



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO**

RAYSSA BERNARDINO DE LACERDA

**MINHA CASA... E A VIDA?
OS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS NOS
CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA NA CIDADE DE JOÃO PESSOA-PB**

João Pessoa-PB
2019

RAYSSA BERNARDINO DE LACERDA

**MINHA CASA... E A VIDA?
OS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS NOS
CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA NA CIDADE DE JOÃO PESSOA-PB**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria de Lourdes Soares.

João Pessoa-PB
2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L131m Lacerda, Rayssa Bernardino de.

MINHA CASA... E A VIDA? OS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS
PÚBLICOS NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA NA CIDADE DE JOÃO PESSOA-PB / Rayssa
Bernardino de Lacerda. - João Pessoa, 2019.
116 f. : il.

Orientação: Maria de Lourdes Soares.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Programa Minha Casa Minha Vida, Direito à cidade. I.
Soares, Maria de Lourdes. II. Título.

UFPB/CCHLA


RAYSSA BERNARDINO DE LACERDA

**MINHA CASA... E A VIDA?
OS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS NOS CONJUNTOS
HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA CIDADE DE
JOÃO PESSOA-PB**

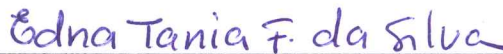
Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Serviço Social no
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal da Paraíba.

Aprovada em: 24 de abril de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dra. Maria de Lourdes Soares
Orientadora - UFPB



Prof.^a Dra. Edna Tânia Ferreira da Silva
Banca Examinadora (UFPB)



Prof.^a Dra. Tereza Correia Queiroz
Banca Examinadora (UFPB)

João Pessoa-PB
2019

*“Nosso déficit não é de casas, é de cidade.”
(Raquel Rolnik)*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, pois sei que tudo que tenho e sou vem d'Ele, inclusive essa oportunidade de realização do mestrado acadêmico. A Ele minha sincera gratidão por ter me sustentado durante esses dois anos, me capacitando para chegar até aqui.

Em segundo lugar gostaria de agradecer ao meu esposo Gilberto Lobo que esteve ao meu lado durante toda essa jornada, sendo um fiel companheiro. Obrigado pela atenção, cuidado e paciência.

Gostaria de agradecer também a minha família que sempre acreditou e investiu em mim durante toda a minha vida. Os meus pais que trabalharam arduamente para que eu tivesse uma boa educação, e pudesse chegar até essa etapa da minha vida. As minhas irmãs Amanda e Alaide que sempre acreditaram e torceram por mim.

De maneira especial a minha irmã Rayanne, que foi uma peça fundamental na realização da pesquisa de campo, e ao meu cunhado Jefferson que me deu conselhos e assessoria em toda essa caminhada.

A Assistente Social Dalliana Grisi, que no início da pesquisa era coordenadora do Trabalho Técnico Social da SEMAHB, que comprometida com a profissão e o avanço da pesquisa, cooperou para a realização da pesquisa de campo.

A minha orientadora Maria de Lourdes Soares, por toda paciência e esforço despendido, pelo suporte prestado e pelo vasto conhecimento partilhado. E a todos os professores do programa que me acompanharam durante a pós-graduação, por todo o conhecimento ministrado.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado!

RESUMO

Em um contexto de extrema ofensiva neoliberal que tem imposto vários desafios a política de habitação de interesse social em todo o país, faz-se necessário investigar como se tem dado a sua implementação na cidade de João Pessoa-PB. O presente estudo consiste, dessa forma, em uma pesquisa de campo sobre a política habitacional na capital paraibana, que tem como objetivo analisar a efetivação do direito à cidade e à moradia digna através do Programa Minha Casa Minha Vida para as famílias de baixa renda, segundo a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos. A pesquisa de campo foi realizada nos quatro conjuntos habitacionais mais bem equipados com os serviços e equipamentos públicos de saúde, educação e transporte público, com a aplicação de formulários com os beneficiários originais. Além da pesquisa de campo, a realização de uma pesquisa bibliográfica forneceu o embasamento necessário para o resgate do processo histórico de produção da habitação de interesse social, tanto em nível nacional como municipal, possibilitando assim compreender o presente e intervir na construção do futuro. Como resultado, o estudo afirmou a hipótese da pesquisa, ao identificar a carência de serviços e equipamentos públicos nos entornos dos conjuntos habitacionais pesquisados na cidade de João Pessoa, evidenciando o paradoxo e as contradições entre as várias legislações vigentes que afirmam o direito à cidade e à moradia digna, e o que vem sendo efetivado pelo Programa.

Palavras-chaves: Programa Minha Casa Minha Vida, Direito à cidade, Direito à moradia digna, Serviços e Equipamentos Públicos.

ABSTRACT

In a context of extreme neoliberal offensive that has imposed several challenges to housing policy of social interest throughout the country, it is necessary to investigate how it has been given its implementation in the city of João Pessoa-PB. The present study consists of a field research on housing policy in the capital of Paraíba, which aims to analyze the realization of the right to the city and decent housing through the Programa Minha Casa Minha Vida for low income families, according to the availability of public services and equipment. Field research was carried out in the four most well-equipped housing complexes with public health, education and public transportation services and facilities, with the application of forms with the original beneficiaries. In addition to the field research, a bibliographical research provided the basis for the rescue of the historical process of production of housing of social interest, both at the national and municipal level, thus making it possible to understand the present and intervene in the construction of the future. As a result, the study asserted the hypothesis of the research, identifying the lack of public services and equipment in the environments of the housing complexes surveyed in the city of João Pessoa, highlighting the paradox and contradictions between the various existing legislations that affirm the right to the city and to decent housing, and what has been made effective by the Program.

Keywords: Programa Minha Casa Minha Vida, Right to the City, Right to decent housing, Public Services and Equipment.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL	15
2.1 Os Antecedente da Política de Habitação no Brasil	15
2.2 A Estruturação da Primeira Política Habitacional do País: o Banco Nacional de Habitação.....	25
2.3 A Política de Habitação Social Pós-BNH: o período de vácuo na política habitacional.....	37
3. A TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	48
3.1 A Crise de 2008 e o PMCMV	48
3.2 A Produção do Programa Minha Casa Minha Vida e as Principais Críticas com Relação a Atuação do Programa	58
3.3 O Direito à Cidade e a Moradia Digna a Partir da Perspectiva do Acesso aos Serviços e Equipamentos Públicos	62
4. O PMCMV NA CIDADE DE JOÃO PESSOA E OS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	68
4.1 A Política de Habitação Social em João Pessoa	68
4.2 O PMCMV e a Disponibilidade de Serviços e Equipamentos Públicos.....	77
5. CONCLUSÃO	99
6. REFERÊNCIAS	103
APÊNDICE I- FORMULÁRIO DE PESQUISA	110
APÊNDICE II- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	116

1. INTRODUÇÃO

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é o programa carro-chefe da política de habitação, e ao longo dos anos passou a ser visto como única solução para o problema habitacional do país, recebendo volumosos recursos do Governo Federal para a construção de moradias. Em razão disso, é de extrema importância que o maior programa habitacional do país garanta o direito à cidade e à moradia digna.

O direito à moradia digna é um direito humano básico, que vai além do mero fornecimento de uma unidade habitacional. Ele diz respeito a um conjunto de condições que devem ser asseguradas para que haja um morar adequado, como a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos.

Segundo a Portaria nº 518 de 8 de novembro de 2013 do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes para aquisição de unidades habitacionais, “consideram-se equipamentos públicos aqueles voltados à educação, saúde e demais complementares à habitação, tais como assistência social, segurança e outros a critério da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades” (BRASIL, 2013).

Os equipamentos e serviços públicos são bens de utilidade pública indispensáveis ao bom funcionamento da cidade, pois a existência destes é considerada como um fator importante de bem-estar social e de apoio ao desenvolvimento econômico.

Contudo, o que se percebe com relação ao PMCMV é que com a predominância da inserção periférica dos conjuntos habitacionais, distantes da malha urbana consolidada, o acesso aos serviços e equipamentos públicos tornou-se mais difícil para as famílias contempladas pelo programa. Dessa forma, um programa habitacional que deveria estar comprometido com a efetivação do direito à moradia digna, termina muitas vezes por reproduzir um morar precário.

A presente pesquisa trata-se da continuação, aprofundamento da pesquisa iniciada na graduação em Serviço Social sobre o estudo da política de habitação, através do Programa “Minha Casa Minha Vida”, para as famílias de baixa renda, segundo a problemática da disponibilidade de serviços e equipamentos públicos nos conjuntos habitacionais construídos.

Durante a graduação, tive a rica experiência de estagiar na Secretaria Municipal de Habitação (SEM HAB) de João Pessoa-PB, onde foi possível observar como se

dava a implementação da política de habitação através do PMCMV na cidade. Nesse período me chamou atenção as grandes dificuldades de vida enfrentadas pelas famílias contempladas pelo programa, devido à dificuldade de acesso a equipamentos e serviços públicos nos entornos dos conjuntos habitacionais.

Por isso, ainda na graduação, realizei uma pesquisa inicial de caráter bibliográfico sobre o PMCMV, para analisar como se dava a implementação do direito à moradia digna pelo programa, principalmente com relação a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos.

A trajetória desta investigação me levou ao desejo de pesquisar de forma empírica como se tem dado a implementação do programa na cidade de João Pessoa-PB, com o objetivo de analisar a efetivação do direito à cidade e à moradia digna através do PMCMV na cidade de João Pessoa, para as famílias de baixa renda, segundo a disponibilidade de serviços e equipamentos sociais.

O cumprimento desse objetivo se desenvolveu de maneira integrada com outros objetivos específicos, que consistiam em: refletir sobre o processo de periferização, uma das características marcantes do processo de desenvolvimento urbano brasileiro, presente nas construções dos conjuntos habitacionais do Programa que reflete na possibilidade dos equipamentos sociais; compreender o contexto das políticas e dos programas habitacionais no qual o PMCMV foi criado; analisar as características operacionais do programa; e investigar o desenvolvimento da produção de moradias em João Pessoa.

Trata-se de uma investigação baseada no método de análise crítico em torno da realidade social, que buscou compreender o fenômeno para além de sua aparência. Como afirma Netto (2011, p.22), o método

Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.

Dessa forma, buscou-se conhecer o objeto de análise em toda a sua complexidade e processualidade. Portanto, a partir do método foi possível identificar e construir o problema de investigação, suas contradições e paradoxos, na medida

em que permitiu uma maior profundidade de análise da realidade que envolve a efetivação do direito à moradia digna através do PMCMV.

A natureza da pesquisa é quanti-qualitativa, por haver nela a interpretação de fenômenos e a atribuição de significados (Minayo, 2001), sendo, contudo, complementada pela dimensão quantitativa.

Tendo em vista a problemática exposta da disponibilidade de serviços e equipamento públicos nos conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV, tentou-se resolver essa questão empregando diferentes técnicas de pesquisa, como a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo.

A pesquisa bibliográfica forneceu o embasamento necessário para a compreensão do processo de produção da habitação de interesse social, do ponto de vista teórico e histórico, tanto no nível nacional como municipal, possibilitando assim um maior conhecimento do objeto estudado. A pesquisa documental contribuiu para a caracterização quantitativa e qualitativa dos conjuntos produzidos pelo programa, através das fontes documentais coletadas na SEMHAB.

A pesquisa de campo possibilitou averiguar como o programa vem se desenvolvendo na prática, pois como afirma Neto (2001, p.51), “o trabalho de campo se apresenta como uma possibilidade de conseguirmos não só uma aproximação com aquilo que desejamos conhecer e estudar, mas também de criar um conhecimento, partindo da realidade presente no campo”. Ela foi fundamentada com a realização de aplicação de formulários com alguns beneficiários contemplados pelo programa na cidade.

Tal escolha justifica-se pela oportunidade da observação direta das atividades do sujeito estudado, e pelas entrevistas com os envolvidos na determinada realidade para captar suas explicações e interpretações do fenômeno estudado.

A pesquisa foi realizada no município de João Pessoa, capital do estado da Paraíba, situada na faixa litorânea e, atualmente, com 811.598 habitantes (IBGE). Nos conjuntos habitacionais construídos pelo programa a partir de 2006, ano em que a SEMHAB foi criada.

O universo da pesquisa consistiu nos oito conjuntos habitacionais que haviam sido construídos e entregues até o final do ano de 2017 pelo PMCMV, desde que a SEMHAB foi criada em João Pessoa. São eles os residenciais: Anayde Beiriz, Colinas de Gramame, Irmã Dulce, Jardim das Colinas, Jardim Veneza, Manacá, Nice Oliveira, Vieira Diniz A e Vieira Diniz B.

O tipo de amostra adotado foi intencional, e consistiu nos moradores que são os beneficiários originais¹ contemplados pelo programa que moram nos conjuntos habitacionais mais bem equipados com os serviços e equipamentos públicos de saúde, educação e transporte público.

A escolha pelos conjuntos habitacionais mais bem equipados deu-se, em primeiro lugar, pela necessidade de delimitação do universo da pesquisa, visto ser impossível considerá-lo em sua totalidade, e em segundo lugar pelo fato de a partir deles poder ser possível conhecer uma realidade que pode ser aferida para os conjuntos habitacionais menos equipados.

Com dados primários disponibilizados pela SEMHAB, foi possível fazer um levantamento da quantidade de equipamentos públicos presentes nos entornos dos empreendimentos a uma distância de até 1.000 metros, e dessa forma, selecionar os conjuntos habitacionais mais bem equipados para a pesquisa.

Conforme os dados disponibilizados, foi possível montar a seguinte tabela:

Tabela 1- Correlação entre os conjuntos habitacionais e os equipamentos públicos

Equipamentos Públicos	Conjuntos Habitacionais							
	Anayde Beiriz	Colinas de Gramame	Irmã Dulce	Jardim das Colinas	Jardim Veneza	Manacá	Nice Oliveira	Vieira Diniz A e B
Creches	2	0	0	0	1	0	0	1
Escolas Estaduais	3	1	0	0	1	5	1	1
Escolas Municipais	5	5	0	0	7	4	2	6
Postos de Saúde	5	2	1	1	4	5	2	4
Paradas de ônibus	49	34	20	17	41	77	35	43

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação (SEMHAB)

De acordo com os dados apresentados na tabela, podemos perceber que dos oito conjuntos habitacionais já entregues, os mais bem equipados eram os Residenciais Anayde Beiriz, Manacá, Jardim Veneza, Vieira Diniz A e B. Portanto, esses foram os Residenciais pesquisados.

Nesse sentido, pretendeu-se pesquisar junto aos beneficiários originais desses conjuntos habitacionais, como se tem dado a efetivação do direito à cidade e à

¹ São os primeiros beneficiários, aqueles que através da seleção realizada pela SEMHAB foram contemplados com a habitação.

moradia digna, no que diz respeito à disponibilidade de serviços e equipamentos públicos de educação, saúde e transporte.

No primeiro capítulo, trata-se sobre as origens da habitação social no Brasil, com os primórdios da intervenção estatal na área habitacional, quando se firma o consenso que a iniciativa privada não tinha condições de resolver o grande problema habitacional do país, demandando uma intervenção estatal para além das ações de caráter higienista, até então realizadas. Destacando-se as três principais instituições criadas até 1986, para por meio de políticas públicas, equacionar os problemas habitacionais, a saber: os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a Fundação Casa Popular (FCP) e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

No segundo capítulo, é descrito os avanços institucionais obtidos no governo de Luiz Inácio Lula da Silva com a criação do Ministério das Cidades, e os avanços jurídicos e normativos conquistados com a criação da Política Nacional de Habitação e do Estatuto das Cidades. Além de compreender o contexto de crise nacional e internacional que levou a criação do PMCMV, como um ativo financeiro para dinamização da economia.

Ademais, analisa-se as principais críticas realizadas ao programa, bem como a discussão sobre o direito à cidade e à moradia digna, e a efetivação dos mesmos através do PMCMV, principalmente no que diz respeito ao acesso a serviços e equipamentos públicos.

Por fim, no terceiro capítulo foi realizado um levantamento acerca do histórico da política de habitação de interesse social na capital paraibana, bem como a análise dos resultados da pesquisa de campo com relação aos serviços e equipamentos públicos de saúde, educação e transporte realizados nos conjuntos habitacionais do Anayde Beiriz, Manacá, Jardim Veneza, Vieira Diniz A e Vieira Diniz B na cidade de João Pessoa. Além dos encaminhamentos necessários para a garantia do direito à cidade e a moradia digna através do PMCMV.

Na atualidade, essa temática é bastante relevante em ser estudada, pois dela emerge a importante discussão sobre o direito à cidade e à moradia digna, essencial para um padrão de vida humano adequado. Além de tratar da implementação da política de habitação, responsável pela efetivação desse direito, através do PMCMV, programa carro chefe do Governo Federal na área habitacional.

Dessa forma, diante do desafio de aumentar o acesso das famílias a moradia digna, torna-se de fundamental importância o acompanhamento dos resultados do maior programa habitacional do país.

2. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL

2.1 Os Antecedentes da Política de Habitação no Brasil

As cidades brasileiras apresentam graves problemas de urbanização que foram agravados ao longo do tempo por causa da falta de planejamento, controle no uso e ocupação do solo, e reforma fundiária. Como resultado desse processo de urbanização anárquico, que segundo Oliveira (2013) não é caótico segundo as necessidades do capital, a falta de moradia se constitui como um problema histórico sentido até os dias de hoje.

