

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Bruna Camila Lima de Almeida

**O DESAFIO DE SANAR O DÉFICIT HABITACIONAL NA REGIÃO**

**METROPOLITANA DO RECIFE:** um olhar sobre o Programa Minha Casa Minha  
Vida (faixa 1)

Recife

2019

Bruna Camila Lima de Almeida

**O DESAFIO DE SANAR O DÉFICIT HABITACIONAL NA REGIÃO**

**METROPOLITANA DO RECIFE:** um olhar sobre o Programa Minha Casa Minha  
Vida (faixa 1)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Área de concentração: planejamento e gestão.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cristina Pereira de Araujo.

Recife  
2019

Catalogação na fonte  
Bibliotecária Jéssica Pereira de Oliveira, CRB-4/2223

A447d

Almeida, Bruna Camila Lima de

O desafio de sanar o déficit habitacional na Região Metropolitana do Recife: um olhar sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) / Bruna Camila Lima de Almeida. – Recife, 2019.  
121f.: il.

Orientadora: Cristina Pereira de Araujo.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2019.

Inclui referências.

1. Déficit habitacional. 2. Moradia. 3. Políticas públicas. 4. Programa Minha Casa Minha Vida. 5. Região Metropolitana do Recife. I. Araujo, Cristina Pereira de (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2019-229)

Bruna Camila Lima de Almeida

**O DESAFIO DE SANAR O DÉFICIT HABITACIONAL NA REGIÃO  
METROPOLITANA DO RECIFE: um olhar sobre o Programa Minha Casa Minha  
Vida (faixa 1)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em 13/09/2019

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Cristina Pereira de Araujo (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Flávio Antônio Miranda de Souza (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Rio Grande do Norte

Para Henrique, Regina e Paula. Para minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família pelo apoio e incentivo que eles sempre mostram e por estarem sempre presentes. Agradeço a meu pai, Henrique, também pela companhia durante as visitas.

À minha orientadora, Profª Cristina Araújo, por toda a contribuição e conselhos para o desenvolvimento do trabalho.

Agradeço também aos colegas do Lep pelas discussões e trocas de experiências nas reuniões do grupo.

Ao corpo docente do MDU pelos ensinamentos acadêmicos e pessoais nas disciplinas ministradas no curso que foram imprescindíveis para a conclusão do trabalho.

Aos demais funcionários do MDU por estarem disponíveis para tirar dúvidas durante o curso.

Aos colegas de turma pelos debates e conselhos dentro e fora das salas de aulas.

Aos amigos que estiveram ao meu lado e torceram por mim. Agradeço em especial a Marcela, Jéssica, Julia, Raquel e Flávia pelo companheirismo e pelo incentivo.

“Quando se confundem cidadão e consumidor, a educação, a moradia, a saúde, o lazer aparecem como conquistas pessoais e não como direitos sociais”  
(SANTOS, 1987, p. 155)

## RESUMO

A dissertação visa analisar a produção de moradia social na Região Metropolitana do Recife via políticas públicas, tendo como principal objeto de estudo a produção do Programa Minha Casa Minha Vida e sua relação com o crescente déficit habitacional. Para isso, foi estudado primeiramente a intervenção do Estado na moradia em uma cronologia histórica, observando os contextos político e socioeconômico dos programas habitacionais em cada momento. Ao final dessa primeira análise, é possível perceber qual a situação da habitação social no país antes da implantação do Minha Casa Minha Vida, bem como o problema da moradia para as pessoas que historicamente compõem o déficit habitacional. A abordagem usada para a construção desta linha do tempo da produção de moradia popular no Brasil foi repetida para compreender a questão habitacional na Região Metropolitana do Recife, analisando os dados socioeconômicos e o contexto da intervenção do Estado na habitação social nos diferentes períodos. Nessa esfera local, são observados como as políticas públicas estudadas em nível federal ocorreram na RMR, assim como quais foram as especificidades locais da questão habitacional na região. Por fim, foi discutida a produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Recife por município. Os novos conjuntos criados pelo programa serão mapeados de modo a possibilitar uma análise da sua localização e do seu entorno, observando sua inserção em ambientes urbanos e adequados para moradia. Essa produção será comparada com os dados de déficit habitacional municipal de 2010 divulgados pela Fundação João Pinheiro, buscando mostrar se as novas unidades habitacionais foram suficientes para causar um impacto significante para diminuir a crise habitacional.

**Palavras-Chave:** Déficit habitacional. Moradia. Políticas públicas. Programa Minha Casa Minha Vida. Região Metropolitana do Recife.

## ABSTRACT

This research intents to analyze the construction of buildings and houses for people who needs in the metropolitan region of Recife by public programs, specially the program Minha Casa Minha Vida, realating it to house deficit. To accomplish that, the first topic of studied the programs created by different governments in Brazil to construct homes in a historical route, emphasizing the demographical datas and the political, social, economical contexts of the time the programs were in action. This first analysis the results of these programs before the Minha Casa Minha Vida, as well as the growth of the housing deficit over the years and who constitutes this group. The method used to study the national conjuncture was also be used to comprehend the housing issue in Pernambuco and in the metropolitan region of Recife. This new local analysis showed how the political programs promoting the construction of homes happend in Pernambuco, relating it to the demographic datas in the state and what news the local government addopted. Finally, it was discussed the results of Minha Casa Minha Vida in each of the fifteen cities of the metropolitan region of Recife. The new habitat units crated by the program was mapped to make it able to see the location of it is adequate. This local production was also compared to the housing deficits database of 2010 publicized by Fundação João Pinheiro, what made it possible to verify if the new units was able to increase the housing issue in those cities.

Key-words: Home deficit. Home. Public politians. Minha Casa Minha Vida Program. Metropolitan Region of Recife.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa apontando onde se localizam os empreendimentos PMCMV Faixa 1 financiados pela Caixa até 2017.....	49
Figura 2 -	Mapa destacando a Região Metropolitana do Recife.....	52
Figura 3 -	Vila implantada pelo IPSEP em rua não pavimentada.....	58
Figura 4 -	Painel quatro empreendimentos BNH em Pernambuco.....	62
Figura 5 -	Vista de conjuntos do BNH e do cooperativas habitacionais no bairro de Areias, no Recife entre as décadas de 1960 e 1970.....	62
Figura 6 -	Painel com empreendimentos da Cohab em Pernambuco.....	63
Figura 7 -	Mapa da Região Metropolitana do Recife destacando a produção habitacional popular do BNH entre 1964-1984 e sua localização nas cidades.....	65
Figura 8 -	Fluxograma para encontrar domicílios urbanos inadequados.....	71
Figura 9 -	Localização de conjuntos PMCMV em Abreu e Lima.....	74
Figura 10 -	Vista dos conjuntos PMCMV em Abreu e Lima.....	76
Figura 11 -	Painel de conjuntos habitacionais e entorno em Abreu e Lima.....	76
Figura 12 -	Localização de conjuntos PMCMV no Cabo de Santo Agostinho.....	77
Figura 13 -	Vista dos conjuntos PMCMV no Cabo de Santo Agostinho.....	79
Figura 14 -	Localização de conjuntos PMCMV em Igarassu.....	80
Figura 15 -	Vista dos conjuntos caminho das águas e Igarassu.....	81
Figura 16 -	Vista do conjunto Jardim Paraíso em Igarassu.....	81
Figura 17 -	Vista do conjunto Reserva da Pitanga em Igarassu.....	82
Figura 18 -	Vista do conjunto tropical em Igarassu.....	82
Figura 19 -	Localização de conjuntos PMCMV em Itamaracá.....	84
Figura 20 -	Vista do conjunto ciranda da Ilha em Itamaracá.....	85
Figura 21 -	Vista do conjunto vitória do forte em Itamaracá.....	85
Figura 22 -	Localização de conjuntos PMCMV em Ipojuca.....	86
Figura 23 -	Vista dos conjuntos em Ipojuca.....	87
Figura 24 -	Localização de conjuntos PMCMV em Jaboatão dos Guararapes.....	88
Figura 25 -	Vista do conjunto Flor do Carmelo.....	90
Figura 26 -	Painel conjunto Flor do Carmelo e entorno.....	90
Figura 27 -	Vista conjunto aritana em Jaboatão dos Guararapes.....	91
Figura 28 -	Vista do conjunto Mércia de Albuquerque.....	91

Figura 29 - Vista do conjunto Padre Henrique.....	92
Figura 30 - Vista do conjunto Fazenda Suassuna.....	92
Figura 31 - Localização de conjuntos PMCMV em Moreno.....	93
Figura 32 - Vista do conjunto Parque Residencial Moreno.....	94
Figura 33 - Localização de conjuntos PMCMV em Olinda.....	96
Figura 34 - Vista do conjunto Bajado em Olinda.....	96
Figura 35 - Vista dos conjuntos Carlos Lamarca e Julia Beatriz.....	97
Figura 36 - Painel Conjunto Carlos Lamarca e entorno.....	97
Figura 37 - Vista dos conjuntos Vila Brasília e Cuca Legal em Olinda.....	98
Figura 38 - Conjunto Vila Brasília e entorno.....	98
Figura 39 - Vista do conjunto Peixinhos em Olinda.....	99
Figura 40 - Localização de conjuntos PMCMV em Paulista.....	101
Figura 41 - Vista do conjunto Governador Eduardo Campos.....	101
Figura 42 - Vista do conjunto Engenheiro Luiz Bonaparte em Paulista.....	102
Figura 43 - Vista do conjunto Nossa Prata em Paulista.....	102
Figura 44 - Localização de conjuntos PMCMV no Recife.....	104
Figura 45 - Vista do conjunto Capibaribe Melhor no Recife.....	105
Figura 46 - Vista do conjunto Vila Brasil II no Recife.....	105
Figura 47 - Localização de conjuntos PMCMV em São Lourenço da Mata.....	106
Figura 48 - Vista do conjunto Dona Lindu.....	107
Figura 49 - Vista do conjunto São Lourenço I em São Lourenço Mata.....	108
Figura 50 - Mapa localização habitacionais Minha Casa Minha Vida faixa 1 na RMR.....	110

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População no Brasil entre 1872-1930.....	24
Gráfico 2 - População no Brasil entre 1930-1960.....	27
Gráfico 3 - Localização regional da produção do FCP.....	30
Gráfico 4 - Localização regional da produção dos IAPs plano A e B.....	31
Gráfico 5 - População no Brasil entre 1960-1980.....	33
Gráfico 6 - Variação populacional rural e urbana 1960-1980.....	33
Gráfico 7 - Variação populacional urbana entre 1980-2000.....	38
Gráfico 8 - População no Brasil entre 1980-2000.....	39
Gráfico 9 - População no Brasil entre 2000-2010.....	43
Gráfico 10 - Variação populacional urbana entre 2000-2010.....	44
Gráfico 11 - Variação populacional entre 1872-1920 no Recife.....	55
Gráfico 12 - Variação populacional entre 1920-1960 no Recife.....	56
Gráfico 13 - Produção habitacional social por programa na RMR.....	58
Gráfico 14 - Quantitativo do número de financiamentos concedidos para a classe de baixa renda pelo BNH na RMR entre 1964-1984.....	61
Gráfico 15 - Variação populacional entre 1980-2010 na Região Metropolitana do Recife.....	66

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Déficit habitacional quarto período.....	41
Tabela 2 -	Total de domicílios entre 1960-1980 na RMR.....	60
Tabela 3 -	Unidades habitacionais produzidas pelo cooperativas e Cohab.....	64
Tabela 4 -	Déficit habitacional atendido pela produção para baixa renda do BNH na RMR.....	64
Tabela 5 -	Déficit habitacional e dados complementares da RMR.....	72
Tabela 6 -	Quantidade unidades habitacionais do PMCMV faixa 1 por municípios na RMR até março de 2018.....	73
Tabela 7 -	Detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Abreu e Lima até março de 2018.....	75
Tabela 8 -	Detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 no Cabo de Santo Agostinho até março 2018.....	78
Tabela 9 -	Detalhes conj. PMCMV faixa 1 em Igarassu até março 2018.....	80
Tabela 10 -	Detalhes conj. PMCMV faixa 1 em Itamaracá até março 2018.....	83
Tabela 11 -	Detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Ipojuca até março 2018.....	87
Tabela 12 -	Detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Jaboatão dos Guararapes até março 2018.....	89
Tabela 13 -	Detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Moreno até março 2018.....	93
Tabela 14 -	Detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Olinda até março 2018.....	95
Tabela 15 -	Detalhes conj. PMCMV faixa 1 em Paulista até março 2018.....	100
Tabela 16 -	Detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 no Recife até março 2018.....	103
Tabela 17 -	Detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em São Lourenço da Mata até março 2018.....	107
Tabela 18 -	Tabela-resumo da produção de moradia X déficit habitacional na RMR.....	109

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Iniciativas geradas pelo BNH.....	36
Quadro 2 - Grupos de demanda trabalhados no PlanHab.....	45
Quadro 3 - Metodologia adotada para cálculo do déficit habitacional 2015.....	70

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMC	Banco de Materiais de Construção
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CEF	Caixa Econômica Federal
Cohab	Companhia de Habitação
Cohab-PE	Companhia de Habitação de Pernambuco
CONDEPE	Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Ficam	Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários
IAPFESP	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPSE	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado
IAPTEC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores e Transportes de Cargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ipea	Pesquisa Econômica Aplicada
IPSEP	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco
LSCM	Liga Social Contra o Mocambo
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNM	Movimento Nacional dos Mutuários

MST	Movimento dos Sem Terra
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCB	Partido Comunista do Brasil
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLANHAP	Plano de Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
Profilurb	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
Promorar	Programa de Erradicação de Sub-Habitação
RM	Região Metropolitana
RMR	Região Metropolitana do Recife
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEH	Secretaria Estadual de Habitação
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SSCM	Serviço Social Contra o Mocambo
UHs	Unidades Habitacionais
ZEIS	Zonas Especiais de Interesses Sociais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>A PRODUÇÃO DE MORADIA POPULAR PELO ESTADO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....</b>	<b>22</b>
2.1	HABITAÇÃO POPULAR: A INTERVENÇÃO ESTATAL NA MORADIA.....	22
2.1.1	Reformas higienistas.....	23
2.1.2	IAPs e Fundação da Casa Popular.....	26
2.1.3	O BNH.....	32
2.1.4	A redemocratização.....	37
2.1.5	O Programa Minha Casa Minha Vida.....	42
<b>3</b>	<b>MORAR NO RECIFE: A MORADIA SOCIAL NA CIDADE.....</b>	<b>51</b>
3.1	CONTEXTO HISTÓRICO DE PERNAMBUCO: OCUPAÇÃO E MORADIA.....	51
3.1.1	Início da ocupação.....	54
3.1.2	O Serviço Social Contra o Mocambo.....	56
3.1.3	A atuação do Banco Nacional de Habitação na RMR.....	59
3.1.4	Alternativas com a redemocratização.....	66
<b>4</b>	<b>PRODUÇÃO PMCMV NA RMR X DÉFICIT HABITACIONAL MUNICIPAIS.....</b>	<b>69</b>
4.1	PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL NA RMR NO PERÍODO LULISTA.....	69
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>116</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A moradia é um tema relevante dentro do planejamento urbano, pois, além de uma necessidade, é um reconhecido direito dos cidadãos. Apesar disso, algumas pessoas têm o acesso à moradia dificultado, pois não são o público-alvo da produção imobiliária formal. Essa dificuldade pode ser observada nos elevados e crescentes índices de déficit habitacional no Brasil. O déficit é um problema presente desde o fim da escravidão e é o principal objetivo de políticas habitacionais. Estudar a forma como essas políticas atuam em determinada localidade ajuda a compreender como o direito à moradia é promovido pelo Estado.

A produção de moradia por políticas públicas é um meio de suprir a escassez de habitação para a população que não é atendida pelo mercado imobiliário formal, ou seja, do público que compõe o déficit habitacional. Essas políticas são uma maneira de legitimar a luta pela moradia não apenas como uma mercadoria, mas também como um direito. O conceito de direito à moradia digna é definido e reconhecido internacionalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto também consta na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 e é discutido no Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1991.

Este comitê definiu que para configurar moradia digna, o ambiente precisa fornecer (i) liberdades, expressa pelo direito de escolha de uma residência que permita privacidade aos moradores; (ii) garantias, por meio de segurança de posse, restituição da propriedade, acesso igualitário à habitação e participação popular nas tomadas de decisões referentes ao tema; (iii) proteções, especialmente contra remoções forçadas. No Brasil, o direito à moradia digna é discutido primeiramente na Constituição Federal de 1988, que o reconhece como direito social em seu artigo 6º, devendo portanto ser garantido a todos. O tema aparece também no Pacto Nacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992), legislação nacional com base no documento de 1991 da ONU, devendo assim ser garantida para todos os cidadãos.

Apesar disso, de acordo com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab, 2009), um dos maiores problemas nacionais que envolvem a moradia é o seu alto déficit, considerado pelo documento como um problema histórico no país. Também é

enfatizado que o déficit está relacionado à renda, de modo que é majoritariamente formado pela população com renda familiar composta por até três salários mínimos.

Para entender esse conflito entre o direito à moradia e o aumento no déficit habitacional, a pesquisa busca traçar um percurso histórico das políticas públicas habitacionais que visavam produção e concepção de novas unidades habitacionais em escalas nacional e local, usando como recorte espacial a Região Metropolitana do Recife (RMR). Esse percurso permite uma análise da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), bem como do seu entorno, para a população de baixa ou nenhuma renda. Após o levantamento quantitativo dos novos conjuntos habitacionais populares, poderemos perceber se esta produção foi significativa em relação ao déficit habitacional municipal neste período.

Em relação ao déficit habitacional, os dados utilizados são os fornecidos pela Fundação João Pinheiro, que calcula seu resultado a partir do censo demográfico disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Portanto, é importante conhecer a metodologia adotada pela fundação para interpretar esses dados. Os critérios para caracterizar o déficit habitacional, segundo a instituição, são, além da falta de moradia para toda a população, as condições das residências existentes. Assim, são verificadas: (i) a infraestrutura habitacional; (ii) a situação de moradia, buscando entender, por exemplo, se há caso de coabitação forçada; (iii) a renda da família, sendo marcada como déficit se o valor de aluguel é acima de 30% do valor total do rendimento familiar.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa é analisar a produção de habitação popular realizada pelo PMCMV (faixa 1) no Recife e em sua Região Metropolitana (RM), observando sua localização e relacionando-a com o déficit municipal. Seu resultado visa mostrar como o programa alterou a dinâmica da habitação social na RMR, analisando-o através de uma perspectiva histórica desde as primeiras intervenções estatais. O objetivo definido para a elaboração do trabalho busca responder o seguinte problema de pesquisa: qual a relevância da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) para a diminuição do déficit habitacional, onde estão localizadas essas novas moradias e como ocorre sua inserção urbana?

Para responder esta questão, foram propostos três objetivos específicos que serão discutidos nos capítulos que compõem a dissertação. Os objetivos específicos que da pesquisa são: (i) analisar a produção habitacional popular no Brasil em perspectiva histórica, enfatizando as políticas públicas habitacionais; (ii) mostrar como o percurso histórico das políticas públicas habitacionais ocorreu na Região Metropolitana do Recife em um momento anterior ao Minha Casa Minha Vida; (iii) levantar a produção realizada para a faixa 1 do PMCMV na RMR, através de análise documental, observando sua influência para a diminuição do déficit habitacional nesses municípios; (iv) analisar as localizações dos novos conjuntos e verificar sua inserção urbana no tocante à proximidade de equipamentos urbanos.

As técnicas de pesquisa utilizadas permitem atender os objetivos traçados e responder o problema de pesquisa proposto. Essas técnicas usadas durante a realização da pesquisa foram: (i) levantamento bibliográfico da questão habitacional no Brasil, com aprofundamento para a habitação de interesse social e políticas públicas habitacionais; (ii) levantamento bibliográfico da produção de habitação social na RMR até o período anterior ao Minha Casa Minha Vida, visando fazer um apanhado semelhante ao realizado em escala nacional dentro da área de estudo; (iii) levantamento documental da produção do Minha Casa Minha Vida faixa 1, buscando localizá-los e perceber seu quantitativo em relação ao déficit habitacional municipal nas cidades da RMR; (iv) levantamento documental da socioeconomia do recorte espacial, através dos dados censitários publicados pelo IBGE e do déficit habitacional municipal publicado pela FJP; (v) elaboração de mapas, dentre eles mapas temáticos com raio de 500 metros de caminhabilidade dos novos conjuntos, além de gráficos, tabelas e imagens capturadas em visitas aos conjuntos, ilustrando a relação do que está sendo produzido pelos programas habitacionais com os dados de socioeconômicos, demográficos e com o déficit habitacional.

Com base nos objetivos traçados, nos procedimentos metodológicos adotados e no problema de pesquisa proposto, o trabalho foi desenvolvido em três capítulos. O primeiro contextualiza historicamente o problema da moradia no Brasil, enfatizando as políticas públicas implantadas para resolvê-lo. A partir da compreensão do direito à moradia adequada como princípio constitucional que deve ser garantido a todos os brasileiros, o texto buscará mostrar como a produção habitacional realizada pelo

Estado brasileiro traçou formas para que ele fosse obedecido em diferentes épocas e governos.

Foi usado como base para entender os diferentes tempos das políticas habitacionais no Brasil a periodização adotada por Cardoso (2017<sup>a</sup>; 2017b), que divide os momentos da intervenção estatal na moradia em cinco períodos, sendo eles: período pré-30 (1850-1930); A Era Vargas (1930-1964); período militar (1964-1986); período pós BNH (1986-2003); Lulismo (2003-2016). Cada um desses momentos apresentados no primeiro capítulo buscou solucionar o problema da habitação de uma maneira diferente. Essas soluções foram analisadas com base nos dados demográficos, socioeconômicos e com uma breve análise do momento político que o país estava vivendo em sua respectiva época. Dessa forma, é possível ter um panorama geral do percurso da questão habitacional no Brasil e do histórico da intervenção estatal na moradia.

Ao final do primeiro capítulo, ao analisar o Lulismo, é apresentado o PMCMV, principal resultado deste quinto momento na periodização adotada, evidenciando seu público-alvo, seus objetivos e sua produção, principalmente quando comparada aos programas habitacionais precedentes. Além de contextualizar a problemática, este capítulo trará o aporte teórico necessário para explicar quais os diferenciais do PMCMV e algumas de suas críticas, que serão discutidos com mais detalhes nos capítulos seguintes.

O segundo capítulo, por sua vez, traz o debate habitacional para a escala local, mostrando a perspectiva histórica do recorte espacial, a RMR, sob a ótica da mesma periodização adotada no primeiro capítulo. Este texto mostra primeiramente, de maneira breve, como foi a ocupação do território, observando quando a habitação no Recife começou a entrar em crise, até chegar nas estratégias definidas em cada um dos cinco momentos da política pública habitacional definidos por Cardoso (2017<sup>a</sup>; 2017b).

As soluções habitacionais vistas aqui serão analisadas a partir dos mesmos critérios do que foi visto no primeiro capítulo, considerando o quantitativo da produção e a adequação, de acordo com os dados trabalhados, dela à realidade da população através do que pode ser verificado nos dados demográficos e socioeconômicos. Este segundo capítulo visa trazer um aporte teórico e um contexto, similar ao capítulo

anterior, mas abordando agora o recorte espacial e suas particularidades. Serão estudados aqui apenas os quatro primeiros momentos da periodização adotada, finalizando a análise no período pós-BNH (1986-2003), que tem como contexto uma falta de avanço nas políticas públicas devido à descentralização política do Governo Federal oriunda da crise econômica e fiscal, e foi antecessor à implantação do PMCMV.

Assim será possível observar, além das novas UHs construídas via políticas públicas até o momento, analisadas neste capítulo através de análise bibliográfica, algumas das especificidades do recorte espacial, como o cenário para a institucionalização da RMR e suas diferentes formações. Atualmente, a RMR é composto por quinze municípios, sendo eles: Abreu e Lima; Araçoiaba; Cabo de Santo Agostinho; Camaragibe; Goiana; Igarassu; Ilha de Itamaracá; Ipojuca; Itapissuma; Jaboatão dos Guararapes; Moreno; Olinda; Paulista e Recife. Apesar de contar com tantos municípios, alguns são mais conurbados e integrados à capital do que outros, algo que também será tratado no decorrer do trabalho.

Por fim, o terceiro capítulo aborda a implantação do PMCMV no estado de Pernambuco e sua produção na RMR. Foram levantados quantos empreendimentos e unidades habitacionais foram contratadas nos quinze municípios que compõem a RMR, quantas dessas já foram entregues e suas localizações foram espacializadas em mapas temáticos. Essa produção foi analisada em relação aos atuais dados demográficos e ao atual déficit habitacional municipal de cada cidade, buscando observar, nos números, se houve alguma alteração na dinâmica habitacional na RMR desde a implantação do PMCMV e como ela ocorreu.

Depois de compreender as dificuldades presentes, em escala nacional e local, este capítulo busca responder o problema de pesquisa e repensar a escassez de moradia. Assim, será possível perceber o que difere o último momento da política habitacional brasileira na periodização apresentada por Cardoso (2017<sup>a</sup>; 2017<sup>b</sup>), qual foi o percurso da questão habitacional na RMR e como a produção da faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida na RMR se altera o déficit habitacional municipal nesta região.

## 2 A PRODUÇÃO DE MORADIA POPULAR PELO ESTADO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Este capítulo busca abordar o referencial teórico do direito à moradia e mostrar quais estratégias foram adotadas pelo governo federal para lidar com a crise da habitação urbana. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab, 2009), afirma que um dos maiores problemas nacionais que envolvem a moradia é o seu alto déficit, considerado pelo documento um problema histórico no país. Ainda segundo o Plano de Habitação, a população com renda de até três salários mínimos é a que majoritariamente compõe o déficit. Para entender esse conflito entre garantia da moradia como direito e déficit habitacional ou inadequação de moradia para a população de menor renda, será traçado um percurso histórico enfatizando a produção e a concepção em escala nacional de moradia social através de políticas públicas habitacionais. Ao final desta análise, é possível compreender de modo amplo o problema da moradia no Brasil e as soluções buscadas em diferentes contextos sociopolíticos.

### 2.1 HABITAÇÃO POPULAR: A INTERVENÇÃO ESTATAL NA MORADIA

A partir do que Bresser-Pereira (2016) reconhece como início da Revolução Industrial Brasileira, na década de 1930, o Brasil passou por um rápido crescimento urbano que buscou acompanhar o novo regime econômico. A população nacional da virada para o século XX, ano de 1900, era calculada em 17.438.434 de habitantes, de acordo com levantamento em série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em sua maioria, esta população ainda estava concentrada na zona rural, embora em processo crescente de migração para a zona urbana observada a cada ano. Somente na década de 1960 a população urbana superou a rural.

O avanço urbano do século XX, acompanhando os marcos sociais e econômicos trazidos já no final do século XIX, como princípio da Revolução Industrial e a abolição da escravatura, é o ponto de partida da análise da questão da moradia social. Essa época marca o aumento populacional urbano, além das mudanças na forma de trabalho e da não integração da população ex-escrava e seus descendentes no mercado, fatos que, alinhados a uma cidade não preparada para essa nova lógica,

tiveram como consequência um aumento do déficit habitacional. Cardoso (2017a; 2017b) traz uma interessante periodização a qual passamos a adotar neste capítulo.

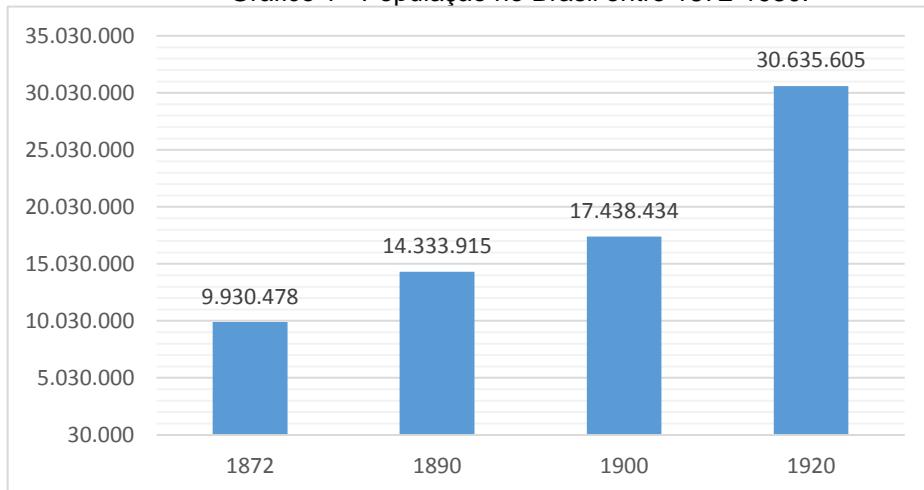
O autor divide a intervenção estatal na moradia nos seguintes períodos: (i) o período pré-1930 (1850-1930); (ii) a Era Vargas e governo Juscelino Kubitschek (1930-1964); (iii) a ditadura militar (1964-1986); (iv) a redemocratização (1986-2003); (v) o Lulismo (2003-2016). A partir das soluções propostas para resolver o problema da moradia nos diferentes períodos, é possível perceber as prioridades e objetivos dos diferentes governos nacionais em relação à habitação de interesse social, além de entender as realidades socioeconômicas de cada um desses momentos.

### 2.1.1 Reformas higienistas

O primeiro período da política pública habitacional é a Era pré-30 (1850-1930), que antecede o governo de Getúlio Vargas, quando de fato há o início de uma produção habitacional via intervenção estatal. A Era pré-1930 explorada por Cardoso (2017a) é apresentada como uma contextualização geral de como a moradia urbana no Brasil foi primeiramente pensada. É nesse contexto que o País inicia, de modo acelerado, seu processo de industrialização e traz como consequência o crescimento dos centros urbanos. Desse modo, o principal objetivo do estudo desse momento é entender que ele demarca o início da crise habitacional de uma forma mais contundente, pois a população está migrando para a zona urbana.

