



## **A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (FAIXA 1) NA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE/ PE:**

---

Entre a reprodução social da vida e a reprodução do  
espaço mercadoria

ADRIANA ELIAS DA SILVA

**A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA  
(FAIXA 1) NA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE/ PE: ENTRE A REPRODUÇÃO  
SOCIAL DA VIDA E A REPRODUÇÃO DO ESPAÇO MERCADORIA**

Dissertação apresentada por Adriana Elias da Silva à  
Universidade Federal de Pernambuco . UFPE e ao  
Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento  
Urbano . MDU, sob as orientações das professoras:

Professora Orientadora: Dra. Edvânia Torres Aguiar  
Gomes

Professora Coorientadora: Dra. Mariana Zerbone Alves  
de Albuquerque

RECIFE  
2016

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

S586p Silva, Adriana Elias da

A produção do espaço urbano pelo programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) na Região Metropolitana de Recife-PE / Adriana Elias da Silva. . 2016.

120 f.: il., fig.

Orientadora: Edvânia Torres Aguiar Gomes .

Dissertação (Mestrado) . Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2016.

Inclui referências e apêndice.

1. Planejamento urbano. 2. Política habitacional. 3. Cidades e vilas. 4. Espaço (Arquitetura). 5. Capitais (Cidades). 6. Administração pública. I. Gomes, Edvânia Torres Aguiar (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2016-130)

Ata da sexta defesa de Dissertação de Mestrado, do Programa De Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal  
de Pernambuco, no dia  
15 de março de 2016.

Aos quinze dias do mês de março de dois mil e dezesseis (2016), às 9 horas, na Sala do sala de aula do Curso de Ciência da Informação do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da dissertação intitulada "A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (FAIXA 1) NA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE/PE: entre a reprodução social da vida e a reprodução do espaço mercadoria" da aluna Adriana Elias da Silva, na área de concentração Desenvolvimento Urbano, sob a orientação da Professora Profa. Edvânia Torres Aguiar Gomes e coorientação da Profa. Mariana Zerbone Alves de Albuquerque. A mestranda cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento Urbano. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de pós-graduação em 03 de março de 2015, na sua 1ª Reunião e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.013121/2016-17, em 15/03/16, composta pelos Professores: Edvânia Torres Aguiar Gomes e Ruskin Marinho de Freitas, MDU/UFPE; Rosa Maria Cortês de Lima, Serviço Social/UFPE; e Profa. Mariana Zerbone Alves de Albuquerque, UFRPE. Após cumpridas as formalidades, a candidata foi convidada a discorrer sobre o conteúdo da dissertação. Concluída a explanação, a candidata foi arguida pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder à mesma a menção APROVADA da referida Dissertação. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Renata de Albuquerque Silva, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 15 de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Edvânia Torres Aguiar Gomes

Profa. Mariana Zerbone Alves de Albuquerque

Profa. Rosa Maria Cortês de Lima

Prof. Ruskin Marinho de Freitas

Adriana Elias da Silva

Renata de Albuquerque Silva (Secretária)

Sem dúvida esse é um momento único na carreira, que é apenas ~~o~~ começo do fim, mas não poderia deixar de agradecer àqueles que, incondicionalmente, me apoiaram nas minhas escolhas e, mesmo com a distância, se mantiveram tão presentes, por isso, dedico esse trabalho a minha mãe, Maria Vicente da Silva e ao meu Pai, João Elias da Silva.

## **AGRADECIMENTOS**

Desde 2003, quando decidi sair do calor dos braços dos meus pais, encontrei pessoas que me incentivaram e acreditaram que eu era capaz de alcançar meus objetivos, estes foram realmente indispensáveis na minha caminhada, por isto, aqui, expresso minhas homenagens e agradecimentos sinceros.

Em primeiro plano sou grata a Deus, pois desde que decidi sair de casa, deixar minha família para tentar uma vida menos castigada por essa sociabilidade contei com seu apoio. Portanto, considero que Ele me dá forças para seguir nesta jornada.

Retomo minha gratidão aos meus pais, Maria Vicente da Silva e João Elias da Silva, por acreditarem em mim, por sonharem comigo e crerem que a mudança é possível. Eles são meu alicerce, minha base, meu exemplo de seres humanos lindos.

Agradeço ao meu companheiro Heritier Lendo, por me incentivar, por sonhar ao meu lado, por construir a dissertação comigo, indo a campo, tendo feito entrevistas. Sou grata por existir e por crescer comigo.

Agradeço às professoras Edvânia Torres e Mariana Zerbone, por serem tão especiais, por me acompanharem durante o caminho acadêmico, com as exigências acadêmicas, pois com o estímulo e carinho foi possível realizar esta pesquisa, me ensinando a ser melhor não só como profissional, mas como pessoa; sem dúvida, são exemplos que pretendo seguir profissionalmente.

Agradeço aos docentes, posto que a dedicação destes em nosso trajeto foi impar para que nos tornássemos profissionais merecedores da habilitação que nos aguarda.

Agradeço ao Mestrado de Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco pela oportunidade profissional ofertada.

Agradeço a coordenação da pós-graduação, pelos direcionamentos, pelas explicações e orientações, em especial a secretária Renata de Albuquerque, pela paciência e dedicação conosco.

Agradeço à CAPES, pela bolsa ofertada, a qual contribuiu para elaboração dessa dissertação.

Agradeço aos amigos e amigas potiguares, por serem tão presentes, mesmo distantes, em especial a Alan, Allen, Camila e Marcos.

Agradeço aos amigos e amigas recifenses, pelo carinho e acolhida; aos amigos e amigas da turma de mestrado, por tornarem nossos dias de aula mais aconchegantes.

Por fim, a todos que, de alguma maneira, contribuíram na concretização dessa etapa da minha vida.

## APRESENTAÇÃO

Este trabalho foi elaborado com o objetivo de obter o título de mestre em desenvolvimento urbano, possui como título **A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (FAIXA 1) NA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE/ PE:** entre a reprodução social da vida e a reprodução do espaço mercadoria+, o qual faz parte do exercício metodológico e trabalhos empíricos voltados à compreensão das políticas públicas, em especial a habitação, trazendo apreciações, teorias e revisões bibliográficas acerca de metodologias de análises das políticas de acesso à habitação, para que, desta maneira, possa existir uma contribuição na minimização das desigualdades socioespaciais no espaço urbano.



[...] como a burguesia resolve, na prática, o problema habitacional. Os focos de epidemias, os porões mais imundos, nos quais, noite após noite, o modo de produção capitalista encerra os nossos trabalhadores, não são eliminados... são simplesmente deslocados! A mesma necessidade econômica os faz nascer, aqui ou acolá. E enquanto subsistir o modo de produção capitalista, será loucura desejar resolver o problema da habitação ou qualquer outro problema social relativo à sorte do operário. (ENGELS, Friedrich. A Burguesia e o Problema Habitacional. In: PAULO NETTO, José (org.) Política. São Paulo: Ática, p.138.)

## RESUMO

A dissertação centra-se na política de habitação social brasileira atual na Região Metropolitana de Recife/ PE, com um enfoque no Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) efetivado na cidade de Igarassu/ PE. O referencial adotado pela pesquisa é o dialético-crítico, contemplando a articulação de dados quantitativos e qualitativos. O processo investigativo se configurou com o seguinte problema de pesquisa: Porque as habitações do Programa MCMV . faixa1 não estão localizadas em áreas centrais? Será que a única maneira legal de acesso à moradia própria para a maioria população de baixa renda é na periferia dos centros urbanos? No que tange ao objetivo geral, este está definido conforme segue: compreender como se estabelece a produção do espaço urbano pelo Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) na Região Metropolitana do Recife, com destaque para o município de Igarassu/ PE O estudo lança mão das seguintes técnicas de pesquisa: Visitas ao campo, realização de entrevistas semiestruturadas, observação direta. Quanto ao tratamento e análise dos dados, foi utilizada a análise documental e de conteúdo. Como principais conclusões do estudo no que se refere ao programa Minha Casa Minha Vida . PMCMV (faixa 1), é que os fatores sociais, ambientais e de não planejamento urbano, podem provocar consequências para a não efetivação da Política de Habitação Social, além disso, quando o acesso individual ou de pequenos grupos aos recursos que a cidade apreende tornam-se majoritários, ocasiona a não efetivação do direito à cidade, além de provocar consequências como a segregação socioespacial e a periferização de uma parte da população

**Palavras chave:** Política Habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida. Segregação socioespacial.

## ABSTRACT

This dissertation focuses on the current Brazilian social housing policy in the metropolitan area of Recife / PE, with a focus exclusively on the ~~M~~Minha Casa Minha Vida+ (track 1) effected in the city of Igarassu / PE. The framework this study is the critical-dialectic, hence, considering the articulation of quantitative and qualitative data. The investigative process is configured with the following research problems: Why the dwellings of the MCMV Program - faixa1 are not located in central areas, Is it that, the only legal way to access-to-home ownership for most low-income population is on the outskirts of urban centers? Regarding the overall goal, it is set as follows: explain how ~~M~~Minha Casa Minha Vida+ (track 1), which promotes access to housing, also promotes the right to the city dwelling in the metropolitan area of Recife, highlighting the municipality of Igarassu / PE. The study makes use of the following research techniques: field visits, semi-structured interviews and direct observation. Also for processing and data analysis, documentary and content analysis were considered. The main conclusions of the study with regard to the program ~~M~~Minha Casa Minha Vida+- PMCMV (Track 1), are that the social, environmental, and no urban planning, can cause consequences for non-execution of the Social Housing Policy, in addition, when the access of individuals or small groups to the resources that the city seizes becomes major, causes the non-realization of the right to the city, thereby causing a socio-spatial segregation and the periphery of a part of population.

**Keywords:** Housing Policy. Minha Casa Minha Vida. Socio-spatial segregation.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Porcentagem da População incluída e excluída dos Financiamentos do BNH . 1970

Tabela 2 - Contratação do FGTS por Programa (Valor Absoluto e Número de Unidades Habitacionais %) 1995/2003

Tabela 3 - Distribuição por faixa de renda e metas propostas pelo PMCMV 1 e 2

Tabela 4 - Evolução da População Residente, Taxa de Crescimento e Participação Relativa sobre Região Metropolitana do Recife e Municípios Segundo Níveis de Integração ao Pólo. 1970-2010

Tabela 5 - Conjuntos Habitacionais entregues PMCMV faixa 1

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 1 - PMCMV empresas

Quadro 2 - PMCMV entidades

Quadro 3 - PMCMV oferta pública

Quadro 4 - PMCMV financiamento habitacional

Quadro 5 - Fluxo dos empreendimentos do PMCMV faixa 1 do município de Igarassu/ PE

Gráfico 1 - Proporções de domicílios da RMR por tipos socioespaciais

Mapa 1 - Localização dos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) na Região Metropolitana de Recife/ PE

Mapa 2 - Localizações dos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) no município de Igarassu/ PE

Figura 1 - Habitacional Dom Helder Câmara . Abreu e Lima e Habitacional Jardim Paraíso, Igarassu resultado das construções do PMCMV. Concentração de habitacionais com tipologias padronizadas

Figura 2 - Acesso de ônibus para os residentes dos Habitacionais Aguas Claras e Jardim Paraíso do PMCMV faixa 1

Figura 3 - Residencial Caminho das Águas e Jardim paraíso do PMCMV no município de Igarassu . Ocupação urbana precária

## **LISTA DE SIGLAS**

BNH - Banco Nacional de Habitação  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CMN - Conselho Monetário Nacional  
COHAB - Companhia de Habitação  
COHAB-PE - Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco  
DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento  
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial  
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FNHIS- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IAPs - Instituto de Aposentadoria e Pensões  
IBEU - Índice de Bem-Estar Urbano  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MAS - Ministério da Ação Social  
MBES - Ministério da habitação e do Bem-Estar  
MC - Ministério das Cidades  
MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
MHDU - Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano  
MLB - Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas  
OGU - Orçamento Geral da União  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR - Programa de Arrendamento Residencial  
PLANHAB . Plano Nacional de Habitação  
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular  
PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida  
PNH - Política Nacional de Habitação  
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados  
PROMORAR - Programa de Erradicação de Sub-habitação  
PSH - Programa de Subsídio Habitacional  
REGIC - Regiões de Influências das Cidades  
RMR - Região Metropolitana de Recife

SAC - Sistema de Amortização Constante

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH - Sistema Financeiro Habitacional

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TTS - Trabalho Técnico Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: NECESSIDADE OU DIREITO.....</b>	<b>21</b>
2.1	A produção do Espaço Urbano: Moradia Popular e Direito à Cidade.....	21
2.2	O espaço urbano e o direito à cidade.....	24
2.3	O acesso à habitação: A periferização e segregação socioespacial.....	29
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>34</b>
3.1	As políticas de habitação brasileira: do BNH ao PMCMV.....	34
3.2	O Banco Nacional de Habitação . BNH: avanços e limites da política urbana brasileira (1964 - 1985).....	37
3.3	A organização Neoliberal: a quase inexistente política urbana brasileira (1986 a 2003).....	43
3.3.1	A desarticulação da política: 1985 a 1994.....	44
3.3.2	O Neoliberalismo, Descentralização da Política Habitacional: 1994 a 2002.....	45
3.3.3	Outras roupagens: o Ministério das Cidades e a volta da política habitacional brasileira (2003 - 2010).....	50
3.3.4	Os elementos estratégicos da Nova Política Nacional de Habitação.....	52
3.3.4.1	Subsistema de Habitação de Interesse Social.....	52
3.3.4.2	Subsistema de Habitação de Mercado.....	53
3.3.5	O Programa Minha Casa Minha Vida e a Política de Interesse Social.....	55
<b>4</b>	<b>POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA É PMCMV NA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE.....</b>	<b>71</b>
4.1	Região Metropolitana de Recife, entre o acesso a habitação e a segregação socioespacial.....	71
4.2	Empreendimentos do PMCMV e a segregação socioespacial na Região Metropolitana de Recife.....	81
4.3	Município de Igarassu/PE: A segregação socioespacial e o PMCM.....	92
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>104</b>
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109
	APÊNDICE.....	115

# 1 INTRODUÇÃO



Do rio que tudo arrasta, diz-se que é violento. Mas ninguém chama violentas às margens que o comprimem.+(BERTOLT BRECHT)

No Brasil um dos principais problemas sociais urbanos, na atualidade, é a questão da habitação. Seguindo uma direção em que a habitação está totalmente ligada à questão do direito à cidade, é possível observar que as exigências em relação à habitação insurgem sob várias nuances: construção de moradias para atender ao número alarmante de famílias sem casa própria, solução para diversos problemas de infraestrutura e questionamentos das obras de urbanização em áreas periféricas.

O Estado pouco interferia na questão habitacional até a década de 30. A produção de habitação era realizada via mercado, único acesso formal; para a população pobre, a forma de provisão de moradia era os cortiços, casas de pensão e vilas operárias. Os programas habitacionais que surgiram por meio de recursos públicos despontaram a partir da Era Vargas, implementados pela Fundação da Casa Popular e pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão.

Um grande marco de interferência do Estado na produção habitacional foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, contudo, de acordo com muitos pesquisadores, o BNH serviu para além de uma política habitacional, a política atingiu a economia do país, mas, em se tratando de provisão de moradias, o banco beneficiou, sobretudo, a classe média brasileira.

O período entre a extinção do BNH, em 1986, e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, foi marcado pela ausência de uma política habitacional de interesse social.



Aconteceram diversas transformações da política habitacional brasileira, em especial na última década, em virtude do ciclo de financeirização da economia capitalista. Esse ciclo ocorreu em consequência do surgimento das novas matrizes de financiamento, sejam elas para uma demanda de interesse social, sejam para uma demanda de mercado. Com isso, torna-se evidente o aumento de interesse e investimentos para o setor habitacional, além disso, cresceu também o número de subsídios e ampliação do acesso ao crédito para o setor da construção civil; tudo isso está acoplado ao cenário macroeconômico nacional e internacional, o que promoveu o chamado novo boom imobiliário+.

Com essa nova realidade, a política habitacional foi criando uma nova estrutura desde o primeiro governo Lula, destacando-se a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Ministério das Cidades (2003) e até mesmo o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (2009).

O objetivo do Programa é combater as mazelas provocadas pela falta de moradia no Brasil, como construção de moradias inadequadas e ocupações desordenadas, em contrapartida, construir moradias dignas, com acesso aos bens e serviços públicos e privados das famílias que terão acesso à Política de Habitação. Se essas características fossem efetivadas, promoveriam, além do acesso à Habitação, o acesso ao direito à cidade, ou seja, um acesso mais democrático do solo urbano.

Assim, destaca-se que o direito à moradia no Brasil é como um componente primordial da própria dignidade do indivíduo, logo, de acordo com art. 7, as políticas sociais promovidas pelo governo devem ser embasadas através de programas de construções de moradias e melhorias das condições habitacionais.+(BRASIL, 2004)

Em contrapartida, o acesso à habitação no Brasil, historicamente, tem se reduzido a um produto e àqueles que dependem de uma moradia própria têm se tornado um consumidor passivo, onde as alternativas de consumo tornam-se limitadas, essas limitações estão inseridas em um ciclo de escolhas, que são determinadas por outrem. O que se conhece por direito à moradia, que tem sido intermediado por políticas de participações sociais em todas as etapas do processo construtivo, vem sendo substituído por um mero acesso a unidades habitacionais que vem reforçando padrões de mercantilização da casa própria através de associações entre o aumento da produtividade

lucrativa e o mercado imobiliário. Portanto, diante do contexto supracitado, é que se destaca a importância de estudar essa contradição em que vem sendo posto o acesso à moradia de interesse social no Brasil.

De modo a buscar respostas, a pesquisa traz uma hipótese geral, que parte do princípio de mostrar que a precariedade de acesso aos bens sociais, com destaque para a terra urbana, provoca consequências para a não efetivação plena da Política de Habitação Social. O acesso individual ou de pequenos grupos aos recursos que a cidade apreende, tornam-se majoritários, ocasiona a não efetivação do direito à cidade, o qual é um direito que parte do desejo de reinventar a cidade, através do poder coletivo exercitado por meio do processo de urbanização. (HARVEY, 2014)

Através dessa prerrogativa sobre o direito à cidade e sobre o papel da Política de Habitação de Interesse Social no país, tem-se como hipótese que o Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1), que é um programa que promove o acesso à habitação, vem provocando uma segregação socioespacial da maioria das famílias que tem acesso ao programa.

Nesse sentido, a presente dissertação de mestrado tem como objetivo geral compreender como se estabelece a produção do espaço urbano pelo Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) na Região Metropolitana do Recife, com destaque para o município de Igarassu/ PE. Para responder à questão central, a pesquisa se distende nos seguintes objetivos específicos:

- Compreender a relação entre o valor da terra/propriedade e a produção do espaço, tendo como vetor o PMCMV (faixa 1) na Região Metropolitana de Recife, com destaque para o município de Igarassu/PE.
- Identificar qual o papel dos agentes produtores do espaço urbano e como eles se articulam na implementação do Programa Minha Casa (faixa 1) Minha Vida na Região Metropolitana de Recife, com destaque para o município de Igarassu/PE.
- Analisar de que maneira ocorre o acesso aos bens públicos e privados pelos moradores dos Habitacionais do PMCMV (faixa 1) na Região Metropolitana de Recife, com destaque para o município de Igarassu/PE.

Com isso, a pesquisa realiza uma aproximação do debate contemporâneo que a Política de Habitação traz em relação população de baixa renda brasileira, a qual é subsidiada pela Constituição de 1988, que prevê em seu Art. 182:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei. Com isso, ela tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Portanto, a temática da Política de Habitação tem um importante acúmulo nas Ciências Sociais, nas políticas sociais, no planejamento e na governança urbana, visto que, reproduz conhecimento, e possui como objetivo não apenas aprofundar conteúdos, mas também apontar avanços em relação às políticas sociais habitacionais no país. Todavia, sobre um viés crítico, o objetivo deste estudo é mostrar-se revelador da realidade social.

Para fundamentar teoricamente a pesquisa em questão foi estudado o autor Friedrich Engels, afim de compreender a problemática da habitação e o pauperismo produzido pelo sistema capitalista e as condições de moradia que o sistema produz.

Sobre a habitação no Brasil a pesquisa dialogou com Bonduki, assim como analisou Henri Lefebvre e David Harvey para compreender em que contexto se insere o direito à cidadania, referindo-se à política habitacional de interesse social e a sua efetivação através do Programa MCMV, em especial os de faixa 1. Para a compreensão do que é o espaço urbano, foi importante ter como base os autores Roberto Lobato Correia, Ana Fani A. Carlos, Mariana Zerbone A. de Albuquerque e Edvânia T. Aguiar Gomes. Em relação ao acesso a habitação social na Região Metropolitana de Recife, autores como Angela Souza, Rosa Cortes e Jan Bitou, foram centrais para compreender essa realidade. Outro assunto a ser abordado é a propriedade da terra e também os conceitos de segregação socioespacial, através dos estudos produzidos por Flávio Vilça e Maria Sposito.

O método escolhido para o desenvolvimento da pesquisa é o Materialismo Histórico Dialético, por se tratar de um método que articula a contradição e o conflito e por partir de produção desigual do espaço. A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, visto que a compreensão da produção teórica e do levantamento dos dados foi realizada por meio da pesquisa de campo, onde foram realizadas observação em lócus do objeto de estudo, como também foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os moradores dos habitacionais, visita à prefeitura de Igarassu, confecção de fotografias, além da contribuição de estudos acumulados realizados por vias secundárias.

A pesquisa se concretizou em três dimensões articuladas, em um primeiro momento foi realizada uma pesquisa bibliográfica, em relação a temas pautados à acumulação de riqueza através da terra, política de desenvolvimento urbano, desigualdade socioespacial, distribuição de renda, a fim de compreender as categorias de análise e os conceitos. Também foi realizado um levantamento de documentos através de pesquisas estatísticas em bancos de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), IBGE, Observatório das Metrópoles, HABITAT para a Humanidade, dentre outros.

Em um segundo momento, foram realizadas visitas a conjuntos habitacionais do programa MCMV faixa 1 da região metropolitana de Recife/ PE, utilizando como uma das metodologias de coleta de dados a observação direta e o próprio caderno de campo como material empírico. Em relação à observação direta, pode-se afirmar ser importante pois:

A observação direta permite também que o observador chegue mais perto da perspectiva dos sujeitos, um importante alvo nas abordagens qualitativas. Na medida que o observador acompanha in loco as experiências diárias dos sujeitos, pode tentar apreender a sua visão de mundo, isto é, o significado que eles atribuem à realidade que os cerca e às suas próprias ações. (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 26)

A observação direta foi importante no momento das visitas aos conjuntos habitacionais, como também na conversa com os moradores. As visitas tiveram como principais objetivos descobrir de que maneira o alcance à moradia através do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (faixa 1) promoveu uma periferização das famílias beneficiadas que residem na Região metropolitana de Recife/ PE. Para isto, foi utilizado outro instrumento básico para firmar a coleta de dados, e a entrevista semi-estruturada (realização de 37 entrevistas, sendo: 20 mulheres, 7 adolescentes, 5 homens, 1 homem deficiente visual, 3 idosos e 1 colaborador da prefeitura de Igarassu/ PE), com o intuito de obter respostas para estes questionamentos e, a partir delas, ter uma análise crítica.

O terceiro e último momento foi o tratamento dos dados a partir da pesquisa bibliográfica e da pesquisa de campo, por meio de análise das fotos e entrevistas semiestruturadas, elaboração de mapas e, finalmente, a compilação desses dados, que foi importante para elaboração e conclusão da pesquisa.

A organização e os resultados da dissertação estarão desenvolvidos e estruturados por meio de três capítulos, os quais estarão descritos a seguir:

O primeiro capítulo aborda um duplo caráter que a habitação popular está configurada, ou seja, a moradia como mercadoria e direito social. Neste contexto, além da moradia ser um direito social é também vista como uma mercadoria. E por se configurar nestes dois contextos, o direito à habitação deve ser entendido como um representante do Direito à Cidade, mas o acesso a esse direito embate em outra problemática, que é a segregação socioespacial, em especial das famílias de baixa renda que passam a ter acesso a política de habitação social.

O segundo capítulo tratará da política habitacional brasileira, entre os anos de 1964 e 2010. Neste sentido, foi realizado um breve histórico das políticas habitacionais, analisando os contextos em que elas estavam inseridas, pautado por todo um instrumental urbano e que, após a Constituição de 1988, foram delineados leis e planos que exaltavam a função social da propriedade, além do acesso democrático ao solo urbano, para que, desta maneira, houvesse o controle da especulação fundiária e imobiliária. Analisa-se também a trajetória da Política Habitacional, em especial na última década, apontando algumas respostas que o Estado tem dado no que se refere à questão urbana no país, mostrando as consequências para a transformação no perfil da política habitacional e os programas criados a partir da política, aqui se destaca o PMCMV, em especial o de faixa 1, trazendo a relação dessa política com a produção do espaço urbano e do direito à cidade.

No terceiro capítulo, realizou-se uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 na Região Metropolitana de Recife/ PE e mais especificamente no município de Igarassu/ PE. Para isso, foi necessário fazer um estudo da produção habitacional do município, além de realizar a análise dos dados a partir da experiência do PMCMV faixa 1 no município de Igarassu/PE, no que se refere à reprodução do espaço urbano em detrimento da reprodução social da vida, na tentativa de apontar os avanços ou limites do Programa MCMV 1.

Nas %Considerações finais+, será apresentada uma síntese analítica da pesquisa, apontando os principais resultados e pontuando as conclusões da dissertação.



## 2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: NECESSIDADE OU DIREITO

---



[...] o capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial. [...] A estratégia vai mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção da mais-valia; ela visa a uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e decisão. (LEFEBVRE)

### 2.1 A produção do Espaço Urbano: Moradia Popular e Direito à Cidade

Os pensamentos de Karl Marx e Friedrich Engels são relevantes para analisar o espaço urbano na sociedade capitalista, as condições de vida das pessoas que constituem esse espaço. No livro *O pensamento marxista e a cidade* de Henri Lefebvre, promove uma análise sistemática dos aportes teóricos de Marx e Engels sobre a produção do espaço urbano, destacando a questão urbana sobre o viés da industrialização, a divisão social do trabalho, a dominação da cidade sobre o campo, a propriedade da terra no espaço urbano, ou seja, vários temas abordados pelos dois intelectuais são trazidos na obra de Lefebvre.

