos de investigação os casos dos municípios localizados nas duas regiões que apresentaram uma produção habitacional relevante no estado, o Sudeste do Pará e a Região Metropolitana de Belém, buscando produzir um panorama crítico sobre o Programa e, mais especificamente, analisar a qualidade da inserção urbana e dos projetos urbanísticos de empreendimentos selecionados e identificar possíveis impactos de diferentes ordens no espaço urbano e para as famílias beneficiadas. No Sudeste do Pará, devido à extensão territorial e à distância geográfica da RMB, fez-se necessário agrupar os municípios a partir do principal polo da região, que é a cidade de Marabá, ficando a pesquisa concentrada nos municípios de Marabá e Parauapebas, também pela relevância do número de unidades produzidas através do Programa em cada município. Em relação à RMB, a pesquisa incluiu todos os municípios que a compõe, sendo definidos posteriormente empreendimentos habitacionais como estudos de caso.

Caracterização geral do PMCMV na Região Metropolitana de Belém e em municípios do Sudeste do Pará

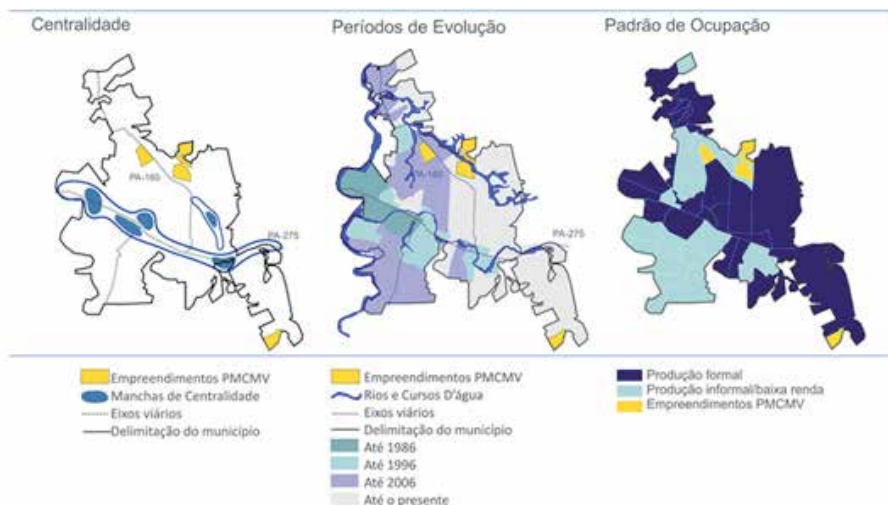
Região Metropolitana de Belém

A Região Metropolitana de Belém (RMB) concentrava até 2012 70% do total da produção de unidades habitacionais do PMCMV em todo Estado do Pará. Uma produção concentrada na conurbação entre Belém, Ananindeua e Marituba, graças à relação de dependência desses últimos municípios com a capital do estado, que é um fator determinante do ponto de vista da estruturação do fenômeno metropolitano. A interligação entre os municípios se dá predominantemente através da Rodovia BR-316, que se inicia no município de Ananindeua e atravessa os demais municípios. Economicamente, o setor terciário da RMB

lidera a composição do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, apresentando forte presença do comércio de pequeno e médio porte e serviços de baixa qualificação. A redefinição dos limites metropolitanos sem articulação adequada de políticas públicas e administração em escala metropolitana contribui para que os municípios da RMB manifestem grande desigualdade quanto ao acesso a equipamentos de uso coletivo e serviços (PINHEIRO et al, 2013).

Há uma centralidade forte no município-sede, para o qual convergem a mobilização de capital, os empregos e os investimentos em infraestrutura, intensificando a relação de dependência entre os demais municípios e o município polo. Apesar da recente queda dos índices de precariedade no acesso à infraestrutura, uma tendência que se consolida na RMB é o reinvestimento em manutenção e ampliação de infraestrutura em áreas já cobertas, reforçando a escassez relativa de infraestrutura e mantendo a valorização do solo urbano de modo diferenciado entre áreas que se reforçam como centrais e outras que se mantêm periféricas. Grande parte da mancha urbana da RMB é, portanto, marcada por não apresentar condições básicas de habitabilidade, reforçando a condição de pobreza e de segregação sócio-espacial além do não equacionamento do déficit habitacional (PINHEIRO et al, 2014; PONTE et al, 2014).

Figura 1: Municípios da Região Metropolitana de Belém, Setores Censitários urbanos e rurais.



Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: Wallace Avelar, LABCAM, FAU-UFPA, 2012.

Os dados oficiais referentes ao número de domicílios, déficit habitacional e provisão de moradias viabilizadas através do PMCMV na RMB apresentados, respectivamente, pelo censo do IBGE (2010), Diagnóstico do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS/PA (PARÁ, 2009) e Ministério das Cidades (2012), evidenciam algumas contradições no processo de contratação dos empreendimentos inseridos no PMCMV. O município de Belém, por exemplo, apresenta o maior número de domicílios particulares permanentes (cerca de 369.177 domicílios), bem como concentra cerca de 63% do déficit habitacional total calculado para a RMB. No entanto, até dezembro de 2012, não possuía nenhum empreendimento contratado para a Faixa 1, produção habitacional voltada à população de mais baixa renda e, portanto, voltada a solucionar o principal passivo do déficit habitacional.

Por outro lado, Marituba, município com número de domicílios inferior a 30 mil e cujo déficit habitacional correspondia a 5% do total calculado para a RMB, contratou não só unidades habitacionais suficientes para liquidar o déficit habitacional atual, bem como está produzindo um superávit de 974 moradias para a Faixa 1, além de 2.716 unidades destinadas a atender o “segmento econômico” (Faixas 2 e 3). Em contrapartida, o município de Ananindeua, que apresenta a maior produção habitacional do PMCMV (cerca de 8.969 unidades até 2012) e concentrava 21% do déficit total calculado para RMB, tem produção que alcança apenas 13% do déficit, que corresponde ao total de 21.607 moradias. Considerando os demais municípios da RMB, Castanhal é o que possuía maior déficit absoluto, equivalente a 6.525 unidades, e o número de unidades em construção para a Faixa compreendeu 44% do déficit. Santa Bárbara do Pará e Benevides, além de serem os municípios com menor déficit habitacional absoluto, 666 e 2.029 unidades, respectivamente, conseguiram atingir mais de 30% desse déficit com a produção destinada a Faixa 1. Por último, o município de Santa Isabel do Pará, com 11.640 domicílios e cuja carência de moradias é de 2.295 unidades, alcança 71% deste montante através da produção para a população de baixa viabilizada através do PMCMV.

Essas discrepâncias indicam a necessidade premente de uma abordagem metropolitana para o problema habitacional, uma vez que a solução do passivo de um município está sendo empurrada para os demais sem que haja a devida contrapartida na oferta de serviços, ou que sejam respeitados os modos de vida diversos que coexistem nesse território metropolitano.

Tabela 1: Número de Déficit Habitacional total por município da Região Metropolitana de Belém, Pará - 2000 e 2010.

RMB	Nº de dom. particulares permanentes	Déficit Habitacional total 2010	Nº de U.H Faixa 1	Nº de U.H Faixa 2	Nº de U.H Faixa 3	Nº de U.H. Faixa 1,2 e 3
Ananindeua	125.922	22.233	2.807	2.021	4.141	8.969
Belém	369.177	72.401	-	169	2.178	3.341
Benevides	13.694	2.408	712	96	-	808
Castanhal	40.691	8.161	2.897	416	360	3.673
Marituba	27.413	4.915	5.807	1.580	1.136	8.523
Santa Bárbara do Pará	1.389	892	221	-	-	221
St. Isabel do Pará	11.640	3.126	1.638	-	-	1.638
Total	589.926	114.136	15.076	4.282	7.815	27.173

Fonte: CEF (2013); MCIDADES (2012); IBGE (2010); Fundação João Pinheiro (FJP), 2014.

O significativo número de empreendimentos habitacionais inseridos na Faixa 1 nos municípios de Ananindeua (7 empreendimentos), Castanhal (7 empreendimentos) Marituba (6 empreendimentos) e Santa Isabel do Pará (4 empreendimentos) foi em grande parte facilitado pela articulação entre as empresas privadas e a COHAB-PA durante a primeira fase do programa. A Companhia é responsável por disponibilizar terra a preços abaixo do mercado, terrenos provenientes do seu estoque de terras (LIMA et al., 2013). Benevides e Santa Bárbara do Pará, municípios mais afastados da conurbação Ananindeua-Belém-Marituba, apresentam ainda incipiente número de projetos contratados, sendo empreendimentos de menor porte em comparação como os empreendimentos contratados nos demais municípios em estudo.

Em relação ao perfil das empresas atuantes no programa na RMB, a partir do PMCMV, notam-se mudanças na estrutura e na atuação de grupos que já atuavam no circuito imobiliário, particularmente a sistemática alteração que incorporadoras de abrangência nacional como Gafisa, VIVER e PDG promovem, direcionando ou adequando sua produção quase que exclusivamente dentro das diretrizes determinadas pelo programa. O caso mais emblemático é o da incorporadora VIVER, antiga INPAR, que com a reestruturação sofrida no pós crise de 2008 pelo fundo de investimento Paladin Prime Residencial, concentrou-se em empreendimentos enquadrados no segmento econômico e dentro dos parâmetros do PMCMV (Faixas 2 e 3). Ocorreu

uma suspensão de novos lançamentos de alto padrão na RMB, com a posterior adequação de empreendimentos que já estavam em andamento aos parâmetros do PMCMV e o direcionamento exclusivo da produção para empreendimentos incluídos na Faixa 3 do programa.

Em se tratando das empresas do circuito imobiliário local, percebe-se impactos diferenciados a depender do porte e da atuação prévia dessas empresas. Levanta-se como hipótese que os impactos e as alterações na estrutura dessas empresas foram motivados por diferenças do fluxo de documentação entre CAIXA-Poder Público-Empresa no PMCMV e em programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Verificou-se durante a pesquisa que particularmente o PMCMV gerou a necessidade de fortalecimento de alguns setores internos das empresas, que aumentaram a autonomia e a responsabilidade destas na produção imobiliária. Em grande medida, os setores que se fortalecem são aqueles relacionados à organização de métodos de produção e à diminuição de custos operacionais e de canteiro. As empresas travaram uma batalha interna para reduzir seus custos de produção, o que era justificado pelas dificuldades e critérios mais rígidos para a realização de reprogramações e realinhamento de preços das planilhas iniciais.

A ausência do fiscal de obras designado pela CAIXA pode ser associada a algumas das mudanças na estrutura das empresas locais, em que pese a necessidade de incorporar à estrutura da empresa funções de controle interno, de qualidade de obras e mesmo de sustentação do cronograma de obras, que era um papel exercido anteriormente, de forma indireta, pelo fiscal. Com isso, verificou-se um crescimento do papel das empresas (e da lógica empresarial) sobre a produção de unidades do PMCMV, o que lhes deu um papel de protagonistas no cenário de produção habitacional no programa na RMB.

Como regra geral, a pesquisa apontou que o perfil das empresas locais que se dedicam ao PMCMV divide-se em três grandes grupos: i) empreiteiras, ou aquelas que normalmente atuam na execução de infraestrutura; ii) construtoras, habituadas a construir habitação de interesse social para o setor público normalmente através de obras financiadas pelo FNHIS e PAR; e iii) incorporadoras, tradicionalmente habituadas à produção imobiliária privada de médio e alto padrão e que a partir do PMCMV diversificam suas atividades.

Nas empresas do primeiro grupo, os impactos mais notáveis estão relacionados à necessidade de especializar o quadro de funcio-

nários para a produção habitacional. São empresas que contam com poucos arquitetos em seu quadro fixo e com poucos operacionais em tarefas mais especializadas, tais como carpintaria e acabamento fino de obras. Outra necessidade importante está na captação de fornecedores de material e ainda em lidar com pequenas unidades autônomas, que juntas somam um único empreendimento de grande escala, o que justifica a demanda por profissionais especializados em gerenciamento e qualidade de obra. Anteriormente o número de técnicos envolvidos neste setor era pequeno justificado pelo aproveitamento destas estruturas de prefeituras e concessionárias, uma vez que estas disponibilizavam fiscais e equipe técnica a fim de auxiliar na boa exequibilidade da proposta.

As construtoras provenientes do setor de habitação e edificações públicas são empresas de médio porte, com menor capital de giro quando comparadas às empreiteiras, e menos acostumadas com o porte dos empreendimentos possíveis no PMCMV. São empresas que possuem uma divisão menos clara entre os profissionais de escritório e o conselho deliberativo, apresentando ambiguidades entre os dois grupos. Elas têm em comum com as empresas de infraestrutura a necessidade de fortalecimento do setor de projeto, gerenciamento e qualidade, uma vez que estas últimas executavam projetos executivos propostos pelo poder público e possuíam fiscais que auxiliavam nos demais setores.

As empresas que usualmente executavam obras de finalidade habitacional para o setor público - dentre as quais merece destaque as financiadas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e as inseridas no Programa de Arrendamento Residencial (PAR) - lidavam com um orçamento mais reduzido para produção habitacional em padrões tipológicos similares aos que PMCMV se propõe executar, ainda que os programas possuam uma escala menor de produção.

Estas empresas possuem a vantagem de possuírem uma lógica de organização e controle sobre os materiais de construção, canteiro, além do conhecimento de fornecedores de insumos voltados para construção habitacional. Porém, sua estrutura interna de médio porte não permite a execução de empreendimentos com grande número de unidades habitacionais, acarretando em dificuldades em lidar com a escala dos grandes empreendimentos.

No caso das incorporadoras locais, habituadas com a produção

habitacional voltada para médio e alto padrão, onde já havia alguma rotina de qualidade e gerenciamento de seus empreendimentos, percebe-se que a diversificação para o segmento econômico é bastante restrita e não passa a representar uma importante frente de acumulação para esses grupos na RMB. Esse é o caso da construtora e incorporadora Acrópole, empresa tradicional do circuito imobiliário local, atuante desde meados dos anos 1980 em obras residenciais de alto e médio padrão, e que a partir do PMCMV lançou dois empreendimentos totalizando 484 unidades habitacionais, dos quais 64 foram enquadradas na faixa 3 e 420 enquadradas na faixa 1 do programa. A diversificação é bastante restrita e nem chegou a ocorrer a formação de um novo braço da empresa dedicado exclusivamente ao segmento econômico, como é regra nas incorporadoras de capital aberto. Isso ocorreu na Cyrela com a Living incorporadora e na Gafisa com a Tenda, e mesmo com a Leal Moreira, importante incorporadora local, que durante seu período de associação com a PDG criou a Elo Incorporadora para produzir empreendimentos do PMCMV.

Tabela 2: Número de unidades habitacionais produzidas por empresas provenientes de outros Estados na RMB, Marabá e Parauapebas através do PMCMV até 2012.

NOME (EMPRESA DE OUTROS ESTADOS)	Nº UH's
HF ENGENHARIA E EMPREENDIMENTO LTDA	6.150
PDG	2.120
DIRECIONAL ENGENHARIA	2.000
VIVER	1176
CCM	968
TOTAL	12.414

Fonte: Ministério das Cidades (2012).

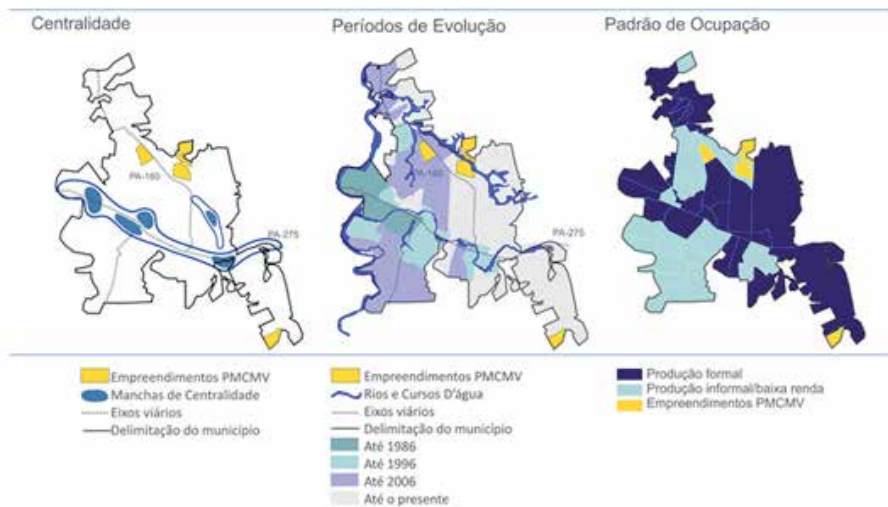
Os municípios de Marabá e Parauapebas

Marabá e Parauapebas foram amplamente impactadas pelas ações do Governo Federal durante o regime militar. A primeira cidade foi identificada nos planos regionais como estratégica para o desenvolvimento de um polo multimodal, enquanto a segunda surgiu após a implantação do Projeto Grande Carajás (PCG), voltado à exploração de minério de ferro pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Além disso, ambas receberam novos núcleos planejados, projetados com inspiração na concepção do urbanismo modernista, o núcleo de

Nova Marabá e a *company town* de Carajás, respectivamente. Apesar dos paralelos, as cidades apresentam trajetórias distintas, em função do contraste dos processos históricos subjacentes à formação de cada uma. Marabá é uma cidade secular (pré-1960) com características de ocupação ribeirinha do território; Parauapebas, uma cidade formada espontaneamente nas margens de uma rodovia com a chegada dos grandes projetos federais (pós-1960). São padrões que explicam a diferenciação de escala e importância política entre as cidades, com portes, condições de infraestrutura urbana, perfis populacionais e identidades culturais, bastante contrastantes (CARDOSO, LIMA, 2009).