Analizando o período pré-Vargas primeiramente quanto à sua conjuntura sociopolítica, o Brasil do início do século XX estava lentamente se tornando um país de economia industrial. Com isso, os centros urbanos passavam por uma rápida urbanização concomitante a um aumento populacional que buscava novas oportunidades de vida nas cidades. Além do destaque dado aos centros urbanos, foi observado também um crescimento populacional (gráfico 1) neste mesmo recorte temporal, de acordo com dados da série histórica divulgada pelo IBGE.

Gráfico 1 - População no Brasil entre 1872-1930.



Fonte: IBGE, série histórica.

O crescimento populacional, principalmente na zona urbana moldaram a crise de moradia que teve início nessa conjuntura, pois não houve casas suficientes para abrigar a nova população. Sobre a moradia nesse contexto, Freyre (1936) discute o modo como a estrutura da habitação no nordeste do Brasil de economia açucareira estava se mantendo no princípio da economia industrial nacional. Segundo o autor, a estrutura social que se mantinha na casa-grande e senzala, representações habitacionais e sociais da economia agrária açucareira do período colonial, mantém-se com os sobrados e mocambos urbanos do Império e das primeiras décadas após a Proclamação da República, de modo que se manteve a mesma lógica habitacional, mesmo com alteração do seu desenho.

Além da intensa urbanização em pouco tempo, um marco social relevante para entender as cidades brasileiras e a questão habitacional é o fim do regime escravocrata. Em 1888, a assinatura da Lei Áurea impediu a continuidade do trabalho escravo. O documento foi assinado por pressão inglesa que realizava sua revolução capitalista e precisava expandir o mercado. No entanto, o processo não proporcionou a inserção da população negra, que nunca teve acesso à educação nem preparo para o trabalho formal, na sociedade, de modo que ela ficou desprovida de acesso à moradia e trabalho.

A população de origem africana foi levada a morar em assentamentos irregulares, acentuando a desigualdade no acesso à moradia e no acesso à cidade, que ainda é presente para seus descendentes. Sendo a falta de espaço do povo

recém liberto um dos marcos iniciais do problema da moradia. Souza (2017) argumenta que a escravidão foi o berço dos problemas sociais nacionais e a herança desse período é algo ainda não superado no país.

Ainda sobre a moradia nesta conjuntura, Fernandes (2010) destaca o caráter obsoleto da legislação urbanística. A primeira lei relacionada à posse de terra foi a Lei das Terras Devolutas, ou Lei de Terras, datada de 1850, que estabelece a garantia da moradia apenas através da compra. É aqui que ocorre a instituição da propriedade privada, em um regime de base legal que corrobora com a desigualdade no acesso à terra (Bonduki, 2004).

De acordo com Ambrosio (2013), o propósito da Lei de Terras foi de manter o escravo preso ao trabalho subalterno apelando para a necessidade da moradia, visto que a escravidão estava gradativamente se tornado ilegal desde 1850, com a proibição do tráfico de escravos através da promulgação da Lei Eusébio de Queirós. Quem traz essa reflexão também é Martins (2010), que resume a ideia afirmando que enquanto o trabalho era escravo a terra era livre e quando o trabalho passa a ser livre, a falta de acesso dos ex-escravos a boas condições de trabalho e moradia os mantém presos à terra.

Nesse primeiro momento, apesar de não ter tido efetivamente uma promoção de moradia através de medidas governamentais, o Estado interferiu nos espaços urbanos de outro modo. A intervenção estatal aqui ocorreu sob forma de reformas higienistas, como abordado por Bonduki (2004). Essas reformas propunham o embelezamento da cidade sem considerar soluções adequadas para a população que estava sendo retirada de suas casas dentro do processo de limpeza urbana.

As reformas urbanistas deste período, de modo geral, usavam o argumento do embelezamento como modo de legitimar a retirada de moradias sociais auto construídas ou improvisadas, como os mocambos em Pernambuco e os cortiços no sudeste do país, ambos os exemplos entendidos por esta política como insalubres. Mesmo com a ideia de que as moradias improvisadas representam um problema, o objetivo visto nas reformas higienistas foi escondê-las, e não trazer soluções mais adequadas para as pessoas que residiam nelas, ainda de acordo com Bonduki (2004).

As soluções propostas representavam uma ação para controle do espaço urbano e manutenção da ordem. Segundo Bonduki (2004), utilizava-se o discurso do

embelezamento e da higienização urbanos como justificativa para remoções de casas<sup>1</sup>. Em resumo, pode-se afirmar que nessa fase a produção de moradia pelo Estado era inexistente e o que se observou foi sua atuação através de políticas higienistas de erradicação de mocambos e desocupação de áreas centrais, que acabaram contribuindo para a escassez de moradia.

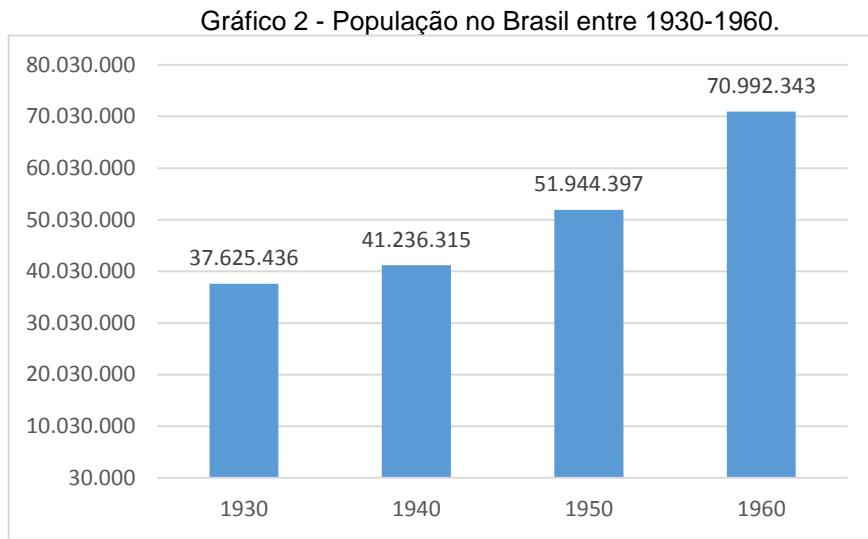
### 2.1.2 IAPs e Fundação da Casa Popular

A partir de 1930 começa a Era Vargas (1930-1945), governo que marca o segundo momento na periodização de Cardoso (2017a). Esse novo período é caracterizado por trazer o início de uma intervenção mais efetiva do Estado na moradia popular, tendo como principal atuação o financiamento da produção habitacional para camadas populares. Até o período anterior, a habitação social era ignorada, pois se mantinha uma visão da moradia como propriedade privada com acesso privilegiado através da compra. Essa situação começa a mudar durante o Governo Vargas. Bonduki (2004) justifica essa mudança explicando que a crise habitacional, iniciada devido ao aumento da população urbana, passou a afetar um público de maior poder aquisitivo, enquanto anteriormente se restringia às pessoas de baixa renda.

Assim como aconteceu no período anterior, os dados do censo em série histórica do IBGE registraram constante crescimento da população nacional durante toda a extensão deste segundo momento (gráfico 2). O contínuo progresso do número de habitantes registrados pontuavam a necessidade de uma prática mais efetiva quanto à moradia, que estava em crise cada vez mais intensificada após as reformas urbanas higienistas.

---

<sup>1</sup> Em Pernambuco, o agente responsável por essas reformas foi a Liga Social Contra o Mocambo (LSCM), que será explorado com mais detalhes no capítulo seguinte.



Fonte: IBGE, série histórica.

O maior envolvimento do Estado durante a Era Vargas ocorre não apenas na moradia, como explica Oliveira (2008), mas também na economia, que passava a se tornar capitalista industrial. A partir disso, o autor identifica conflito nos processo de concentração de renda e de economia de subsistência para os trabalhadores urbanos, cuja renda contempla o básico para sobreviver e morar nas cidades. Essa lógica, ainda segundo o autor, é observada também com a criação do salário mínimo, que foi pensado pela legislação como um salário de subsistência para os trabalhadores. Com isso, entende-se que a exploração do trabalho, dentro dessa nova lógica econômica, está presente no crescimento das cidades e, portanto, na questão habitacional.

Um dos fatores que possibilitou a atuação mais forte do Estado na produção de moradia popular e no estímulo aos financiamentos para as classes de média renda foi o fato de a questão habitacional passar a atingir um maior grupo de pessoas, e não apenas os mais pobres. As medidas iniciadas no governo Vargas para a moradia urbana, apesar de ainda tímidas, foram um pioneiro ensaio para uma política pública de caráter habitacional, ousando uma mudança inédita na dinâmica da moradia social em uma escala federal.

Antes da criação de uma política pública, para compreender a modificação da dinâmica habitacional neste período, é relevante observar a aprovação da Lei do Inquilinato em 1942. A lei foi responsável pelo congelamento dos valores dos aluguéis dos imóveis, gerando, segundo Carvalho (2016), a diminuição da produção

habitacional como investimento rentista e, consequentemente, causando a ida dos trabalhadores que não podiam comprar um imóvel para loteamentos clandestinos distantes dos centros. Antes da aprovação da Lei do Inquilinato, o aluguel era uma forma comum de acesso à moradia pela classe trabalhadora, além de ser um meio alternativo de geração de renda.

Oliveira (2008) aponta que o desestímulo à prática do aluguel gerado pela lei impulsionou o crescimento da cidade informal e das favelas, condições em que a habitação é precária. Dessa forma, intensifica-se a responsabilidade estatal em garantir um padrão habitacional digno para a população (Castilho, 2013). Diante disso, além das principais medidas de financiamento que o Estado adotaria para contribuir com a produção de novas unidades habitacionais, foram empregados meios de produção alternativa de moradia, tais quais o mutirão da casa própria e as autoconstruções.

Em relação às autoconstruções, Oliveira (2008) reconhece essa prática como um modo de a própria população prover algo que lhe é direito. Dessa forma, os trabalhadores arcaram com os custos e a construção das habitações, por não serem assegurados do direito à moradia nem pelo mercado nem por políticas públicas adequadas. Assim, o aumento e o estímulo de autoconstruções para suprir as necessidades habitacionais da população de baixa renda reafirmam que as medidas tomadas até o momento foram insuficientes para a promoção do direito à moradia digna.

Um dos motivos para o maior protagonismo da pauta da moradia neste período é o seu forte caráter popular. Segundo Bonduki (2004), a questão habitacional foi usada como um artifício para se contrapor ao Partido Comunista do Brasil (PCB), que apoiava uma política para prover moradia digna, mas criticava o modelo adotado durante o Estado Novo por acreditar que as soluções propostas limitavam a solução da crise de moradia à construção de novas unidades habitacionais para casa própria. Desse modo, o governo em exercício buscava na produção habitacional um apoio dos trabalhadores e uma tentativa de evitar manifestações populares e o avanço da oposição, ainda de acordo com o autor (Bonduki, 2004).

Assim, as políticas públicas habitacionais tiveram uma primeira experiência no Brasil, com a atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e com a

Fundação da Casa Popular (FCP). Em relação aos IAPs, sua influência na habitação ocorreu através de cartas prediais para seus membros. Essa primeira prática, chamada de política dos IAPs, representou uma experiência pioneira de estímulo do poder público ao financiamento habitacional para a classe média. Como seu público alvo era limitado aos trabalhadores membros dos IAPs, a FCP buscou trazer esse mesmo estímulo para a população de menor renda.

Na década de 1940 os IAPs, que sucederam as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), buscaram contribuir para a questão, permitindo em seu decreto a “aplicação de dinheiro das contribuições em construções de casas para associados” (Gawryszewski, 2002, p. 131). Bonuki (2004) explica que a política dos IAPs para a habitação tinha três planos diferentes, sendo eles: (i) plano A, com objetivo de locação ou venda das novas unidades residenciais construídas para que fosse garantida a moradia para os associados sem prejuízo de remuneração mínima do capital investido; (ii) plano B, com objetivo de aquisição de terrenos com intuito de moradia para associados; (iii) plano C, com objetivo de empréstimo aos associados para fins de moradia com pagamento em prestações de até vinte anos ou empréstimo hipotecário de reservas previdenciárias. Essa primeira experiência de política habitacional mostrou-se insuficiente, pois:

Mesmo se o tentassem, não poderiam os institutos solucionar o difícil problema da moradia. Na melhor das hipóteses, poderiam essas instituições atender a dez por cento das necessidades dos seus sócios, obrigando os demais a contribuir sem a esperança sequer de serem um dia atendidos. (Sondy, 1948 apud GAWRYSZEWSKI, 2002, p. 137).

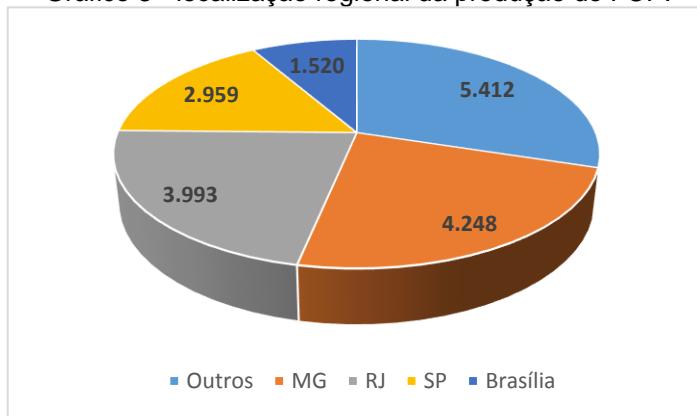
A atuação da política dos IAPs na dinâmica habitacional e no desenho urbano foram realizadas em maior quantidade no Rio de Janeiro (Bonuki, 2004). Os financiamentos geraram um primeiro processo de especulação imobiliária na cidade, que é paradoxal à ideia de habitação social que uma política pública deve atender. Esse conflito, que ainda é bastante presente nas cidades brasileiras, foi intensificado com o início das incorporações imobiliárias e com o processo de verticalização urbana na década de 1940, em que o financiamento do Instituto de Aposentadoria e Pensão

dos Industriários (IAPI) possibilitou a construção de 618 condomínios para a classe média apenas no Rio de Janeiro, de acordo com Bonduki (2004).

Mesmo com esse não sendo o objetivo da pesquisa, cabe perceber que a tipologia arquitetônica dos edifícios populares produzidos pelos IAPs é conflitante com a dos edifícios construídos pelo mercado para a classe média, que levou à especulação imobiliária e à verticalização. Nos conjuntos populares da política dos IAPs, a proposta era de “habitação mínima”, programa adotado pela arquitetura moderna e pelo francês Le Corbusier. O principal intuito do governo ao adotar essa medida foi reduzir as soluções de planta-baixa a ambientes com as menores dimensões possíveis buscando com isso reduzir os custos de produção. Ainda tentando diminuir seus custos, as construções eram rationalizadas e os espaços coletivos eram priorizados, já que internamente eram concebidas as dimensões mínimas.

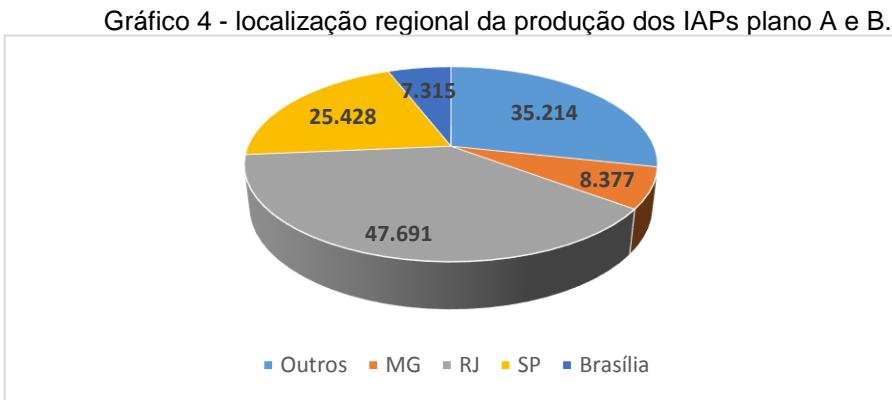
Analizando a Fundação Casa da Popular (FCP), a diferença crucial entre sua concepção e a da política dos IAPs é que sua atuação foi destinada à produção de habitação popular para uma faixa de renda inferior à atendida pela primeira. A FCP foi responsável pela construção de 143 conjuntos residenciais que juntos somavam 18.132 unidades habitacionais (Bonduki, 2004), com sua produção majoritariamente concentrada em Minas Gerais (gráfico 3). A FCP tinha uma produção mais voltada para o enfrentamento da escassez habitacional<sup>2</sup>, do que os IAPs, mas os institutos ainda tiveram uma produção maior, tendo construído 123.995 unidades habitacionais para os planos A e B (gráfico 4), ainda de acordo com Bonduki (2004).

Gráfico 3 - localização regional da produção do FCP.



Fonte:Bonduki, 2004.

<sup>2</sup> Ainda não havia uma metodologia para contabilizar os números de déficit habitacional nesse período.



Fonte: Bonduki, 2004.

Assim, a ação da Fundação Casa Popular foi mais específica no que se refere à produção de habitação para a população que majoritariamente era afetada pela crise habitacional. No entanto, ela ainda não foi capaz de abranger um número suficiente para solucionar o problema. A FCP foi uma das primeiras medidas tomadas no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, sucessor de Getúlio Vargas, em 1946. Nessa época a crise habitacional estava intensificada, entre outros fatores: (i) pelo aumento da população urbana; (ii) pela especulação imobiliária iniciada com os empréstimos hipotecários da política dos IAPs, que financiavam condomínios para as classes de média e alta renda; (iii) e pela Lei do Inquilinato, que desestimulou o mercado de locação.

Um dos aspectos da Fundação Casa da Popular (FCP), descrito em seu anteprojeto, considerar para a produção e financiamento das suas casas questões relevantes à infraestrutura e ao desenvolvimento urbano. Essa preocupação em tentar vencer a falta de moradia é coerente por responder à principal crítica de arquitetos e urbanistas que representavam o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) (Bonduki, 2004). No entanto, a legislação que aprovou o plano alterou o anteprojeto, modificando também o seu formato.

Das alterações realizadas no anteprojeto, duas são destacadas por Bonduki (2004, p. 117) por comprometerem a natureza do projeto. A primeira foi a centralização da política habitacional na FCP, transferindo para a fundação as produções em andamento dos IAPs, descrita no artigo 13. A outra foi a criação de empréstimos compulsórios de trinta anos para quem comprasse terrenos acima de 200 mil cruzeiros

ou construísse em área superior a 200m<sup>2</sup>, buscando novos meios de subsidiar a moradia para a população de baixa renda, descrita no artigo 9.

A FCP permaneceu em atividade, sendo vista como um exemplo malsucedido de política pública habitacional, até o início da ditadura militar, em 1964, que traria uma nova proposta para a habitação social. De modo geral, o contexto das primeiras medidas de política habitacional foi que a política dos IAPs privilegiou as classes de renda média e alta e o FCP não deu conta da população necessitada. O aumento populacional nas cidades não foi acompanhado de uma infraestrutura urbana proporcionalmente crescente, gerando a ocupação informal e a formação de favelas, muitas vezes com residências levantadas pelos próprios moradores.

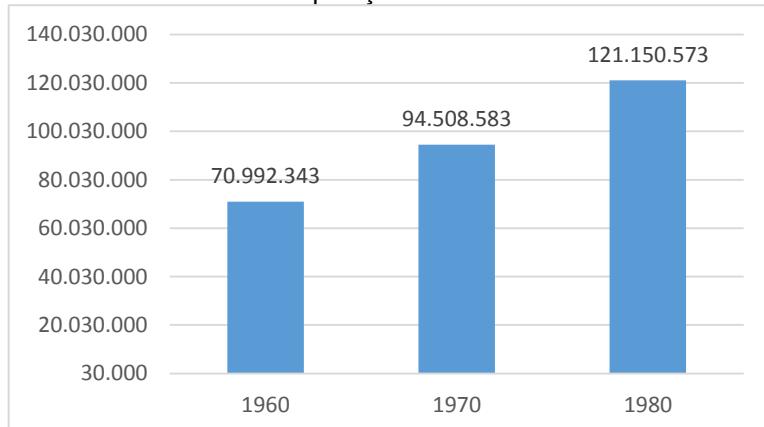
### 2.1.3 O BNH

Após o insucesso da Fundação Casa da Popular em atender às necessidades de moradia, apenas a partir da década de 1960 foi posta em prática uma nova política habitacional que colocou de volta o Estado como agente responsável por garantir o acesso à moradia social. O período da ditadura militar (1964-1985) representa um novo momento da política habitacional brasileira e tem como principal produto a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e um de seus executores, o Banco Nacional de Habitação (BNH). O BNH teve início logo após o golpe militar, em 1964 e objetivava, segundo a legislação que o instituiu (Lei 4.380/64), “orientar, disciplinar e controlar” o SFH, que por sua vez, buscava promover a produção e a posse da casa enfatizando os setores de baixa renda.

Apesar do que consta no documento que o rege, o BNH ofereceu mais oportunidades de financiamento imobiliário do que de produção de habitação de interesse social. Como lembra Bonduki (2008), mesmo com as experiências anteriores da política dos IAPs e do FCP, o BNH foi o primeiro exemplo de uma política habitacional articulada e coerente em escala nacional. O financiamento das unidades habitacionais populares do BNH ocorria por meio do SFH e do recentemente criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), enquanto os recursos destinados ao financiamento do mercado imobiliário voltados para a classe média eram majoritariamente executados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

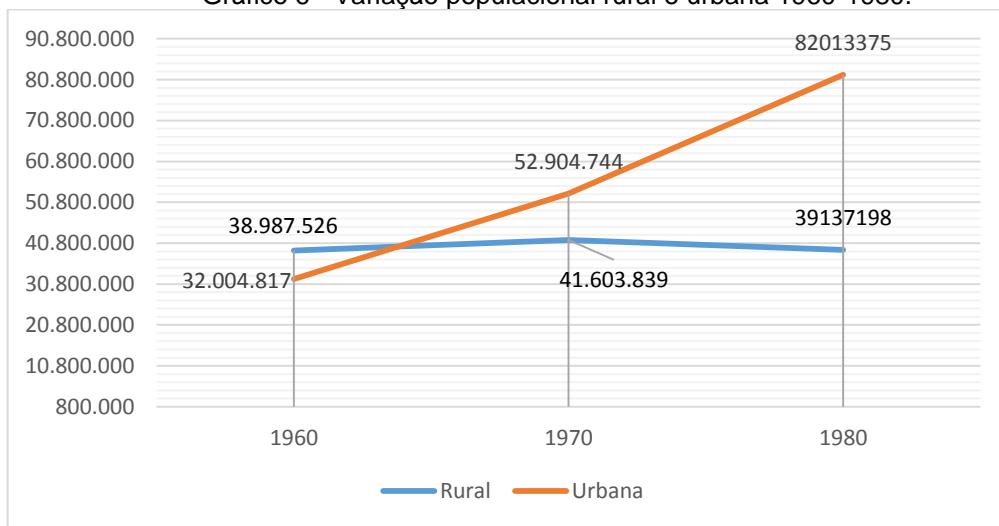
O crescimento habitacional neste período (gráfico 5) foi mais perceptível na zona urbana, que pela primeira vez abrigou mais da metade da população nacional (gráfico 6). Essa nova conjuntura intensificava a crise habitacional nas cidades, mesmo com as primeiras experiências de políticas habitacionais implantadas nos governos Getúlio Vargas e Eurico Gaspar Dutra como os IAPs e a FCP. A primeira constatação desse novo contexto da intervenção do Estado na moradia é que a produção de moradia do BNH foi numerosa, com 4,5 milhões de unidades habitacionais<sup>3</sup> em todo o país, de acordo com Bonduki (2008).

Gráfico 5 - População no Brasil entre 1960-1980.



Fonte: IBGE, série histórica.

Gráfico 6 - Variação populacional rural e urbana 1960-1980.



Fonte: Série histórica IBGE.

<sup>3</sup> A metodologia atualmente usada para cálculo de déficit habitacional, divulgada pela Fundação João Pinheiro, ainda não era trabalhada.

De modo geral, como reconhece Bezerra (2014), o governo passa a enxergar o problema da habitação como algo de natureza financeira e, dessa forma, busca solucioná-la através de novas possibilidades de financiamento. A partir dessa perspectiva, a política do BNH vai pelo mesmo caminho equivocado das políticas habitacionais anteriores, em que se enxergava como solução apenas a construção e financiamento de novas unidades habitacionais. Em termos quantitativos, BNH foi até então o programa de governo que mais contribuiu para a construção de novas unidades habitacionais, com aproximadamente 4,5 milhões de novas moradias. Desse total, 1,5 milhão, aproximadamente 33%, foram em conjuntos habitacionais destinados à camada mais popular, como afirmam Rolnik e Nakano (2009).

O BNH teve o intuito de “financiar a casa própria sem oferecer subsídios diretos aos mutuários, na forma de baixas taxas de juros e alargado período de pagamento” (Bezerra, 2014, p. 31). Essa forma de pensar a produção habitacional, através do subsídio indireto, ou seja, mirando uma maior facilidade em adquirir um imóvel via mercado imobiliário formal, atende a pessoas com renda proporcional a esses financiamentos e estimula a construção civil. Carvalho (2016) aborda a questão da seguinte maneira:

(...) a chegada do SFH e do BNH mudaria (...) o quadro da cidade no processo de produção e acumulação. Ao adotar os agentes privados de uma estrutura de financiamento, o Estado brasileiro criou condições para que houvesse em maior abundância um capital de circulação mais longo, permitindo o desenvolvimento de uma indústria da construção civil. Assim, podemos entender que a cidade passa, cada vez mais, a ser o espaço da reprodução do capital também na sua própria produção (...) (Carvalho, 2016, p. 49).

O modelo descrito acima compromete a produção para a população de menor renda, que compõem o déficit habitacional. Bezerra (2014) explica que, para tentar resolver esse problema, a gestão do BNH, em um segundo momento, trabalha através do subsídio direto, iniciando assim uma produção de conjuntos habitacionais, para a população que não tinha acesso ao programa com os financiamentos. As duas linhas de crédito do SFH são usadas de maneiras distintas para facilitar à conquista da unidade habitacional para os diferentes segmentos: o SBPE atende a faixa a partir de

cinco salários mínimos através de letras imobiliárias e cadernetas de poupança; enquanto o FGTS é usado para promover habitação para grupos com faixa de renda de até quatro salários mínimos, funcionando através de contribuições compulsórias de trabalhadores formais e tendo as Companhias de Habitação (Cohab) como agentes promotores.

Como pontua Bonduki (2008), repete-se com o BNH o erro de não alinhar um plano de desenvolvimento urbano com a política pública habitacional. Essa limitação traz como uma das consequências mais comuns a padronização da tipologia arquitetônica, reduzida a conjuntos habitacionais populares com planta-baixa mínima. Além disso, as localizações desses conjuntos são em regiões periféricas, como aconteceu com a maior parte dos conjuntos do BNH financiados pelo FGTS (Bezerra, 2014). Nessa lógica, os habitacionais populares ficam em áreas que não interessam ao mercado imobiliário formal, o que acaba gerando longos trajetos aos moradores e criando bairros dormitórios.

O BNH ampliou a produção de moradia para as menores faixas de renda. Na tentativa de suprir a necessidade crescente de moradia para as faixas de menor renda salarial, o governo cria, em 1973, o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), que faz parte do BNH. O plano tinha como objetivo principal prover moradia para a população de 1 a 3 salários mínimos e extinguir o déficit habitacional (Silva, 2016), que aumentava proporcionalmente à população urbana.

Além do PLANHAP, outras iniciativas (quadro 1), estudados por Bezerra (2014), Castilho (2013) e Souza (2007) foram concebidos pensando em diminuir o déficit habitacional que ainda era elevado. Deve-se considerar também que essas iniciativas buscaram caminhos alternativos para garantir a habitação para uma população, mas tiveram dificuldades de realizar as obras, o que deixou os projetos, em especial o Promorar, com um aspecto de promessa não cumprida (Barbosa, 2016).

Quadro 1 - iniciativas geradas pelo BNH.

<b>Ano</b>	<b>Iniciativas</b>	<b>Objetivo</b>
<b>1975</b>	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb)	Ampliar acesso ao solo urbano com infraestrutura adequada
<b>1977</b>	Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (Ficam)	Financiamento de habitação para famílias contempladas pela Cohab
<b>1979</b>	Programa de Erradicação de Sub-Habitação (Promorar)	Urbanização ou reassentamentos de áreas pobres e favelas
<b>1984</b>	Projeto João de Barro	Estimula autoconstrução em centros urbanos

**Fonte:** Bezerra (2014); Castilho (2013); Souza (2007).

Em um contexto sociopolítico, o início da década de 1980 traz um quadro político em que a ditadura militar perdia o apoio da população. O fortalecimento de vozes populares fez crescer manifestações e lutas que pediam eleições diretas. Nessa conjuntura, pessoas que não estavam sendo contempladas pelas políticas do SFH, por não terem acesso ao financiamento ou não terem condições de pagar as prestações que o programa exigia, começaram a criar grupos de luta por moradia, como o Movimento dos Sem Terra (MST) e o Movimento Nacional dos Mutuários (MNM).

Desse modo, foi quebrado um dos principais objetivos que levaram o governo dos militares a criar a política do BNH: o de evitar uma manifestação popular, mantendo o apoio do povo à tomada de poder após o golpe militar de 1964. Esses novos grupos pediam uma moradia mais inclusiva, aproximando as pessoas da luta pelo direito à moradia digna e intensificando as críticas que já estavam sendo feitas ao governo militar. Como consequência disso, ocorrem novas queixas populares pedindo eleições diretas, bem como ganham impulsos movimentos a favor da volta da democracia no Brasil.

Além do contexto social e político o SFH passava também por dificuldades financeiras, acentuadas após a alta da inflação com o fim do “milagre econômico”<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> Ocorreu entre os anos de 1968-1974, período em que o Brasil teve um rápido crescimento econômico impulsionado pela exportação de manufaturados, expansão da política macroeconômica e imposto sobre a exportação, que tornava a taxa de câmbio competitiva (Bresser-Pereira, 2016). Devido à concentração de renda e de políticas que beneficiavam as classes de média e alta renda, a

durante a década de 1970. O novo cenário de crise econômica teve como consequência a inflação e um alto nível de desemprego, o que gerou com aumento nos saques do FGTS pelas classes de menor renda e a retirada de dinheiro das poupanças pela classe média.