Engels explicita a questão social urbana da classe trabalhadora na Inglaterra de 1845, contudo, o tema relacionado à moradia ganha atenção na Alemanha entre os anos 60 e 70, em virtude do desenvolvimento tardio da industrialização, se comparado à França e à Inglaterra, sendo este um processo que influenciou o crescimento das cidades.

Engels (2008a, p. 118) analisa que *essa penúria de habitação afeta muito mais os*

operários que as classes acomodadas; mas [...] não constitui um mal que pese exclusivamente sobre a classe operária.+

Mas Engels irá tratar da classe trabalhadora, mostrando a sua situação na Inglaterra nos anos 40 no século XX, percebendo que:

Foi a indústria que fez com que o trabalhador, recém-liberado da servidão, pudesse ser utilizado novamente como puro e simples instrumento, como coisa, a ponto de ter de se deixar encerrar em cômodos que ninguém habitaria e que ele, dada a sua pobreza, é obrigado a manter em ruínas. Tudo isso é obra exclusiva da indústria, que não poderia existir sem esses operários, sem a sua miséria e a sua escravidão. (ENGELS, 2008a, p. 96)

Nota-se que Engels observa o processo de pauperização e as suas consequências para a questão urbana e da habitação. No capitalismo, o pauperismo é um fenômeno onde a pobreza e a riqueza, passam a ser produzidas por meio da mais valia. Observa-se que existe um aumento da riqueza, mas atrelado a isso se amplia também o crescimento exacerbado da miséria, tendo em vista que os bens produzidos não são direcionados para uma perspectiva da humanidade social, porém essa produção de mercadorias se faz voltada para uma produção de mais valor e da acumulação de capital, se mantendo o valor de troca.

Engels, ao observar as condições de trabalho da classe trabalhadora na Inglaterra nos anos 40, destaca uma primeira característica dessa análise da habitação dos operários. Apontou que ~~todas~~ as grandes cidades têm um ou vários ~~bairros~~ de má fama onde se concentra a classe operária+ (2008a, p. 70), com o surgimento da industrialização.

Ao examinar o bairro St. Giles de Londres, conhecido como ~~o~~ ~~bairro~~ dos corvos+, Engels destaca que a moradia:

Em St. Giles veem-se unicamente pessoas da classe operária. [...] As casas são habitadas dos porões aos desvãos, sujas por dentro e por fora e têm um aspecto tal que ninguém desejaria morar nelas. Mas isso não é nada, se comparado às moradias dos becos e vielas transversais, aonde se chega através de passagens cobertas e onde a sujeira e o barulho superam a imaginação: aqui é difícil encontrar um vidro intacto, as paredes estão em ruínas, os batentes das portas e os caixilhos das janelas estão quebrados ou descolados, as portas . quando as há . são velhas pranchas pregadas umas às outras; mas, nesse bairro de ladrões, as portas são inúteis: nada há para roubar. Por todas as partes, há montes de detritos e cinzas e as águas servidas, diante das portas, formam charcos nauseabundos. Aqui vivem os mais pobres entre os pobres, os trabalhadores mais

mal pagos, todos misturados com ladrões, escroques e vítimas da prostituição (ENGELS, 2008a, p. 71).

Observa-se que o autor faz uma denúncia das condições de moradia dos operários, aqueles que eram os produtores da riqueza na sociedade industrial. Dessa forma, se observa que o berço do sistema capitalista, existiu uma miséria habitacional do proletariado, evidenciando a forma de produção do capital, em que a classe de trabalhadora encontra-se em um empobrecimento absoluto.

Por meio das características das moradias citadas por Engels, imagina-se como esse processo de industrialização construiu o espaço urbano para os operários, que certamente não promovia condições dignas de vida. Para evidenciar os resultados de sua pesquisa Engels (2008a, p. 105) afirma que:

Resumindo o resultado de nosso percurso através deles, diremos que 350 mil operários de Manchester e arredores vivem quase todos em habitações miseráveis, úmidas e sujas; que a maioria das ruas pelas quais têm de passar se encontra num estado deplorável; extremamente sujas, essas vias foram abertas sem qualquer cuidado com a ventilação, sendo a única preocupação o máximo lucro para o construtor. Em síntese, nas moradias operárias de Manchester não há limpeza nem conforto e, portanto, não há vida familiar possível; só podem sentir-se à vontade nessas habitações indivíduos desumanizados, degradados, fisicamente doentios e intelectual e moralmente reduzidos à bestialidade.

Portanto, se percebe que a industrialização, com a sua produção em massa, produzia também uma condição de humanidade degradante, construindo um espaço urbano bárbaro, onde ao mesmo tempo em que se produzia riqueza em concomitância da produção da miséria, ou seja, existia uma exploração assentada no pauperismo absoluto. E, a partir deste momento, já se percebe a segregação habitacional e a precarização das moradias dos operários.

Outrora, a acumulação do capital promovida pela Industrialização impunha o pauperismo absoluto, todavia houve uma reconfiguração com a ascensão dos negócios. Nessa perspectiva, são observadas as cidades da Inglaterra no ano de 1884. Engels (2008b, p. 349) observou: *“É verdade que hoje já não se toleram mais, nas ruas, os montes de lixo e os porcos. A burguesia avançou um pouco na arte de esconder a miséria da classe operária. Aqui nota-se a modernização da cidade, melhorias urbanas, todavia não que diz respeito às habitações operárias, nenhum progresso substancial foi realizado,*



como prova cabalmente o relatório de 1885 da Comissão Real, que se deteve sobre as moradias dos pobres (*on the Housing of the Poor*). (ENGELS, 2008b, p. 349)

Com isso, o capital ascendeu após 1848, essa ascensão trouxe repercussões para o encaminhamento do espaço urbano, de maneira que:

Quanto mais maciça a centralização dos meios de produção, tanto maior a consequente aglomeração de trabalhadores no mesmo espaço; que, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miserável a situação habitacional dos trabalhadores. As melhorias+ (*improvements*) das cidades, que acompanham o progresso da riqueza, mediante demolição de quarteirões mal construídos, construção de palácios para bancos, casas comerciais etc., ampliação das ruas para o tráfego comercial e de carruagens de luxo, introdução de linhas de bondes puxados por cavalos etc., expulsam evidentemente os pobres para refúgios cada vez piores e mais densamente preenchidos. (MARX, 1988, p. 210)

Logo, o crescimento urbano não foi um fato que promoveu melhorias sociais que atingia toda a população, não se resolveu a situação habitacional popular, tendo em vista que em todo lugar em que a população é densa, a renda fundiária é elevada+ (MARX, 1988, p. 217). Ou seja, o que aconteceu foi uma incorporação de algumas regiões às áreas modernas da cidade pela lógica capitalista, provocando a admissão de novos espaços urbanos organizados, que teve como consequência o encarecimento do modo de vida dessas áreas, logo aqueles que não são detentores do capital são transferidos para outras regiões da cidade, sendo uma condição imposta da cidade burguesa. Neste sentido, as consequências do capitalismo para a questão da moradia é a legitimação da propriedade privada e não das necessidades humanas, realizando a transferência da classe trabalhadora para regiões em que espaço ainda não é reconhecido virtualmente enquanto valorização de capital. Deste modo, já se percebe uma negação da cidade para a classe trabalhadora.

## 2.2 O espaço urbano e o direito à cidade

Na atualidade, a expressão direito à cidade+ é utilizada cotidianamente, principalmente por muitos movimentos sociais urbanos, contudo, essa expressão foi cunhada por Henri Lefebvre em sua obra O direito à cidade+, mas é necessário não confundir o direito à cidade com o direito a uma casa, uma rua asfaltada ou água encanada. O que este direito põe em questão não são coisas, vai além de coisas; são

essenciais: a vida diária na cidade, uma cidade composta de contentamento e deleite, de encontros e imprevisibilidade, o direito a habitá-la, a exercê-la, a moldá-la em função dos valores de uso.

Todavia, antes de adentrar ao conceito do direito à cidade propriamente dito é importante esclarecer a distinção conceitual do que seja habitar e habitat, conceitos propostos pelo autor Lefebvre, em seu livro *O direito à cidade*. Logo, habitar é participar, se acomodar: *Até então, habitar era participar de uma vida social, de uma comunidade, de uma aldeia ou cidade. A vida urbana detinha, entre outras, essa qualidade, esse atributo. Ela deixava habitar, permitia que os cidadãos habitassem.* (LEFEBVRE, 2008, p. 21). Em relação ao habitat ele é visto como uma imposição, *uma soma de coações*, algo *bastado pelo alto*; um ataque às diferentes formas de viver, uma diminuição do ser humano a algumas de suas funções rudimentares, como: reproduzir, comer, beber, dentre outras. Logo, Lefebvre (2008, p. 23) afirmou que:

Os pavilhões permitem variantes, interpretações particulares ou individuais do habitar. Uma espécie de plasticidade permitia modificações, apropriações. O espaço dos pavilhões . recinto, jardins, cantos diversos e disponíveis . deixava ao habitar uma margem de iniciativa e de liberdade, limitada, mas real. A racionalidade estatal vai até o fim. No novo conjunto instaura-se o habitat em estado puro, soma de coações. O maior conjunto realiza o conceito de habitar, diriam certos filósofos, ao excluir o habitar: a plasticidade do espaço, a modelagem desse espaço, a apropriação pelos grupos e indivíduos de suas condições de existência. É também a cotidianeidade completa, funções prescrições, emprego rígido do tempo que se inscreve e se significa nesse habitat.

Logo, o problema da habitação popular, conforme o exposto no tópico anterior é parte das mazelas do capitalismo, apesar da crise urbana apresentar características que são procedidas da maneira de certificação do capitalismo, dos elementos históricos envolvidos e das próprias lutas sociais no espaço urbano, lutas sociais por parte também da classe trabalhadora, as quais promovem a transformação da realidade da cidade.

Lefebvre (2001) defende que a revolução da classe operária acontecerá por meio da conquista de direitos, sendo estes promovidos através da prática social: direito à educação, à habitação, ao lazer, ao trabalho digno e à vida. Esses direitos concebem o direito à cidade, onde o valor da vida se superpõe à troca, ao mercado e à mercadoria.

Corroborando com a ideia de Lefebvre, Harvey (2014), afirma que o direito à cidade não está relacionado apenas ao acesso individual ou de um grupo aos recursos que a

cidade apreende, é um direito que parte do desejo de reinventar a cidade, através do poder coletivo exercitado por meio do processo de urbanização.

Em contraponto, as cidades aparecem nos espaços onde existe a produção de excedente, este está além das necessidades reais de uma sociedade. Com isso, a urbanização é uma realidade composta por classes antagônicas, onde uma delas permanece no controle da produção do excedente e no processo de produção do espaço urbano. (HARVEY, 2014)

A essência do espaço urbano é composta pelas ações sociais, as quais produzem e reproduzem esse espaço. É nele que se encontra o retrato da dinâmica, a sua dimensão histórica e social, que são a representação das ações da sociedade sobre ele.

Corrêa (1995), além de trazer o conceito de espaço urbano, traz também àqueles que produzem esse espaço, que são agentes sociais, os quais engendam e consomem a cidade. A ação complexa dos agentes promove práticas que levam a constante reorganização espacial, as quais levam a incorporação de novas áreas no urbano. Destacam-se o intenso uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, realocação distinta da infraestrutura, dentre outras. É nesse momento de transformação do espaço que este se mantém fragmentado e articulado.

Esses agentes sociais, responsáveis pelo constante processo de reorganização do espaço, os quais provêm da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis das relações de produção e dos conflitos de classe que dela emergem (CORRÊA, 1995, p. 10), são identificados como sendo: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; os grupos sociais excluídos, com isso, se corroboram com a ideia do autor que ao analisar as estratégias de ação desses agentes, principalmente no que se refere ao fazer e desfazer a cidade, a atuação destes se faz dentro de um marco jurídico regulador, que não é neutro, mas que reflete interesses dominantes. (CORRÊA, 1995)

Destaca-se que, apesar das diferentes formas de atuação e dos conflitos entre os agentes, existem denominadores em comum entre os três primeiros, estes denominadores promovem uma união entre eles. Ela se faz através da apropriação da renda de uma terra, que é viabilizada pelo espaço urbano, a partir da posse e do próprio controle e do uso da terra urbana, mas é importante observar que as estratégias de

atuação dos agentes variam no tempo; e no espaço e que a tipologia aqui apresentada possui uma natureza de magnitude analítica. (CORRÊA, 1995)

Com isso, a integração do espaço urbano, ao longo da história da sociabilidade<sup>1</sup> capitalista, as redes de valorização do capital, em um primeiro momento acontece através da mercantilização da terra e em um segundo momento pelo seu parcelamento; seja ele verticalmente ou através dos loteamentos, mas recentemente essa valorização acontece a partir da valorização do capital financeiro. Lefebvre (1999, p. 142), nos anos de 1970, já atentava para esta valorização do capital por meio principalmente da terra urbana:

[...] o capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial. [...] A estratégia vai mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção da mais-valia, ela visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e decisão.

Logo, a terra urbana passa a ser um elemento estratégico, não apenas por ser um espaço que gera lucro, como pela produção imobiliária, mas pelo fato da aglomeração humana. Lefebvre, (2008) provê vários serviços que são importantes para a acumulação de capital. Outro fator importante que faz com que aconteça essa valorização da terra é que nela se encontra a maior parte da reprodução da força de trabalho, que também não provê quase nada além da sua própria força de trabalho, o qual é uma premissa fundamental para a reprodução das relações de produção do capital, logo, essa terra urbana se tornará um instrumento para o capitalismo.

Apesar dessa força de trabalho não prover de quase nada, isso não significa dizer que as ações de quem detêm o poder está livre de contrassensos. O espaço urbano é sim um local de grande valorização do capital, mas é também um local onde existem diversos

---

<sup>1</sup>Numa perspectiva crítica, sociabilidade corresponde ao conformismo socialisqa que homens e mulheres são submetidos num determinado ordenamento político, econômico, social e cultural (GRAMSCI, 1999). Os seres humanos, coletivamente, produzem e reproduzem as condições objetivas e subjetivas de sua própria existência, portanto, não as recebem prontas da natureza. A produção da existência humana se desenvolve sob determinadas condições e por diferentes mediações em um dado contexto histórico. O ser humano é, portanto, o conjunto da natureza e da história, uma síntese das forças materiais e culturais presentes em um tempo (GRAMSCI, 1999; MARX; ENGELS, 1984). Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socneo.html>>. Acesso em: 20 dez. 2014

conflitos e contradições, todavia é onde se concentra uma grande quantidade dos desfavorecidos, e é por isso que é possível a acumulação do capital por poucos grupos.

Com isso, destaca-se que:

As cidades capitalistas não são apenas locais para as estratégias da acumulação do capital; elas são também arenas onde os conflitos e contradições associados com as estratégias histórica e geograficamente específicas de acumulação se expressam e são disputadas (BRENNER; MARCUSE; MAYER, 2012, p. 1)

Apesar da disputa e das contradições na sociabilidade capitalista, ressalta-se que existe uma dominação de uma classe sobre a outra, com isso é reforçada a exclusão da classe baixa da propriedade fundiária com maior valor, também do centro econômico e político da cidade. (HARVEY, 1980)

Após a revolução industrial, a formação do urbano e a consolidação desse modelo da cidade capitalista foram se constituindo a nível global. Marx e Engels (2001, p. 55) afirmou que a cidade constitui o espaço da concentração, da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades.+ Essa prerrogativa de Marx incita a descrever fatos específicos no que diz respeito aos desenhos das forças produtivas no espaço urbano que formam valor como, por exemplo, a organização dos espaços nas cidades a partir da divisão social do trabalho, onde são estabelecidas as repartições dos fatores produtivos, os quais promoveram uma maior liberação do espaço no que se refere à produção, circulação e consumo através da terra, a qual compõe a cidade; como bem reflete a citação a seguir, ela é composta por signos:

As cidades estão compostas por signos que referenciam o capital, e agregam valor à terra. Estes signos se apresentam como mediações para realização do capital, que comparecem com mais intensidade quando se observa o movimento do valor que agregam à terra urbana. Eles podem ser expressos de forma direta e ou indireta, sutil, refinada ou mais visível, e se consolidam de acordo com os diferentes níveis de alienação. (ALBUQUERQUE; GOMES, 2015, p. 5)

É importante esclarecer que o valor da terra se configura de maneira diferente das outras mercadorias, tendo em vista que a terra não é considerada como um capital, e sim uma equivalência dele, a terra urbana adquire seu valor a partir das formas que dão a sua apropriação e uso e não em decorrência da forma direta do trabalho, assim como as outras mercadorias. (OLIVEIRA, 1982)

Todavia, a origem desse valor é a mesma, a qual está diretamente ligada ao direito de propriedade sobre a terra. Assim, assegura Marx (1988, p. 222):

Onde quer que forças naturais sejam monopolizáveis e assegurem um sobre lucro ao industrial que as explora, seja uma queda d'água, uma mina rica, um pesqueiro abundante ou um terreno para construção bem localizado, aquele cujo título sobre uma parcela do globo terrestre o torna proprietário esses objetos da natureza subtrai esse sobre lucro, na forma de renda, ao capital em funcionamento.

Com isso, afirma-se que o valor da terra ou solo urbano se concentra na questão da posse da propriedade. Logo, é a utilização dessa posse que irá dizer o maior ou o menor valor do terreno. No caso urbano, fatores como a localização e a infraestrutura são determinantes para a valorização do solo. Diante da observação desse fenômeno, destaca-se a construção de outro fenômeno, que é a periferização urbana que, sem dúvida, se produz e reproduz através do modo de produção capitalista, que ao produzir um espaço intraurbano condiciona uma valorização da terra dentro da cidade, onde provoca, por conseguinte uma segregação socioespacial<sup>2</sup> das pessoas de baixa renda, as quais irão habitar em lugares mais distantes dos centros urbanos.

O processo supracitado intervém na efetivação do direito à cidade, sobretudo para os mais pobres que são cada vez mais expulsos das áreas centrais para viverem em locais mais distantes do centro econômico das cidades, em virtude de não possuírem capital para acessarem ou permanecerem nos melhores espaços urbanos. Essa lógica de interdição do direito à cidade em favorecimento de uma cidade-mercado irá ~~acender~~ acender um novo direcionamento das políticas de habitação de interesse social, provocando uma implementação de uma política que está a favor da dinâmica do investimento de capitais na produção e comercialização de espaços urbanos, que revela uma crescente mercantilização da cidade.

### 2.3 O acesso à habitação: A periferização e segregação socioespacial

O deslocamento da população de baixa renda para os locais periféricos é realizado de maneira involuntária, se desloca em busca de condições melhores de moradia ou de

---

<sup>2</sup> A segregação como um processo fundamental para a compreensão da estrutura espacial intraurbana. (VILLAÇA, 1998, p. 141). Destaca que o conceito de segregação socioespacial não é o mesmo como apontou a escola de Chicago, vendo esse fenômeno como um processo natural.

acesso à terra, ou mesmo por uma ação do Estado, realocando as pessoas de áreas centrais para áreas periféricas. Essa periferização, na maioria dos casos, está relacionada com outro problema social, a segregação socioespacial.

No que se refere à conceituação de periferização, é comum encontrar duas abordagens diferentes: a primeira está ligada às longas distâncias até um ponto central, uma maneira de afastamento da riqueza, por meio da distância física; a segunda abordagem refere-se às distâncias em relação às diferentes condições sociais existentes entre a periferia e o centro.

Com isso, no desenvolver da dissertação, quando se referencia o conceito de periferia, o objetivo é apontar tanto o conceito físico, o qual pode localizar a habitação física à margem da cidade ou apontar um contexto social, que fixa os habitacionais à margem, mas sobre um contexto de espaço degradado, sem infraestrutura, sendo estes habitacionais localizados no centro comercial do município ou longe dele. Todavia, considera o segundo conceito, mais predominante, pois nos remete ao conceito de segregação visto nas metrópoles brasileiras, o qual é conceituado com centro x periferia; sobre esses conceitos, Villaça (1998, p. 143) afirma que:

O mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos.

Logo, o termo periferia possui não só um sentido social, mas também político e econômico, além disso, quando pensamos em periferia, somos remetidos a pensar no centro urbano, são quase um ~~caso~~ <sup>casal</sup> dialético+. Esse conceito de periferia é reforçado, principalmente, após as duas grandes guerras mundiais e acirrado com a guerra fria, onde os países centrais eram os que possuíam um maior poder econômico e militar, e os países mais pobres, eram caracterizados como os dependentes, com problemas de infraestrutura. Nas metrópoles e até mesmo nas cidades, esse conceito é aplicado ao espaço, o centro é o local onde se concentra o poder econômico e do lado oposto a isso, encontra-se a periferia. Mas o conceito surgiu na tentativa de tornar aceitável a manutenção de cidades ao Estado. Mas o que se tem de fato é uma perpetuação das desigualdades sociais e econômicas. (PALLONE, 2005)

Com isso, essa relação centro-periferia é decorrente da alteração na configuração espacial urbana. Levando em consideração a dinâmica do desenvolvimento da cidade, existem os elementos que configuram a produção do espaço urbano e a sua reestruturação numa metodologia que evidencia as áreas de concentração do espaço urbano, enfim a centralidade.

A centralidade torna-se evidente, através das modificações espaciais da cidade relacionadas às áreas de atividades comerciais e de serviços que oferecem a descontinuidade assim como novos espaços fragmentados e sustentados na relação centro . periferia.

Ao estudar centro . centralidade é importante compreender a relação centro . periferia, uma vez que a morfologia urbana é alterada diante da definição de novas centralidades e a formação de outras periferias. A cidade através de seu tecido urbano possui uma dinâmica contraditória de concentração e descentralização dos espaços urbanos numa constante redefinição da relação centro-periferia, que evidencia novas centralidades.

É a natureza dessa trama urbana distendida de densidades múltiplas . que combina concentração com descentralização, localizações com fluxos, imóveis com acelerados e diversos ritmos de mobilidade no interior dos espaços urbanos . que redefine o par centro-periferia, a partir da constatação de que há várias centralidades em definição e diferentes periferias em constituição. (SPOSITO, 2001, p. 89)

Portanto, a centralidade surge como resposta espacial da dicotomia centro-periferia da qual a presente combinação concentração e descentralização alteram o espaço urbano. Deste modo, nesta dicotomia, a centralidade constitui-se na superação de modo a relativizar esta relação, e justamente nesta perspectiva ocorrem as alterações espaciais na configuração de novas centralidades.

Assim, as novas táticas econômicas de amplos grupos comerciais e de serviços intervêm diretamente na estrutura urbana, alterando as relações do centro com o seu entorno e, também, com as suas áreas periféricas (distantes). Portanto, a concentração e descentralização que ocorre no urbano refletem em nova dinâmica no espaço intra-urbano, apresentando novas centralidades atreladas às novas localizações de grupos . empresas de comércio e de serviços, favorecendo a segregação socioespacial.



É interessante, também, entender o que é segregação socioespacial nesse contexto da política habitacional, logo, a ideia aqui é fazer alguns recortes teóricos e colocar o foco em alguns pontos mais cruciais para a compreensão de como o programa habitacional em questão por meio da política habitacional, promove uma periferização e, por conseguinte, uma segregação socioespacial das famílias que compõe a faixa 1.

Aqui, o primeiro desafio é explicar de forma sucinta a origem do termo segregação. Ele teve sua origem com Park (1867 - 1916) e o seu desenvolvimento acontece na "Escola de Chicago", através das contribuições de Burgess (1874 - 1925). Anos depois o termo foi repensado por outras perspectivas teóricas, inclusive pela "Escola de Sociologia Urbana Francesa".

O conceito de segregação socioespacial que a pesquisa decide adotar parte do estudo de duas autoras, Sposito (2001) e Carlos (2013), por considerar que as ideias trazidas por elas promovem um valor teórico importante para utilização do conceito de segregação socioespacial, pois se considera que solicita uma compreensão melhor da realidade urbana e que irá orientar a linha de raciocínio a qual a dissertação está seguindo.

A segregação pode se estabelecer através de fatos subjetivos e objetivos, sendo que esses fatos podem ocorrer de maneira combinada, sem dúvida, ao construir uma rodovia, a qual separar uma parte da cidade da outra, poderá gerar segregação ou pelo menos induzir a ela. Tampouco, hesita-se que os habitacionais construídos longe da malha urbana, sem acesso aos serviços públicos e privados, sem saneamento ou qualquer tipo de infraestrutura, pode-se reconhecer de maneira objetiva, esses habitacionais podem gerar segregação das famílias que residem nesse espaço. O que se deseja observar é que seja a segregação socioespacial objetiva ou subjetiva ela não é um processo natural, mas social, tendo em vista que é reveladora dos campos de lutas e ações que movem a sociedade civil. (SPOSITO, 2001)

A periferização e a segregação socioespacial de uma população estão atreladas também ao conceito de centralidade, onde esses processos necessitam de uma redefinição do termo centralidade, por considerar que as distâncias entre um local e outro dentro da cidade, sendo elas dispersas, as quais podem provocar uma dificuldade de locomoção dos habitantes dentro do espaço urbano, sendo isto considerado uma das razões, mas não a única, de reafirmações de distâncias sociais. Esse conceito de

centralidade depende também, do direito ao acesso, como uma possibilidade de realização do outro, bem como do acontecer simbólico ou efetivo do que é central. (SPOSITO, 2001)

O afastamento socioespacial das pessoas, o qual poderá produzir ou não a segregação, resultará na desigualdade do direito ao acesso à cidade, no sentido em que dificulta a participação de maneira efetiva o compartilhamento do território e das experiências comuns. Logo, Carlos (2013, p. 127) afirma:

A segregação característica fundamental da produção do espaço urbano contemporâneo... Vivida na dimensão do cotidiano (onde se manifesta concretamente a concentração de riqueza, do poder e da propriedade) apresenta-se, inicialmente, como diferença, tanto nas formas de acesso à moradia (como expressão mais evidente de mercantilização do espaço urbano), quanto em relação ao transporte urbano como limitação de acesso às atividades urbanas (como expressão da separação do cidadão da centralidade).