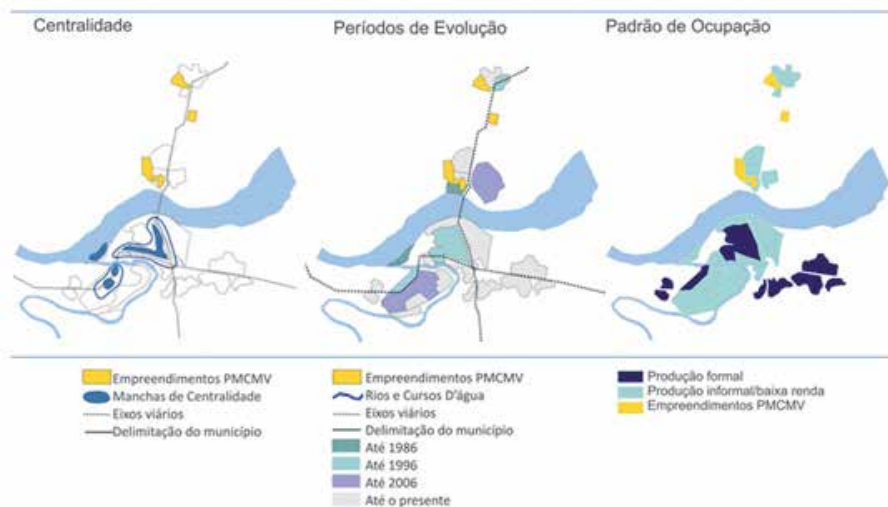
O fato de Marabá ser uma cidade tradicional, que se firmou inicialmente como entreposto comercial e se beneficiou de diversos ciclos econômicos (do caucho, da castanha, do garimpo, etc.) até a introdução dos grandes projetos federais, a distingue bastante de Parauapebas. Marabá não depende da indústria mineral, diversificando as atividades produtivas entre os setores de comércio, exploração de madeira e pecuária. Além disso, devido à presença de grupos tradicionais (pescadores, agricultores, biscates), é frequente a prática de atividades informais pela população pobre, o que diminui a declaração de desemprego. Essa situação é mais relevante em Parauapebas, em função da racionalidade urbano-industrial, com pouca aderência a práticas tradicionais associadas à informalidade (INPE, 2012). Hoje, Marabá vivencia a expectativa do derrocamento do Pedral do Lourenço, intervenção fundamental para recuperação na navegabilidade do Rio Tocantins, bloqueada na década de 1980, após a construção da Usina Hidrelétrica (UHE) de Tucuruí. Com a implantação da hidrovia Araguaia Tocantins, Marabá consolidaria o perfil multimodal, permitindo o escoamento da produção agropecuária e favorecendo a circulação de produtos e insumos no mercado nacional e internacional. Resta saber qual será o impacto da implantação do empreendimento sobre recursos naturais e sobre o aumento de práticas predatórias na região. As figuras 2 e 3 apresentam um paralelo entre a estruturação espacial dessas duas cidades.

Figura 2: Esquemas analíticos de centralidade, períodos de evolução e padrão de ocupação, município de Parauapebas.



Elaboração: Taynara Gomes, 2014.

Figura 3: Esquemas analíticos de centralidade, períodos de evolução e padrão de ocupação, município de Marabá.



Elaboração: Taynara Gomes, 2014.

Em 2010, após o anúncio dos projetos ALPA (Vale) e ALINE (SinoBrás⁵), houve uma grande movimentação no setor imobiliário de Marabá, em função da expectativa de atração de investimentos e do afluxo de mão-de-obra para cidade. Ocasão em que se iniciou um novo ciclo de expansão urbana, viabilizado pela articulação de atores públicos e privados, determinados a fazer a máquina da cidade crescer⁶. Dessa forma, foram viabilizadas obras de infraestrutura viária, intervenções de saneamento e urbanização através de investimentos federais (CARDOSO e NEGRÃO, 2013). O lançamento do PMCMV em Marabá, também funcionou como elemento propulsor da expansão urbana, “criando” um novo núcleo destinado à população de baixa renda, localizado entre os distritos de São Félix e Morada Nova, até então áreas periurbanas do município.

Em ambas as cidades, dinâmicas econômicas, populacionais e urbanas têm produzido demandas por moradia e por cidade e a implementação de programas federais com recursos não onerosos é fato muito esperado para reverter o quadro de precariedade habitacional e urbana nas cidades paraenses. Os dados elaborados pela Fundação João Pinheiro (2013) sobre déficit habitacional reafirmam as diferenças entre os perfis das cidades de Marabá e Parauapebas e permitem a visualização de uma maior proximidade entre as características de Marabá e outras cidades amazônicas, enquanto Parauapebas apresenta realidade diversa. Observa-se em geral a tendência à diminuição do déficit habitacional (Marabá -3,29%; Pará -14,26%; Norte -8,3%; Brasil -1,6%), apesar da região ainda registrar taxas de déficit elevadas, superiores a 20% dos domicílios. Em contraposição, Parauapebas, além de apresentar taxas crescentes do déficit habitacional total (+3,0%), apresenta atualmente o maior percentual registrado (24,57%), se comparado à cidade de Marabá e às escalas estadual, regional e nacional. Contudo vale ressaltar, que embora a taxa de crescimento de domicílios vagos tenha aumentado de modo geral no país, a cidade de Parauapebas novamente se destaca, por uma taxa de crescimento de domicílios vagos de 13,04%; taxa que em Marabá é de 6,23%,

⁵ A primeira sigla se refere ao projeto siderúrgico Aços Laminados do Pará (ALPA), da Vale S.A., e a segunda à parceria entre o Grupo SinoBrás e a Vale S.A., para implantação da primeira laminadora de aço integrada Norte e Nordeste do Brasil.

⁶ O termo “cidade como máquina do crescimento” foi cunhado pelos sociólogos H. Molotch e J. Logan (1987) para demonstrar como as mudanças no espaço urbano capitalista podem representar articulações complexas entre os diversos grupos locais. Ver Logan e Molotch (1987); Fix (2011); Ventura Neto (2012); Cardoso e Negrão (2013).

Tabela 3: Déficit Habitacional Total absoluto e relativo segundo a situação de domicílio e número de domicílios vagos, 2000 e 2010.

Escala territorial	Déficit habitacional total 2000	Déficit habitacional total 2010	% déficit habitacional total 2000	% déficit habitacional total 2010	Taxa de crescimento de domicílios vagos
Parauapebas	3.545	10.495	21,57	24,57	13,04
Marabá	9.691	13.466	25,56	22,27	6,23
Sudeste paraense	-	94.221	-	22,11	-
Pará	474.743	410.799	36,28	22,02	4,28
Região Norte	812.605	823.442	28,93	20,63	2,61
Brasil	5.890.139	6.940.691	13,15	12,09	0,04

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2013.

O padrão diferenciado de provisão de infraestrutura e carência habitacional observado em Parauapebas está relacionado à dinâmica econômica excepcional do município, que apresenta grau de precariedade urbana menor do que as outras cidades da região, assemelhando-se a dinâmica da metrópole. Enquanto a demanda por provisão de infraestrutura e moradia no município está fortemente associada à condição de economia de fronteira e a dinâmica de cidade mineiradora criada após a inserção do Programa Grande Carajás (PGC) (MONTE-MÓR, 1994; PARAUAPEBAS, 2012).

Os dados analisados evidenciam a discrepância dos padrões de urbanização encontrados na Amazônia, com expressiva diferenciação entre as cidades formadas antes das políticas federais (Marabá) e aquelas herdeiras das ações de planejamento regional (Parauapebas) e as capitais estaduais (RMB).

A lógica da produção habitacional através do PMCMV nas cidades de Marabá e Parauapebas apresenta um movimento distinto da identificada na RMB. Nessas cidades pode-se dizer que o Programa intensificou a atração de novos agentes para o segmento imobiliário, seguindo a tendência observada desde de 2007 de chegada de incorporadoras e construtoras externas atraídas pelo dinamismo econômico dessas cidades ligado aos setores de mineração e agropecuária. No contexto atual, destaca-se a entrada de dois novos grupos empresariais em 2010: HF Engenharia e CCM Construtora. Ambas são incorporadoras de abrangência regional que se dedicaram à Faixa 1 do programa e que, por necessitarem de grandes glebas de terra, fizeram coalizões com grandes proprietários fundiários dessas cidades.

A facilidade com que grandes estoques de terras puderam ser constituídos e com que regras e legislações municipais foram alteradas (ex.: lei de perímetro urbano, zoneamento) são indicativos da potência adquirida pelo segmento imobiliário (BANDEIRA, 2014), especialmente após o PMCMV. O Programa passou a movimentar um volume de recursos expressivos, acompanhando os acordos firmados nas últimas décadas entre setor produtivo e setor público.

Em Marabá tudo isso resultou na operação do programa PMCMV nos núcleos urbanos mais afastados (São Félix e Morada Nova), constituídos em áreas onde foi mais fácil a negociação das grandes áreas de terra, atendendo à expectativa de acesso à terra mais barata, mas também de fortalecimento político desses núcleos históricos por meio do aumento de população, vistos até então como semi-rurais. Os dados de campo indicam o grande percentual de trabalhadores desempregados no empreendimento localizado no núcleo de São Félix, oriundos de outros núcleos da cidade, onde moravam em áreas de produção informal, mas próximas de postos de trabalho. Observou-se que o acesso à casa própria, mesmo que subsidiada, representou uma mudança nas condições de acesso à renda e aos equipamentos e serviços urbanos para os beneficiários, e uma oportunidade de reorganização da estrutura imobiliária na cidade, com liberação de áreas bem localizadas para novos grupos sociais. Em Marabá a produção de habitação de interesse social ocupa um extremo de um processo que conta com a produção de condomínios fechados e loteamentos de luxo no outro extremo.

Em Parauapebas, a produção habitacional de interesse social tem áreas de implantação cada vez mais restritas, face à disputa por solo com as empresas produtoras dos loteamentos de melhor padrão. A produção de loteamentos imobiliza terra, que não necessariamente é revertida em produção de habitação na medida em que tais lotes são vistos como investimento. Atualmente metade da extensão de Parauapebas é constituída por loteamentos com baixíssima taxa de ocupação cujo propósito maior é o de servir como frente de investimento para grupos empresariais da região.

A HF Engenharia é a empresa que se destaca na produção de unidades habitacionais do PMCMV nas cidades de Marabá e Parauapebas. Com sede no município goiano de Rio Verde, a construtora tem se dedicado à produção de unidades do PMCMV somente nos estados de Goiás e Pará, sem entretanto atuar nas suas respectivas capitais.

Em Marabá e Parauapebas, a empresa era responsável por empreendimentos, entre os anos de 2012 a 2013, cujo valor de operação ultrapassava os R\$ 400 milhões, totalizando 8.851 unidades habitacionais entre as Faixas 1 e 2 do Programa. Em termos percentuais isso representa quase 90% (88,13%) do total de unidades habitacionais previstas para os dois municípios através do PMCMV, o que no agregado do estado chega a representar cerca de 12% do total de unidades habitacionais, alcançando a empresa à que mais produz unidades habitacionais do PMCMV atualmente no Pará.

Inserção urbana e segregação socioespacial

A inserção urbana dos empreendimentos na RMB

A inserção de empreendimentos da Faixa I do PMCMV nos municípios da RMB se dá em localizações periféricas, num processo de acentuada transformação da terra rural ou periurbana em urbana com tendência à desarticulação do tecido. A instalação dos empreendimentos ocorre em locais com infraestrutura insuficiente, carência que se torna ainda mais aguda na medida em que não há perspectiva de melhora, num futuro próximo, das condições de acessibilidade às centralidades existentes nos espaços urbanos dos municípios da RMB.

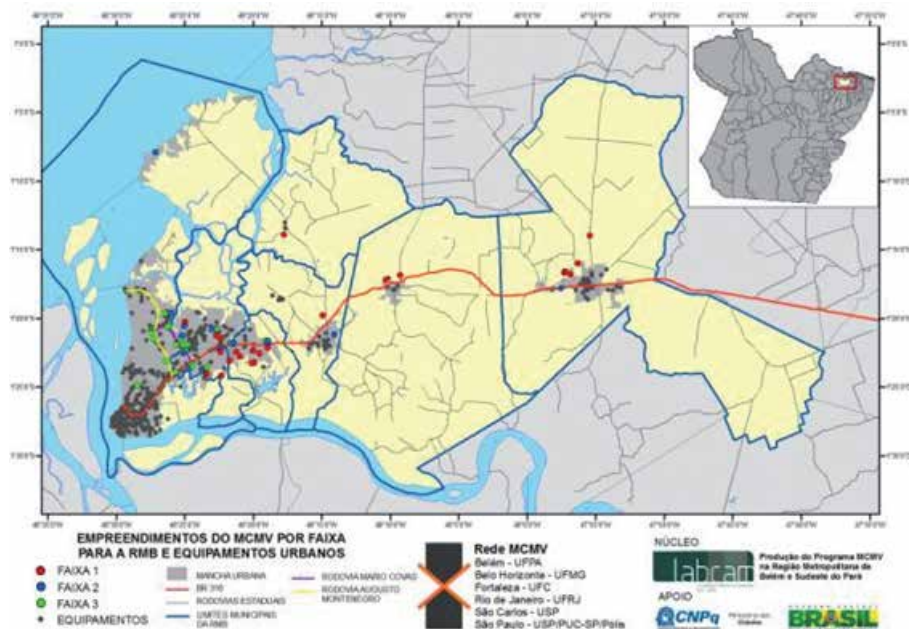
Sob a ótica da Região Metropolitana, os empreendimentos são localizados fora dos limites da área de influência de serviços. Como se trata de transformação da terra rural em urbana, os empreendimentos do PMCMV participam deste processo de diferentes modos, em função da sua localização e da estrutura urbana de cada município. Há situações em que a dinâmica se aproxima mais da ruralidade, onde ocorre forte impacto dos empreendimentos construídos para outros segmentos populacionais, como vem ocorrendo na expansão da malha urbana dos municípios de Ananindeua e Marituba.

No caso de Ananindeua, a inserção de empreendimentos pelo PMCMV dá continuidade a um processo que vem ocorrendo desde a década de 1980. Com a inviabilização de terrenos em Belém, os programas de habitação de interesse social sob a responsabilidade da COHAB, ao longo da década de 1980 e 1990, utilizaram terrenos localizados naquele município. O resultado são conjuntos habitacionais e loteamentos com infraestrutura de pavimentação e abastecimento de água e energia inseridos em entornos sem os demais serviços,

tais como atendimento de transporte ou equipamentos urbanos. Hoje, vinte ou trinta anos depois, há uma modificação no padrão de ocupação desses conjuntos: uma “primeira periferia”, localizada principalmente na porção Norte do município, é caracterizada por condomínios fechados com tipologias térreas ou multifamiliares, que, embora estejam inseridos na malha, não tem articulação com o entorno. Na porção Sul, aonde a maior parte dos empreendimentos do PMCMV vem sendo construída, repete-se o que ocorreu no Norte, porém com alguns complicadores em função da existência de áreas de interesse a preservação ambiental, por causa da proximidade dos mananciais de abastecimento de água em território contíguo a Belém (FREITAS, 2015).

Processo semelhante ocorre em Marituba: novos bairros vão surgindo de acordo com a disponibilidade de transporte por meio do eixo viário da BR 316 e Alça Viária (PA-150), que corta o município e desponta como novo eixo de expansão urbana (LIMA et al, 2005).

Figura 4: Localização dos empreendimentos do PMCMV e a localização de equipamentos nos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, 2012.



Fonte: MCidades, 2012. Elaboração: LABCAM FAU-UFPA, 2013

Em Marituba os empreendimentos do programa vêm sendo instalados nas imediações territórios com usos que demandam grandes lotes e que se dispõem ao longo dos eixos viários, tais como cemitérios particulares e galpões industriais, produzindo uma malha urbana bastante fragmentada, por vezes gerando degradação ambiental e desqualificando áreas para uso residencial. Até dezembro de 2012, existia no município um total de sete empreendimentos, que contabilizam 5.903 unidades habitacionais, todas destinadas a famílias da Faixa 1 do PMCMV. A maior parte deles foi viabilizada pela modalidade FAR e um empreendimento dentre os sete (com o menor número de unidades habitacionais) foi viabilizado pela modalidade Entidades.

Outro aspecto a ser observado quanto à inserção dos empreendimentos em Marituba diz respeito ao acesso precário às redes de abastecimento de água e coleta de esgoto. A maior parte do município não possui conexão com este tipo de infraestrutura. Os empreendimentos se encontram em uma área onde até 25% dos domicílios estão conectados com a rede urbana de abastecimento de água. Apenas um dos empreendimentos é localizado em uma das áreas com cobertura está na faixa dos 75,1% à 100% de acesso. Em relação à rede de esgoto, seis dos sete empreendimentos se encontram em áreas onde apenas até 2% dos domicílios estão conectados com a rede de esgoto. E um empreendimento encontra-se em uma área onde 25% a 100% de domicílios estão conectados à rede de esgoto da cidade.

O município de Castanhal teve padrão de inserção observado isoladamente, por apresentar uma dinâmica particular devido à sua recente incorporação à RMB (dezembro de 2011). Trata-se de um dos principais polos de desenvolvimento do Estado do Pará, dada a sua atuação como entreposto comercial de Belém, a 68 Km da capital, e à condição de quinto mais populoso dentre os 144 municípios do Pará. Em 2010, possuía uma população de 173.149 habitantes, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE. Castanhal teve sua ocupação orientada pelos eixos viários existentes, o que manteve as áreas consideradas periféricas, de ocupação desordenada, historicamente localizadas no quadrante Sul do município, próximas à área de implantação de grandes indústrias, que funcionaram como foco de atração aos migrantes, que passaram a se estabelecer e adensar a região.

Até 2013, Castanhal apresentava um total de 14 empreendimentos contratados pelo PMCMV, sete voltados ao atendimento da Faixa 1. A inserção dos empreendimentos no município permite inferir que

o modelo adotado pelo Programa revela a predileção por grandes conjuntos habitacionais, em áreas que transpõem o perímetro estabelecido pela mancha urbana já consolidada. Esse modelo força a um espraiamento da malha urbana, viabilizado pela transformação de terra rural em urbana e desencadeia um processo de alto custo para o poder público, uma vez que redes de infraestrutura (sistema viário, água, saneamento, energia, etc.), transportes e serviços (escola, cultura, lazer, etc.) terão que ser estendidas para contemplar as novas áreas.

Tabela 4: Empreendimentos do PMCMV - Faixa 1, nos municípios da Região Metropolitana de Belém, Março, 2013.