Assim, como essas eram fontes do BNH, durante a recessão econômica, houve uma retração dos recursos do SFH e um aumento da inadimplência dos beneficiados. Nessa conjuntura, o BNH foi extinto em 1986, enquanto o SFH continuou suas atividades, porém com modificações e tendo como principal agente executor a Caixa Econômica Federal (CEF). Ao mesmo tempo, o Brasil deixava de ser uma ditadura governada por militares e passava por um processo de redemocratização.

#### 2.1.4 A redemocratização

A volta da democracia no Brasil foi simbolizada com a Constituição Federal de 1988, escrita pela Assembleia Nacional Constituinte formada no ano anterior. O documento trouxe novas conquistas para a população, ampliando os direitos em relação ao período anterior. Esses direitos também se expandiram para a questão habitacional, pois a nova constituição foi o primeiro documento nacional a reconhecer a moradia como direito social, em seu artigo 6º. O texto constitucional entende que é responsabilidade do Estado “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, 2016, p. 18). Além destes, o documento também foi pioneiro em abordar a questão urbana, trazendo dois artigos que regem a política urbana nacional<sup>5</sup>.

Apesar da nova constituição, juntamente com a renovação política que o país vivia e as consequentes novas perspectivas geradas pelo retorno de um governo democrático, poucas mudanças efetivas ocorreram no que se refere à moradia. O SFH continuou em vigor, mesmo após a extinção do BNH, porém as primeiras décadas após a redemocratização foram marcadas por uma descentralização das políticas

---

desigualdade social aumentou. Seu fim está ligado à Crise do Petróleo, que dificultou as exportações e deixou o país com uma alta dívida externa.

<sup>5</sup> O Art. 182 retrata o desenvolvimento urbano, enfatizando a obrigatoriedade dos Planos Diretores Municipais em cidades acima de vinte mil habitantes e a implantação da função social da propriedade, que garante um maior controle das edificações urbanas. Já o Art. 183 trata do direito à concessão de uso para fins de moradia por pessoas que ocuparam um espaço urbano sem uso por cinco anos e não tenha posse de outro imóvel.

públicas, mesmo com as vitórias conquistadas na esfera legal, como a Constituição Federal de 1988 e os Planos Diretores Municipais. O novo contexto político brasileiro e essa descentralização das políticas habitacionais marcam o quarto momento da periodização de Cardoso (2017b).

Esse novo momento é marcado no campo urbano pela falta de uma política pública habitacional de cunho nacional. Ampliando o contexto, Bonduki (2008) lembra que o ponto mais crítico dessa descentralização ocorreu na década de 1990, durante o governo Collor, em que o país passava por dificuldades econômicas desde o fim do “milagre econômico” e nesta época estava intensificada devido ao fracasso de mais um plano para tentar estabilizá-la, o Plano Cruzado. A principal consequência do insucesso do Plano Cruzado foi uma hiperinflação nacional que levou o FGTS a parar de financiar novas moradias.

Nessa nova realidade, os dados demográficos presentes na série histórica do IBGE mostram uma população ainda crescente e já majoritariamente urbana (gráfico 7). Entre as décadas de 1980 e 2000, a população cresceu um pouco mais de 38% (gráfico 8). Com esse crescimento e a falta de políticas públicas causadas pela descentralização, a crise da habitação se fortalece. Assim, formas alternativas em escala local foram pensadas para amenizar o problema.

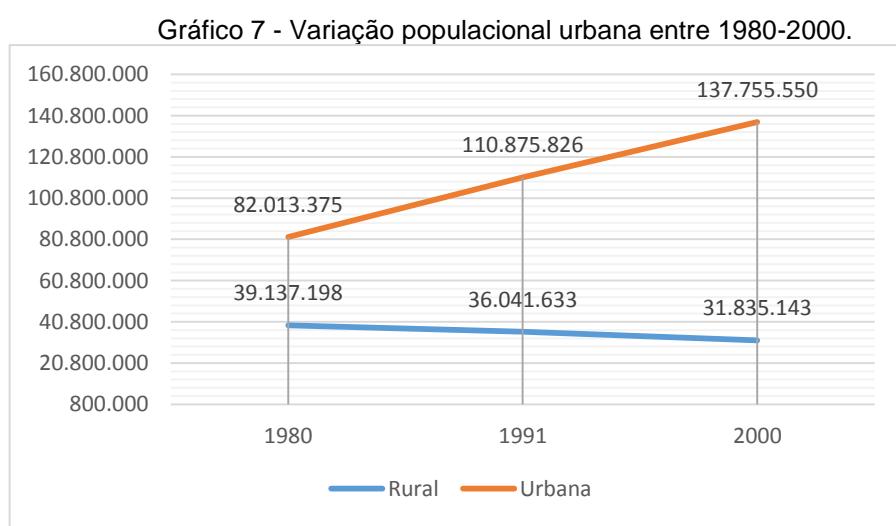
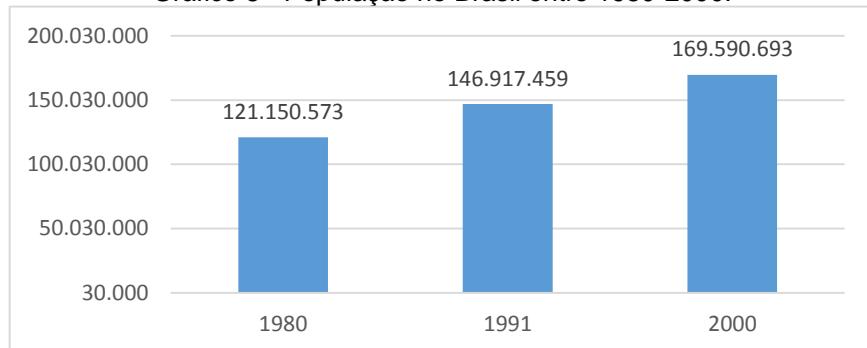


Gráfico 8 - População no Brasil entre 1980-2000.



Fonte: IBGE, série histórica.

Para Cardoso (2017b), a principal contribuição desse período de descentralização para o contexto geral das políticas públicas habitacionais são as medidas locais que foram adotadas, já que não houve uma ação bem-sucedida em esfera nacional. Alguns desses planos locais se mostraram eficazes, em escalas estadual e municipal, para o problema da moradia urbana. Souza (2007) destaca a experiência pernambucana do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), que teve efeitos positivos e se tornou princípio para políticas futuramente adotadas no restante do país.

Bonduki (2008) destaca também que, dentro dessa escala local que as políticas habitacionais estavam adotando, os melhores resultados vinham de estados e municípios governados por representantes progressistas, que contrastava com o modo neoliberal dos governos federais durante todo esse quarto momento. A adoção de uma política neoliberal, que busca avanços econômicos apoiados em privatizações e sem alinhar sua prática ao desenvolvimento social, se relaciona com a descentralização política que caracterizou as primeiras décadas após a redemocratização.

Silva (2016) explica a descentralização política brasileira como a transferência das responsabilidades da federação para outras esferas. Essa forma de governar foi percebida mais claramente com o avanço à medida que o governo federal se alinhava a políticas econômicas neoliberais. A explicação para isso é a própria lógica do modelo de política neoliberal, que prega a não intervenção do poder público na economia e o Estado mínimo. Assim, mesmo com os princípios apresentados na Constituição Federal, a responsabilidade de habitação social durante esse momento de

descentralização foi transferida da União para outros órgãos federados e outros atores.

Assim, fica visível a relação da descentralização política com o neoliberalismo adotado no Brasil a partir do governo de Fernando Collor (1990-1992) e com seu apogeu no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O neoliberalismo é a conjuntura política do quarto momento da intervenção estatal na moradia. De acordo com Bonates (2008), a principal iniciativa adotada em nível federal para promoção de habitação social foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999. O programa, que inicialmente tinha como público-alvo de renda até seis salários mínimos construía pequenos conjuntos habitacionais preferencialmente em malha urbana, apesar de também terem unidades mais afastadas, que fica sob título do Fundo de Arrendamento Social (FAR) por 15 anos, período que o morador paga uma taxa mensal proporcional à sua renda (Bonates, 2008).

Apesar de exemplos de políticas habitacionais como o PAR, o período neoliberal representou a não priorização de políticas sociais, culminando no afastamento do Governo Federal com as necessidades populares que marcou a descentralização política, e uma maior ênfase em políticas econômicas. Assim, esse modelo político, como conclui Bresser-Pereira (2016), gera um sistema de manutenção de privilégios das classes de maior renda. Considerando a dificuldade de solucionar a questão do déficit de moradia vista nas políticas públicas habitacionais alinhado à crescente população nacional e urbana, o quarto momento é também marcado por um aumento neste déficit. Isso representa um grande problema para os próximos governos, dado que a esta altura a escassez de moradia já era um problema histórico no país.

Os dados de déficit na redemocratização ainda não eram contabilizados utilizando a atual metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro (FJP), órgão que divulga esses dados com base no censo demográfico do IBGE. Apesar disso, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (Pnad), que o déficit entre as décadas de 1990 e 2000 aumentou em 1.848.265, o que representa aproximadamente 25,6% (tabela 1).

Tabela 1 - déficit habitacional quarto período.

Ano	Déficit total	Déficit urbano	% em relação a domicílios	% em relação a domicílios urbanos
<b>1991</b>	5.374.380	3.743.594	15,4	21,5
<b>2000</b>	7.222.645	5.469.292	16,1	14,6

**Fonte: Ipea, 2007.**

Por falta de uma articulação nacional para lidar com as políticas habitacionais nesse período, gestores estaduais e municipais encontravam dificuldades referentes ao financiamento para as iniciativas locais, mesmo com o SFH ainda em atuação. Inicialmente, como explica Bezerra (2014), foram adotados recursos do FGTS e da Caixa Econômica Federal (CEF), interrompidos ainda na década de 1990 devido à crise econômica. Como um meio de contornar esse problema, outras estratégias foram adotadas nas escalações locais, como o incentivo à autoconstrução, usando mutirões e financiando materiais de construção. Também foi realizada urbanização de favelas e outros assentamentos precários, dos quais o mais conhecido é o programa Pró-Moradia, ao invés da tradicional construção da casa própria.

De acordo com Bonduki (2008), os estímulos fornecidos em nível federal à autoconstrução, inclusive através do financiamento de materiais de construções na década de 1990 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, apesar de momentaneamente necessários, não configurou uma prática efetiva. Em relação à moradia, como é comum em programas habitacionais que não dão certo, a consequência é a favelização e o aumento dos assentamentos precários. O diferencial desse período é que a ocupação dessas áreas foi, em certa medida, incentivada por não se ter priorizado a adoção de estratégias efetivas para promover a habitação social.

Em relação às questões urbanas e de moradia nessa conjuntura neoliberal, além dos planos locais que trabalharam a questão da habitação social, outra importante conquista desse período foi no que se refere à legislação urbana. Já foi pontuado os ganhos que a Constituição Federal de 1988 proporcionou para a política urbana com os artigos 182 e 183, porém no início do século XXI entraram em vigor dois outros importantes marcos teóricos da regulação urbanística em nível nacional:

a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Esses novos instrumentos mostram o princípio de um novo momento da política habitacional que virá a partir de 2003.

### 2.1.5 O Programa Minha Casa Minha Vida

Em termos políticos, a principal mudança da descentralização das políticas públicas para o quinto e último momento da periodização adotada foi a vitória de um governo progressista. Alinhada a esse novo modelo político está o retorno das políticas sociais de cunho social depois de mais de uma década de neoliberalismo. Esse novo período foi denominado por Singer (2016) e reafirmado por Cardoso (2017b) como lulismo por ocorrer durante os governos de Lula e Dilma, entre 2003 e 2016.

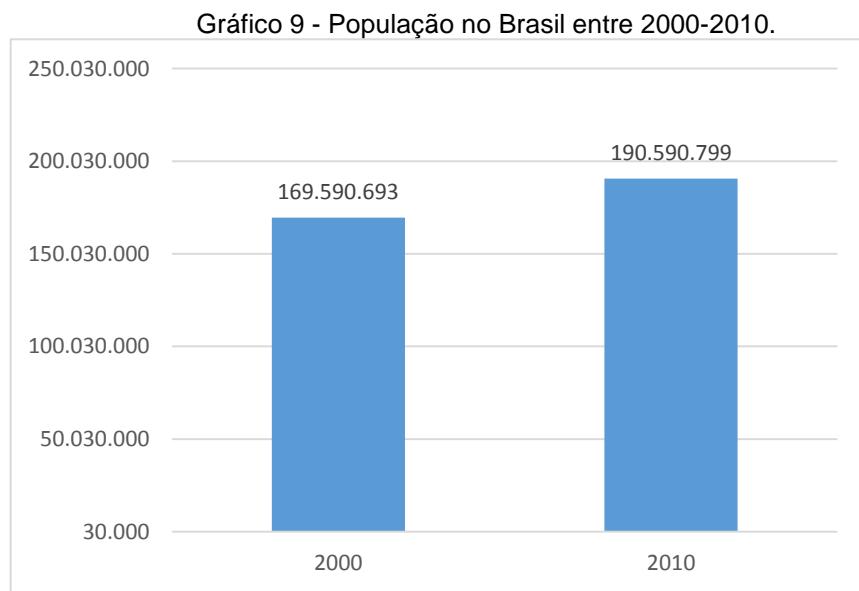
Para o desenvolvimento urbano, o ponto inicial dessa nova fase de retorno do poder público em esfera nacional após a forte interferência do setor privado no período anterior foi a criação do Ministério das Cidades em 2003. O novo ministério fortaleceu a questão urbana, trabalhando-a como uma estrutura composta por quatro pilares: moradia, saneamento básico, mobilidade urbana e regularização fundiária. O retorno da aproximação do Governo Federal com as políticas públicas de cunho habitacional foi um pouco anterior à criação do Ministério das Cidades (Brasil, 2002). Ocorreu em 2001, quando entrou em vigor o Estatuto da Cidade regulado pela Lei 10.257/01. Como aborda Silva (2016), o documento promove instrumentos jurídicos que permitiram romper com as práticas urbanas irregulares que ocorriam no Brasil.

O Estatuto das Cidades é regulamentado pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e busca tratar a questão urbana de modo mais democrático, buscando, dentre outros objetivos, garantir a função social da propriedade. Esse aspecto, como aponta Silva (2016), demonstra um objetivo do documento em confrontar a ideia já tradicional no Brasil de proteção ao patrimônio privado, que tem como consequência a desigualdade no acesso à terra e à moradia.

O fortalecimento da questão urbana, com ênfase no retorno da pauta da moradia, possibilitou a reformulação da política habitacional, o que fica mais claro com a criação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004. De acordo com Bezerra

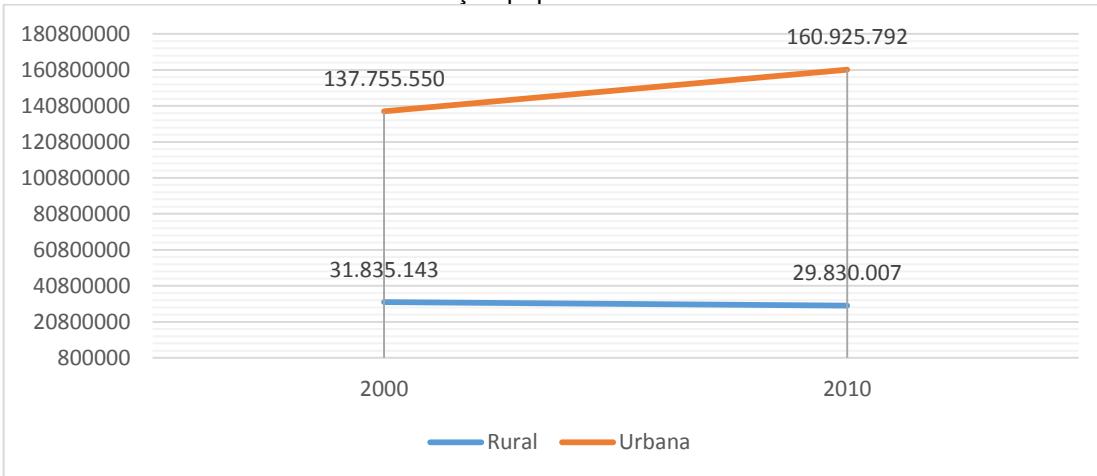
(2014), o PNH permitiu a implantação, em 2005, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O sistema busca, a partir de uma organização institucional, integrar políticas habitacionais estaduais e municipais com a descentralização e o controle social (Meyer, 2014). O novo sistema trouxe também a criação de um fundo de moradia, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Os novos instrumentos e documentos que buscavam regular e repensar a política urbana faziam parte de um contexto em que se buscava o retorno de um programa que pudesse retomar a centralidade da intervenção estatal na moradia. Nessa conjuntura, a principal contribuição para a questão habitacional foi o Plano Nacional de Habitação, lançado em 2009. O objetivo do plano é promover o direito à moradia digna e diminuir o alto déficit habitacional no país, estimado pela FJP em 5,8 milhões de unidades habitacionais em 2008, segundo o próprio documento (Brasil, 2009). Além do déficit, que já estava em crescimento desde o período anterior, os dados demográficos continuam apontando crescimento populacional, (gráfico 9), especialmente na zona urbana (gráfico 10).



**Fonte: IBGE, censos 2000 e 2010.**

Gráfico 10 - Variação populacional urbana entre 2000-2010.



Fonte: IBGE, censos 2000 e 2010.

Além do enfrentamento do déficit habitacional, que em 2010 foi de 6.940.691 de domicílios, de acordo com pesquisa divulgada pela Fundação João Pinheiro (2013), também constava nos objetivos do plano tratar a questão da moradia de modo mais democrático, buscando envolver a sociedade civil nas tomadas de decisão em relação à habitação de interesse social. A participação popular, apesar de ser fundamental para a garantia do direito à moradia digna, segundo consta no Pacto Nacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Brasil, 1992), não era considerada em programas habitacionais anteriores, o que fez com que o resultado final não seja adequado às necessidades da população que está sendo atendida.

O Plano Nacional de Habitação ainda visava estudar a moradia social no país e o déficit habitacional, observando também questões locais e especificidades de determinadas regiões, para assim oferecer subsídios para a criação de políticas públicas habitacionais que representassem uma solução para o problema do déficit habitacional. Para atender seus objetivos, o público de interesse a ser atendido pelas próximas políticas habitacionais foi dividido em cinco grupos (quadro 2) que têm necessidades habitacionais distintas.

Quadro 2 - grupos de demanda trabalhados no PlanHab.

<b>Grupos de demanda habitacional</b>	<b>Características</b>
<b>Grupo 01</b>	Famílias sem renda ou com renda abaixo da linha de financiamento.
<b>Grupo 02</b>	Renda familiar que permite compromisso mensal e financiamento insuficiente para obter moradia adequada.
<b>Grupo 03</b>	Renda familiar que permite compromisso mensal e financiamento nem sempre suficiente para obter moradia adequada.
<b>Grupo 04</b>	Renda familiar que permite compromisso mensal e financiamento em valor suficiente para obter moradia adequada.
<b>Grupo 05</b>	Renda familiar que permite acesso a um imóvel que garanta moradia adequada por meios de esquemas de financiamento de mercado.

**Fonte:** Brasil, 2009.

Após definir os grupos de demanda a serem atendidas, o documento estuda as diferentes estratégias para a resolução do problema, buscando “universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro” (Brasil, 2009, p. 9). O plano especifica quatro estratégias, sendo elas: (i) criação de modelos de financiamentos e subsídios eficazes que garantam recursos para urbanização de assentamentos precários e produção de novas unidades habitacionais; (ii) políticas urbanas e fundiárias que garantam acesso à terra urbana e regularização de assentamentos informais; (iii) arranjos institucionais que prezem pela implementação do SNHIS e modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação, participação e controle social; (iv) estímulo à cadeia produtiva da construção civil, permitindo a sua ampliação, voltada para habitação social com maior qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade.

De acordo com o documento, as diretrizes propostas pelo plano devem servir de base para a redução do déficit habitacional, que será intensificado com propostas de programas habitacionais. As projeções realizadas no PlanHab são para 15 anos e pensadas considerando diferentes cenários econômicos, com foco em garantir recursos para a moradia e cooperar para o desenvolvimento de políticas públicas de

caráter habitacional. A implantação do plano foi pensada de modo gradual, através de diferentes planos plurianuais a serem postos em prática a curto, médio e longo prazo de acordo com suas prioridades. A previsão para conclusão do último plano é em 2023.

A crise econômica mundial de 2008, ano de criação do PlanHab, de acordo com Meyer (2014) prejudicou seu andamento. Em uma outra vertente, Moura e Ferreira (2014) afirmam que o plano conseguiu definir parâmetros para se repensar a política de moradia, visto que os exemplos anteriores se mostraram ineficazes diante do déficit habitacional. Para os autores, o grande resultado do PlanHab é o principal programa habitacional do período lulista (Cardoso, 2017b): o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado com o intuito de representar um novo modelo de política habitacional que:

(...) não se confunde com o PlanHab, 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 (...) (Silva, 2016 p. 58)

A finalidade do PMCMV é financiar, através da CEF e do Banco do Brasil, a construção de novas unidades habitacionais que visam priorizar a população de baixa renda, que majoritariamente compõe o déficit habitacional. Também consta em seus objetivos, de acordo com a legislação que o rege (Lei 11.977/09), a requalificação de imóveis urbanos e rurais através dos subprogramas Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

De acordo com Bonduki (2009), apesar de o Programa Minha Casa Minha Vida ter tido como base o PlanHab, o programa tinha como objetivo o incentivo à construção civil, o que tirou o foco da população de faixa 1, que compunha

majoritariamente o déficit habitacional e contrariando o plano. Assim, mesmo com a elaboração de um plano habitacional que estudou maneiras melhorar a moradia social, o programa implantado acabou servindo a outros interesses, mesmo trazendo mudanças importantes para a população que compõe o déficit. Assim como o PlanHab propõe, o PMCMV divide o seu público de interesse em diferentes grupos para buscar se adequar às diferentes especificidades destes. O fator determinante para a divisão feita pelo programa é a faixa de renda. Assim, são trabalhadas três faixas de renda diferentes, de modo que: (i) o PMCMV faixa 1 atende pessoas de renda até R\$ 1.395,00; o PMCMV faixa 2 atende pessoas de renda até R\$ 2.790,00; (iii) e o PMCMV faixa 3 atende pessoas de renda até R\$ 4.650,00.

Em outra vertente, a CEF também criou o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E), para famílias de renda baixa, porém com regulamento diferente do observado para o faixa 1 do PMCMV. Para o Entidades, são beneficiadas famílias de renda bruta familiar até R\$1.800,00, podendo admitir renda de até R\$ 2.350,00 para até 10% das famílias atendidas em cada empreendimento. De acordo com a Caixa, os financiamentos concedidos pelo PMCMV-E são de origem do Orçamento Geral da União (OGU) depositados no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), destinados a construção de novas unidades urbanas ou requalificação de imóveis urbanos. Além da renda, outros critérios adotados para selecionar os beneficiários do PMCMV-E são: (i) famílias com mulheres responsáveis pelo lar; (ii) famílias que possuem portadores de deficiência; (iii) famílias que moram em áreas de risco, insalubres ou que perderam a moradia em decorrência de desastre natural.

O financiamento do PMCMV para a faixa 1 ocorre de modo diferente ao das demais faixas de renda. Nela, para conseguir o financiamento, os interessados devem realizar um cadastro no Ministério das Cidades e, como condição para o benefício, não podem ter posse de outro imóvel. Para essa faixa de renda a tipologia fixa que comporta casa térrea de 35 m<sup>2</sup> ou apartamentos de 42 m<sup>2</sup> com planta-baixa padronizada com ambientes de dimensões mínimas exigidas. Considerando a padronização tipológica para a faixa 1 do programa, a casa térrea deve ser composta por sala, cozinha, banheiro, dois dormitórios e área externa com tanque, além de especificações para piso, forro, revestimento, cobertura, esquadrias e instalações hidráulicas e elétricas (Caixa Econômica Federal, 2009). Essa mesma solução de planta-baixa é usada nos apartamentos projetados para a faixa 1, assim como as

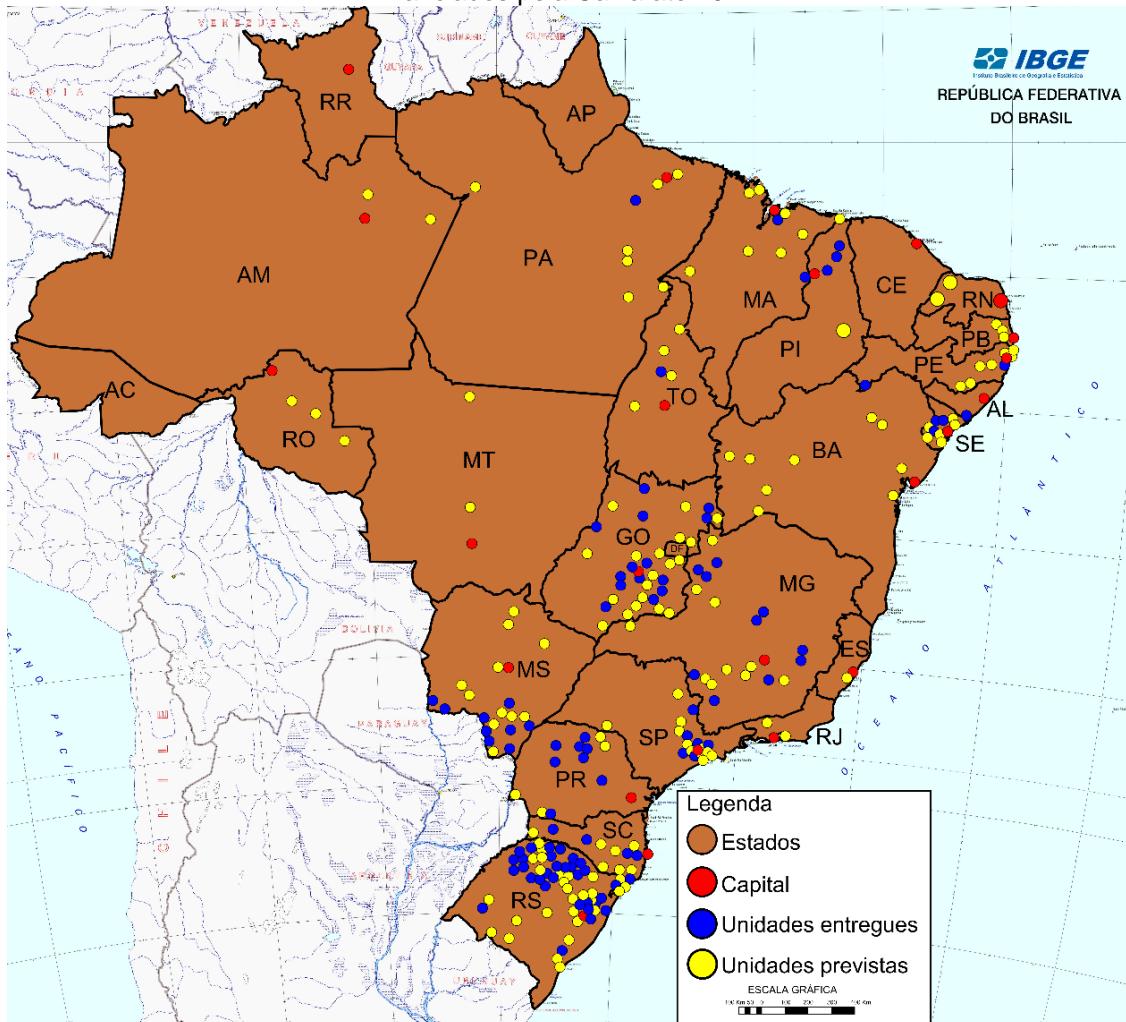
especificações. Os prédios possuem até quatro pavimentos com 16 apartamentos por bloco ou cinco pavimentos com 20 apartamentos por bloco.

Para as demais faixas, que envolvem em duas diferentes categorias, a população com renda de quatro a dez salários mínimos, não há padronização tipológica especificada. O modelo de financiamento para esse público também não é o mesmo da faixa 01, sendo realizado através de carta de crédito da CEF para imóveis que estão na planta ou em construção (Moura; Ferreira, 2014). O valor máximo do financiamento para essas faixas é de R\$ 130 mil com prazo de até 30 anos. Apesar de não haver padronização específica da tipologia habitacional e das divisões internas de conjuntos habitacionais Minha Casa Minha Vida para as faixas 2 e 3, não existe muita variação desses quesitos nessas moradias.

Os conjuntos habitacionais PMCMV faixas 2 e 3 tendem a ser verticais, com soluções simples de planta-baixa, sendo composta por sala, cozinha, banheiro, área de serviço e um ou dois dormitórios. Em casos mais incomuns, existe a tipologia de casa de 60 m<sup>2</sup> com dois dormitórios para essa faixa de renda. Para todas as faixas atendidas pelo PMCMV, são buscadas construções de baixo custo que atendam às necessidades dos moradores. Para isso, algumas das soluções das construtoras são a exploração da iluminação natural, baixo custo de materiais e plantas-baixas simples e com poucos cômodos.

Percebe-se que essa economia buscada para as construções dos conjuntos habitacionais também afeta a sua localização, assim como ocorreu em outros programas habitacionais mostrados anteriormente. Há uma crítica de que muitos conjuntos de moradia popular para baixa renda, principalmente quando há maior envolvimento do setor privado, estão localizados em espaços que não representam interesse para o mercado imobiliário formal. Para mostrar isso, observou-se, desde o início do programa, em 2009, uma tendência de localizar os empreendimentos do PMCMV fora das capitais dos estados, como pode ser observado na figura 1.

Figura 1 - mapa apontando onde se localizam os empreendimentos PMCMV faixa 1 financiados pela Caixa até 2017.



Fonte:Realizado pela autora a partir IBGE com dados da Caixa (2018).