Nesse sentido, percebe-se que as primeiras ações do Estado na área habitacional datam da década de 1880, período de transição do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento. Período em que houve mudanças nas relações de produção, com a adoção de mão de obra assalariada, com a chegada em grande escala de imigrantes nas cidades.

A concentração dos imigrantes nas cidades levou as mesmas a um crescimento desordenado que, por sua vez, culminou no aparecimento de uma série de problemas urbanos. Dentre os vários problemas urbanos, os que mais preocupavam as autoridades foram as moradias precárias que agravavam as condições higiênicas da cidade.

A necessidade imediata de abrigar a grande massa de trabalhadores imigrantes demandou várias edificações, nos tipos de estalagens, cortiços e habitações operárias, quase todas construídas de forma apressada e precária. Essas construções baratas eram as únicas opções possíveis aos imigrantes, visto que os níveis de remuneração dos trabalhadores eram extremamente baixos, não permitindo, assim, aquisição de casas com aluguéis mais elevados.

Dentre essas residências, as mais comuns eram os cortiços, um tipo de habitação popular caracterizada segundo Bonduki (2017, p.32),

1) pela má qualidade e impropriedade das construções; 2) pela falta de capacidade e má distribuição dos aposentos, quase sempre sem luz e sem a necessária ventilação; 3) pela carência de prévio saneamento do terreno onde se acham construídos; 4) finalmente, pelo desprezo das mais comumente regras de higiene doméstica.

A produção de moradias operárias era uma atividade exercida pela iniciativa privada que tinha como objetivo o lucro. Desse modo, os investimentos nesse tipo de habitação tornaram-se bastante comum, em razão de serem altamente rentáveis devido ao intenso aproveitamento do terreno, da economia de material, da péssima qualidade da edificação e do baixo custo da manutenção.

Nesse período, a deterioração das condições de vida na cidade provocada pelo grande influxo de trabalhadores com baixos salários e a falta de habitações populares, fez com que ocorressem vários surtos epidêmicos nas cidades brasileiras. Assim, as habitações populares passaram a representar perigo para as condições sanitárias da cidade, o que chamou a atenção da elite, que tinha como objetivo construir uma cidade “moderna”, de aparência europeia.

Esta situação contribuiu para a promulgação de uma regulamentação sanitária no país, aliada ao grande prestígio da cultura europeia junto as autoridades brasileiras, que ao verem países de tradição liberal como a Inglaterra, Alemanha e França promulgando leis sanitárias, foram levados a fazerem o mesmo. Assim, no final do século XIX higienistas, médicos e engenheiros começaram a pedir a criação de leis e serviços sanitários que, tendo obtido o apoio popular, conseguiram a atenção do Estado para essa questão.

Diante desse quadro, na Primeira Republica (1889-1930), o Estado liberal que procurava ao máximo não intervir na esfera privada ou no mercado, se vê obrigado a atuar na questão habitacional, visto ser ele o responsável por assegurar as condições gerais de reprodução das relações sociais.

Como afirma Bonduki (2017, p.18) a respeito dos primórdios da intervenção do Estado na habitação, “Essa questão passou a receber tratamento prioritário do Estado e pode-se dizer que a ação estatal sobre a habitação popular se origina e permanece na Primeira Republica voltada quase que apenas para esse problema”.

O Estado, fiel ao liberalismo predominante na época, privilegiava a produção privada, recusando-se a intervir de forma direta na construção de casas para os trabalhadores. Contudo, diante da proliferação de tantas epidemias, o controle estatal não foi só aceito, mas reivindicado. E as suas iniciativas consistiam em ações

repressivas às situações mais latentes de insalubridade, por meio de legislações sanitárias e ação policial.

Desse modo, o controle sanitário realizado nas cidades e nas moradias procuravam identificar as causas das doenças, que seriam erradicadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do controle do comportamento da população que mora nele, ações que se tornaram importante instrumento de controle social. As ações governamentais, nesse sentido, segundo Bonduki (2017, p. 38) consistiram em três tipos:

1) criação da Diretoria de Higiene, com poderes de polícia e inspeção sanitária, isto é, podia entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e saúde de seus habitantes; 2) promulgação de vasta legislação de controle sanitário e de produção das habitações, om destaque para o Código Sanitário e 1894; e 3) participação do Estado na gestão de obras de saneamento e de abastecimento de água e de coleta de esgotos [...].

Por conseguinte, diante de medidas tomadas pela Diretoria de Higiene e pela polícia sanitária, agentes sanitários invadiram casas, removeram moradores, demoliram e queimaram casebres, isolaram quarteirões e prenderam suspeitos. Contudo, nenhuma dessas atitudes contribuiu para melhorar as péssimas condições de moradia e saúde, ou eliminar as suas causas: pobreza, superexploração do trabalho, subnutrição, falta de saneamento, moradia digna e etc.

Como a política urbana adotada nessa época visavam o embelezamento das cidades para atrair investimentos estrangeiros para a industrialização brasileira, os centros urbanos passaram a abrigar o comércio e serviços, e assim o preço da terra próximo aos centros aumentaram, e somente as classes com maior poder aquisitivo tiveram acesso a eles pelo mercado formal.

Percebe-se deste modo, que o problema da habitação popular no final do século XIX é simultâneo aos primeiros indícios de segregação espacial, pois sem conseguir pagar o alto preço pedido, as classes pobres foram expulsas das áreas centrais das cidades para regiões periféricas, que eram desprovidas de infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos sociais. E assim, como aponta Harvey (2012, p.85) a respeito do processo de urbanização,

A urbanização, podemos concluir, desempenhou um papel decisivo na absorção de capitais excedentes, em escala geográfica sempre crescente,

mas ao preço do explosivo processo de destruição criativa que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade.

Nesse período, portanto, a organização espacial a partir das condições socioeconômicas dos trabalhadores levou a distribuição desigual da população, o que resultou na negação do direito à cidade. Visto que, para aqueles que não podiam pagar era negado um ambiente harmônico, equilibrado, digno e democrático.

Se a expansão desordenada da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionaram vários problemas, a segregação dos mais pobres, realizada sob a justificativa de controle sanitário, impedia que as classes de maior poder aquisitivo sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana.

Diante da aguda carestia de habitação higiênica para as classes pobres, o poder público precisou apresentar alguma proposta que estimulasse a construção de novas moradias. Como construir casas iria atrapalhar os negócios capitalistas da iniciativa privada, a solução encontrada pelo Estado foi a concessão de favores a essa iniciativa, privilegiando incentivo aos particulares. Dessa forma, até a era Vargas, portanto, a produção habitacional coube à iniciativa privada.

Assim sendo, na Primeira Republica, período em que a questão social era tratada como caso de polícia, o que se percebe é que as mais significativas ações do Estado no setor da habitação têm como orientação concepções higienistas, que resultaram num autoritarismo sanitário que procurava difundir padrões de comportamento e hábitos cotidianos. Quando estes buscavam sanar os males da cidade com a eliminação dos seus sintomas, as moradias insalubres, e não com as suas causas.

No que se refere às relações entre locador e inquilino na Primeira Republica prevaleceram as disposições liberais do Código Civil e da Constituição que defendiam o absoluto direito da propriedade privada, isto é, o domínio do proprietário sobre o imóvel. Desse modo, o aluguel era fixado entre as partes envolvidas segundo o mercado, sem nenhuma interferência do Estado, e assim os direitos de propriedade privada se sobrepunham a todas as outras noções de direito.

A primeira intervenção do Estado nessa questão data de 1921, período em que foi promulgada a primeira lei do inquilinato que teve pouco impacto no mercado.

A valorização imobiliária, a grande demanda por habitações, a existência de excedentes econômicos nas mãos de investidores e os incentivos fiscais por parte do

Estado tornaram os investimentos em moradias de aluguel bastante rentáveis durante a Primeira República.

Em contrapartida, devido aos baixos salários da época, os alugueis absorviam uma boa parte do salário das famílias e, por isso, o operário de baixa renda, trabalhador informal ou desempregado, não podendo pagar, procurou nos cortiços a moradia compatível com os seus poucos recursos.

Na chamada Era Vargas, a partir de 1930, o governo modificou profundamente a estrutura das cidades brasileiras ao dar início a um intenso processo de industrialização, a partir de então o país passa a viver o seu grande surto de crescimento urbano.

Nesse período de crescimento das cidades, as preocupações voltaram-se para os problemas advindos da urbanização, principalmente a crise de habitação. No governo Vargas o tema da habitação social ganha atenção, como nunca antes na história, como afirma Rubin e Bolfe (2014, p.204) “A questão habitacional adquiriu papel fundamental nos planos e realizações do Estado Novo”. A esse mesmo respeito Bonduki (2017, p.81) afirma,

Num quadro em que todas as questões econômicas tornaram-se preocupação do poder público e das entidades empresariais envolvidas na estratégia de desenvolvimento nacional, o problema da moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores.

Dessa forma, o problema da habitação social passa a ser encarado de uma forma diferente, pois o consenso geral passa a ser que a iniciativa privada não conseguia dar conta dessa questão, por isso a intervenção direta do Estado na produção de moradias era necessária.

Além do consenso geral, o predomínio da concepção keynesiana e a ascensão do fascismo e do comunismo, contribuiu para o estabelecimento de um clima ideológico favorável a intervenção estatal na economia e no provimento aos trabalhadores das condições básicas necessárias à sua reprodução.

A habitação, além de ser um bem essencial para a sobrevivência do trabalhador, era vista como um meio de legitimação do regime, opondo-se as ideias socialistas e comunistas. Pois, o Estado desejava que o trabalhador se transformasse em proprietário, disseminando assim a propriedade.

A partir de 1930 então, a questão principal passa a ser viabilizar o acesso a casa própria, uma questão mais ampla do que apenas reduzir os custos que incidiam sobre o valor do aluguel.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e a Fundação Casa Popular (FCP) foram os primeiros órgãos federais a atuarem no setor da habitação social. Os IAPs criados nos anos de 1930, se encontram entre as medidas do governo Vargas para a regulamentação das condições de reprodução da força de trabalho, sobretudo, as voltadas para o setor previdenciário. Eles foram as instituições públicas pioneiras a tratar a questão habitacional, ainda que de forma secundária, visto que esta não eram as suas finalidades principais.

Assim, os institutos de previdência desempenharam um papel muito importante no desenvolvimento do capitalismo e da industrialização no país. Em primeiro lugar por custear uma parte da reprodução da força de trabalho através da assistência médica. Em segundo lugar pela manutenção de um consumo mínimo da parte da população incapacitada para o trabalho. E em terceiro por ser uma fonte de recursos para investimentos em vários setores da economia.

A oportunidade de utilizar os recursos dos institutos em programas de habitação social veio com o artigo 29 do decreto 19.469 de 17 de dezembro de 1930 que estipula que,

Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, tais fundos serão aplicados na aquisição de títulos de renda federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas, com a suficiente garantia hipotecária (FARAH apud BONDUKI, 2017, p. 111).

Em 1937, com o decreto 1.749 surgiram as condições para a atuação dos institutos, pois por esse dispositivo estes ficavam autorizados a criar carteiras prediais e a destinar uma parte das suas reservas para o financiamento de habitações.

A produção habitacional dos IAPs tinha como características conjuntos influenciados pelo movimento moderno, pois buscavam compatibilizar economia, técnica e estética, com o objetivo de viabilizar financeiramente à classe trabalhadora de baixa renda uma habitação.

A despeito do modelo unifamiliar e isolado produzido até então, com os IAPs “[...] emerge com força, uma nova atitude caracterizada pela preocupação com o barateamento da construção, através da racionalização, industrialização e

verticalização” (BONDUKI, 2017, p.152), que teve como resultado novas tipologias construtivas, como blocos multifamiliares.

Os programas ainda passaram a incluir vários equipamentos coletivos, fruto da nova concepção de que habitação não podia se restringir apenas uma moradia. Assim, segundo Bonates (2009, p.41), “[...] havia uma preocupação em inter-relacionar o urbanismo com a arquitetura das habitações construídas”.

Contudo, nas atividades das carteiras prediais dos IAPs duas perspectivas estavam presentes, uma social e outra atuarial (BONDUKI, 2017). Na dilatação dos prazos de pagamento e na redução das taxas de juros percebiam-se medidas favoráveis às classes de renda mais baixa. Contudo, em outras medidas, era demonstrado o interesse em destinar recursos dos institutos para segmentos de maior poder aquisitivo, com a finalidade de alcançar uma rentabilidade maior.

Uma das características da atuação governamental nos IAPs foi a existência de apadrinhamento político na indicação da demanda para os conjuntos habitacionais e para a obtenção dos financiamentos. Além disso, muitos segmentos de renda média e alta foram beneficiados pelos planos dos institutos, enquanto que os trabalhadores não assalariados eram excluídos, por não poderem se associar a nenhum dos institutos. E isso porque no Governo Vargas, os trabalhadores que não estavam integrados a economia formal capitalista, não tinham esse direito.

Dessa forma, a atuação dos IAPs foi restrita e insuficiente para aquele momento histórico, pois como afirma Bonduki (2017, p.119) “Criando categorias privilegiadas e excluindo setores sociais, a atuação dos institutos no setor habitacional permaneceu restrita e insuficiente para as necessidades de um país que se urbanizava com rapidez”.

A Segunda Guerra Mundial contribuiu para o deslocamento campo-cidade, com a aceleração do processo de industrialização, pois o pós-guerra fez com que as cidades tivessem que abarcar um enorme contingente populacional de desempregados por causa do período de recessão, além da tarefa de oferecer à industrialização a infraestrutura necessária à sua expansão.

No final do Estado Novo, com o agravamento da crise de moradia durante o período da Segunda Guerra, Vargas decidiu intervir com mais vigor na questão habitacional. Vargas apresentou o desejo de unificar os institutos que chegaram a se concretizar com o decreto 7.536/45 com a criação do Instituto de Serviço Social no Brasil (ISSB) e de formar um órgão específico para trabalhar com essa questão.

No entanto, todas as tentativas de se alcançar uma unificação dos institutos, bem como de criação de um órgão habitacional forte, falharam, não conseguindo o governo superar por meio de uma política integrada e consistente as precárias soluções postas pelos institutos. A falta de uma política global para o setor, com estratégias de financiamento e produção, tornou a intervenção pública cada vez mais irrisória.

Os vários institutos criados eram regulamentados por leis específicas, restritas a cada IAP, o que deu origem a diferenças na qualidade, serviços prestados e quantidade de benefícios. Essas diferenças se colocaram como obstáculos a implantação, a partir dos fundos previdenciários, de uma política habitacional consistente.

As diferenças dos IAPs levaram ao enfraquecimento progressivo da ação dos institutos na área da habitação. E na década de 1950, as reservas previdenciárias começaram a declinar, deixando o financiamento habitacional de ser uma alternativa.

Como mencionado anteriormente, no período da Segunda Guerra e nos anos seguintes a crise de habitação atingiu seu ápice. Em um contexto de escassez generalizada de produtos de primeira necessidade, a falta de moradia gerou grande descontentamento popular, o que repercutiu nos discursos políticos, nas propostas de governo e na imprensa. E assim, a questão da habitação se politizou.

Nesse período, na periferia, o acúmulo de demandas marcou a origem da formação de consciência a respeito do direito à cidade nos movimentos sociais urbanos, que passaram a reivindicar melhorias de infraestrutura nos bairros pobres.

Durante o governo de Eurico Gaspar Dutra a habitação social ganhou destaque, devido a necessidade do governo de se contrapor ao avanço do Partido Comunista do Brasil (PCB), temendo que a grande insatisfação gerada pela crise habitacional gerasse revoltas. Visto que, o problema da falta de moradias ganhou visibilidade política, ele se tornou um instrumento a ser utilizado em busca do consenso, como afirma Bonduki (2017, p. 125) “Dutra conferiu à questão uma prioridade sem par no período populista, como forma de demonstrar sensibilidade social numa área explosiva e, de certa forma, compensar o conservadorismo de seu governo”.

E isso porque segundo Harvey (2005, p.87) é uma função chave do Estado,

[...] organizar e transferir determinados benefícios e garantias aos trabalhadores (padrões mínimos de vida e condições de trabalho, por exemplo), que talvez, para ser exato, não sejam do interesse econômico imediato da classe capitalista. Em troca, o Estado recebe a obediência genérica das classes subordinadas.

À vista disso, é implementado a primeira política de habitação no país, a Casa Popular, fundada em 1946. A Fundação Casa Popular possui grande relevância por ser o primeiro órgão federal no país com a atribuição exclusiva de solucionar a questão habitacional. A sua criação se dá segundo Gonçalves (2000, p.253), “[...] objetivando centralizar e coordenar as atividades de pesquisa, diagnóstico, planejamento e financiamento no campo da habitação”.

Apesar de ser um órgão criado com a função exclusiva de solucionar o problema habitacional no país, a atuação da Fundação Casa Popular foi muito tímida, inferior à dos Institutos. Bonduki (2017, p.123), corroborando com essa questão salienta que a FCP,

[...] produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período, os Institutos de Aposentadoria e Previdência, que não tinham como objetivo específico enfrentar a questão da moradia, viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar com os milhares de apartamentos financiados para a classe média.