Com isso, ressalta-se que residir em uma área considerada periférica e de baixa renda, vai além de caracterizá-la como segregada, significa também que as oportunidades das pessoas que residem naquele espaço são desiguais, em vários âmbitos: social, educacional, de renda e de lazer.

### 3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA



A escassez de moradia é percebida como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção. É um fenômeno que cresce paralelamente ao exército industrial de reserva, sendo ambos benéficos para o processo de acumulação, na medida em que o capitalismo cria, como condição necessária a sua expansão, a existência de uma classe que não tenha outra coisa para vender a não ser sua força de trabalho+ (SILVA)

#### 3.1 As políticas de habitação brasileira: do BNH ao PMCMV

Ao longo da história da criação de políticas públicas voltadas para o acesso habitação no Brasil, observa-se que existem momentos de forte intervenção do Estado, todavia ocorrem processos de grande %esvaziamento+. Entretanto, nota-se que existem erros recorrentes nos períodos da organização e aplicação dessas políticas de acesso à habitação, erros esses que são prejudiciais para aquela parte da população que mais necessita do acesso à moradia própria e digna, que na maioria das vezes vivem em condições precárias de vulnerabilidade social<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> **Vulnerabilidade social** é um conceito sociológico que designa os grupos sociais e os locais dentro de uma sociedade que são marginalizados, aqueles que estão excluídos dos benefícios e direitos que todos deveriam ter dentro de um mundo civilizado. Vulnerabilidade social refere-se então a **condição em que se encontram as classes mais pobres** e menos favorecidas da sociedade. Disponível em: <<https://www.significadosbr.com.br/vulnerabilidade-social>>. Acesso em: 23 jan. 2015. (Grifo nosso)

Este capítulo busca verificar o papel do Estado no que se refere à promoção do desenvolvimento urbano e social no país, como também tem o intuito de analisar o papel das políticas criadas para o acesso a Habitação no Brasil. O fio condutor será esclarecer a trajetória do Banco Nacional de Habitação . BNH (1964), a desarticulação da política pós Regime Militar, com características de desarticulação total da política urbana, até chegar às medidas recentes como a criação do Ministério das Cidades (2003), por fim, alcançando o nosso principal objeto de estudo que é a criação e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida . PMCMV.

Antes de falar da política habitacional brasileira é necessário esclarecer o significado de casa, moradia e habitação. A palavra casa nos leva a uma ideia de estrutura física, de uma construção material, à visão de paredes e teto, ou seja, da edificação propriamente dita. A moradia, no entanto, indica a realização de uma função humana, o ato de morar, e a moradia foi institucionalizada como um direito reconhecido e implantado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e. Finalmente, a palavra habitação conduz a uma visão mais dinâmica no uso da casa ou da moradia; indica a ação de habitar. As três definições são complementares e se referem à necessidade principal do ser humano de possuir um abrigo para nele realizar um conjunto de atividades que variam em função de cada cultura e do contexto social e ambiental nas quais se inserem. (PEDRÃO, 1989).

No Brasil essas palavras têm sido sistematicamente empregadas como sinônimas e representando tão-somente as edificações capazes de delimitar um espaço para abrigo. No caso da chamada "habitação popular", casas destinadas às famílias mais pobres. Tal abrigo humano chegou a dimensões tão reduzidas que não permitem a realização de forma satisfatória, pelas pessoas que as utilizam, das funções mais elementares por elas requeridas. (PEDRÃO, 1989).

Para maior compreensão de algumas análises referentes a essas políticas é importante trazer a diferença conceitual entre moradia e habitação. Em termos de direito civil, a moradia é um direito social atribuído pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988, sendo diferente do direito a habitação, o qual incide sobre um bem imóvel como instrumentalização do direito à moradia. A moradia é a expressão social concreta do problema de urbanização, que fundamentalmente incide em uma concentração de magnitudes crescentes de populações em determinadas cidades e uma transformação

das condições de consumo e acesso a emprego da população urbanizada (PEDRÃO, 1989).

Com isso, para uma melhor apreensão do processo de desenvolvimento das políticas públicas habitacionais, neste primeiro momento do estudo será verificado quais as principais políticas de cunho nacional que estiveram voltadas para o acesso à habitação própria. Assim, terão destaque três fases históricas desse processo: a primeira corresponde ao período de 1964 a 1985 . estes períodos caracterizam o momento de maior grandeza e também do decréscimo do Regime Militar e do Banco Nacional de Habitação; a segunda fase acontece entre os anos de 1985 a 2003 . assinalado pelo surgimento dos vários ministérios, através da diluição das políticas habitacionais, e atrás disso tudo estava a criação do Plano Real e as políticas neoliberais; a última fase se desenvolve no período de 2003 a os dias atuais, todavia, essa fase terá uma atenção maior no próximo capítulo, onde dar-se-á ênfase para explicar com mais detalhes o Programa Minha Casa Minha Vida dentro do contexto de acesso à habitação, por ser o foco do estudo.

Observa-se que esses períodos de criações de políticas voltadas para habitação são descritas com características de cunho popular, no entanto, ao implementar os Programas e/ou Projetos, a realidade é que as características tem por objetivo a proteção do grande capital, através de medidas que favoreçam a especulação imobiliária.

É importante esclarecer que não se pretende com esse estudo realizar uma pesquisa minuciosa da história das políticas de habitação desenvolvidas no país, sendo assim, também não é o objetivo da dissertação fazer uma análise da gestão e formação financeira dos recursos da política. Contudo, o estudo da política contribuirá para um melhor entendimento das ações desenvolvidas pelo Estado, no contexto da promoção de políticas que incentivem a construção de moradias, em especial àquelas voltadas para a população de baixa renda, para assim compreender qual o real papel das inter-relações governamentais no direcionamento da política habitacional ao longo da história que envolve essa relação de reprodução social da vida *versus* a reprodução do espaço mercadoria.

### 3.2 O Banco Nacional de Habitação . BNH: avanços e limites da política urbana brasileira (1964 - 1985)

Ao estudar as políticas urbanas de habitação no Brasil, segundo Bonduki (1998) a primeira intervenção do Estado na produção de moradia de caráter social se deu no governo Vargas (1937-1945), de maneira mais ampla medidas tomadas pelo governo Vargas visavam, mesmo que aparentemente, promover melhores condições de habitação e de vida urbana para os trabalhadores, antes desse período a produção de moradia tinham características unicamente privada.

Durante esse momento na história da habitação brasileira, ocorre uma produção em massa de conjuntos habitacionais pelo Estado, onde historicamente se destaca pela criação das carteiras prediais do Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs)<sup>4</sup>, junta-se a isso a criação também da Fundação Casa Popular, no ano de 1946, é importante ressaltar que essa intervenção foi um dos pontos relevantes para os governos populistas no que se refere a habitação social. (BONDUKI, 1998)

Seria equivocado afirmar aqui que a iniciativa do governo Vargas chegou a formular uma política habitacional articulada e coerente. Pois não existiu uma estratégia para o enfrentamento do problema, nem muito menos a delegação de um órgão responsável em administrar uma política habitacional em todos os seus aspectos, como a regularização fundiária, financiamento habitacional, geração de empreendimentos habitacionais e políticas fundiárias. No entanto, esse tipo de ação governamental pode ser considerado um marco importantíssimo para os trabalhadores, pois representou de maneira oficial que a habitação nacional não seria uma questão de cunho privado e sim uma questão social que necessita de intervenções do poder público, o que gerou a ideia da habitação social no Brasil.

Diante desse contexto, efetivamente, a primeira interferência pública no que se refere à questão do acesso a moradia foi a criação do Banco Nacional de Habitação . BNH, criado logo após o golpe militar em 1964, o qual segundo Bonduki (2008, p. 72):

---

<sup>4</sup> As carteiras prediais dos IAPs não era um órgão destinado especificamente para enfrentar o problema de habitação, e sim instituições previdenciárias, agindo complementarmente dentro de uma lógica marcada pela necessidade de investir os imensos fundos de reserva da Previdência Social para preservar seu valor.

Foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) é regido pela Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, junta-se a ele a criação das Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanístico, os quais passam a serem responsáveis pela execução da política habitacional do país sob a égide do governo militar. São questionáveis os motivos pelos quais o governo militar que ao invés de criar um órgão de administração direta para dar respostas a problemática urbana no país, que também é um período de expansão urbana, cria um banco para administrar esse processo. Acredita-se a ação do governo se configurou como uma medida estratégica para buscar apoio das massas ~~insatisfeitas~~.

Dessa maneira, o BNH pode ser visto como um mediador entre a população necessitada de uma atenção do Estado, que por meio do Banco estaria dando respostas às mazelas provocadas por uma urbanização acelerada, acalmando e provocando algum tipo de aceitação da população ao tipo de governo implantado no momento.

Compreende-se que a escolha do Regime Militar pela política urbana se deu principalmente pelos conflitos urbanos vividos pela população brasileira antes mesmo do golpe. Estava envolvido nesse momento às ~~tensões~~ nas favelas, das massas disponíveis, das migrações maciças para as cidades+ onde o problema urbano ganha ~~visibilidade~~ e contorno no início dos anos sessenta.+ (ANDRADE, 1976, p. 121). Indubitavelmente foi fundamental para que o governo tivesse um controle social da população que migrava do setor rural para o urbano.

Roberto Campos de Oliveira, que era o Ministro de Planejamento do Governo de Castelo Branco, afirmou que a criação do BNH iria reforçar a ideologia da casa própria da população urbana que estavam ~~orfãs~~ e magoadas+ com o regime, pois, segundo Andrade:

[...] a solução do problema pela casa própria tem este particular atração de criar o estimo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel do aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedade alheias e torna-se um aliado da ordem (ANDRADE, 1976 p. 121)

Observa-se que implementação e criação do BNH teve um caráter *duo* para o Regime Militar, tendo em vista, que de um lado ele promoveu certa estabilidade social, e do outro criou também os aliados da ordem social.

A lei que instituiu o Banco Nacional de Habitação foi a Lei 4.380/64, sua principal finalidade era orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação . SFN, este órgão normativo do sistema buscava promover a construção e aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda. Segundo a art. 17, o SFN não podia atuar diretamente na compra, venda e construção direta da habitação, pois se tratava de órgão normativo, essas funções eram atribuições dos órgãos executivos do SFN<sup>5</sup>.

As estratégias de atuação do BNH no que se refere à questão da habitação, eram claras:

Estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas. (BONDUKI, 2008 p. 73)

Para Andrade (1976), ao analisar o BNH como um agente financeiro, o qual teria a função de desenvolver uma política de acesso ao crédito no Brasil, nessa perspectiva para o autor houve um grande avanço para a política de habitação nacional de maneira geral. Pois, por meio do emprego de um banco como agente da política urbana no país, era possível a apreensão de um número maior de recursos para essa área, diferentemente das ações anteriores, como a Fundação Casa Popular. Outro ponto positivo que o autor observa era a relação público. privado estabelecida, onde o setor público era responsável de prover os recursos financeiros e os agentes privados eram os executores da política.

Essa nova política de financiamento de moradias, como pode ser observar, esteve mais uma vez atrelada a uma lógica mercadológica, fazendo com que acesso a habitação

---

<sup>5</sup> A sistematização de repasse de recursos operacionalizava-se da seguinte forma: pela sistemática de hipotecas, o iniciador [empresário] deveria apresentar um projeto de investimento a ser financiado junto ao BNH, depois era assinada uma promessa de compra e venda de Hipotecas. Através desse contrato, o iniciador iria ao financiador (o banco, por exemplo) levantar fundos necessários para a construção. O financiador, por sua vez, financiava os recursos por ele concedidos ao iniciador junto ao BNH. Depois da construção e venda da habitação, o iniciador liquidava seu debito junto ao financiador e este, por sua vez, junto ao BNH.(ANDRADE, 1976, 95)



de interesse social ficasse em último plano, pois o repasse financeiro de banco público ao setor privado o qual visa investimento e lucro individual, não iria promover um acesso igualitário às famílias de baixa renda a habitação, essa opção por uma base empresarial executora das habitações elimina o caráter distributivo da política, tornando ainda mais difícil o acesso das famílias de baixa renda à moradia própria.

A primeira fase de execução do BNH é caracterizada também como um momento de escassez de recurso, o que segundo Cavalcanti (1999), essa característica dificultou um melhor andamento da política.

Por meio da Lei 5.107/66, a qual cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço . FGTS<sup>6</sup>, é que o Banco teve uma melhor atuação, pois ficou sob a responsabilidade do BNH a gestão dos recursos, assim aconteceu um grande avanço no que se refere aos recursos direcionados a moradias no Brasil.

Além do obstáculo da falta de recursos para a efetivação de qualidade da política de habitação outro elemento dificultava o seu curso, a operacionalização dos recursos é baseada na reposição inflacionária por meio da correção monetária, essa correção monetária, segundo Andrade (1976, 82) tinha o objetivo de ~~proteger~~ <sup>proteger</sup> os recursos do sistema de descapitalização ocasionada pela inflação+. Posteriormente, a maior

---

<sup>6</sup> O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, vigente a partir de 01 de janeiro de 1967, atualmente regido pela Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, é gerido e administrado por um Conselho Curador. O FGTS é constituído de contas vinculadas, abertas em nome de cada trabalhador, quando o empregador efetua o primeiro depósito. O saldo da conta vinculada é formado pelos depósitos mensais efetivados pelo empregador, equivalentes a 8,0% do salário pago ao empregado, acrescido de atualização monetária e juros. Com o FGTS, o trabalhador tem a oportunidade de formar um patrimônio, que pode ser sacado em momentos especiais, como o da aquisição da casa própria ou da aposentadoria e em situações de dificuldades, que podem ocorrer com a demissão sem justa causa ou em caso de algumas doenças graves. O trabalhador pode utilizar os recursos do FGTS para a moradia nos casos de aquisição de imóvel novo ou usado, construção, liquidação ou amortização de dívida vinculada a contrato de financiamento habitacional. Assim, o FGTS tornou-se uma das mais importantes fontes de financiamento habitacional, beneficiando o cidadão brasileiro, principalmente o de menor renda. A importância dos recursos do Fundo para o desenvolvimento do país ultrapassa os benefícios da moradia digna, pois financiam, também, obras de saneamento e infra-estrutura, gerando melhorias na qualidade de vida, ao proporcionar água de qualidade, coleta e tratamento do esgoto sanitário. O FGTS tem sido a maior fonte de recursos para a Habitação Popular e o Saneamento Básico. A partir de 2008, o Fundo de Investimento FGTS - FI-FGTS, amplia a atuação do Fundo, ao direcionar recursos para outros segmentos da infra-estrutura, como a construção, a reforma, a ampliação ou a implantação de empreendimentos de infra-estrutura em rodovias, portos, hidrovias, ferrovias, obras de energia e de saneamento. Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/trabalhador/index.asp>>. Acesso em: 16 jan. 2014

consequência direta, segundo Cavalcanti (1999), seria um grande número de inadimplência.

Portanto, essa segunda etapa caracteriza-se pela extensão dos recursos do FGTS, além da criação desses subprogramas voltados para o acesso ao saneamento, construindo desta maneira uma política habitacional, com algumas falhas, mas que avançou em virtude de deixar de ser um mero programa de financiamento habitacional, como apresentamos na primeira fase do BNH.

O BNH muda a operacionalização do seu sistema, o cálculo das prestações que antes eram feitas pela tabela PRINCE, agora passa a ser realizada pelo Sistema SAC . Sistema de Amortização Constante, o que eliminou os efeitos de uma correção monetária, pois os cálculos dos juros são realizados por meio do saldo devedor. Outro ponto, é que as prestações agora eram decrescentes, ao menos em termos nominais, mesmo que apresentasse uma parcela mais elevada se comparada com a tabela PRINCE. (ANDRADE, 1976)

Entre os anos 1970 a 1974 cresce o número de inadimplência, diante disso o governo parou com a postura de mero repassador de recursos, diante desse cenário, e a partir do entendimento de que a política do BNH estava longe do esperado para a população de baixa renda, o governo lança em 1973 o PLANHAP . Plano Nacional de Habitação Popular, o qual tinha por meta extinguir o déficit habitacional para a população de renda de 1 a 3 salários mínimos em período de 10 anos para os municípios com 50 mil habitantes ou mais.<sup>7</sup>(ANDRADE, 1976)

É importante ressaltar que essa mudança de postura do governo não significa que tenha promovido o auge das metas e objetivos propostos pelo BNH, ou que se tenha mudado a sua escolha que antes estava voltada para uma lógica mercadológica e agora a sua escolha estava voltada para a oferta de moradias, pois como pode ser observado na tabela 1, onde existe a distribuição da população em termos de renda familiar, a resposta é outra:

---

<sup>7</sup> Lei nº 7.846, de 13 de agosto de 1974. Dispõe sobre a execução, do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e dá outras providências.

Tabela 1: Porcentagem da População incluída e excluída dos Financiamentos do BNH . 1970

Percentil	Renda Familiar (Cr\$ por mês)	Posição da População em relação ao Financiamento do BNH
10º	51,59	População Excluída
20º	81,20	
30º	114,60	
40º	152,85	
50º	188,80	
60º	260,30	População Incluída
70º	353,60	
80º	512,50	
90º	924,50	
100º	2500,00	

Fonte: Censo Demográfico . Brasil 1970 . FIBGE, Nota Salário Mínimo em 1970 . Cr\$ 187,50. Apud Andrade (1976)

Ao analisar a tabela e ao lembrarmos que a política habitacional estava voltada para aquelas famílias que possuíam renda familiar mensal de até 3 salários mínimos, ou seja, as famílias de baixa renda, apenas 50% da população no ano de 1970 foi capaz de ter acesso a essa política. Assim, concorda-se com a análise de Andrade (1976, p. 134), ao que se refere a uma perspectiva social a política habitacional teve efeito perverso, concebida para atenuar desigualdades sociais termina ela por acentuá-las mais ainda, concorrendo para agravar a concentração de renda no país.+

Sobre a atuação do BNH durante esse período, pode-se concluir que a finalização desse processo seria a extinção do Banco, pois como mostra a história, ele irá esbarrar no período inflacionário da década, o que seria impossível algum tipo de intervenção governamental no que se refere à produção social da moradia.

Portanto, pode-se concluir que a insuficiência de recursos, a inflação alta, operacionalização do sistema fizeram com que o programa não aspirasse grandes conquistas, em virtude da sua necessidade de forte correção monetária.

A dificuldade das famílias de baixa renda de almejar a sua moradia é um produto necessário da forma burguesa de sociedade+ (ENGELS, p. 25, 1887), com isso, essa questão não deveria ser tratada de maneira tão superficial, mas apesar do conhecimento dessa realidade, o programa provocou uma segregação socioespacial, não apenas da população de baixa renda, mas também uma menor participação da própria cidade no

processo, obrigando a população em sua maioria a ocupar as favelas dos municípios do país, sem a menor estrutura no que se refere aos equipamentos públicos, sejam eles de saúde, educação, emprego e saneamento.

### 3.3 A organização Neoliberal: a quase inexistente política urbana brasileira (1986 a 2003)

O período trabalhado nesse tópico é caracterizado como uma longa fase de desarticulação no que se refere aos avanços da política de habitação do país, com diversas mudanças dos ministérios, podemos afirmar que quase não aconteceu avanços nas políticas sociais, em especial, aos problemas do déficit habitacional do país.

Para melhores esclarecimentos, assim como no tópico anterior, dividir-se-á em duas fases temporais, sendo o primeiro período entre os anos de 1986 a 1994, uma fase de completa desarticulação urbana, tendo também como consequência as ações do Regime Militar; e o segundo momento entre os anos de 1994 a 2003, aqui o grande marco histórico efetivação do Plano Real, além do grande crescimento de um governo neoliberal, que tinha como maior estandarte o menor investimento em políticas sociais.

Após o fim do Regime Militar, o que incidiu entre esses mais de 15 anos, foi uma completa desarticulação da política urbana no Brasil, entrelaçado a isso a própria destruição do BNH em 1986.

Essa fase pode ser caracterizada como:

[...] ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégias para enfrentar o problema. (BONDUKI, 2008, p. 75-76)

A questão é que esse período de redemocratização, com destaque para as décadas de 80 a 90, que até o instante que o modelo econômico se manteve acelerado, onde surgia uma nova classe média urbana, que com o BNH se introduzia aqui um novo padrão de moradia, caracterizava com a verticalização promovida pela construção de apartamentos, se consolidando a partir de 1964, como a nova forma de moradia da classe média. Todavia nas décadas em questão, esse novo padrão urbano trouxe também um grande contingentes sem acesso a alguns direitos sociais e civis que são básicos, como: previdência social, legislação trabalhista, moradia, dentre outros.

Maricato (2009) irá classificar as décadas de 80 e 90 como as *“décadas perdidas”*, onde ela classifica a pobreza como urbana, onde no país pela primeira vez no país existem multidões com um número inédito de pobreza concentrada, mas é importante ressaltar que, essa tragédia urbana não é uma consequência dessas décadas, tendo em vista que ela tem seus *“pilares”* bem firmes nos cinco séculos de formação da sociedade brasileira, a partir da própria privatização da terra, com a Lei de terras de 1950 e a emergência do trabalho livre, com a aprovação da Constituição de 1988.

### 3.3.1 A desarticulação da política: 1985 a 1994

O BNH foi extinto em 1986, logo o Sistema Financeiro Habitacional . SFH ficou com um elevado vazio financeiro, por diversos elementos, o principal deles foi o mínimo de investimento pelo Governo Militar, além do elevado número de inadimplências. Logo o SFH passa a ser dirigido pelo seu novo agente de governo, que foi a Caixa Econômica Federal (CEF) e a regularização do crédito ficaria sob a responsabilidade do Conselho Monetário Nacional . CMN, agora o controle do crédito estava mais rígido e as limitações da produção habitacional estavam maiores.

No que se refere ao papel do Estado, nesse momento de redemocratização, a administração governamental do então presidente José Sarney (1985 - 1990) cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente . MDU, o qual assumia as responsabilidades do Ministério do Interior, do BNH e do Departamento Nacional de Obras e Saneamento . DNOS. Através dessa nova conjuntura ministerial pensava-se que agora seria possível dar um novo rumo para a política urbana do país. (BONDUKI, 2008)

Todavia, as mudanças estiveram concentradas apenas nos nomes institucionais, em 1987 o MDU é transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano . MHDU, sendo que no ano seguinte, ocorre uma nova reformulação nominal, agora ele passa a ser chamado de Ministério da habitação e do Bem-Estar . MBES. Porém, no ano de 1989, o MBES é extinto, logo a Caixa Econômica Federal . CEF assume a responsabilidade do FGTS, sendo ela vinculada ao Ministério da Fazenda. (BONDUKI, 2008)

Fernando Collor vence (1990 - 1992) e cria neste momento o Ministério da Ação Social . MAS, esse ministério fica responsável de promover ações para a efetivação das novas Políticas Habitacionais, através da alocação e gestão do FGTS. Todavia, o governo

Collor acreditava que a saída para o acesso da população de baixa renda a moradia estaria concentrada na iniciativa privada, logo para Valença, (2001, p. 41), %o governo Collor plantou as sementes de um mercado aberto, que Fernando Henrique Cardoso . FHC fez crescer. O resultado para área habitacional foi um total fiasco+.

Depois do processo de *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, Itamar Franco (vice) assume, ao começar a dirigir o comando Executivo Federal, mais uma vez, reformula a política habitacional do Brasil. Começa com a mudança de ministério, o então Ministério da Ação Social passa a ser chamado de Ministério do Bem-Estar Social, sendo ele responsável em executar a política habitacional. Em 1994, cria dois novos programas: Habitar Brasil e Morar Município, com algumas restrições na utilização dos recursos orçamentários, em virtude da criação do Plano Real (CARDOSO, 2003)

Esse governo tenta promover uma descentralização das atribuições do Governo Federal, através da criação de conselhos fundos Estaduais e Municipais, os quais estariam responsáveis pela gestão de programas habitacionais.

O que se nota é em todo esse período o que aconteceu foram mudanças de nomes, em especial a do MDU, até desaparecer como Ministério e depois transforma-se em secretaria, sendo que as influências nos rumos do Brasil foi mínima. Em contrapartida, os problemas urbanos cresciam, mas a importância dada a eles diminuía assim como a criação dos espaços institucionais efetivos para a resolução destes. Aqui a hegemonia econômica de mercado crescia, desconhecendo a importância da cidade, do território e planejamento urbano.

### 3.3.2 O Neoliberalismo, Descentralização da Política Habitacional: 1994 a 2002

Behring e Boschetti (2010) compreendem o Governo de Fernando Henrique Cardoso . FHC (1995 a 2002), como uma concretização do modelo neoliberal no que se refere ao direcionamento da política econômica brasileira, em contrapartida nessa configuração a política social se torna a mais desperdiçada no sentido de adequação ao modelo. No que se refere especificamente à política habitacional, neste governo ela terá característica da efetivação de uma descentralização, tomando os rumos de fortalecimento das administrações estaduais e, em especial, os municipais, eles agora eram responsáveis pela organização e gestão das cidades.

Ainda segundo Behring e Boschetti (2010), a descentralização é uma estratégia, caracterizada como uma mera transferência de responsabilidade para entes da federação e não uma divisão de responsabilidade entre os entes federados, sendo isto um verdadeiro exemplo de uma prática do receituário neoliberal em busca do ajuste para as contas do governo federal.

Entende-se que a maior conquista social em consequência da mobilização social dos anos 80, no que se refere à política urbana, foi a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Mas no governo FHC promoveu alguns ajustes da própria Constituição de 1988, os ajustes referem-se à descentralização mencionada anteriormente, esses artigos tratam justamente da responsabilidade dos três entes federais na política urbana ao que se refere a produção de moradia.