Esses conjuntos ficam localizados em áreas com poucos acessos a empregos, lazer e transporte público o que contribui para uma maior desigualdade socioespacial nas cidades brasileiras, como será visto adiante adotando a Região Metropolitana do Recife (RMR) como recorte espacial. Dessa forma, nota-se novamente o erro de programas habitacionais anteriores, que garantiam a casa própria sem garantir o direito à moradia digna, como proposta mais forte do PlanHab e principal objetivo da Secretaria Nacional de Habitação. Como afirma Silva (2016), essa lógica é anterior ao PMCMV e foi presente durante todas as políticas habitacionais e ações para produção de moradia social.

Mesmo depois do estudo e da criação de uma política que visa, de acordo com o documento que o rege, garantir o direito à moradia de forma abrangente, o problema da desigualdade ainda persiste e dificulta o cumprimento deste objetivo. A produção

do PMCMV mostra que o objetivo do programa é impulsionar o setor da construção civil, de modo que seja permitida uma intensa participação do ente privado na sua organização, que por vezes utilizam o programa para interesses próprios e gerando as mesmas consequências observadas nas políticas públicas habitacionais anteriores.

Essa participação mais efetiva do setor privado, que acabou tornando-o mais decisivo do que o Estado e as pessoas que estão sendo atendidas, de acordo com Cardoso (2011), distanciam o PMCMV dos ideais de um programa habitacional democrático do PlanHab. O maior problema aqui é que a promoção habitacional, que aqui deveria ser de responsabilidade do Estado, passou a ser concebida pelo setor privado, construtoras e empreiteiras, que não tem como meta garantir moradia social.

Os modelos habitacionais observados pelo programa são padronizados para a faixa de renda mais baixa e deixa pouco espaço para mudanças mais significativas na tipologia e na divisão dos cômodos nas demais faixas, o que afasta a participação dos beneficiados dessa produção. Assim, acaba provocando também um maior distanciamento dessa população ao direito à moradia e ao direito à cidade, negando o que foi proposto no PlanHab.

Assim conclui-se que, apesar de sua criação representar o modo como as políticas públicas habitacionais estavam sendo repensadas a partir dos ideais oferecidos pelo PlanHab, o PMCMV se distanciou dos interesses originais do plano de habitação no seu funcionamento. Mesmo com suas falhas, o programa contou com uma produção, entre unidades habitacionais entregues e não entregues de 1.430.306 unidades para a faixa 1 entregues até março de 2018, segundo a Caixa (2018). Mesmo com um resultado quantitativamente significativo, ele foi insuficiente para suprir o déficit habitacional (Fundação João Pinheiro, 2018). Sua principal problemática ocorre em relação à localização afastada dos seus condomínios, longe dos centros urbanos. Essa relação será vista no decorrer do trabalho.

### 3 MORAR NO RECIFE: A MORADIA SOCIAL NA CIDADE

Esse capítulo irá estudar o recorte espacial da pesquisa: o Recife e a sua Região Metropolitana (RM). A análise partirá de um breve histórico da região, abordando com maior ênfase o processo de ocupação do seu território e como se originou a questão habitacional neste local. O intuito do capítulo é a compreensão da RMR através das iniciativas locais de soluções para redução do déficit habitacional, além de mostrar como se desenvolveram as políticas públicas habitacionais. Para isso, serão adotados os mesmos procedimentos metodológicos utilizados anteriormente, incluindo a periodização de Cardoso (2017<sup>a</sup>; 2017b). O capítulo traz a análise da questão habitacional em Pernambuco e na RMR até o momento que precede o PMCMV, fazendo um apanhado bibliográfico das políticas públicas da região que visa construir um panorama histórico que compõe o contexto para a produção que será discutida no capítulo seguinte.

#### 3.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE PERNAMBUCO: OCUPAÇÃO E MORADIA

Para compreender os impactos da habitação social no Recife via produção estatal em uma perspectiva histórica, é necessário englobar também a produção habitacional pela RMR. Buscando primeiramente uma apropriação do seu conceito e das suas características, o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), afirma que uma região metropolitana se caracteriza como um tecido urbano que resulta em uma metrópole, definida no mesmo documento como um espaço urbano com relevância populacional e política para representar uma área de influência de uma capital regional.

Por ser uma área de influência para a capital, o estudo das políticas públicas habitacionais na Região Metropolitana é relevante para a compreensão da dinâmica habitacional do Recife. Outros municípios da RMR são vistos como potenciais localizações para habitação social que atende também à capital pernambucana. Dessa forma, o recorte espacial para o estudo do quadro da habitação social no Recife produzido através de intervenções estatais e políticas públicas abrange toda a RMR. A Região Metropolitana do Recife foi instituída em 1973<sup>6</sup> e é atualmente composta por

---

<sup>6</sup> Nessa época a RMR era composta pelas cidades de Olinda, Paulista, Igarassu, São Lourenço da Mata, Itamaracá, Moreno, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Recife.

15 municípios (figura 2), sendo eles: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Goiana, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

Mesmo com a grande conurbação característica da RMR, existem diferentes níveis de integração entre as cidades. Essa diferença é abordada em Souza (2006), que mostra a divisão da RMR em categorias, sendo elas: (i) cidades de médio nível de integração com a capital, composta por Ipojuca, Moreno, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá e posteriormente Goiana; (ii) cidades de alto nível de integração com a capital, composta por Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe e Abreu e Lima; (iii) cidades de muito alto nível de integração com a capital, composta por Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista (figura 2).

Figura 2 - Mapa destacando a Região Metropolitana do Recife.



Fonte: Elaborado pela autora a partir da Fidem.

Ainda de acordo com Souza (2006), essa conurbação nas cidades da RMR as caracterizam como transmunicipais, ou seja, seus municípios acabem se tornando interdependentes entre si. Essa interdependência ocorre mais claramente nas cidades de muito alta integração: Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes e Paulista. Desse modo, pode-se entender que as cidades próximas pertencentes à RMR, em particular as com maior nível de conurbação, representam quase uma extensão da capital pernambucana. A transmunicipalidade observada na RMR é levada em consideração nas políticas públicas, incluindo a produção de habitação social através de programas de moradia, de modo que os habitacionais populares construídos nas cidades pertencentes à RMR buscam também suprir a necessidade de moradia da capital e vice-versa.

Uma primeira observação sobre a produção de moradias sociais através de políticas públicas de habitação nas cidades da RMR é que elas costumam ter sua localização afastada dos centros, remetendo aos casos estudados por Villaça (2001). A consequência dessa política tem sido uma maior concentração da produção de habitação de interesse social em cidades próximas à capital, porém, afastadas da centralidade, colaborando assim para uma nova dinâmica socioespacial, de modo que:

(...) a promoção pública de moradia da Região Metropolitana do 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 repercuções 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 moradia. (Silva, 2016, p. 77).

Em uma breve explicação sobre a lógica de estruturação intraurbana de Villaça (2001), o autor considera que o centro principal da cidade, que agrupa diversos tipos de comércio, serviços, além de maiores oportunidades de emprego é o ponto inicial que deve ser reconhecido. A partir deste centro principal, a ocupação da cidade é iniciada pelas classes de maior renda, que vão residir em áreas mais próximas dos centros ou, quando mais afastadas, levam os variados comércios e serviços criando subcentros. Nessa lógica, cabe à população mais vulnerável ocupar áreas periféricas

e áreas mais afastadas dos centros e subcentros, que não interessam às elites e ao mercado imobiliário formal, como produtor do espaço.

A produção de habitação social no recorte espacial será mostrada mais adiante, utilizando os cinco momentos da política pública habitacional de Cardoso (2017<sup>a</sup>; 2017b), adotado também no capítulo anterior. A compreensão da produção de moradia nesses cinco diferentes momentos engloba também entender os objetivos de cada um deles e a configuração socioespacial da RMR. Assim, serão apresentados os dados populacionais de cada época, bem como as diferentes soluções apresentadas para a crise da moradia, evidenciando a produção habitacional realizada através de políticas públicas e suas localizações.

### 3.1.1 Início da ocupação

Em um breve histórico de sua formação, o desenvolvimento urbano no Recife e no estado de Pernambuco e a ocupação do seu território, assim como discutido em escala nacional no capítulo anterior, ocorreu tarde. Os estudos que mostram pela primeira vez um aumento da necessidade de produção da habitação remetem à chegada dos portugueses no século XVI. Como afirma Alves (2009), a potencialidade pernambucana desde o início da colonização do Brasil foi sua localização litorânea, estratégica para a alocação de um porto que facilitaria a comunicação com a corte portuguesa, visto que os objetivos iniciais dos colonizadores foi a extração de materiais de valor. Apesar disso, Alves (2009) considera que as primeiras experiências de reformas de caráter urbano em Pernambuco, priorizando a expansão e com a finalidade de aumentar o número de moradias, foi no século XVII durante a ocupação holandesa, que durou de 1631 a 1654<sup>7</sup>.

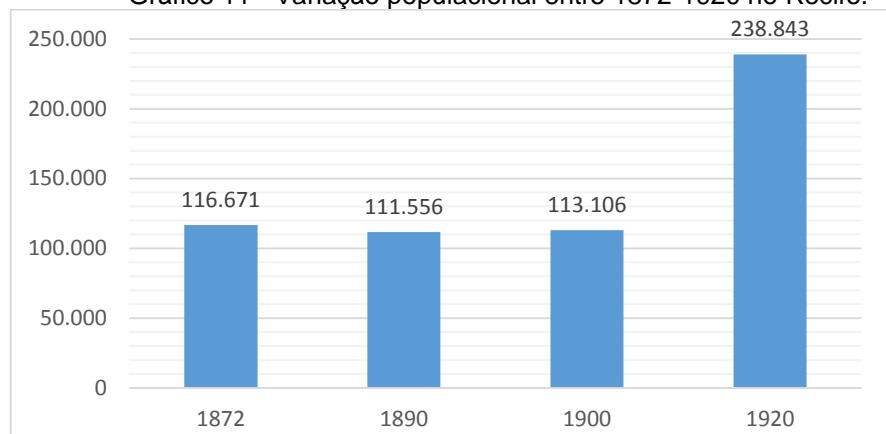
Depois desse período os espaços públicos ficam escanteados, com apenas pontuais situações de avanço no século XIX, quando a então vila do Recife passa por uma nova expansão, com a ocupação e a urbanização de novos bairros centrais

---

<sup>7</sup> Sobre esse período, Lumbambo (1991) aborda o caráter antagônico da breve colonização holandesa em Pernambuco em relação à colonização portuguesa, pois a primeira mostrou de fato uma preocupação com o desenvolvimento do território, chegando a realizar reformas de caráter urbano. Nessas duas décadas de colonização holandesa, destaca-se para a formação da cidade o período de Maurício de Nassau, entre 1637 e 1644, que contou com um plano urbanístico de reforma urbana para a criação da chamada Cidade Maurícia, sendo essas as primeiras reformas urbanas de Pernambuco.

(Alves, 2009). Com esses avanços, o Recife é elevado à categoria de cidade, o que potencializa novos investimentos no desenvolvimento urbano. Nesse contexto, são construídas novas pontes e estradas que permitiam a ligação da parte da cidade consolidada com as áreas que estavam sendo urbanizadas. Essa renovação reflete na questão habitacional, visto que a cidade precisava agora abrigar um maior número de pessoas no Recife (gráfico 11), escala em que os dados serão trabalhados nesse capítulo até a institucionalização da RMR, e marca o início do primeiro momento da política habitacional, com o início de uma crise de moradia.

Gráfico 11 - Variação populacional entre 1872-1920 no Recife.



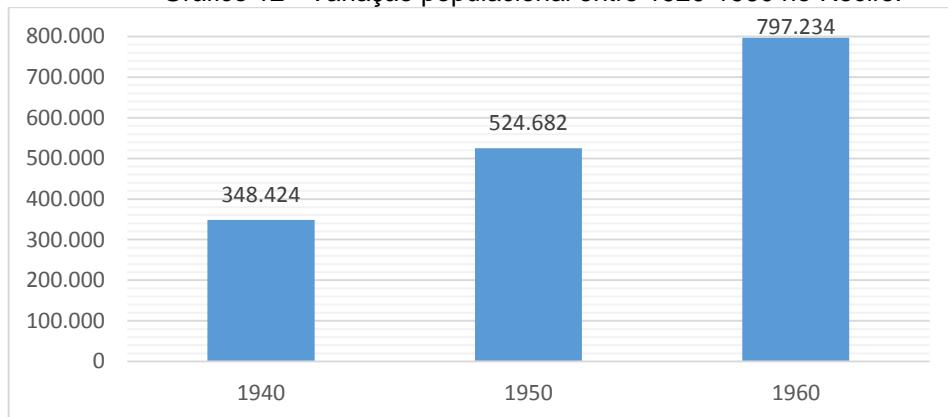
Fonte: IBGE, série histórica.

Entre os séculos XIX e XX, o Centro se tornaria uma importante área de moradia que traz em sua principal tipologia arquitetônica habitacional uma das formas que mais lembram o Recife: o sobrado. Enquanto as casas isoladas nos lotes e os sobrados altos serviam de residência para a população mais abastada, as classes mais pobres residiam em cabanas improvisadas chamadas de mocambos, cenário abordado por Gilberto Freyre (2006). Os mocambos eram construídos nas margens das cidades e ocupados por pessoas que saíam dos campos em busca de novas oportunidades na capital e outras cidades grandes. Sua ocupação foi inicialmente fruto da liberação dos escravos, que não acompanhou uma integração da população negra na sociedade. Assim, os primeiros mocambos surgiram em áreas inundadas, locais de um crescimento urbano desordenado e marcado pelas autoconstruções, como uma forma de substituir as senzalas (Alves, 2009).

### 3.1.2 O Serviço Social Contra o Mocambo

Assim como foi em escala nacional, o período pré-Vargas em Pernambuco representou o momento em que a habitação é vista como um problema. Seu ponto mais crítico foi o elevado déficit. Foi também na Era Vargas que as primeiras medidas de intervenção estatal na moradia começaram a ser pensadas. Desse modo, a reforma que buscava o embelezamento urbano ocorreu por meio da Liga Social Contra o Mocambo (LSCM), iniciada no ano de 1939, e simboliza o início do segundo momento no Estado, marcado politicamente pela Era Vargas. A liga foi instituída no governo de Agamenon Magalhães, interventor de Pernambuco nomeado por Getúlio Vargas durante o Estado Novo (1937-1945). O crescimento populacional neste período pode ser acompanhado no gráfico 12, ainda trabalhado com dados do Recife.

Gráfico 12 - Variação populacional entre 1920-1960 no Recife.



Fonte: Série histórica IBGE

Nessa conjuntura, considerando as reformas de base higienista, um censo especial no ano da criação da Liga Social Contra o Mocambo contabilizou 45.521 mocambos que abrigavam 165.000 habitantes (Melo, 1990). A liga foi instituída com um discurso de limpar as margens da cidade, em sincronia com os demais programas nacionais que visavam deixá-la mais bela, através do que era considerado princípios da salubridade. Apesar dessa retórica, não foi realizado um trabalho social adequado com a população que estava sendo despejada, de modo que, as habitações precárias, muitas vezes construídas pelos próprios moradores, eram removidas e as novas soluções eram insuficientes e dialogavam pouco com os moradores.

Dentro dos princípios da Liga Social Contra o Mocambo estava a construção de novas casas populares, sendo essa uma das primeiras iniciativas locais de construção de moradia através de uma intervenção do Estado. Como afirma Melo (1990), a produção de novas habitações foi realizada pelo Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM), que servia à população com renda salarial entre 2 e 5 salários mínimos, faixa que não engloba o total da população que residia nos mocambos. A produção estadual do serviço social foi de 5.000 casas populares até o ano de 1961, sendo o principal órgão que mais contribuiu quantitativamente para a habitação deste período em Pernambuco.

A seletividade em relação à faixa de renda dos beneficiados e a baixa produção em relação aos moradores do Serviço Social Contra o Mocambo reafirma que a forma como ocorreu a intervenção contra os mocambos privilegiou uma imagem elitista da cidade, pois não foram criadas localizações adequadas para a população relocada. Para Villaça (2001), os principais fatores para a criação de localização são o acesso a redes de infraestrutura em direção a emprego e serviços, critérios que não faziam parte dos objetivos da SSCM, prezando pela beleza das áreas centrais que estavam sendo desocupadas.

Além disso, como descrito por Castro (1957), a maior parte dos moradores dos mocambos estavam em situação de vulnerabilidade. O autor se referencia a muitos deles como “homens caranguejo”, pois sua sobrevivência dependia da coleta dos animais que vivem nas margens das áreas alagadas, evidenciando a relação de dependência dos residentes com o local. Há assim uma alteração nas relações de trabalho dessa população, o que não foi uma preocupação no Serviço Social Contra o Mocambo. O caráter social visto de modo geral na Liga Social Contra o Mocambo era o mesmo que existia nas políticas dos IAPs durante o Estado Novo: um discurso que pregava a melhoria coletiva, principalmente para a população de baixa renda, mas que não representou melhores condições de habitação para a população que majoritariamente compunha o déficit, já que não atingiu essa faixa de renda.

Além da produção do Serviço Social Contra o Mocambo, as iniciativas adotadas nacionalmente durante o Governo Vargas também se destacaram na Região Metropolitana do Recife, como a FCP e a política dos IAPs, com destaque para o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco (IPSEP) (figura 3).

Somados, estes programas construíram 10.109 casas destinadas à população de baixa renda na Região Metropolitana do Recife (gráfico 13), segundo Melo (1990).

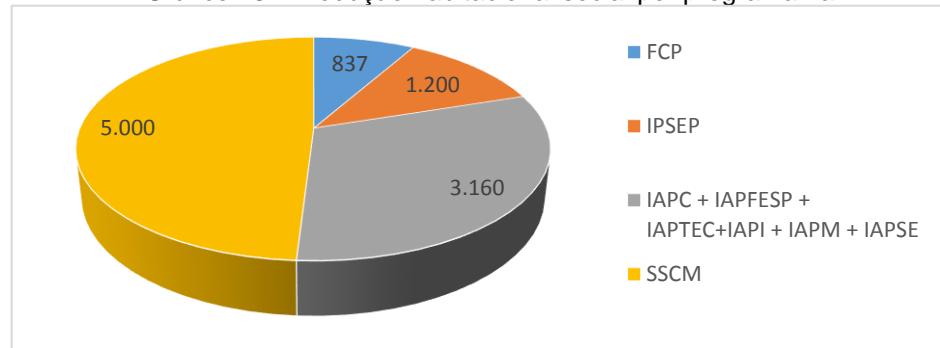
Ainda de acordo com Melo (1990), a maior parte desta produção foi realizada pelo Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM), seguido pela soma de 3.160 casas de vários Institutos de Aposentadorias e Pensões, sendo eles: o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários (IAPC) com 10.072 casas; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP), com 740 casas; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores e Transporte de Carga (IAPTEC), com 572 casas; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), com 430 casas; o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), com 50 casas; Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IAPSE), com 296.

Figura 3 - Vila implantada pelo IPSEP em rua não pavimentada.



Fonte: Francisco (2013).

Gráfico 13 - Produção habitacional social por programa na RMR.



Fonte: Melo (1990).

Em relação às localizações dessas casas e vilas, uma das responsabilidades do Serviço Social Contra o Mocambo foi relocar a população dos mocambos, situados geralmente em áreas de mangues e alagados, como apontado por Cavalcanti (2015) e Baracho (2015), em áreas próximas aos sobrados das classes nobres. Assim, a política contribuiu para a urbanização de novos bairros no Recife buscando apropriar essas áreas para as novas moradias, destacando-se Jordão Baixo (Veradi, 2015) e no bairro de Apipucos (Almeida; Correia, 2009). Assim, a tentativa de embelezar a cidade mostrou-se seletiva e elitista.

Observou-se, então, apenas uma reorganização espacial da moradia precária, e não uma política que promovesse direito à moradia. De acordo com Cavalcanti (2015), a intenção da liga social era erradicar a construção do mocambo, e não a condição de extrema pobreza que o gerava. Sua baixa produção, bem como as condições necessárias para a aquisição das novas UHs, evidenciam que a preocupação com o quesito estético da cidade era maior que com o social. A ação da Liga Social Contra o Mocambo se estendeu até a década de 1950. Concomitantemente, o Recife continuou com processos de reformas e expansões urbanas a fim de buscar novos terrenos edificantes.

### 3.1.3 A atuação do Banco Nacional de Habitação na RMR

A ditadura militar (1964-1985) é o contexto político do terceiro momento da periodização adotada. Nesse período, a produção via Estado, que já estava se mostrando insuficiente com o Serviço Social Contra o Mocambo e as demais políticas nacionais adotadas no momento anterior, tem ainda mais dificuldade de acompanhar esse crescimento. A principal característica desse terceiro momento para a política habitacional urbana é que a habitação popular passa a ser majoritariamente financiada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

No Recife, esse período marca também uma mudança na tipologia habitacional predominante que foi observada tanto na produção via mercado imobiliário, quanto estatal, que atendia uma parcela das classes de média e baixa renda. Até o século XIX, a tipologia predominante para as classes mais ricas, fornecida pelo mercado

imobiliário eram os sobrados, o que foi sendo alterado pelo processo de verticalização<sup>8</sup> a partir do século XX.

Como já visto no capítulo anterior, o BNH foi implantado em 1964 e representou, até o PMCMV, o programa que quantitativamente mais contribuiu para uma tentativa de sanar a crise habitacional. Foi nesse período, em 1973, que foram instituídas as Regiões Metropolitanas e entre elas a RMR, inicialmente composta pelos municípios de Olinda, Paulista, Igarassu, São Lourenço da Mata, Itamaracá, Moreno, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Recife. Nesse recorte, também foi observado um aumento populacional e de domicílios (tabela 2)<sup>9</sup>.

Tabela 2 - Total de domicílios entre 1960-1980 na RMR.

Cidade	1960		1970		1980	
	População	Domicílio	População	Domicílio	População	Domicílio
<b>Recife</b>	797.200	152.835	1.060.700	193.755	1.204.700	246.727
<b>Olinda</b>	110.000	21.204	196.500	34.977	281.800	56.114
<b>Paulista</b>	51.900	10.011	70.300	12.891	165.800	33.749
<b>Igarassu</b>	37.100	8.530	55.100	9.966	73.200	13.892
<b>São Lourenço</b>	51.100	9.724	94.100	17.274	144.100	27.649
<b>Itamaracá</b>	6.300	-	7.100	1.375	8.300	1.600
<b>Moreno</b>	29.700	5.583	31.300	5.630	35.000	6.755
<b>Jaboatão</b>	105.300	20.281	330.900	36.934	330.900	65.781
<b>Cabo</b>	51.900	11.236	76.000	13.292	104.400	20.352
<b>RMR</b>	<b>1.240.500</b>	<b>239.404</b>	<b>1.922.000</b>	<b>326.094</b>	<b>2.348.200</b>	<b>472.619</b>

Fonte: Melo (1990).

Além do significativo aumento no número de novas UHs populares com o BNH, Souza (2007) reconhece nesse recorte temporal o destaque dos movimentos sociais que buscavam acesso do direito à moradia. O objetivo desses movimentos era ampliar as demandas da política habitacional nacional vigente que, como discutido no primeiro capítulo, presava apenas pela construção de novas residências. Como complemento ao BNH, foram criados, também em escala nacional, iniciativas vinculadas ao BNH

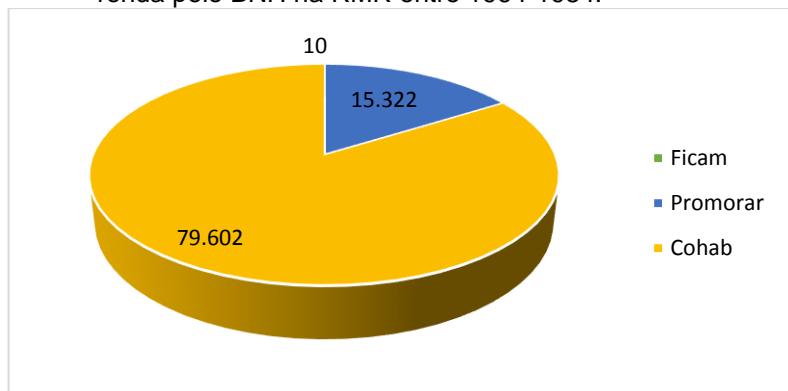
<sup>8</sup> O início do processo de verticalização na moradia pernambucana buscou equilibrar a modernidade, representada pelos edifícios altos, e as especificidades locais do Recife, buscando construir uma arquitetura tropical, como explicado por Holanda (1976). Assim, essas moradias eram pensadas de modo a garantir vento e sombra, para trazer conforto a um local quente e úmido, além usar materiais próprios para o local. Essa característica foi se perdendo com o avanço da especulação imobiliária, na década de 1990, que tendeu a padronizar as moradias para as classes média e alta em edifícios verticais revestidos em pastilhas cerâmicas.

<sup>9</sup> A partir deste momento, já surgem dados demográficos da RMR, escala em que o trabalho seguirá. Em momentos anteriores foram usados dados demográficos do Recife, por ser uma época muito anterior à institucionalização da RMR, o que dificultava a coleta de dados.

visando ampliar a população atendida. Desses, as que tiveram maior atuação em Pernambuco foram o Ficam, o Profilurb e o Promorar<sup>10</sup>. Na RMR, a execução do deles foi responsabilidade das Companhias de Habitação de Pernambuco (Cohab-PE).

De acordo com Melo (1990), a produção habitacional popular pelo BNH entre 1964 e 1984 na RMR foi realizada por três iniciativas: Programa de Erradicação de Sub-habitação (promorar; Companhias de Habitação (Cohab); Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (Ficam). Esses três somaram um total de 94.934 financiamentos habitacionais (gráfico 14), sendo a iniciativa mais bem sucedida das três a Cohab, com aproximadamente 84% dos financiamentos.

Gráfico 14 - quantitativo do número de financiamentos concedidos para a classe de baixa renda pelo BNH na RMR entre 1964-1984.



Fonte: Souza (2007).

As localizações das novas UHs criadas pelo BNH (figura 4) entre as décadas de 1960 e 1980 também devem ser discutidas, a fim de observar a tendência já vista em escala nacional do seu afastamento dos centros das cidades. Galvão (2004) observou que sua localização está ligada à faixa de renda dos seus usuários. Assim o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), financiamento público destinado às classes média e alta, concentrou sua produção no Recife, dividida entre os bairros tradicionais e os centrais, enquanto o programa Cooperativas, que atendia uma classe de renda inferior, se concentrava em bairros populares mais distantes dos centros, como no conjunto Ignez Andreazza, observado na figura 5.

<sup>10</sup> O público-alvo de cada um deles, bem como sua contribuição no quadro geral da moradia popular no Brasil, foram vistos no capítulo anterior, sendo aqui mais importante analisar a influência destes no recorte espacial trabalhado.

Figura 4 - painel quatro empreendimentos BNH em Pernambuco



Condomínio Ignez Andreazza

Condomínio Muribeca I



Condomínio Rio Doce



Condomínio Santa Luzia

**Fonte: Amorim e Loureiro (2001).**

Figura 5 - vista de conjuntos do BNH e do cooperativas habitacionais no bairro de Areias, no Recife entre as décadas de 1960 e 1970.



**Fonte: Santos, 2002.**

Apesar de estar presente no Recife, o Cooperativas habitacionais também produziu novas unidades habitacionais nas cidades de Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista. A produção do Cooperativas (figura 6) foi executada pela Cohab e atendia à população com renda de três a cinco salários mínimos. Quantitativamente, Melo (1990) mostra que a cidade em que mais foram construídos habitacionais pelas Cohab foi Paulista, que concentrou 40,15% do quantitativo de moradias (tabela 3), seguidos de Olinda e Jaboatão dos Guararapes. Sobre essa questão, a autora explica que “(...) a preferência local do programa Cohab, na RMR, é pelos municípios limítrofes do Recife, sobretudo nas periferias urbanas dos núcleos, muitas vezes fora das áreas de expansão urbana.” (Melo, 1990, p. 254). Na capital as localizações também eram mais afastadas de concentrações urbanas.

Figura 6 - painel com empreendimentos da Cohab em Pernambuco.



Fonte: Amorim e Loureiro (2001); Nascimento (2017).

Tabela 3 - unidades habitacionais produzidas pelo cooperativas e Cohab.

Município	Financiamento para novas unidades habitacionais			
	Cooperativas		Cohabs	
	Total	%	Total	%
<b>Cabo</b>	-	0	3.672	4,61
<b>Igarassu</b>	-	0	207	0,26
<b>Jaboatão</b>	2.528	17,33	14.519	18,24
<b>Olinda</b>	827	5,67	16.630	20,89
<b>Paulista</b>	2.900	19,88	31.959	40,15
<b>Recife</b>	8.334	57,13	9.665	12,14
<b>São Lourenço</b>	-	0	2.950	3,71
<b>RMR</b>	<b>14.589</b>	<b>100</b>	<b>79.602</b>	<b>100</b>

Fonte: Souza (2007).