Região Metropolitana de Belém	Projetos contratados		Projetos concluídos	
	Nº de empreendimentos	Nº de Unidades Habitacionais	Nº de empreendimentos	Nº de Unidades Habitacionais
Ananindeua	5	2.163	2	644
Belém	1	550	-	-
Benevides	-	-	2	712
Castanhal	3	1.080	4	1.817
Marituba	3	5.005	3	802
Santa Bárbara do Pará	1	-	1	221
Santa Isabel do Pará	3	1.414	1	224
Total	16	10.656	13	4.420

Fonte: Caixa Econômica Federal, GIDUR Belém, 2013 e Ministério das Cidades, 2013. Elaboração: LABCAM, 2013.

Para os propósitos desta pesquisa, foram escolhidos dois empreendimentos como estudos de casos na RMB: o Residencial Jardim Campo Grande, em Ananindeua, e o Jardim dos Ipês em Castanhal. O Residencial Jardim Campo Grande, localizado na porção Norte do município em lote completamente integrado a malha urbana, foi o primeiro viabilizado inteiramente pelo PMCMV em Ananindeua. Está ao lado do Residencial Paulo Fonteles II, entregue anteriormente e que foi concebido e enquadrado inicialmente de acordo com as regras do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). O Residencial Jardim Campo Grande possui 21 blocos, em tipologia vertical (sem elevador) com térreo mais quatro andares. Em cada pavimento há 4 unidades habitacionais com sala, cozinha, banheiro e 2 quartos, num total de 420 apartamentos. Dentre as unidades do pavimento térreo, quatro

são adaptadas para cadeirantes. Constatou-se também, através de entrevistas, uma situação particular: cerca de 30% dos primeiros moradores eram reassentados provenientes da ocupação informal Carlos Marighella. Devido à forte pressão por parte dos moradores advindos do cadastro social e de diversas acusações não comprovadas de roubo e envolvimento com o tráfico de drogas, os moradores da comunidade foram gradativamente expulsos e hoje são poucos os remanescentes desse grupo. Segundo uma das moradoras entrevistadas, aqueles que permaneceram tiveram que se “enquadrar ao padrão do condomínio, arranjar um emprego, uma ocupação”.

O outro empreendimento, o Jardim dos Ipês, está situado em área de expansão da sede do município de Castanhal, no Bairro Fonte Boa, a aproximadamente 3,7 Km do centro da cidade. Segundo o Governo do Estado (PARÁ, 2013), além da produção habitacional, a COHAB também ficou responsável pela execução da infraestrutura interna, composta por sistema viário, sistema de abastecimento de água, rede de drenagem de águas pluviais, sistema de esgoto sanitário, rede de distribuição de energia elétrica, iluminação pública. O total de habitações alcança 1.412 unidades, das quais 164 são casas e 1.248 apartamentos.

Por estar situado na franja urbana no município de Castanhal, o empreendimento está em uma área residencial de baixa densidade, ainda não consolidada, com ausência de rede de drenagem e pavimentação nas vias do entorno. Até poucas décadas atrás, algumas das áreas hoje ocupadas pelos conjuntos eram usadas como pasto para gado, dada a forte vocação agrária do município (RUAS et al, 2014). Após a construção do empreendimento, observa-se a alteração no padrão de uso do solo, com o surgimento de novas construções comerciais e residenciais voltadas para o segmento de classe média. Há inclusive a expectativa de construção de um novo Shopping Center nas proximidades.

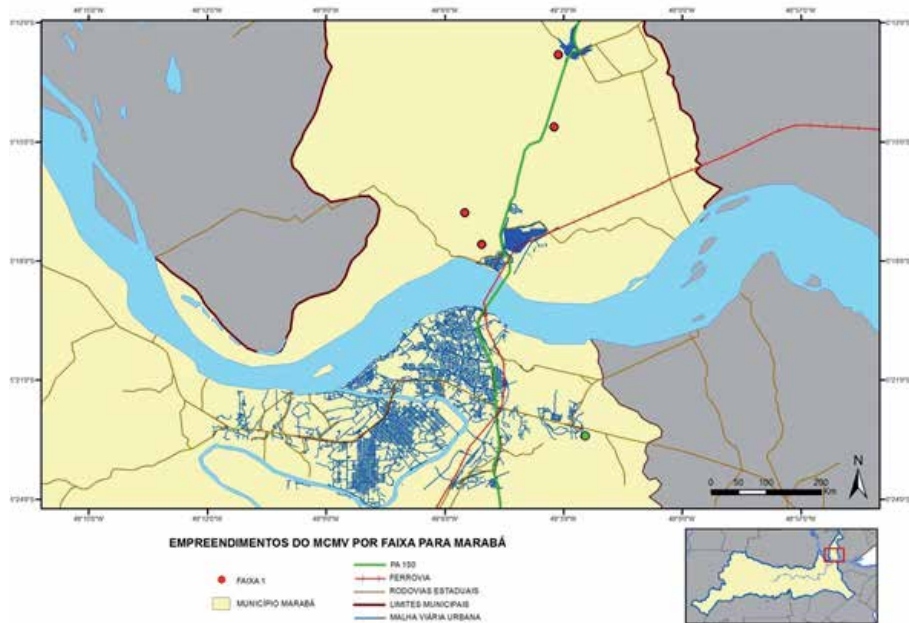
A inserção de empreendimentos em Marabá e Parauapebas

Na outra região de análise, composta pelos municípios de Marabá e Parauapebas no Sudeste do estado, o aporte de recursos federais em grande escala teve início efetivo com a contratação de empreendimentos do PMCMV em 2010. Ainda assim, foi o setor privado que conduziu o processo, em concordância com o movimento nacional de fortalecimento do mercado da construção civil e de agentes imobiliá-

rios. Segue, portanto, em uníssono a marcha do setor privado (W Torre, Buriti empreendimentos, Grupo Leolar, etc.) rumo à conquista de novas fronteiras imobiliárias no Sudeste paraense.

O ponto de contato entre as trajetórias das cidades de Marabá e Parauapebas é a propriedade da terra, elo que une os diversos atores e setores produtivos. Em Marabá, até 1970, grande parte das terras do município era de domínio do poder público, o que viabilizou as estratégias de planejamento com a implantação do núcleo Nova Marabá. Mais tarde, a articulação política entre entes do setor público e elite local transferiu progressivamente terras municipais a agentes privados, hoje proprietários de grande parte das terras da cidade. Eles atuam como loteadores formais e informais e, através da associação a outros atores (público e privado), viabilizam os grandes empreendimentos imobiliários e promovem a criação de novas centralidades em Marabá.

Figura 5: Localização dos empreendimentos PMCMV – Faixa I em Marabá, Pará.



Fonte: LABCAM, 2013, a partir de dados da CAIXA e IBGE.

No Sudeste do estado, foram pesquisados mais dois empreendimentos como estudos de caso: o Residencial Vale do Tocantins, em Marabá, e o Residencial dos Minérios, em Parauapebas. Ambos estão localizados fora dos limites dos perímetros urbanos que eram legal-

mente definidos pelos municípios e motivaram sua extensão, aprovadas por suas respectivas câmaras municipais, para enquadramento no PMCMV, Observa-se, dessa forma, que as ações do setor imobiliário têm se articulado ao setor público de modo a superar os limites impostos à expansão imobiliária, principalmente pelo contorno de “obstáculos” colocados pela legislação urbanística e ambiental. Da mesma forma, desde a formação do núcleo urbano, houve articulação entre os proprietários de terra, loteadores e a administração municipal para a promoção de ações de regularização fundiária e produção de habitação popular.

Tabela 5: Síntese dos Empreendimentos do PMCMV em Marabá e Parauapebas até dezembro de 2012

Município	Nome do Empreendimento	UH	Tipologia da UH	Construtora
Marabá	Res. Vale do Tocantins	1.090	Casas térreas	HF Engenharia e Empreendimentos Ltda.
Marabá	Res. Tiradentes	1.410	Casas térreas	HF Engenharia e Empreendimentos Ltda.
Marabá	Res. Magalhães	1.500	Casas térreas	HF Engenharia e Empreendimentos Ltda.
Parauapebas	Res. dos Minérios	1.000	Casas térreas	HF Engenharia e Empreendimentos Ltda.
TOTAL		5.000		

Fonte: IBGE, 2010; FJP/ MCidades, 2013.

A aprovação dos empreendimentos citados nas instâncias municipais de controle urbanístico e ambiental ocorreu de forma fragmentada, graças ao fracionamento dos empreendimentos em lotes de 500 unidades, o que distorceu a compreensão de impactos sociais e ambientais. Os empreendimentos são caracterizados por homogeneidade do sistema de ruas, das tipologias e do uso do solo, sem racionalidade de acesso, diversidade de usos e de espaços públicos. Nota-se ainda a replicação de um gabarito único, da modulação de tipologias e soluções espaciais, sem uma preocupação com o sítio físico ou índices pluviométricos, demonstrando prioridade dada à produção no desenvolvimento do projeto. O arranjo espacial não permite que haja um melhor uso das áreas comuns, praças e áreas destinadas aos equipamentos urbanos, que acabam por ser subutilizados, pois sua localização relativa não é compatível com o fluxo de pessoas no empreendimento.

O Residencial Vale do Tocantins localiza-se no distrito de São Felix, a 7 km do centro urbano consolidado, e na margem oposta do Rio Tocantins. O distrito se constituiu a partir de um acampamento

de garimpo, cuja atividade impulsionou a formação da vila de São Félix ainda no início do século XX, sem que até o presente houvesse estímulo para a instalação de nada além de pequenos estabelecimentos comerciais, bares, pensões e hospedarias iniciais. A estagnação gerou redução populacional e maior difusão de usos periurbanos (agricultura, pecuária, pequeno comércio). Até a última década, o distrito era formado por uma população majoritariamente pobre e migrante, que dentre as atividades de subsistência realizava a agricultura e a criação de animais, além de atividades comerciais. Nos últimos anos, esse padrão de uso sofreu transformações impulsionadas pela construção dos conjuntos do PMCMV nesta área. Antes disso, o núcleo caracterizava-se por um tecido urbano compacto, formado à margem da rodovia PA-150. À medida que se distanciava do núcleo urbano de São Félix, no sentido oeste (em direção à Nova Ipixuna/PA) os assentamentos eram substituídos por ocupações rurais (chácaras, fazendas, roças), muitas vezes utilizados apenas nos finais de semana por seus proprietários (segunda residência), cuja residência principal se situava nos distritos mais consolidados da cidade de Marabá (Pioneiro, Nova Marabá, Cidade Nova).

Com a inserção dos empreendimentos do PMCMV – primeiro, o Residencial Vale do Tocantins (1.090 unidades) e, mais recente do Residencial Magalhães (3.000 unidades), a configuração espacial do distrito de São Félix tem sido profundamente alterada. Vale ressaltar, que até 2010, a área de implantação dos empreendimentos era considerada Zona Rural pelo Plano Diretor de Marabá, instituído em 2006. Para se adequar aos critérios da normativa do programa o Zoneamento de Uso do Solo foi alterado, resultando em uma ampliação significativa do perímetro urbano em direção aos distritos de São Félix e Morada Nova, este último distante aproximadamente 17 km do centro urbano consolidado (PLHIS Marabá, 2013).

Figura 6: Implantação Residencial Vale do Tocantins



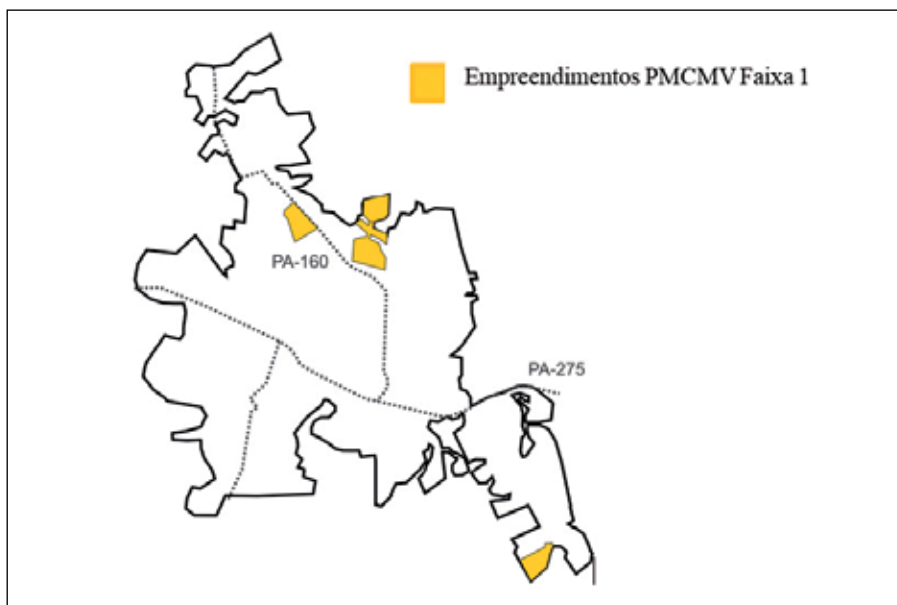
Fonte: Google Earth, 2014. Adaptação: Carolina Melo

Com o fortalecimento da fronteira imobiliária, após a contratação dos empreendimentos PMCMV/Faixa 1, sobretudo com a inauguração do Vale do Tocantins, o distrito de São Félix, que até 2009 apresentava padrão de uso do solo predominantemente periurbano, expandiu sua malha urbana em 80% e, até o fim das obras do programa, terá um acréscimo populacional estimado em 22 mil habitantes. Isso significa a formação, em menos de 5 anos, de um novo núcleo urbano socialmente homogêneo destinado a população de baixa renda, em uma área urbana não consolidada, com precária rede de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública) e de acessibilidade urbana, situação agravada pela adoção de um padrão de crescimento urbano que assume as rodovias como vetores de expansão, pressupondo a estrada como principal forma de conexão e deslocamento inter e intraurbano e implicando numa forte dependência dos moradores de automóveis particulares. Isso dificulta a mobilidade da população através de veículos “leves” (bicicleta) ou a pé, deixando aos moradores pobres uma única alternativa de mobili-

dade: o sistema de transporte público precário (ainda com características de atendimento de população rural).

O Residencial dos Minérios em Parauapebas localiza-se às margens da Rodovia PA-160, próximo ao conjunto de iniciativa municipal denominado Casas Populares de 2005, a 3,5 Km do centro urbano consolidado. A área de inserção do empreendimento, histórico eixo de acesso à área menos nobre de Parauapebas, é marcada pelo uso informal da terra e por intervenções pontuais do setor público voltadas a atender minimamente a população de baixa renda (ex. Casas Populares I e II) (ver figura 6). O empreendimento faz parte de um complexo de novos conjuntos habitacionais chamado de Bairro dos Minérios, que abrange também o Residencial Vila Nova (PMCMV/Faixa 1) e o Residencial Rio Verde (PMCMV/Faixa 2), todos executados pela empresa HF Engenharia, já citada. Assim como em Marabá, a área em questão é formada por população predominantemente pobre e migrante, trabalhadores muitas vezes contratados ou subcontratados de forma precária, sobretudo para desenvolver atividades ligadas à indústria da construção civil e da mineração, com destaque para a prestação de serviços para a empresa Vale S/A, grande protagonista da dinâmica econômica local.

Figura 7: Localização dos empreendimentos PMCMV – Faixa 1 em Parauapebas, Pará.



Elaboração: Carolina Melo, 2014.

O terreno onde o empreendimento foi implantando é permeado por cursos d'água, áreas vulneráveis do ponto de vista ambiental. Destaca-se a ocupação de porções do terreno pela população removida do Morro do Chapéu, famílias à espera de uma unidade habitacional no conjunto vertical "Alto Bonito", mais recente lançamento do PMCMV Faixa 1 no município, em fase de execução. A implantação do Residencial dos Minérios e de outros conjuntos do PMCMV impulsionou a penetração de promotores imobiliários na área, antes considerada um espaço periférico "de segunda classe". Após a implantação do Bairro dos Minérios, novos loteamentos e bairros planejados de médio padrão começaram a ser construídos, resultando na valorização geral das terras informais e no início da disputa entre o setor imobiliário e a população excluída. Observou-se que o processo foi fortemente impulsionado pela adesão da Prefeitura Municipal de Parauapebas ao PMCMV (MELO; CARDOSO, 2014).

Vale ressaltar, que após a desocupação do Morro do Chapéu, diversas famílias oriundas da área migraram para as áreas inseridas em faixas de proteção de Áreas de Proteção Permanente (APP) existentes no polígono do Bairro dos Minérios, a 500 metros de distância do local de origem. As famílias alegam que o valor do aluguel social (R\$ 400 reais) não tem sido suficiente para solver o preço dos imóveis praticados no município, hipervalorizados por conta da atividade de mineração. O caso ilustra a relação conflituosa entre o atendimento efetivo da demanda social e as ações do Estado na provisão de moradias, mais alinhadas com os interesses empresariais, do que com as demandas sociais prementes do município.

Observa-se ainda, em ambas as cidades do Sudeste do Pará, a monofuncionalidade dos empreendimentos, caracterizados pelo uso residencial homogêneo. O entorno do Bairro dos Minérios, abriga uma massa populacional composta em sua maioria por migrantes pobres, frequentemente desempregados à espera de uma oportunidade na atividade da mineração. Em Marabá, estima-se que os novos empreendimentos do PMCMV irão deslocar para os distritos de São Félix e Morada Nova uma população de 25.000 pessoas, composta por migrantes pobres e antigos moradores de ocupação irregulares e assentamentos precários, que passarão a enfrentar maior dificuldade de acesso a emprego e atividades informais até que o novo núcleo se consolide.

A carência de uma diretriz de desenho urbano que estructure o espaço do município dá liberdade ao setor privado para adotar as

tipologias e soluções que melhor atendem as expectativas de lucro, de racionalização do seu canteiro de obras, além da possibilidade de gerar restrições à abertura de novos negócios na área capazes de gerar renda ou emprego para a população recém-chegada.