Para Arrentche (2000), que também aponta esse caráter descentralizador da política urbana no Governo FHC, outra característica é o tratamento dado ao setor privado, neste momento esse setor deixava de ter um papel de agente secundário na execução de moradias, sob o financiamento de recursos públicos, para agora possuir maiores responsabilidades, como a própria apreensão de recursos junto ao mercado, o papel do Estado seria agora o de regulador do mercado imobiliário em detrimento do envolvimento da execução de um modelo de desenvolvimento urbano no país.

Princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados com novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada, passou a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão. (BONDUKI, 2008, p. 78)

Essas medidas apontadas por Bonduki são os predicados da demarcação histórica que o governo FHC seguiu em relação à política habitacional. Vale salientar que essa postura governamental está de acordo com as práticas que o Fundo Monetário Internacional impunha, são características de %privatização, desregulamentação, enfraquecimento do Estado-Nação e das políticas públicas sociais e competição entre cidades+(MARICATO, 2006, p. 213)

Mesmo com essa política de descentralização é possível apontar alguns Programas Habitacionais criados no Governo FHC, como por exemplo, a Carta de Crédito, com ela o governo federal esperava financiar a construção de moradias populares, mas foi um

fiasco, em virtude da dificuldade encontrar moradias de menor valor e com documentações regulares. (MARICATO, 2009)

Na tabela 2, é possível observar um panorama geral dos programas habitacionais desenvolvidos entre os anos de 1995 a 2003:

Tabela 2: Contratação do FGTS por Programa (Valor Absoluto e Número de Unidades Habitacionais %) 1995/2003

Programa/ Modalidade		Valor Contratado (em milhões R\$)	%	Número de Unidades habitacionais (em mil)	%
PAR		2.344	10,52	106	6,3
Pró-Moradia		884	3,97	-	-
Apoio à Produção		55	0,25	4	0,2
Carta de Crédito Associativa		4.109	18,4	180	10,7
Carta de Crédito Individual	Aquisição de imóvel usado	9.284	41,7	523	31,2
	Material de construção	2.095	9,4	567	33,8
	Aquisição de imóvel novo	1.418	6,4	74	4,4
	Outros	2.086	9,4	222	13,2
	Total	14.883	66,8	1.386	82,7
TOTAL		22.275	100,0	1.676	100,0

Fonte: Bonduki (2008)

Analisando os dados da tabela 2 verifica-se que as modalidades que mais receberam recurso foram os programas de Carta de Crédito, correspondendo juntos a 85% do valor destinado ao setor habitacional. Observa-se a quantidade de recursos direcionados, em especial para Aquisição de imóveis usados (41,7%), vindo depois a modalidade Material de Construção (9,4%), além da Carta de Crédito Associativa (18,4%), isto corresponde a uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS+(BONDUKI, 2008, p. 79) como desígnio de produzir moradia prontas.

Observa-se que existe uma evidente quebra de concepção do BNH no que se refere ao direcionamento da política habitacional do governo federal, todavia, é evidente que não foi possível seguir e efetivar uma nova política habitacional no Brasil e, como consequência dessa política promoveu um maior aprofundamento negativo da estrutura social, econômica e urbana.

Para modalidade de financiamento de imóveis usados, com cerca de 42%, foi considerado como um programa de baixo impacto socioeconômico, pois não gerou emprego e nem fomento para atividade produtiva. A modalidade de financiamento para



aquisição de material de construção com cerca de 2 bilhões liberados e 567 mil beneficiados, sendo até considerado como um impacto positivo, pois incentivou a autoconstrução, principalmente para as famílias de baixa renda, mas também visto sob um viés negativo, em virtude do grande número de produção de moradias informais, trazendo como consequência direta nos problemas de planejamento urbano e construções inadequadas de moradias nas cidades. (BONDUKI, 2008)

Ainda segundo o autor:

A preponderância destas modalidades de acesso ao crédito está vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação. (BONDUKI, 2008, p. 80)

Existem duas características de %segregação financeira+ na consolidação bancária do setor da habitação, possuindo como o agente financiador a Caixa, que apesar de ser público possui domínios comerciais. De um lado existe uma segregação entre aquela população que possui condições de fornecer retorno financeiro e detrimento e do outro lado está a população que detém %apenas+ a força de trabalho, ficando praticamente fora do sistema de crédito habitacional.

Como processo avaliativo dos dois governos de FHC, destaca-se a prioridade as soluções de mercado, onde o FGTS estava limitado a alocar recursos aos requisitos legais, salientando que essa alocação não estava direcionada para as necessidades dos trabalhadores. Como alternativa para os trabalhadores sobrava a autoconstrução, em sua maioria de maneira inadequada, sendo elas informais do ponto de vista urbano, trazendo consequências em médio e longo prazo para a vida social, ambiental e de saúde para a população de baixa renda. Com isso, havia aqui uma ausência nítida do Estado quanto à política habitacional social, logo:

[...] se o Estado faz %vistas grossas+a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, desempregada, tem de habitação. É uma forma ainda de viabilizar o corte entre a provisão capitalista, assegurando para a primeira os recursos financeiros disponíveis. É uma forma ainda, também, de viabilizar a reprodução barata da força de trabalho. (MARICATO, 1987, p. 31)

Vale salientar, que apesar de tardio, nesse período acontece um grande avanço Institucional, em especial no ano 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, sendo ele uma reivindicação trazida pelos movimentos sociais desde a Constituição de 1988, onde traz um destaque para a regulamentação da função social da propriedade, destaca-se o seu art. 1º da Lei Nº 10.257 de julho de 2001 onde ~~%~~estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental+, onde posteriormente irá culminar na criação do Ministério das Cidades em 2003, sendo esse período estudado de maneira mais detalhada do próximo item.

Portanto, esse período teve uma forte influência neoliberal, e no que se refere à política de habitação o Estado não interviu diretamente nessa política de cunho social, não colocando em ação os progressos constitucionais, logo o Estado abdicou do seu papel de regulador social. Com isso, nas áreas de saneamento e habitação uma mudança de padrão, tendo em vista que, no governo militar a base política era a centralização do Estado, enquanto que no governo de Fernando Henrique Cardoso a proposta era remanejar a distribuição dos recursos federais na provisão de habitações para o setor privado. Em resposta a essa dificuldade do Estado fornecer acesso aos bens públicos, inclusive a moradia, provocou o aumento das desigualdades sociais, aliado a um crescimento populacional.

### 3.3.3 Outras roupagens: o Ministério das Cidades e a volta da política habitacional brasileira (2003 - 2010)

Uma ~~%~~bandeira de reforma urbana+ foi levanta pelos movimentos sociais, sendo esta consolidada, mesmo diante do esvaziamento do Governo Federal nas décadas de 1980 e 1990 no que se refere ao avanço dos direitos sociais representado pela consolidação de políticas públicas. Uma das características de conquistas, nesta fase, mesmo que mínima, foi a inclusão na Constituição de 1988 da ~~%~~função social da propriedade e da função social da cidade+, sem falar, mesmo que tardiamente, da promulgação da Lei Nº 10.257/2001, que foi o Estatuto da Cidade, sendo este regulamentado pelos Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 referentes à política urbana.

Os movimentos sociais urbanos tinham ainda a proposta de criação de um órgão federal em nível de governo federal que pudesse tratar em exclusividade da problemática

da questão urbana no Brasil. Nesta linha de lutas, com o Projeto Moradia, no ano 2000, que foi esquematizado os primeiros passos para criação de órgão nesse nível, o qual possuiria a responsabilidade de execução de uma efetiva política urbana orquestrada pelo Estado, pois como aponta Maricato (2006, p. 215):

O Projeto Moradia foi elaborado por 12 especialistas convidados por Luiz Inácio Lula da Silva por meio de uma ONG - Instituto Cidadania - por ele presidida, para elaboração de um projeto de habitação para o Brasil. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada formulou uma proposta redigiu uma proposta . cuja redação final foi de Aloysio Biondi - da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades.

O Projeto Moradia possuía o pressuposto de aumento do crédito para as famílias de média e baixa renda, os quais seriam atendidos pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Em 2003, ao ganhar as eleições Luiz Inácio Lula da Silva, criou o Ministério das Cidades . MC, o qual já estava previsto no Projeto Moradia. A criação do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o Governo Federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades+(MARICATO, 2006, p. 214), tendo em vista que a última proposta nesta linha se deu no Regime Militar (1964 - 1985) por meio da criação do BNH. Considera-se que a proposta do Ministério das Cidades vai um pouco mais além, em virtude da sua concepção propor um tratamento mais integrado da questão urbana, que inclui habitação, saneamento e mobilidade urbana.

Com isso, o Ministério das Cidades estaria dividido em uma estrutura que possui como base a problemática urbana, sendo a estrutura composta por: Moradia, Saneamento Básico e Mobilidade Urbana e depois foi adicionada a Secretaria da Regularização Fundiária (Lei nº 10.683/2003).

Logo a função do Ministério das Cidades, no que tange a política urbana, é coordenar, gerir e formular a Política Nacional de Habitação . PNH. No entanto, a Caixa Econômica Federal continuaria vinculada ao Ministério da Fazenda, sendo ela a principal operadora dos programas habitacionais do Governo Federal por meio da Gestão do FGTS, provocando de certa maneira, uma relativa redução da força Institucional do Ministério das Cidades no que se refere à implantação de programas de envergadura social aos motivos já supracitados. (MARICATO, 2006)

Todavia, mesmo com esse entrave operacional, a busca continuava, queria-se um ministério mais participativo, ainda segundo Maricato (2006, p. 215) *“um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições antissociais da globalização.”*

Esse processo participativo teve seu início por meio da elaboração da Conferência Nacional das Cidades, no primeiro ano de criação do Ministério das Cidades, e a segunda edição aconteceu em 2005. Sendo importante ressaltar que, antes da Conferência acontecer os municípios e estados foram visitados e consultados em busca de propostas e envio de representantes para o evento Nacional.

Como instrumento para colocar em prática a nova Política Nacional de Habitação, foi elaborado um Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Previsto na Lei 11.124/2005, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ele foi elaborado, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional. Com o objetivo de formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004)

Bonduki (2008) considera que o principal avanço de todo esse processo de participação foi a busca pela criação do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, que ocorreu *“de baixo para cima”*, pois partiu de envolvimento de todos os Estados e de 3.457 municípios culminando com as conferências nacionais.

Portanto, os avanços e essa construção da Nova Política Nacional é consequência de uma luta longa e histórica dos movimentos sociais, que buscam o direito a moradia digna, por meio da consolidação de uma política urbana que estime a função social da cidade.

### 3.3.4 Os elementos estratégicos da Nova Política Nacional de Habitação

A partir das análises de Maricato (2006, p. 216), a moradia só adquire significado em um contexto de política urbana por meio de três pilares que são fundamentais dentro da Política Habitacional: a política fundiária, a financeira e a estrutura institucional.

A articulação entre terra e financiamento mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial. Sem essa articulação, a injeção de recursos financeiros num mercado patrimonialista pode inflar o preço da terra e dificultar o acesso à moradia em vez de ampliá-lo, o que ainda não está descartado que possa acontecer.

Neste sentido o Ministério das Cidades criou o Sistema Nacional de Habitação . SNH (2005), que integra os governos federal, estadual e municipal, articulando também os agentes públicos e privados e assim combater o déficit de moradias no país, além de deliberar as regras de destinação de recursos. (BRASIL, 2004)

O Sistema Nacional de Habitação foi dividido em dois subsistemas, com o objetivo de separar os recursos, para assim destinar à população que necessita de cada recurso, conforme seu perfil financeiro, sendo eles: O subsistema de Habitação de Interesse Social e subsistema de Mercado.

Logo o subsistema de Habitação de Interesse Social direcionaria seus recursos **excepcionalmente** para auxiliar as famílias que possuam renda de 1 até 3 salários mínimos. Já o subsistema de Mercado teria como meta estimular os recursos para o mercado privado de crédito habitacional, elevando a captação de recursos para o mercado imobiliário. (BRASIL, 2004, grifo nosso)

#### 3.3.4.1 Subsistema de Habitação de Interesse Social

A implantação desse Subsistema promoveu a criação do Sistema de Habitação de Interesse Social - SNHIS e também do Fundo Nacional de Interesse Social . FNHIS, sendo estes instituídos pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, com o objetivo de arraigar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.+(BRASIL, 2005)

Os recursos principais seriam por via federal, em especial os do Orçamento Geral da União (OGU), todavia teria uma participação dos estados e municípios, sendo os subsídios destinados para as famílias de baixa renda. Sendo criado o Fundo Local de

Habitação de Interesse Social, um Conselho Gestor e a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social, que previstos em Lei, daria um embasamento aos estados e municípios na execução da Política de Habitação. (BONDUKI, 2008)

É importante apontar que durante os dois primeiros anos do Governo Lula, alguns programas implantados durante o Governo de FHC foram mantidos, mas articulados ao Ministério das Cidades, sendo eles: Pró-moradia, Programa de Subsídio Habitacional (PSH), Programa de Arrendamento Residencial . PAR, Carta de Crédito Associativo e Apoio à Produção.

Nos anos entre 2005 a 2008, governo Lula, foram criados novos programas, o Programa de Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, Programa Urbanização, Regulamentação e Integração de Assentamentos Precários e o Apoio à Produção Social da Moradia.

Apenas em 2009 que se cria o Programa Minha Casa Minha Vida . PMCMV, o qual é objeto dessa pesquisa e análise principal do estudo.

#### 3.3.4.2 Subsistema de Habitação de Mercado

A finalidade desse subsistema seria a captação de recursos que pudessem contribuir com o SFH. Através dos recursos da Caderneta de Poupança seria possível prosseguir com esse subsistema.

Para Shimbo (2010), as medidas regulatórias alcançadas pelo governo Lula foram fundamentais para garantir o sucesso do Subsistema, pois foi captado um grande volume de recursos, além do aumento da produção imobiliária via mercado.

Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento . PAC, no ano de 2007, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), com a prioridade de promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. O PAC foi pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais.

Todavia, as respostas do PAC não foram rápidas, provocando uma inquietação do Governo, que segundo Shimbo (2010) fez com que o governo criasse um programa específico para a área da habitação, sendo ele nomeado a priori como Pacote Habitacional Minha Casa Minha Vida . MCMV, com lançamento no ano de 2009.

As cidades podem ser consideradas como *lócus* da desigualdade social, no caso particular brasileiro, durante os avanços da industrialização e o aumento do consumo, se deu também o aumento da pobreza, em virtude de um processo de urbanização desordenado e rápido, com a presença de vários problemas que estão pautados na segregação socioespacial.

O preço da terra, em especial na sociabilidade capitalista, é determinado, entre outros aspectos, pela localização urbana, no caso do Brasil, que é um país historicamente desigual esse preço certamente será maior. Chama-se atenção sobre esse assunto, em virtude de considerar que o mercado de imóveis no Brasil é restrito e com alto teor de especulação, onde ao diminuir o acesso à cidade e à moradia de maneira equânime, e controlar também as terras mais bem localizadas se provoca restrições para as alternativas do urbano, mesmo nos casos em que o Estado se esforça para dar uma resposta para a população de baixa renda, seja no que diz respeito à habitação ou ao acesso aos equipamentos urbanos.

Em contrapartida, no início dos anos 2000, foi aprovada a Lei Federal 10.257/2001, que instituiu o Estatuto das Cidades, e contribuiu para que os Municípios brasileiros tivessem instrumentos jurídicos legais que pudessem promover o rompimento de práticas irregulares urbanas, garantindo assim a função social da propriedade à população, em especial a de baixa renda, o direito à moradia digna. É importante ressaltar que essa Lei propõe: *que a descentralização e a democratização caminhem juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano [...] e gestão de cidades.*+(FERNANDES, 2008, p. 44).

O Estatuto das Cidades está regulamentado pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana no Brasil. Sendo assim a Constituinte tem por objetivo finalizar com as desigualdades criadas pela política de urbanização do país estabelecida até então, na qual os interesses pelo patrimônio estavam exageradamente protegidos. Como podemos observar no artigo II do Estatuto das Cidades, algumas diretrizes que regem a política urbana.

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I . garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; IV . planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V . oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais. (BRASIL, 2001, p. 17)

Observa-se que assim como a Constituição de 1988 o Estatuto das Cidades possui um embasamento político completo, sendo este instrumento jurídico importante na elaboração de ações, programas e projetos, os quais irão ser relevantes na implementação de uma política urbana igualitária.

Ao constituir o ministério das Cidades como um articulador de conexão e aliança de várias Secretárias e programas governamentais em um único órgão com o objetivo de repensar a cidade e inserir na agenda governamental a questão da moradia de interesse social os Governos Lula e Dilma, reconhecem a problemática habitacional. Vários programas são revistos nessa nova diretriz de atendimento à população de baixa renda e, no âmbito da questão habitacional, em especial as famílias com remuneração de até três salários mínimos. Entre esses programas, está o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

### 3.3.5 O Programa Minha Casa Minha Vida e a Política de Interesse Social

Os programas habitacionais de interesse social no Brasil estão ligados de maneira direta com as políticas desenvolvidas para planejamento e gestão do solo urbano, com isso, quando esse planejamento não acontece de maneira eficiente ocasiona grandes impactos no processo de expansão dos assentamentos precários, como também na produção habitacional.

Em relação ao histórico das políticas de regulamentação do acesso à terra, Ferreira (2005) nos afirma que elas foram desenvolvidas para não afetar o poder das elites, para este autor o Estado é um dos grandes agentes segregadores, pois através da produção de obras urbanizadoras convencionais e também por meio de instituições de instrumentos tributários e reguladores do uso e ocupação do solo o Estado reproduz segregação



socioespacial, um exemplo é o zoneamento do solo nos municípios brasileiros, como a execução de áreas que não possuem outra função além da habitação de alta renda, sendo esta uma ferramenta que valoriza o solo urbano, mas que também segrega.

De maneira mais ampla, percebe-se que apenas a população de alta renda pode custear os terrenos mais bem localizados e equipados, restando a população de baixa renda os terrenos mais afastados, todavia, na maioria das situações em que a população de baixa renda está melhor localizada, estes estão situados onde a ocupação é proibida, como as áreas de proteção ambiental. Com isso, a possibilidade de moradia está subordinada ao nível salarial, existindo nessa situação uma distribuição de vantagem e desvantagem da cidade. No Brasil, a realidade é que àquele trabalhador que vive do piso salarial nacional consegue alimentar sua família, porém, dificilmente terá acesso a uma moradia digna e legal por meio de compra de um imóvel sem que exista algum tipo de subsídio público. (SPOSITO,1988)

Ao estudar a produção de habitação de interesse social na atualidade, é necessário lembrar que as atribuições do Banco Nacional de Habitação (BNH), após sua extinção, em 1986, foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), como foi relatado anteriormente. De acordo com Cardoso e Aragão (2013), variadas companhias Habitacionais Estaduais, que herdaram carteiras de financiamentos caracterizadas por um elevado grau de inadimplência, foram suprimidas. De outra parte, a centralidade e autonomia concedidas aos municípios pela Constituição de 1988, tiveram como respostas programas federais direcionados exclusivamente para os municípios, os quais passaram atuar sozinhos no campo da habitação de interesse social. Tais ações locais tiveram como objetivo a implementação de programas de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária.

Com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse social (SNHIS), após o ano de 2003 a municipalização da política habitacional foi institucionalizada. O principal objetivo do Sistema Nacional era fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para implantação de políticas habitacionais. A partir de 2006, junto a um cenário econômico, nota-se uma redução nos indicadores da pobreza no país, respostas de programas de transferência de renda e da elevação real do salário mínimo. A classe C+ surge como um novo nicho do mercado, passando a fazer parte também de estratégias empresarial do setor imobiliário. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013)

Em 2007, a produção de habitação para a população de baixa e média renda era uma das prioridades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual previa investir mais de R\$ 100 bilhões entre o período de 2007 a 2010. Todavia de acordo com Shimbo (2011) a execução do PAC, em todas as áreas, aconteceu de maneira lenta, o que influenciou na idealização de um programa específico para o setor habitacional, é nesse contexto que é pensado o Programa Minha Casa Minha Vida, este foi lançado pelo Ministério das Cidades no início de 2009. Com isso, o PMCMV formalizou o espírito já corrente de incentivo à provisão privada de habitação, por meio de medidas regulatórias e do aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional+ (SHIMBO, 2011, p. 45).

Pode-se considerar que ainda hoje, este Programa é o estandarte da política habitacional a nível federal, todavia para alguns estudiosos o PMCMV surgiu também com o objetivo de alavancar a economia por meio da indústria da construção civil. Cardoso e Aragão (2013), em *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*+, fazem uma grande reflexão sobre a inserção imobiliária, o papel do Estado e dos consumidores ao longo do processo de produção da mercadoria moradia a partir das próprias diretrizes do Programa, resumindo as críticas ao PMCMV em oito pontos que julgam fundamentais:

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado+(CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44)

Para os autores as mudanças aconteceram como resposta à crise mundial sobre a economia brasileira, o governo procurou abrandar os seus efeitos internos por meio da adoção de políticas Keynesianas, através da inclusão e manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais afetados pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, em especial na área de infraestrutura, pois está já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Deste modo, a área que teve destaque foi o *pacote*+ de investimento lançado para o setor habitacional. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013)

É importante esclarecer que o programa não se confunde com o PlanHab<sup>8</sup>, que tem um sentido muito mais amplo e estratégico, mas incorporou parcialmente algumas de suas propostas, como a forte elevação dos recursos não onerosos proveniente do Orçamento Geral da União . OGU, destinados a subsidiar a produção de novas unidades de habitação de interesse social; os financiamentos passaram a ser garantidos por um fundo garantidor, instrumento proposto pelo PlanHab para viabilizar a concessão de crédito para as famílias de renda média e baixa em programas habitacionais; a estratégia em dividir a população por faixa de renda também foi absorvida do Plano, muito embora, o PMCMV tenha estabelecido apenas 3 faixas de atendimento (conforme tabela 3), propondo que as famílias com renda abaixo da linha de financiamento, sem condições de retorno regular, fossem absorvidas também pela faixa 1 do programa. (SOUZA, 2006)

Tabela 3: Distribuição por faixa de renda e metas propostas pelo PMCMV 1 e 2

FAIXA	PMCMV 1* (2009 a 2010)			PMCMV 2 (2011 a 2014)		
	RENDA	META (valor absoluto em mil)	% META	RENDA	META (valor absoluto em mil)	% META
1	Até 3 SM (R\$ 1.395 em 2009)	400	40	até R\$ 1.600,00	1.200	60
2	De 3 a 6 SMs (R\$ 1.395,01 a R\$ 2.790)	400	40	De R\$ 1601 a R\$ 3.100	600	30
3	De 6 a 10 SMs (R\$ 2790,01 a R\$ 4.600)	200	20	De R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000	200	10
<b>TOTAL</b>		1000	100		2000	100

Fonte: o autor, com base na cartilha do programa 2013.

\* No PMCMV 1 as distribuições das faixas de renda estiveram condicionadas ao salário mínimo.

Com isso, este programa está regulamentado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a qual dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida . PMCMV, a sua primeira fase entrou em vigor no ano 2009, onde propôs a construção de um milhão de moradias,

<sup>8</sup> A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação - PNH, previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/plano-nacional-de-habitacao-planhab>>. Acesso em: 10 jan. 2016

com a pretensão de reduzir o déficit habitacional<sup>9</sup> em 14%. A distribuição dos recursos foi estabelecida por regiões, de acordo com a estimativa do déficit habitacional de cada uma delas, respectivamente as construções se dariam: 39% para o Sudeste; 30% para o Nordeste; 11% para o Sul; 12% para o Norte; e 8% para o Centro-Oeste. (CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA, 2013)

No momento em que se discute déficit habitacional, não estamos nos referindo apenas na necessidade de aumento de unidades habitacionais, para, além disso, refere-se a variáveis que compõe essa questão social. Conforme definição da Fundação João Pinheiro<sup>10</sup> o déficit é composto por três grandes grupos: coabitação familiar, o qual se define pelo fato de mais de uma família compartilhar o mesmo espaço na moradia; ônus excessivo com alugueis, concebido por famílias que gastam 30% ou mais com o pagamento do aluguel e possuam renda de até três salários mínimos; e domicílios improvisados, onde a inadequação de moradias e que precisam de reformas também fazem parte da estimativa com compõem o déficit habitacional.

O déficit habitacional brasileiro em 2010 (Censo, 2010) chegou a 7,1 milhões, o que corresponde 12,4% dos domicílios do país. Se for realizada uma apreciação desses dados, através de uma visão socioeconômica, observa-se que do total do déficit habitacional do país, os 71% correspondia a famílias que possuíam renda de até três salários mínimos, que naquele contexto chegava até R\$ 1.530,00. Ainda segundo ao censo a maior parcela do déficit se deve a coabitação, 3,0 milhões de domicílios, ou 42% do déficit total, outra parcela corresponde ao ônus excessivo com aluguel, que também está relacionado às famílias de baixa renda, que dedicam 30% ou mais da renda para o pagamento de aluguel, onde 2,5 milhões dos domicílios se inserem nesse quesito, um total de 33% do déficit. O terceiro grupo refere-se à habitação precária, sendo ele

---

<sup>9</sup> O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) recebeu recursos transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) para viabilizar a construção de unidades habitacionais. A medida foi tomada para atender ao déficit habitacional urbano para famílias com renda até R\$ 1.600,00, considerando a estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

<sup>10</sup> A Fundação João Pinheiro é um órgão oficial de estatística de Minas Gerais, vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Atua nas áreas de ensino e pesquisa em administração pública, avaliação de políticas públicas e na produção de indicadores estatísticos, econômicos, demográficos e sociais. A FJP presta serviços aos governos estaduais e federal, prefeituras, câmaras municipais, organismos nacionais e internacionais, universidades, empresas privadas e entidades representativas de diversos segmentos sociais. Disponível em: <[www.fjp.mg.gov.br](http://www.fjp.mg.gov.br)>. Acesso em 10 nov. 2014.

estimado em 1,3 milhão dos domicílios, ou seja, 18% em todo o país. Outro ponto é que de todo o déficit habitacional 6,0 milhões dos domicílios encontrava-se na região urbana (85%) e apenas 1,1 milhão na região rural.