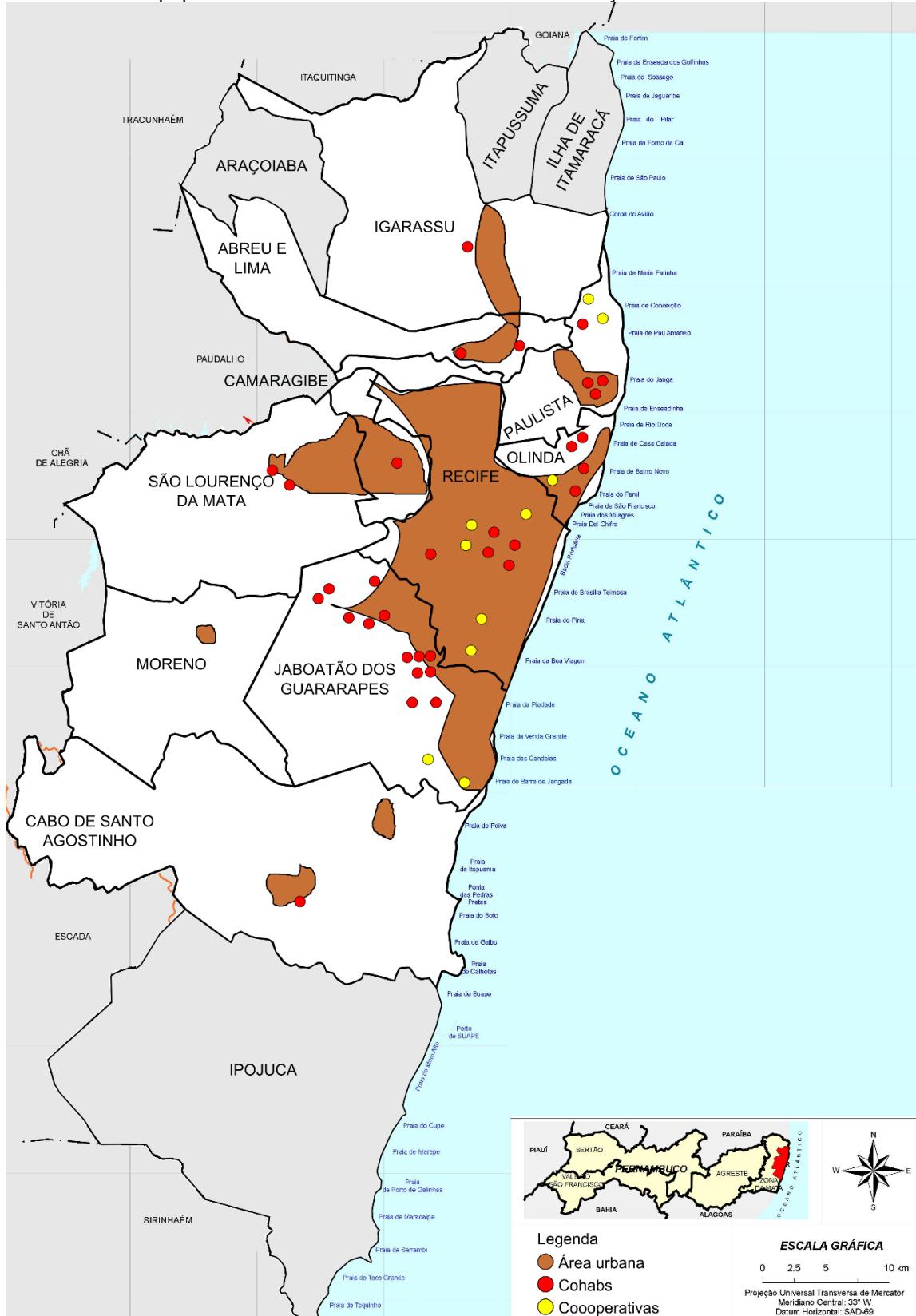
A produção habitacional do BNH para a população de menor renda foi numerosa no Recife e sua região metropolitana, mas observou-se que as novas unidades habitacionais para essa população eram mais afastadas dos centros urbanos. Nos habitacionais produzidos pelo cooperativas e pela cohabs, foram notados também unidades fora da malha urbana (figura 7), o que dificulta o acesso à circulação pela cidade e a equipamentos públicos. Ainda assim, a produção habitacional popular para a Região Metropolitana do Recife neste período representou, aproximadamente 43,53% do déficit habitacional (tabela 4) da década de 1960 estimado pelo Diagnóstico Habitacional da Região Metropolitana do Recife realizado pelo Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE), como aponta Melo (1990).

Tabela 4 - déficit habitacional atendido pela produção para baixa renda do BNH na RMR.

População RMR 1960 (hab.)	Programa	Novos domicílios (unidades)	Déficit (domicílios)	Déficit – produção	% Déficit atendido
1.240.500	Cohab	79.602	168.100	73.166	43,53
	Promorar	15.322			
	Ficam	10			

Fonte: Melo, 1990.

Figura 7 - mapa da Região Metropolitana do Recife destacando a produção habitacional popular do BNH entre 1964-1984 e sua localização nas cidades.

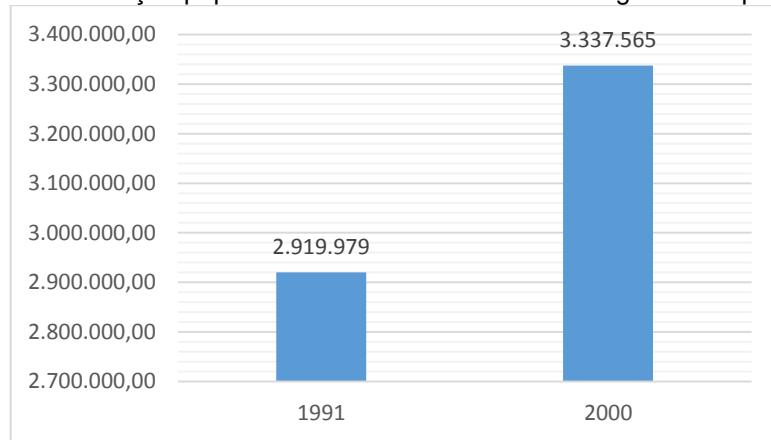


Fonte: adaptado de Melo (1990) de mapa de 1985 com mapa do Atlas de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana do Recife

### 3.1.4 Alternativas com a redemocratização

Após a extinção do BNH em 1986, houve uma descentralização da política habitacional culminando na sua municipalização. Nesse contexto, Souza (2007) pontua que em Pernambuco, o órgão responsável por promover a continuidade da política habitacional em escala local foi a Secretaria Estadual de Habitação (SEH). A nova secretaria foi criada no governo Miguel Arraes (1986-1990), com sua produção executada pela Cohab-PE. Esse período também foi marcado pelo fortalecimento de movimentos sociais urbanos, que já vinham tomando força desde as lutas pela redemocratização. Em relação à sua demografia neste novo momento da política habitacional, considerando os dados referentes aos anos de 1990 a 2000, a RMR continuou em crescimento populacional durante o período (gráfico 15).

Gráfico 15 - Variação populacional entre 1980-2010 na Região Metropolitana do Recife.



**Fonte:** Fusco, 2012.

Para permitir a continuidade do incentivo à moradia popular após o BNH e sem recursos provenientes do Governo Federal, a Cohab tinha como estratégia a oferta de novas áreas para construção a partir da desapropriação e cessão de terras públicas. A SEH também estimulou o financiamento de materiais de construção, através do Banco de Materiais de Construção (BMC). O BMC se caracteriza por incentivar as formas alternativas de produção habitacional, com destaque para as autoconstruções, algo comum durante o período de descentralização da política pública brasileira, como discutido no primeiro capítulo.

Além do incentivo a formas alternativas de moradia para compensar a falta de políticas habitacionais, o fim da década de 1980 e a década de 1990 tem como

principal contribuição para a questão da moradia as intervenções em áreas urbanas consolidadas. Essas ações buscavam priorizar a habitação social tanto em uma esfera jurídica na qualidade da habitabilidade de áreas populares consolidadas. A maior consequência desse período é a demarcação das 27 Zonas Especiais de Interesses Sociais (ZEIS), realizada pelo PREZEIS.

De acordo com o Plano Diretor, as ZEIS se configuram como áreas já ocupadas pela população de baixa renda de urbanização prioritária para fins de interesse social (ZEIS I), ou áreas desocupadas que devem priorizar interesses sociais em caso de expansão urbana (ZEIS II). Sua delimitação estava em sincronia com uma nova visão sobre a habitação social que ganhou força a partir da década de 1970, em que se pensava também em urbanização de favelas e áreas pobres (Miranda e Moraes, 2007). Nesse contexto, as ZEIS entraram na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em 1983. Mais tarde surgiu uma legislação para regulamentar essas áreas, o PREZEIS.

A descentralização das políticas públicas se estende para a década de 1990, período marcado por uma crise do SFH que atinge os recursos para as políticas habitacionais locais, alinhado à postura neoliberal adotada pelo Governo Federal. As principais medidas adotadas pelo Governo Federal para promoção de moradias implantadas nessa década são as cartas de crédito da CEF e do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). As cartas de crédito atendiam a pessoas que não compunham o déficit, tendo um interesse mercadológico. E não beneficiavam pessoas que não tinham acesso aos sistemas de financiamento. O PAR continuou em atividade até 2005 (Mariana Fialho).

A crise no setor foi agravada com a extinção da Cohab/ PE em 1998, o que para Souza (2007) denuncia a falta de rumo da questão da moradia, tanto na esfera local quanto na esfera nacional. Ainda nesse ano, o Programa Habitar-Brasil foi incorporado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa era uma iniciativa do governo federal para os municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes. Seus principais objetivos eram a “urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados” (Azevedo, 2007, p. 26). De acordo com Souza (2007), quando passa a ser responsabilidade do BID, a prioridade do Habitar-Brasil se torna o investimento em urbanização de assentamentos subnormais, classificação do IBGE para áreas de

favelas e habitações irregulares. Essa nova gestão internacional Habitar-Brasil BID exemplifica a forma como se estava investindo em habitação popular na década de 1990: através da urbanização de favelas e assentamentos populares e buscando financiamentos externos diante das dificuldades do Governo Federal.

A década de 2000 marca, depois de vinte anos de descentralização de políticas públicas, um retorno de programas de cunho habitacional propondo a construção de novas unidades habitacionais. Como já visto no primeiro capítulo, a primeira medida adotada durante o Lulismo que simboliza esse retorno foi a implantação do Plano de Habitação, que deixou como principal resultado o Minha Casa Minha Vida. Seus resultados empíricos na RMR serão objeto de estudo do próximo capítulo, buscando entender como ocorreu sua produção e se ela representa uma evolução para a moradia popular no recorte temporal adotado.

## 4 PRODUÇÃO PMCMV NA RMR X DÉFICIT HABITACIONAL MUNICIPAIS

Este capítulo continua a discussão sobre produção de habitação social na RMR, dessa vez abordando o período lulista, que tem como principal órgão responsável por essa produção o PMCMV. Ao decorrer do capítulo, serão vistos quantos condomínios foram entregues e onde eles estão localizados nos municípios. Essa produção será comparada com os dados de déficit habitacional, contabilizados pela FJP a partir do resultado do censo demográfico do IBGE, cumprindo um dos objetivos específicos traçados para o estudo. Desse modo, é possível observar a influência da produção do PMCMV nos dados e como a RMR está buscando resolver a questão habitacional. Ao fim deste capítulo, será possível responder à pergunta de pesquisa proposta: qual a relevância da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) para a diminuição do déficit habitacional, onde estão localizadas essas novas moradias e como ocorre sua inserção urbana?

### 4.1 PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL NA RMR NO PERÍODO LULISTA

O PMCMV buscou trazer de volta uma política pública para produção de moradia de cunho habitacional, que não teve um grande impulso desde a redemocratização. Como visto no capítulo 1, até março de 2018, a faixa do PMCMV foi responsável pela construção de 1.430.306 unidades habitacionais no Brasil, o que o torna o programa mais relevante para a moradia popular desde o BNH. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2013), os dados divulgados pelo censo demográfico de 2010 apontam para um déficit habitacional de 6.940.691 domicílios no Brasil. Ainda de acordo com a fundação, o maior componente desses dados correspondem à população atendida pela faixa 1 do PMCMV (renda até R\$ 1.395,00), que representam 70,2% do total. O restante da composição mostra: 14,5% para a população de 3 a 5 salários mínimos; 13,1% para a população de 5 a 10 salários mínimos e 5,8% para a população de renda superior a 10 salários mínimos.

Em resposta a esses números, o PMCMV tinha como meta proposta no seu projeto, também para 2009, a construção de 400.000 UH para a faixa 1, diminuindo 6% do déficit, outras 400.000 para a faixa 2, diminuindo 83% do déficit e 200.000 unidades Habitacionais para a faixa 3, número suficiente para extrapolar o déficit de habitação, que era de 172.000 domicílios, considerando que para essa faixa de renda

os imóveis já são ofertados pelo mercado e adquiridos com vantagens pelos futuros moradores.

Em relação ao déficit habitacional municipal, sua divulgação é realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), que o calcula usando como base o censo demográfico do IBGE. Assim, a periodicidade da divulgação desses dados é igual a do IBGE, a cada dez anos, mas resultados parciais são divulgados antes a partir da metodologia observada no quadro 3. Em relação à metodologia adotada para o cálculo, a fundação considera os seguintes critérios: (i) domicílios improvisados; (ii) domicílios rústicos, caracterizados por habitações precárias; se o residente mora em um cômodo, ou seja, se ele é parte de outro domicílio e seus moradores vivem em situação de coabitação; (iii) a compatibilidade entre a renda familiar e a sua condição de moradia.

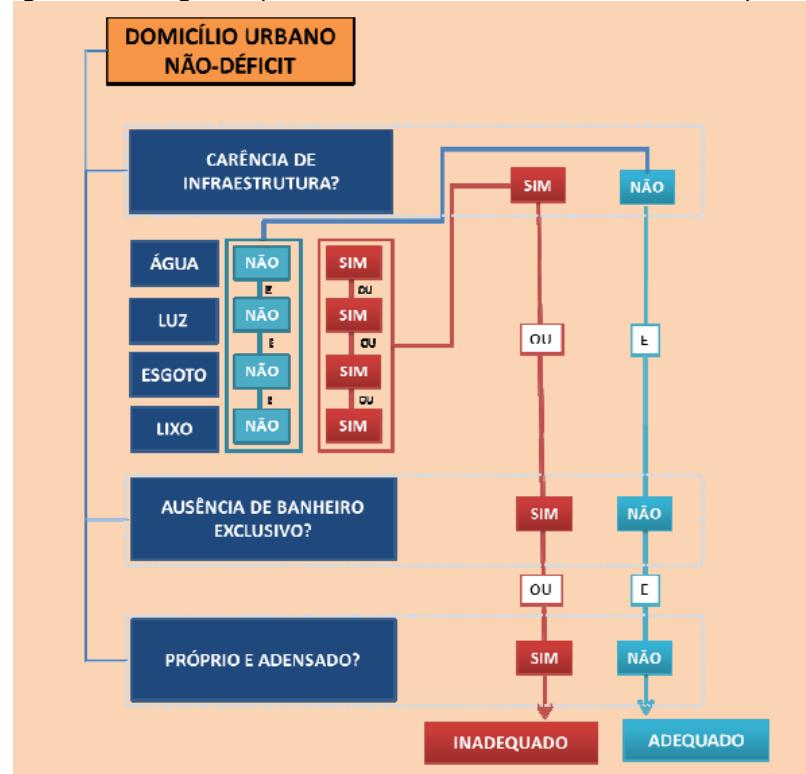
Quadro 3 - metodologia adotada para cálculo do déficit habitacional 2015.

Componentes e Subcomponentes do Déficit Habitacional		Unidades Espaciais	Localização	Atributos			
Habitação Precária	Domicílios Rústicos	Brasil, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas Selecionadas	Urbano e Rural	Faixas de Rendimento em Salários Mínimos			
	Domicílios Improvisados						
Coabitação Familiar	Famílias Conviventes						
	Cômodo						
Ônus Excessivo com Aluguel							
Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados							

Fonte: FJP, 2018.

Além do déficit habitacional, a fundação também realiza um levantamento dos domicílios urbanos inadequados, que não compõem o déficit e, portanto, não foi considerado nesta dissertação. Apesar de não entrarem no déficit, é relevante compreender os critérios para essa categoria devido à sua importância para a compreensão da demanda habitacional local. A inadequação domiciliar é como a fundação entende as situações de habitação que não estão dentro dos critérios do déficit, mas são precárias em outros pontos, como acesso a água, saneamento básico e energia elétrica (figura 8).

Figura 8 - fluxograma para encontrar domicílios urbanos inadequados.



Fonte: Fundação João Pinheiros, 2013

O último documento lançado pela fundação divulga dados de déficit habitacional e inadequação de domicílios referentes ao ano de 2015. Nesse estudo, o déficit habitacional nacional foi de 6.940.691 de domicílios. O déficit habitacional municipal, calculado a partir dos dados censitários do IBGE de 2010, foi publicado pela FJP em 2013 e, por representar de forma mais precisa o quantitativo do déficit, será o resultado considerado para as análises deste trabalho. Nesse estudo, foi mostrada a seguinte caracterização da RMR: 36.254 domicílios precários e déficit habitacional de 146.457 domicílios. Esse resultado é dividido adotando as faixas de renda familiar utilizadas pelo PMCMV: 76% corresponde à população de zero a três salários mínimos, atendidos na faixa 1; 12,4% corresponde à população de mais de três a cinco salários mínimos, atendidos na faixa 2; e 8% corresponde à população de mais de cinco a dez salários mínimos, atendidos na faixa 3 do programa (FJP, 2013).

Por mostrarem números mais expressivos tanto no que se refere ao déficit habitacional quanto em relação à produção do PMCMV, serão analisados, no decorrer da pesquisa, os resultados para a população de zero a três salários mínimos, que compõem a faixa 1 do programa. Primeiramente, deve-se compreender que a FJP

divulga o déficit habitacional municipal a partir dos dados de população e domicílios permanentes encontrados nos censos demográficos realizados pelo IBGE.

Para comparação entre as cidades, usa-se o déficit relativo, índice calculado a partir da divisão do déficit total pela quantidade de domicílios permanentes, já que usar apenas o valor do déficit total pode ser enganoso para as comparações. Isso ocorre porque o déficit total não considera as diferenças de população e domicílios permanentes dos municípios, de modo que não é justo um paralelo entre eles. Assim, para realizar comparação da escassez habitacional entre as cidades, esta deve ser feita a partir dos dados de déficit relativo. Na RMR (tabela 5), o maior déficit relativo é registrado na cidade de Igarassu.

Tabela 5 - déficit habitacional e dados complementares da RMR.

Cidade	População Total (2010)	Domicílios Permanentes (2010)	Déficit Habitacional Total (2010)	Déficit Habitacional Relativo (2010)	Déficit Habitacional Urbano para domicílios com rendimento 0-3 salários mínimos	% Déficit Habitacional 0-3 salários mínimos
<b>Abreu e Lima</b>	94.429	24.584	3.145	7,82	1.971	62,67
<b>Araçoiaba</b>	18.156	4.385	847	5,18	566	66,82
<b>Cabo de Santo Agostinho</b>	185.025	29.827	7.357	4,05	4.484	60,95
<b>Camaragibe</b>	144.466	38.714	4.967	7,79	3.042	61,24
<b>Goiânia</b>	75.644	17.417	3.221	5,41	1.648	51,16
<b>Igarassu</b>	102.021	27.486	3.263	8,42	1.968	60,31
<b>Ilha de Itamaracá</b>	21.884	4.405	835	5,28	590	70,66
<b>Ipojuca</b>	80.637	12.080	3.858	3,13	2.185	56,64
<b>Itapissuma</b>	23.769	4.809	961	5	598	62,23
<b>Jaboatão dos Guararapes</b>	644.620	130.185	23.328	5,58	15.493	66,41
<b>Moreno</b>	56.696	12.103	1.740	6,96	1.072	61,61
<b>Olinda</b>	377.779	90.276	15.611	5,78	9.676	61,98
<b>Paulista</b>	300.466	76.358	11.215	6,81	7.297	65,06
<b>Recife</b>	1.537.704	362.023	62.687	5,78	41.463	66,14
<b>São Lourenço da Mata</b>	102.895	26.729	3.422	7,81	2.174	63,53
<b>Total</b>	<b>3.766.191</b>	<b>861.381</b>	<b>146.457</b>	-	<b>94.227</b>	<b>64,34</b>

Fonte: FJP, dados enviados em setembro de 2018.

A produção habitacional do PMCMV para a faixa 1 também foi examinada por municípios integrantes da RMR (tabela 6). Dentre essas cidades, as que têm uma

maior quantidade de empreendimentos já construídos e entregues foram Abreu e Lima, Igarassu e Paulista, com cinco, seis e nove empreendimentos respectivamente. Araçoiaba, Camaragibe, Goiana e Itapissuma não tiveram obras do PMCMV para a faixa 1. No total, foram concebidas 16.687 UHs e aproximadamente 42,42% delas (7.079 UHs) já foram entregues.

Tabela 6 - quantidade unidades habitacionais do PMCMV faixa 1 por municípios na RMR até março de 2018.

Município	População	Déficit habitacional	UHs entregues	UHs previstas
<b>Abreu e Lima</b>	94.429	3.145	2.304	0
<b>Cabo de Santo Agostinho</b>	185.025	7.357	0	2.620
<b>Igarassu</b>	102.021	3.263	1.217	237
<b>Ilha de Itamaracá</b>	21.884	835	500	53
<b>Ipojuca</b>	80.637	3.858	0	576
<b>Jaboatão dos Guararapes</b>	644.620	23.328	128	2.276
<b>Moreno</b>	56.696	1.740	500	0
<b>Olinda</b>	377.779	15.611	832	1.176
<b>Paulista</b>	300.466	11.215	1.406	978
<b>Recife</b>	1.537.704	62.687	192	816
<b>São Lourenço da Mata</b>	102.895	3.422	0	876
<b>Total</b>	<b>3.504.156</b>	<b>136.461</b>	<b>7.079</b>	<b>9.608</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2018

A partir desses números, percebe-se primeiramente que as cidades de maior produção habitacional não são as cidades com maior déficit habitacional relativo. A cidade com maior número de unidades habitacionais foi Jaboatão dos Guararapes, com déficit relativo mais baixo do que Camaragibe, que não teve produção voltada para a faixa 1 do programa. Apesar disso, os três municípios com maior déficit relativo, respectivamente Igarassu, Abreu e Lima e São Lourenço da Mata foram atendidos pelo programa.

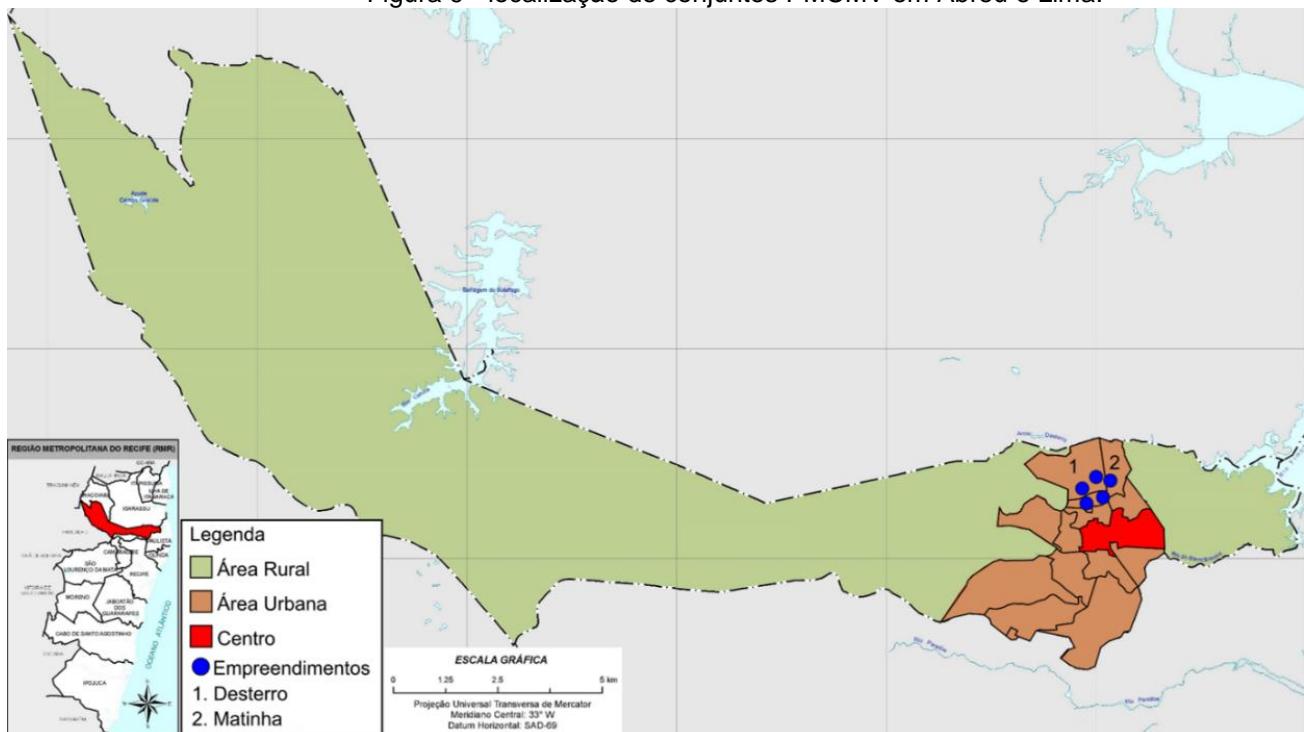
A produção para a faixa 1 foi numerosa, contabilizando em toda a RMR 7.079 unidades habitacionais já entregues e outras 9.608 em fase de construção ou já contratadas. Além da construção, deve-se avaliar também as localizações desses novos empreendimentos. Para isso, os condomínios foram mapeados através do software *google earth pro* e analisados a partir do seu entorno e da sua inserção

urbana, processo semelhante ao realizado pela pesquisadora Rodrigues (2018) ao estudar a produção de habitação social na Região Metropolitana de Natal/ RN. Assim, é possível perceber como cada cidade contemplada com esses novos empreendimentos promoveu essas localizações e garantiu os acessos aos residentes, nos condomínios localizados em área urbana.

### *Abreu e Lima*

Abreu e Lima, é um dos municípios da RMR com maior quantidade de condomínios para a faixa 1 entregues, cinco empreendimentos que somam 2.304 unidades habitacionais. Como mostra a tabela 10, os novos condomínios populares se localizam em dois bairros próximos ao centro da cidade (figura 9). A área é predominantemente habitacional e próxima a equipamentos urbanos de suporte nos seus arredores, como escolas e comércios de bairro (figura 10), o que pode ser constatado em visita ao local (figura 11). O número de novas unidades é superior ao déficit habitacional para a mesma faixa e aproximadamente 73% do déficit total.

Figura 9 - localização de conjuntos PMCMV em Abreu e Lima.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

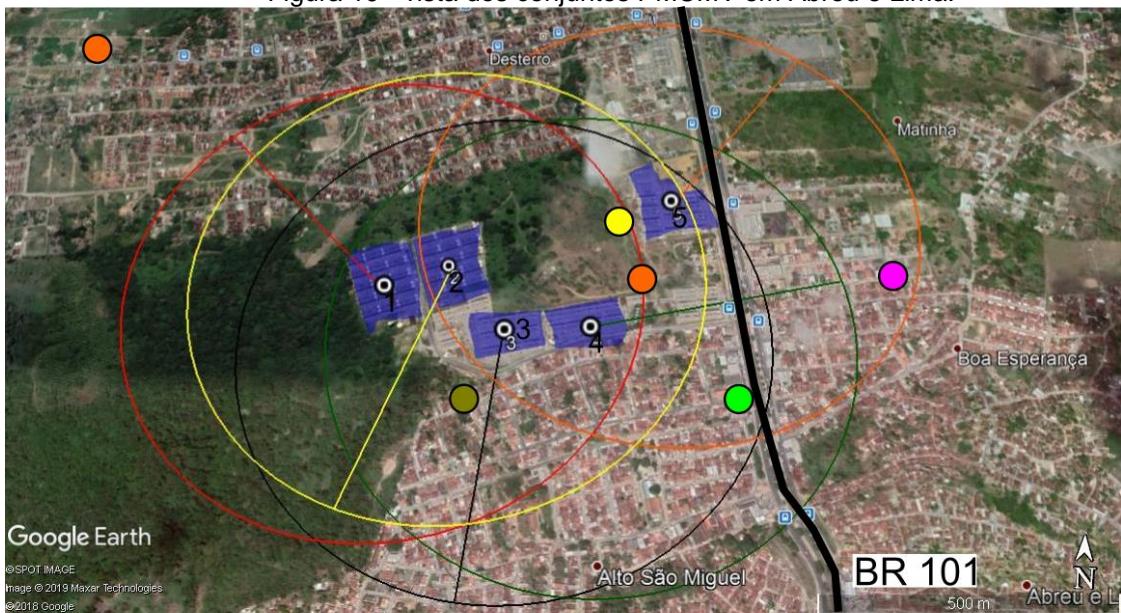
Desse modo, a produção foi suficiente para sanar o valor do déficit habitacional para a população de zero a três salários mínimos contabilizados pela FJP com base no censo demográfico de 2010 (tabela 7). Além de ter se destacado por uma produção superior ao déficit, o município também teve, até 2018, todos os projetos contratados já entregues. Os cinco novos condomínios estão próximos e com uma significante diversidade de equipamentos urbanos no seu entorno. O local também fica próximo de acesso à ônibus, de modo que mesmo em uma cidade mais afastada da capital, sua inserção urbana é adequada para os moradores.

Tabela 7 - detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Abreu e Lima até março de 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades Habitacionais		Déficit municipal para faixa 1	
			Individual	Total		
				Entregues	não entregues	
Residencial Antônio Alexandre de Lima	Timbó	Setembro de 2014	480			
Conjunto Residencial Dom Hélder Câmara – Tupy I	Timbó	Junho de 2012	384			
Conjunto Residencial José Pessoa da Silva Fase III	Timbó	Outubro de 2014	480	2.304	0	1.971
Conjunto Residencial Josefa do Carmo Muliterno Fase I	Matinha	Outubro de 2014	480			
Conjunto Residencial Leonilo Pessoa da Silva Fase II	Matinha	Outubro de 2014	480			

Fonte: Caixa Econômica Federal (2018); FJP.

Figura 10 - vista dos conjuntos PMCMV em Abreu e Lima.



■ Empreendimentos entregues

⌚ Raio de 500m do empreendimento

1. Residencial Antônio Alexandre de Lima
2. Conjunto Residencial José Pessoa da Silva Fase III
3. Conjunto Residencial Leonilo Pessoa da Silva Fase II
4. Conjunto Residencial Josefa do Carmo Muliterno Fase I
5. Conjunto Residencial D. Hélder Câmara - Tupy I

● Restaurante

● Praça

● Escola

● Padaria

● Farmácia

**Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo google earth pro capturada no dia 15 de junho de 2019.**

Figura 11 - painel de conjuntos habitacionais e entorno em Abreu e Lima.