A Fundação a Casa Popular encontrou oposição da indústria da construção civil que num período de escassez, temia que houvesse a falta de materiais de construção devido a intenção que o órgão tinha de construir 100 mil casas, o que dificultaria os negócios lucrativos da indústria. Além disso, também havia uma disputa pelos recursos públicos, visto que esse setor também temia pela interrupção dos créditos imobiliários para as incorporações, devido a transferência das reservas previdenciárias para a FCP.

A disputa pelos recursos públicos colocou os que defendiam a habitação social ofertada pelo Estado e os promotores imobiliários privados, desejosos por financiamento, em situações opostas. Além desses problemas, o uso dos abundantes recursos previdenciários também foi disputado para a construção dos grandes projetos desenvolvimentistas.

Com a tentativa frustrada de unificação das carteiras prediais e a consequente não transferência de seus recursos para o novo órgão, a FCP teve de se contentar com recursos de outras fontes. Mas, pela inexistência de recursos de origem orçamentaria a sua atuação se fragilizou e a instituição passou a depender

praticamente dos recursos orçamentários da União, que como já citado anteriormente, eram extremamente disputados e limitados.

Essa política, portanto, se mostrou ineficaz para trabalhar com a questão habitacional, devido às regras estabelecidas para o seu financiamento e à falta de recursos, o que restringiu a sua ação aos mais pobres Estados do país, com uma produção pouco significativa de unidades que eram construídos em terrenos doados pelas prefeituras, que também ficavam responsáveis pela infraestrutura.

A Fundação Casa Popular sobreviveu até 1964, sendo lembrada pela ineficiência da sua atuação. O que demonstra que o Estado não conseguiu enfrentar, de forma consistente, o problema habitacional.

Os governos populistas que surgiram posteriormente não trataram a questão da moradia como uma política pública, mas sim como um instrumento clientelista, para assegurar o apoio eleitoral. Assim, em resumo, durante quase duas décadas de intensa urbanização e de agravamento da crise habitacional, sucessivos governos mostraram-se incapazes de responder, de forma efetiva, as necessidades habitacionais do país.

A esse respeito Bonduki (2017, p.133) afirma que “A trajetória da Fundação da Casa Popular e, de maneira geral, a produção estatal de moradias, mostram que, no Brasil, a questão nunca esteve no centro das preocupações dos governos populistas”.

E dessa forma, por falta de respostas consistentes do Estado com relação a crise habitacional, as soluções encontradas foram baseadas na autoconstrução, ou seja, os trabalhadores passaram a financiar e a construir as suas próprias moradias.

A prática da autoconstrução das casas contribuiu para o rebaixamento do custo da força de trabalho, pois os trabalhadores, aos poucos, construíam as suas moradias nos finais de semana, nos horários de descanso, contribuindo, assim, para a acumulação do capital. Como afirma Maricato (2013, p.19) a esse respeito,

Essa prática (da autoconstrução das casas) contribuiu para a acumulação capitalista durante todo período de industrialização do Brasil, particularmente de 1940 a 1980, quando o país cresceu a taxas aproximadas de 7% ao ano, e o processo de urbanização cresceu 5,5% ao ano (IBGE).

À margem do mercado formal e do Estado, as autoconstruções eram feitas em loteamentos precários, desarticulados da malha urbana, sem a infraestrutura

adequada e transporte, carecendo assim de inúmeros bens necessários para a sua reprodução e mínima qualidade de vida.

Com enormes sacrifícios, os trabalhadores foram construindo as suas habitações, sem apoio técnico e ignorando toda e qualquer legislação urbanística. Esse modelo de ocupação que tinha como características o tripé da ilegalidade-insalubridade-precariedade viabilizou uma solução barata de moradia em tempos de grande déficit habitacional, mas não sem consequências danosas para a cidade.

Esse processo informal de autoconstruções passou a atingir áreas de proteção ambiental, como córregos, encostas, mananciais e mangues. Os seus efeitos trouxeram consequências definitivas para a cidade, como enchentes, poluição, aridez entre outros.

A ausência de vontade política por parte do Estado para conter esse processo contribuiu para a formação dessa cidade ilegal que vai caracterizar o padrão de urbanização das cidades brasileiras.

2.2 A Estruturação da Primeira Política Habitacional do País: o Banco Nacional de Habitação

No período dos governos militares o crescimento demográfico intenso, aliado a modernização dos setores produtivos e aos vários investimentos realizados pelos governos para uma melhoria na infraestrutura nacional, levou a um aumento considerável do movimento migratório.

Os governos militares marcados pela predominância de políticas sociais recrudescida pelo binômio repressão-assistência, passam a investir em melhorias no sistema de energia, comunicação e transporte, buscando um maior desenvolvimento da infraestrutura nacional, contribuindo para a circulação de pessoas e bens, favorecendo assim ainda mais a migração do rural para o urbano. Como afirma Maranhão (2005, p. 35) a esse respeito, no chamado período desenvolvimentista, e na modernização conservadora “[...] a população brasileira passa a concentrar-se maciçamente em cidades e em cidades cada vez maiores, conformando um perfil metropolitano no processo de urbanização”.

Diante dessa conjuntura, foi-se consolidando o pensamento de que a ocupação e a expansão do solo deveriam ser realizadas sob a ótica de um planejamento, pois

os urbanistas acreditavam na necessidade de uma técnica para impor bom senso às ocupações urbanas.

Desse modo, com a agudização dos problemas urbanos, grupos de pressão foram se organizando, passando a lutar por providências por parte do governo. Como afirma Maricato (2018, p.62) “Nos anos 70, nas fábricas e bairros, surgiram novos personagens que se organizaram em sindicatos e movimentos sociais para conquistar melhores salários e condições de trabalho, e melhores condições de vida urbana”.

As organizações que lutavam por melhores condições de vida urbana ficaram conhecidas como movimentos sociais urbanos, que unidos a várias categorias de profissionais- como arquitetos, geógrafos, engenheiros, assistentes sociais-, construíram o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

Contudo, com o período militar instalado, toda forma de oposição passa a ser duramente reprimida, inclusive a nascente bandeira da reforma urbana que condenava a cidade como fonte de riqueza para poucos, em troca da pobreza de muitos. E o Estado, que possui um papel constitutivo no processo de acumulação, toma as medidas necessárias para dispersar essas lutas e contradições, de modo a mantê-las em níveis compatíveis com os limites estruturais do processo de acumulação e das relações sociais.

Por isso, diante do grande déficit habitacional acumulado ao longo do tempo, e com vistas a demonstrar a sensibilidade política do novo regime diante das necessidades das massas despertadas politicamente durante o governo de João Goulart, em 21 de agosto de 1964, através da Lei 4.380 é criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão que veio pela primeira vez no país, estruturar uma verdadeira política habitacional.

O BNH é criado com a missão de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente para as classes da população de menor renda” (BRASIL, 1964). Criado num período de fortes tensões sociais, ao se propor a construir habitações para as famílias de baixa renda, parcela da população onde estava concentrada o maior déficit habitacional, o banco cumpriu um importante papel político-ideológico. Como aponta Azevedo e Andrade (2011, p.40) a esse respeito,

Ao governo da revolução interessava garantir legitimidade junto aos setores populares. Tanto o IBRA quanto o BNH, aquele no campo, este nas cidades, faziam parte da laborada estratégia destinada a “esfriar” as massas, e, se possível, obter delas o apoio.

O banco buscava assim, atender os setores populares, vistos pelos governantes do novo regime como focos de potenciais conflitos. Por isso, na fase inicial da política habitacional o mercado popular teve a primazia dos investimentos, 40% das habitações financiadas nesse período se destinaram a ele (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Isso porque a casa própria era uma das maiores aspirações dos trabalhadores, e dessa forma por meio da concessão desta, o governo buscou alcançar o controle da ordem social e a legitimação do regime. E assim, as famílias beneficiadas por essa política, se constituíram em um sustentáculo político do regime.

Contudo, a estabilidade social não foi o único objetivo perseguido pelo banco, visto que o mesmo também possuía objetivos econômicos. Diante de um quadro econômico inflacionário que afetava profundamente o Brasil no final do Governo de João Goulart, o banco tinha a finalidade de dinamizar a economia do país através do ramo da construção civil, com a geração de empregos e capitalização de empresas nacionais.

Com o BNH, a questão da moradia, que estava sob a responsabilidade dos IAPs e da FCP, passa a ser comandada unicamente pelo banco, que detinha o controle do Sistema Financeiro de Habitação. O banco passou a ser assim, um centro decisório unificado com políticas e normas padronizadas.

A partir de 1967 o SFH tem a sua importância aumentada, quando o BNH recebe a gestão dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) - destinados a atender a população de baixa renda-, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) - destinados as famílias de renda média e alta-, o que ampliou o montante de recursos do banco.

Os volumosos recursos ao alcance do BNH fizeram com que o banco se tornasse a maior instituição mundial voltada especificamente para o trabalho com a questão habitacional, e uma das principais instituições financeiras do país.

Ao analisar a trajetória de atuação do banco, percebe-se à priorização dos objetivos econômicos em detrimento dos objetivos sociais. Visto que o mesmo optou por uma linha empresarial de atuação, presente desde a constituição do banco, que fez com que as suas operações tivessem a orientação de transferir as suas funções para a iniciativa privada. O Banco arrecadava os recursos financeiros e em seguida os transferia para os agentes privados.

As diretrizes adotadas pela política tinham como exigência a remuneração do capital investido, o que fez com que o banco reorientasse os seus investimentos para as famílias de renda média e alta, que constituíam demanda efetiva que atraíam a preferência dos setores empresariais. Tornando mais difícil, dessa forma, o acesso das famílias de baixa renda a casa própria. A esse respeito Kowarick *apud* Botega (2008, p.8) afirma que,

[...] é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários.

Nesse sentido, o financiamento concedido através do SBPE, para as classes média e alta, se constituiu em um privilégio para aqueles que conseguiram adquirir um imóvel com condições facilitadas. E levou muitos investidores a construírem um verdadeiro patrimônio imobiliário, lucrativo e especulativo, por meio dos financiamentos em conta do SFH.

E assim, dentre as principais críticas feita a atuação do banco, a principal consiste na sua incapacidade de atender a população de baixa renda, objetivo da sua criação. Visto que o mesmo, além de se tornar um importante instrumento da acumulação através da ativação do setor da construção civil, voltou-se para a construção de moradias destinadas às famílias de renda mais elevada.

Através do SFH foi possibilitado a criação e o fortalecimento de empresas capitalistas ligadas ao financiamento, a produção e à venda de moradias, permitindo a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados.

O banco teve como uma das suas mais fortes características a centralização normativa e a descentralização executiva. Visto que o banco estabelecia as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos. Sob o comando do BNH, estabeleceu-se uma divisão de trabalho entre entes públicos e privados, nas funções de captação de recursos, financiamento, construção, e comercialização das moradias.

A captação dos recursos ficou sob a responsabilidade do Estado, através das poupanças compulsórias (FGTS) e voluntárias, provenientes de cadernetas de

poupança. Quanto ao financiamento, para o mercado popular, os agentes responsáveis eram as Companhias Habitacionais (COHABs), que poderiam ser tanto estaduais quanto municipais. No que diz respeito a construção das habitações, o ente responsável por essa etapa, independente do segmento do mercado, era a iniciativa privada. A comercialização, por fim, era empreendida pelos agentes promotores.

Diferente dos IAPs e da FCP, os financiamentos concedidos pelo BNH previam um mecanismo de correção monetária, que reajustavam automaticamente as prestações e os débitos, com base nas taxas da inflação. Como afirma Bonduki (2017, p.324) a esse respeito, “[...] a introdução da correção monetária nos financiamentos habitacionais são consequência da avaliação do período anterior, onde os fundos destinados à habitação rapidamente se esgotaram frente à inflação crescente, estreitando a produção pública”.

Contudo, esse modelo de política habitacional baseada no equilíbrio financeiro do sistema e no financiamento ao produtor, e não ao trabalhador (o usuário final), excluiu uma boa parte da população, como os trabalhadores informais que não tinham como comprovar a sua renda, e aqueles que não possuíam a renda mínima para ter o acesso ao financiamento. Como atesta Azevedo e Andrade (2011, p.44),

Corolário dessa política foram a adoção da correção monetária, a estratificação do mercado por faixas de renda e as exigências de remuneração do capital investido, que seriam decisivas, provocando o deslocamento dos objetivos sociais, relegados a posição subalterna, no desdobrar do processo.

Dessa maneira, percebe-se que a incapacidade de atender a população de baixa renda decorre das contradições intrínsecas aos dois principais objetivos da política habitacional: o de alavancar a economia e o de atender a demanda habitacional da população de baixa renda. Os tecnocratas que formularam a política habitacional não reconheceram a fragilidade de acesso que a população de baixa renda tinha ao mercado.

No tocante a produção habitacional, o BNH teve como característica marcante a produção em grande escala de conjuntos habitacionais, predominando projetos uniformes, monótonos. A difusão de um tipo de intervenção para todas as cidades brasileiras, independente das suas especificidades urbanas, culturais e sociais significou um retrocesso com relação a qualidade estética das construções realizadas

pelos IAPs, além de demonstrarem-se muitas vezes inadequado às necessidades dos usuários.

Com relação aos aspectos construtivos das habitações, a busca pelo barateamento das construções, levou a uma redução da área construída das unidades e a uma queda da qualidade dos materiais utilizados, o que resultou numa deterioração rápida dos conjuntos.

Outra crítica feita a atuação do banco diz respeito a implantação dos conjuntos habitacionais, pois percebe-se que os mesmos foram construídos majoritariamente em áreas periféricas, distantes dos centros urbanos. Como atesta Bonates (2009, p.42) a esse respeito,

Do ponto de vista da forma de implantação, os conjuntos habitacionais [...] foram geralmente instalados nas periferias, onde se encontravam extensas áreas que permitiam a construção em escala e o custo do solo era mais baixo, uma vez que se transformava terra rural em terra urbana.

Dessa forma, com as operações de conversão de solo rural em solo urbano, os conjuntos habitacionais passaram a ser construídos pelo banco em terras desprovidas de serviços e equipamentos públicos. Como afirma Rolnik, Cymbalista e Nakano (2008, p.1),

A avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso e transporte e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica.

Percebe-se assim, que nesse período além do crescimento e adensamento das cidades, e do processo de especulação imobiliária que expulsava os pobres dos centros urbanos para as franjas da malha urbana, o BNH contribuiu decisivamente para o processo de periferização das cidades brasileiras.

E assim, conjuntos habitacionais eram construídos em terrenos desconectados da malha urbana, que não possuíam a infraestrutura adequada de serviços e equipamentos públicos que garantissem uma boa qualidade de vida das famílias contempladas. Além disso, ressalta-se a desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas e os encarregados pelos serviços urbanos, como também a falta de recursos das prefeituras para a construção dos complementos à habitação.

Segundo Azevedo e Andrade (2011), o abandono, a inadimplência e os atrasos no pagamento das prestações das unidades habitacionais se generalizaram, entre outros motivos, como forma de protesto às inexistentes condições mínimas de infraestrutura nos entornos dos conjuntos.

Naquela época já havia o entendimento que a habitação no meio urbano implica na necessidade de diversas e complexas obras complementares, por isso a falta de infraestrutura nos conjuntos habitacionais construídos pelo banco provocou muitas críticas à atuação do mesmo ainda naquele período. Isso serviu para justificar vários investimentos realizados pelo BNH em obras de infraestrutura urbana a partir da década de 70. Corroborando para essa questão, Maricato (1987, p.33) salienta que,

Desde o início da década de 70, o BNH passou sistematicamente a orientar os seus recursos para o financiamento de governos estaduais e municipais na produção de obras de infra-estrutura urbana, tais como implantação ou melhoria do sistema de abastecimento de água e esgoto sanitário do sistema viário e pavimentação, da rede de distribuição de energia elétrica, de transporte, de comunicação, de educação e cultura, de serviços públicos, de esgoto de águas pluviais e outras.

Por conseguinte, percebe-se que o saneamento básico foi a porta de entrada pelo qual o BNH começou a investir em obras de infraestrutura urbana. Essa tendência crescente em aplicar recursos no desenvolvimento urbano atingiu o seu auge em 1976, e foi possível através da lei que criou o banco, que previa a sua atuação também nas áreas de saneamento, e também através das resoluções e decretos aprovados posteriormente que adaptaram a estrutura do banco para esse fim.

Em 1968 é criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e é instituído o primeiro programa na área de saneamento, o Programa de Financiamento para o Saneamento (FINANSA), abrangendo subprogramas como Ficon, Fidren, Fisag, Refinag e Refinesg, “voltados para implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água, de esgotos ou de drenagem e poluição hídrica” (MARICATO, 1987, p.34).

A partir de 1971, com a criação do projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), as atividades do banco são expandidas para outras áreas do desenvolvimento urbano. O referido projeto se propõe a racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições dos serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária.

A partir de então o BNH cria vários outros programas para o financiamento de obras urbanas. Como o programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano, em 1973. O Financiamento para Urbanização (FIMURB), Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN) e o Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN) em 1974. E o Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (PRODEPO) em 1975 (MARICATO, 1987).