Em março de 2009, com a finalidade de designar condições de ampliação do mercado habitacional para acolhimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), assim como descreve o artigo 1º da Lei que rege o Programa:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. (BRASIL, 2011)

Com isso, a primeira fase do programa possuía como meta a construção de um milhão de moradia, com um orçamento inicial de R\$34 bilhões, onde 75% desse orçamento eram provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e o restante do FGTS. O objetivo era distribuir os recursos pelas unidades de federação de forma proporcional ao déficit habitacional, sendo essa questão esclarecida nos escritos seguintes.

A meta inicial do programa, caracterizado como PMCMV 1, previa que até o final de 2010 fossem construídas 1 milhão de moradias, de modo a reduzir em 14% o déficit habitacional do país e para a segunda fase (PMCMV 2), divulgada em junho de 2011, a meta foi ampliada para dois milhões de moradias até 2014, além de expandir o montante global de recursos alocados. Estes passam de R\$ 71,7 bilhões na primeira fase do programa para R\$125 bilhões na segunda fase, respectivamente alocados R\$34 bilhões de subsídios e o restante na forma de empréstimos e R\$ 72,6 bilhões de subsídios alocados e R\$53,1 bilhões em financiamento pelas instituições financeiras (FERRAZ, 2011). No PMCMV 2 mantém-se a priorização dos três grupos de acordo com os critérios de renda da primeira fase, alterando a proporção de moradias previstas entre os grupos (ampliando o nº de moradias previstas para a faixa inferior, de 0 a 3 SM, de 40% para 60% do número de moradias).

O Governo Federal talvez lancem em 2016 o PMCMV 3, mas não divulgou a quantidade de subsídio e número de unidade habitacional para cada faixa, apenas altera-

se a priorização dos três grupos de acordo com os critérios de renda das outras fases, onde Os beneficiários que não pagam juros (100% de subsídios) precisarão ter renda máxima de R\$ 1,8 mil, e não mais os R\$ 1,6 mil anteriores, outra novidade é que foi incluída uma faixa de renda intermediária, chamada de faixa 1,5, que terá subsídio de até R\$ 45 mil do governo. O beneficiário precisa ter renda mensal entre R\$ 1.800 e R\$ 2.350 para se encaixar nessa categoria e pagará uma taxa de juros de 5% ano pelo imóvel. (LAPORTA, 2015)

Portanto pelas características do déficit habitacional brasileiro supracitado, os Programas de Interesse Social, destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) o qual é foco dessa pesquisa, deveriam ser objetivo da implementação da Política de Habitação Social, para assim promover a redução do déficit habitacional do país.

Todavia, após o seu lançamento em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida . MCMV já evidenciou um intenso debate sobre suas extensões, sejam elas sociais, políticas, construtivas ou urbanísticas. Provavelmente esses problemas sejam justificados pela dimensão do programa, segundo a nova cartilha do Programa (2013) no ano de 2013 foi construída 2.783.275 unidades habitacionais no país, onde aproximadamente 45% já foram entregues aos moradores. Outra questão que merece destaque em relação ao programa é que se analisarmos a entrega por faixas de renda familiar nota-se que o PMCMV entregou nas duas fases, 340.774 unidades habitacionais para a primeira faixa, de até R\$ 1.600,00 mensais; 822.361 para a segunda faixa, de até R\$ 3.275,00 mensais; e 84.724 para a terceira faixa, entre R\$ 3.275,00 e R\$ 5.000,00 mensais, sendo assim houve uma maior entrega para as famílias que compõem a faixa 2. (CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA, 2013).

Esse direcionamento de uma maior construção para a faixa 2 e não para a faixa 1, considerando que é a faixa 1 que merece uma maior atenção por ser àquela que possuía maiores problemas com o déficit habitacional do país, pode estar relacionada a questões que a décadas são amplamente discutidas, como a relação centro/ periferia, segregação socioespacial e a renda da terra . essas questões são redirecionadas frente aos padrões de localização dos empreendimentos construídos. Das questões citadas anteriormente, destaca-se a periferização da produção de habitação para o programa, o que se observa é que quanto menor a faixa de renda, maiores são as distâncias no que se refere à dinâmica produtiva, social e cultural da cidade. Esse processo evidencia uma dinâmica de hierarquia do espaço urbano, além da dificuldade de acesso a serviços públicos e

privados, sem citar as consequências provocadas no entorno da mobilidade urbana e uma adequada provisão de infraestrutura básica para moradores que adquirem os habitacionais.

A seguir, será apresentado quatro quadros, as quais estão separadas por modalidades, ressalta-se que para a faixa 1 possui três modalidades (Empresas, entidades e oferta pública) e as faixas 2 e 3 seguem a modalidade da política de desconto da taxa de juros. As modalidades serão descritas nos quadros, onde estão distribuídos seus objetivos, abrangência, dentre outras características que servirão para um melhor entendimento do Programa.

Quadro 1: PMCMV Empresas

<b>PMCMV EMPRESAS E Famílias com renda de 0 a 1.600, 00 reais</b>	
<b>Objetivos</b>	Produção de empreendimentos para alienação das unidades habitacionais às famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00 por meio de operações realizadas por Instituições Financeiras Oficiais Federais.
<b>Abrangência</b>	Todo o território nacional.
<b>Como Funciona</b>	<p>“ União estabelece metas de aplicação dos recursos, por Unidade da Federação, com base no déficit habitacional.</p> <p>“ Estados e municípios, a partir do seu cadastro habitacional, realizam o enquadramento das famílias nos critérios de priorização definidos para o Programa e inserem no Cadúnico, se for o caso.</p> <p>“ Empresas do setor da construção civil apresentam projetos à Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil.</p> <p>“ Após análise, a Instituição Financeira contrata a operação, acompanha a execução da obra e libera recursos conforme cronograma. Concluído o empreendimento, a Instituição Financeira providencia a alienação das unidades para as famílias selecionadas.</p> <p>“ Durante a execução das obras e após a entrega das UH, o trabalho social é realizado sob a responsabilidade dos Estados e Municípios.</p> <p>“ O beneficiário paga mensalmente prestação equivalente a 5% da renda ou mínima de R\$ 25,00, durante 10 anos</p> <p>“ Estados e municípios podem aportar contrapartidas sob a forma de recursos financeiros, terreno ou serviços.</p>
<b>Especificação do Empreendimento</b>	Casas ou apartamentos de acordo com especificações técnicas mínimas, contendo, no mínimo, sala, 2 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço, adaptáveis ao uso por famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Quantidade máxima de 300 UH, por condomínio.
<b>Valor das Unidades Habitacionais</b>	O limite máximo de aquisição das UH é de R\$ 76 mil e varia de acordo com a UF/localidade e a tipologia. Este limite compreende os custos de terreno, edificação, infraestrutura interna, legalização e trabalho social.

Fonte: CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA, 2013

As empresas da indústria da construção civil apresentam seus projetos à Caixa Econômica Federal ou a Banco do Brasil, após análise, a Instituição Financeira contrata a operação, acompanha a execução da obra e libera recursos conforme cronograma. Concluído o empreendimento, a Instituição Financeira providencia a alienação das unidades para as famílias selecionadas, sendo estas selecionadas pelo Cadastro Único do Município responsável.



Quadro 2: PMCMV entidades

<b>PMCMV ENTIDADE É Famílias com renda de 0 a 1.600, 00 reais</b>	
<b>Objetivos</b>	Produção de empreendimentos ou reposição de unidades habitacionais isoladas destinadas às famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00, em parceria com Estados e Municípios.
<b>Abrangência</b>	Municípios com até 50 mil habitantes . áreas urbanas.
<b>Como Funciona</b>	<p>~ União realiza oferta pública destinada à Instituições e Agentes Financeiros habilitados.</p> <p>~ Os proponentes, Estados ou municípios, apresentam propostas de projetos que são selecionadas pelo MCidades.</p> <p>~ Instituições ou Agentes Financeiros fazem a análise de viabilidade técnica, jurídica e documental das propostas e firmam Termo de Acordo e Compromisso com os proponentes.</p> <p>~ Os proponentes selecionam beneficiários que, após enquadrados, firmam contrato com as Instituições ou Agentes Financeiros.</p>
<b>Especificação do Empreendimento</b>	Unidades habitacionais unifamiliares isoladas ou em conjunto, de acordo com especificações técnicas mínimas, contendo, no mínimo, sala, 2 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço, adaptáveis ao uso por famílias de que façam parte pessoas com deficiência.
<b>Valor das Unidades Habitacionais</b>	O valor da subvenção para a produção da unidade habitacional é de R\$ 25.000,00.

Fonte: CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA, 2013

O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades é a modalidade destinada ao financiamento de unidades habitacionais às famílias com renda bruta mensal de até R\$1.600,00, o diferencial dessa modalidade é que ela se organiza sob a forma de cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil. Para ser incluída no programa, a Entidade Organizadora deve estar antecipadamente licenciada pelo Ministério das Cidades. São contempladas por esses recursos as atividades de aquisição de terreno e construção, está sendo feita em terreno próprio ou de terceiros, aquisição de imóvel novo ou requalificação de imóvel já existente. Além disso, as construções podem ser realizadas por administração direta, empreitada global, mutirão assistido e autoconstrução.

Os recursos utilizados nessa modalidade são originários exclusivamente do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o qual é regido pelo Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991, <sup>6</sup>o Fundo de Desenvolvimento Social é destinado ao financiamento de projetos de investimentos de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários. Recebe diretamente do OGU, com distribuição regional de acordo com as estimativas de déficit habitacional. O objetivo do PMCMV Entidades é reduzir o déficit através do estabelecimento de parcerias com os movimentos populares, enfatizando o cooperativismo habitacional e o princípio da ajuda mútua. Nesse caso, o financiamento é outorgado diretamente às pessoas físicas, podendo a Entidade Organizadora receber auxílio dos entes do Poder Público, os quais atuam como agentes fomentadores do programa.

Quadro 3: PMCMV oferta pública

<b>OFERTA PÚBLICA - Famílias com renda de 0 a 1.600, 00 reais</b>	
<b>Objetivos</b>	Produção de empreendimentos ou reposição de unidades habitacionais isoladas destinadas às famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00, em parceria com Estados e Municípios.
<b>Abrangência</b>	Municípios com até 50 mil habitantes . áreas urbanas.
<b>Como Funciona</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• União realiza oferta pública destinada à Instituições e Agentes Financeiros habilitados.</li> <li>• Os proponentes, Estados ou municípios, apresentam propostas de projetos que são selecionadas pelo MCidades.</li> <li>• Instituições ou Agentes Financeiros fazem a análise de viabilidade técnica, jurídica e documental das propostas e firmam Termo de Acordo e Compromisso com os proponentes.</li> <li>• Os proponentes selecionam beneficiários que, após enquadrados, firmam contrato com as Instituições ou Agentes Financeiros</li> </ul>
<b>Especificação do Empreendimento</b>	Unidades habitacionais uni familiares isoladas ou em conjunto, de acordo com especificações técnicas mínimas, contendo, no mínimo, sala, 2 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço, adaptáveis ao uso por famílias de que façam parte pessoas com deficiência.
<b>Valor das Unidades Habitacionais</b>	O valor da subvenção para a produção da unidade habitacional é de R\$ 25.000,00.

Fonte: CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA, 2013

Nesta modalidade a produção de empreendimentos ou reposição de unidades habitacionais isoladas destinadas às famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00, famílias

inscritas no Cadastro Único. A construção de moradias concentradas ou dispersas acontece em municípios com menos de 50 mil habitantes, através de projetos pré-selecionados pelo Ministério das Cidades.

Quadro 4: PMCMV financiamento habitacional

<b>FINANCIAMENTO HABITACIONAL - FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL ATÉ R\$ 5.000,00</b>	
<b>Objetivos</b>	Oferecer acesso à moradia, em áreas urbanas rurais, por intermédio da concessão de subvenção nos financiamentos a pessoas físicas com renda até R\$ 5.000,00, individualmente por meio de Carta de Crédito Individual, ou organizadas sob a forma de grupos associativos por meio de Carta de Crédito Associativo.
<b>Abrangência</b>	Território Nacional . áreas urbanas.
<b>Como Funciona</b>	Ao contratar um financiamento habitacional o beneficiário tem acesso aos seguintes benefícios: ~ Subsídio Complemento . aporte financeiro direto variando em função da renda, modalidade e UF/localidade. ~ Subsídio Equilíbrio . visando à redução da taxa de juros do financiamento. ~ Acesso ao Fundo Garantidor da Habitação FGHab . garante benefícios adicionais de redução de custos de seguro, além de refinanciamento de parte das prestações em caso de perda da renda ou desemprego.
<b>Especificação do Empreendimento</b>	Unidade habitacional com até 180 (cento e oitenta) dias de %habite-se+, ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente ou, nos casos de prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada.*.
<b>Valor das Unidades Habitacionais</b>	Subvenção de até R\$ 25.000,00, variando de acordo com a renda da família e UF/localidade. O valor máximo de avaliação dos imóveis financiados varia de acordo com UF/localidade.

Fonte: CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA, 2013

No que se refere à modalidade entidade, existem limitações àqueles que desejam construir por meio dessa modalidade, os projetos devem oferecer a totalidade das unidades componentes do empreendimento, possuir a aprovação pela Prefeitura Municipal ou Distrito Federal do projeto de loteamento ou condomínio (se for intervenção urbana concentrada) e declaração a favor à construção do empreendimento emitida pelo órgão ambiental responsável. A Entidade Operadora não poderá ultrapassar o número máximo de UH a serem produzidas, correspondente a 4 mil UH, além de observar

também, no âmbito do município, o porte e o déficit habitacional urbano do município (CAIXA, 2014)

Considera-se que talvez esse número de 4 mil unidades habitacionais seja insuficiente, pois as construtoras não possuem esse tipo de limitação, seria ideal que não houvesse limitação de construção pelas entidades, que elas tivessem a liberdade de construir de acordo com os projetos apresentados e que os mesmos estivessem dentro dos parâmetros construtivos legais. Mas segundo a secretaria do Ministério das Cidades isso é justificável:

Tem duas questões: uma é a documental, pois nem todas as entidades conseguem reunir a documentação necessária para a apresentação de um projeto, e a questão da capacidade, o limite que a entidade tem. Ela terá mais limite conforme a experiência. Nossa ideia não é transformar as entidades em construtoras. Queremos que elas trabalhem na questão da educação, da autogestão e do desenvolvimento. O processo é muito diferente. A gente analisa as entidades de acordo com essa capacidade de investir. Não dá para um grupo que nunca gestionou um empreendimento fazer um projeto de R\$2 milhões. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004)

Já para modalidade Empresa existem várias possibilidades de financiamento para execução dos projetos construtivos, sendo eles: imóveis na planta: linha de crédito para produção de empreendimentos habitacionais por meio de financiamento direto a pessoas físicas; alocação de recursos: financiamento para empreendedores, pessoa física ou jurídica, que produzem empreendimentos com recursos próprios ou de terceiros; apoio à produção: produto exclusivo para empresas do ramo da construção civil que querem construir rapidamente o plano Empresa da Construção Civil: financiamento simplificado a empresas para produção de empreendimentos residenciais. Todos financiados pelo Programa através da Caixa Econômica Federal (CAIXA, 2014)

Ainda analisando os quadros, fica evidente o processo de aproximação entre o mercado imobiliário e a política habitacional. Através de um protagonismo que foi dado às empresas construtoras ou incorporadoras na representação institucional do programa. As construtoras ou incorporadoras são responsáveis pela construção dos habitacionais em todas as linhas do programa, ou seja, o programa depende quase que exclusivamente da iniciativa privada para que aconteçam as construções, na verdade existe uma espécie de privilégio oferecido ao mercado imobiliário pelo governo federal. Isso provocará a elaboração de diversas estratégias para uma maior redução dos custos construtivos, um dos exemplos é a construção de habitacionais, na maioria das vezes, em áreas em que o

preço da terra tenha um menor valor, em áreas periféricas ou de urbanização ainda restrita, ou a construção de habitacionais com materiais construtivos com baixo custo e com qualidade mínima. É um conjunto de instrumentos que controlam a especulação da terra.

Um resultado que se observa é que apesar de se está utilizando os recursos públicos, através dos subsídios, essa política beneficia diretamente os proprietários de terras e as construtoras. Todavia esse resultado poderia ter sido impedido se os Instrumentos do Estatuto da Cidade estivessem sendo utilizados pelos municípios.

Portanto, o PMCMV pode ser acessado através de diversas modalidades, onde existe linha de crédito para construtoras, para cooperativas, para produção em áreas rurais e para cidades com menos de 50 mil habitantes. Contudo, como destaca Cardoso e Aragão (2013, p. 91), embora existam diversas possibilidades de atuação do poder público como promotor, ~~o~~ programa foi efetivamente desenhado . e vem sendo implementado . tendo em vista a racionalidade e as estratégias empresariais.+

É importante ressaltar ainda que, mesmo antes do PMCMV, o mercado imobiliário demonstrava sinais preocupantes, pois o preço da terra estava elevado e a oferta era baixa. Com o lançamento do programa, a demanda por terras aumentou, assim como a busca por mão de obra e insumos no setor na construção civil, proporcionando uma efetiva elevação do preço dos imóveis. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013)

Logo, esse padrão que seguiu o PMCMV, onde a iniciativa privada é o agente que dirige a política, promove outro direcionamento dos objetivos, tendo em vista que as construções que eram para ter um caráter qualitativo ligado a uma dimensão social da moradia passam a serem submissas a questões de valor econômico, sendo essas questões ligadas às táticas criadas pelos empresários para ampliar seus lucros através do caráter quantitativo do programa. As empresas construtoras são quem decidem a localização das construções, para que tipo de faixa de renda irá ser, ficando por responsabilidade da administração pública (municípios), uma função secundária nesse percurso.

Esse padrão que seguiu o PMCMV promoveu erros produzidos por programas habitacionais anteriores, e que vários estudiosos já haviam discutido amplamente, como por exemplo, a construção de conjuntos habitacionais na periferia das metrópoles, em

especial para àqueles que possuem a faixa de renda menor, além da baixa qualidade arquitetônica das construções.

A reprodução capitalista do espaço é uma condição do urbano na cidade contemporânea. O que se pretende afirmar é que na medida em que o espaço vai sendo construído como mercadoria, tendo o valor de troca, como prioridade, irá ter relações comerciais que serão características do urbano, contudo é uma das principais causas de produção de desigualdade. Outro aspecto importante é que para compreender essas exigências mercadológicas, onde o espaço é visto com um valor de troca, observa-se que são elaboradas e realizadas políticas públicas que promovem modificações para que a própria cidade seja uma fonte de lucro, ou seja, todo tipo de planejamento urbano passa pela via direta ou indireta do mercado imobiliário, neste sentido Ana Fani Carlos afirma que. %Nessa condição, a cidade é dividida em lotes cuja ocupação para moradia, trabalho ou lazer submete-se ao mercado imobiliário . sinalizando uma hierarquia espacial como produto direto da hierarquia social fundada na concentração de riqueza.+(CARLOS, 2013, p. 98)

Essa terra, vista como mercadoria, será central nesse processo de produção do espaço e reprodução do capital. Isso terá grandes consequências nas diferentes formas de uso por parte da sociedade, tendo em vista que será demarcado o uso do solo, que como consequência a utilização e a produção do espaço urbano acontecerão de maneira desigual. (ALBUQUERQUE, 2009)

Dito isto, ressalta-se, portanto, que esse espaço não é apenas condição para reprodução do capital, todavia, também, é uma maneira de reproduzir a vida humana, sendo dialeticamente uma criação social e histórica da dinâmica da própria sociedade, %assim a segregação é expressão do desdobramento da contradição que produz e reproduz o espaço urbano.+(CARLOS, 2013, p. 97). Com isto, o Estado vem a ser tensionado por tais contradições, em especial questionado quanto ao entendimento da cidade unicamente como valor de troca. Esta pesquisa toma como estudo de caso a análise do PMCMV na Região Metropolitana de Recife, com destaque para o município de Igarassu. Nestas condições, trazer para este contexto a Política de Habitação e de Interesse Social, sobre representação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Recife/PE. Onde esse Programa está em meio ao trabalho de gerar

lucro para uma parcela da sociedade e de satisfazer uma necessidade básica de outra parcela, que é o acesso à habitação digna para a população de baixa renda.

Em meio às questões supracitadas, está a segregação socioespacial, que pode ser visualizada com um fenômeno urbano, visto que de um lado está o capitalismo, onde a habitação ganha uma forma de produção do espaço mercadoria, como momento de realização do processo de acumulação e por outro lado a segregação aparece como um elemento de separação, ligados ao capital, que hierarquiza e separa como se fosse uma maneira positiva de construção do urbano.

## 4 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA É PMCMV NA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE



“Tudo o que há de mais moderno pode aí ser encontrado, ao lado das carências mais gritantes”. (MILTON SANTOS)

### 4.1 Região Metropolitana de Recife, entre o acesso a habitação e a segregação socioespacial

Os padrões metropolitanos brasileiros são distintos e a região metropolitana do Recife possui características de “periferia marginalizada conformada pelos estados do Nordeste” (RIBEIRO, 2013, p. 11), o que a assinala como metrópole periférica.

No ano de 1987 a Região Metropolitana de Recife foi definida como metrópole regional, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, todavia em uma pesquisa realizada sobre as Regiões de Influências das Cidades - REGIC, a RMR foi considerada uma metrópole incompleta, na observação de Milton Santos (1982, p. 60)

As metrópoles incompletas resultam de uma transformação quantitativa e qualitativa das grandes cidades já existentes sob o impacto das modernizações, que são diretas ou indiretamente responsáveis pelas transformações da demografia, do consumo e da produção, na cidade e na região. Em que pese à sua incapacidade de proceder à macro-organização do território, as metrópoles incompletas não dispõem da totalidade dos meios necessários a essa dominação, sendo então obrigadas a completar-se alhures. Podem fazê-lo quer no próprio país, quando este já dispõe de uma metrópole completa [...], quer no estrangeiro [...].+

A região é dividida em níveis de integração dos municípios que a compõem, sendo os municípios de Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista, que, juntamente com os municípios de Abreu e Lima e Camaragibe, compreendem um nível de integração alto. Os municípios de Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Moreno e São Lourenço são municípios classificados como de média



integração na dinâmica metropolitana, que apesar de apresentarem continuidade de ocupação com o polo, ou devido à proximidade entre eles, desempenham relações menos intensas, por isso mesmo desempenham funções típicas de municípios periféricos (SOUZA, 2006).

Cabe destacar que

na medida em que a distribuição espacial da população reflete, não só a distribuição de oportunidades de geração de renda, mas, também, os custos de localização e de comutação, o crescimento populacional na RMR acompanha tanto a dinâmica do mercado de trabalho, como a dos custos de habitação e de transporte, que por sua vez, guarda estrita relação com a dinâmica econômica e com o processo de urbanização. Nesse sentido, é importante destacar o elevado crescimento da população urbana dos municípios periféricos da RMR . Ipojuca (5,37), Itamaracá (4,66) e Igarassu (4,55) - e, em um segundo patamar de crescimento, os municípios limítrofes do Recife . Jaboatão dos Guararapes (3,43), Camaragibe (2,63), Paulista (2,51). Apenas Olinda (0,68) e Recife (1,03) mantêm os níveis muito baixos de crescimento da população total e urbana (SOUZA et al., 2015, p. 56-57).

No final do século XIX, existia a presença do capital comercial comprando terras das antigas propriedades canavieiras para realizar operações no mercado imobiliário. Neste período já haviam se transformado em subúrbio os engenhos da Madalena, Torre, Casa Forte, Monteiro e Apipucos, acontecia neste momento a evolução fundiária, sendo ela dividida em duas etapas: na primeira as antigas propriedades canavieiras se transformavam em sítios, já na segunda os sítios eram subdivididos em terrenos para residências, por meio de loteamentos, através dos proprietários ou por empresas que os adquiriram. A partir desse momento se dividia a propriedade fundiária do capital imobiliário, surgindo com isso o mercado de terras. (MELO, 1990)

Frente ao cenário anterior a população de Recife não parava de crescer, entre os anos de 1940 a 1960 ela dobrou, passando de 348.000 para 797.000. Esse rápido crescimento populacional ocasiona a expansão do espaço urbano, provocando mudanças substanciais desse espaço. Logo os antigos sítios entravam em um processo de ampliação da área, as vias de principais circulações foram se tornando mais largas, os bairros, o subúrbio e o centro da cidade foram se juntando a uma nova faixa, Boa Viagem, litoral Sul, vai sendo ocupada. Além disto, as áreas periféricas também foram se alargando, emendando-se uns aos outros e aos bairros. Em consequência desse crescimento, em meados do século XX, o meio milhão de habitantes se espalhava pela cidade, em seu espaço central. (MELO, 1990)

Ao observar a desigualdade sociespacial, se torna evidente que o acesso à moradia, de acordo com a localização e edificação das residências descreve uma das dimensões do acesso à cidade. Nos anos de 1970 os movimentos sociais urbanos que buscavam a luta pela terra representam uma luta pela permanência na cidade. (SOUZA, 2006)

A luta por moradia por meio da produção informal compõe uma parte inerente ao processo de urbanização da metrópole recifense, os modelos socioeconômicos são reflexos que alimentam a concentração de terras, de recursos, de renda e de oportunidades, assim como de um mercado imobiliário que segrega. Esse processo iniciou no final do século XIX, por meio do núcleo metropolitano de Recife, a apesar de existir uma maior concentração nos morros que circundam o município, as áreas ocupadas informalmente estão espalhadas por todo território de Recife. (MOURA, 1990)

Foi inclusive no século XIX que a cidade de Recife torna-se capital, os moradores já habitavam pelos mangues. Recife crescia e aos poucos os antigos engenhos de açúcar, que antes eram distantes do porto, se integram com a cidade. É nessa época que cresce também um grande processo migratório, que foi responsável pelo crescimento da população urbana. Um dos fatores que influenciaram nesse aumento populacional foi o estabelecimento de refinarias de açúcar a partir de 1884, consolidando o poder dos latifundiários e a monocultura da cana de açúcar. (MOURA, 1990)

Em grande parte resultante da conquista por aterros dos terrenos alagados, o processo de expansão do Recife conferiu às áreas aterradas um alto valor imobiliário. Os baixios, sujeitos a inundações das marés mais altas, portanto dificilmente recuperáveis, e os terrenos elevados, cujo custo de implantação de infraestrutura não viabilizava a especulação imobiliária passaram a ter um baixo valor imobiliário, em relação aos terrenos planos e secos, ficando ao alcance das classes menos favorecidas. A apropriação desigual do solo do Recife resultou, portanto, do paradoxo de que os terrenos de fácil construção (enxutos e planos) foram aproveitados pelos segmentos sociais mais capazes de investir em infraestruturas, enquanto os terrenos para serem construídos exigiam mais investimentos (alagados de planície e vertentes de colinas) foram edificados por famílias carentes de recursos materiais e de conhecimento de engenharia (MOURA, 1990). Para maior compreensão desse processo corrobora-se com a seguinte afirmação:

Desse modo vê-se a forma em que o espaço é alocado tem fortes reflexos sobre os processos sociais. Em Recife, a estrutura urbana foi moldada pela economia açucareira que impulsionou a concentração de terras nas mãos de poucas famílias. Soma-se a isso o fato de Recife ser uma cidade situada entre oceanos, os rios e os alagados. Assim, dois fatores condicionam até os dias atuais a escassez do solo urbano e, por conseguinte o acesso ao uso do solo. (MOURA, 1990, p. 66)

Na conjuntura da Região Metropolitana do Recife, dois processos se desenvolveram com difícil conexão: a expansão através dos loteamentos regularizados sob o domínio do setor imobiliário formal; e a expansão informal de assentamentos pobres e loteamentos irregulares e clandestinos. A produção informal de moradias caracteriza-se como estratégia da população de menor renda no processo de provisão de sua habitação, mas que reflete na ação emergencial do Estado para resolução dos conflitos entre o setor imobiliário e a produção informal de moradias. Moura (1990, p. 67) afirmará que:

Dentro desse quadro, os conflitos da propriedade vêm sendo uma tônica no cotidiano de toda a Região Metropolitana do Recife, onde o status legal da propriedade é caótico. Há terras que pertence ao Estado, à igreja, às prefeituras, aos proprietários ou *pseudoproprietários* e que vem sendo ocupadas pelas classes de baixa renda que, contrariando as leis de mercado e a produção oficial de habitação, criam uma estratégia informal para atender a própria demanda habitacional. Estas estratégias vêm funcionando na medida em que provocam a ação emergencial do Estado na resolução dos conflitos.