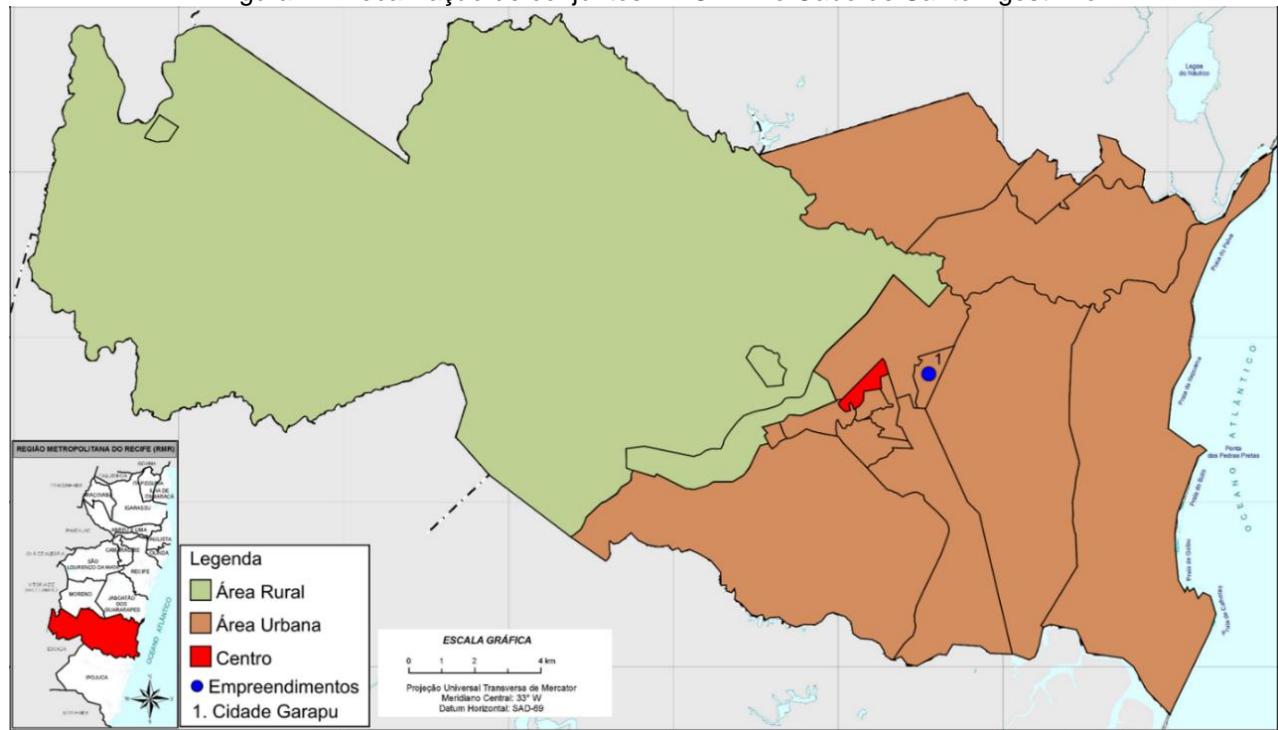


**Fonte: Bruna Almeida.**

### *Cabo de Santo Agostinho*

A cidade do Cabo de Santo Agostinho não tem nenhuma unidade habitacional entregue. O conjunto habitacional Governador Eduardo Campos, em etapa de obras na cidade, possui seis etapas (tabela 8). Apesar de ser afastado do centro, é próximo da Cohab, de modo que há equipamentos públicos de suporte à moradia no seu entorno, porém a uma distância maior que 500m, o que caracteriza uma dificuldade de ir a pé (figura 12). As novas unidades habitacionais do conjunto representam aproximadamente 58% do déficit habitacional da população atendida pela faixa 1 do PMCMV e 35% do total do município. Mesmo com esse valor, cabe ressaltar que, como as unidades produzidas ainda não foram entregues até a conclusão do trabalho, o déficit habitacional na cidade se mantém o mesmo de antes da implantação do PMCMV (figura 13).

Figura 12 - localização de conjuntos PMCMV no Cabo de Santo Agostinho.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

Tabela 8 - detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 no Cabo de Santo Agostinho até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades Habitacionais		Déficit municipal para faixa 1	
			Individual	Total		
				Entregues	não entregues	
Habitacional Governador Eduardo Campos Etapa I	Vila Claudete	obra	394	0	2.620	4.484
Habitacional Governador Eduardo Campos Etapa II	Vila Claudete	obra	470			
Habitacional Governador Eduardo Campos Etapa III	Vila Claudete	obra	349			
Habitacional Governador Eduardo Campos Etapa IV	Vila Claudete	obra	500			
Habitacional Governador Eduardo Campos Etapa V	Vila Claudete	obra	470			
Habitacional Governador Eduardo Campos Etapa VI	Vila Claudete	obra	437			

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Figura 13 - vista dos conjuntos PMCMV no Cabo de Santo Agostinho.



■ Empreendimentos não entregues

1. Habitacional Governador Eduardo Campos

○ Raio de 500m do empreendimento

● Escola

● Praça

● Igreja

● Restaurante

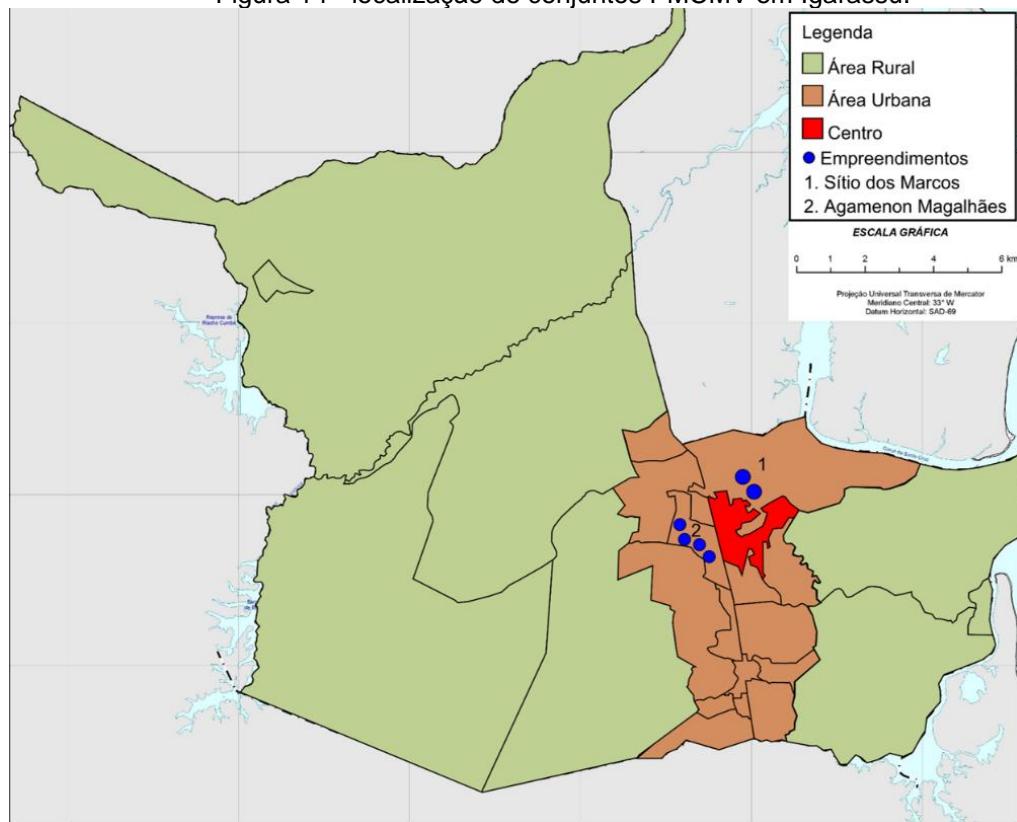
**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

### Igarassu

Dos seis condomínios previstos para Igarassu, cidade que se destacou dentro da RMR pela sua numerosa produção para a faixa 1 do PMCMV, apenas um ainda não foi entregue (tabela 9). Assim, foram somadas 1.217 unidades habitacionais já entregues e outras 237 ainda estão em etapa de contratação ou construção. O valor cobre quase 74% do déficit habitacional municipal para a população atendida pela faixa 1 do PMCMV. As moradias populares se concentram em dois bairros, Sítio dos Marcos e Agamenon Magalhães, ambos próximos ao centro (figura 14).

Destes, o Conjunto Residencial Tropical se destaca por conter mais comércios e serviços em seu entorno em comparação aos demais condomínios do município (figuras 15 a 18). O condomínio Reserva da Pitanga II, ainda não entregue, se destaca por, mesmo estando dentro da malha urbana, não ter equipamentos urbanos em seu entorno num raio de 500 m, sendo o condomínio mais isolado do município. Nos demais casos, foi observado pouca variedade de serviços, mas com uma inserção urbana melhor do que o Reserva da Pitanga II.

Figura 14 - localização de conjuntos PMCMV em Igarassu.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

Tabela 9 - detalhes conj. PMCMV faixa 1 em Igarassu até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades Habitacionais		Déficit municipal faixa 1
			Individual	Total	
				Entregues	
Conjunto Residencial Caminho das Águas	Sítio dos Marcos	Setembro de 2013	206	1.217	1.968
Conjunto Residencial Jardim Paraíso	Sítio dos Marcos	outubro de 2012	95		
Conjunto Residencial Tropical	Ag. Magalhães	Novembro de 2011	302		
Residencial Reserva da Pitanga	Ag. Magalhães	Janeiro de 2015	463		
Residencial Reserva da Pitanga II	Ag. Magalhães	contratado	237		
Residencial Igarassu	Sítio Marcos	Março de 2012	151		

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Figura 15 - vista dos conjuntos caminho das águas e Igarassu.



■ Empreendimentos entregues

1. Conjunto Residencial Caminho das Águas

2. Residencial Igarassu

○ Raio de 500m do empreendimento

● Campo de futebol

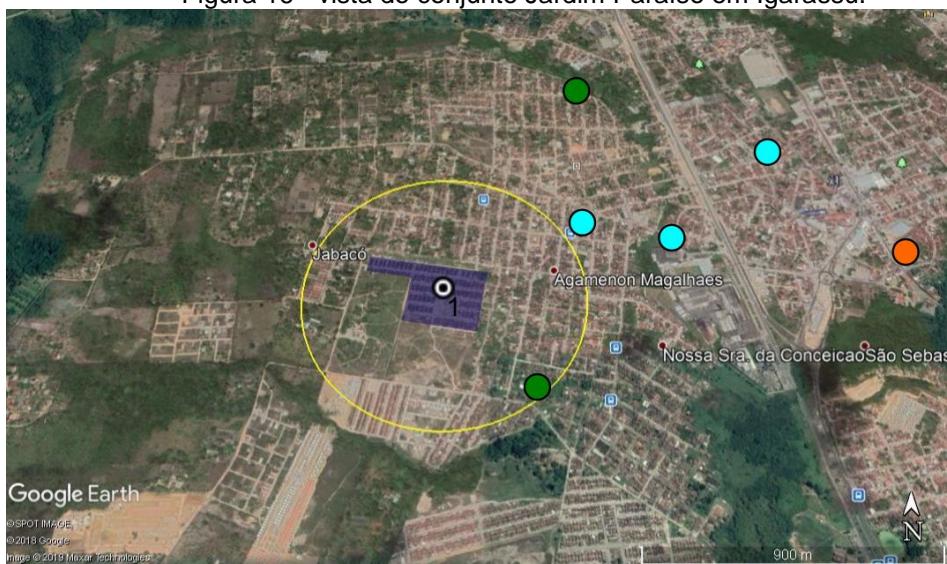
● Hospedagem

● Igreja

● Escola

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

Figura 16 - vista do conjunto Jardim Paraíso em Igarassu.



■ Empreendimentos entregues

1. Conjunto Residencial Jardim Paraíso

○ Raio de 500m do empreendimento

● Igreja

● Campo de futebol

● Escola

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

Figura 17 - vista do conjunto Reserva da Pitanga em Igarassu.



- Empreendimentos não entregues
- 1. Residencial Reserva da Pitanga
- Raio de 500m do empreendimento

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

Figura 18 - vista do conjunto tropical em Igarassu.



- Empreendimentos entregues
- 1. Conjunto Residencial Tropical
- Raio de 500m do empreendimento
- Escola
- Hospedagem
- Faculdade
- Igreja
- Padaria

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

### *Ilha de Itamaracá*

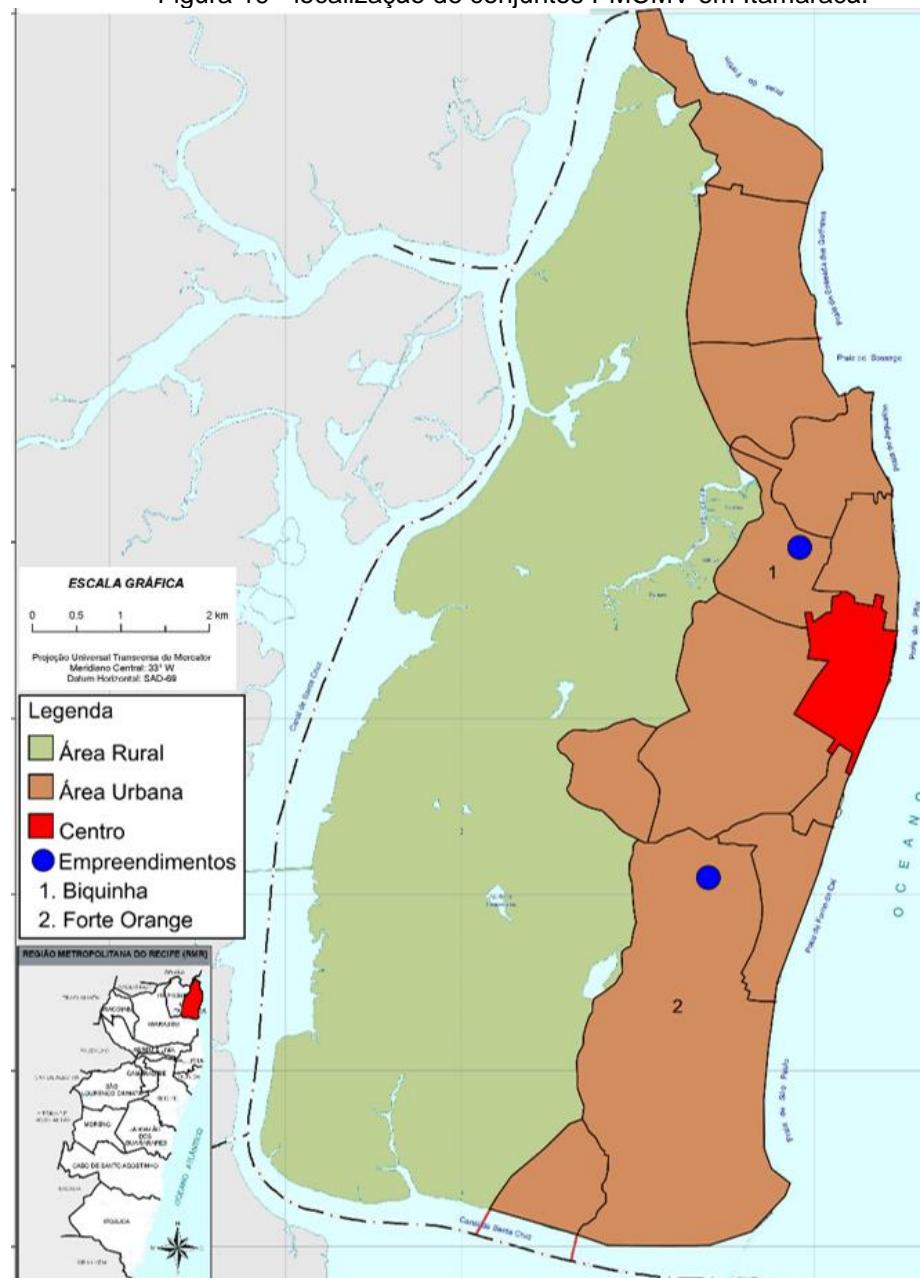
A Ilha de Itamaracá teve dois conjuntos habitacionais para a faixa 1 do PMCMV previstos, de acordo com o levantamento disponibilizado pela Caixa Econômica. Apenas um deles, o Conjunto Habitacional Ciranda da Ilha, com 500 UHs, foi entregue (tabela 10). O Ciranda da Ilha está localizado próximo ao centro, no bairro de Biquinha (figura 19), o que não acontece com o Conjunto Residencial Vitória do Forte, na região do Forte Orange, área do conhecido monumento histórico da ilha e afastado do centro. Este último possui 53 UHs e está em fase de obra. Por ser mais central e próximo a uma região já consolidada de moradia o Ciranda da ilha (figura 20) está mais bem localizado do que o Vitória do Forte (figura 21), apesar de pouca variedade de serviços. Em Itamaracá, as 553 UHs totais projetadas pelo PMCMV representam quase 94% do déficit habitacional para a população de 0 a 3 salários mínimos e aproximadamente 66% do déficit total da cidade.

Tabela 10 - detalhes conj. PMCMV faixa 1 em Itamaracá até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades Habitacionais			Déficit municipal faixa 1	
			Individual	Total			
				Entregues	não entregues		
Ciranda da Ilha	Biquinha	Janeiro de 2018	500				
Conjunto Residencial Vitória do Forte	Forte Orange	obra	53	500	53	590	

**Fonte: Caixa Econômica Federal.**

Figura 19 - localização de conjuntos PMCMV em Itamaracá.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

Figura 20 - vista do conjunto ciranda da Ilha em Itamaracá.



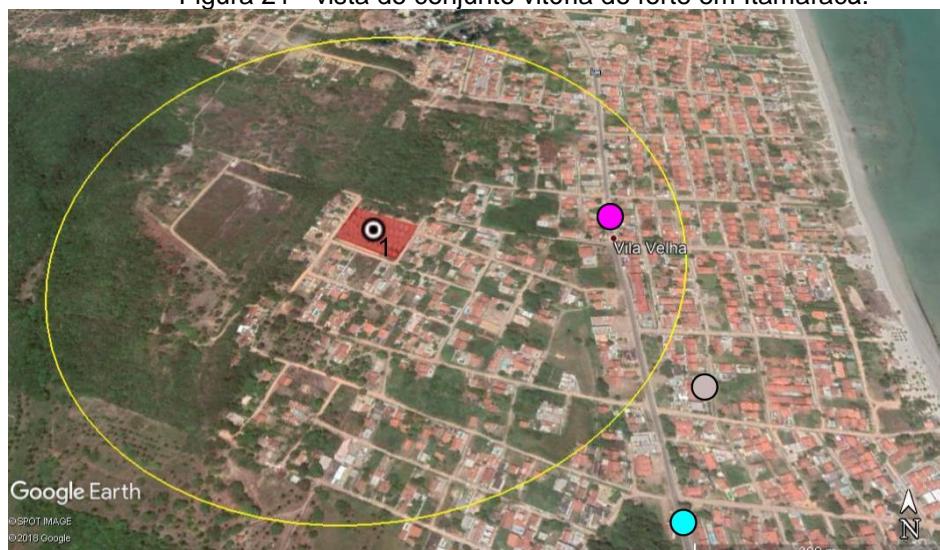
■ Empreendimentos entregues

1. Residencial Ciranda da Ilha

- Raio de 500m do empreendimento
- Escola
- Supermercado

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

Figura 21 - vista do conjunto vitória do forte em Itamaracá.



■ Empreendimentos não entregues

1. Conjunto Residencial Vitória do Forte

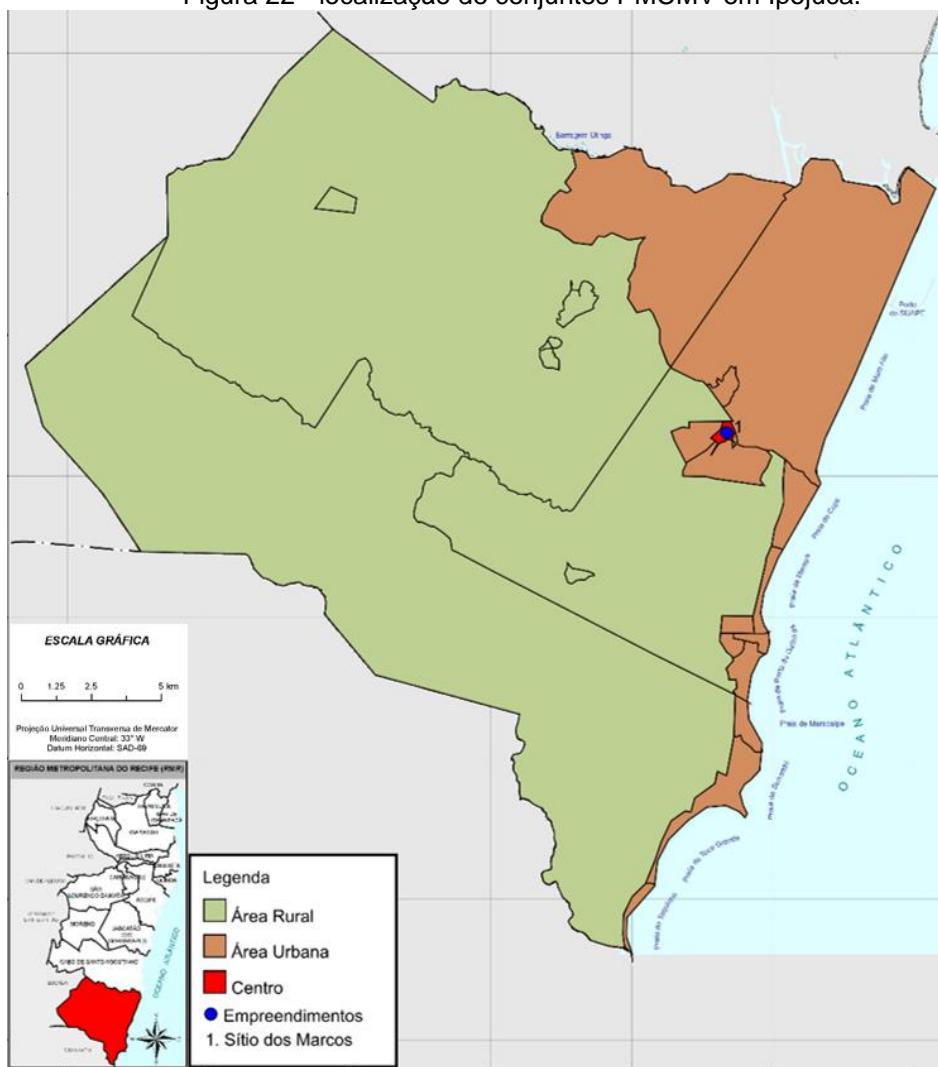
- Raio de 500m do empreendimento
- Restaurante
- Hospedagem
- Igreja

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

## Ipojuca

O município de Ipojuca tem dois condomínios para a faixa 1 do PMCMV já contratados pela Caixa, porém, nenhum teve suas obras iniciadas ainda (tabela 11). Ambos os condomínios, que somam 576 UHs estão localizados no centro de Nossa Senhora do Ó, um dos três distritos da cidade sendo o único urbano (figura 22). Apesar de isolado, os novos conjuntos ficam próximos ao centro habitacional, possuindo assim alguns equipamentos urbanos no seu entorno (figura 23). O total da produção habitacional popular é bastante aquém do déficit calculado para o município, sendo aproximadamente 26% do déficit da população de zero a três salários mínimos e 15% do déficit total de Ipojuca. Como a produção ainda não foi entregue, os números de déficit habitacional municipal se mantêm desde o início do PMCMV.

Figura 22 - localização de conjuntos PMCMV em Ipojuca.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

Tabela 11 - detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Ipojuca até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades Habitacionais			Déficit municipal faixa 1	
			Individual	Total			
				Entregues	não entregues		
Conjunto Habitacional Vila Canoas I	Nossa Senhora do Ó	contratado	288	0	576	2.185	
Conjunto Habitacional Vila Canoas II	Nossa Senhora do Ó	contratado	288				

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Figura 23 - vista dos conjuntos em Ipojuca.



■ Empreendimentos não entregues

- 1. Conjunto Habitacional Vila Canoas
- Raio de 500m do empreendimento
- Campo de futebol
- Loja
- Padaria
- Escola

Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

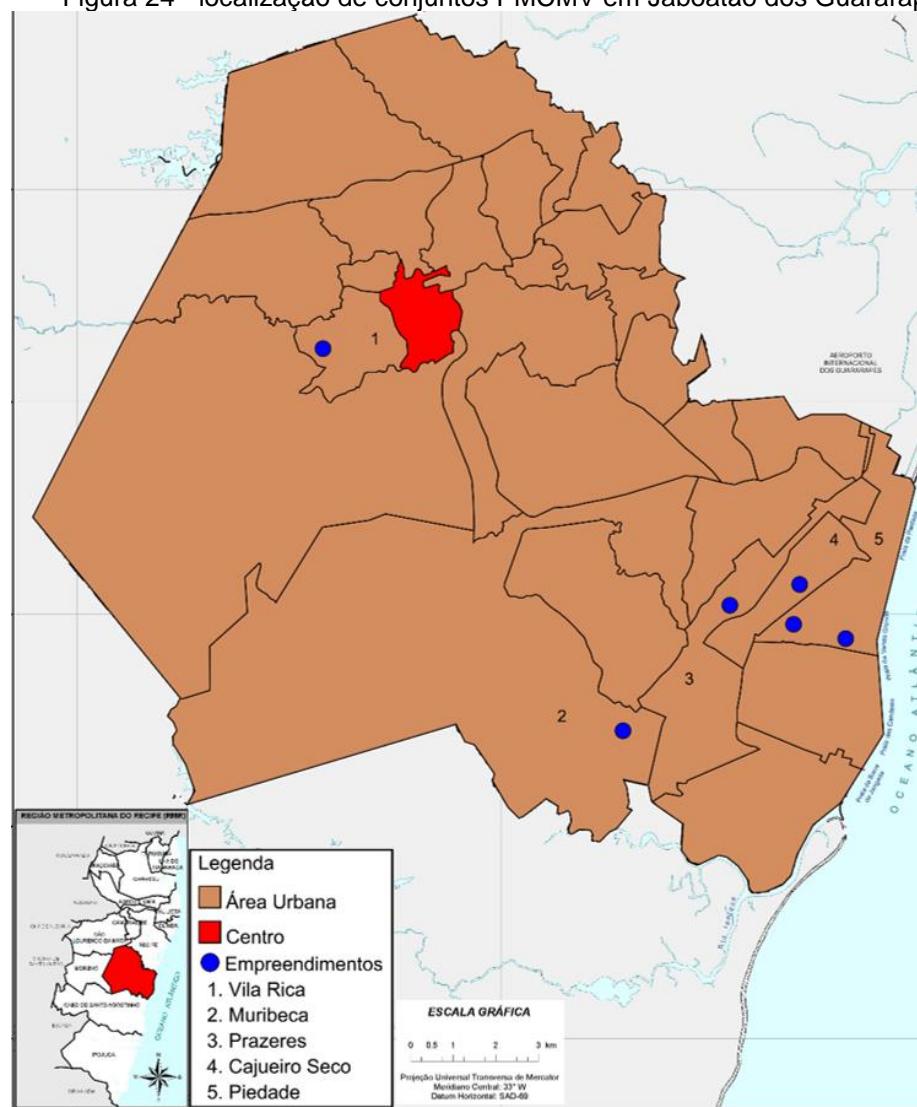
### *Jaboatão dos Guararapes*

Jaboatão dos Guararapes se destacou pela numerosa quantidade de novos empreendimentos contratados, apesar de apenas um entregue (tabela 12). A maior parte desta produção ainda prometida se localiza em área central, com destaque para o Residencial Fazenda Suassuna, com sete blocos no bairro de Vila Rica e 1.720

novas UHs (figura 24). Apesar de afastados do centro principal da cidade, as localizações dos demais condomínios, em especial o Conjunto Habitacional Flor do Carmelo, única obra entregue e situada no bairro de Prazeres, são reconhecidos subcentros (Villaça, 2001) (figuras 25 e 27).

Os demais conjuntos, ainda não entregues, possuem localizações mais afastadas de equipamentos urbanos (figuras 28 a 30). O maior condomínio contratado para a cidade, o conjunto Fazenda Suassuna, é o mais prejudicado em relação à inserção urbana, pois está isolado em relação a equipamentos e serviços urbanos, diferente do que ocorreu nas demais localizações. O número de UHs entregues e previstas para o município representa aproximadamente 19% do déficit habitacional para a faixa 1 e 12% do déficit habitacional total de Jaboatão dos Guararapes.

Figura 24 - localização de conjuntos PMCMV em Jaboatão dos Guararapes.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

Tabela 12 - detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Jaboatão dos Guararapes até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades Habitacionais			Déficit habitacional faixa 1	
			Individual	Total			
				Entregues	não entregues		
Conjunto Habitacional Flor do Carmelo	Prazeres	Dezembro de 2015	128	128	2.776	15.493	
Conjunto Mércia de Albuquerque II	Cajueiro Seco	obra	192				
Conjunto Habitacional Batalha dos Guararapes	Muribeca	contratado	384				
Residencial Aritana	Prazeres	obra	224				
Residencial Fazenda Suassuna I	Vila Rica	obra	288				
Residencial Fazenda Suassuna II	Vila Rica	obra	288				
Residencial Fazenda Suassuna III	Vila Rica	obra	288				
Residencial Fazenda Suassuna IV	Vila Rica	obra	288				
Residencial Fazenda Suassuna V	Vila Rica	obra	288				
Residencial Fazenda Suassuna VI	Vila Rica	obra	280				
Residencial Padre Henrique	Piedade	contratado	256				

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Figura 25 - vista do conjunto Flor do Carmelo.