E assim, outras áreas menos tradicionais, como transportes, por exemplo, foram agregadas, fazendo do banco um órgão central para a política urbana do país. Com o passar do tempo, as novas funções foram gradativamente ganhando mais destaque, ao ponto de chegarem a receber maior investimento do que as áreas tradicionais de atuação do banco, como aponta Azevedo e Andrade (2011, p.66) a esse respeito,

De 1969 a 1978, as inversões em programas nessa área crescem sete vezes, passando de 4,1% para 28,02% do total das aplicações do BNH. Paralelamente ao movimento de expansão das suas atividades urbanas, declinam as tradicionais, ligadas ao setor habitacional [...]. Enquanto, em 1969, 93,3% das aplicações se faziam no item "habitação", em 1978 esse percentual cai drasticamente para 66,88%.

Portanto, percebe-se que a atuação do banco se afasta da questão habitacional. A nova orientação do BNH para o financiamento de grandes obras urbanas deu-se, na verdade, entre outros motivos, pelo fato das empresas da construção pesada serem oligopolizadas e de maior porte do que as empresas de edificações, e por isso possuírem uma maior composição orgânica de capital e atuarem lado a lado com o Estado, seu maior cliente. Possuindo, dessa forma, influencia na composição dos orçamentos públicos na década de 70 e 80 no país.

Aliado a isso, diante das grandes dívidas, corrigidas com juros e correções monetárias, o BNH teve a necessidade de procurar investimentos rentáveis. Já que a inadimplência atingia índices altos na década de 70, período em que a política de habitação popular estava enfrentando sérios problemas por causa dos descompassos entre os rendimentos da população de baixa renda, que sofria ajustes de maneira muito lenta, e as dívidas relativas a aquisição da casa própria, que possuía uma maior velocidade de correção.

Além disso, o banco seguia também as orientações mais amplas da política econômica do período, onde as grandes obras ocupavam papel de destaque. Desse modo, ao longo da década de 70 o BNH confere maior destaque às obras urbanas. O

que caracterizou o tratamento com a política de desenvolvimento urbano nesse período foi o planejamento de natureza autoritária e tecnocrática, submetido aos interesses econômicos capitalistas.

Com a crise econômica mundial dos anos 70, a partir de 1979 o país passou por um período de altas taxas da inflação, recessão e desemprego. Isso levou a uma enorme queda dos salários das famílias e a consequente diminuição do seu poder de compra, o que culminou naquele período em elevadas taxas de abandono e inadimplência dos mutuários, visto o descompasso existente entre o preço da mercadoria e o poder aquisitivo das famílias.

Por ser um banco que tem a necessidade de remunerar o capital investido, o banco torna-se vulnerável as saídas encontradas pelos mutuários - de atraso e inadimplência dos pagamentos, ou abandono do imóvel. Por essa razão o banco que era uma autarquia, transforma-se em uma empresa pública, passando a atuar como um banco de segunda linha, numa tentativa de transferir o ônus externo da política.

Como banco de segunda linha ele passou a atuar com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas. Dessa maneira, com essa transformação, “[...] os agentes, e não mais o próprio banco, se responsabilizariam pelo recebimento das prestações” (MARICATO, 1987, p.46).

O repasse dos créditos pelo banco, poderiam ter sido transferidos para as COHABs, mas por causa do seu desempenho insatisfatório até esse período, o banco resolveu repassar os créditos para os agentes privados do SBPE, que atuavam basicamente nas camadas médias. E assim, com a transformação do BNH em uma empresa pública, Maricato (2015, p.284) declara que,

A partir desse momento- e ainda mais nos anos seguintes, quando aumenta a participação de representantes das instituições financeiras privadas na direção do banco-, o BNH transforma-se em instrumento privilegiado de financiamento interno da economia do país.

Os investimentos nas camadas médias eram mais atraentes por permitirem juros muito mais altos do que os do mercado popular, e por não apresentarem os altos índices de inadimplência deste último. Deste modo, o BNH promoveu um boom imobiliário através dos financiamentos do SFH para as famílias de renda média.

Esse boom imobiliário proporcionado pelos financiamentos concedidos às famílias de renda média, modificou as paisagens urbanas através da verticalização

nas áreas centrais e da abertura de vias expressas que permitiram a construção de loteamentos, com um alto padrão residencial, em novas áreas.

Dessa forma, entre 1970 a 1974 o BNH afastou-se ainda mais do financiamento ao mercado popular, como atesta Azevedo e Andrade (2011, p. 70) “Se, nos primeiros anos, os investimentos privilegiaram as classes populares em período posterior, de 1970 a 1974, tais segmentos passam para a plano secundário, e somente a partir de 1975 voltam a ocupar lugar de destaque”. Por consequência, nesse período foi acentuado o caráter elitista e concentrador do banco.

Os empresários, a quem o banco havia transferido os créditos imobiliários para gestão e cobrança, afirmavam não ser possível o atendimento das camadas de baixa renda devido as limitações do modelo empresarial. Para os mesmos, essa lógica empresarial precisava ser substituída por um modelo de subsidio, para que pudessem alcançar resultados mais promissores com as famílias de baixa renda.

Do ponto de vista econômico, o novo status de banco de segunda linha, consolidou ainda mais o arranjo entre o setor público e o privado. Do ponto de vista político, no entanto, essa mudança não trouxe os efeitos desejados, visto que o banco continuou a ser o alvo principal das críticas com relação a política habitacional.

A partir de 1976, contudo, há uma tentativa de retorno para a questão da habitação popular, com o favorecimento de investimento nessa área. Essa tentativa de correção foi lenta e começou com a criação do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) em 1973. Como aponta Maricato (1987, p.42) a esse respeito,

Apenas a partir de 1976 é que começam a surgir resultados palpáveis com o revigoramento das COHABs [...]. Até então parte dos empreendimentos voltados à população de baixa renda se constituiu em estrondosos fracassos, cujas dimensões não foram nem são muito conhecidas devido à atuação da censura política e ideológica que marcou o período que vai de 1969 a 1975 no país.

Desta forma, percebe-se nas companhias uma crescente participação dos investimentos até 1980, no mercado popular. Contudo, quando houve a ampliação das faixas de atendimento das COHABs para inclusão da população cujas rendas estivessem entre três a cinco salários mínimos, as mesmas passaram a privilegiar essas faixas. Assim, os setores de menor renda – de um a três salários mínimos -, que eram a razão da existência dessas companhias, encontraram-se mais uma vez desassistidos.

Partindo do reconhecimento dessa realidade, são criados alguns programas com a finalidade de atingir essa parcela da população, como o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM) em 1944, o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB) em 1978, o Programa de Erradicação da Sub-Habit (PROMORAR) em 1979, e o Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI) em 1980. Nesse sentido, o PROMORAR se destaca por apresentar números maiores de realizações junto as populações de baixa renda.

Contudo, apesar do esforço de atingir a parcela da população mais carente, o BNH não conseguiu inverter a situação de agravamento da questão habitacional no país, como afirma Maricato (1987, p.55),

[...] o mais grave a ser observado, entretanto, é que apesar do esforço de chegar às camadas mais pobres da população, bastante propagandeado pelo BNH, ele não logrou sequer atenuar o intenso processo de favelização e de queda na qualidade habitacional que foi flagrante nas cidades brasileiras. Os números e empreendimentos apresentados podem ser considerados positivos em si mesmos, mas nunca se relacionados ao oceano da demanda habitacional popular no Brasil.

Apesar dos expressivos resultados quantitativos alcançados pelo banco, cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais, percebe-se que não foi o objetivo social do banco que saiu vitorioso. Visto que 48,8% desse total construído foram destinadas as camadas medias e 33,5% destinado aos setores populares.

O próprio desempenho da política de habitação popular, mostrou o quão distante esteve o discurso oficial do banco das ações realizadas nessa área. A faixa de um a três salários mínimos, que foi a própria razão de criação do BNH, passou a ser cada vez menos contemplada. Posto que, a política habitacional foi orientada não para atender aos seus interesses, mas aos interesses dos agentes financeiros, da indústria da construção civil e dos promotores imobiliários.

A falência da política de habitação popular nesse período pode ser percebida pelo aumento do número das autoconstruções nas favelas e nos loteamentos precários, que continuaram a ser empreendidos pela população de baixa renda que não conseguiram acessar as moradias financiadas pelo banco.

Contribuiu para isso a correção monetária e o modelo empresarial adotado pelo banco, que possibilitou a acumulo de riqueza de um lado e o de miséria no outro. Dessa forma, percebe-se que a política ao invés de atenuar as desigualdades sociais,

teve o efeito perverso de acentuar ainda mais a concentração de renda do país. O fechamento do BNH resultou das mudanças que a economia mundial e nacional começou a enfrentar no final da década de 1970, com o esgotamento do sistema fordista de produção. A passagem desse modelo de produção para uma acumulação flexível, direcionada pela ideologia neoliberal, afetou a economia do país, gerando várias crises financeiras ao longo da década de 80 e 90.

A grave crise inflacionaria enfrentada pelo país no final da década de 70, levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, que havia se tornado o público alvo da política. Assim, a inadimplência aumentou significativamente no início dos anos 80, não podendo assim resistir o SFH e o BNH. Como afirma Rubin e Bolfe (2014, p.209) a esse respeito,

A partir da crise econômica mundial de 1979, o Brasil passou por um período de altas taxas de inflação, recessão e desemprego. O SFH/BNH não resistiu a essa crise vivenciada, principalmente, nos anos de 1981 e 1982. Isso trouxe para a classe média, público alvo das políticas habitacionais, uma queda no poder de compra. Fato que marcou os anos 80 com o Movimento dos Mutuários da casa própria, que buscavam renegociar as suas dívidas.

Além da questão do pagamento, soma-se as causas do colapso do SFH o aumento do desemprego nessa época, que atinge a arrecadação do FGTS, e a queda da arrecadação das cadernetas de poupança que alimentam os agentes financeiros privados (SBPE) ano de 1983. Ademais, a crise econômica atingiu também a indústria da construção civil e o mercado imobiliário.

Aliado a isso, contribuiu também para a sua extinção segundo Rolnik (2015, p.286) a “ [...] ruptura da coalisão de interesses empresariais e políticos que se articularam para sua criação, em um quadro mais geral de crise do regime ditatorial e de sua base de sustentação econômica e política”. A partir de 1980, as críticas às ações do governo federal na área habitacional e com relação a outras áreas aumentaram, junto com a oposição ao regime.

O governo do presidente José Sarney ainda tentou, através de uma medida de concessão de elevado subsídio para os mutuários do sistema, resolver o problema do SFH, que já se mostrava falido. Tal medida se mostrou ineficaz, e a partir do Decreto nº 2.292 de 21 de novembro de 1986 o presidente Sarney decretou a extinção do Banco Nacional de Habitação.

É importante destacar que o banco foi o órgão pioneiro com uma política habitacional com amplitude nacional, e responsável por 25% das unidades

habitacionais construídas no país até o período da sua extinção. O que demonstra o importante papel que o banco teve na história da política habitacional do país.

Contudo, várias críticas foram feitas à sua atuação ao longo do tempo, dentre as principais se destacam o fato do mesmo não ter conseguido atender à população de baixa renda, objetivo principal que havia justificado a sua criação, e a desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados pelos serviços urbanos. Além da construção de grandes conjuntos habitacionais, como forma de baratear os custos das moradias, em regiões periféricas desprovidas de infraestrutura.

A inexistência de representação popular e a repressão durante esse período atrofiou o debate e o questionamento sobre essas questões. Por fim, cabe destacar que o modelo de política habitacional implementado pelo BNH deixou marcas importantes no espaço urbano, na estrutura institucional e na concepção de política dos anos seguintes.

2.3 A Política de Habitação Social Pós-BNH: o período de vácuo na política habitacional

A partir da segunda metade dos anos 1980, iniciou-se uma nova fase para a política de habitação do país, que passou a viver um período de vácuo com a crise do SFH e a extinção do BNH.

Com a extinção do BNH a política habitacional começou a ser regida por vários órgãos que se sucederam ao longo do tempo, em um período marcado pela desarticulação progressiva da esfera federal, redução significativa dos recursos disponibilizados, fragmentação institucional e a perda de capacidade decisória.

Quando extinto, em 1986, o BNH teve algumas de suas atribuições transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), que era vinculada ao Ministério da Fazenda, e não possuía qualquer tradição com relação a essa temática, tornando-se a questão habitacional uma política setorial. A área de habitação gerida pela CEF demonstra a acentuação da opção do governo federal da dimensão financeira da atuação pública na área habitacional, postura presente desde a atuação do BNH, responsável por várias críticas ao mesmo. Pois, fez com que a questão urbana e habitacional passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, passaram a objetivos setoriais.

A pulverização da burocracia do BNH e a absorção de suas funções pela CEF representou assim, um duro golpe para a manutenção ou reestruturação da oferta habitacional pública.

Com a absorção das funções do BNH pela CEF, contudo, a habitação ficou vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) que abrangia a área habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e meio ambiente. Em março de 1987 o MDU é transformado em Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), incorporando novas competências, como a gestão das políticas de transporte urbano e a Caixa Econômica Federal.

Em 1988 ocorrem novas mudanças, e é criado o Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em 1989 o MBES é extinto e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), que ficou sob a responsabilidade do Ministério do Interior.

Além da Caixa Econômica Federal, que ficou responsável pela gestão do FGTS e como agente financeiro do SFH, outras atribuições do BNH foram pulverizadas por outros órgãos federais como o Banco Central, que passou a ser responsável por normatizar e fiscalizar o SBPE, e a Secretaria Especial de Ação Comunitária, que ficou responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

Nesse momento de transição das atividades do BNH de um órgão para outro, a política de habitação passou por um período de reestruturações, para se adequar à nova ordem mundial. Como aponta Bonates (2009, p. 40),

A atuação do poder público passou a seguir a tendência mundial do neoliberalismo, que refletiu, no Brasil, na ausência de uma política habitacional federal mais sistematizada, promovendo-se uma série de programas de habitação desarticulados entre si, operacionalizados pela CAIXA.

Os programas desenvolvidos pela SEAC implementaram algumas linhas de financiamento para as famílias com renda de até três salários mínimos, com a utilização de sistemas alternativos de produção, como o mutirão. O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativas dos estados e municípios, o que conferiu maior autonomia aos mesmos.

Num período de queda dos financiamentos do SFH e de aprofundamento do caráter elitista dos seus programas, ganhou destaque programas alternativos como o

Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, que sob a responsabilidade da SEAC, tinham o objetivo de atingir famílias com renda inferior a três salários mínimos.

O referido programa habitacional funcionava com a verba a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU), e propôs financiar cerca de 550.000 unidades habitacionais. Contudo, a inexistência de uma política clara de prioridades para a aplicação dos recursos tornou o programa um instrumento do clientelismo. Além disso, o baixo financiamento unitário aliado a grande inflação dificultou o cumprimento das metas programadas.

Corroborando para essa questão Botega (2007, p.71), afirma que “[...] a ausência de uma política clara para o programa acabou levando-o ao fracasso, avaliando o programa conclui-se que menos de um terço do previsto acabou sendo executado”.

E assim, devido ao seu frágil formato institucional o programa terminou extinto com o mandato de José Sarney, primeiro presidente da chamada Nova República. Num contexto marcado pela progressiva ausência do Governo Federal para a formulação e implementação de uma política de habitação consistente, e para manutenção dos níveis anteriores de financiamento, vê-se paralelamente o agravamento da questão habitacional no país, com o aumento do déficit habitacional. Por isso, nesse período assiste-se à reorganização dos movimentos sociais urbanos, em especial o movimento por moradia.

As influências dos movimentos populares, particularmente no que diz respeito a política de habitação, é de extrema relevância, pois os movimentos ligados a habitação são os mais frequentes dos muitos que despontaram nas cidades brasileiras.

No final da década de 70, teve início “as manifestações sociais por parte daqueles a quem cabia apenas as migalhas do ‘milagre brasileiro’ [...]” (MARICATO, 2015, p.98), em busca de melhores salários e condições de trabalho, e melhores condições de vida urbana; e assim, vê-se as primeiras propostas de revisão dos instrumentos urbanísticos até então existentes. Contudo, apenas em 1983 o projeto de lei foi levado à Câmara dos Deputados, e recebe o número PL 775/83, dando início ao longo processo que culminaria com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Esse projeto tem como finalidade do desenvolvimento urbano a agregação das atividades urbanas e rurais; a melhoria da qualidade de vida nas cidades, com a adequação da distribuição das atividades econômicas e das pessoas; e a

disponibilidade de equipamentos comunitários e urbanos. Suas diretrizes são aquelas que se referem à ordenação da expansão, a função social da propriedade, ao controle e uso do solo, a oportunidade de acesso à moradia, regularização fundiária, entre outros.

Portanto, a semente da reforma urbana que havia sido plantada no período ditatorial, começou a florescer nos tempos da redemocratização do país, no âmbito dos movimentos sociais dos anos de 1980.