Desenho, Projeto e Produção do Programa Minha Casa Minha Vida

Nos projetos urbanísticos dos quatro empreendimentos analisados, a homogeneidade do sistema de ruas, das tipologias e do uso do solo gera algo como um “depósito de gente”, na medida em que não viabiliza características básicas de um assentamento urbano, tais como a racionalidade de acesso, a diversidade de usos e existência e distribuição de espaços públicos. A expectativa de gestão privada do espaço público é interessante para o gestor público, mas coloca em risco a cidade como espaço instrumental para o cotidiano das pessoas que dependem da economia popular, de atividades informais, etc., como é o caso da população que habita os conjuntos. A habitação produzida pelo sistema formal tornou-se uma âncora para a integração dessa população a um mundo de consumo, especialmente na medida em que o PMCMV é acompanhado pelo programa Morar Melhor (que financia a aquisição de móveis, eletrodomésticos, eletroeletrônicos), mas não considera o fomento de arranjos para a geração de renda como fundamentais para a sobrevivência dessa população nos novos assentamentos. A nova casa e o acesso a novos equipamentos domésticos estão modificando modos de vida. Citamos como exemplo a extinção da função de lavadeira pela difusão do acesso à máquina de lavar, sem que as lavadeiras recebam capacitação para se sustentar por outras tarefas.

Os recursos investidos nem sempre determinam a distribuição, dimensionamento ou qualidade dos espaços públicos, revelando o descuido e incapacidade profissional quando as áreas comuns são tratadas como espaços residuais, concentrados nas bordas do assentamento, resultando em espaços “mortos”, enquanto tantos moradores têm um histórico de trabalho informal em áreas de grande centralidade.

Nos quatro empreendimentos pesquisados, observou-se que além das tipologias de apartamentos, há empreendimentos totalmente construídos com casas isoladas. Assim, para cada tipologia empregada, a implantação das unidades acontece de maneira diferenciada.

No Residencial Jardim Campo Grande a tipologia em H é implantada por quadras de acordo com o aproveitamento do terreno. Percebeu-se que a implantação desses edifícios influencia bastante nas questões de conforto térmico e insolação nas unidades habitacionais, uma vez que algumas unidades recebem pouca insolação e ventilação nos ambientes por estarem perto de vegetações vizinhas de alta densidade. Os apartamentos que mais sofrem tais impactos nesses prédios são os do térreo, nos quais as janelas dos quartos ficam de frente para muros dos terrenos vizinhos. Em contrapartida outras unidades recebem boa insolação e boa ventilação em algumas horas do dia.

Nas unidades de sobrado do Residencial Jardim dos Ipês sua implantação se dá em tipologia geminada e em fita ao longo das quadras. A testada e o afastamento dos terrenos são consideravelmente grandes, mas estes não possuem boa arborização para garantir conforto para as unidades. Moradores reclamam que durante certo período do dia – de 10h às 15h – eles mais sentem o impacto da insolação e por não ter nenhum dispositivo de proteção eficiente nas janelas os ambientes ficam muito quentes. Pela posição da cozinha na planta este cômodo é o que menos recebe radiação solar, o que dificulta sua higienização natural durante o dia. Os moradores perceberam também que em algumas unidades a ventilação também fica comprometida tanto pelo fato de não haver ventilação cruzada quanto pela implantação das tipologias no terreno.

A tipologia da casa possui uma diferença em relação às demais unidades, pois esta tem uma configuração isolada no lote, dando mais oportunidades de modificações e adaptações no mesmo. Em relação ao conforto, diferente das tipologias verticalizadas, a casa possui ventilação cruzada em uma parte da unidade o que permite maior passagem de ar na mesma. A iluminação natural é mais eficiente que nas demais tipologias justamente pela configuração isolada no terreno, porém o conforto térmico não é bem eficiente em certas horas do dia, por conta da falta de arborização adequada para amenizar o microclima da região. É interessante ressaltar que, como essa tipologia possui mais liberdade para explorar ocupações futuras no lote, o conforto interno das unidades pode variar de acordo com as mudanças na tipologia arquitetônica do mesmo.

Figuras 8 e 9: Residencial Campo Grande no município de Ananindeua, RM e Residencial Jardim dos Ipês, Castanhal (PA)



Fonte: acervo LABCAM/FAU/UFPA, 2014 e COHAB-PA, 2013.

Condições de vida nos empreendimentos sob o ponto de vista dos moradores

Com o objetivo de captar a percepção dos moradores sobre as condições de vida nos quatro empreendimentos estudados, adotou-se como metodologia de análise a aplicação de questionários em uma amostra determinada dos moradores dos empreendimentos estudados. Os questionários trataram sobre a inserção do empreendimento, a qualidade dos projetos arquitetônicos, compararam a situação atual de moradia com a anterior sob diferentes aspectos e a satisfação com a moradia, como apresentado na tabela abaixo.

Tabela 6: Percepção de melhorias nos serviços em comparação com a moradia anterior, empreendimentos pesquisados, 2014.

Tipo de serviço	Jardim dos Ipês %			Campo Grande %			Vale do Tocantins %			Minérios %		
	Melhor	Pior	Igual	Melhor	Pior	Igual	Melhor	Pior	Igual	Melhor	Pior	Igual
Fornecimento de água	33,90	50,00	15,30	35,50	33,90	30,60	49,7	35,6	12,1	58,1	21,6	16,2
Rede de esgoto	55,90	17,80	25,40	57,00	12,40	30,60	47	38,9	10,7	59,5	20,3	16,2
Fornecimento de energia elétrica	39,00	26,30	33,90	38,00	9,10	52,90	38,3	22,8	35,6	41,9	10,8	43,2
Transporte Público	59,30	9,30	30,50	25,60	41,30	33,10	63,1	6	26,8	50	13,5	32,4
Correios	1,70	85,60	11,90	26,40	21,50	52,10	30,9	45,6	20,1	16,2	50	29,7
Acesso a serviços e Equipamentos Sociais	14,40	59,30	25,40	33,1	36,4	30,6	30,9	45,6	20,1	16,2	50	29,7
Acesso aos Locais de Comércio	28,00	50,80	20,30	21,50	63,60	14,90	36,9	40,3	18,1	59,5	16,2	20,3
Acesso ao Trabalho	24,60	30,50	39,80	24,00	39,70	36,40	43,6	26,8	26,8	41,9	31,1	21,6
Acesso à Escola	22,00	44,10	28,80	23,10	36,40	33,10	4,7	78,5	12,8	1,4	79,7	12,2

Fonte: Dados obtidos na aplicação do questionário com moradores. Elaboração LABCAM/FAU, 2014.

De modo geral, quando questionados sobre variáveis referentes à inserção urbana – acessibilidade a equipamentos sociais (posto de saúde, posto de polícia, escola), comércio, trabalho e lazer –, a percepção dos moradores foi de piora nestes itens, principalmente em relação ao acesso ao comércio. Nos residenciais Jardim dos Ipês (Castanhal), Bairro dos Minérios (Parauapebas), Vale do Tocantins (Marabá) e, em menor grau no Campo Grande (Ananindeua), isso tem estimulado a abertura de pequenos comércios informais (em alguns casos em áreas reservadas a equipamentos públicos) dentro do próprio empreendimento, evidenciando um esforço dos próprios moradores em suprir minimamente a demanda existente, fato também associado a uma estratégia de sobrevivência criada diante das dificuldades de acesso a postos de trabalho nos novos bairros.

As condições de acessibilidade a comércio e serviços apresentam grande diferenciação entre os empreendimentos. O Residencial

Campo Grande localiza-se no Centro de Ananindeua, próximo ao eixo da Estrada do Maguari, provida de diversos estabelecimentos comerciais e equipamentos de serviços públicos como escolas públicas, posto de saúde, rede de supermercado, fórum trabalhista e judicial, entre outros. Já o Residencial Jardim dos Ipês está situado no bairro Fonte Boa, zona periférica da cidade de Castanhal, com carência de infraestrutura, sobretudo de serviços públicos para atender a população do bairro. Quanto à presença de comércio, este Residencial possui uma feira nas proximidades e outros usos comerciais e de serviços começam a despontar, atraídos pela nova demanda criada pelo empreendimento. Nestes termos, na percepção de 56,8% dos moradores entrevistados do residencial dos Ipês em Castanhal, o bairro não é atendido por posto de saúde. Como contraponto, em Ananindeua o percentual de entrevistados que afirmam haver posto de saúde nas proximidades chega a 97,5%.

No Sudeste paraense, novamente apontando para a precária condição de inserção dos empreendimentos, 70,5% dizem não ter acesso fácil a postos de saúde em Marabá, enquanto em Parauapebas, esse percentual sobe para 90,5%. No residencial Jardim dos Ipês, foi acentuada pelos entrevistados a carência no entorno de creches (80,5%) escolas públicas infantis (55,1%), escolas de ensino fundamental (50,0%), delegacias (93,2%) e de CRAS – Centro de Referência de Assistência Social (86,4%). Em contraponto, dentre os entrevistados do residencial Campo Grande em Ananindeua, 77,7% afirmam encontrar escola pública infantil e 91,7%, escola de ensino fundamental no entorno. Por outro lado, no Sudeste paraense, 86,5% afirmam não serem atendidos por creches no Bairro dos Minérios, enquanto que no residencial Vale do Tocantins, 74,5% dos entrevistados afirmam não existir nas proximidades do empreendimento escolas de ensino fundamental.

Quanto à infraestrutura urbana instalada, houve melhoria no fornecimento de água para 43,3% dos respondentes, apesar de que, no residencial Jardim dos Ipês, esse serviço tenha piorado para 50% dos entrevistados, bem como o fornecimento de energia (que para 40,9% dos entrevistados piorou). Contudo, no residencial dos Minérios em Parauapebas, 41,9% dos respondentes alegam que o serviço melhorou e 35,9% informaram que a situação do transporte público piorou, no entanto, para os moradores do Residencial Campo Grande o serviço melhorou para 59,3%.

Sobre as expectativas que teriam a respeito da implantação de novos equipamentos no seu conjunto habitacional, os resultados revelaram que no bairro dos Minérios os respondentes gostariam de ter maior opção de serviços e equipamentos urbanos: 83,8% gostariam que lá houvesse posto de saúde e 50% gostariam que houvesse creches. No Jardim dos Ipês, 47,5% gostariam de escolas próximas e 19,5% de delegacias ou posto policial. Já no Campo Grande 38,0% gostariam que houvesse melhorias na qualidade da área de lazer e a implementação de equipamentos de lazer como academia ao ar livre, quadra de esportes e praças. Enquanto no Vale do Tocantins, as maiores demandas são por escolas e posto de saúde.

Conclusões

Ao observarmos a produção do PMCMV no Pará sem atentar para as especificidades dos agentes que compõem o circuito imobiliário dessas cidades poderíamos supor estar assistindo a duas lógicas contrárias dentro de uma mesma diretriz de produção: uma que tende a pulverizar a produção do PMCMV em pequenos empreendimentos, como na RMB, e outra que demanda grandes glebas a fim de concentrar o maior número de unidades habitacionais em um mesmo empreendimento, como no Sudeste do Pará. Contudo, é justamente o olhar atento sobre a estrutura desses agentes que nos permite concluir que não se tratam de lógicas contrárias, mas sim complementares e condizentes com a estrutura institucional do Programa, além de, evidentemente, determinações mais gerais da dominância financeira sobre o capitalismo contemporâneo.

É evidente a capacidade que grandes programas habitacionais no Brasil têm de se acomodarem aos interesses de acumulação de coalizões urbanas de abrangência local, ou mesmo regional. O não enfrentamento da questão fundiária urbana pelo Programa, particularmente a prática de ganhos rentistas e de especulação pela propriedade desse ativo terra – ao mesmo tempo farto e escasso nas cidades brasileiras – mantém intocadas estruturas de poder centradas no proprietário da terra, mantido como figura central para as decisões de investimento dos outros agentes, inclusive do Estado. O papel ativo do proprietário da terra parece ser a condição chave na compreensão da lógica de produção imobiliária do PMCMV, como uma condição que se complementa e não se contradiz, mesmo

em contextos de formação econômica regional tão distintos como a RMB e o Sudeste do Pará.

A acomodação do PMCMV às determinações do circuito imobiliário da RMB e do Sudeste do estado, também pode ser lido como uma forma de resiliência do padrão não concorrencial que sempre caracterizou o circuito imobiliário nacional. No caso das incorporadoras de capital aberto que atuam na RMB a precificação das ações no mercado financeiro dependem da formação de grandes bancos de terra. Mesmo antes do PMCMV, isso alimentara uma pressão inflacionária sobre o preço da terra urbana na RMB, de 2008 em diante houve com algo em torno de 200% de valorização, o que com os incentivos do PMCMV restringem sua produção imobiliária às faixas 2 e 3. Por outro lado, ainda na RMB, a pressão sobre o preço da terra urbana incentivada pela entrada das grandes incorporadoras no cenário local, reduz a demanda efetiva para investimentos de agentes locais em empreendimentos do PMCMV. Em face disso é que, ao menos até 2012, cerca de 40% das unidades habitacionais são de iniciativa de empresas que mantêm alguma ligação com grandes incorporadoras de capital aberto.

O cenário é distinto nas cidades do Sudeste do Pará, somente na medida em que as coalizões entre incorporadoras e grandes proprietários fundiários apresentam claros interesses no espraiamento da mancha urbana. A possibilidade de direcionar posteriormente fundos públicos para obras de infraestrutura urbana, através das conexões das coalizões com o Estado nos mais diversos níveis, parece estimular que empreendimentos da Faixa 1 do Programa possam ser implantados em núcleos tão distantes do centro consolidado, servindo de mote político para justificar obras de interesses dos grandes proprietários do entorno.

A bem da verdade, há pouca coisa nova nessa estratégia que já havia sido descrita por Bollaffi (1979) no seu texto clássico sobre o Banco Nacional de Habitação (BNH): um empreendimento direcionado para as camadas mais baixas é implantado em áreas limítrofes da mancha urbana, mas em terrenos de interesse das coalizões que compõem o circuito imobiliário local que em seguida acumulam capital através dos diferenciais de renda da terra gerado pelas obras de infraestrutura que conectam o núcleo afastado ao centro da cidade. A novidade do momento atual estimulado pelos incentivos do PMCMV parece ser o modo como a financeirização do circuito imobiliário

está se conectando à dominância financeira já estabelecida em outros setores da economia do Sudeste do Pará, especialmente aqueles relacionados ao agronegócio. A terra urbana, nesse contexto de conexão entre circuito produtivo e circuito imobiliário, parece cada vez mais se aproximar da sua forma mais avançada como ativo financeiro, impactando nas áreas urbanas de regiões periféricas e de fronteira de um modo novo e distinto das metrópoles.

As empresas locais possuem menor capacidade de produzir muitas unidades habitacionais, pulverizando a produção. Já as empresas de outros Estados produzem grande número de unidades dispostas em grandes empreendimentos. É importante frisar que isto nada tem a ver com adensamento populacional por metro quadrado, pois todas as empresas, independentemente de sua capacidade operacional, buscarão este adensamento para garantir a máxima sustentabilidade econômica do empreendimento. Trata-se, sim, de uma relação entre o tamanho da gleba – e, por consequência, do número de unidades que a mesma comporta – com a procedência física das empresas atuantes no Programa.

O padrão periférico de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV alimenta a especulação imobiliária, uma vez que a conversão direta de terras rurais ou periurbanas em áreas urbanizadas promove uma rodada de valorização fundiária, inclusive dos terrenos vazios situados nos interstícios entre os loteamentos e malha urbana contínua, deixados por proprietários fundiários como reserva de terra à espera de valorização. A segregação socioespacial resultante condiciona os moradores a longos deslocamentos aos centros urbanos em busca de oportunidades de emprego e acesso efetivo aos serviços e aos equipamentos, responsáveis pela manutenção de condições dignas de vida. Além disso, a localização periférica dos empreendimentos, frequentemente não é contemplada pelo atendimento adequado de transportes, em um sistema viário sem conexão com as áreas mais centrais, o que eleva consideravelmente seus custos e tempo com deslocamentos.

Já sob o aspecto relacionado à qualidade das unidades habitacionais, foi identificado um padrão nos empreendimentos, que se refere principalmente à produção em larga escala. Há repetição exaustiva de uma tipologia pré-estabelecida, cujo projeto arquitetônico não atende às variações regionais, no que se refere aos aspectos climáticos, geográficos e culturais. Isso se deve à lógica de operacionalização da produção conduzida pela iniciativa privada, focada na padronização

do produto e dos processos construtivos. Por isso a “tipologia-padrão” dificilmente adere as características do modo de vida anterior da população beneficiada.

De forma geral, o perfil das famílias atendidas pelo programa nos empreendimentos estudados é em sua maioria adequado aos critérios de atendimento definidos pelo Programa. Porém, justamente por se tratar de famílias de renda mais baixa, os efeitos sentidos em relação às restrições de acesso aos serviços pela condição de inserção dos empreendimentos são significativos, como ao acesso à comércios, serviços e equipamentos públicos e o acesso à oportunidades de trabalho e lazer. Não é surpreendente também o alto grau de satisfação dos moradores entrevistados com o fato de terem conseguido a “casa própria”, enquanto uma condição positiva de segurança social e de possibilidade de sair de situações de extrema precariedade, de alto comprometimento da renda familiar com o aluguel ou mesmo de coabitação forçada. Porém, as implicações relacionadas aos custos decorrentes da moradia regular – como os custos de condomínio, energia elétrica, os custos do próprio financiamento da habitação e de bens de consumos a ela relacionados, adquiridos por meio do programa “Minha Casa Melhor” – apresentaram também um impacto importante na renda das famílias, mais importantes ainda no caso das famílias mais pobres dentro da mesma faixa de renda.

A análise empreendida nos indica que o aprimoramento do Programa é desejável e necessário sob diferentes aspectos. Uma das lacunas existentes é uma definição melhor dos condicionantes do Programa que contribuam para fortalecer o papel de gestores urbanos dos municípios no processo de operacionalização. Ainda que o Programa seja estruturado majoritariamente para a produção privada, o papel do poder público municipal, e mesmo estadual, é altamente relevante no que diz respeito às estratégias relacionadas à gestão do solo urbano, de expansão urbana, na oferta de infraestrutura urbana e de gestão na escala metropolitana dos impactos gerados por essa produção. Torna-se necessário o aprimoramento também quanto à adequação de parâmetros de projeto, tanto em relação ao desenho do parcelamento do solo, implantação de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos, quanto arquitetônicos; área mínima, exigências de acabamento e qualidade da execução das obras, soluções ambientalmente mais adequadas ao consumo de luz e água e mais adequadas às características de cada região do país.