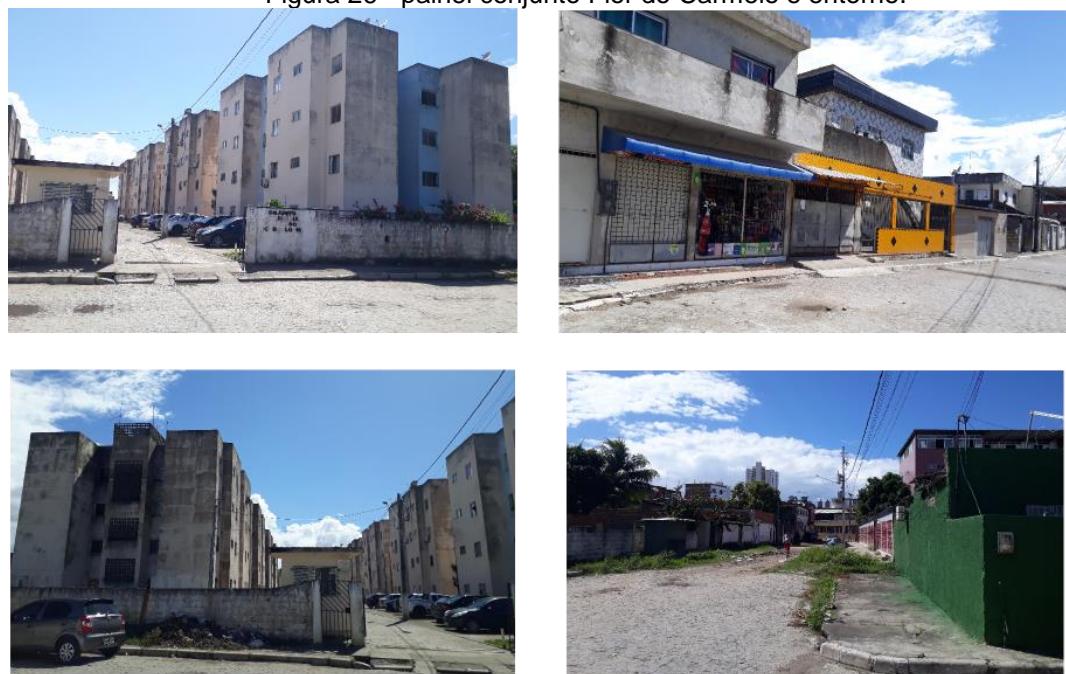
■ Empreendimentos entregues

1. Conjunto Habitacional Flor do Carmelo

- ⌚ Raio de 500m do empreendimento
- Escola
- Faculdade
- Supermercado
- Loja
- Hospedagem
- Lanchonete

**Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo google earth pro capturada no dia 15 de junho de 2019.**

Figura 26 - painel conjunto Flor do Carmelo e entorno.



**Fonte: Bruna Almeida.**

Figura 27 - vista conjunto aritana em Jaboatão dos Guararapes.



■ Empreendimentos não entregues

1. Residencial Aritana

- Raio de 500m do empreendimento
- Faculdade
- Banco
- Igreja
- Restaurante
- Hospedagem
- Escola

Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

Figura 28 - vista do conjunto Mércia de Albuquerque.



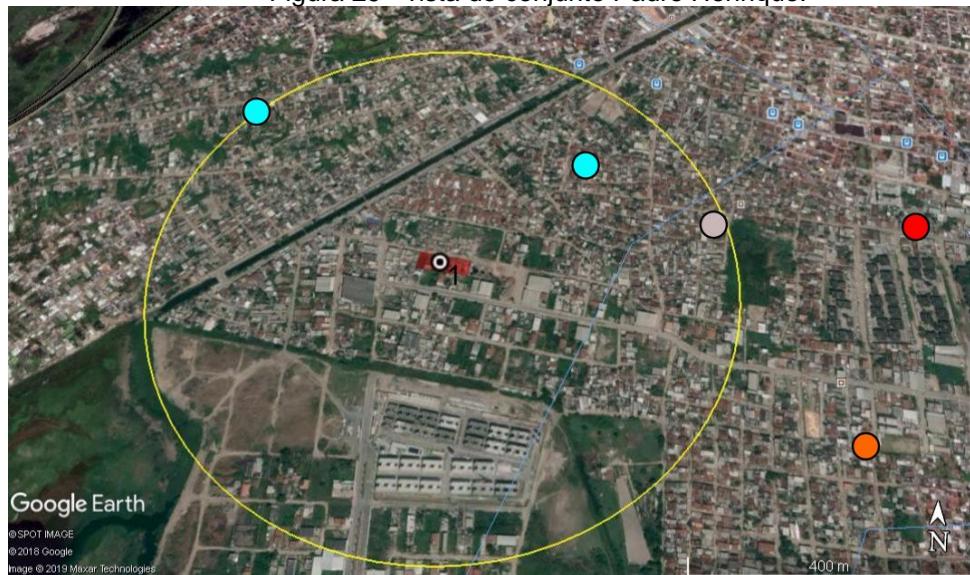
■ Empreendimentos não entregues

1. Conjunto Mércia de Albuquerque II

- Raio de 500m do empreendimento
- Praça
- Hospedagem
- Padaria
- Escola

Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

Figura 29 - vista do conjunto Padre Henrique.



■ Empreendimentos não entregues

1. Residencial Padre Henrique

- Raio de 500m do empreendimento
- Igreja
- Hospedagem
- Mercadinho
- Escola

**Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo google earth pro capturada no dia 15 de junho de 2019**

Figura 30 - vista do conjunto Fazenda Suassuna.



■ Empreendimentos não entregues

1. Residencial Fazenda Suassuna

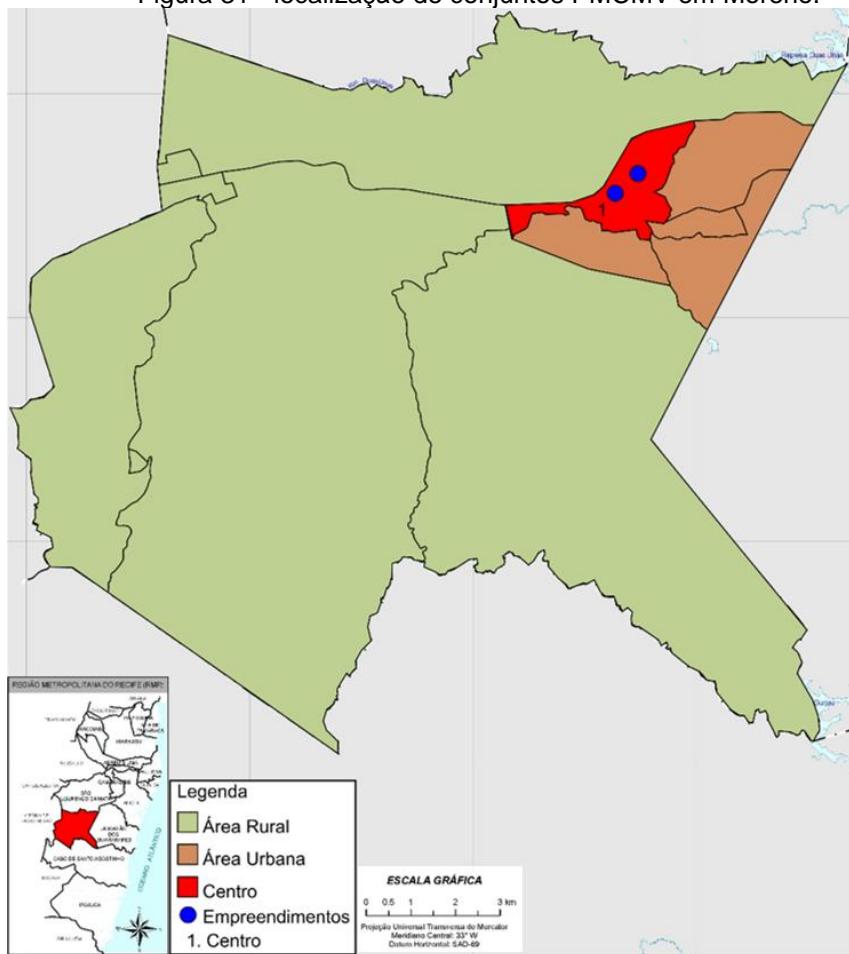
- Raio de 500m do empreendimento

**Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo google earth pro capturada no dia 15 de junho de 2019.**

### Moreno

Em contraste à elevada produção de novos conjuntos vistos até o momento, o município de Moreno contou apenas com um habitacional para a faixa 1 que já está entregue (tabela 13). O Parque Residencial Moreno, no centro da cidade (figura 31), porém isolado de equipamentos urbanos, como pode ser observado em uma visão aérea (figura 32) possui 500 UHs. Essas unidades representam aproximadamente 47% do déficit habitacional para a faixa oferecida e 29% do municipal.

Figura 31 - localização de conjuntos PMCMV em Moreno.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

Tabela 13 - detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Moreno até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Data de entrega/ fase	Unidades Habitacionais			Déficit habitacional faixa 1	
			Individual	Total			
				Entregues	não entregues		
Parque Residencial Moreno	Centro	Maio de 2013	500	500	0	1.072	

Fonte: Caixa Econômica Federal

Figura 32 - vista do conjunto Parque Residencial Moreno.



- Empreendimentos entregues
- 1. Parque Residencial Moreno
- Raio de 500m do empreendimento
- Praça
- Campo de futebol
- Escola
- Igreja

**Fonte:** elaborado elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth* pro capturada no dia 15 de junho de 2019.

### Olinda

O município de Olinda tem cinco dos nove empreendimentos do PMCMV contratados para a faixa 1 já entregues (tabela 14). Os nove conjuntos habitacionais estão espalhados pela cidade (figura 33), sendo a maior parte deles mais afastados do centro. O PMCMV nesta cidade promoveu um total de 2.068 novas UHs para a faixa 1, ou seja, aproximadamente 27% do déficit habitacional da população que compõe a faixa 1 e 13% do total da cidade.

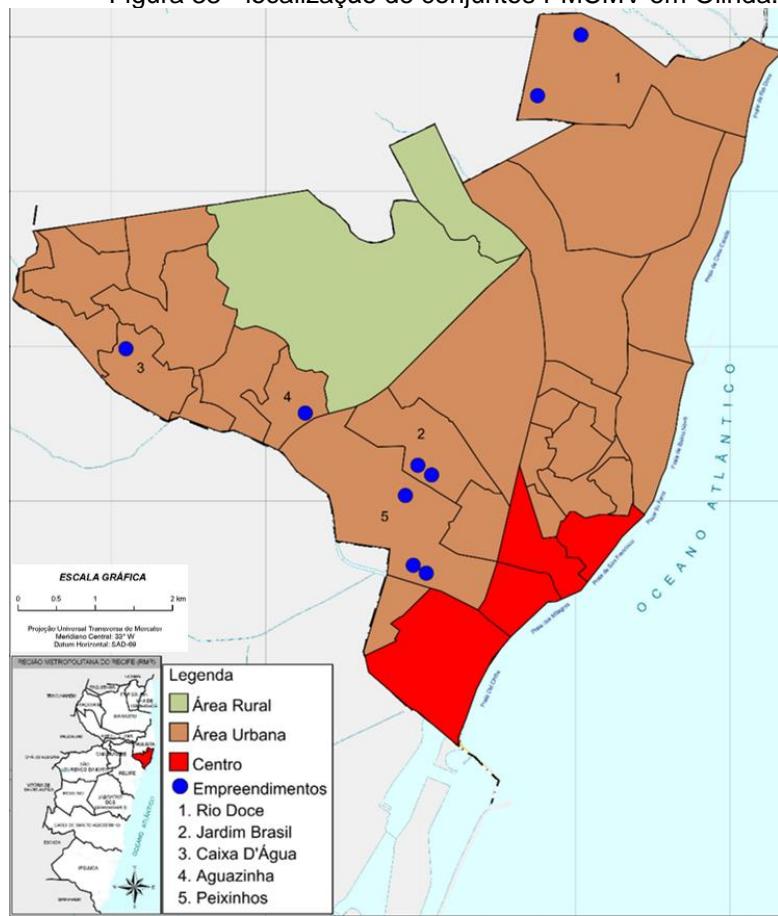
Os condomínios Carlos Lamarca e Julia Beatriz se destacaram por ter em seu entorno uma maior diversidade de equipamentos e usos que servem de apoio à moradia (figuras 34 a 39). Nos demais, apesar de estarem todos inseridos na malha urbana, os equipamentos urbanos são mais escassos, prejudicando sua inserção e isolando os habitacionais.

Tabela 14 - detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em Olinda até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades			Déficit habitacional para faixa 1	
			Individual	Total			
				Entregues	não entregues		
Conjunto Habitacional Peixinhos I	Peixinhos	contratado	384	832	1.776	9.676	
Conjunto Habitacional Peixinhos II	Peixinhos	contratado	336				
Conjunto Residencial Bajado	Caixa d'água	obra	160				
Conjunto Residencial Carlos Lamarca	Rio Doce	Maio de 2017	304				
Cuca Legal II	Jardim Brasil II	obra	240				
Habitacional Cuca Legal	Jardim Brasil II	Fevereiro de 2017	128				
Habitacional Sapucaia e Aguazinha	Aguazinha	contratado	432				
Habitacional Vila Brasília	Ouro Preto	Janeiro de 2018	400				
Residencial Julia Beatriz	Rio Doce	obra	224				

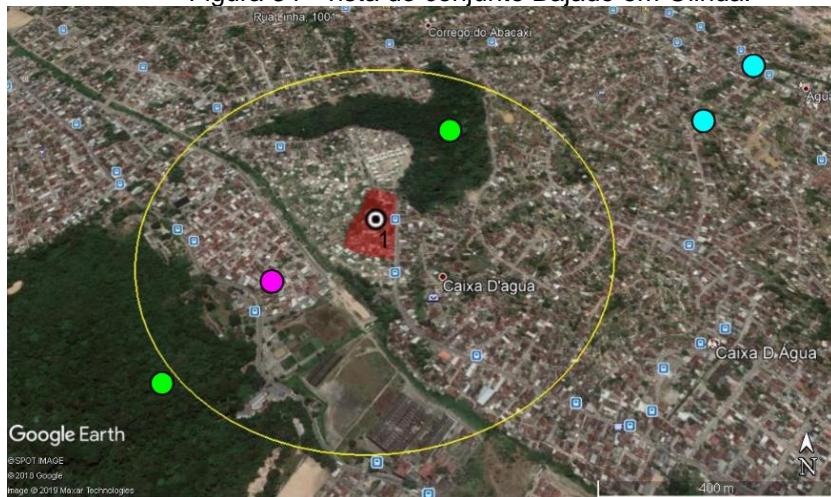
Fonte: Caixa Econômica Federal.

Figura 33 - localização de conjuntos PMCMV em Olinda.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

Figura 34 - vista do conjunto Bajado em Olinda.



■ Empreendimentos não entregues

1. Conjunto Residencial Bajado

○ Raio de 500m do empreendimento

● Reserva ecológica

● Lanchonete

● Igreja

Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo Google Earth Pro capturada no dia 15.06.2019.

Figura 35 - vista dos conjuntos Carlos Lamarca e Julia Beatriz.



■ Empreendimentos não entregues  
■ Empreendimentos entregues

1. Conjunto Residencial Carlos Lamarca
2. Residencial Julia Beatriz

○ Raio de 500m do empreendimento  
 ● Igreja      ● Café  
 ● Padaria      ● Campo de futebol  
 ● Escola

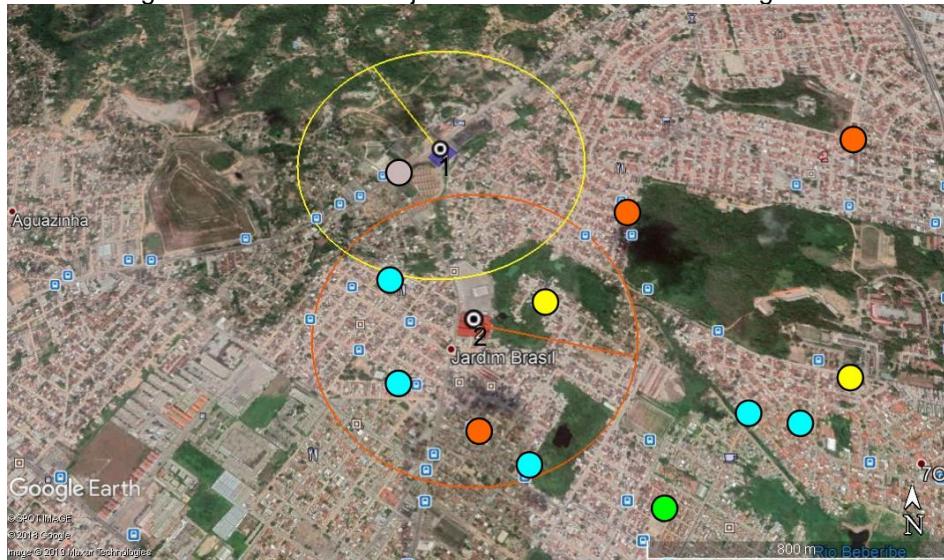
**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

Figura 36 - painel Conjunto Carlos Lamarca e entorno.



**Fonte:** Bruna Almeida

Figura 37 - vista dos conjuntos Vila Brasília e Cuca Legal em Olinda.



■ Empreendimentos não entregues

■ Empreendimentos entregues

1. Habitacional Vila Brasília

2. Habitacional Cuca Legal

○ Raio de 500m do empreendimento

● Padaria

● Praça

● Hospedagem

● Igreja

● Escola

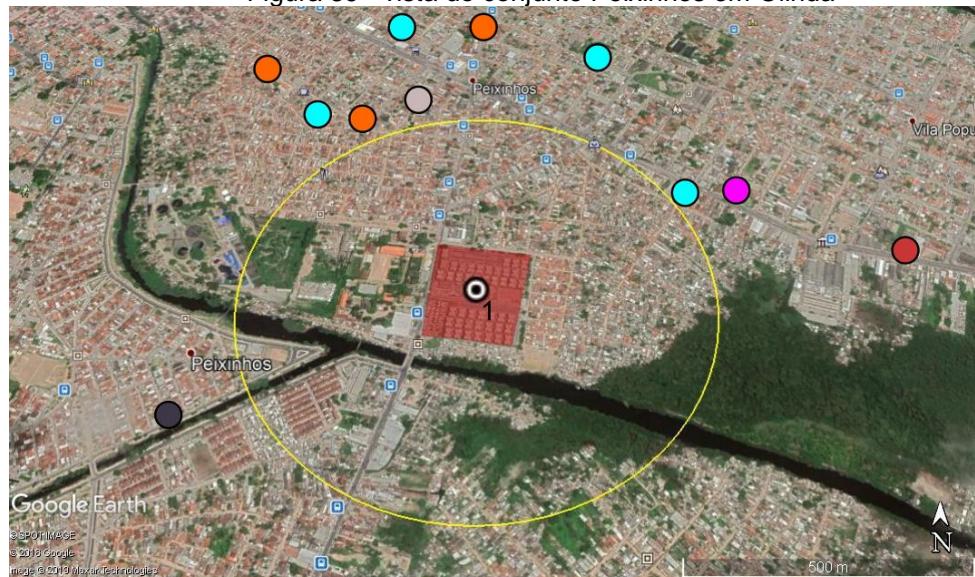
**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019

Figura 38 - Conjunto Vila Brasília e entorno.



**Fonte:** Bruna Almeida.

Figura 39 - vista do conjunto Peixinhos em Olinda



■ Empreendimentos não entregues

1. Conjunto Habitacional Peixinhos

- Raio de 500m do empreendimento
- Escola
- Banco
- Igreja
- Hospedagem
- Restaurante
- Supermercado

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

### *Paulista*

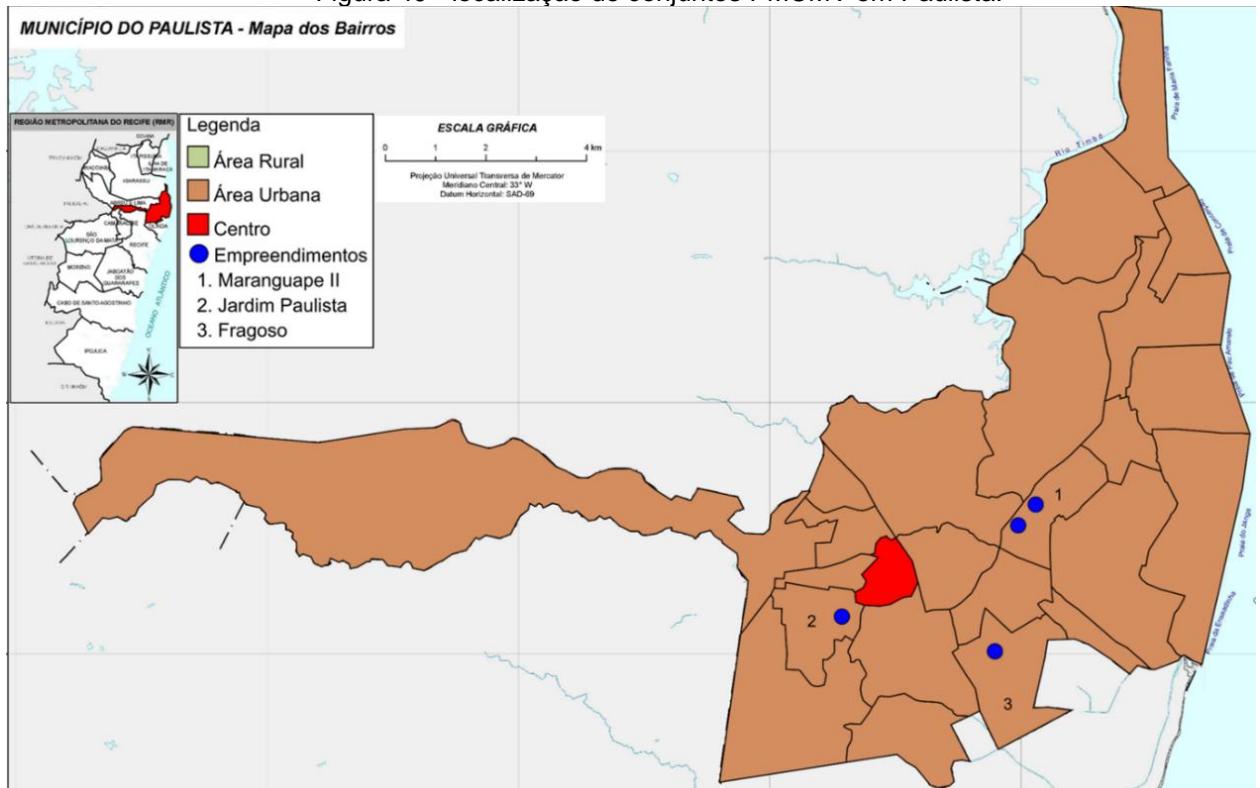
Paulista, juntamente com Abreu e Lima e Igarassu, se destacou pela grande quantidade de conjuntos habitacionais populares já entregues, cinco de um total de nove confirmados pela Caixa Econômica (tabela 15). O maior desses conjuntos, que já teve uma parte entregue e outra está em execução, é o Conjunto Habitacional Nossa Prata, com sete etapas, localizado no bairro de Maranguape II, próximo ao centro (figura 40). Os outros habitacionais estão em bairros mais distantes do centro, apesar de se localizarem em áreas de predominância habitacional, há uma deficiência em equipamentos urbanos (figuras 41 a 43). As 2.384 unidades habitacionais desses conjuntos representam aproximadamente 30% do déficit habitacional calculado para a faixa 1 e 21% do total de Paulista.

Tabela 15 - detalhes conj. PMCMV faixa 1 em Paulista até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades		Déficit habitacional faixa 1	
			Individual	Total		
				Entregues	não entregues	
Conjunto Habitacional Nossa Prata 2 Etapa	Maranguape II	Março de 2017	150	1.406	978	7.297
Conjunto Habitacional Nossa Prata Etapa 3	Maranguape II	obra	150			
Conjunto Habitacional Nossa Prata Etapa 4	Maranguape II	Março de 2017	198			
Conjunto Habitacional Nossa Prata 5ª etapa	Maranguape II	Março de 2017	210			
Conjunto Habitacional Nossa Prata 6ª etapa	Maranguape II	obra	204			
Conjunto Habitacional Nossa Prata 7ª etapa	Maranguape II	obra	216			
Res. Eng. Luiz Bonaparte 1ª etapa	Jardim Paulista	Julho de 2013	448			
Res. Eng. Luiz Bonaparte 2ª etapa	Fragoso	Abril de 2015	400			
Conjunto Habitacional Gov. Eduardo Campos III	Maranguape II	terrap.	408			

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Figura 40 - localização de conjuntos PMCMV em Paulista.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

Figura 41 - vista do conjunto Governador Eduardo Campos.



■ Empreendimentos não entregues

1. Conjunto Habitacional Governador Eduardo Campos III

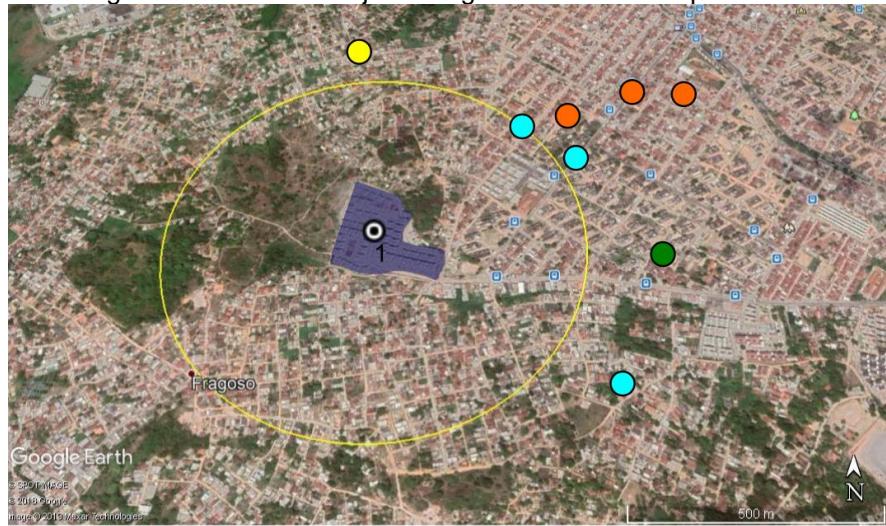
○ Raio de 500m do empreendimento

● Padaria

● Campo de futebol

Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo google earth pro capturada no dia 15 de junho de 2019.

Figura 42 - vista do conjunto Engenheiro Luiz Bonaparte em Paulista.



- Empreendimentos entregues
- 1. Residencial Engenheiro Luiz Bonaparte
- Raio de 500m do empreendimento
- Igreja
- Escola
- Campo de futebol
- Padaria

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia de 15 de junho de 2019.

Figura 43 - vista do conjunto Nossa Prata em Paulista.



- Empreendimentos não entregues
- 1. Conjunto Habitacional Nossa Prata
- Raio de 500m do empreendimento
- Igreja
- Loja
- Bar
- Escola

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

### Recife

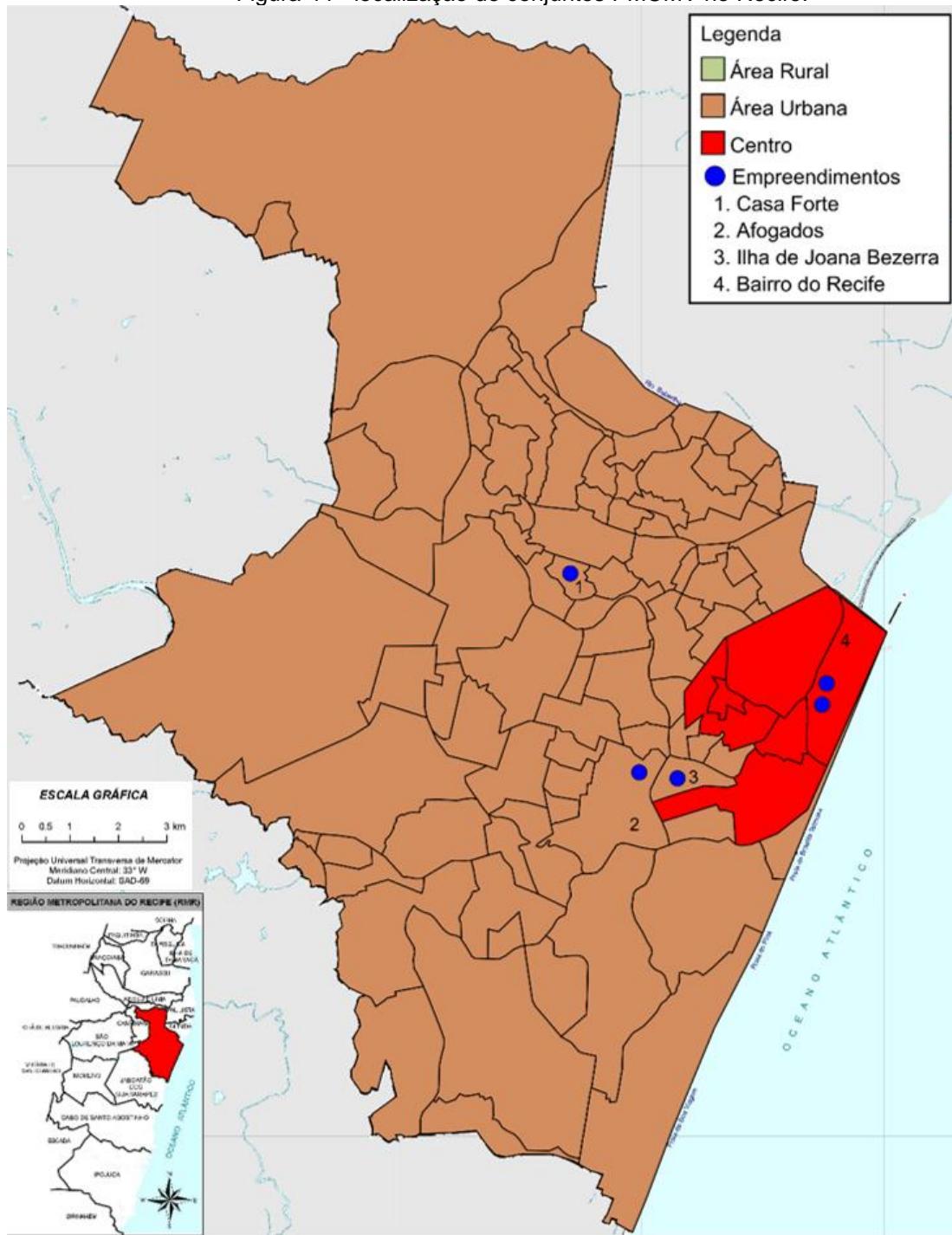
No Recife apenas um habitacional, o Conjunto Habitacional Torres Lemos – Capibaribe Melhor no bairro de Casa Forte, em uma subcentralidade do município foi entregue (tabela 16). O Conjunto Habitacional Pilar, com duas etapas confirmadas pela Caixa Econômica, é o único localizado em um bairro central, o Bairro do Recife. Os demais se espalham para a zona norte (Casa Forte) e a zona oeste (Afogados) (figura 44). Os habitacionais com quadras já definidas mostram uma localidade adequada para a moradia (figuras 45 a 46). Cabe ressaltar que estes empreendimentos tiveram verbas do PMCMV por já terem sido prometidos para realocação de famílias, pois, de modo geral, o programa utilizou terrenos nas outras cidades da RMR. O levantamento da Caixa mostra 1.008 novas UHs criadas no Recife pelo PMCMV faixa 1, o que representa aproximadamente 2% do déficit habitacional apenas para a população atendida por essa produção.