Assim, em contraste com a conjuntura mundial, que era de declínio econômico e retração do Estado provedor, o Brasil em período de redemocratização, nos anos 1980, vê um forte movimento social pela Reforma Urbana recuperar as propostas elaboradas nos anos de 1960, lutando para que as suas reivindicações sejam atendidas. Como afirma Rolnik (2000, p.6),

Dentro do âmbito de reforma do ordenamento jurídico nacional, os movimentos impulsionaram o tema da Reforma Urbana, politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos.

Desse modo, quando convocada a Constituinte em 1986, a proposta da Emenda Popular encaminhada pelo MNRU, teve como concepção de reforma urbana a mudança na forma de organizar a cidade, baseada numa visão que condena a cidade como fonte de lucros para alguns e de pobreza para outros; denunciando o planejamento que era realizado anteriormente, que servia como instrumento de manutenção das desigualdades.

Na emenda estavam contidas propostas que procuravam, segundo Rolnik (2000, p.6), “viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso à terra, democratizando o solo urbano”.

A Emenda Popular de Reforma Urbana não foi aprovada como desejavam os movimentos sociais, mas mesmo assim, depois de muitas lutas, a Constituição de 1988 segundo Maranhão (2005, p.101), “pela primeira vez na história constitucional brasileira, tratou a problemática urbana”, apresentando a Carta Magna dois artigos dedicados exclusivamente a Política Urbana, o art. 182 e 183. Essa legislação prevê um ordenamento do território urbano que possa garantir à população brasileira uma

melhor qualidade de vida, no tocante à igualdade de acesso aos bens, equipamentos e serviços, indispensáveis ao desenvolvimento do homem.

Com a Constituição, dá-se início ao processo de descentralização, um dos principais pontos defendidos na Constituinte. Dentro desse processo ocorre uma redefinição de competências, onde o município passa a ser o responsável pela gestão dos programas sociais, entre eles o da habitação. Com isso, os governos municipais passam a ter mais autonomia, deixando de ser apenas executores da política. Como declara Santana (2013, p.131),

A maioria das análises que tratam da gestão de cidades brasileiras, especialmente a partir dos anos 80, tende a indicar a Constituição de 1988 como um marco regulatório importante na história política do país no que se refere às requisições e responsabilidades da esfera municipal na condução de políticas públicas.

Desta maneira, é criada uma expectativa em torno da gestão municipal, pois se conclui que nela poderia haver uma melhor possibilidade de proposta de políticas públicas, baseado na administração dos recursos públicos e na participação popular dos moradores das cidades no acompanhamento dessa gestão. Assim, vê-se surgir em algumas cidades brasileiras governos municipais inovadores, com gestões democráticas e populares.

Contudo, apesar dos grandes avanços institucionais obtidos na Constituição de 1988, o que se vê no final dos anos 80, início dos anos 90, é um contexto totalmente desfavorável a efetivação dos direitos sociais conquistados, devido a nova aliança firmada entre as forças conservadoras, sob a orientação do ideário neoliberal. Como afirma Vazquez (2007, p.55) a esse respeito,

Quando se iniciava a construção de algo próximo a um Estado de Bem-Estar Social, com a Constituição de 1988, nós navegávamos contra a maré. Já se assistia, nos anos 80, nos países centrais, um movimento de reforma de caráter neoliberal do Estado de um modo geral e do Estado de Bem-Estar Social. Movimento ao qual o Brasil adere ao longo dos anos 90 [...].

A crise estrutural do capital que se inicia nos anos 70 faz todo o mundo capitalista cair numa longa e profunda recessão, e impõe ao capital uma série de medidas para conseguir recompor as suas taxas de lucro. Essas medidas guiadas pelo ideário neoliberal tinham como objetivo a flexibilização da produção e das

relações de trabalho, a desregulamentação das relações comerciais e a privatização do patrimônio do Estado.

Assim, a solução para o enfrentamento da crise seria manter um Estado mínimo nas intervenções econômicas e nos gastos sociais, mas forte para a manutenção dos interesses do capital. Desse modo, nas palavras de Netto (2012, p.422), “As corporações imperialistas, o grande capital, implementam a erosão das regulações estatais visando claramente à liquidação de direitos sociais, ao assalto ao patrimônio e ao fundo público [...]”.

O principal objetivo da ofensiva neoliberal foi impedir o compartilhamento público das receitas. Além disso, segundo Harvey (2012, p.86),

O neoliberalismo criou, também, um novo sistema de governança que integra o Estado e os interesses corporativos e, através do poder monetário, ele assegurou que a disposição do excedente através do aparato estatal favorecesse o capital corporativo e as classes superiores na moldagem dos processo urbano.

À vista disso, o Brasil nos anos 90 se encontra diante de um grande paradoxo, pois ao mesmo tempo em que se conquistavam a ampliação dos direitos sociais através da promulgação da Constituição, via-se o paradigma neoliberal ganhar força, preconizando um Estado parco nos gastos sociais e estabelecendo a predominância da lógica de mercado. Como afirma Rolnik (2012, p.4),

Desde os anos 1980 e 1990, e aqui falo como relatora, olhando internacionalmente, nós assistimos à transformação da moradia como um direito para a moradia como uma mercadoria, um objeto de consumo a ser produzido e adquirido no mercado.

Desse modo, os efeitos da doutrina neoliberal, acompanhados pelo fenômeno da globalização, causaram forte efeito negativo no país, negando à população a efetivação dos seus direitos conquistados, inclusive no tocante a luta pela reforma urbana e à moradia. Como afirma Maricato (2015, p.29), “As três políticas públicas urbanas estruturais (ligadas à produção do ambiente construído) - transporte, habitação e saneamento- foram ignoradas ou tiveram um rumo errático, com baixo investimento, por mais de 20 anos”.

O neoliberalismo moldou as cidades segundo o planejamento estratégico e o urbanismo do espetáculo e dos megaeventos² (MARICATO, 2018), sem levar em consideração as maiores necessidades do coletivo. Nesse contexto de abandono do Estado provedor, e a sua conseqüente retração nos investimentos em políticas públicas, percebe-se no início dos anos 90 uma agudização da questão habitacional. Além de permanecer como questões cruciais de luta social o direito a transporte público, infraestrutura e equipamentos sociais.

No governo Collor, precisamente, dá-se início no país a adoção do ideário neoliberal, com a abertura do mercado e a parceria do governo com a iniciativa privada. Sob a orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo fortaleceu instituições financeiras e o mercado imobiliário, estimulando parceria entre eles, além realizar privatizações, cortes nas despesas públicas e desregulamentações.

Nesse período não são vistas propostas significativas na área habitacional. Os programas existentes, em busca de uma maior eficácia no sistema financeiro, excluíram a população de baixa renda, que possuía menor poder aquisitivo. Além disso, durante o seu governo percebe-se que os mecanismos de alocação de recursos passam a obedecer a critérios clientelistas.

Collor lançou o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), em 1990, que surgiu nas palavras de Gonçalves (2000, p.255) “[...] como uma medida emergencial para financiar, em 180 dias, cerca de 245 habitações”. Contudo, essa meta não foi alcançada, o prazo estimado de 180 dias foi prorrogado por mais de 18 meses e das 245 habitações previstas, só 210 mil unidades foram construídas.

Por não haver desde o governo Sarney nenhuma retomada significativa da política habitacional, durante o governo Collor percebe-se que a crise habitacional se agrava ainda mais, e nessa época o país passa a ter 60 milhões de cidadãos de rua (IBGE *apud* RUBIN e BOLFE, 2014).

Numa gestão marcada pela corrupção, foram construídas por empreiteiras suspeitas dezenas de conjuntos habitacionais de péssima qualidade e localização, “onde quem podia pagar o financiamento não queria lá morar, e o que se dispunham

² Muitos recursos foram disponibilizados no país em grandes obras para a Copa do Mundo e as Olimpíadas, seguido por uma gigantesca operação imobiliária que expulsou milhares de pessoas pobres para as periferias.

a habitá-los não tinham renda. Grande parte dessas unidades ficou desabitada ou inacabada, verdadeiro símbolo da decadência do tradicional Sistema Financeiro de Habitação [...]” (BONDUKI *apud* BONATES, 2009, p.50).

Diante das crises econômicas (e também de moradia) vividas nesse período, aliadas à crise de legitimidade política, a insatisfação popular foi despertada, o que resultou no impeachment do então presidente Collor e a ascensão de Itamar Franco, seu vice-presidente.

No governo de Itamar, destacaram-se a criação de programas que apresentaram avanços no tocante a gestão da política habitacional através dos conselhos e da constituição de fundos específicos para habitação, como é o caso do programa Habitar Brasil, criado para municípios com mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, destinado aos municípios de menor tamanho, ambos financiados pelo Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira e pelo Orçamento Geral da União.

Ambos são programas que sofreram modificações e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais, com a contrapartida financeiras dos mesmos, o que aumentou o controle social.

O Habitar Brasil e o Morar Município buscavam solucionar problemas de habitabilidade das unidades já existentes através da urbanização de favelas, melhorias habitacionais e produção de lotes urbanizados. Tratam-se assim, de programas de cunho mais social, que marcaram a trajetória da política habitacional brasileira, visto que inseriu nesse cenário o problema qualitativo da moradia. Por causa do grande número de habitações em situações inadequadas no país, teve a sua atuação expandida ao longo dos anos.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC/ 1995-2002) se desenvolve no país um projeto político-econômico de forte viés neoliberal que agrava a situação econômica e social da classe trabalhadora, abrindo um processo de reformas constitucionais, privatizações das estatais, aumento do desemprego, precarização das políticas sociais, e a redução das atividades no setor público. Como defende Santana (2013, p.45) a esse respeito,

[...] o governo FHC empreendeu um projeto que deitou água nas conquistas políticas decorrentes do processo de redemocratização, muitas das quais foram consubstanciadas na Carta Magna de 1988, a qual indicava a possibilidade de se efetivar, particularmente na área social, políticas que favorecessem as frações de classe trabalhadora.

No seu governo a preocupação com o econômico suplantou qualquer preocupação com o social, inclusive com as necessidades de habitação da população. Nesse período é extinguido as Câmaras Setoriais de Construção e vetado a lei de Saneamento aprovada pelo Congresso, governando muitas vezes de forma autoritária, vetando a participação popular.

No seu governo foi criado a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e o Ministério de Política Fundiária, que tinha a finalidade de articular as políticas públicas e de elaborar uma política habitacional. Assim, em 1996 o documento denominado “Política Nacional de Habitação”, que foi elaborado para orientar as ações do governo no tocante à habitação, foi apresentado na Conferência de Istambul (HABITAT II).

Posteriormente a SEPURB é transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), sem ocorrer mudanças significativas, permanecendo a desarticulação institucional e a perda progressiva da capacidade de intervenção. Dessa forma, como afirma a Política Nacional de Habitação, “as áreas de habitação e do desenvolvimento urbano permanecem sem contar com recursos financeiros expressivos e sem capacidade institucional de gestão, no plano federal” (BRASIL, 2004, p.11).

Além de mudanças estruturais, novos programas foram criados e outros aperfeiçoados. O Pró-Moradia, o Habitar-Brasil e o Morar Legal foram criados com a finalidade de financiar a reurbanização de áreas habitacionais em situações precárias, com melhorias das habitações existente ou construção de novas, e com a instalação ou ampliação da infraestrutura desses espaços.

Contudo, o ajuste fiscal promovido pela adoção do Plano Real levou a uma limitação dos investimentos habitacionais, devido a sensibilidade do FGTS à crise econômica e à política de contenção de despesas.

Aliado a isso, os rígidos critérios estabelecidos pela CEF sob determinações do Banco Central e do Conselho Monetário Internacional (CMI), passou a exigir comprovação de endividamento pelos estados e municípios, para que esses pudessem ter acesso aos empréstimos federais. Em 1998, como consequência da crise econômica e financeira, essas restrições econômicas na política habitacional se radicalizam ainda mais no seu segundo mandato (1999-2002).

Como resultado dessas mudanças nas regras de utilização, os recursos do FGTS sofreram forte regressividade, visto que só os municípios mais ricos tinham

condições de acesso. Os municípios mais pobres, por sua vez, não puderam contar com esses recursos para o investimento na área habitacional nesse período.

Para aqueles estados e municípios excessivamente endividados com o governo federal, a política adotada era a do desfinanciamento, como resultado disso, nesse período ocorreu a extinção de inúmeras Companhias de Habitação.

Isto é, num período pós constituição em que se ampliaram as condições de autonomia dos estados e municípios para definição de agendas e implementação de políticas, por outro lado restringiu-se o acesso dos mesmos aos recursos. Assim sendo, o que se observa na habitação, é que num contexto de enorme desarticulação institucional, o processo de descentralização e municipalização é feito sem uma repartição clara de responsabilidades, sem que o governo federal estabelecesse os recursos para que os governos municipais pudessem desenvolver uma política habitacional relevante frente o *déficit* habitacional.

E dessa forma, o déficit habitacional aumentou, concentrando-se nas famílias de baixa renda, principalmente nas áreas urbanas, nas regiões do nordeste e sudeste do país, que concentraram 71,9% do total do país nos anos 2000 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

Em virtude do enorme apelo popular realizado pelos movimentos sociais, e das obrigações assumidas perante a comunidade internacional, nos anos 2000 o Brasil incluiu no texto do artigo 6º da Carta Magna de 1988, através da Emenda Constitucional nº 26/00, o direito à moradia, conferindo-lhe o status de direito fundamental.

A regulamentação dos capítulos 182 e 183 da Constituição, referente à Política Urbana, só veio depois de mais de uma década da promulgação da mesma. E dessa forma, em 10 de julho de 2001 é finalmente aprovado no Congresso Nacional a Lei Federal nº 10.257, conhecida como “Estatuto da Cidade”, que vai regulamentar os artigos da Constituição Federal e definir os instrumentos urbanísticos para a garantia do direito à cidade. Nas palavras de Maranhão (2005, p.16),

[...] a aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do Estado, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais [...] o Estatuto da Cidade colocou o Direito Urbanístico brasileiro no coração do processo político- e, ao fazê-lo, criou explicitamente novas regras para o jogo das cidades brasileiras,

O Estatuto da Cidade vem assim, regulamentar as exigências constitucionais, reunindo normas relativas à ação do poder público no tocante a regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, fixando importantes princípios como a função social da cidade e da propriedade urbana para orientar a ação do Estado no âmbito municipal.

O Estatuto da Cidade ainda estabelece outros princípios como a justa distribuição dos benefícios e dos recursos decorrentes do processo de urbanização, a recuperação da valorização imobiliária através de investimentos públicos em infraestrutura, a adequação dos instrumentos da política econômica dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, garantia do direito à cidades sustentáveis, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população pobre, entre outros (OLIVEIRA, 2001).

No que diz respeito a garantia do direito a cidades sustentáveis, o mesmo é entendido como “[...] o direito à terra urbana, **à moradia**, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2008, p.15, grifo nosso)

É importante destacar, contudo, que a efetiva materialização desses princípios depende da mobilização da sociedade, do aprofundamento da democracia nas cidades, pois nas palavras de Maranhão (2005, p. 163), “Parece claro, contudo, que a efetividade desse novo instrumental jurídico dependerá de muitos fatores, como, entre muitos outros, a capacidade do poder público e do movimento popular em obter acordos que resultem em equidade”, já que como afirma Ribeiro (2003, p.23) “[...] o Estatuto da Cidade é aprovado em um momento histórico em que são afirmadas as características concentradoras da nossa urbanização [...]”.

Contudo, no geral o governo FHC não houve uma política definida para direcionar as ações dos estados e municípios na área habitacional, além de manter um sistema centralizado, com linhas de crédito sob o seu controle.

Dessa forma, o que se percebe é que após o fechamento do BNH, de 1986 a 2004, não houve por parte de nenhum dos governos a preocupação de estabelecer uma política habitacional clara e sistemática, mas apenas a criação de programas habitacionais, elaborados ao longo de vários mandatos presidenciais, que tratavam a enorme crise habitacional de maneira pontual, sem as bases necessárias para a resolução do problema. E por isso, nas décadas de 1980 e 1990 percebe-se o intenso retorno das ocupações periféricas (SOUZA, 2018).

Com políticas urbanas ineficazes na conquista de cidades mais democráticas e justas, vê-se com o crescimento recente das cidades brasileiras o acúmulo de gigantescos problemas urbanísticos, com intensos processos de segregação sócio espacial, carência e privatização de espaços urbanos, deficiente mobilidade, entre outros. Problemas esses mais sentidos pelos moradores das favelas, loteamentos informais e periferias, onde se encontram as maiores deficiências e carências urbanas.

3. A TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

3.1 A Crise de 2008 e o PMCMV

A partir da década de 1990, em um contexto de crise, sob forte influência das políticas neoliberais, dá-se início a um processo de estímulo ao mercado imobiliário para a construção de moradias para as famílias de renda média e alta, através da aprovação de importantes marcos institucionais e incentivos financeiros. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república, com um discurso fortemente voltado para a área social, começam-se mudanças significativas no cenário habitacional.