Diante disso, é importante destacar alguns movimentos sociais que aconteceram na RMR em busca de mudanças para reformular a Política Habitacional implementada pelo BNH. O Movimento Terras de Ninguém (1975), iniciado nos morros da zona Norte de Recife, que evoluiu mais de 15 mil famílias na luta pela permanência no solo urbano e pelo o acesso à terra urbana, essa luta se estendeu para vários lugares de Recife, com o envolvimento de outros municípios da Região Metropolitana. (SOUZA, 2006)

A partir de meados dos anos 2000, mudanças na dinâmica econômica metropolitana do Recife, prevalecente desde os anos 80, resultam de decisões econômicas do Governo Federal que, de um lado, implanta empreendimentos estratégicos no Nordeste, especialmente em Pernambuco, que vêm impulsionando o avanço do setor industrial local, enfraquecido desde o esgotamento da política de desenvolvimento regional da Sudene, na década de 80; e, de outro, reconstitui o dinamismo do mercado interno, com estímulos ao *consumo* e com políticas de

valorização real do salário mínimo e de transferência direta de renda, o que impactou de forma diferenciada as regiões mais pobres, como é o caso da RMR, onde, em 2010, cerca de  $\frac{3}{4}$  da população ocupada possuía rendimentos de até 1 salário mínimo no emprego principal. (BITOUN; MIRANDA, 2015)

Analisando a tabela 4 a seguir, aconteceu, na última década, uma diminuição unânime das taxas de crescimento populacional nos municípios de muito alto nível de integração, os quais ao todo congregam apenas 78,8% do total da população metropolitana. Observa-se de maneira positiva que este polo manteve uma proporção da população residente em relação à população total da metrópole, pois no ano 2000 chegou a 11,1%, mas 2010 atingem apenas 11,5%, isso é consequência do grande crescimento, 1,9% ao ano, do município do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca ao sul, em virtude dos empreendimentos do Porto de Suape. Todavia, as grandes taxas de crescimento ocorrem nos municípios mais distantes (Igarassu, Itapissuma, Araçoiaba, Moreno, São Lourenço da Mata), onde o preço do solo se mantém relativamente mais baixo, proporcionando o crescimento de loteamentos acessíveis às populações de baixa renda, inclusive com características rurais. Observa-se ainda, que os municípios como Ilha de Itamaracá, Itapissuma, Igarassu a taxa de urbanização estagna ou se retrai.

Tabela 4: Evolução da população residente, taxa de crescimento e participação relativa sobre Região Metropolitana do Recife e Municípios segundo níveis de integração ao Polo 1970-2010

RMR		População Residente					Taxa de Crescimento (% ao ano)			
Polo	Recife (% s/ RMR)	1970	1980	1991	200	2010	1970/80	1980/91	1991/00	2000/10
		58,1	50,3	44,4	42,6	41,6	1,3	0,7	1,0	0,8
Muito alto o nível de integração	Jaboatão dos Guararapes	11,0	13,8	16,7	17,4	17,5	5,1	3,6	2,0	1,0
	Olinda	10,7	11,8	11,7	11,0	10,2	3,7	1,7	0,8	0,3
	Paulista	2,4	5,0	7,2	7,9	8,1	10,4	5,4	2,4	1,4
	<b>Sub Total (% s/ RMR)</b>	<b>24,2</b>	<b>30,5</b>	<b>35,6</b>	<b>36,3</b>	<b>35,8</b>	<b>5,2</b>	<b>3,3</b>	<b>1,7</b>	<b>0,9</b>
Alto nível de integração	Abreu e Lima	1,4	2,0	2,6	2,7	2,6	6,1	4,6	1,6	0,6
	Cabo de Sto Agostinho	4,2	4,3	4,3	4,6	5,0	3,2	1,8	2,1	1,9
	Camaraçipe	2,3	3,7	3,4	3,9	3,9	7,8	1,1	2,9	1,2
	<b>Sub Total (% s/ RMR)</b>	<b>7,8</b>	<b>10</b>	<b>10,4</b>	<b>11,1</b>	<b>11,5</b>	<b>5,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>1,4</b>
Médio o Nível de integração	Araçoiaba	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,2	1,7	4,0	1,9
	Igarassu	2,1	2,6	2,4	2,5	2,8	5,0	1,1	1,9	2,2
	Ilha de Itamaraca	0,4	0,3	0,4	0,5	0,6	1,5	3,1	3,5	3,3
	Ipojuca	2,0	1,6	1,6	1,8	2,2	1,0	1,3	3,0	3,1
	Itapissuma	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	3,0	3,0	2,3	1,7
	Moreno	1,7	1,5	1,3	1,5	1,5	1,1	1,0	2,6	1,4
	São Lourenço da Mata	2,9	2,4	2,9	2,7	2,8	0,7	3,9	0,6	1,3
	<b>SubTotal (% s/ RMR)</b>	<b>10,0</b>	<b>9,2</b>	<b>9,6</b>	<b>10,0</b>	<b>11,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
<b>RM Recife (% sobre RMR)</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	-	-			
<b>Por mil</b>		<b>1.827,2</b>	<b>2.366,5</b>	<b>3.339,6</b>	<b>3.693,2</b>					

Fonte: IBGE Censos demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010 apud Bitoun; Miranda, 2015

Com isso, a promoção pública de moradia da Região Metropolitana de Recife é a expressão das formas de intervenção do Estado no campo da habitação e a articulação entre as instâncias federativas . sejam elas da União, o Estado ou dos municípios. Essa articulação ocorre em diferentes períodos históricos, com rebatimentos e fortes repercussões no território metropolitano, demonstrando, principalmente, o modelo político e socioeconômico em vigor e a conjuntura na qual se estabelece a relação entre o Estado, o mercado e os seguimentos populares em suas lutas por moradias.

Nesse contexto, poderíamos destacar três fazes que sobressaiam no âmbito de provisão de moradia pública, resignadas pelas instituições que se postaram à frente de suas formulações, onde a referência centra-se no período do final de meados dos anos de 1960 até os dias atuais.

Destacam-se novamente as fases que intercalam o crescimento da política de Habitação de interesse social. A primeira fase alinha-se à criação do Banco Nacional da

Habitação (BNH-1964-1986) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), marcada por lógicas e racionalidades diversas da ação pública; a segunda fase corresponde à instituição do Ministério da Cidade, em 2003, assinalada pelo processo de construção da Política Nacional de Habitacional (PNH, 2004), para a faixa de interesse social, com arcabouço institucional e legal e definição de fontes de financiamento redefinidas para dar suporte à operacionalização dessa política, concebida e norteadas por princípios da participação popular, integração entre as políticas urbana e o direito à moradia digna; a terceira fase, caracterizada pela criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2007), com linhas de financiamento e ações que também incluem o saneamento básico e a urbanização de favelas e, em especial, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV-2009), demarcado por contexto socioeconômico e político favorável no país e, em seguida, modelado por formas de provisão de moradia na perspectiva e sob o argumento da necessidade de prevenção da crise econômica internacional instalada a partir dos anos de 2008 (CARDOSO; ARAGÃO 2013), e seus possíveis rebatimentos na economia brasileira.

Em Pernambuco, o BNH foi reformulado, inserindo novos programas, direcionados para as faixas de rendas mais baixas que não eram atendidas pela Cohab, todavia essas mudanças estiveram atreladas a um duplo movimento que incluía organismos internacionais e por algumas entidades de bairro, que cresceram dentro das grandes cidades do país: o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb - 1975), que visavam aumentar os meios de acesso a terra urbana; o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (Ficam - 1977), que fornecia recursos atreláveis ou não ao Profilurb, todavia, na realidade ele se desenvolvia financiando habitações das famílias inseridas na renda da Cohab, por último, o Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar - 1979), que buscava a urbanização de áreas pobres, que enfrentava conflitos, ou realizavam o reassentamento de favelas. (SOUZA, 2006)

Em decorrência da implantação do Banco Nacional de habitação . BNH aconteceram mudanças na política de habitação brasileira na segunda metade da década de 70, espelhada nessa política, nos anos 80 a RMR insere alternativas para construção de conjuntos habitacionais, promovendo pela primeira vez, edificações de moradias de interesse social. (SOUZA, 2006)

Logo a partir desse processo a cidade de Recife, começa a construir habitacionais, através do projeto Cohab-PE<sup>11</sup>, todavia nas décadas de 80 e 90 iniciam-se os efeitos das construções, sendo estes caracterizados pela periferização, principalmente nos municípios vizinhos a Recife/ Olinda, Paulista, Jaboatão e Abreu e Lima, os quais receberam grandes conjuntos habitacionais edificadas pela Cohab-PE. Nos anos 1991/ 2000, inicia-se um tipo de inversão da política de habitação popular . a qual irá substituir a construção dos conjuntos habitacionais por uma urbanização das regiões pobres já consolidadas, em destaque àqueles localizados no núcleo metropolitano. Todavia, vale salientar que as famílias mais pobres, não tiveram acesso ao processo de financiamento do BNH, com isso, a única alternativa era unir-se aos movimentos de ocupações sociais dos terrenos, como tentativa de habitar próximos ao mercado de trabalho da metrópole. (SOUZA, 2006)

Nas décadas de 70 e 80 os municípios com maior índice de urbanização, caracterizados pelo polo de um alto nível de integração, construíram suas habitações nos municípios vizinhos, como: Olinda a partir do Banco Nacional de Habitação, onde na década de 70 teve um crescimento de 3,7% ao ano, Paulista e Jaboatão dos Guararapes nas décadas de 70 e 80 tiveram uma alta taxa de crescimento ao ano, 10,4 e 5,4 em Paulista e 5,1 e 3,6 em Jaboatão dos Guararapes. Já nos anos de 1970 e 1991 Abreu e Lima, município mais distante de Recife também tem uma alta na taxa de crescimento, em virtude da construção do conjunto habitacional Caetés e, em São Lourenço da Mata, nos anos de 1980 e 1991, com o habitacional Capibaribe, todavia, estes municípios também apresentam um nível de integração alto. (BITOUN; MIRANDA, 2015)

Enfatiza-se à Política de Habitação Popular do Estado de Pernambuco, no período de 1987-1991, centrada no atendimento das áreas pobres por intermédio de programas de: urbanização de favelas, lotes urbanizados, legalização da posse da terra, melhoria habitacional, banco de material de construção, formulada, também em resposta à pressão popular desencadeada pelos segmentos mais pobres da população. Essa política, quando formulada, foi executada em um contexto envolvendo alta pressão da população mais

---

<sup>11</sup> Inicialmente chamada de Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (Cohab-PE), foi constituída em 1º de maio de 1965, através da Lei Estadual nº 5.654. Na época, era vinculada à secretaria de Habitação do Estado e tinha como principal objetivo social participar da política de desenvolvimento urbano do Estado, promovendo a racionalização dos problemas habitacionais da comunidade, bem como projetar, executar e conservar diretamente ou através de terceiros as obras de construção de edifícios públicos do Estado de Pernambuco. A Cohab-PE foi extinta em 22 de novembro de 1999, quando foi incorporada pela Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART). Disponível em: <<http://www2.cehab.pe.gov.br/web/cehab/historico>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

pobre, na busca para assegurar o acesso à moradia, bem como fortes expectativas em relação à ação pública, no momento em que assumia o governo um gestor de perfil progressista. Em tais circunstâncias, a habitação era concebida enquanto direito pelo Governo de Pernambuco, enquanto a ação pública buscava responder às necessidades dos segmentos populares alijados do acesso a esse direito. Assim, no campo da Política, a autoconstrução de moradia, financiada pelo Estado, assentou-se como modo de acesso à habitação para essa parcela da população (SOUZA, 2006).

O processo histórico da produção do espaço da Região Metropolitana de Recife, particularmente o processo de ocupação e apropriação do solo urbano, foi importante na consolidação da repartição das ações socioocupacionais, a qual exalta uma realidade de desigualdades socioeconômicas, onde a habitação é uma grande demonstração dessa realidade.

As áreas que possuem um maior número de equipamentos e por consequência um maior valor imobiliário estão localizadas na região plana da metrópole, onde a maioria das residências é de famílias com renda alta ou média. No gráfico 1 se observa com maior exatidão essa realidade, em que as famílias de renda média e alta se reúnem entre os tipos socioespaciais superior médio e médio superior, representados pelas cores azul escuro e roxo, concomitantemente onde representam aproximadamente 20% dos municípios da Região Metropolitana (Gráfico 1), os quais 71% são próprios e 24,5% são alugados, de acordo com o IBGE - 2010). (SOUZA, 2015)

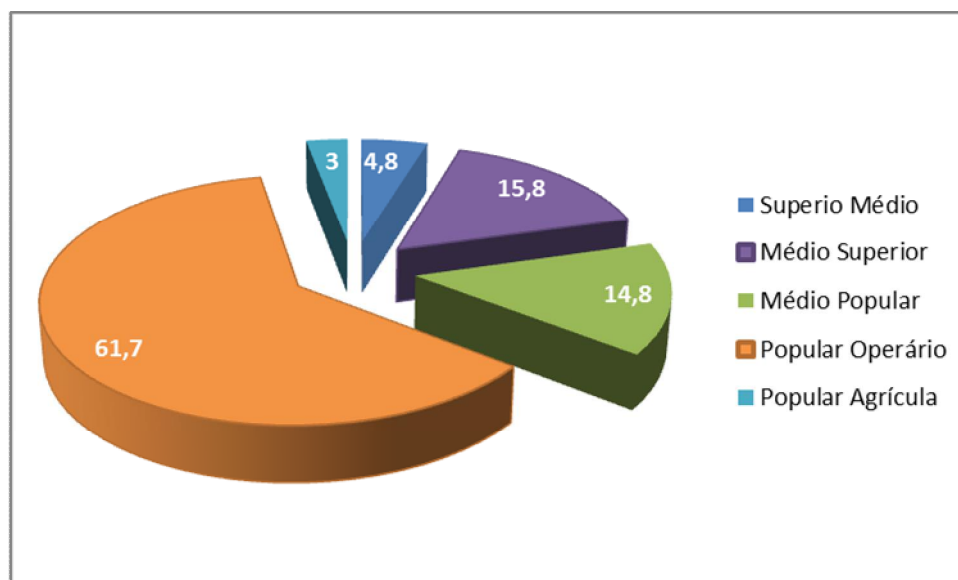
Estes municípios estão em sua maioria no litoral, diretamente relacionado com Recife/ PE, o qual é o núcleo metropolitano, são os municípios de Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista, assim como nos bairros da região central, se estendendo no oeste da malha urbana do Recife . Aflitos, Espinheiro, Graças, Jaqueira, Parnamirim, Casa Forte, entre outros. Destaca-se que a maioria das residências está concentrada em edificações tipo apartamento (56,5%), sendo esta estadista aproximadamente 2/3 dos apartamentos da região. (SOUZA, 2015)

A maioria das edificações do tipo apartamento nos tipos socieespaciais . superior médio e médio superior é uma realidade espacial da verticalização do município de Recife/PE, o qual se intensificou a partir da década de 1990. Neste contexto, algumas metodologias influenciaram na ação das atividades imobiliária empresarial e no nível de vida residencial que resulta esses tipos de imóveis: a regulação urbana,



empreendimentos decisivos para a materialização de uma centralidade urbana e a criação de redes viárias estruturante. (SOUZA, 2015)

Gráfico 1: Proporções de domicílios da RMR por tipos socioespaciais<sup>12</sup>



Fonte: Censo Demográfico 2010, Base de dados do Observatório das Metrôpoles, apud, Souza, 2015.

Ressalta-se que esse processo de metropolização do Recife é datado nos anos de 1950, com a ligação da área entre Recife e Olinda. Essa extensão metropolitana passa, portanto, a se materializar a partir da década de 1960, se configurando como núcleo metropolitano nos anos 70, quando sua ampliação ao longo dos eixos norte, sul e oeste instala-se como uma disposição propriamente dita. (SOUZA, 2015)

Portanto, a Região Metropolitana passou e passa por um processo de mudanças na paisagem, mas que não existem mudanças sociais positivas corroborar-se com a expressão utilizada por Harvey (2014), é um processo de *destruição criativa*. Harvey (2014) destaca que a construção desta funcionalidade não significa, necessariamente, qualidade de vida para todos que habitam a cidade. Os que possuem a menor renda e poder político passam a sofrer as consequências do processo de construção do novo por

<sup>12</sup> A estrutura socioocupacional que caracteriza a organização social do território metropolitano do Recife se fundamenta na classificação da população ocupada, recenseada por questionário amostral do IBGE durante o Censo Domiciliar de 2010, em 24 categorias socioocupacionais (CAT), de composição relativamente homogênea, as quais, relacionadas às unidades geográficas estatísticas (áreas de ponderação definidas pelo IBGE) e classificadas segundo análise fatorial, definem cinco tipos socioocupacionais - superior médio, médio superior, médio popular, popular operário e popular agrícola - que passam a caracterizar, por predomínio, a organização socioespacial metropolitana. (SOUZA, 2015)

meio das ruínas do velho. Dessa maneira, a configuração de rebatimento desse método nas cidades se deu pelo avanço da desigualdade no espaço construído, ampliando o processo de segregação socioespacial, que mais recentemente acredita-se que na Região Metropolitana foi intensificada pela implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, como veremos no tópico a seguir (HARVEY, 2014).

#### 4.2 Empreendimentos do PMCMV e a segregação socioespacial na Região Metropolitana de Recife

No século XXI a Política Nacional de Habitação (PNH, 2004) foi institucionalizada, após um longo período de desarticulação financeira, econômica e da ausência de políticas no âmbito da habitação social. Esse processo acontece a partir da criação do Ministério das Cidades (2003), este órgão foi instituído com o objetivo de formular e implementar a Política de Desenvolvimento Urbano do país. Todo esse processo de institucionalização estava baseado de com a linha de implantação dos instrumentos espelhados no Estatuto da Cidade (2001).

Segundo Silva e Nery Junior (2013), no cálculo do Índice de Bem-Estar Urbano - IBEU global, a RMR possui sétima pior condição habitacional urbana, estando abaixo, até mesmo, da média nacional (0,646). Esta informação afirma como os habitacionais da RMR estão em condições urbanas precárias, onde, de acordo com o IBEU local, cerca de 70% das áreas de ponderação que compõem a RMR demonstram os piores resultados das condições habitacionais urbanas e apenas 10,8% apresentam os melhores resultados.

Na Região Metropolitana de Recife esse processo de acesso à habitação de interesse social foi marcado pelas lutas sociais de acesso a moradia, Alencar (2011) identifica, em 2010, doze organizações que atuaram como representantes desse movimento. A atuação dos grupos eram pró das famílias oriundas de diferentes lugares da cidade, mas que não tinha nenhuma identidade com os locais que habitavam e que estavam situados na faixa de renda de até um salário mínimo. Mas de acordo com a autora, apenas o Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB), no município de Recife, obteve financiamento para o seu projeto de autogestão, totalizando 200 unidades construídas em conjuntos habitacionais horizontais.

Uma das análises que se faz a nível espacial do PMCMV é que os setores de avaliação de projetos da CEF não dispõem de elementos para a análise espacial dos

empreendimentos e, ao seguir os procedimentos padronizados estabelecidos, dão o aval para a construção de numerosos conjuntos habitacionais adjacentes que, na realidade, conformam um único empreendimento aprovado em etapas.

Alguns aspectos importantes podem ser evidenciados ao estudar os habitacionais do PMCMV, em especial na Região Metropolitana de Recife, destaca-se a tipologia e a morfologia dos habitacionais, exige-se uma construção que tornem o imóvel com menor custo de manutenção, mas ao autorizar a construções de projetos arquitetônicos verticais, surgem diversos problemas para as famílias residentes, em especial as de Faixa 1, primeiro a acústica dos habitacionais não são boas, segundo, evidencia um custo com condomínio, incluído pagamento de energia externa, água, limpeza externa; outro ponto é o tamanho dos apartamentos, a Caixa Econômica Federal divulga duas tipologias, constituída por sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área de serviço com tanque, totalizando 32m<sup>2</sup> de área útil para casa ou 37m<sup>2</sup> para apartamento, entende-se que a demanda para as famílias com renda R\$ 1.600,00 é alta, mas as famílias que compõem essa faixa são muito heterogêneas, em termo de necessidades sociais e também em relação a quantidade de composição familiar.

Segundo Sousa (2012), as construtoras, para obter ganho em escala de produção, define uma planta genérica que se enquadre nos normativos da CEF, garantindo a aprovação de inúmeros projetos similares em diferentes terrenos.

Como já mostrado em outros estudos (SHIMBO, 2011), a questão da padronização é basal na estratégia das empresas, não apenas por conta das soluções técnicas adotadas (forma-túnel ou alvenaria estrutural), porém, especialmente, pela possibilidade de redução de custos de gestão e também de custos de execução (materiais e mão de obra). As grandes empresas financiadas 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 do mercado imobiliário.

Como visto anteriormente, o PMCMV está direcionado para duas linhas: de um lado está a linha de cunho econômico, com o objetivo de antecipar os possíveis rebatimentos da crise internacional no país e também a política do emprego; a outra linha é a social, no sentido de abrandar a demanda por moradias, marcada por grandes fragilidades e paralelo a isso apoiar o crescimento urbano.

No Estado de Pernambuco foram contratados por meio do recurso FAR 49.456 unidades habitacionais, todas da faixa 1 do programa, sendo investido mais de 2 bilhões de reais. Desse total 77% das edificações foram direcionadas para cidades do interior do estado, sendo com isso apenas 11.379 unidades habitacionais localizadas na Região Metropolitana de Recife, todavia, apenas 1.641 unidades habitacionais foram concluídas. (CAIXA, 2014)

Já para as UH das faixas 2 e 3 o montante de recurso disponibilizado pelo FGTS corresponde a cerca de 1 bilhão e meio de reais, no entanto, ao contrário do que aconteceu com a faixa 1, os 70% de moradias contratadas se concentra na Região Metropolitana de Recife, sendo que até o momento apenas 6.519 UH foram entregues. (CAIXA, 2014)

O Programa teve uma soma de investimento na Região Metropolitana de Recife de 73.588 unidades, isso até o ano de 2012, a concentração de construção está no núcleo metropolitano, atendendo 20.277 famílias, em seguida está Jaboatão dos Guararapes, com 12.516, em terceiro lugar, o município de Paulista, respondendo a 9.767 famílias atendidas.

Destaca-se, dentre os municípios metropolitanos, Igarassu, localizado ao norte da RMR, integrando o atendimento de 4.393 famílias; São Lourenço da Mata, situado a oeste do território metropolitano, correspondendo a 3.238 unidades financiadas; e Cabo de Santo Agostinho, localizado ao sul da metrópole recifense, totalizando 1.565 famílias com financiamento. Esses municípios se inserem em regiões submetidas a grandes investimentos, como o polo farmacológico e automotivo da região norte; a Cidade da Copa com a construção da Arena Pernambuco para a Copa do Mundo de 2014, na região oeste; e o Complexo Industrial Portuário de Suape, ao sul. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Segundo dados da Caixa Econômica Federal, a previsão de construções de moradias para Faixa I no Estado de Pernambuco era de 44.706 habitações, concretizando a construção para essa faixa apenas em quatro municípios, como mostra a tabela 5. No ano de 2012, havia em análise um total de 119,184 mil projetos para Faixa 2, sendo que a RMR absorveu em torno de dois terços desses projetos, ou seja, 73.588 moradias, alocadas nos municípios de Recife, Olinda, Paulista e Jaboatão dos Guararapes.