Tabela 16 - detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 no Recife até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades Habitacionais			Déficit habitacional faixa 1	
			Individual	Total			
				Entregues	não entregues		
Conjunto Habitacional Torres Lemos – Capibaribe Melhor	Casa Forte	Entregue	192				
Condomínio Rui Frazão	Afogados	contratado	336				
Conjunto Habitacional Pilar Quadra 45	Centro	contratado	46	192	816	41.463	
Conjunto Habitacional Pilar Quadra 60	Centro	contratado	114				
Conjunto Habitacional Vila Brasil II	Joana Bezerra	contratado	320				

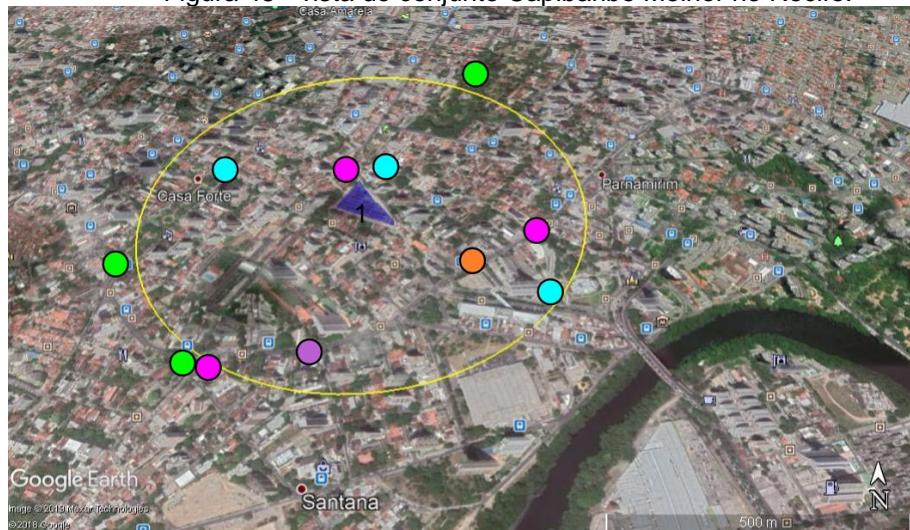
Fonte: Caixa Econômica Federal.

Figura 44 - localização de conjuntos PMCMV no Recife.



Fonte: adaptado a partir do mapa do Desenvolvimento Humano na RMR.

Figura 45 - vista do conjunto Capibaribe Melhor no Recife.



■ Empreendimentos entregues

1. Conjunto Habitacional Lemos - Capibaribe Melhor

○ Raio de 500m do empreendimento

● Igreja

● Restaurante

● Banco

● Sorveteria

● Praça

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

Figura 46 - vista do conjunto Vila Brasil II no Recife.



■ Empreendimentos não entregues

1. Conjunto Habitacional Vila Brasil II

○ Raio de 500m do empreendimento

● Escola

● Hospedagem

● Restaurante

● Praça

● Igreja

○ Hospital

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

### São Lourenço da Mata

Por fim, em São Lourenço da Mata estão previstos três conjuntos residenciais do PMCMV faixa 1, todos ainda em execução e que somam 876 novas UHs (tabela 17). As localizações desses novos empreendimentos no município estão longe do centro, principalmente a do Condomínio Habitacional Dona Lindu, com duas etapas, localizado quase na fronteira com a cidade de Camaragibe (figura 47). Assim, os condomínios em obras na cidade são mais afastados dos centros habitacionais e carecem de serviços urbanos, com uma inserção urbana prejudicada (figuras 48 a 49). Apesar disso, a produção representa aproximadamente 40% do déficit habitacional para o público alvo beneficiado.

Figura 47 - localização de conjuntos PMCMV em São Lourenço da Mata.

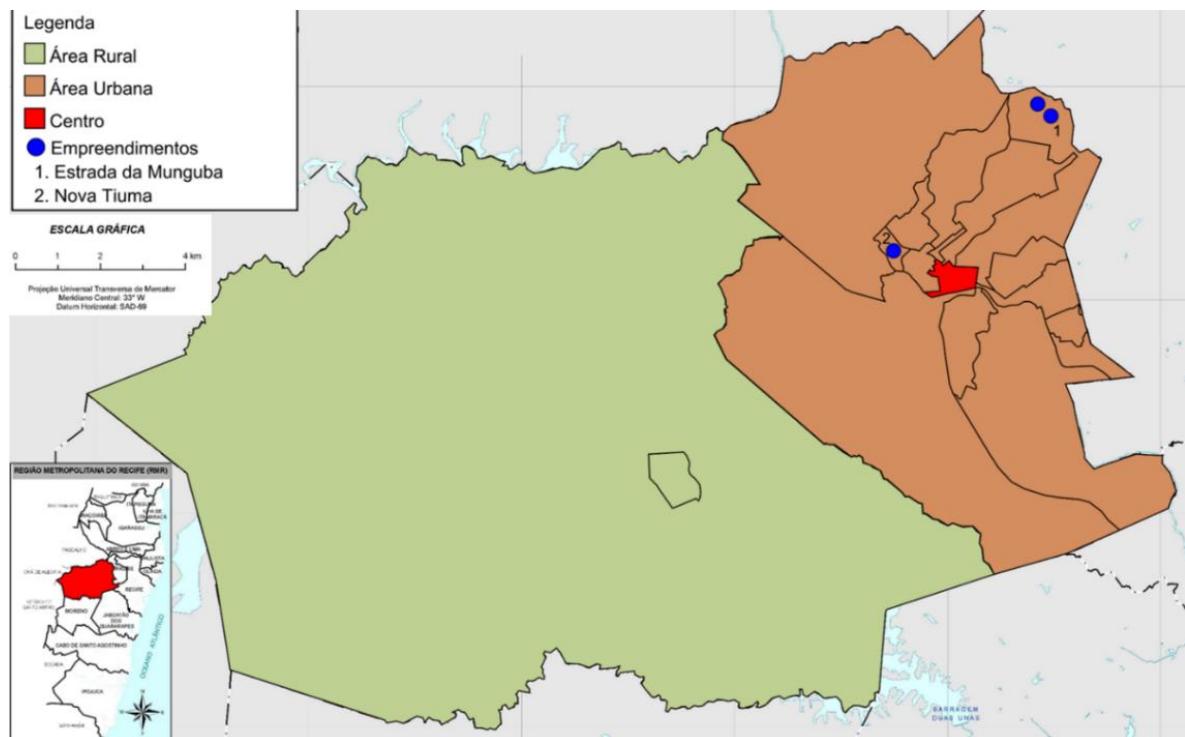


Tabela 17 - detalhes conjuntos PMCMV faixa 1 em São Lourenço da Mata até março 2018.

Empreendimento	Bairro	Entrega/ fase	Unidades Habitacionais		Déficit habitacional faixa 1
			Individual	Total	
				Entregues	
Condomínio Habitacional Lindu I	Estrada da Munguba	obra	288	876	2.174
Condomínio Habitacional Dona Lindu II	Estrada da Munguba		288		
Residencial São Lourenço I	Nova Tiúma		300		

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Figura 48 - vista do conjunto Dona Lindu.



■ Empreendimentos não entregues

1. Condomínio Habitacional Dona Lindu

○ Raio de 500m do empreendimento

● Escola

Fonte: elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo google earth pro capturada no dia de 15 junho de 2019.

Figura 49 - vista do conjunto São Lourenço I em São Lourenço da Mata.



■ Empreendimentos não entregues

1. Residencial São Lourenço I

○ Raio de 500m do empreendimento

● Igreja

● Escola

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da imagem disponibilizada pelo *google earth pro* capturada no dia 15 de junho de 2019.

Mesmo analisando cada município individualmente, é preciso avaliar que, como abordou Souza (2006), a RMR se caracteriza pela sua grande conurbação, principalmente entre os municípios de intensa integração: Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Camaragibe e Recife. Desse modo, a produção habitacional em uma cidade da RMR não busca atender apenas àquele município, mas à toda a região e principalmente ao Recife, cidade que concentra as oportunidades de emprego e estudo. Um resumo do resultado para a RMR, considerando a produção entregue e em fase de construção e projeto, pode ser observado na tabela 18.

Tabela 18 - tabela-resumo da produção de moradia X déficit habitacional na RMR.

Município	População (hab)	Unidades Habitacionais para faixa 1			Déficit Urbano Faixa 1 (domic.)	Déficit – Produção (UHs)	% Déficit atendido
		entregues	não entregues	Total			
<b>Abreu e Lima</b>	94.429	2.304	0	2.304	1.971	Atendido	>100%
<b>Cabo de Santo Agostinho</b>	185.025	0	2.620	2.620	4.484	1.864	58,43
<b>Igarassu</b>	102.021	1.217	237	1.454	1.968	514	73,88
<b>Itamaracá</b>	21.884	500	53	553	590	37	93,73
<b>Ipojuca</b>	80.637	0	576	576	2.185	1.609	26,36
<b>Jaboatão dos Guararapes</b>	644.620	128	2.776	2.904	15.493	12.589	18,74
<b>Moreno</b>	56.696	500	0	500	1.072	572	46,64
<b>Olinda</b>	377.779	832	1.776	2.608	9.767	7.159	26,70
<b>Paulista</b>	300.466	1.406	978	2.384	7.927	5.543	30,07
<b>Recife</b>	1.537.704	0	1.008	1.008	41.463	40.455	2,43
<b>São Lourenço da Mata</b>	102.895	0	876	876	2.174	1.298	40,29
<b>RMR</b>	<b>3.766.191</b>	<b>6.887</b>	<b>10.900</b>	<b>17.787</b>	<b>94.263</b>	<b>76.476</b>	<b>18,87</b>

Fonte: censo demográfico 2010 IBGE; Fundação João Pinheiro.

Analizando o contexto total da RMR a partir do resumo das principais informações quanto à déficit habitacional e produção de moradia para a população entre zero e três salários mínimos (tabela 20), o déficit atendido em toda a região foi de pouco menos de 20%. Apesar de a importância de entender o contexto geral da RMR, nota-se também a diferença da produção entre a capital e as demais cidades, em que se constata que a maior parte das novas UHs estão concentradas fora do Recife, mesmo a capital representando aproximadamente 43% do déficit total da região.

Apesar dos novos conjuntos habitacionais estarem localizados predominantemente fora da capital, percebe-se que eles estão inseridos em área urbana e, em grande parte, com equipamentos públicos a uma distância que permite a caminhabilidade (dentro de um raio de 500 metros). A localização dos novos empreendimentos (figura 50) representa um ponto de melhoria da produção para baixa renda do PMCMV em relação a programas anteriores, que tinham uma parte da produção mais afastada da malha urbana, como observado nos conjuntos do BNH mapeados no capítulo anterior.

Figura 50 - mapa localização habitacionais Minha Casa Minha Vida faixa 1 na RMR.



Fonte: elaborado pela autora a partir a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano da RMR com dados da Caixa Econômica Federal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em escala nacional, as tentativas de contenção do déficit habitacional a partir da intervenção do Estado na moradia remontam à Era Vargas, quando a questão habitacional começou a ser um problema não só para os ex-escravos e moradores dos cortiços, mas também para as classes de média renda. Mesmo com os programas que visavam atender um público de menor renda, como a Fundação Casa Popular, não foi constatado redução significativa no déficit habitacional. Além disso, as soluções adotadas pelos programas foram questionadas, pois relocavam os moradores para localizações não adequadas, visto que muitas eram distantes do trabalho e do ambiente que eles viviam.

A partir desse primeiro experimento na Era Vargas, as demais políticas habitacionais, com destaque para o BNH, em vigência durante a ditadura militar, tentaram solucionar a questão apenas com construções de novas unidades, ideia igualmente presente na política dos IAPs e na FCP. Era comum também que o BNH não tivesse uma devida participação das pessoas envolvidas no processo, o que contraria o direito à moradia digna discutido no futuro Comitê de Direitos Econômicos, Sociais, e culturais da ONU. O PMCMV, como primeira política habitacional após a redemocratização, foi também o primeiro programa a levar em considerações esses valores democráticos.

O PMCMV foi inicialmente criado para, a partir do que foi proposto no PlanHab, repensar a produção de moradia social no Brasil, tendo como uma das principais novidades em relação às políticas públicas anteriores, uma maior abertura para participação popular no projeto. Essa intenção de aumentar a participação das pessoas beneficiadas pelo programa no processo está alinhada com o momento democrático que o país vivia, o que não era presente em outros governos que tiveram fortes políticas habitacionais, vistos na política dos IAPs durante a Era Vargas (1930-1945) e no BNH em vigência durante a ditadura militar (1964-1985).

Ainda assim, a faixa 1 do programa pensava uma produção para famílias com renda de até R\$1.395,00 e foi a faixa trabalhada nesta dissertação. Para este público, mesmo demonstrando princípios mais inclusivos do que as políticas públicas de moradia nacionais anteriores, estudadas no primeiro capítulo, o PMCMV também retomou práticas criticadas em políticas habitacionais precedentes. Dentre elas,

destacam-se, em uma fase inicial do programa, algumas localizações afastadas dos centros para as pessoas de menor renda atendidas pelo programa, o que inclui a faixa 1 e o PMCMV entidades. Além disso, a produção para as demais faixas de renda atendidas, teve grande participação do setor privado, inclusive em sua lógica de produção, contribuindo para um conflito entre os interesses populares e os mercadológicos.

Mesmo com as críticas, o PMCMV foi o maior programa habitacional do país, responsável pela construção de 1.430.306 unidades habitacionais para a população de renda de zero a três salários mínimos no país até março de 2018. Ainda assim, o programa precisaria corrigir o histórico problema do déficit habitacional, que remota ao rápido crescimento das cidades no início da revolução industrial brasileira. A partir desse panorama, conclui-se que a moradia no Brasil começou como um privilégio e evoluiu para uma crise em que o déficit habitacional sempre foi constantemente elevado. Ainda com um leve decréscimo desse índice, em escala nacional, após 2010, a produção de moradia popular está bastante aquém de suprir o déficit.

Após traçar esse percurso histórico da intervenção estatal no Brasil, foi adotado como recorte espacial a Região Metropolitana do Recife, observando agora em escala local o rebatimento das políticas públicas e das intervenções estatais na moradia, bem como soluções regionais para enfrentar o problema. O início da questão habitacional é similar a como ocorreu em conjuntura nacional: o rápido crescimento urbano resultou em uma deixou uma escassez. As soluções estatais em Pernambuco tiveram problemas também semelhantes às soluções nacionais, como localizações afastadas dos centros para as novas residências e a ideia de que apenas o aumento da produção seria suficiente.

Esse resultado representa em especial as primeiras medidas adotadas, ainda durante a Era Vargas e em Pernambuco sob o governo de Agamenon Magalhães, destacando-se o Serviço Social Contra o Mocambo, além dos conjuntos locais construídos pelas políticas dos IAPs e pela FCP. Essa mesma lógica foi usada para os condomínios do BNH e suas outras iniciativas durante aquela época, principalmente o profilurb e o promorar.

Durante o período marcado pela descentralização das políticas públicas, entre 1985-2001, Pernambuco teve como principal avanço para a moradia social as

mudanças nos parâmetros legais. Destacam-se aqui a criação das ZEIS, bem como o zoneamento da cidade, incluso na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). A constituição das áreas de ZEIS está relacionada a outra solução buscada nesse período, não apenas em Pernambuco, que foi a urbanização de favelas e áreas de assentamentos populares. Antes da implantação do PMCMV, esse era o panorama na RMR.

Assim como ocorreu em nível federal, os resultados da produção de moradia do PMCMV o colocam como o maior momento da política pública habitacional na RMR. O programa contabilizou, entre unidades construídas e contratadas até 2018, 17.7887 novas unidades habitacionais para a faixa 1 do projeto, que contabiliza famílias com renda de zero a três salários mínimos, que majoritariamente compõe o déficit habitacional municipal e nacional. Entre os quinze municípios da RMR, onze foram contemplados pelo programa para a faixa 1, de modo que apenas as cidades de Araçoiaba, Camaragibe, Itapissuma e Goiana não tiveram unidades do PMCMV para este recorte da população.

Para avaliar a localização da nova produção, é importante entender que os municípios da RMR possuem diferentes graus de integração, mas que muitos dos seus municípios são conurbados. Destaca-se aqui Recife, Olinda, Paulista e Jaboatão dos Guararapes, considerados por Souza (2006) como municípios de muito alta integração. Desse modo, as unidades habitacionais construídas em outras cidades têm impacto não apenas no déficit habitacional municipal, mas também no das demais cidades, ou pelo menos das mais próximas. A maior parte das construções propostas para a população que faz parte da faixa 1 do programa não estão localizadas na capital, de modo que o número de novas UHs no Recife foi de aproximadamente 5,7% do total da RMR.

Em relação às localizações dos empreendimentos, observou-se através de mapas via *google earth pro* e visitas nos conjuntos entregues que, em sua maioria, eles estão inseridos em áreas urbanas e com serviços e comércios em seu entorno. Esse fator já representa um avanço em relação aos habitacionais anteriores, que muitas vezes eram afastados de centros ou não tinham um entorno adequado para subsidiar habitação. Nas visitas, destacaram-se os condomínios da cidade de Abreu e Lima, localizados próximos entre si em uma área central da cidade, com acesso a mobilidade urbana e a serviços.

Esse município ainda se destacou por ter tido uma produção habitacional realizada pelo PMCMV superior ao déficit habitacional municipal, sendo a única localidade em que isto ocorre. Mesmo não cobrindo o déficit, outras cidades também se destacaram por apresentarem uma elevada produção, como Ilha de Itamaracá e Igarassu, que diminuíram o déficit em 93,73% e 73,88% respectivamente. Os demais municípios que tiveram novos conjuntos construídos ou contratados foram Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista e Recife, com uma relação entre produção e déficit menor do que os demais.

Além da pura relação entre produção e déficit habitacionais, outros fatores devem ser considerados. O déficit total é calculado através dos dados censitários das cidades, de modo que diz respeito à realidade local. Desse modo, a comparação direta dos déficits municipais de mais de uma cidade não é a melhor maneira de entender a crise de moradia delas. Os municípios possuem área, população, domicílios e dados socioeconômicos diversos e que não são refletidos quando comparados diretamente. Como forma de criar uma base mais adequada para fazer esse comparativo entre as cidades, a FJP criou o déficit relativo.

Ao observar o déficit relativo dos municípios que compõem a RMR, calculados a partir do censo demográfico de 2010, as cidades com os valores mais altos são Igarassu e Abreu e Lima, com valores de, respectivamente, 8,42 e 7,82. Assim, duas das cidades com maiores produções do PMCMV eram as que apareciam, em comparação com as outras através do déficit relativo, com maiores problemas em relação à escassez de moradia. Abreu e Lima mais uma vez se destaca por ter saído de um dos déficits relativos mais elevados da RMR para uma produção superior ao déficit total da cidade.

Cabe notar também que, mesmo afastados dos centros principais das cidades, boa parte dos condomínios apresentaram localizações adequadas para a moradia, em áreas habitacionais já consolidadas e com equipamentos e usos necessários próximos. As localizações dos novos conjuntos se destacam também em comparação com o BNH, principal programa habitacional atuante na região antes do PMCMV, as localizações dos conjuntos, em que se podiam observar novas moradias construídas afastadas das centralidades ou até da malha urbana.

Além disso, a transmunicipalidade estudada anteriormente mostra que os condomínios localizados fora da capital, principalmente nos municípios de muito alta integração, buscam também atender às demandas de moradia da capital, devido ao alto grau de conurbação. Desse modo, mesmo com o desafio de sanar o alto déficit habitacional ainda em vigor, quanto à inserção urbana, observou-se uma maior adequação, no recorte espacial adotado, dos condomínios do PMCMV do que nos programas e soluções vistos em períodos anteriores.

Assim, ao voltar a analisar o déficit da RMR como um todo, a produção do PMCMV foi suficiente para atender aproximadamente 19% do seu total para a faixa 1. Mesmo com uma produção aquém do déficit, foi constatado um avanço na questão da moradia popular, sendo o mais notável o fato da maior parte estar inserida em localizações com acesso a mobilidade e equipamentos urbanos. Ainda assim, o programa permanece, pelo menos no recorte espacial estudado, com o desafio de suprir o déficit habitacional, como consta nos seus objetivos.

Por fim, após o desenvolvimento do trabalho, conclui-se que, apesar de quantitativamente significante, a produção do PMCMV não foi suficiente para alcançar o déficit habitacional municipal somado da RMR. Apesar disso, houve uma diminuição do déficit em toda a RMR e foi possível constatar pontuais casos em que a produção teve um número maior ou próximo da taxa de déficit habitacional municipal da cidade. Dentre eles, destacam-se Abreu e Lima e Igarassu, municípios de alta e média integração com o Recife respectivamente e que possuíam os maiores déficits relativos da região metropolitana.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de; CORREIA, Telma de Barros. Habitação proletária no Nordeste do Brasil: a ação privada e do Estado nas décadas de 1930 e 1940. In: Encontro Latinoamericano de Geógrafos – EGAL, 2009, Montevideo/Uruguai. **Anais do Encontro Latinoamericano de Geógrafos (EGAL, 2009)**. Montevideo, 2009.

ALVES, Paulo Reynaldo Maia. **Valores do Recife**: o valor do solo na evolução da cidade. Recife: Luci Artes Gráficas Ltda, 2009.

AMBROSIO, Rafael Paulo. **Acesso à terra e informalidade**: Vila Progresso e o Aluguel de Chão. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP: dissertação de mestrado, 2013.

AMORIM, Luiz Manuel do Eirado; LOUREIRO, Cláudia. Uma figueira pode dar rosas? Um estudo sobre as transformações em conjuntos populares. Arquitextos Vitruvius. Fevereiro, 2001.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BARACHO, Maira. Santo Amaro, dos mocambos aos prédios de luxo. **Diario de Pernambuco**. Recife, 28 abr 2015. Disponível em: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/04/28/interna\\_vidaurbana,573733/santo-amaro-dos-mocambos-aos-predios-de-luxo.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/04/28/interna_vidaurbana,573733/santo-amaro-dos-mocambos-aos-predios-de-luxo.shtml)>. Acesso em: 23 nov 2018.

BARBOSA, Liliane Araujo. **Capacidades de governo em processos participativos de urbanização**. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, USP: dissertação de mestrado, 2016.

BEZERRA, Natália Patrícia Tenório. **O subsídio no Programa Minha Casa, Minha Vida**: um estudo de caso no município de Igarassu. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, UFPE: dissertação de mestrado, 2014.

BONATES, Mariana Fialho. O Programa de Arrendamento Residencial - PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 7, p. 147-164, 1 jan. 2008.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4<sup>a</sup> edição, São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

\_\_\_\_\_. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 22, n. maio/ju 2009, p. 8-14, 2009.

\_\_\_\_\_. 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. 01. 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: 06 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.257, 10 de jul. de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2<sup>a</sup> edição. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.089, 12 de jan. de 2015. **Estatuto da Metrópole**. Brasília, DF, jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 591, 6 de jul. de 1992. **Pacto Nacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, DF, jul 1992.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Mcidades, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a Independência. 3<sup>a</sup> edição. São Paulo: editora 34, 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida**. (cartilha). Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Empreendimentos Minha Casa Minha Vida 2018. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 21 de agosto de 2019.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Direito à cidade e o direito à moradia: da república ao Banco Nacional de Habitação. In: **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Rio de Janeiro: Letra capital, 2017a.

\_\_\_\_\_. Direito à cidade e o direito à moradia: do fim do BNH ao governo Lula. In: **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Rio de Janeiro: Letra capital, 2017b.

\_\_\_\_\_; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: **XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, Higor Rafael de Sousa. **Habitação social no Brasil e no México**: notas sobre transformações nas políticas e na produção de mercado da moradia. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP: dissertação de mestrado, 2016.

CASTILHO, Juliana Vargas de. **A favelização do espaço urbano em São Paulo**. Estudo de caso: Higienópolis e Paraisópolis. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP: dissertação de mestrado, 2013.

CASTRO, Josué de. **Documentário do Nordeste**. São Paulo: editora brasiliense, 1957.

CAVALCANTI, Geane Bezerra. Comunidade e identidade: a liga social contra o mocambo e a construção de um sentido de comunidade e identidade na periferia da cidade do Recife nas décadas de 1930 e 1940. In: **Escritas**: revista do curso de história da Universidade Federal do Tocantins, vol. 7, n. 2, p. 215-229, 2015.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanista. In: CARVALHO, Celso; ROSSBACH, Ana Cláudia. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FRANCISCO, Thiago Pereira. **Habitação popular, reforma urbana e periferização no Recife, 1920-1945.** Programa de Pós-Graduação em História, UFPE: dissertação de mestrado, 2013.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos:** decadência do patriarcado e desenvolvimento do urbano. 16ª edição. São Paulo: global, 1936.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; DIRETORIA DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte: FJP, 2018

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional municipal no Brasil.** Fundação João Pinheiro/ Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2013.

FUSCO, Wilson. Regiões Metropolitanas do Nordeste: origens, destino e retornos de migrantes. In: **Rev. Inter. Mob. Hum.** Brasília, ano XX, nº 39, p. 101-116, jul./ dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a06.pdf>> Acesso em: 21 de agosto de 2019

GALVÃO, Thyana Farias. **Entre a gaiola e a armadilha:** reflexões acerca da relação configuração espacial x criminalidade no Conjunto Residencial Ignêz Andreazza, em Recife/ PE. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, UFPE: dissertação de mestrado, 2004.

GAWRYSZEWSKI, Alberto. A crise habitacional e o Estado na construção de moradias na cidade do Rio de Janeiro (1945-50). In: **Revista de História Regional.** Ponta Grossa, editora UEPG, 2002, vol. 7(1), p. 129-159.

HOLANDA, Amando de. **Roteiro para construir no Nordeste:** arquitetura como lugar ameno nos trópicos ensolarados. Recife: UFPE/ MDU, 1976.

IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Governo Federal, número 14, fevereiro de 2007.

LUMBAMBO, Cátia Wanderley. **Bairro do Recife:** entre o Corpo Santo e o Marco Zero. Recife: Fundação da Cultura da Cidade do Recife, 1991.

MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra.** São Paulo: contexto, 2010.

MELO, Norma Moura Lacerda de. **Estado, capital financeiro, espaço habitacional:** o caso da Região Metropolitana do Recife. 1<sup>a</sup> edição. Recife: editora universitária da UFPE, 1990.

MEYER, João. As políticas habitacionais e seus desdobramentos. In: VARGAS, Heliana Comin; ARAUJO, Cristina Pereira. **Arquitetura e mercado imobiliário.** São Paulo: manole, 2014.

MIRANDA, Lívia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS): democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras:** uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

MOURA, Gerusa Gonçalves; FERREIRA, Leilane de Fátima. **Plano Nacional de Habitação:** atual cenário do Programa Minha Casa Minha Vida. CaderNAU: Cadernos do núcleo de análises urbanas, v.7, n.1, p. 65-85, 2014.

NASCIMENTO, Luís Manuel Domingues do. Recife 1966-1980 – uma cidade ao sul do equador onde não há chão de estrelas. Revista Rural & Urbano, v.02, n. 01, p. 02-23. Recife, 2017.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco.** 2<sup>a</sup> reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2008.

RODRIGUES, Diana Araujo. **Casa nova, vida nova?** Mobilidade urbana nos empreendimentos Minha Casa Minha Vida (faixa 1) na Região Metropolitana de Natal. Programa de pós-graduação em estudos urbanos e regionais, UFRN: dissertação de mestrado, 2018.

ROLNIK R.; NAKANO K. **Moradia popular – as armadilhas do pacote habitacional.** “In revista” – Le Monde Diplomatique Brasil, março de 2009. Acesso em 21 de agosto de 2019.

SANTOS, Clélio Cristiano dos. **Estudo de práticas sócio-espaciais a partir de um conjunto habitacional do BNH:** reflexões acerca de práticas cotidianas atuais no condomínio residencial Ignêz Andreazza (CRIAZZA) em Recife-PE. Programa de Mestrado em Geografia, UFPE: dissertação de mestrado, 2002.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: editora da Universidade Federal de São Paulo, 1987.

SILVA, Adriana Elias da. **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. Programa de pós-graduação em desenvolvimento urbano, UFPE: dissertação de mestrado, 2016.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do Lulismo**: a que ponto chegamos? São Paulo: boitempo, 2016.

SONDY, Leopoldo. Bons votos. **Revista da Arquitetura**, nov. – dez. 1948.

SOUZA, Jésse. **A elite do atraso**: da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Maria Ângela et. al. **Como anda a Região Metropolitana do Recife**. Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. UFPE, DCG, DAU, FASE/ Pernambuco e Observatório Pernambuco de políticas públicas e práticas socioambientais (UFPE/ FASE). Setembro, 2006.

\_\_\_\_\_. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, Lúcio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: coleção habitare ANTAC, 2007.

VERADI, Cláudia Albuquerque. **Jordão (bairro, Recife)**. Pesquisa Escolar Online, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2015. Disponível em: <[http://basilio.fundaj.gov.br//>](http://basilio.fundaj.gov.br//). Acesso em: 23 nov. 2018.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio nobel, 2001.