Em 2003, é criado o Ministério das Cidades, órgão que passa a ser o responsável pela política de desenvolvimento urbano. O Ministério das Cidades composto pela Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

A sua criação é um marco para a política habitacional do país, visto que o mesmo traz na sua concepção uma ruptura com a tradicional fragmentação presente no trato com a questão urbana, além de se tornar o mais importante órgão nacional responsável pela questão urbana e habitacional do país desde o BNH. Como salienta Boulos (2014, p.17), Coordenador do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) “Não existia política habitacional no Brasil desde o Banco Nacional de Habitação (BNH). Pois, o BNH foi extinto na década de 80 e passaram 30 anos sem nenhuma política habitacional”.

A nova Política de Habitação incorpora a concepção de desenvolvimento urbano integrado, passando assim a habitação a não ser algo restrito a posse de casa, mas agrega o direito à mobilidade urbana, a infraestrutura e ao saneamento ambiental, procurando assim garantir o direito à cidade. Como afirma Naime (2010, p.1) “O governo inaugurado em 2003 representa um marco na política urbana brasileira. A reorganização da estrutura institucional gestora dessa política, a alteração no foco de atendimento e o significativo aumento dos recursos caracterizam o período do governo Lula”.

Após a criação do Ministério das Cidades, assiste-se a retomada do planejamento estatal na área habitacional, bem como o aumento dos investimentos na habitação de interesse social. Nesse mesmo ano foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, da qual resultou as diretrizes para a Política Nacional de Habitação (PNH), que foi aprovada em 2004.

A Política Nacional de Habitação estabelece princípios e diretrizes que tem como objetivo “[...] promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente os de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social” (BRASIL, 2004, p. 29). E para alcançar tal finalidade considera fundamental a integração da política habitacional com a política de desenvolvimento urbano.

A PNH conta com um conjunto de instrumentos a serem criados a fim de que o seu objetivo seja alcançado. Dentre deles o Sistema Nacional de Habitação (SNH) que foi criado através da Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que se divide em Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)³, voltado para o atendimento das famílias com renda de até cinco salários mínimos e em Sistema de Habitação de Mercado, que atende as famílias com renda entre 5 a 10 salários mínimos. Outro instrumento criado pela referida lei foi o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), um fundo contábil, cuja finalidade é apoiar a elaboração e implementação de programas de moradia popular. Este se constitui em um avanço, visto que a habitação social passou a contar com subsídios diretos.

³ Os objetivos principais do SNHIS era viabilizar para a população de baixa renda à terra urbanizada e à moradia digna.

Esse conjunto de instrumentos estabeleceu um novo arcabouço institucional consistente para o enfrentamento da questão habitacional do país, favorecendo a articulação das ações e recursos entre as diversas esferas do governo. Ampliaram-se estes na participação do poder público local na produção habitacional do país. Quando os estados e os municípios pudessem integrar o novo sistema, criando fundos, conselhos e planos locais de habitação de interesse social, de forma a garantir a participação democrática da população, a sustentabilidade e a racionalidade. Tais mudanças foram respostas às reivindicações de vários setores que lutavam por mais participação popular e por maiores investimentos nas políticas sociais.

Em 2007, inicia a crise no mercado imobiliário dos Estados Unidos, conhecida como a “crise das hipotecas *subprime*”⁴, que rapidamente se alastrou e arrastou o resto do mundo por uma rede financeira e comercial, gerando um grande colapso financeiro.

Em um contexto de crise e recessão econômica no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e, posteriormente no governo de Dilma Rousseff, a construção civil segundo Maricato (2015, p.36) “[...] foi um dos setores prioritários da política de crescimento econômico”, garantindo que o país não fosse tão afetado pela crise. É nesse período, portanto, que através de investimentos consideráveis em obras de infraestrutura e habitação, que se observa no país uma maior ação por parte do governo para a construção de uma política habitacional mais relevante.

No Brasil, para enfrentamento da crise os governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff utilizaram a moradia como um ativo financeiro e, por isso, muitos recursos foram alocados para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para a construção de moradias de interesse social, para dinamizar a economia através da geração de emprego e renda na construção civil.

Mostrando assim, o importante papel da cadeia da construção civil para o desenvolvimento econômico e social. Por ser um ramo muito lucrativo para o capital, este tem sido frequentemente ativado mediante estímulos e subsídios através do fundo público para dinamizar a economia, visto que, constitui um dos responsáveis

⁴ Uma profunda crise econômica que começou nos Estados Unidos a partir dos problemas nos sistemas financeiros provocados pela crise dos mercados dos títulos das hipotecas. Os *subprimes* eram créditos de alto risco que eram vendidos, que permitiam taxas elevadas de rentabilidade. Num ambiente financeiro desregulado, a crise imobiliária fez cair de forma brusca os preços, deflagrando uma crise financeira.

pela ampliação dos postos de trabalho e pela redução do índice de desemprego, além de atender as demandas postas pelo crescimento demográfico e pelo grande déficit habitacional acumulado ao longo do tempo, devido à ausência de políticas públicas.

Assim sendo, no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com a criação do Ministério das Cidades, o Estado desenvolve uma política anticíclica para enfrentar a crise e resolver o problema da liquidez econômica, criando o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha vida (PMCMV), procurando reverter assim, uma perspectiva de queda no setor imobiliário e manter o crescimento e desenvolvimento do país. Como declara Santos, Vieira e Diniz (2012, p.310),

[...] programas governamentais Minha Casa Minha Vida e Programa de Aceleração do Crescimento, cujos projetos respondem aos interesses do capital, e, muitas vezes, revelam inadequação das intervenções físicas e das soluções habitacionais, seja nas ações higienistas e na ausência de diálogo e da participação social da população envolvida, seja nas remoções provocadas e na violência dos despejos.

O PAC foi criado em 2007, no segundo ano do mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de aquecer a economia nacional através da retomada do planejamento e da execução de obras de infraestrutura social urbana, energética e logística do país, contribuindo para o seu crescimento acelerado. O PAC contribuiu para o aumento da oferta de emprego e para geração de renda, tendo fundamental importância para o país durante a crise financeira de 2008, garantido a continuidade de obras fundamentais de infraestrutura, emprego e renda para os brasileiros. Como afirma Maricato (2011, p.56) a esse respeito,

O PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), lançado em 2007 buscava retomar as obras de infraestrutura econômica e social cuja construção o governo federal praticamente abandonara desde 1980, quando se deu o recuo abrupto nos investimentos e tiveram início os ajustes fiscais.

Em 7 de julho de 2009 é promulgada a Lei 11.997 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que no seu art. 1º afirma ter como finalidade a produção de moradias para as famílias de baixa renda,

Art.1º O Programa Minha Casa, Minha Vida- PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de

habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 [...] (BRASIL, 2009).

Contudo, há mais um objetivo envolvido na criação do programa, conforme afirma Hereda, ex-presidente da Caixa Econômica Federal e um dos criadores do Programa MCMV em entrevista à Revista Brasileira de Habitação a respeito dos principais objetivos do programa,

O PMCMV foi lançado com dois grandes objetivos: um de caráter social- combater o déficit habitacional em sua base, ou seja, no segmento que responde por mais de 94% desse déficit- e outro de caráter econômico- uma função anticíclica visando mitigar os riscos de impactos da crise internacional sobre a economia brasileira (2011, p.22)

Assim sendo, o PAC e o PMCMV respondem a interesses contraditórios, que devem ser entendidos dentro de um contexto político e econômico mais amplo, que caracteriza o contexto nacional e internacional a partir da década de 1990. Visto que, diante dos efeitos da crise e seus impactos sociais e econômicos, como o desemprego e a inflação, algo necessitava ser feito para que a economia brasileira não sofresse tão profundamente com os seus efeitos. O Governo Federal, considerando a capacidade da construção civil de gerar renda e emprego, além de produzir bens de significativo de alcance social, aproveita a adversidade como oportunidade para adotar várias medidas para aquecer o mercado interno. Assim o PMCMV, como afirma Amore (2015, p.15),

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

Surge assim, o PMCMV, desenhado pela Casa Civil em parceria com os maiores empresários do setor, e como uma iniciativa do Governo Federal que ofereceu condições para o financiamento de moradias nas áreas urbanas, com o objetivo de amenizar os efeitos da crise e diminuir o déficit habitacional brasileiro que em 2009 era estimado em 5.998 milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012).

O programa priorizou famílias com renda de até três salários mínimos, embora também atendesse famílias com renda de até dez salários mínimos, o que representou um avanço para a política de habitação social, pois como reconhece Azevedo (2007, p.33),

Enquanto a aplicação dos recursos sob gestão federal estava fortalecendo a concentração de renda no país, já que a maior parte deles era dirigida para as faixas de renda situadas acima de cinco salários mínimos, a atual administração priorizou os investimentos públicos subsidiados abaixo dessa faixa, em que se encontra 92% do déficit habitacional.

Os programas anteriores de habitação, como o BNH, deixaram de fora os segmentos de menor renda, particularmente os de renda compreendida entre 0 a 3 salários mínimos. E dessa forma, apesar de ter sido criado como uma medida anticíclica para enfrentamento da crise econômica, o PMCMV se constituiu como uma grande política social para atender as famílias de baixa renda, que o mercado por si só não alcançava.

O Ministério das Cidades como responsável pela regulação do programa e pela sua implementação necessitou uma ampla parceria entre as três esferas do governo- União, Estados e Municípios-, a iniciativa privada e os movimentos sociais. Segundo a “Cartilha do Minha Casa Minha Vida” da Caixa Econômica Federal (2009) a implementação dá-se em momentos no qual participam a União, os Estados e Municípios, as empreiteiras e incorporadoras, e a Caixa Econômica Federal- instituição operativa fiscalizadora da política habitacional.

Com relação as parcerias, em um primeiro momento, a União requisitou a apresentação de projetos de iniciativa dos Estados e dos municípios para a alocação de recursos para as diversas áreas do território nacional. Estes realizam a seleção da demanda utilizando as informações do Cadastro Único, formulam seus projetos e apresentam a Caixa Econômica Federal, além de desempenharem um importante papel agilizando os processos de aprovação e da concessão da isenção de taxas e tributos.

Os subsídios públicos disponibilizados pelo programa são destinados à oferta e produção direta das construtoras privadas que apresentam os projetos às superintendências regionais da CAIXA, para concorrência. Após análise, a CAIXA contrata a operação, acompanhando a liberação dos recursos e a execução da obra e finalizado o empreendimento, efetua a sua venda.

Nesse sentido, é importante perceber o estabelecimento de um contexto favorável à participação do setor privado na promoção da habitação através do PMCMV, reforçando uma lógica financeira. O PMCMV fortemente inspirado nas experiências mexicana e chilena “[...] foram avaliadas pelo setor empresarial como as mais adequadas para dinamizar a produção habitacional, **resguardando um papel protagonista para o setor empresarial**” (CARDOSO, 2013, p.42, grifo nosso).

Nesse processo, é importante também destacar, o importante papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal, delegada pelo Governo Federal como gestora operacional do programa e de seus recursos, que juntamente com as empresas, passam a atuar como proponentes dos empreendimentos. Como afirma D’Amico (2011, p. 50),

Espera-se, portanto, que a Caixa forneça todo o suporte técnico e operacional necessário para o adequado funcionamento do PMCMV, seja com a disponibilização de sua rede de agências e funcionários, seja pela gestão dos recursos governamentais do PNHU e PNHR, de maneira a garantir as condições mínimas para o sucesso do programa.

Diferente do BNH, em que o papel do agente promotor público era desempenhado pelas COHABs, no desenho institucional adotado pelo Programa é inviabilizado a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor dos empreendimentos, concedendo centralidade a instituição financeira (CEF) e as empresas. Outra mudança importante em relação ao programa anterior foi quanto às fontes de financiamento. Pois, o atual programa conta com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), que era encaminhado ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Dessa forma, percebe-se que o programa, no tocante ao objetivo econômico, conseguiu atingir o propósito para o qual foi criado, pois o setor da construção civil, além de não desempregar a mão de obra já contratada, ainda ampliou em larga escala o nível de emprego. Como afirma Marun, ex-presidente do Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano,

[...] não podemos esquecer que se a primeira onda da crise mundial chegou até nós como uma simples “marolinha” isso se deve em muito à participação do nosso setor no processo de robustecimento de crescimento do nosso país. Na trincheira do bom combate aos efeitos da crise, nós, com nossas moradias, fomos soldados heroicos [...] (2012, p.7).

Do ponto de vista social, o programa ofereceu para as famílias da faixa 1- famílias com renda de até três salários mínimos, na primeira fase do programa-, a concessão de subsídios para que as mesmas tivessem acesso à moradia, possibilitando assim, a um segmento da sociedade até então à margem do mercado imobiliário, o acesso à habitação. Com subsídios de até 96% dos valores financiados, Maricato (2015, p.39) reconhece que “Pela primeira vez na história do Brasil, o governo federal reservou subsídios em volume significativo, para que as camadas de mais baixa renda não ficassem de fora da produção habitacional”.

Nas palavras do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, divulgadas no site do seu Instituto, no que concerne ao recorde de produção e ao sucesso quantitativo do programa, o mesmo afirma que,

Eu tinha a convicção de que era preciso terminar o meu mandato fazendo o maior número de contratos já feitos na história deste país para habitação, financiados pela Caixa Econômica Federal e subsidiados pelo governo da República...1 milhão e 300 mil casas contratadas (em 2010)... E nós fizemos para dizer a aqueles que duvidavam que nunca mais ousem duvidar da capacidade de construção de casas dos trabalhadores brasileiros, da Caixa Econômica Federal e do governo brasileiro que está determinado a resolver o problema de um déficit habitacional crônico neste país. (INSTITUTO LULA, 2010)

Desse modo, com o PMCMV, segundo Maricato (2011, p.60), “Deixava-se o patamar de inanição que havia caracterizado governo e mercado durante as políticas neoliberais e retomava-se a atividade produtiva”. Pois, o volume de subsídios disponibilizados para atender a população de baixa renda foi um fato inédito na história do país, nem mesmo o BNH havia destinado tantos recursos ao atendimento das famílias de baixa renda.

De acordo com Amore (2015, p.19), depois de dois anos de funcionamento do programa, em 2009 e 2010, com a meta cumprida de 1 milhão de unidade contratadas, a Fase 2 é lançada com o objetivo de contratação de mais 2 milhões de unidades. Como afirma Magalhães (2011, p.15), na época Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades quando a segunda fase foi lançada “A meta agora é estender para dois milhões de contratações de moradias, sendo que, dessas, um milhão e duas mil contratações serão para famílias de renda mais baixa”.

O programa passou a concentrar boa parte dos recursos voltados para a área habitacional, esvaziando a função do FNHIS. E com o quantitativo de casas

construídas e a avaliação positiva do programa por parte do governo e da opinião pública, o PMCMV se enraizou na política urbana em nível nacional, tornando-se programa carro chefe da política habitacional no Governo Dilma (2011-2016).

Desse modo, a política habitacional se consolida no Brasil com o crescimento nos investimentos com o PMCMV, ganhando destaque na agenda do governo, depois de muitos anos, o investimento em habitação de interesse social.

Na segunda fase do programa que se inicia em 2011, uma das maiores preocupações foi garantir uma moradia digna, com infraestrutura e equipamentos sociais, como afirma Magalhães (2011, p.12) “[...] uma grande preocupação em relação ao Minha Casa Minha Vida 2, foi além de garantir um teto, assegurou o acesso aos serviços de saúde, educação e outros necessários para a população”.

Assim sendo, segundo Magalhães, as principais alterações do PMCMV2 em relação ao 1 estã, em primeiro lugar no tocante as questões de desenvolvimento sustentável, na percepção da necessidade de uma maior prestação de serviços públicos. Passando, então, a ser necessária uma maior articulação do Ministério das Cidades com outros ministérios para os mesmos atuarem de forma mais integrada para garantir os equipamentos sociais básicos para os novos contemplados (MAGALHÃES,2011).

Em segundo lugar, ocorreu alterações no tocante ao estabelecimento de critérios nacionais de priorização, como no caso das famílias com pessoas com deficiência física, em situação de risco ou chefiadas por mulheres. Nesse último caso foi importante destacar a valorização dada pelo programa as mulheres que puderam passar a adquirir a unidade mesmo sem a assinatura do marido, beneficiando assim, as mulheres chefes de família separadas, mas ainda não conseguiram o divórcio.

Em terceiro lugar, merece destaque nessa segunda fase do PMCMV no tocante ao Trabalho Social que começa a ser desenvolvido antes e após a assinatura do contrato, como uma estratégia de atendimento às famílias, como afirma o a Portaria Nº 21, de 22 de janeiro de 2014 do Ministério das Cidades, no seu capítulo I,

O Trabalho Social, de que trata este Manual, compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da

sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

E por fim, outras mudanças que ocorreram foi no que diz respeito à qualidade das unidades, pois o seu valor médio passou de R\$ 42.000,00 para R\$ 55.188,00, com o aumento da área construída, além da participação do Banco do Brasil como novo parceiro na atuação da área de investimentos do projeto.

Assim, os dados revelam que o PMCMV constitui um programa em permanente construção que, em apenas cinco anos, contratou o que o antigo BNH passou 22 anos para financiar.

A terceira fase do programa foi lançada em 30 de março de 2016, pela então presidente Dilma Rousseff, tendo como meta a construção de 2 milhões de unidades habitacionais em todo o país até 2018, quando terminaria o seu mandato. Para essa terceira fase foi anunciado o investimento de R\$ 210,6 bilhões, e a criação de uma faixa intermediária, a faixa 1,5 que atenderia as famílias que estavam desassistidas pelo programa, por possuírem uma renda um pouco superior ao da faixa 1 e que recebem até R\$ 2.350 por mês.