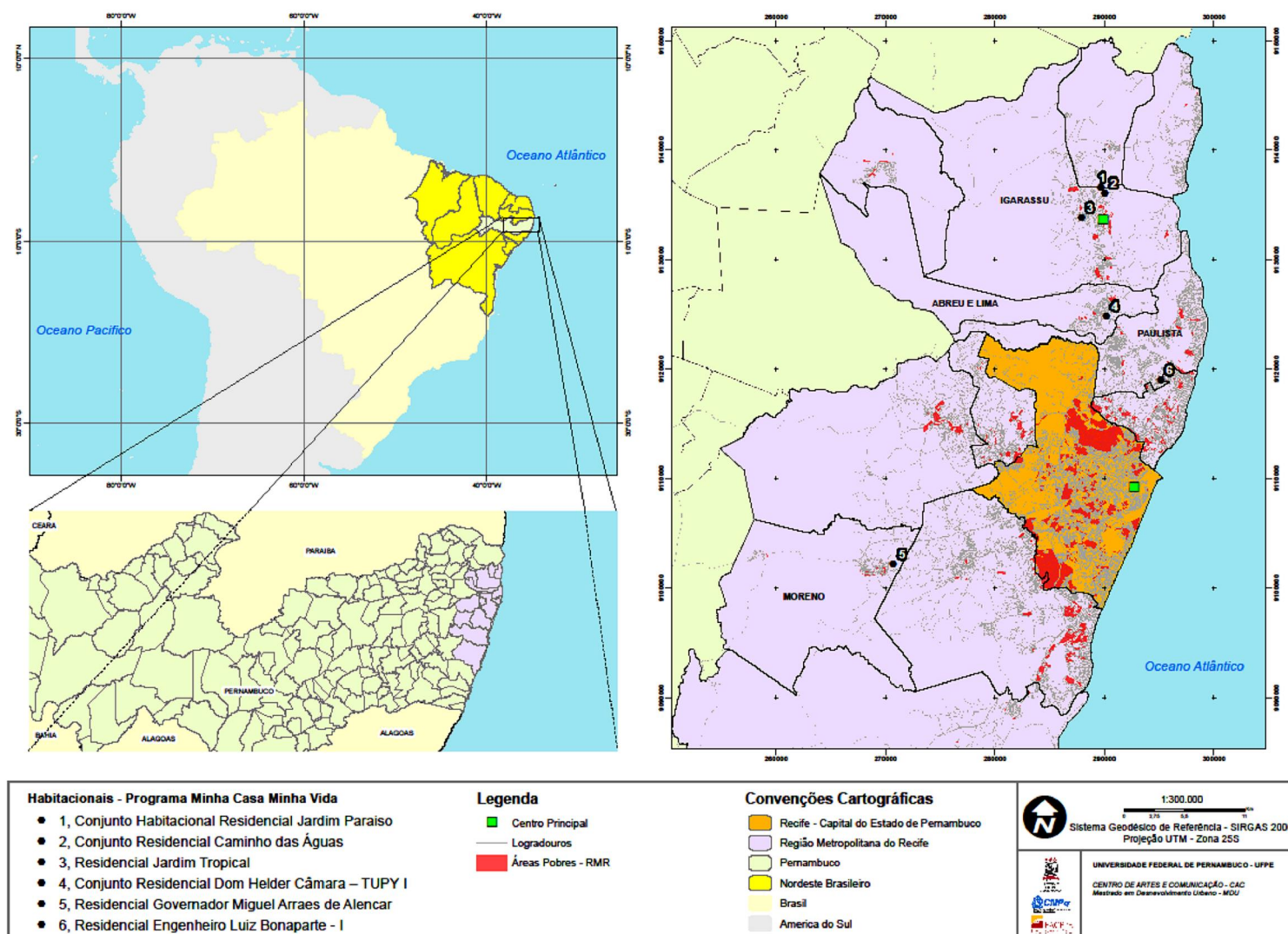
Tabela 5: Conjuntos Habitacionais entregues PMCMV faixa 1

MUNICÍPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	CONSTRUTORA	QUANTIDADE DE MORADIAS	ENTREGUES	DATA DE ENTREGA
<b>Abreu e Lima</b>	Conjunto Residencial Dom Helder Câmara - TUPY I	Queiroz Galvão	384	385	27/09/2010
<b>Igarassu</b>	Conjunto Habitacional Residencial Jardim Paraíso	ARCON	95	95	06/01/2012
	Conjunto Residencial Caminho das Águas	Hermano Nascimento	206	206	06/01/2012
	Conjunto Residencial Tropical	ARCON	302	302	03/11/2010
<b>Moreno</b>	Parque Residencial Moreno	CINKEL	500	502	23/09/2010
<b>Paulista</b>	Residencial Engenheiro Luiz Bonaparte - I	R. Carvalho	448	254	31/03/2010

Fonte: o autor, através de dados da CEF (2014)

Para Faixa 1, apenas o município de Igarassu teve um grande número de moradias entregues, sendo que 3 empreendimentos entregues, dos 6 contratados. Os outros municípios que construíram empreendimentos para essa faixa foram Paulista com a entrega de um empreendimento, Moreno também com um empreendimento e Abreu e Lima com a mesma quantidade que os dois últimos (ver mapa 1). Com isso, no que se refere às 1.744 Unidades Habitacionais entregues da Faixa 1 na Região Metropolitana de Recife, 35,9% satisfazem as unidades construídas no município de Igarassu. Em virtude dessa demanda que este município foi escolhido para realizar a análise empírica, por ter mais detalhes nos dados, ressalta-se que Igarassu localiza-se a 28,2km de Recife, polo metropolitano. (CAIXA, 2014)

Mapa 1: Localização dos habitacionais na Região Metropolitana de Recife/PE



Fonte: o autor, 2015

Os habitacionais da Faixa 1 mostram-se periféricos e predominantes nos municípios, em sua maioria, são os mais distantes à capital. A maior concentração dos habitacionais é no município de Igarassu, considerado como periféricos, pois mantém características rurais, além disso, na Região Metropolitana do Recife existe uma clara correlação a importância da área e da população rural e os baixos valores do Índice de Desenvolvimento Humano, onde o município apresenta o valor de 0,637 de IDH inferiores ao do Estado de Pernambuco. (ATLAS DE DHR, 2013).

Todos os condomínios da Faixa 1 dos municípios demonstrados no mapa 1 foram visitados, para melhor conhecer o universo da pesquisa e assim selecionar os casos a serem detalhados. Por meio disso fez-se a escolha dos empreendimentos para realizar as entrevistas semi-estruturadas, dessa maneira a escolha foi pelo município de Igarassu, porém mesmo escolhendo este município, a ida a campo foi importante para entender a realidade metropolitana em relação ao aspecto da localização dos habitacionais na metrópole, identificando situações de boa e má localização relacionadas à proximidade do centro metropolitano e a própria posição periférica dos habitacionais da faixa 1.

Tem-se como exemplo de condomínios isolados, mas com boa localização, se comparado com os demais do PMCMV faixa 1 da RMR, o condomínio Dom Helder Câmara (Tupy I) e o condomínio Residencial Engenheiro Luiz Bonaparte . I localizados nos municípios de Abreu e Lima e Paulista, respectivamente. A boa localização é justificada em virtude da facilidade ao acesso ao centro do polo metropolitano e também ao acesso ao centro comercial das respectivas cidades sedes, além da presença de áreas de ocupação em seu entorno, mas ao que se referem à qualidade dos empreendimentos, no caso dos dois municípios todos os habitacionais são edificações verticais, de quatro pavimentos.

Em relação aos habitacionais isolados e com a localização ruim, destacam-se as Unidades Habitacionais dos municípios de Igarassu e Moreno, os municípios em questão situaram as unidades em meio a uma periferia, com precariedade no acesso às infraestruturas e com dificuldades de deslocamento.

Nesta escala buscou-se apreender elementos da dinâmica socioespacial dos condomínios considerando a composição das unidades domésticas, 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.

Um dos pontos de destaque é a falta de infraestrutura urbana e as condições de desenvolvimento institucional destes municípios, trazendo preocupações quanto à localização destes conjuntos. Comprovando, a dissociação entre as políticas urbana e habitacional, ou mesmo sua inexistência, no caso do município de Igarassu, torna esta expansão do Programa ainda mais alarmante. Vale destacar ainda que as prefeituras municipais tenham um papel pouco participativo, restringindo sua participação apenas na indicação de demandas e em alguns casos à realização de Trabalho Técnico Social (TTS).<sup>13</sup>

Cabe ressaltar que, nas entrevistas e visitas realizadas aos habitacionais da faixa 1, sejam eles condomínio horizontal ou vertical, seria fundamental a promoção de TTS junto aos moradores, particularmente para discutir as normas impostas pelos agentes operadores no uso dos espaços, verificou a ausência deste trabalho, como por exemplo, o acesso ao Condomínio Don Helder Câmara em Abreu e Lima, segundo os moradores se deu por telefonema e muitos dos habitacionais não estavam concluídos, faltando finalizar alguns trabalhos construtivos da fase de acabamento dos apartamentos.

Os habitacionais do Programa possuíam um risco, o risco de produzir um aumento da segregação socioespacial, todavia essa imponderação já tinha sido alertada por alguns pesquisadores<sup>14</sup>, eles mencionavam o risco de implantação de conjuntos em periferias distantes, onde o acesso aos bens de consumo coletivo fosse dificultado. Apontaram-se conflitos decorrentes da produção de novas frentes de expansão homogêneas quanto ao perfil socioeconômico, nas quais as singularidades presentes nas comunidades que viessem a compô-las fossem obscurecidas.

Na Região Metropolitana do Recife, a avaliação quanto às categorias de inclusão urbanas dos habitacionais da faixa 1 do PMCMV não apenas comprova a previsão

---

<sup>13</sup> Nesses Programas a CAIXA é o agente operador e tem como atribuições analisar, acompanhar, avaliar e atestar a execução do Projeto do Trabalho Técnico Social (TTS). O Trabalho Técnico Social é o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento. As diretrizes para elaboração e implantação do TTS são definidas pelo Ministério das Cidades, cabendo à CAIXA apoiar os entes públicos na formulação dos projetos e acompanhar e atestar sua execução. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/caderno\\_de\\_orientacao.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/caderno_de_orientacao.pdf)>. Acesso em: 26 dez. 2015.

<sup>14</sup> ROLNIK; NAKANO, 2009; FERREIRA, 2012



mencionadas pelos pesquisadores anteriormente, mas além disso, trazem outros problemas ligados à segregação socioespacial. No caso, a segregação pode se configurar em dois tipos: o primeiro diz respeito à localização na qual o direito a cidade não é garantido, ou seja, a partir do momento que a população não tem acesso direto a infraestrutura básica e também aos serviços urbanos, sejam eles inexistentes ou negados; o segundo tipo diz respeito à localização periférica, por integrar espaços residuais, ou abrir novos espaços, qualificando como segregação por estabelecer áreas urbanas fragmentadas, vulneráveis ambientalmente, atingindo diretamente àqueles que são locados para essas áreas.

Pode-se afirmar, a partir das visitas realizadas aos habitacionais da faixa 1, que são encontrados localizados em precárias franjas periféricas dos municípios da Região Metropolitana de Recife. Pois não desfrutam de uma infraestrutura urbana qualificada, além de Unidades Habitacionais com defeitos em suas construções, os moradores relatam problemas de infiltração, expondo as famílias à insalubridade, além do péssimo acesso ao transporte público, comprometem a mobilidade das pessoas. Assim Lefebvre (2001, p. 123) insita:

As massas, pressionadas por múltiplos constrangimentos, alojam-se espontaneamente em cidades-satélite, em subúrbios programados, em guetos mais ou menos «residenciais», possuindo apenas para si um espaço cuidadosamente medido, enquanto o tempo lhes foge. As massas conduzem a sua vida quotidiana de forma subordinada (sem o saberem) às exigências da concentração dos poderes. Mas não se trata aqui de um universo concentracionário. Tudo isto pode suceder na ideologia da liberdade e sob a capa da racionalidade, da organização e do planeamento. Estas massas que não merecem o nome de povo, de popular, de classe operária, vivem «relativamente bem», tirando o fato de que a sua vida quotidiana ser telecomandada, e sobre elas pesar a ameaça permanente do desemprego, o que contribui para um terror latente e generalizado.

Observa-se que o direito à cidade se mostra negado a partir da análise realizada por meio das centralidades, distinguidas através da dificuldade de acesso aos equipamentos de saúde, comércio diversificados e áreas que concentram empregos. No caso da RMR, essa identificação encontra-se principalmente em Igarassu e Moreno, onde as localizações de empreendimentos se encontram distantes do polo metropolitano.

Assim, ao realizar o trajeto durante as visitas e por meio de relatos dos moradores, recai sobre os novos e futuros habitantes do PMCMV faixa 1 o ônus do deslocamento diário com o custo do transporte, o tempo despendido e o desgaste físico no trajeto em

ônibus coletivo de péssima qualidade, um deslocamento diário com durabilidade mínima de até duas horas. Na ausência de comércio e serviços, o setor terciário informal começa a se expandir em volta dos empreendimentos do PMCMV faixa 1 como alternativa de geração de renda e sobrevivência. Além disso, já se apresentam vários casos de pequenos comércios funcionando nas Unidades Habitacionais.

Com isso, essa 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 proximidade 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 Unidades Habitacionais, reproduzindo problemas do passado e reforçando ainda mais o problema da segregação socioespacial.

De modo geral, este processo de encarecimento das cidades arrasta consigo o preço dos imóveis aumentando o custo, o que tende a tornar o acesso à terra urbanizada cada vez mais difícil para a população que depende dos salários. Dentro do PMCMV, esta desigualdade se revela na relação que existe entre a linha %PMCMV Empresarial+ e a linha %PMCMV Entidades+. Lago (2011) compara essas duas linhas e aponta que, de 2009 a março de 2011, a produção das entidades contratou cerca de 9,0 mil unidades, no valor total de R\$ 440 milhões, enquanto a produção empresarial contratou no mesmo período 449 mil unidades.

Ainda que os movimentos populares estejam acessando o PMCMV Entidades, em recentes experiências relatadas a prática especulativa das construtoras segue sendo a de estocagem de terras na periferia, com a produção em grande escala de empreendimentos para os segmentos acima de três salários mínimos. Como se tratam de agentes com poder político (e econômico) bastante desigual, a distribuição dos recursos no sistema de mercado reproduz esta desigualdade: apenas 3% do total de unidades financiadas pelo PMCMV são destinados à modalidade %entidades+ (LAGO, 2011)

Dessa maneira, os efeitos danosos do aumento dos preços dos imóveis já começam a serem sentidos, com a superconcentração e com a sobrevalorização da terra

urbana, dando corpo a uma disputa desigual pela apropriação do espaço urbano por distintos agentes sociais, de distintos interesses: por um lado, empreendimentos dos promotores imobiliários do circuito privado da incorporação e construção em grande escala e, por outro, empreendimentos de organizações comunitárias e movimentos sociais.

Com isso, se observa que diferentemente do que ocorreu em outros períodos na história habitacional brasileira, atualmente são os promotores e investidores imobiliários privados que promovem a periferização dos conjuntos habitacionais com a administração especulativa do estoque de terras das cidades. Assim, ainda que estes conjuntos possam resultar em um importante valor de uso para os beneficiários dos subsídios, a tendência é que a expansão geográfica da urbanização capitalista no Brasil mantenha o padrão periférico de segregação socioespacial.

É possível caracterizar essa relação como uma configuração, a clássica distinção entre centro e periferia, onde o valor da terra urbana está intensamente atrelado, fazendo com que as construtoras procurem terras afastadas dos centros urbanos, de maneira a maximizar seus lucros e minimizar seus custos.

É importante ressaltar, que as características habitacionais da RMR são influenciadas pela implantação do Sistema Financeiro de Habitação, em 1964, este teve um papel fundamental na extensão habitacional da Região Metropolitana, com seu estímulo à produção imobiliária e à formação do setor imobiliário empresarial local. Quando, nos anos de 1980, os reflexos das crises financeiras e da recessão chegaram fortemente no mercado imobiliário, com a diminuição dos financiamentos, houve uma redução da atividade dos incorporadores imobiliários, que passam a se concentrar em determinadas áreas impulsionadas por elementos estruturadores do espaço urbano. (SOUZA, 2006)

Portanto, a busca pelo acesso a moradia, é uma questão posta como um desafio para o poder público em suprir o próprio déficit habitacional, em especial das famílias que compõem a classe baixa. Como é visto no segundo capítulo, com mais clareza, o contexto histórico dos problemas habitacionais em questão se agravam principalmente na década de 1980, tendo em vista que o Banco Nacional de Habitação foi instinto e ocorreu uma redução evidente de investimento no setor. Com isto a política de habitação assumirá novas facetas através da municipalização da política e do movimento da descentralização administrativa,

além disso, as cidades brasileiras ainda são vistas de maneira repartida no que se refere ao planejamento urbano. Como bem esclarece a citação a seguir:

A cidade ainda é tratada pelo planejamento urbano brasileiro segundo partes idealizadas com funções fixas e ordenadas num princípio da complementariedade visível e tangível [...]. Esse modelo pauta a legislação em desenhos figurativos das partes da cidade em zonas e manchas urbanas como sinais indelévels, somente passíveis de pequenos ajustes ou desejáveis expansões. (GOMES, 2003, p. 341)

Com isso, é importante ressaltar que apesar das características das questões urbanas no Brasil serem redefinidas a partir da crise econômica da década de 1980, esse redimensionamento urbano ou o próprio planejamento praticado por partes, provoca grandes desajustes, que são constantes, no que se refere à intervenção Estatal. É nesse contexto que ocorre intensos conflitos na luta pela posse da terra e pelo acesso à moradia nas metrópoles brasileiras, a retração de investimentos sociais pelo Estado, ocupações irregulares do solo urbano serão problemas que irão atingir diretamente na formulação de política social de habitação, no aumento da periferização e o aumento da desigualdade social e espacial urbana.

Nas áreas destacadas no Mapa 1 estão concentrados os empreendimentos de pequeno porte, essas áreas estão localizadas em grandes glebas, nos limites da mancha urbana, o que provoca, no caso especial do município Igarassu, uma extensão para áreas cada vez mais distantes, com oferta limitada de equipamento urbanos, serviço público, dentre outros. Observa-se também uma aglomeração de diversos empreendimentos numa mesma região, além do precário padrão urbanístico dos habitacionais (figura 1). Trata-se de uma concentração de habitacionais, com tipologias padronizadas e destinadas a uma mesma faixa de renda, inseridos em uma malha urbana monótona, com pouca diversidade de uso, formando verdadeiros bolsões de moradia popular, muito parecidas com as cidades-dormitório que foram construídas pela produção habitacional do BNH.

Figura 1: Habitacional Dom Helder Câmara, Abreu e Lima e Habitacional Jardim Paraíso, Igarassu resultado das construções do PMCMV. Concentração de habitacionais com tipologias padronizadas



Fonte: o autor, 2015

Todavia, as Políticas sociais de habitação têm como discurso promover a democratização de qualquer espaço urbano, sendo que ao que se observa não é essa efetivação da política pública de habitação e sim um processo de periferização.

#### 4.3 Município de Igarassu/PE: A segregação socioespacial e o PMCM

Igarassu é um dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Recife/PE, fazendo parte também da Microrregião Itamaracá do Estado de Pernambuco, ao norte de Igarassu encontra-se a cidade de Goiana; ao sul limita-se com Paulista e Abreu e Lima; a leste com Itamaracá, Itapissuma e Oceano Atlântico e a oeste com Tracunhaém e Araçóiba. O município de Igarassu foi elevado à condição de cidade em 28 de junho de 1895, pela Lei Estadual Nº 130, com uma divisão territorial recente, em 2001 o município é constituído de três distritos: Igarassu, Nova Cruz e Três ladeiras. Com uma área de 305,565 Km<sup>2</sup>, representa 0,33% do Estado de Pernambuco, com população equivalente a 112.463 habitantes sua densidade demográfica é de 333,88 por km<sup>2</sup>/hab, Ele está localizado ao Norte da Região Metropolitana de Recife, distando 32,3 km da capital Recife, cujo acesso é feito pela rodovia pavimentada BR101 e PE- 035 e um Índice de desenvolvimento Humano de 0,719, sendo este considerado médio. (IBGE, 2015).

Segundo o IBGE (2015), o município desenvolve como principal atividade econômica a agroindústria, que estão voltadas para o setor de açúcar e álcool. Além desses setores a cidade possui uma indústria de transformação, a qual possui um importante papel para o terceiro setor do município, tendo em vista que é um dos que mais emprega os moradores da cidade.

O município de Igarassu não possui uma secretaria de habitação, com isso os gerentes das ações voltadas para habitação são vinculados a Secretaria e Articulação Social, a qual desenvolve projetos na área social, é essa secretaria que atualiza as famílias do cadastro único no Programa Minha Casa Minha Vida Faixa I. Portanto a prefeitura não possui nenhum diagnóstico habitacional na Região, não existe uma articulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social com o Plano Plurianual<sup>15</sup> do município, além disso, o município não está inscrito no FNHIS.

Os empreendimentos contratados para faixa 1 do município são de iniciativa privada, não existe iniciativas de investimento na Habitação de Interesse Social por parte do município e também por parte do Governo do Estado. O que existe é uma intermediação entre o município e a Caixa econômica, na negociação do tipo de projeto, onde em seguida a Caixa lança o edital para selecionar a construtora responsável pela edificação. Segundo os representantes da secretaria o município não dispõe de terrenos próprios, todavia o que existe são terrenos privados dentro da área urbana para ocupação e adensamento com valores acessíveis para a efetivação do projeto das unidades habitacionais, destaca-se que em relação ao adensamento do município a sua maioria se configura de maneira horizontal. Outro quesito é que segundo a secretaria, o município não dispõe de nenhum planejamento urbano das áreas que estão localizadas as unidades habitacionais do Programa.

Em conversa com o Secretário de Políticas Públicas Hercílio Victor Neto, ele destacou que não existe interesse do Governo do Estado em desenvolver projetos na cidade na área de habitação social, o interesse que surge é do setor privado, mas na edificação de hotéis e condomínio para classe média-alta e alta. Afirmou que a instalação do aeródromo na região foi um dos atrativos para os investimentos voltados para essa

---

<sup>15</sup> O Plano Plurianual (PPA), no Brasil, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

classe econômica. Os valores desses empreendimentos estão por volta de R\$ 90.000, direcionados para construções de imóveis domiciliares, mas que não seguem um padrão definido. O bairro mais procurado é o Cruz Rebouças, a procura parte do mercado estrangeiro para construção de hotéis e flats, mas os empreendedores locais buscam para construção de habitações.

Para análise da região em que foram construídos os conjuntos habitacionais do PMCMV faixa I no município, mostramos um mapa de localização das unidades habitacionais construídas nos anos de 2009/ 2013, sendo estas identificadas por pontos pretos e os números 1, 2 e 3. No mapa também são identificados alguns equipamentos públicos, como hospitais e escolas, além das vias de acesso da BR101 e PE- 035. (Ver mapa 2).

Ao observarmos espacialmente nota-se que os habitacionais estão distantes do núcleo central do município, além de estarem na divisa entre o município de Itapissuma, logo estão próximos da cidade de Goiana. Os empreendimentos foram construídos próximos dos municípios em expansão, em virtude da implantação do polo farmacológico e da instalação da fábrica da Fiat, o que comprova o investimento do setor privado nesta região, devido o preço da terra ter um menor valor se comparado ao núcleo metropolitano.

Todavia, são destacadas algumas dificuldades socioespaciais dos habitacionais. O município de Igarassu é composto por uma precariedade das condições ambientais urbanas, apresentando áreas de ponderação com condições ambientais urbanas consideradas como ruins e/ou péssimas, sendo avaliada como uma das piores áreas de ponderação da RMR, o município é composto em sua maioria por conjuntos habitacionais populares. Outro ponto é que de todas as dimensões constitutivas do Índice Bem Estar Urbano - IBEU local, a infraestrutura urbana é o indicador que apresenta maior vulnerabilidade. Além disso, Igarassu foi incluído no *ranking* dos 40 piores municípios metropolitanos em infraestrutura urbana no ano de 2010. (SOUZA, 2015)



Mapa 2: Localização dos habitacionais do PMCMV (faixa 1), alguns serviços públicos e privados do Município de Igarassu/PE



Fonte: o autor, 2015



Observa-se que existe um elevado interesse do setor privado na região, em especial do mercado imobiliário, onde a atuação é intensa na construção de unidades habitacionais para as faixas 2 e 3 do PMCMV. Isso se comprova, pois, o município já atingiu a cota de construção prevista para os empreendimentos dessas faixas de renda. Isso é consequência dos valores dos terrenos no município, são considerados de baixo custo na área urbana, se comparado com os municípios vizinhos. Para efeito de comparação segue o preço<sup>16</sup> do m<sup>2</sup>:

- Goiana - aproximadamente R\$ 135,00/m<sup>2</sup>;
- Igarassu . aproximadamente R\$ 61,00/m<sup>2</sup>;
- Abreu e Lima . aproximadamente R\$ 121,00/m<sup>2</sup>;
- Itapissuma . aproximadamente R\$ 237,00/m<sup>2</sup>.

Segundo dados do IBGE (2012), houve um significativo crescimento populacional, que era de 0,3% ao ano, entre 1991-2000, passa para 2,2% ao ano na década seguinte, já refletindo os impactos da implantação das indústrias instaladas nos municípios vizinhos. O mercado de trabalho formal do município apresentou, por oito anos, saldo positivo na geração de novas ocupações entre 2005 e 2012, o número de vagas criadas neste período foi de 8.222 e no último ano, as admissões registraram 7.925 contratações, contra 4.497 demissões. Essa reconfiguração é característica da formação do espaço urbano na região. (BITOUN, 2015)

No que se refere à relação dos agentes produtores do espaço, é necessário compreender que apesar do modelo estabelecido pelo PMCMV possuir uma atuação do Estado limitada, ele desenvolve especialmente por meio da aprovação e licenciamento dos empreendimentos propostos pelas empresas do setor imobiliário. O quadro 5 apresenta um exemplo do fluxo dos empreendimentos do PMCMV faixa 1 do município de Igarassu/ PE. O fluxo apresenta desde as etapas iniciais, as quais ocorreram através da concepção dos projetos até a etapa ocupação dos empreendimentos. É possível afirmar que as principais decisões são conferidas as construtoras. Já ao Estado, além da aprovação e licenciamento dos empreendimentos, ele é responsável pela etapa de uso e

---

<sup>16</sup> Valores verificados em sites de oferta de imóveis na internet em 2015.

ocupação dos empreendimentos. É evidente que a atuação do Poder Público é importante, em especial no processo de aprovação ou não da construção dos empreendimentos, tendo em vista que, os efeitos dessa decisão irão se refletir diretamente no município e principalmente nas famílias que irão residir nos habitacionais. Na etapa que corresponde ao acompanhamento das famílias, no processo pós-assentamento, bem como o desenvolvimento do Projeto Técnico Social foi quase inexistente nos habitacionais de Igarassu/PE.