Por fim, o entendimento de que a questão habitacional e da capacidade de manutenção de condições dignas de moradia passa pela questão de renda, evidencia-se e pressupõe a necessidade de articulação do PMCMV com outras políticas públicas, de forma que possibilite a viabilização e permanências das famílias nesses empreendimentos, bem como o fortalecimento do papel das administrações municipais na implantação do Programa. É necessário articular essa produção habitacional com condições mais favoráveis de inserção urbana, qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos, bem como das condições ambientais, não apenas para as famílias beneficiadas, mas para a população de forma ampla.

Referências bibliográficas

BANDEIRA, A. **Alterações socioespaciais no sudeste do Pará: a mudança de terra rural para solo urbano na cidade de Canaã dos Carajás**. Belém: FAU-UFPA (Dissertação de mestrado) 2014.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Ed.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p.37-70.

CARDOSO, A. C.; LIMA, J. J. A influência do governo federal sobre as cidades na Amazônia: os casos de Marabá e Medicilândia. **Novos Cadernos NAEA**. v. 12, n. 1. Jun. 2009. p. 161-192.

CARDOSO, A. C.; NEGRÃO, M. Das máquinas autoritárias de planejamento do século XX, às máquinas de crescimento urbano do século XXI. In: **Anais do XV ENANPUR**, Recife: RBEUR, 2013.

CARDOSO, A. L. (Org.). **O PMCMV e Seus Efeitos Territoriais**. Coleção Habitação e Cidade; Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

FIX, M. A. B. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. Campinas: IE-Unicamp (Tese de doutorado), 2011.

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>. Acesso em nov. 2014.

FREITAS, Caroline Farias. **A Periferia Esgarçada: estudo de qualificação urbana para a área de inserção de empreendimentos do PMCMV na região sul de Ananindeua (PA)**. Belém: FAU-UFPA (Trabalho de Conclusão de Curso), 2015.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>

INPE. Projeto UrbisAmazônia. **Relatório de Missão de Campo**. São José dos Campos: INPE, 2012.

LIMA, J. J. F.; CARDOSO, A. C. D.; HOLANDA, A. C. Gomes. Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém. **Cadernos metrópole** n. 14, 2005. p. 103-126.

LIMA, J. J. F.; RODRIGUES, R. M.; PONTE, J. P. X.; VENTURA NETO, R.; MELO, A. C. C. A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O PMCMV e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 161-185.

LOGAN, J; MOLOTH, H. **Urban fortunes: the political economic of places**. Los Angeles: University of California Press, 2007 [1987].

MARABÁ. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Prefeitura Municipal de Marabá. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Marabá**. Marabá, 2014.

MONTE-MÓR, R. Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento: Um Olhar Ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M.; SILVEIRA, M. (org.). **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994. p.169-181.

PARÁ, Governo do Estado. **PEHIS - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (2009-2010). Diagnóstico Habitacional**. Belém: Governo estadual do Pará, Set. 2009.

TRINDADE, J. R.; PARAUPEBAS (Prefeitura). **Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental do Município de Parauapebas (PA)**. Parauapebas: PMP, 2012. 130 p.

PONTE, J. P. X.; BRANDÃO, A. J. D. N. Urbanistic subsidies for a Metropolitan Drainage Plan, Belém, Brazil. In: AO, S. I.; GELMAN, L. HUKINS, D. W. L. ; HUNTER, A.; KORSUNSKY, A. M.. (Org.) **Proceedings books: World Congress of Engineering 2014**. Londres: International Association of Engineers (IAENG), 2014, v. 1, p. 56-160.

PINHEIRO, A. C. L.; PONTE, J. P. X.; RODRIGUES, R. M.. A política de transporte público e a estruturação do espaço urbano na Região Metropolitana de Belém. In: COSTA, M, A.; MARGUTI, B. O. (Org.) **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília-DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. p. 291-322. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 2).

RUAS, R.; GUERRA, G.; ASSIS, W. Pressões e oposições contra pequenos criadores familiares de gado bovino leiteiro da zona periurbana do Município

de Castanhal (Pará, Brasil – Amazônia). **Mundo Agrário**, v. 15 n. 30, dez. 2014. Disponível em <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv15n30a11/6462>. Acesso em fevereiro de 2015

VENTURA NETO, R. S. Circuito imobiliário e a cidade: Coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém. Belém: FAU-UFPA (Dissertação de mestrado), 2012.

CAPÍTULO 14

Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo

*Raquel Rolnik; Álvaro Luis dos Santos Pereira;
Ana Paula de Oliveira Lopes; Fernanda Accioly Moreira;
Júlia Ferreira de Sá Borrelli; Luanda Villas Boas Vannuchi;
Luciana Royer; Luis Guilherme Alves Rossi;
Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini; Vitor Coelho Nisida.*
(LabCidade – FAU – USP)

Introdução

A construção do conceito de moradia enquanto direito humano foi resultado de um longo processo. Reconhecido em 1948 pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornou-se um direito universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo. É importante observar que, tanto na Declaração Universal quanto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC),¹ o direito à moradia é incluído como parte do direito a um *padrão de vida adequado*, referindo-se, portanto, não apenas ao direito a um abrigo, mas a uma moradia que proporcione todas as condições para o pleno desenvolvimento social, econômico e cultural de seus moradores.

No Brasil, a mais importante norma que garante o direito à moradia dos cidadãos brasileiros é a Constituição Federal (artigo 6º). A Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, passou a

¹ Artigo 11, parágrafo 1º: Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um **nível de vida suficiente** para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e **moradia adequadas**, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida.

definir o direito à moradia como parte do direito à cidade, juntamente com o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer etc. No plano nacional, portanto, o direito à moradia adequada encontra-se também inserido num contexto amplo, o qual deve ser considerado no momento de sua implementação (FERNANDES; ALFONSIN, 2014).

O direito à moradia ganha efetivamente concretude a partir da orientação estabelecida pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991). Primeiramente, para o Comitê, este direito não pode ser interpretado de forma restrita, como um abrigo composto apenas por um teto e quatro paredes. O documento define, então, sete elementos considerados essenciais para sua real efetivação: habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; acessibilidade; segurança da posse; e custo acessível. Tais elementos, que serão desenvolvidos ao longo deste texto, devem nortear a implementação de qualquer política, programa ou ação pública ou privada que pretendam de fato promover a efetivação do direito à moradia adequada.

O presente artigo tem como objetivo avaliar em que medida o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) atende às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda, nos seus mais diversos arranjos, segundo os padrões internacionais estabelecidos para o direito à moradia adequada. Essa avaliação faz-se necessária quando se considera que o Programa se tornou a principal ação do Estado brasileiro no tocante ao direito à moradia, com grande atuação do setor empresarial. Se é possibilitado às construtoras decidirem em grande parte onde, como e quando pretendem produzir unidades habitacionais, é preciso averiguar se os padrões estabelecidos internacionalmente para o direito à moradia adequada estão orientando essa produção.

A avaliação empreendida é resultado de pesquisa em sete empreendimentos de Faixa 1 – que atende famílias com renda familiar mensal de até R\$ 1.600,00 –, nos municípios de Hortolândia (1), Campinas (1), Osasco (1), e São Paulo (4). Na escolha desses empreendimentos, priorizaram-se aqueles com maior tempo de ocupação e buscou-se contemplar uma diversidade de situações no tocante ao porte do empreendimento e sua inserção urbana. A pesquisa compreendeu mapeamentos, levantamento de dados secundários e observações

de campo, além de entrevistas com atores envolvidos com o tema: gestores públicos municipais, representantes da Caixa, diretores e técnicos de construtoras, e, especialmente, síndicos e moradores dos empreendimentos avaliados.²

Priorizamos nesta análise os elementos com viés urbanístico mais forte – habitabilidade, disponibilidade de infraestrutura, localização adequada e adequação cultural – e, logo, optamos por fazer um comentário mais geral sobre os elementos restantes – não menos importantes do que os primeiros³. Buscamos, ao final, avaliar o impacto na vida das famílias beneficiárias no que tange o direito à moradia.

Habitabilidade

Em relação ao primeiro elemento analisado – a habitabilidade –, o foco recai na construção em si e nas condições físicas, sanitárias, de conforto e de salubridade oferecidas aos moradores, bem como na satisfação de suas necessidades físicas, psicológicas e socioculturais (Bonduki, 2002). Além de apresentar boas condições de proteção contra intempéries e qualquer fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas (OMS, 1989), esse elemento também se relaciona com as dimensões do imóvel e dos seus cômodos, que devem ser previstos em tamanho e quantidade adequados à realidade do grupo familiar. Como conclui Cohen (2004), o padrão de habitabilidade relaciona, portanto, a adoção de tipologias em correspondência a esses requisitos (que garantiriam o morar com desfrute de saúde e bem-estar) com outros que garantiriam a dignidade humana. Dessa forma, a habitabilidade promoveria o pleno exercício do ato de morar, ampliando e melhorando, respectivamente, a qualidade do espaço e da vida.

A relação entre o tamanho das famílias e o número de dormitórios nos empreendimentos do PMCMV chama atenção nesse viés de análise. Todas as unidades visitadas possuíam praticamente a mesma configuração, com tamanho médio de aproximadamente 42 m²,

² Foram realizadas 648 entrevistas dentre os 4.212 domicílios dos empreendimentos estudados, mas incluímos nesta análise também o resultado das entrevistas realizadas por outros núcleos de pesquisa parceiros no estado de São Paulo: 194 entrevistas nos municípios de Itanhaém e São Vicente e 88 entrevistas em Sertãozinho, somando um total de 930 entrevistas, tabuladas conjuntamente.

³ O Relatório Científico da pesquisa encontra-se disponível na íntegra em nosso website: www.labcidade.fau.usp.br.

contendo sala, cozinha e dois dormitórios. Tal padronização decorre do modelo do Programa, como será aprofundado no item que analisa a adequação cultural, e das especificações mínimas estabelecidas por seus agentes fiscalizadores – Caixa e Ministério das Cidades. Dentre estas, exigem-se dois quartos: um voltado a um casal e outro voltado a abrigar duas pessoas em camas separadas, desconsiderando, contudo, que existem diversos tamanhos e arranjos familiares.

Foi possível identificar nos empreendimentos estudados essa variedade, com situações em que havia apenas um residente na unidade (4% dos entrevistados), ou outras em que havia apenas 2 moradores (20%), com diferentes arranjos (casal, mãe e filha, duas irmãs etc.). No cômputo geral, 77,6% das unidades eram habitadas por até 4 pessoas e 22,4%, por 5 ou mais moradores, ou seja, no mínimo 2,5 moradores por dormitório, o que já pode ser considerado uma situação inadequada de moradia. Embora a Fundação João Pinheiro utilize, no cálculo do déficit habitacional, o parâmetro de inadequação apenas acima de 3 moradores/dormitório, acreditamos que 2 seja mais apropriado, ainda mais levando em consideração que os parâmetros estabelecidos pelo Ministério das Cidades para o PMCMV adotam justamente essa relação.⁴ Além de questões relativas à privacidade e convivência familiar, um grande adensamento domiciliar pode trazer riscos à saúde, como há anos afirma a Organização Mundial de Saúde (1989).

Essa inadequação para mais de 22% dos entrevistados é consequência de uma produção massificada que se volta apenas para um modelo de família, composta por um casal com no máximo dois filhos; inadequação, portanto, estrutural, já que o produto ofertado não leva em conta as características da demanda, que é definida somente ao final da construção do empreendimento. O modelo de provisão do Programa também não leva em conta as mudanças que uma família vivencia ao longo do tempo, que pode resultar em diferentes necessidades habitacionais. Um jovem casal, por exemplo, hoje pode precisar de apenas um dormitório, enquanto daqui a alguns anos pode passar a necessitar de outro quarto para seus filhos e, ainda mais adiante, pode necessitar de uma casa ainda maior para abrigar seus netos e/ou agregados ou, até mesmo, pode voltar a precisar apenas de um dormitório quando seus filhos saírem de casa. Por todos esses motivos, seria

⁴ Especificações mínimas para unidades do programa PMCMV-FAR: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/Especificacoes_minimas_-_Casa_-_Portaria_n_363.pdf, acesso em junho 2014.

necessária a existência de uma diversidade tipológica nos empreendimentos, de forma a planejar a sua produção efetivamente de acordo com as necessidades das famílias.

Na própria percepção dos moradores, a questão espacial também se destaca. Dentre as famílias que já pensaram em se mudar (53% do total), 25,3% apontaram o tamanho do apartamento como motivo, o que está conectado ao fato de que, para 42% do total de famílias entrevistadas, o tamanho da casa atual é menor do que o tamanho da anterior. Na avaliação da adequação do tamanho atual da moradia, é importante perceber como a resposta encontra-se diretamente relacionada ao tamanho da família, segundo a tabela abaixo. Embora no cômputo geral seja apontado por 71% dos entrevistados que o tamanho é adequado, isso se inverte quando são isoladas as famílias com 5 ou mais pessoas, entre as quais 57% afirmam que o tamanho é inadequado.

Tabela 1: Adequação do tamanho da moradia segundo percepção dos moradores, por tamanho da família, 2013.

	Geral		Até 4 pessoas		5 ou mais	
Adequada	661	71%	571	79%	90	43%
Inadequada	267	28%	149	21%	118	57%

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Do ponto de vista construtivo da habitabilidade, também foram encontradas algumas questões que merecem ser destacadas a partir das respostas dos entrevistados. Mais de 48% das famílias apontaram que o apartamento já apresentou problemas com excesso de barulho, 43% com umidade, 42% com questões hidráulicas (vazamentos, infiltração, entupimento etc.), 38% com conforto térmico, 35% com abastecimento de água e 30% com problemas construtivos em geral (pisos, rachaduras, portas, janelas etc.). Apenas 10% dos entrevistados afirmaram não ter identificado qualquer tipo de problema com o imóvel. Se considerarmos que os imóveis são relativamente novos (a maioria com pouco mais de um ano de ocupação), parece alto o número de problemas identificados, sendo provável que eles tendam a crescer nos próximos anos com o desgaste provocado pelo uso.

Destacou-se, dentre esses, o excesso de barulho, problema mais frequentemente apontado. Não se trata apenas do excesso de ruídos advindos da rua (externo, portanto, ao condomínio), mas princi-

palmente aqueles produzidos pelos vizinhos em seus respectivos apartamentos. O precário isolamento acústico das unidades, além do desconforto, tem gerado problemas de vizinhança, tendo sido relatados em entrevistas casos de violência verbal e ameaças físicas entre moradores.

Apesar desses problemas identificados, é preciso destacar que, mesmo assim, para muitas famílias, o PMCMV representou uma melhoria nas suas condições de habitabilidade. Principalmente para aquelas que moravam em situações de extrema precariedade (em beira de córregos ou taludes inseguros), a entrada num imóvel minimamente seguro e salubre é um grande passo do ponto de vista do princípio da realização progressiva do direito à moradia. Dentre os respondentes que afirmaram preferir a moradia atual à anterior – 64% do total –, aproximadamente 25% apontaram questões ligadas à habitabilidade (conforto, qualidade da construção, etc.) como a segunda maior motivação para a preferência, atrás apenas da segurança da posse.

Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos

Segundo este elemento do direito à moradia adequada, a habitação deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver serviços e equipamentos públicos básicos para o cotidiano dos moradores, como escolas, postos de saúde, áreas de esporte e lazer, equipamentos culturais etc. Devem, ainda, estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros serviços básicos oferecidos localmente.

O PMCMV passou a ter as primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos e aos parâmetros de implantação apenas no segundo ano do programa, com a edição da Medida Provisória nº 514, de 1º de dezembro de 2010. Essa normativa avançou ao reconhecer que um programa habitacional com a dimensão do PMCMV não poderia focar apenas na produção de unidades, e que alguns parâmetros mínimos de atendimento por infraestrutura e serviços deveriam ser atendidos. No entanto, a primeira fase do Programa já havia produzido uma leva de cerca de 1 milhão de unidades habitacionais, sem consideração destes parâmetros. Pela opção metodológica de avaliar conjuntos com maior tempo de ocupação, é justamente nesses empreendimentos da primeira fase que nossos estudos de caso se concentram.

A avaliação comparativa dos moradores entrevistados a respeito do que melhorou ou piorou após a mudança para o PMCMV demonstrou-se um bom indicador de quais necessidades são mais bem atendidas pelo Programa, e quais ainda deixam a desejar. Verificou-se que a satisfação dos moradores se concentra, sobretudo, em relação aos elementos de infraestrutura básica, conforme a tabela abaixo apresenta.

Tabela 2: Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento melhorou, 2013

	Melhorou	Piorou	Igual	NR
Rede de esgoto	49.7%	8.4%	41.5%	0.4%
Pavimentação	47.4%	15.2%	36.5%	1%
Coleta de lixo	40.2%	11.3%	47.8%	0.6%
Iluminação pública	38%	19.1%	42.2%	0.8%
Calçadas	36.7%	28.5%	34%	0.9%
Fornecimento de energia elétrica	35.4%	7.2%	57%	0.4%
Acesso veículos	34.8%	23.2%	39.5%	2.5%
Fornecimento água	32.8%	20%	46.9%	0.3%

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Por outro lado, o mesmo questionário revelou que, se há uma maior satisfação com a infraestrutura básica, há uma insatisfação com a questão do acesso a serviços e equipamentos públicos. Dentre os entrevistados, a avaliação predominante é de que, com a mudança da moradia anterior para a atual, houve piora no acesso ao comércio, ao local de trabalho, a equipamentos etc.

Tabela 3: Avaliação do atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com a anterior. Serviços cujo atendimento piorou, 2013

	Melhorou	Piorou	Igual	NR
Acesso comércio	21.2%	61.2%	17.1%	0.5%
Telefone público	9.9%	50.5%	36.2%	3.3%
Acesso trabalho	20.5%	44.7%	29.4%	5.4%
Acesso equipamentos e serviços sociais	20.1%	44%	33.5%	2.4%
Policimento	26.8%	39.9%	31.5%	1.8%
Transporte público	30.2%	38.7%	30%	1.1%
Acesso escola	26.9%	35.9%	27.7%	9.5%
Correios	22.3%	33.7%	42.9%	1.2%

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Essa dificuldade de acesso a serviços e equipamentos públicos é reiterada ainda por outros dados do questionário. Aproximadamente 65,5% das famílias afirmaram que são obrigadas a se deslocar para outros bairros para fazer compras ou utilizar serviços, e 6% têm que se deslocar para outros municípios. Apenas 48,7% dos entrevistados afirmaram que conseguem fazer compras no seu próprio bairro. Essa necessidade de deslocamentos para suprimento de bens de consumo básicos e cotidianos tem um grande custo para as famílias, não apenas de recursos financeiros, mas de tempo e energia.