Outra alteração foi a ampliação das faixas de renda e dos valores dos imóveis, pois no tocante as faixas de renda, o teto da faixa 1 passou de R\$ 1.600 para 1.800; o da faixa 2 de R\$ 3.275 para R\$ 3.600 e o da faixa 3 de R\$ 5.000 chega a R\$ 6.500. No que diz respeito ao valor do imóvel, devido ao aumento dos custos na área da construção civil e as melhorias estipuladas para a nova fase, na faixa 1, os valores das moradias passam de até R\$ 76 mil para até R\$ 96 mil; na nova faixa 1,5, o imóvel custará até R\$ 135 mil; nas faixas 2 e 3 o teto passa de R\$ 190 mil para R\$ 225 mil (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016).

Com respeito ao sucesso quantitativo do programa, segundo dados divulgados no site do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,

Lançado há sete anos, o Programa Minha Casa Minha Vida alcançou a marca de 4,2 milhões de unidades contratadas, sendo que 2,6 milhões destas já foram entregues, com aproximadamente 10,4 milhões de pessoas já morando em suas próprias casas, distribuídas em 96% dos municípios brasileiros, ou 5.330 cidades (2016).

Contudo, apesar dos resultados quantitativos alcançados e dos avanços qualitativos na concepção de desenvolvimento urbano integrado com a criação do Ministério das Cidades e de instrumentos como a PNH, o SNHIS e o FNHIS, com o

passar do tempo foi possível perceber uma série de limitações do Programa Minha Casa Minha Vida que repetiram erros semelhantes aos cometidos pelo BNH. Vários estudos realizados têm demonstrado a produção e reprodução dos cenários urbanos e dos efeitos socioespaciais deixados pelo BNH, marcados pela segregação socioterritorial e precariedade urbana.

3.2 A Produção do Programa Minha Casa Minha Vida e as Principais Críticas com Relação a Atuação do Programa

O estabelecimento do PMCMV como programa carro-chefe do governo federal na área habitacional trouxe como efeito negativo a inflexão nas políticas de melhorias urbanas, além da desmobilização de outros programas alternativos, com outras modalidades de acesso a habitação.

Os programas das prefeituras democráticas e populares e a produção da habitação com assistência técnica e participação social ficou com apenas 2% do orçamento do PMCMV, o restante foi direcionado para os setores da construção e do mercado imobiliário (MARICATO, 2018).

O programa com o passar do tempo ganhou destaque e passou a ser visto como única solução para o problema do déficit habitacional. Como afirma a nota pública divulgada pela Rede Cidade e Moradia⁵ (2014, p.3) a esse respeito,

Uma política habitacional de abrangência nacional, em um país de dimensões continentais, não pode ter como único programa a construção e a transferência de propriedade de novas unidades habitacionais. É preciso associar programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, melhorias habitacionais, regularização fundiária, ocupação de áreas vazias e subutilizadas, recuperação de imóveis em áreas centrais para moradia social e, ainda, um programa de locação social para as famílias de menor renda, que não tem condição de arcar com os custos decorrentes da propriedade individual.

O Programa que recebe a maior parte da provisão habitacional de interesse social no país se apresenta, assim, como solução única aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento da complexa questão habitacional. O mesmo se

⁵A Rede Cidade e Moradia é uma rede formada por onze equipes autônomas que através de vários projetos de pesquisas aprovados pelo CNPq e pelo Ministério das Cidades, analisaram diferentes aspectos do Programa Minha Casa Minha Vida.

consolidou na política urbana nacional como principal programa habitacional do governo federal, responsável pela construção de vários conjuntos habitacionais em todo país.

O PMCMV apresenta problemáticas estruturais que tem causado impactos profundos nas cidades e na vida das famílias beneficiárias. Na arquitetura do programa percebe-se a prevalência de uma lógica financeira na sua implementação, através do importante papel desempenhado pelas construtoras como proponentes dos empreendimentos junto à Caixa. A produção é por oferta privada ao setor público, o que significa que a construtora escolhe os terrenos, elabora os projetos, constrói os conjuntos e depois vende-os a Caixa, tornando-se, assim, o principal agente da política de habitação. Logo, projetos concebidos como mercadorias, rentáveis aos seus proponentes.

Nessa racionalidade, seguindo as normas e condições mínimas estabelecidas, as construtoras escolhem os terrenos mais baratos e ampliam a escala e padronização dos projetos em busca de maior rentabilidade. E sem levar em consideração a legislação urbanística na definição das áreas para construção, o programa vem reforçando a histórica lógica da segregação espacial das famílias de baixa renda, com a construção de conjuntos habitacionais da faixa 1 em regiões periféricas, onde o preço da terra é mais barato. Quanto pior a localização dos terrenos, mais barato o preço da terra e por consequência maiores os lucros das construtoras.

Desse modo, a integração entre a política de habitação e a política fundiária é fundamental, visto que a ausência de uma política fundiária tem impactado negativamente na localização dos conjuntos, visto que por interesse do setor privado, os mesmos têm sido construídos majoritariamente em áreas distantes dos centros urbanos, o que tem provocado péssimas condições de urbanidade. A interação entre ambas as políticas foi apontada pela PNH como fundamental para a garantia de terra urbanizada para a população de baixa renda, permitindo o controle da especulação do solo, de forma a evitar a reprodução do padrão fragmentado de urbanização brasileiro.

Nessa questão reside o descompasso entre a PNH e o PMCMV, visto que enquanto o primeiro estabeleceu conceitos relevantes para a democratização da terra urbanizada, no programa a integração com a política urbana foi abandonada, conduzindo a construção de conjuntos habitacionais em localidades precárias.

Enquanto a PNH estabelece o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como instrumento básico para acesso aos recursos do SNHIS, os financiamentos concedidos pelo programa não possuem vinculação com os instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Diretor ou o PLHIS.

É responsabilidade dos municípios, por meio dos planos diretores e habitacionais, a definição dos locais para a construção dos conjuntos habitacionais, no entanto, a grande legitimidade do programa, a pressão por resultados e o despreparo das prefeituras para controlar efetivamente o uso e ocupação do solo fizeram com que os mesmos se tornassem mero coadjuvantes no processo de implementação do programa.

A questão é que as ações dos poderes locais, muitas vezes, contribuem para a manutenção do padrão fragmentado de urbanização, posto que, muitas vezes alteram os perímetros urbanos, leis e normas urbanísticas de modo a autorizar a construção em zonas rurais. Em muitos casos novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são delimitadas para a implementação do programa, como afirma Rufino (2015, p.57),

As ZEIS passaram a ser regulamentadas e delimitadas como uma estratégia de flexibilização de parâmetros, de maneira a permitir a implementação de empreendimentos habitacionais em áreas que muitas vezes possuíam restrições urbanísticas. Verificou-se, em alguns casos, que a delimitação das ZEIS não obedeceu a quaisquer critérios de planejamento ou de política habitacional.

O que se verifica nos projetos até agora contratados, são conjuntos habitacionais construídos em localizações inadequadas, fomentando a reprodução dos assentamentos periféricos construídos pelo BNH. Dessa forma, a expansão geográfica da urbanização no país mantém o padrão periférico de segregação socioespacial.

A homogeneidade no uso residencial desses espaços traz efeitos nefastos para os seus beneficiários, visto que famílias de menor renda são levadas a morar em regiões distantes dos empregos, comércios, serviços e equipamentos públicos, recaindo sobre os mesmos o ônus com o deslocamento diário com o custo do transporte, o tempo gasto e o desgaste físico no trajeto. Como atesta Rolnik *et al.* (2015, p.199),

[...] o padrão de localização dos empreendimentos do PMCMV é caracterizado por parques habitacionais monofuncionais em periferias longínquas e subequipadas, muitas vezes apartadas do tecido urbano, com condições precárias de urbanidade e de acesso aos serviços e à vida da cidade.

Á vista disso, a produção de moradias populares para além dos limites da cidade vem trazendo sérios prejuízos para os moradores, pois para além do aumento dos custos com mobilidade, encarecem a extensão das infraestruturas urbanas mais deficitária nos lugares mais distantes. Soma-se ainda a essas questões o congestionamento das vias, as deficiências dos transportes coletivos, a poluição do ar e as mudanças climáticas, advindas do aumento do uso dos transportes que utilizam combustíveis fósseis.

Dessa forma, a dissociação entre as políticas urbanas e habitacionais e a primazia da construção civil foram determinantes nas precárias inserções urbanas dos conjuntos habitacionais construídos para as famílias de baixa renda. Sendo esta problemática uma das maiores marcas do programa e uma das principais críticas feitas ao mesmo.

Outra crítica apontada é com relação a qualidade construtiva das habitações, que são edificadas com a utilização de materiais de construção de baixa qualidade pelas construtoras, e com o controle da produção e do trabalho no canteiro de obras. Uma vez que, na procura por maiores lucros, buscam-se estratégias de redução dos custos e dos prazos das obras, que resultam em problemas construtivos em geral com pisos, portas e janelas, bem como com rachaduras nas paredes, umidade e questões hidráulicas em imóveis relativamente novos (com menos de três anos de ocupação).

Além disso, o predomínio do modelo de propriedade tipo condomínio mostrou-se inadequado aos vários arranjos familiares e regiões do país, como defende Rufino (2015, p. 61),

[...] um produto extremamente padronizado, baseado exclusivamente na propriedade privada e em grandes condomínios, não se adequa aos diferentes tipos de demandas e necessidades por habitação de interesse social por grupos populacionais que tem características sócias e econômicas diferentes.

A ampla padronização dos projetos em larga escala, resultado da lógica industrial das grandes empresas, não tem respeitado as diferentes realidades locais,

nem os vários arranjos familiares encontrados entre os beneficiários. O projeto padrão decorre das especificações mínimas estabelecidas pela Caixa e o Ministério das Cidades que apresentam em média 42 m², compostos de sala, cozinha e dois dormitórios. Modelo padrão voltado apenas para o tipo de família mononuclear⁶, famílias estendidas e diversificadas não são atendidas pela unidade proposta, somando-se a isso o agravante da adoção de sistemas de vedação autoportantes que impedem alterações por parte dos moradores com o passar do tempo, segundo as suas necessidades (RUFINO, 2015).

A inadequação é assim, estrutural, já que o produto ofertado não leva em consideração o perfil das demandas, nem as mudanças que uma família possa passar ao longo do tempo, que pode suscitar diferentes necessidades habitacionais. Dessa maneira, seria necessário a existência de projetos diversificados, de forma a atender à necessidade das famílias.

3.3 O Direito à Cidade e a Moradia Digna a Partir da Perspectiva do Acesso aos Serviços e Equipamentos Públicos

O direito à cidade foi um termo desenvolvido pelo sociólogo francês Henri Lefebvre em seu livro de 1968, *Le droit à la ville*, que trabalha o direito à cidade como o direito de não exclusão da classe trabalhadora as qualidades e benefícios da vida urbana.

Contribuindo para essa questão Harvey (2013, p.47) afirma que o direito à cidade “[...] pode apenas ser formulado como um renovado e transformado direito à vida urbana”. Assim, o direito à cidade pode ser entendido como o direito de questionar a condição de vida nas cidades e a transformá-la conforme os desejos do coletivo.

Na atualidade esse conceito vem sendo revisitado e atualizado por vários pesquisadores, principalmente por causa das mudanças no cenário urbano e pelos novos desafios postos pelas mesmas.

No âmbito dos movimentos sociais urbanos esse tema tem ganhando outros sentidos, como o direito ao acesso à moradia, a segurança, aos espaços públicos, a mobilidade e aos serviços e equipamentos públicos. E isso porque, segundo Battaus

⁶Formada por um casal e dois filhos.

e Oliveira (2016, p.91) “[...] o estudo do chamado direito à cidade faz nascer a percepção de que, na realidade, tal direito se perfaz em um conjunto de direitos que necessitam de ordenação para manter em termos urbanísticos a própria cidade”. Assim sendo, ele envolveria uma concepção mais ampla, como o direito à cidadania e à vida na cidade.

Em contrapartida, o que está associado ao capitalismo contemporâneo em crise é o crescimento das desigualdades sociais, concentração de pobreza e um profundo retrocesso na garantia do direito à cidade, pois as cidades sob a lógica do capital estão divididas, fragmentadas, marcadas por questões estruturais de moradia, mobilidade, saneamento, entre outros. Dessa maneira, o direito à cidade visa se sobrepor a ótica neoliberal que rege as cidades.

Visto que hoje a cidade centrada no mercado é o foco e nela imperam novos métodos de produção e novas formas de segregação e exclusão, a cidade não é democrática e reproduz uma ausência de participação coletiva na sua formação e no usufruto das riquezas nela produzida, particularmente por aqueles que foram excluídos do desenvolvimento econômico e que foram deslocados das áreas centrais e jogados para as periferias.

O PMCMV contribui para essa lógica de cidades divididas, fragmentadas e injustas, com a construção dos conjuntos habitacionais para as famílias de baixa renda em terrenos dominados por precariedades de diversas ordens, nas quais as qualidades de vida dos seus moradores ficam comprometidas.

A segregação urbana destitui a população de direitos, inclusive do direito à cidade. À vista disso, o acesso a moradia não se traduz no exercício do direito à cidade, visto que o programa tem utilizado terrenos distantes dos centros urbanos, que impedem aos seus moradores do usufruto daquilo que a cidade tem a oferecer.

O direito à moradia digna foi reconhecido como um requisito para a dignidade da pessoa humana em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirmando que, “[...] toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação [...]” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, artigo XXV, item 1), tornando-se, assim, o direito à moradia um direito reconhecido e aplicável em todas as partes do mundo.

O estabelecimento desse direito parte do reconhecimento da moradia como uma das necessidades mais básicas e essenciais para a reprodução do homem, como

afirma a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2013, p.9),

Os seres humanos necessitam de lugares onde possam se proteger de condições climáticas desfavoráveis: do frio e do calor excessivo, das chuvas, dos ventos e da neve. Precisam de locais onde possam estar resguardados dos perigos da natureza e também dos perigos das ruas.

É importante ressaltar que o direito à moradia digna, adequada, não se refere apenas a um abrigo, mas como preconizam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e outras legislações pertinentes, a moradia como garantia de um padrão de vida adequado deve oferecer condições para um pleno desenvolvimento social, cultural e econômico dos indivíduos. Como argumenta Rolnik (2009, p. 1),

Muitas vezes se toma, e aqui no Brasil não é diferente, moradia como sendo simplesmente quatro paredes e um teto, um abrigo. Só que moradia adequada vai muito além disso. Significa, se falarmos em termos urbanos, um lugar na cidade a partir do qual as condições básicas para a sobrevivência humana estejam garantidas, de forma digna. Significa a inserção dessa moradia em um bairro, em um pedaço da cidade com toda a infra-estrutura completa, com acesso direto e fácil a equipamentos de educação, saúde e culturais, a oportunidades de desenvolvimento humano e a emprego.

Assim sendo, para que o direito à moradia digna seja efetivado existem algumas condições que devem ser garantidas no que se refere ao atendimento das necessidades dos indivíduos e suas famílias. Segundo a SDHPR (2013), essas condições foram estabelecidas no Comentário nº 4 do Comitê de Direito Econômicos, Sociais e Culturais da ONU no ano de 1991, são elas: habitabilidade, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, localização adequada, adequação cultural, segurança de posse, custo acessível e acessibilidade.

Dessa maneira, entende-se que uma moradia digna, é aquela que está inserida em um pedaço de terra urbanizada com acesso, entre outras coisas, a serviços e equipamentos públicos. Esses princípios deveriam nortear toda e qualquer ação pública ou privada que vise promover o direito à moradia digna, para que todos os cidadãos tenham um lugar digno e seguro para viver.

Segundo a Portaria nº 518 de 8 de novembro de 2013 do Ministério das Cidades, as diretrizes para aquisição de unidades habitacionais, “[...] consideram-se

equipamentos públicos aqueles voltados à educação, saúde e demais complementares à habitação, tais como assistência social, segurança e outros a critério da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades” (BRASIL, 2013).

Os equipamentos e serviços públicos são bens de utilidade pública indispensáveis ao bom funcionamento da cidade, pois a existência destes é considerada como um fator importante de bem-estar social e de apoio ao desenvolvimento econômico. Por essa razão, o acesso da população a eles está previsto nas diretrizes da Política Nacional de Habitação que entende a “[...] moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais” (BRASIL, 2004, p. 30).

Percebe-se, dessa forma, que a PNH parte de uma concepção de desenvolvimento urbano integrado, sendo necessário que as ações de habitação estejam articuladas com as demais políticas sociais e ambientais, a fim de que seja garantido o direito à moradia digna.

O Estatuto da Cidade elenca como umas das diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana a “[...] oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais” (BRASIL, 2008, p.15).

Contudo, uma das maiores críticas feitas ao Programa Minha Casa Minha Vida é a produção de uma cidade incompleta, resultado da inserção urbana dos conjuntos nas periferias, em terrenos distantes da cidade completamente desprovidos dos serviços e equipamentos públicos necessários para a garantia do direito à cidade e a uma moradia digna.