Quadro 5: Fluxo dos empreendimentos do PMCMV faixa 1 do município de Igarassu/PE



Fonte: o autor apud Melchioris, 2014

De acordo com o quadro 5, supracitado, observa-se a inexistência da participação dos beneficiários nos processos de execução dos projetos. Essa forma de desenvolvimento do programa promove uma falta de oportunidade de executar um projeto que se adéqua as necessidades das famílias, das comunidades, o que poderia promover uma maior satisfação no final do processo. Além disso, essa prerrogativa, provoca também um esvaziamento dos mecanismos de controle social realizado pela sociedade participante, numa perspectiva fortalecida anteriormente pelo PlanHab.

Em síntese, o modelo seguido pelo PMCMV, onde o principal agente é o setor imobiliário, pois obtém o papel principal nas etapas de tomada de decisões, o que aparenta ser primordial nas decisões é a busca pela maximização dos ganhos imobiliários, trazendo como contribuição a construção de uma expansão urbana cada vez mais fragmentada, sem acesso aos principais bens sociais, sejam eles públicos ou privados.

Os relatos dos entrevistados demonstram a reprodução de uma construção de um urbano segregado, onde os cidadãos dos habitacionais da Faixa 1 do município de Igarassu/PE, enfrentam dificuldades de acesso a saúde, educação, mobilidade urbana, dentre outros, como ilustram algumas falas dos entrevistados:

Entrevistado 1: Agradeço muito a Deus de ter a oportunidade de morar no que é meu, fico feliz de ter uma casa, mas, minha filha, desde que cheguei aqui que o prefeito promete construir um posto de saúde aqui perto de nós, mas até agora nada, se eu passar mal a noite vou ter que contar com duas coisas: com a bondade de algum vizinho que tenha transporte ou com a misericórdia de Deus, pois nem taxi quer subir aqui, também não passa ônibus pelo conjunto e a parada de ônibus (figura 2) é na BR. Não tem iluminação e nem segurança.

Entrevistado 2: Acabei tirando minha filha da escola, porque não tenho condições de pagar a passagem de ida e volta todos os dias, pra ir a pé vou andar com ela cerca de uma hora, aqui não tem escola perto. Sem falar que o ônibus que vem na BR para Igarassu vem lá da Ilha de Itamaracá, quando vem, muitas vezes não para, porque já vem lotado e quando para vou com ela pequena espremida igual uma sardinha de tão cheio que esse ônibus vem.

Seguindo a dinâmica geral, outros resultados de destaque foram àqueles relativos à expansão da construção civil, onde o município atingiu 26,5% ao ano, apesar de existir uma influência da realização das obras de requalificação da infraestrutura rodoviária, vale ressaltar, ainda, a localização de importantes empreendimentos habitacionais ali instalados em função, principalmente, do Programa Minha Casa, Minha Vida faixa 2 e 3, do Governo Federal. (SOUZA, 2015).

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), a renda per capita média da população do município cresceu 124,40% nas últimas duas décadas, passando de R\$171,17 em 1991 para R\$252,37 em 2000 e R\$384,10 em 2010. Sendo que a taxa média anual de crescimento foi de 47,44% no primeiro período e 52,20% no segundo. A extrema pobreza, medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita

inferior a R\$ 70,00, em reais de agosto de 2010, passou de 30,73% em 1991 para 19,18% em 2000 e para 8,44% em 2010.

Considerando a renda média dos beneficiários pelo PMCMV . faixa 1 . no município de Igarassu, o valor corresponde à 80% do atual salário mínimo no valor de R\$ 724,00, sendo a renda média de R\$ 577,64. Com base nesse valor, seria possível destinar no mínimo 30% para custear o valor da moradia, percentual padrão já utilizado em outras políticas habitacionais, como o BNH. Por ser a moradia um bem caro, a população necessita de subsídios para alcançar o financiamento e as vezes que ela seja totalmente subsidiada.

No entanto, a preocupação que se coloca a partir de agora é em relação à periferização e a segregação socioespacial dos habitacionais do PMCMV faixa 1, podemos considerar que o programa possui um problema que implica na criação de outros problemas, que são as escolhas dos terrenos, que no caso de Igarassu são designados pelas empreiteiras, que possuem como objetivo o lucro, realizando uma construção de acordo com seus interesses financeiros.

Logo, a fim de realizar uma aproximação geral ao padrão tipológico empregado pelas construtoras no PMCMV Faixa I, dos habitacionais construídos no município de Igarassu, constatou-se a presença total de casas, onde estão localizados os habitacionais Caminho das Águas e Jardim Paraíso, ambos entregues em 2013, também majoritariamente localizadas em áreas de uso exclusivamente residencial, todos os empreendimentos estão fixados em grandes glebas nos limites da mancha urbanizada, provocando sua extensão para áreas cada vez mais distantes do polo metropolitano.

Outro fator é a oferta de equipamentos públicos e privados, a qual é significativamente limitada. O acesso a transporte público é localizado na BR, de maneira isolada (figura 2), o que provoca uma exposição dos moradores a violência urbana. Em algumas situações, observa-se a aglomeração de diversos empreendimentos numa mesma região, formando verdadeiros bolsões de moradia popular, bastante semelhantes às cidades dormitórios que foram constituídas pela produção habitacional pública em décadas anteriores.

Figura 2: Acesso de ônibus para os residentes dos Habitacionais Aguas Claras e Jardim Paraíso do PMCMV faixa 1



Fonte: o autor, 2015

Evidencia-se em Igarassu uma tendência de construções de empreendimentos da Faixa 1 do programa em sua maioria localizados nas áreas mais precárias do município e agrupados em vetores quase que exclusivamente ocupados por grandes conjuntos de moradia popular. O padrão urbanístico desses empreendimentos pode ser observado nas imagens da figura 3. Trata-se de concentração de um conjunto expressivo de empreendimentos de pequeno porte, com tipologia padronizada e destinada a uma mesma faixa de renda, inseridos num tecido urbano monótono com pouca diversidade de usos . sem dispor de um de mínimo de equipamentos e serviços básicos no entorno ou em bairros vizinhos.

Figura 3: Residencial Caminho das Águas e Jardim paraíso do PMCMV no município de Igarassu: Ocupação urbana precária



Fonte: o autor, 2015

A partir da análise sobre espaço urbano, poderemos refletir algumas tendências gerais que vem seguindo o município de Igarassu, como a produção do espaço na área de transição rural-urbana, a partir de processos de inovação tecnológica e industrial, mas que possui uma ocupação precária e urbana, se desenvolvendo a partir de apropriações circunstanciais geradas pelos agentes produtores do espaço.

Diante do universo de habitacionais da Faixa 1 e das consultas aos moradores, constata-se que mesmo os equipamentos básicos não são disponíveis aos moradores, postos de saúde e escolas de ensino fundamental não se encontram presentes no entorno; escolas de ensino médio; creches e centro de assistência social, hospitais e delegacias de polícia encontra-se localizados apenas em Igarassu. Tudo isto revela a precariedade das áreas da cidade estudada onde os empreendimentos do PMCMV faixa 1 vêm sendo construídos, assim como a negação do direito à cidade.

Logo, apesar do crescimento formal do emprego citado anteriormente, a produção desse espaço por agentes sociais trazem fatores de abrangência e naturezas variadas, como o condicionamento da formação de preços fundiários, fatores que podem afetar as áreas de transição urbano-rural como um todo, referente à articulação com as redes e macrossistemas de infraestrutura, localização em relação aos centros próximos, estrutura



da propriedade da terra, legislação e controle urbanístico, que determinam formas de uso e ocupação do solo da área em seu conjunto.

Os fatores estão relacionados diretamente com as condições específicas do meio-ambiente, natural ou construído, como, por exemplo, fatores físicos, facilidades ou não de acesso a bens de consumo coletivo, serviços públicos, comércio, áreas de lazer, vizinhança, dentre outras, assim como condições geológicas, geotécnicas e morfológicas do terreno, que determinam singularidades e não permitem o surgimento de possível deslizamento ou desmoronamento das habitações, em especial àquela construídas para as populações de baixa renda.

A análise dos habitacionais da Faixa 1 do município de Igarassu/PE nos revelou a construção de um padrão de empreendimento de pequeno porte produzidos em terrenos de médio e pequeno porte, remanescentes de periferias consolidadas. O papel do governo local é um fator relevante, pois através do Cadastro Único<sup>17</sup> se faz a seleção das famílias que necessitam das habitações, além do papel do governo local na efetivação dos padrões dos habitacionais. O impacto urbanístico provocado pelos empreendimentos do PMCMV, o qual reitera processos históricos de segregação socioespacial ao reafirmar a lógica de assentamento da população de baixa renda em conjuntos habitacionais implantados em áreas periféricas, reproduzindo um padrão de apropriação desigual do espaço urbano.

A análise das características, interações e choques das diferentes formas de acesso da moradia na conformação socioespacial da Região Metropolitana do Recife aprova que a produção empresarial define as áreas de interesse e, portanto, as áreas de valorização imobiliária. As demais formas de produção habitacional, concentradas na produção informal ou através da promoção pública da habitação, encontram-se debeladas à égide empresarial que preside a organização social do território metropolitano.

Outro ponto é que o acesso ao crédito e à habitação, que são caracterizadas pela intervenção do Estado no campo da política habitacional vigente, comprova sua submissão à lógica empresarial, seja acareando os custos de obtenção de terra para

---

<sup>17</sup> O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações são utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias. Quem deve estar inscrito no Cadastro Único: Famílias que ganham até meio salário mínimo por pessoa; ou que ganham até 3 salários mínimos de renda mensal total. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/cadastros/cadastro-unico/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 20 jan. 2015

implantação de núcleos habitacionais, seja valorizando espaços vazios inseridos entre a malha urbana e a edificação dos conjuntos habitacionais, beneficiando a reserva de terras com fonte de valorização e, paralelamente, dando suporte à especulação do mercado de terra e imobiliário. Demonstra, especialmente, o modelo político e socioeconômico em vigor e o contexto no qual se estabelece a relação entre o Estado, os segmentos populares em suas lutas persistentes por moradia e a relação de mercado.

Os elementos aqui apresentados estão relacionados (por meio também do caso da RMR) com grande parte dos resultados dos estudos alertados por outros estudiosos. Nota-se que essa dinâmica seguida na implementação do PMCMV na RMR e na cidade de Igarassu, acompanha a hierarquia dos espaços metropolitanos do país, promovendo um novo tipo de dinâmica de espaço das famílias de baixa renda, porém esta dinâmica não é favorável à isenção destas famílias em espaços mais desenvolvidos socioeconomicamente.

Portanto, as características mostradas através da política de habitação, por meio do PMCMV no município de Igarassu, não esgotam essa discussão, serão importantes para complementar a pesquisa de dissertação e, também, para demonstrar que tipo de disposição que está seguindo a implementação do Programa na RMR o estudo futuro de outras áreas. Todavia é possível observar que o PMCMV no município de Igarassu não está alcançando o papel da política habitacional, que é promover o acesso qualitativo a moradia digna.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS



De maneira dissociada, o Brasil no início do século XXI passou a promover e implantar políticas de habitação e urbana, onde por algum tempo as políticas nessa área se resumiam a ações locais, com baixo impacto, sendo implementadas por meio de projetos demonstrativos simultâneos ao desajuste de uma grande parte do aparato governamental.

Do início do XXI até os dias correntes ficou evidente a expansão do crédito imobiliário e também uma maior disponibilidade de recursos oferecidos pelo governo federal. Chegando a atender aos grupos sociais, que até então estavam excluídos do mercado imobiliário formal. Comunidades localizadas em bairros intermediários e pericentrais foi alvo dos projetos de urbanização, todavia, nem sempre os antigos moradores eram incluídos nos projetos concluídos, sendo esses moradores transferidos para habitações populares periféricas.

No entanto, na deficiência de infraestrutura urbana, a disputa por regiões melhor urbanizadas aumenta, provocando a valorização dos imóveis em áreas mais bem localizadas. Com isso, o mercado imobiliário passa a ser percebido através de novas frentes de expansão, onde antes a paisagem se restringia à autoconstrução em loteamentos populares, assim como novas periferias passam a ser abertas para instalação de diversas formas de moradia.

Ao demonstrar o crescimento desigual das cidades brasileiras, onde as periferias homogêneas passam a ser marcadas pela presença de diferentes assentamentos justapostos, demonstrando as variadas frentes de crescimento urbano, fica evidente que o direito à cidade cada vez mais é negado, sendo garantido para alguns e negado para outros.

Diante desses fatos acredita-se que as tentativas eram para implementar uma política urbana baseada nos planos diretores municipais, que se bem aplicado, serve como instrumentos capaz de reduzir as desigualdades socioespaciais. Entretanto, o que se observa é um descompasso entre as políticas habitacionais e urbanas, além da preponderância do setor imobiliário e da construção civil nos processos decisórios, prevaleceram na disputa por melhores localizações nas cidades.

O Programa Minha Casa Minha Vida disponibilizou grandes recursos para execução de empreendimentos residenciais, atendendo variadas faixas de renda, a serem realizados, principalmente, pelo setor da construção civil, ameaçando os instrumentos da política urbana elaborados nos últimos anos. Os diferentes agentes sociais foram colocados numa mesma realidade, onde em uma realidade otimista poderia favorecer a uma grande maioria, ou, em uma realidade pessimista, essa disputa poderia aumentar as disparidades socioespaciais. Como a Região Metropolitana de Recife que, historicamente assinala desigualdades sociais traduzidas nas condições precárias de moradia para muitos e no privilégio com que poucos desfrutam dos benefícios da urbanização, representou um provável aumento das desigualdades socioespaciais.

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 infraestrutura, para citar apenas alguns, são características cuja simultaneidade e sobreposição na RMR 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, em especial no município de Igarassu, os quais merecem serem acompanhados nos próximos anos.

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, no

caso específico de Igarassu, que se revelou distante dos processos decisórios do PMCMV Faixa I, o município teve seu papel reduzido ao estabelecimento de critérios complementares e à indicação de demandas sociais, sendo ele o gestor dos processos de planejamento que viabilizam a concepção e a implementação das políticas urbana e habitacional.

É de fundamental importância compatibilizar os instrumentos e diretrizes da política urbana e habitacional durante a sua execução, bem como a articulação das demais políticas setoriais que estão envolvidas com a expansão urbana, para que desse modo possa amenizar os impactos sobre os beneficiários e a conter os malefícios trazidos com a segregação espacial. Outro ponto é a utilização de qualidade das zonas de interesse social vazias, além da adoção de medidas que possam combater 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 detalhamento 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.

No âmbito dos empreendimentos da Faixa 1 da RMR, considerando seus conteúdos programáticos, recomenda-se a abertura de possibilidades de diversificação do uso do solo como alternativa à monofuncionalidade observada nos conjuntos habitacionais de Igarassu. Cada vez mais periféricos e encaminhando-se pelas zonas de transição urbano-rural, estes novos empreendimentos se distanciam das centralidades do município, 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 realidade das famílias, a diversidade tipológica, a flexibilidade de uso e a progressividade da construção.

No PMCMV, existe uma miríade de agentes envolvidos que interagem de forma a viabilizar o produto final da habitação. Nesse contexto, no qual existe fraca atuação do Estado, em especial no Município de Igarassu, onde é observado a quase ausência da participação social, e um processo fortemente controlado pela atuação do setor imobiliário, parecem estar sendo mantidas as mesmas formas de produção de cidades em que predomina a expansão e a dispersão urbana.

Agravando essa situação, as recentes alterações no PMCMV, ampliando os limites permitidos para o porte de alguns tipos de empreendimentos, parecem funcionar como um novo estímulo à construção de empreendimentos de grande porte que, para sua implantação, necessitam a constante expansão da ocupação urbana. O Governo Federal sinaliza atualmente a intenção de anunciar uma terceira fase do Programa, o que torna fundamental uma reflexão sobre a questão da inserção dos novos empreendimentos de forma integrada à cidade, bem como sobre o modelo de Cidade que está sendo criado a partir do que atualmente estabelece o Programa.

Observamos ser essencial que um programa habitacional destinado ao atendimento da população mais vulnerável, com significativo aporte de recursos federais, esteja estrategicamente articulado a outros instrumentos de planejamento, tais como Planos Diretores e Planos Locais de Habitação. Infelizmente, a análise do caso aqui descrito ilustra a ação do PMCMV como mais um promotor da tendência, tão corrente junto ao setor imobiliário, de segregação sócioespacial da população menos favorecida, e não como o principal elemento transformador dessa lógica tradicional de mercado, o que se acredita ser papel primordial de uma política habitacional.

No entanto, conforme se observou anteriormente, a simples existência de regramentos urbanísticos não é suficiente para subverter esta ordem. É necessário que estes sejam fortalecidos, mediante o aumento da participação social e mecanismos de controle, com a inclusão de novos agentes produtores do espaço no processo de discussão da habitação e da construção de uma cidade para todos, em uma perspectiva concreta de acesso ao direito à cidade, priorizando a reprodução social da vida.

Portanto, com a continuidade desse projeto, marcado pelo elevado número de unidades habitacionais faz insurgir novos modelos periféricos 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

ALBUQUERQUE, Mariana Zerbone A. **A lógica da produção do espaço de Águas Claras na reprodução do capital no Distrito Federal**. 2009. Tese (Doutorado) . Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

ALBUQUERQUE, M. Z.; GOMES E. T. A. Reflexões sobre vetores do atual processo de reprodução do espaço urbano no Recife. In: XIII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 2015, Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro, 2015.

ALENCAR, Anna Karina Borges de. **Novas formas de acesso à moradia**: a produção social do habitat e os movimentos sociais urbanos da Região Metropolitana do Recife. 2011. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/4263/4133>>. Acesso em: 13 de jan. 2016.

ANDRADE, Luiz Aureliano. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. **Revista Estudos CEBRAP**. v.18, p. 117-148, 1976.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BEHRING, Elaine Rosetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. A Região Metropolitana do Recife: principais características da sua região de influência e da integração dos municípios na aglomeração recifense. In: **Recife**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/serie\\_ordemurbana\\_recife.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/serie_ordemurbana_recife.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2015.

BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. In: **Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Arq.urb Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo**. n. 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2015

BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/igarassu\\_pe#habitacao](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/igarassu_pe#habitacao)>. Acesso em 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124 de 16 de julho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social . SNHIS, cria o fundo Nacional de Habitação de Interesse Social . FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: 10 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. **Lei 12.424 de 16 de junho de 2011.** Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1028025/lei-12424-11>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit. **Cities for people, not for profit.** London/New York: Routledge, 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade.** São Paulo: FFLCH, 2013.

**CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA.** 2013. Disponível em: <<http://altinopolis.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/06CARTILHA-MINHA-CASA-MINHA-VIDA.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

CAVALCANTI, Jovanka Baracuhi. **A política habitacional do BNH no Brasil pós 64 e seus reflexos na expansão urbana de João Pessoa.** João Pessoa. Ed. Universitária UFPB, 1999.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Empreendimentos contratados Minha Casa Minha Vida Faixa 1.** 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/Computador/Downloads/Empreendimentos\\_Contratados\\_PJ\\_31122014.pdf](file:///C:/Users/Computador/Downloads/Empreendimentos_Contratados_PJ_31122014.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional no Brasil. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 95, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio., ARAGÃO, Thêmis Amorim. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CORREIA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Para a questão da Habitação. Obras Escolhidas, Editorial Íavanteê. Publicado segundo o texto da edição de 1887**. Disponível em: <[http://resistir.info/livros/engels\\_q\\_habitacao.pdf](http://resistir.info/livros/engels_q_habitacao.pdf)>. Acesso em: 03 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Prefácio à edição alemã de 1892. In: **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008b, p. 345-58.

FERNANDES, Edésio. Do código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro, Mauad X, 2008, p. 43 . 62.

FERRAZ, Camila Araújo. **Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida**. 2011. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/ppge/Camila\\_Araujo\\_Ferraz.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/ppge/Camila_Araujo_Ferraz.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2015.

FERREIRA, João S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO DE INTERFACES DAS APRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru. *Anais...* Bauru: UNESP 2005. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/j\\_whitaker/artigos.html](http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/j_whitaker/artigos.html)>. Acesso em 20 set. 2015.

GOMES, Edvânia T. Aguiar. A dimensão socioambiental na gestão dos espaços liminares . o trivial embate entre conteúdo e progresso. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges. (Orgs.). **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Editora Contexto, 2003, p. 335-351.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Características socioespaciais do município de Igarassu/ PE**. 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=261160>>. Acesso em: 17 jan. 2016.



\_\_\_\_\_. **Dados demográficos dos municípios de Pernambuco.** 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/20122002censo.shtm>>. Acesso em: 24 set. 2015.

LAGO, Luciana Correa do. Autogestão na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 5, ano 2, 2011.

LAPORTA, Taís. **Entenda as novas regras do programa Minha Casa, Minha Vida.** 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/entenda-novas-regras-do-programa-minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução urbana.** Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **Espaço e política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LÚDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **A Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas, temas básicos de educação e ensino. São Paulo: EPU, 1986.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano:** políticas sociais, acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Í Minha Casa é um avanço, mas segregação urbana fica intocada.** Entrevista concedida à Agência Carta Maior (2009). Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/equipe/do02.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Política Habitacional no Regime Militar:** do Milagre à crise econômica. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.

MARX Karl; Friderich Engels. **A ideologia Alemã.** São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARX, Karl. **O Capital.** São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MELCHIORS, Lúcia C. **Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação:** distribuição territorial do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Gravataí/Região Metropolitana de Porto Alegre . RS. 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/107512>>. Aceso em: 28 set. 2015.

MELO, Norma Moura Lacerda de. **Estado, capital financeiro, espaço habitacional:** o caso da Região Metropolitana de Recife. Recife: Editora Universitária UFPE, 1990.

MOURA, Aexandra Sobeira de. **Terra do mangue:** invasões urbanas no Recife. Recife: FUNDAJ / Editora Massangana, 1990.

OLIVEIRA Ariovaldo Umbelino. A lógica da especulação imobiliária. In: MOREYRA, Ruy (org.). **Geografia:** teoria e crítica - o saber posto em questão. Petrópolis: Vozes, 1982.

PALLONE, Simone. Diferenciando subúrbio de periferia. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 57, n. 2, 2005. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S000967252005000200006&script=sci\\_artext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S000967252005000200006&script=sci_artext)>. Acesso em: 09 dez. 2015.

PEDRÃO F. A economia da produção social de moradia. **Revista Rua**. Salvador, v. 2, n. 2, p. 19-35, 1989.

RIBEIRO, Luiz Cesar. **Transformações na Ordem Urbana na Metrópole Liberal - Periférica: 1980/2010: Hipóteses e estratégia teórico -metodológica para estudo comparativo**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles / Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia / FAPERJ . CAPES . CNPq, 2013.

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização Latino-Americana**. São Paulo: Editora Hucitec, 1982.

SHIMBO, Lúcia Zanin. 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, p. 41-62.

\_\_\_\_\_. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. 359 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Carlos, São Carlos, 2010.

SILVA, É.T. & NERY JUNIOR, J.L. Condições habitacionais urbanas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Orgs.). **Índice de bem-estar urbano (IBEU)**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013. p. 56-61.

SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto 1988.

\_\_\_\_\_. **A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais**. In: O espaço no fim do século . a nova raridade. São Paulo: Contexto, 2001, p. 83-99.

SOUZA, Maria Ângela., et al. As formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife. In: **Recife: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/serie\\_ordemurbana\\_recife.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/serie_ordemurbana_recife.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2015.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. Habitação. In: **Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana do Recife: Atlas Metropolitano**. Recife: Agência Condepe-Fidem, 2012.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife**. 2006. Disponível em: <[http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo\\_4.pdf](http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_4.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2013.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Globalização**: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VILLAÇA, F. **O Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel Brasil, 1998.

## APÊNDICE

Roteiro de perguntas para auxílio da entrevista semi-estruturada aos moradores dos Habitacionais:

- 1 . Existe alguma dificuldade em relação ao acesso água e a energia?
- 2 . Você vai ao trabalho de ônibus, a pé, bicicleta, carro, moto? (Após a resposta perguntarei o tempo gasto na ida e na volta, caso seja de ônibus perguntarei quanto tempo ela passa na parada esperando o transporte).
- 3 . Quando você ou alguém da sua família passa mal o que você faz?
- 4 . Como se deu o seu acesso ao programa?
- 5 . Quais as vantagens de morar nesse tipo de moradia (apartamento ou casa)?
- 6 . Como você considera a qualidade da construção?
- 6 . Qual o valor da prestação? Você tem dificuldade de pagar as prestações?
- 7 . Quantas pessoas moram com você?
- 8 . Que tipo de lazer você tem nas horas vagas?
- 8 . Qual a sua idade?
- 9 . Você estuda ou estudou?

Entrevista semi-estruturada . Representante da Prefeitura do Município

- 1 . O terreno da construção dos habitacionais do PMCMV pertencia a prefeitura?
- 2 . Se o terreno não foi doado pela prefeitura ele pertencia a alguma pessoa jurídica?
- 3 . O que motivou a escolha daquela região para a construção dos habitacionais?
- 4 . A prefeitura possui algum projeto naquela região? (mobilidade, escolas, posto de saúde)