Por fim, segundo nossa amostragem, o acesso dos moradores a equipamentos de educação não foi seriamente impactado pelo programa. Entre os estudantes, 45% frequentam escola no mesmo bairro de residência, 50% estudam em outros bairros e 5% estudam em outros municípios. O tempo médio neste deslocamento é de menos de 30 minutos para 70,5% dos respondentes, um parâmetro considerado bom. Apenas em dois dos empreendimentos, Mongaguá e Guarujá (no bairro de Cidade Tiradentes, São Paulo), é preocupante ainda a situação de uma parcela dos estudantes (17,8%) que leva mais do que uma hora no deslocamento entre casa e escola, sendo que praticamente a metade destes leva mais do que duas horas.

A partir desses resultados, analisa-se a contradição fundamental que o PMCMV parece promover quanto ao atendimento do direito à moradia adequada, ao ampliar o acesso a alguns dos elementos

que compõem esse direito (saneamento, água etc.), ao mesmo tempo em que reduz o atendimento a outros desses elementos (comércio, serviços etc.).

Localização adequada

A localização da habitação deve propiciar oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social para seus moradores, incluído o acesso aos meios de sobrevivência e/ou ao trabalho. É imprescindível que proporcione o contato de seus moradores com a diversidade social e cultural da cidade. Em linhas gerais, nossa investigação⁵ identificou, contudo, que o padrão de localização dos empreendimentos do PMCMV é caracterizado por parques habitacionais monofuncionais em periferias longínquas e subequipadas, muitas vezes apartadas do tecido urbano, com condições precárias de urbanidade e de acesso aos serviços e à vida da cidade.

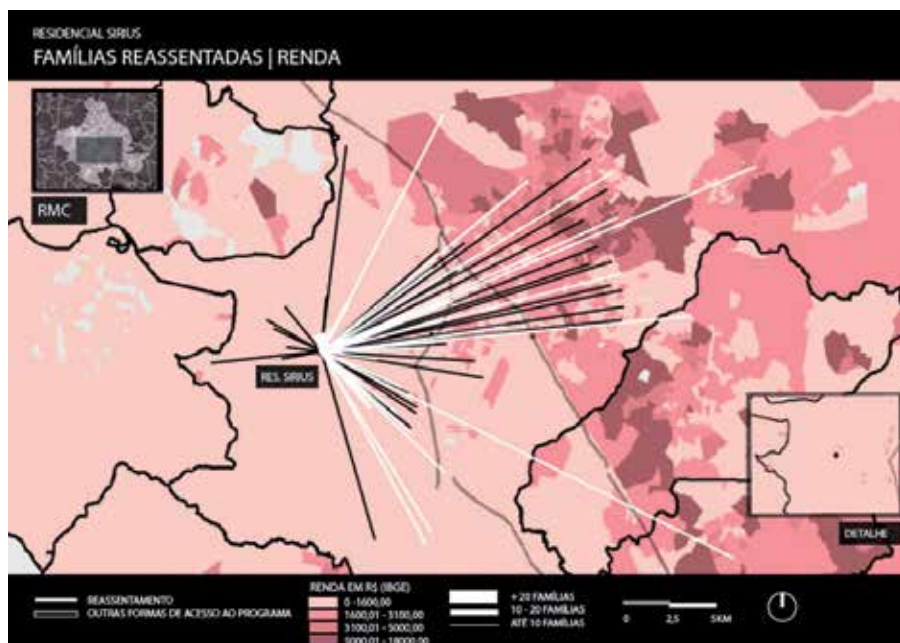
As entrevistas revelaram, por exemplo, que, dentre os moradores que trabalham, 60% deslocam-se para outros bairros e 21,7%, para outros municípios. A mudança da moradia anterior para o PMCMV aumentou o tempo de deslocamento entre casa e trabalho para 39,5%, enquanto esse deslocamento diminuiu para apenas 15,9% dos entrevistados e permaneceu igual para 44,6%. Esses deslocamentos são feitos majoritariamente por transporte público (63,3%) e resultaram em aumento nos gastos para 21,9% dos respondentes. Esses resultados evidenciam que, ao invés de propiciar oportunidades de desenvolvimento econômico para os moradores, a localização dos empreendimentos do PMCMV contribui para a manutenção ou agravamento da situação já precária de deslocamentos em direção ao local de trabalho na cidade.

Entre as famílias que pensam em mudar de moradia (53%), 26,7% apontaram a distância para o local de trabalho como motivação. Não por acaso: em conjuntos como o Mongaguá e Guarujá, localizados em Cidade Tiradentes, para 68,8% dos entrevistados o tempo de deslocamento casa-trabalho é superior a 1 hora, e para 22,9%, é superior a 2 horas. Alguns entrevistados desses conjuntos contaram, inclusive,

⁵ A pesquisa realizada pelo LabCidade incluiu também uma extensa investigação relacionada especificamente aos padrões de inserção urbana dos empreendimentos analisados, sendo por isso interessante a leitura do Relatório Científico final do projeto, disponibilizado na íntegra em www.labcidade.fau.usp.br.

que só vão para seus apartamentos nos fins de semana, para evitar os deslocamentos em dias de trabalho e escola.

Mapa 1: Residencial Sirius, origem das famílias residentes e renda. Campinas, 2014



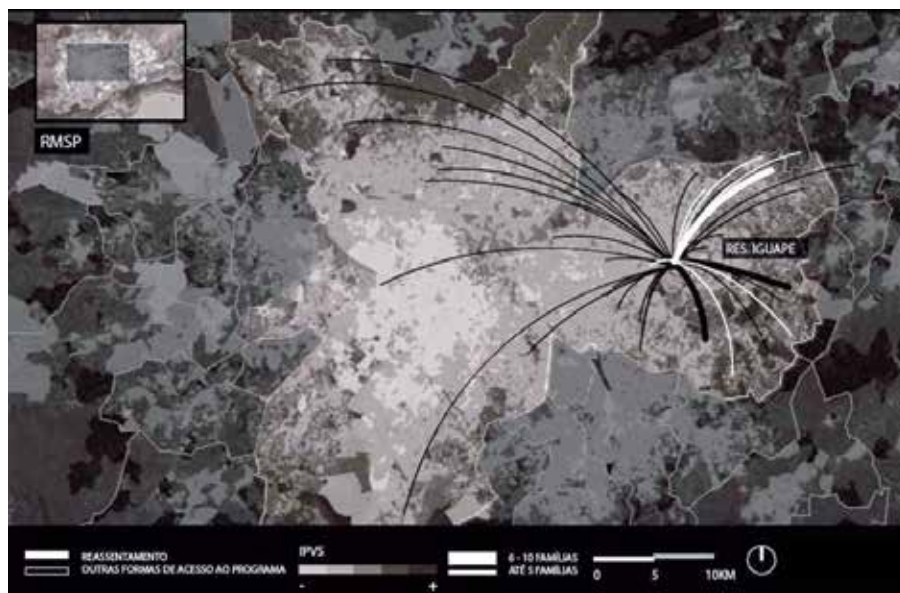
Fonte: Elaboração própria com base em Censo IBGE 2010 e entrevistas, 2014.

Como exemplo, o Mapa 1 acima representa a origem dos atuais moradores do Residencial Sirius, em Campinas, e a distribuição de renda na Região Metropolitana de Campinas, mostrando que grande parte das famílias beneficiárias saiu de áreas com renda média mais elevada e foi alocada em uma região ocupada predominantemente por população de baixa renda. Nesse sentido, percebe-se que a localização da moradia para essas famílias piorou com a entrada no PMCMV, tendo em vista que, além de promover o contato com outros grupos sociais, aquelas localidades anteriormente habitadas ofereciam também maiores oportunidades de emprego.

No entanto, não se pode ignorar que há também casos em que a localização do empreendimento possibilita melhorias nas condições de vida dos beneficiários. Como mostra o Mapa 2, parte dos moradores do conjunto Iguape (São Paulo), o melhor localizado dentre todos os empreendimentos estudados, veio de áreas

de maior vulnerabilidade social, muitas delas áreas de risco que acolhiam assentamentos extremamente precários.

Mapa 2: Conjunto Iguape, Origem de famílias residentes e Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). São Paulo, 2014



Fonte: Elaboração própria com base em Pesquisa Origem e Destino 2007 e entrevistas 2014.

A questão da localização dos empreendimentos, contudo, não se resume a indicadores socioterritoriais. A inexistência de alguns parâmetros mínimos de urbanidade no seu entorno imediato, relacionados ao desenho e integração à malha urbana, contribui para a precariedade urbanística dos empreendimentos. A Figura 1, do conjunto Sirius, explicita essa situação. Ele está inserido em uma frente de expansão repleta de grandes vazios, as quadras do entorno são demasiado extensas e os diversos bloqueios físicos – muros, ferrovia – impedem a circulação adequada de pedestres. O próprio desenho do condomínio vem a agravar essa situação, a exemplo do seu muro, extenso e com acessos insuficientes. A monotonia paisagística, as condições precárias para circulação de pedestres e os decorrentes problemas de segurança pública são todos fatores que contribuem para tornar ainda pior a acessibilidade dessas moradias, aumentar sua precariedade e a sensação de insatisfação de seus moradores.

Figura 1: Residencial Sirius, barreiras e vazios. Campinas, 2014



Foto: LabCidade, 2014.

Dessas observações se conclui que a atenção ao direito à moradia em localização adequada e com disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, embora já normatizada, foi na prática negligenciada pelo PMCMV na implementação da maior parte dos empreendimentos estudados. O Programa parece não impactar a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes.

Adequação cultural

Segundo esta dimensão, o projeto, bem como todo o sistema construtivo, deve expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores (CESCR, 1991). É imediata, contudo, a verificação de que o PMCMV não favorece essa diversidade. Com o teto do valor pago por unidade habitacional fixo, a padronização dos projetos é uma das estratégias empresariais na redução dos custos de produção, que viabilizam taxas de retorno interessantes. As grandes construtoras

se utilizam de sistemas de gestão que permitem reproduzir à exaustão o mesmo projeto “carimbo” das poucas tipologias existentes. Como consequência, verifica-se a reprodução em escala nacional de um projeto padrão que não corresponde à diversidade regional e nem sempre responde às necessidades das famílias atendidas. É importante ressaltar, no entanto, que a uniformidade tipológica não decorre exclusivamente de estratégias empresariais, mas também do próprio desenho do Programa, que faz com que os projetos atendam a requisitos pouco flexíveis de número de cômodos, metragem das unidades e materiais, sem margem para que a diversidade da demanda habitacional existente seja levada em consideração na sua elaboração.

As entrevistas são reveladoras de que esses projetos não compreendem as várias formas de morar e de organizar a vida no espaço. Dentre os entrevistados, 68,8% sentem falta de algum espaço ou ambiente que possuíam na moradia anterior. Essa ausência é sentida mais fortemente pelos moradores reassentados (74,5%), que acessaram o Programa não por meio de inscrição voluntária e sorteio, mas porque sofreram remoção de seu lugar de moradia anterior. Do total de moradores, 70,5% apontaram que sentem falta de um quintal, 18,3% sentem falta de um área de serviço, e 15,5%, de espaços externos, como varanda, sacada etc. A falta “de um lugar pras crianças brincarem” ou “pra estender as roupas” é sentida por 71,1% dos moradores que afirmam preferir a moradia anterior do que a atual, e por 69,7% dos que afirmaram pensar em mudar de casa.

É interessante observar que a questão do quintal tem duas dimensões. De um lado, aquela do espaço em si, da existência de uma área externa onde se possa descansar, pendurar roupa, onde as crianças possam brincar, uma área para atividades que não se podem realizar dentro do apartamento. Mas ainda há outra dimensão importantíssima do quintal: ele representa a possibilidade de expansão da residência. Nele se poderia construir o cômodo extra que se faça necessário, fazer o “puxadinho” caso a família aumente, ou para vender alguma coisa, prestar algum serviço. Logo, ele representa também a possibilidade de expansão da família e de se estabelecer uma unidade produtiva geradora de renda.

Essa última possibilidade é muito relevante, considerando-se que historicamente as habitações das famílias de baixa renda nas cidades servem não apenas como lugar de residência, mas também como espaço de trabalho. O modelo de unidade habitacional do PMCMV

não considera essa multifuncionalidade da moradia, tendo a própria normativa do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) passado a permitir uso misto nas unidades que financia apenas a partir da Portaria 168, em 2013. Naqueles empreendimentos em que não há previsão para esses usos, observa-se o seu surgimento espontâneo em “puxadinhos” improvisados, conforme vimos no conjunto Sirius, em Campinas.

Figura 2: Barracas de comércio improvisado ao redor do conjunto Sirius, Campinas, 2013.



Foto: LabCidade, 2013.

Uma análise da adequação cultural dessas moradias aos seus habitantes aponta também para a problemática da forma condomínio, multiplicada pelo PMCMV. A organização condominial estabelecida nos conjuntos impõe uma nova forma de sociabilidade, com regras e estrutura de gestão coletiva com as quais a maioria dos beneficiários não está familiarizada. Observou-se que uma série de conflitos decorre deste arranjo, desde problemas corriqueiros do viver em condomínio, como brigas por causa de barulho ou pela proibição de animais domésticos, até situações mais sérias, por exemplo, casos em que a figura do síndico torna-se “superpoderosa” e passa a intervir autoritariamente na organização do condomínio e na vida de seus moradores.

Segurança da posse

A segurança de posse trata fundamentalmente da garantia de uma condição de ocupação estável, ou seja, o direito dos seus ocupantes de residir em um local sem o medo de remoção ou de ameaças indevidas ou inesperadas (Osório, 2006). O PMCMV adota o modelo da propriedade privada individual como instrumento para viabilizar tal segurança. No caso específico dos empreendimentos da Faixa 1, a Caixa financia a produção do empreendimento com recursos do FAR, sendo os imóveis contratados de propriedade exclusiva do Fundo e integrantes de seu patrimônio até que sejam totalmente quitados pelos beneficiários.

Para essa aquisição, as famílias recebem subsídios diretos por meio da concessão de financiamento, se responsabilizando por pagamentos mensais ao longo de dez anos.⁶ Somente após o pagamento de todas as 120 parcelas o beneficiário adquirirá de fato a propriedade plena do imóvel. Diante da instabilidade financeira em que vivem muitas famílias de baixa renda contempladas pelo programa – que muitas vezes vivem de trabalhos eventuais ou na completa informalidade –, a situação pode mudar abruptamente num dado momento e, com isso, a família perde as condições de pagamento das prestações, inviabilizando a transferência final da propriedade.

Apesar disso, a percepção por parte dos moradores é de posse segura, já que, nas entrevistas realizadas na pesquisa, 37% dos respondentes afirmaram que o que mais gostavam na casa era o fato de ela ser própria, sendo a principal razão de satisfação apontada. Isso parece estar diretamente relacionado com a situação de insegurança que viviam anteriormente, tendo em vista que mais de 43% das famílias entrevistadas provinham de favelas e, muito provavelmente, não tinham seus direitos possessórios formalmente reconhecidos, embora o marco internacional do direito à moradia já lhes garantisse o direito à posse segura, conforme afirma em relatório temático a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada (ROLNIK, 2014). Mesmo de acordo com o sistema legal brasileiro, esse direito já seria também assegurado, tendo em vista que mais de 57% dessas

⁶ Nos empreendimentos contratados na primeira fase do programa PMCMV, o valor das prestações correspondia a até 10% da renda familiar mensal, com prestação mínima de R\$ 50,00. Na segunda fase, a prestação mensal foi reduzida para 5% da renda familiar mensal, com limite mínimo de R\$ 25,00.

famílias viviam há mais de cinco anos na residência anterior (o principal requisito para utilização, por exemplo, da usucapião especial urbana). Especificamente no caso das famílias reassentadas (35,4% do total de entrevistados), a grande maioria muito provavelmente já havia adquirido o direito à posse da moradia anterior, tendo em vista que 24,9% destas moraram entre 5 e 10 anos na residência anterior e 44,7%, mais de 10 anos.

A percepção positiva das famílias em relação à segurança oferecida pelo PMCMV está diretamente relacionada, portanto, ao enfraquecimento de outras formas de promoção da segurança da posse, tais como o direito à usucapião, à concessão especial de uso para fins de moradia etc., tratadas como formas inferiores à propriedade privada individual registrada em cartório. A hegemonia dessa forma de posse é parte importante da construção do papel ideológico da moradia (RONALD, 2008) no imaginário popular através do “sonho da casa própria”. Encobre-se, assim o fato de que a propriedade privada individual não é a única e, em diversas situações, não é a melhor forma de se dar segurança à posse (ROLNIK, 2014).

No caso dos beneficiários da Faixa 1, a utilização dessa forma de titulação pode mesmo tornar mais insegura a situação das famílias. Algumas cláusulas do contrato assinado entre o beneficiário e o FAR (por meio da Caixa) abrem perigosas brechas, como a rescisão do contrato de compra e venda e a retomada do imóvel caso o beneficiário incorra em alguma das onze hipóteses estabelecidas pela Cláusula Décima Segunda, dentre elas a falta de pagamento e apresentação, quando solicitado, de recibos de impostos, taxas ou outros tributos, encargos previdenciários, securitários e condominiais que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel. Portanto, a segurança da posse nesses imóveis está condicionada não só ao pagamento das prestações do imóvel, mas também das taxas condominiais, o que, como será visto na análise do custo acessível, pode ser problemático para uma boa parcela das famílias cuja renda ainda é muito baixa.

O fato de terem sido encontrados nesta pesquisa alguns casos de unidades que já foram vendidas ou alugadas (pouco menos de 1% das unidades) e também casos de inadimplência (tanto da prestação quanto da taxa condominial) já é um indício de que esse modelo pode não ser o melhor para garantir a segurança da posse de um grupo social extremamente vulnerável. Apesar do pouco tempo de moradia das famílias no empreendimento (pouco mais de um ano na maioria

dos casos) não nos ter permitido avaliar categoricamente o quanto os imóveis serão revendidos/alugados por inadimplência, acreditamos que essa situação tende a crescer ao longo do tempo.

Foram identificados na pesquisa empreendimentos dominados por grupos ligados ao tráfico de drogas e/ou milícias, sendo este domínio exercido tanto territorialmente, através do controle dos espaços coletivos, quanto administrativamente, através do papel exercido pelos síndicos (impostos e controlados por tais grupos). Estes chegam a determinar que beneficiários tenham que abandonar seus imóveis para que outras famílias, indicadas por eles, possam ocupá-los, o que revela outra situação de insegurança na posse por parte dos moradores, que podem ser expulsos a qualquer momento de suas casas sem qualquer tipo de processo legal a ser adotado. Por outro lado, aqueles que são indicados pelas milícias/tráfico para ocupar os imóveis também não se encontram completamente seguros, já que podem ser despejados a qualquer momento caso a Caixa constate que não são beneficiários regulares do Programa.

Essa situação foi mencionada apenas algumas vezes em entrevistas, mas pôde-se perceber, na aplicação do questionário, que o silêncio em relação ao tema se devia ao medo de sofrer represálias. Mesmo assim, é possível ver alguns indícios dessa situação se levarmos em consideração que 38,4% das famílias consideram o seu condomínio violento/perigoso e 45,8% consideram-no mais violento/perigoso do que a moradia anterior, sendo que das 494 famílias que já pensaram em se mudar (53% do total), aproximadamente 49,6% apontaram a violência como causa. Tais dados demonstram como a violência está fortemente presente nos empreendimentos analisados, relacionada à existência dos grupos mencionados, mesmo que não expressamente declarada.

Custo acessível

O custo acessível está vinculado à sustentabilidade econômica da moradia e da família. O valor da aquisição ou aluguel não pode comprometer excessivamente o orçamento familiar, devendo permitir também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, à saúde etc. (CESCR, 1991). O próprio Estado brasileiro reconhece, em parte, essa dimensão quando adota na composição do déficit habitacional o ônus excessivo com aluguel urbano,

caso daquelas famílias com renda de até três salários mínimos que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel (FJP, 2014).

Do ponto de vista dos padrões internacionais do direito à moradia adequada, no entanto, o custo acessível está relacionado não apenas aos custos de prestação ou aluguel, mas também a todas as despesas ligadas à manutenção da casa (energia elétrica, água, gás etc.) que sejam essenciais para se obter um padrão de vida digno (CESCR, 1991). Tendo em vista que diversos empreendimentos estão sendo entregues sob a forma de condomínio, as taxas condominiais também passam a fazer parte dos custos associados à moradia.

Para ser possível analisar a situação das famílias do ponto de vista do custo acessível, exploramos os dados relativos à situação de trabalho e renda e aos gastos com a moradia declarados por elas nas entrevistas. Com relação à situação de trabalho dos moradores com mais de 18 anos (1995 pessoas), 1.259 (63,1%) possuíam trabalho à época da entrevista e 729 (36,5%) não se encontram trabalhando. Esse índice pode ser considerado alto frente à taxa de desemprego, a qual, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, atingiu apenas 4,3% da população economicamente ativa no mês de dezembro de 2013. Mesmo assim, a renda média mensal familiar entre as 930 famílias entrevistadas foi de R\$ 1471,84, encontrando-se a menor renda média (R\$ 1188,76) no empreendimento Residencial Árvores, de Itanhaém, e a maior, no empreendimento Iguape (R\$ 1567,01), situado na cidade de São Paulo, seguindo, assim, a dinâmica geral de renda familiar vigente nos respectivos municípios.

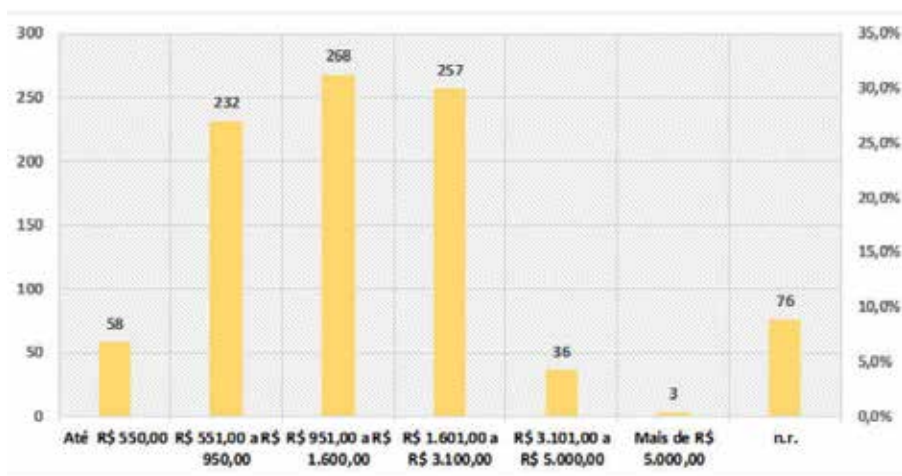
Tabela 4: Renda média familiar por empreendimento e município, e distribuição dos entrevistados por empreendimento. 2013

Município	Empreendimento	Nº famílias entrevistadas	Renda média empreendimento	Renda média município
São Paulo	São Roque	104	1,475.76	4,776.94
	Iguape	100	1,567.01	4,776.94
	Mongaguá / Guarujá	47	1,530.43	4,776.94
Osasco	Flor de Jasmim	97	1,322.47	3,260.25
Campinas	Residencial Sirius	205	1,502.25	4,332.55
Hortolândia	Praia Grande / Peruíbe	95	1,348.31	2,339.09
São Vicente	Res. São Vicente	94	1,346.07	2,590.58
Itanhaém	Res. Arvores	100	1,188.76	2,154.55
Sertãozinho	Res. Eldorado	88	1,387.18	3,184.74
TOTAL	-	930	1,413.82	-

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa e IBGE, 2014.

Analisando o dado de maneira mais detalhada, foi surpreendente identificar que mais de 30% das famílias entrevistadas possuam renda maior do que o limite de R\$ 1600,00 estabelecido para a Faixa 1 do Programa, conforme se pode observar no Gráfico 1 e na Tabela 5 a seguir. Ao mesmo tempo, é importante notar que, de forma positiva, o PMCMV realmente parece estar atingindo diferentes intervalos de renda dentro deste limite.

Gráfico 1: Distribuição das famílias por intervalos de renda. Todos os empreendimentos, 2013.



Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

A relação entre os gastos com a moradia e a renda familiar, no entanto, é preocupante. Como se pode ver a partir da Tabela 5 a seguir – que mostra o comprometimento médio representado pelos gastos das famílias com moradia antes e depois da mudança para o PMCMV –, embora esse comprometimento tenha caído consideravelmente para todas as faixas de renda, ele ainda é muito alto para as duas faixas mais baixas, 77,9% e 33,8% respectivamente.

Tabela 5: Gastos totais com moradia na situação anterior e atual, por intervalos de renda dos entrevistados. Total dos empreendimentos, 2013.

Faixas de renda (R\$)	Média de renda (R\$)	Média de gastos (R\$)		Comprometimento médio		Comprometimento mínimo		Comprometimento máximo	
		Anterior	Atual	Anterior	Atual	Anterior	Atual	Anterior	Atual
Até 550	340,55	477,06	265,29	140,10%	77,90%	86,70%	48,20%		
551-950	781,00	669,01	264,29	85,70%	33,80%	70,40%	27,80%	121,40%	48,00%
951-1.600	1.298,79	637,53	274,25	49,10%	21,10%	39,80%	17,10%	67,00%	28,80%
1.601-3.100	2.159,49	681,1	293,72	31,50%	13,60%	22,00%	9,50%	42,50%	18,30%
3.101-5.000	3.781,67	866,4	349,18	22,90%	9,20%	17,30%	7,00%	27,90%	11,30%
Acima de 5.001	5.600,00	504,5	270,67	9,00%	4,80%			10,10%	5,40%

Nota: Os gastos totais são compostos pelas despesas médias declaradas com aluguel/prestação do imóvel, condomínio, luz e gás.

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

A tabela a seguir mostra que o peso da prestação não é efetivamente relevante diante dos grupos de renda dos moradores entrevistados, embora na primeira faixa chegue a representar mais de 17%. Quando se adiciona o valor da taxa condominial, contudo, o comprometimento médio já dá um primeiro salto, passando na primeira faixa para quase 40%. Constata-se, por fim, que o comprometimento da renda fica seriamente preocupante no momento em que são adicionadas as despesas com água, luz e gás.

Tabela 6: Despesas com moradia atual: evolução do valor e do comprometimento da renda familiar, por intervalos de renda dos entrevistados, 2013.

Faixas de renda (R\$)		Até 550	551-950	951-1600	1601-3100	3101-5000	> 5001
Média de renda (R\$)		340,55	781,00	1298,79	2159,49	3781,67	5600,00
Média de gastos (R\$)	Prestação	59,21	64,92	64,87	76,66	126,67	51,00
	Prestação + Condomínio	134,12	144,53	146,06	159,05	209,52	136
	Prestação + Condomínio + Contas	265,29	264,29	274,25	293,72	349,18	270,67
Comprometimento médio da renda	Prestação	17,4%	8,3%	5,0%	3,5%	3,3%	0,9%
	Prestação + Condomínio	39,4%	18,5%	11,2%	7,4%	5,5%	2,4%
	Prestação + Condomínio + Contas	77,9%	33,8%	21,1%	13,6%	9,2%	4,8%

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Deve ser dada especial atenção nesse ponto aos moradores provenientes de reassentamento em função de terem sofrido uma remoção forçada, já que muitos deles, ao entrarem na nova moradia, não por opção, passam a ter automaticamente diversos gastos que antes não possuíam, de água, luz ou taxas condominiais. Dentre esse grupo, correspondente a 329 (35,4%) das 930 famílias entrevistadas, 83% não pagavam aluguel antes e 96% não pagavam condomínio, 37% não tinham despesa com conta de energia elétrica e 33%, com conta de água.

São expressivos os percentuais de famílias que ou não tinham anteriormente gastos com água, luz e gás, ou tiveram esses gastos aumentados com a entrada no PMCMV, corroborando a leitura de que esses custos realmente são os de maior peso no comprometimento médio do orçamento familiar.

Tabela 7: Comparação entre gastos declarados antes e depois da mudança para o PMCMV, 2013.

	Não gastava, agora gasta	Aumentou	Ficou igual	Diminuiu	Gastava antes, agora não
ALUGUEL	1,2%	1%	60%	0,8%	36,9%
PRESTAÇÃO	94,4%	0,6%	3,9%	1,1%	0
CONDOMÍNIO	95,6%	1,1%	1,9%	1,4%	0
LUZ	26,7%	22,3%	16,2%	34,5%	0,5%
ÁGUA	20,3%	20,7%	16,6%	28,7%	13,7%
GÁS	7,2%	27,9%	45,6%	18,5%	0,7%
TEL./INTERNET/TV A CABO	24,3%	10,3%	50,9%	5,9%	8,6%
OUTROS	11,1%	1%	83,4%	1,1%	3,4%
TOTAL DE GASTOS	-	60,7%	-	39,3%	-

Fonte: Elaboração própria com base em questionários da pesquisa.

Assim, embora alguns indicadores, como o déficit habitacional, levem em consideração apenas gastos com aluguel e/ou prestações, esses outros gastos devem ser acrescentados à análise do custo acessível, tendo em vista que não é possível a uma família beneficiária do PMCMV escolher se pagará ou não a taxa condominial ou as contas de água, luz e gás. Esses gastos são de fato indissociáveis, ou, não fosse assim, não haveria obrigações quanto à instalação de infraestrutura elétrica e hidráulica nos empreendimentos contratados pelo Programa.

O Programa, portanto, ainda não significa para as famílias mais pobres uma moradia com custo efetivamente acessível. Para algumas delas, o comprometimento com tais gastos chega a mais de 70% da sua renda. Por fim, vale salientar que, mesmo com o pouco tempo de permanência no PMCMV, das 494 famílias que já pensaram em se mudar de sua unidade (53% do total), aproximadamente 13,2% apontaram a falta de condições de pagamento da prestação e das contas como motivação.

Acessibilidade

Segundo este elemento, a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade (idosos, mulheres, crianças etc.), ao mesmo tempo em que deve levar em consideração as necessidades especiais nesses grupos. Além disso, é fundamental que não exista qualquer discriminação no acesso à moradia em função de sexo, raça, crença, orientação sexual e/ou condição econômica.

O PMCMV possui medidas que buscam garantir a acessibilidade e isonomia na seleção de beneficiários, por meio de sorteio de famílias, das diferentes faixas de renda atendidas e da priorização do atendimento a grupos vulneráveis. A lei que cria o Programa assegura que, do total de unidades habitacionais construídas no âmbito do PMCMV em cada município, um mínimo de 3% sejam adaptadas ao uso por pessoas com deficiência, e 3%, para idosos. No entanto, a maior especificidade do PMCMV neste quesito diz respeito ao tratamento dado pelo às mulheres, com priorização do atendimento a famílias chefiadas por mulheres e determinação de que os contratos e registros para a Faixa 1 sejam formalizados, preferencialmente, em nome da mulher, mesmo em famílias não chefiadas por elas. Dados colhidos nas entrevistas revelam que o Programa está conseguindo atingir um número significativo de mulheres beneficiárias – dentre nossos entrevistados, 33% dos chefes de famílias são mulheres. Com relação aos idosos, eles correspondem a 2,6% do total de moradores dos empreendimentos estudados, e 5,5% dos beneficiários.

Conclusão

A partir da análise de nossos estudos de caso, parece possível afirmar que a produção habitacional através do PMCMV apresenta tanto avanços quanto problemas do ponto de vista dos padrões internacionais estabelecidos para a efetivação do direito à moradia adequada.

Da análise das condições de habitabilidade oferecidas pelas unidades, encontramos uma melhoria das condições para uma parcela das famílias, especialmente aquelas provenientes de situações de extrema precariedade construtiva. No entanto, ficou evidente que essas unidades não estão plenamente adequadas a todos os tamanhos e arranjos familiares, sendo necessário que sejam ofertadas diferentes tipologias para famílias com necessidades diversas.

Foi importante perceber que o PMCMV representou uma significativa melhoria das condições de acesso à infraestrutura básica (água, luz, saneamento etc.) para a maior parte das famílias. Contudo, a questão do custo do terreno tem determinado a produção de empreendimentos em localizações desprovidas ou com difícil acesso a equipamentos, comércio e serviços, segundo a percepção dos moradores e os levantamentos de campo realizados. Ainda em relação à localização, observou-se que os empreendimentos situam-se distantes das ofertas de trabalho/emprego, em áreas homogêneas de baixa renda e segregadas, e estão inseridos em tecidos urbanos pouco diversificados, o que incorre em perda de oportunidade de vivenciar a cidade em sua diversidade, considerados aí emprego, lazer, cultura, sociabilidade etc. Dessa forma, o Programa acaba por adensar bairros-dormitórios guetificados já existentes ou mesmo produzir novos bairros nessas condições.

As principais questões identificadas com relação à adequação cultural foram: a reprodução massificada de um mesmo modelo de habitação, desconsiderando a diversidade regional e cultural das famílias beneficiárias; e a adoção em larga escala da forma condomínio, que acarreta uma série de problemas de caráter cultural, econômico e de gestão. No tocante à acessibilidade, o programa parece ser bem-sucedido em priorizar alguns grupos vulneráveis, principalmente no caso de mulheres chefes de família, idosos e pessoas com deficiência.

Em relação à segurança da posse, o Programa assegura às famílias, de forma positiva, o título de propriedade privada individual, desde que quitadas todas as parcelas devidas. As entrevistas realizadas demonstraram como os próprios moradores consideram importante essa segurança conferida pelo PMCMV. A análise do custo acessível, contudo, mostra que o comprometimento do orçamento familiar com as despesas com a moradia continua alto para as famílias das faixas de renda mais baixas, o que torna preocupante a sustentabilidade do Programa para este grupo a longo prazo. Principalmente quando se leva em conta que os custos inerentes à moradia regularizada vão além da prestação, incluindo taxas condominiais e contas de energia elétrica, água etc. Nesse sentido, embora o PMCMV aparente ser positivo do ponto de vista da segurança da posse e do custo acessível para as famílias com renda superior a R\$ 950,00 mensais e que procuravam escapar do aluguel, a forma de posse e o modelo de financiamento adotados não parecem ser os mais adequados para as famílias

com renda menor e para aquelas em situações de grande vulnerabilidade e instabilidade.

Por fim, deve-se lembrar que o princípio da indivisibilidade norteia o respeito, a garantia e a efetivação dos direitos humanos no plano internacional, ou seja, a rede de proteção formada pelos direitos humanos é indivisível, sendo a fruição de cada direito afetada diretamente pela situação de efetivação ou violação de outros direitos. Nesse sentido, a plena efetivação do direito à moradia adequada relaciona-se diretamente com a concretização de outros direitos, como o direito à saúde, ao trabalho, à assistência social, à educação, à não discriminação e assim por diante.

Dessa forma, encontramos nos empreendimentos casos em que a vulnerabilidade é tão extrema que o direito à moradia não pode ser adequadamente concretizado sem que sejam atendidos outros direitos fundamentais. O acesso à moradia, nesses casos, é apenas uma das dimensões, e a adoção do modelo da propriedade privada individual requereria uma rede de proteção social permanente para esses grupos, que equacionasse a questão do emprego, da saúde etc. Em muitas situações, a propriedade individual e os ônus dela decorrentes não se apresentam como a melhor solução, e políticas de locação social, por exemplo, seriam alternativas viáveis. Enfrentar essa questão é essencial não só para a própria sustentabilidade do Programa a longo prazo – evitando a inadimplência e a venda ou abandono de unidades –, mas principalmente para proporcionar aos seus beneficiários um efetivo padrão de vida adequado.

Referências bibliográficas

BONDUKI, N. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais** – Uma metodologia para avaliar programas de habitação. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2002.

COHEN, S. C. **Habitação saudável como caminho para promoção da saúde**. Tese de doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2004.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CESCR). **Comentário Geral nº 4**. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1991.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e implementar**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Nota técnica – Déficit habitacional no Brasil 2010*. Belo Horizonte: FJP, 2014.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Health Principles of Housing, 1989**. Disponível em <http://whqlibdoc.who.int/publications/1989/9241561270_eng.pdf> (acessado em junho de 2014)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos**, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>> (acessado em junho de 2014)

_____. **Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais (PIDESC)**, de 16 de dezembro de 1966. Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>> (acessado em junho de 2014)

OSÓRIO, L. M. **The Social Function of Property and the Human Rights to Security of Tenure in Latin America with a Particular Focus on Brazil**. Tese de doutorado apresentada à Universidade de Essex, Essex, 2013.

_____. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, B; FERNANDES, E. (org.) **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ROLNIK, R. **Relatório temático sobre segurança da posse**, A/HRC/22/46. Escrito com a colaboração de Laure-Anne Courdesse, apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em março de 2013. Disponível em <http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/AHRC2246_English.pdf> (acessado em junho de 2014)

_____. **Relatório temático com princípios orientadores para segurança da posse dos pobres urbanos**, A/HRC/25/54. Escrito com a colaboração de Juana Sotomayor e Natalie Bugalski, apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em março de 2014. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/01/A-HRC-25-54_en.pdf> (acessado em junho de 2014)

RONALD, R. **The Ideology of Home Ownership**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

CAPÍTULO 15

À guisa de conclusão: nota pública da Rede Cidade e Moradia¹

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi tema recorrente nas campanhas à Presidência da República e vem sendo reafirmado pelo governo federal como a maior política habitacional da história do Brasil, tendo sido anunciado o lançamento de sua terceira etapa até Junho de 2015. Trata-se de um programa que representou uma grande ruptura em relação às práticas anteriores, por trazer a questão da habitação para o centro da agenda governamental, pela escala de intervenção, pelo volume de recursos empregados, pelas concessões de subsídios de até 96% para as camadas com renda de até R\$1.600,00 e de subsídios parciais para as camadas de renda de até R\$5.000,00, viabilizando o acesso à moradia para os setores de mais baixa renda, historicamente excluídos dos financiamentos para aquisição da casa própria.

Com o objetivo de avaliar o PMCMV, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Ministério das Cidades lançaram em 2012 um edital de pesquisa. Onze das equipes contempladas formaram a Rede Cidade e Moradia e avaliaram empreendimentos em 22 municípios de 6 estados: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Partindo de um objetivo comum de análise sobre os processos de inserção urbana dos conjuntos construídos para a chamada Faixa 1, voltados a famílias de mais baixa renda, as equipes abordaram temáticas e localidades específicas: dos projetos arquitetônicos e urbanísticos aos canteiros de obra e desempenho ambiental das unidades entregues; dos agentes operadores do programa, que passam pelos poderes locais, Caixa Econômica Federal e movimentos sociais, ao trabalho social realizado em empreendimentos selecionados. Os relatórios de

¹ A presente nota pública foi divulgada em redes sociais e na imprensa em novembro de 2014.

pesquisa apontam para problemáticas estruturais do Programa que têm impactado as cidades e a vida das famílias beneficiárias. As considerações que se seguem foram baseadas nas principais conclusões e resultados dessas pesquisas.

Programas habitacionais específicos e adequados às realidades locais que porventura existiam foram desmobilizados para “fazer rodar” o PMCMV, em função do montante de recursos disponíveis, da lógica privada de produção, da agilidade e facilidade para que municípios e estados construam “casas populares” em seus territórios. Como são as construtoras – em sua relação com a Caixa – que definem o projeto e sua localização, tem prevalecido no Programa um padrão de produção com fortíssima homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas, independentemente das características físicas dos terrenos ou das condições bioclimáticas locais.

Os municípios, em geral, limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo do Programa e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas, como por exemplo, antigas zonas rurais englobadas por alterações nos perímetros urbanos. A despeito das mudanças de normativas que passaram a exigir das prefeituras um mínimo de equipamentos sociais no entorno dos empreendimentos, são áreas que “viabilizam” financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos, mas que reproduzem um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transporte, infraestrutura ou ofertas de serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano.

Do ponto de vista do atendimento da demanda, verificamos que os moradores dos conjuntos habitacionais estudados realmente pertencem às camadas de menor renda e que, em sua maioria, de fato, teriam grande dificuldade em acessar a moradia formal antes da existência do PMCMV. Entretanto, os processos de seleção da demanda feitos por meio de cadastros das prefeituras nem sempre são transparentes. Além disso, o Programa vem sendo utilizado para viabilizar remoções forçadas, muitas vezes não justificadas por necessidades habitacionais. Particularmente nestes casos, verificamos uma inadequação das alternativas ofertadas em relação às estratégias de sobrevivência das famílias, especialmente em função da localização periférica e distante das fontes de emprego da cidade.

Verificamos também a incompatibilidade entre as tipologias habitacionais com seu programa arquitetônico único (sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios) e a diversidade das composições familiares dos beneficiários, além da impossibilidade de readequações da unidade habitacional ao longo do tempo, segundo as necessidades dos moradores. Da mesma forma, observamos a presença massiva de conjuntos monofuncionais, devido ao impedimento ou a dificuldades de caráter administrativo para a viabilização de usos complementares ao uso residencial ou para a incorporação de espaços para o desenvolvimento de atividades para geração de renda, especificamente na primeira fase do Programa.

É particularmente preocupante nos conjuntos analisados, a forma-condomínio que predomina; preocupante, sobretudo, para os setores mais vulneráveis na Faixa 1 – com menor renda, com menor escolaridade, com vínculos de trabalho mais precários, fortemente dependentes de programas sociais e de transferência de renda. Uma situação inexplicável de não aplicação de tarifas sociais para os serviços de água e de energia pelas concessionárias se alia a taxas de condomínio e têm impactado fortemente o aumento das despesas associadas à moradia, já gerando problemas sérios de sustentabilidade econômica e social dos conjuntos. Verificamos, em vários casos estudados, o colapso da gestão condominial por conta dos custos de manutenção de espaços coletivos em relação à renda dos moradores, resultando em alta inadimplência e conflitos com os síndicos. Na prevalência de relações privadas e de espaços isolados, são favorecidas as mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão de alguns dos condomínios estudados pelas equipes.

São aspectos que preocupam os pesquisadores, todos militantes da luta pelo direito à cidade, pois um programa habitacional que atende primordialmente aos interesses do setor privado, sem os vínculos necessários com uma política urbana e fundiária que lhe dê suporte, estimula, como efeito de seu próprio êxito, o aumento do preço dos imóveis da cidade e tem gerado péssimas inserções urbanas, correndo o risco de cristalizar, na velocidade alucinante das contratações, novos territórios de guetificação e segregação social.

Uma política habitacional de abrangência nacional, em um país de dimensões continentais, não pode ter como único programa a construção e a transferência de propriedade de novas unidades habitacionais. É preciso associar programas de urbanização de favelas e assen-

tamentos precários, melhorias habitacionais, regularização fundiária, ocupação de áreas vazias e subutilizadas, recuperação de imóveis em áreas centrais para moradia social e, ainda, um programa de locação social para as famílias de menor renda, que não têm condição de arcar com os custos decorrentes da propriedade individual.

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 justamente para formular e apoiar a implementação de uma política urbana integrada em um país que tem mais de 80% de sua população vivendo em cidades, de forma que não se limitassem a programas de financiamento de obras. Os avanços que o país tem feito no sentido de se comprometer com os subsídios necessários para que a urbanidade seja um direito de todos nós carecem hoje de uma ação inovadora no campo urbano e habitacional.

O Programa se apresenta, enfim, como solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento de complexo “problema habitacional”, baseado numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial. Esperamos, firmemente, que os resultados das pesquisas possam levar a terceira etapa do Programa a correção de rumos, aperfeiçoamento em direção às reais necessidades habitacionais da população, à construção de moradias e cidades dignas, justas e incluídas e que a política urbana e habitacional nacional a ser empreendida pela próxima gestão da presidenta Dilma Rousseff assuma compromissos com as questões sinalizadas nesta nota.

Anexo - Fichas técnicas das pesquisas

CAP. 4 | Observatório das Metrôpoles – IPPUR – UFRJ

TÍTULO DO PROJETO
Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais
INSTITUIÇÕES
Núcleo de Pesquisa Habitação e Cidade/Observatório das Metrôpoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
COORDENAÇÃO
Prof. Dr. Adauto Lucio Cardoso e Profa. Dra. Luciana Corrêa do Lago Nascimento
EQUIPE
Irene de Queiroz e Mello; Samuel Thomas Jaenisch; Grazia de Grazia; Décio Rodrigues Nunes Junior; Ana Carolina Carracena de Souza; Fernanda Serrato Podzwato; Julio Cezar Pinheiro de Oliveira; Giselle Mansur Batista; Nathan Ferreira da Silva; Vivian Santos da Silva; Isadora Vida Menfano; Vanise Pedreira Donda; Monaliza de Souza Ferreira; Rachel Araújo da Rocha.

CAP. 5 | Instituto Pólis

TÍTULO DO PROJETO
A produção do Programa MCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista: impactos urbanos e ambientais dos empreendimentos
INSTITUIÇÕES
Instituto Pólis
COORDENAÇÃO
Margareth Matiko Uemura e Danielle Kintowitz
EQUIPE
Maria Beatriz Cruz Rufino; Natasha Mincoff Menegon; Luiz Tokuzi Kohara; Carolina Rago Frignani; Ana Cristina Gentile Ferreira; Felipe de Freitas Moreira; Filipe Maciel Paes Barreto. Entrevistadores de campo: Cecília Barone Kohara; Débora Jun Portugheis; Evelin Caroline de Souza Vieira; Gustavo Silveira; Lais Boni Valeris; Larissa de Alcantara Viana; Luenne Albuquerque Neri; Marcela Larissa Apolinario Mian; Mariana de Jesus Terra; Priscila Hisae Akiyama; Rogério Soares Andrade; Taís Sayuri Sujuki; Tiago Medeiros dos Santos.

CAP. 6 | LEHAB – DAU – UFC

TÍTULO DO PROJETO
Análise do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza: Desenvolvimento institucional, inserção urbana, projetos e impactos socioeconômicos
INSTITUIÇÕES
Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU) Universidade Federal do Ceará (UFC)
COORDENAÇÃO
Renato Pequeno
EQUIPE
Sara Vieira Rosa; Henrique Alves, Diego Maia Quesado; Raquel Martins; Rafaela Costa; Simone Farias Cabral de Oliveira; Isabelly Campos; Naila Paiva. Participação na fase inicial: Clarissa Freitas e Daniel Cardoso Colaboradores: Zilsa Santiago e Yuka Perdigão Ogawa

CAP. 7 | CiHabE – PROURB – UFRJ

TÍTULO DO PROJETO
Para além da unidade habitacional: pela moradia e pela cidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida
INSTITUIÇÕES
Grupo de Pesquisa Cidade, Habitação e Educação (CiHabE) do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
COORDENAÇÃO
Luciana da Silva Andrade
EQUIPE
Juliana Demartini; Rogério Cruz Oliveira; Daniella Burl; João Paulo Huguenin; Marcela Abl; Vyrna Jacomo; Ana Freitas; Ana Luiza Brandão; Guilherme Teixeira; Isadora Tenório; Isabela Rapizzo; Isabela Couto; Isabelle Baroni; Lucas Pacobahyba; Marcelo Borges; Mayara Frazão; Stéfany Santos; Victor Huggo Fernandes Consultores: Maria Laís P. da Silva; Eliana Bessa; Lilian Fessler Vaz; Paula Albernaz; Rachel Coutinho; Paulo F. Rodrigues; Ana Lucia Britto. Colaboradores: André Orioli; Rafael Veríssimo; Juliana Canedo; Jacira Saavedra; Marat Troina.

CAP. 8 | Práxis – EA – UFMG

TÍTULO DO PROJETO
Programa Minha Casa Minha Vida: estudos avaliativos na Região Metropolitana de Belo Horizonte
INSTITUIÇÕES
Grupo de pesquisa PRAXIS da Escola de Arquitetura (EA) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
COORDENAÇÃO
Denise Morado Nascimento
EQUIPE
<p>Profa. Heloisa Soares de Moura Costa; Profa. Jupira Gomes de Mendonça; Profa. Ana Clara Mourão Moura; André Costa Braga Soares; Thais Mariano Nassif Salomão; Marcela Silviano Brandão Lopes; Rosamônica Fonseca Lamounier; Ana Rúbia Ferraz; Danilo Caporalli Barbosa; Eric Ferreira Crevels; Mariana Bubantz Fantecelle; Renan Augusto Ferreira Mendes.</p> <p>Colaboração: Profa. Junia Maria Ferrari de Lima; Daniel Medeiros de Freitas; Fabiana Oliveira Araújo; Paola Rogedo Campos; Ana Carolina Maria Soraggi; Rayane Souza e Silva; Rita de Cássia Gouveia Jácome; Rone Martins; Vitor Castro França.</p>

CAP. 9 | Habis – IAU – USP

TÍTULO DO PROJETO
Produção do Programa MCMV na região central do estado de São Paulo: inserção urbana e avaliação arquitetônica, construtiva e tecnológica
INSTITUIÇÕES
Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade (Habis) do Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU) da Universidade de São Paulo
COORDENAÇÃO
Lúcia Zanin Shimbo, João Marcos de Almeida Lopes e Kelen Dornelles
EQUIPE
Alessandra Vitti Brusantin, Bruna Maria Biagioni, Camila M. G. V. da Rocha, Cesar Desiderá, Daniel Polistchuck, Fernanda Silva Moura, Gabriel Martins Delduque, Isadora Petinari, Jaqueline Quaglio, José Fabrício Ferreira, Karin Maria Soares Chvatal, Lívia Camargo Marinelli, Luciana Cristina Ceron, Mariana Dorici, Mariana Téo Reche, Vanessa Damasceno e Victor Figueiredo Roriz

CAP. 10 | NEMOS – CEDEPE – PUC-SP

TÍTULO DO PROJETO
Avaliação do Trabalho Social e dos impactos na vida das famílias no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no município de Osasco, SP
INSTITUIÇÕES
Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais (NEMOS) do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social e a Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais (CEDEPE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
COORDENAÇÃO
Rosângela D. O. da Paz
EQUIPE
Carola C. Arregui; Maria de Lourdes P. Rodrigues e Marisa A. A. Blanco. Pós-graduandos: Fernanda Carpanelli e Sabrina Barretto. Graduandos: Andrew Roger C. Guimarães; Beatriz O. de Sousa; Cammylla A. S. Bretas Pinto; Carolina L. de Oliveira; Guilherme F. N. Sennes; Lucia Lotufo; Maria Cândida L. de Almeida.

CAP. 11 | LEAUC – IAU-USP + PEABIRU

TÍTULO DO PROJETO
A inserção urbana por meio da produção do PMCMV-Entidades no estado de São Paulo: abordagem etnográfica de casos selecionados
INSTITUIÇÕES
Laboratório de Estudos do Ambiente Urbano Contemporâneo (LEAUC) do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU / USP) e PEABIRU – trabalhos comunitários e ambientais
COORDENAÇÃO
Cibele Saliba Rizek (IAU) e Caio Santo Amore (PEABIRU)
EQUIPE
Andrea Quintanilha de Castro; Camila Moreno de Camargo; Daniela Perre Rodrigues; Marina Barrio Pereira e Rafael Borges Pereira. Bolsistas de graduação: Ana Teresa Carvalho; Caio Jacyntho e Giovanni Bussaglia

CAP. 12 | LabHabitat – DARQ – UFRN

TÍTULO DO PROJETO
Avaliação do programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal (RMNatal): qualidade de projetos e impactos urbanos e ambientais
INSTITUIÇÕES
Laboratório de Habitação Habitat e Cidadania (LabHabitat) do Departamento de Arquitetura (DARQ) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
COORDENAÇÃO
Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha
EQUIPE
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva; Eliana Costa Guerra; Marcelo Bezerra de Melo Tinoco; Glenda Dantas Ferreira; Francis Lindayane Barbosa da Silva; Ingrid Nogueira Soares; Lana Dalila Pinto Alves.

CAP.13 | LABCAM – FAU – UFPA

TÍTULO DO PROJETO
O PMCMV na Região Metropolitana de Belém e municípios do Sudeste do Pará
INSTITUIÇÕES
LABCAM (Laboratório de Cidades na Amazônia) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (FAU – UFPA)
COORDENAÇÃO
José Júlio Ferreira Lima
EQUIPE
<p>Profa. Ana Cláudia Duarte Cardoso; Profa. Roberta Menezes Rodrigues; Prof. Juliano Pamplona Ximenes Ponte; Ana Carolina Campos de Melo; Bárbara de Carvalho; Nayara Sales Barros; Lucinda Assis; Fadia Antonio; Gilsiane Lima de Souza; Raul Ventura da Silva Neto.</p> <p>Bolsistas de graduação: Beatriz Luiza Leal Fiock dos Santos; Caroline Freitas; Marcele Carvalho Lauande; Raquel Oliveira de Moraes; Taynara do Vale Gomes; Wallace de Miranda Avelar.</p> <p>Equipe de apoio (campo): Adriano Vidal, Beatriz Fiock; Camila Leandra Araújo; Camila Megale; Carol Miranda; Caroline Freitas; Christiane Araújo; Camila Madeira; Deliana Hilda Pereira Gonzaga; Gabriela Andrade; Hanna Carvalho; José Ary da Silva Jr; Juliana Moreira; Katrine Azevedo; Lívia Queiróz; Lucas França; Michel Gomes; Mônica Soares; Nickolas Pinheiro; Ryan Faria Cardoso; Sayuri Watanabe; Shirley Müller; Thales Barroso Miranda; Tomás Costa.</p>

CAP.14 | LABCIDADE – FAU - USP

TÍTULO DO PROJETO
Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV
INSTITUIÇÕES
Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP)
COORDENAÇÃO
Raquel Rolnik
EQUIPE
Álvaro Luis dos Santos Pereira; Ana Paula de Oliveira Lopes; Fernanda Accioly Moreira; Júlia Ferreira de Sá Borrelli; Luanda Villas Boas Vannuchi; Luciana Royer; Luis Guilherme Alves Rossi; Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini; Vitor Coelho Nisida.