Soma-se a este problema a falta de intersetorialidade do programa com as outras políticas setoriais, que impactou desde o início na disponibilidade dos serviços e equipamentos públicos nos entornos dos conjuntos habitacionais, o que contribuiu para agravar os problemas sociais já existentes.

Por essa razão, na segunda fase do programa que se inicia em 2011, uma das maiores preocupações das autoridades responsáveis foi a garantia de uma moradia digna, com infraestrutura e equipamentos sociais. Assim sendo, segundo Magalhães, as principais alterações do PMCMV2 em relação ao 1 estágio, em primeiro lugar, no

tocante as questões de desenvolvimento sustentável, na percepção da necessidade de uma maior prestação de serviços públicos. Passando a ser necessária uma maior articulação do Ministério das Cidades com outros ministérios a fim de que os mesmos atuassem de forma mais integrada para garantir os equipamentos sociais básicos para os novos contemplados (MAGALHÃES, 2011).

Em função disso, a Casa Civil por meio do Decreto nº 7499, de 16 de junho de 2011 que dispõe sobre o PMCMV e dá outras providências, afirma que para a implementação de empreendimentos no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana deveria ser respeitado “[...] a existência ou o compromisso do poder público local com a instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público” (BRASIL, 2011).

Contudo, apesar do arcabouço jurídico-normativo aprovado, percebeu-se com o passar do tempo a persistência de problemas com relação aos padrões internacionalmente estabelecidos para a efetivação do direito à moradia digna, principalmente com relação a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos. E isso porque, a grande questão com relação ao direito à moradia digna e o PMCMV é que a política de habitação pode ser inviabilizada, caso outras políticas urbanas não estejam integradas!

Os custos dos terrenos continuaram a determinar a produção das habitações em espaços homogêneos, segregados, pouco diversificados, desprovidos ou com difícil acesso a serviços e equipamentos públicos de saúde, educação, segurança, transporte, entre outros. O que resultou na negação do direito de vivenciar a cidade e à moradia digna. E o Estado, por sua vez, conivente com esse processo, age apenas regulando as ações danosas do capital, como aponta Moura (2014, p.4),

Nesse contexto, o Estado assume apenas a posição de regulador das atividades executadas pelo capital no espaço urbano, desviando a prática de executar políticas de bem-estar social para a população como um todo, para a adoção de uma postura passiva diante das intervenções favoráveis a uma estruturação territorial marcada pela segregação e desigualdade.

Assim sendo, a postura passiva do Estado contribui para o processo de periferização dos conjuntos e com a conseqüente falta de serviços e equipamentos públicos nos entornos dos mesmos. Como conseqüência dessas ações têm-se o encarecimento da extensão das infraestruturas urbanas que precisam alcançar locais cada vez mais distantes.

E nesse sentido, é importante ressaltar o princípio da indivisibilidade que norteia a efetivação dos direitos humanos, onde o gozar de um direito depende diretamente da efetivação ou violação de outros direitos. Assim, portanto, a efetivação do direito à cidade e à moradia digna depende diretamente da efetivação de outros direitos, fato que tem sido muitas vezes negligenciado nas construções dos empreendimentos do PMCMV.

Com esse novo processo de periferização de assentamentos habitacionais, o acesso a moradia não se traduz no exercício do direito à cidade e nem à moradia digna. Por essa razão, o programa contribui para que o acesso a ambos os direitos seja cada vez mais seletivo, garantido para uns e negado a outros, atestando o desenvolvimento desigual das cidades brasileiras.

Como declara Moura (2014, p.6), a respeito das desigualdades no usufruto dos benefícios daquilo que a cidade tem a oferecer,

[...] denotamos que a segregação gera acessos diferenciados à infraestrutura urbana, aos serviços educacionais e, conseqüentemente, é responsável pela manutenção de uma estratificação social e residencial, onde a população segregada para as áreas periféricas sofrerá com a diminuição da qualidade de vida, no que tange a seu acesso a recursos básicos que a cidade oferece.

Desta maneira, a carência dos serviços e equipamentos públicos revela as desigualdades sociais no acesso aos benefícios da cidade, ferindo o preceito estabelecido pelo Estatuto da Cidade que defende a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (BRASIL, 2008).

Dessa forma, percebe-se que o programa tem se caracterizado mais como um elemento dinamizador da economia, não se preocupando em efetivar o estabelecido pela PNH ou pelo Estatuto da Cidade. Além de não dar atenção as reais necessidades das famílias de baixa renda.

Diante do processo de periferização dos conjuntos habitacionais e da conseqüente problemática percebida da disponibilidade de serviços e equipamentos públicos, o desafio da pesquisa aqui proposta é analisar como se tem dado a efetivação do direito à cidade e à moradia digna através do PMCMV na cidade de João Pessoa, considerando particularmente a disponibilidade dos serviços e equipamentos públicos.

4. O PMCMV NA CIDADE DE JOÃO PESSOA E OS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS

4.1 A Política de Habitação Social em João Pessoa

De caráter mais empírico, este capítulo, adota como universo de estudo o município de João Pessoa, cidade de médio porte que é capital do estado da Paraíba, com uma população de aproximadamente 800.323 habitantes, em 2018, segundo estimativas do IBGE. Oitava cidade mais populosa do Nordeste e a vigésima terceira do país, João Pessoa possui uma dimensão territorial de 211,475 km² (IBGE, 2017).

A história urbana faz-se necessária para um melhor entendimento do atual momento em que a cidade se encontra. Interessa-nos aqui resgatar o histórico da habitação social de João Pessoa para uma melhor compreensão da atual qualidade de vida urbana que a cidade apresenta com relação a habitação social

Diferente das outras cidades que nasceram primeiramente como vilas, João Pessoa já foi fundada, em 1585, com o título de cidade. Com uma área de mancha urbana reduzida, abrigando o núcleo central administrativo, religioso e alguns prédios para uma população inferior a mil habitantes.

A cidade não tinha condições para se urbanizar, visto que o pouco capital existente era investido no cultivo da cana de açúcar, principal atividade econômica da região. Cidade pequena, carente de diversos equipamentos urbanos e antiquada, segundo Silva (1996, p.5) “Do ponto de vista urbanístico, comparando a cidade com outras capitais quanto às construções, edificações, infra-estrutura e etc., de fato, a cidade estava aquém das inovações”.

Os principais incentivos para a urbanização se deram com o destaque que a produção algodoeira ganhou no país, intensificada com a Guerra entre o Norte e o Sul nos Estados Unidos, encaminhou-se para a cidade recursos que possibilitou o seu fortalecimento político e econômico. Esse fortalecimento viabilizou o início do processo de urbanização, com a criação de infraestrutura urbana em conformidade com os padrões urbanísticos europeus.

Além da produção algodoeira, o fim da escravidão também contribuiu para o processo de urbanização da cidade, visto que aos poucos os senhores de engenho se transformaram em usineiros e as famílias destes passaram a morar nas cidades, o que demandou melhorias urbanas.

Dessa forma, é a partir do século XX que a cidade passa a apresentar um crescimento mais expressivo com a implantação de equipamentos urbanos, aberturas de ruas e avenidas, como afirma Maia (2014, p. 97),

A cidade de João Pessoa, muito embora date de 1585, apresentou crescimento mais expressivo a partir do início do século XX, quando obras de infraestrutura básica foram realizadas e ruas e avenidas de expansão, abertas.

Com relação a produção de moradias na cidade sob a ótica das políticas habitacionais, inicialmente entre 1935 a 1963, o que se percebe são ações tímidas dos IAPs, IPASE (Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado), FCP e Montepio, que resultaram na construção de 15 conjuntos habitacionais com 899 moradias em bairros adjacentes ao centro da cidade, destinados a algumas categorias profissionais (BONATES, 2009). Por serem considerados de pequeno porte, e por terem sido construídos em bairros adjacentes ao centro⁷, essas construções não provocaram grandes transformações estruturais no espaço urbano.

Assim sendo, portanto, até os anos sessenta a vida da cidade concentrava mais no centro. A partir de 1960, com a implantação do Regime Militar, que institucionalizou o planejamento urbano no país, isso começa a mudar com os novos investimentos que a cidade ganha para a criação de infraestrutura urbana e de conjuntos habitacionais.

Como aponta Silva (1996, p.9) a respeito da atuação dos governos militares,

O governo, de um lado tinha que atender aos interesses do capital industrial a partir da criação de infra-estrutura nos grandes centros e de outro tinha que atender os interesses da população brasileira no tocante às questões sociais que, no âmbito urbano significava para o governo a construção de moradias populares e a geração de empregos. No contexto desta contradição, o governo então esboça pela primeira vez uma política urbana no país. Assim, em João Pessoa, como na maioria das capitais e grandes cidades do Brasil, teve início a prática do planejamento urbano através das secretarias de planejamento das prefeituras municipais.

Nesse período, ocorreram importantes intervenções públicas, como a construção do Distrito Industrial, do Anel Rodoviário – composto pelas BR 101 e BR

⁷ Os principais bairros contemplados no período foram: Centro, Tambiá, Torre, Jaguaribe e Expedicionários (BONATES, 2009).

203- e do Campos Universitário da Universidade Federal da Paraíba. Essas construções marcam o início do processo de expansão do tecido urbano na capital.

É importante destacar nesse processo de expansão urbana, o importante papel desempenhado pela construção do Campos Universitário da Universidade Federal da Paraíba, uma vez que, induziu através da transferência das atividades universitárias que ocorriam no bairro do Centro, a expansão da cidade na direção sul-sudeste.

Com o desenvolvimento urbano a população começou a aumentar, resultado não somente do crescimento das famílias, mas também do êxodo rural, visto que as pessoas passaram a migrar em maior número para a capital paraibana em busca de melhores condições de vida. A cidade não estava preparada para esse rápido crescimento populacional, o que culminou no aparecimento de vários problemas urbanos, como a falta de moradia.

No final da década de 1960 o Estado identificou o problema relacionado a falta de moradias para população de baixa renda, que não atingia só João Pessoa, mas a todo o país, e assim, passou a intervir de maneira mais incisiva na questão habitacional.

Antigos agentes como o IPASE e o Instituto de Previdência do Estado da Paraíba (IPEP), antigo Montepio, continuaram atuando na política do BNH, somando-se a esses novos agentes que surgiram com a criação do novo banco, como a Companhia de Habitação Popular (CEHAP) e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP). O INOCOOP e o IPASE construíram em bairros de alto poder aquisitivo, atendendo a uma classe de maior renda; já a CEHAP e o IPEP em sua maioria foram responsáveis pela construção de conjuntos na zona sul da cidade, atendendo a uma clientela de menor poder aquisitivo.

A partir das ações do BNH, a produção estatal de moradias transformou o perfil de produção da cidade e a sua própria estrutura urbana, pois a construção de muitas unidades habitacionais de grandes dimensões nas periferias da cidade onde os terrenos eram mais baratos estimula, o crescimento periférico da cidade, como aponta Bonates (2009, p.130),

Os conjuntos financiados pelo BNH eram, de modo global, considerados de grande porte, contendo centenas de unidades. Essa dimensão foi um dos motivos que resultaram no modelo periférico de expansão, usualmente em bairros distantes, onde havia grandes glebas urbanas a baixo custo para a produção em grande escala – um dos objetivos da política do BNH. Então, face ao grande número de novas habitações construídas com esse novo

modelo de implantação instaurado, a cidade passou por significativas transformações na estrutura e na paisagem urbana.

O Estado viu o setor sul-sudeste como uma alternativa para a produção de conjuntos habitacionais voltados para a população de baixa renda, visto que as grandes extensões de terras situadas nessa região pertenciam ao Governo Estadual, e estavam localizadas naquele período nas áreas periféricas da cidade, o que faziam que elas não fossem tão valorizadas. Por essa razão, a maioria dos conjuntos habitacionais construídos pelo BNH deu-se na direção sudeste, funcionando assim como vetor de direcionamento do crescimento da cidade.

Durante o período de 1963 a 1985 houve um movimento de expansão urbana crescente, segundo Silva et al (2015, p. 71) “O intervalo citado corresponde ao incremento de aproximadamente 70% da área total da mancha urbana de João Pessoa”.

Contudo esse crescimento se deu de forma descontínua e fragmentada, uma vez que a maioria dos conjuntos habitacionais foram construídos em áreas periféricas, definidas geograficamente como áreas limítrofes entre os usos urbanos e não urbanos – áreas rurais ou de preservação ambiental-, e sociologicamente como o lugar de moradia dos pobres, com infraestrutura precária.

Silva et al (2015) caracteriza esse modelo de expansão e o crescimento urbano da cidade de João Pessoa nesse período como um modelo de expansão urbana espraiado e fragmentado, que aumentou o distanciamento entre os espaços periféricos e o centro urbano.

Consideravelmente foi entre as décadas de 1970 a 1980, que ocorreu o maior índice de crescimento da cidade devido a construção desses vários conjuntos habitacionais pelo BNH, fato que levou a cidade a ser conhecida como a “cidade dos conjuntos habitacionais” (MAIA, 2000).

O primeiro conjunto habitacional implantado foi o do Castelo Branco, que foi construído ao lado do campus universitário em uma parcela da fazenda São Rafael em três etapas: a primeira em 1969, a segunda em 1970 e a terceira em 1974. A sua finalidade segundo Negrão et al. (2016) era contemplar os trabalhadores que eram servidores da UFPB e os vinculados às instituições bancárias.

Um ano depois foi construído contíguo ao Conjunto Castelo Branco o Conjunto Anatólia, o menor conjunto habitacional construído na cidade com apenas 222 unidades habitacionais. Em seguida foi entregue o Conjunto dos Bancários em 1980,

o Conjunto Residencial Tarcísio de Miranda Burity, que ficou popularmente conhecido como Mangabeira⁸, maior ajuntamento habitacional da cidade, e o Conjunto Valentina de Figueiredo em 1985, mais ao sul.

Na porção sul-sudoeste foram construídos mais conjuntos habitacionais como o Costa e Silva em 1971, o Ernani Sátyro em 1977, o José Américo e o Ernesto Geisel em 1978, o Cristo Redentor em 1981 e o Bairro das Industrias em 1983 (MAIA, 2014).

Durante o período de 1964 a 1986 o setor sudeste concentrou grande parte dos conjuntos habitacionais, pois nele foram construídas segundo Negrão et al. (2016, p.5) “[...] 56% das unidades de habitação produzidas pelo BNH em toda a malha urbana de João Pessoa. Verificou-se ainda, que durante a década de 1980, esse setor concentrou 76% das unidades executadas por esse órgão [...]”.

Os conjuntos habitacionais construídos pelo BNH eram frequentemente marcados pela ausência de infraestrutura, consequência da expansão urbana periférica, com a implantação dos conjuntos em setores menos assistidos em provimentos urbanos. Além disso, contribuía para essa realidade o sistema de funcionamento da política habitacional, porque os seus agentes promotores eram apenas encarregados da construção dos empreendimentos, ficando assim os órgãos estaduais e municipais responsáveis pela implantação dos equipamentos comunitários e da infraestrutura necessária. Contudo, estes constantemente alegavam falta de recursos, e assim os conjuntos habitacionais ficavam sem os serviços e equipamentos públicos que são imprescindíveis para uma moradia digna e para a efetivação do direito à cidade.

Assim como em todo país, do ponto de vista construtivo, a produção do BNH se caracterizou pela construção em larga escala. Os conjuntos habitacionais construídos pelo INOCOOP e IPASE, que eram destinados às famílias de maior poder aquisitivo, possuíam um padrão construtivo superior aos da zona sul, destinados às famílias de baixa renda.

Bonates (2009) ainda destaca a questão ideológica presente na produção do BNH em João Pessoa, visto que mostrava à população a atuação dos governos na questão habitacional colocando o nome de presidentes nas unidades,

⁸ Construído numa área territorial que pertencia a fazenda Cuiá, propriedade do Estado, o Conjunto Habitacional Mangabeira foi construído em oito etapas, a primeira em 1983 e a última em 1998.

[...] a maioria dos conjuntos produzidos pela CEHAP recebeu o nome de governantes locais ou nacionais do regime militar – conjunto Castelo Branco, Ernesto Geisel, Costa e Silva, por exemplo-, a fim de se mostrar à população a atuação dos governos na questão habitacional.

Desta forma, percebe-se que os objetivos da política habitacional do BNH era a legitimação do Estado ditatorial e a manutenção da ordem social, através da realização do sonho da casa própria.

Ao longo dos 22 anos de atuação do BNH, foram produzidas na capital 42 conjuntos habitacionais, com um total de 29.668 unidades habitacionais construídas, o que representa a maior produção de moradias na história da política habitacional de João Pessoa, sendo a CEHAP o maior agente produtor desse período.

Dessa forma, os dados revelam a atuação do Estado, a partir das políticas federais, como o principal agente promotor do espaço urbano da cidade João Pessoa, que teve como característica um modelo de expansão urbana espraiada e fragmentada.

Como visto no primeiro capítulo, com o fechamento do BNH a política habitacional passou por um período de crise, marcado pela desarticulação progressiva da esfera federal, redução significativa dos recursos disponibilizados e fragmentação institucional. Por essa razão em João Pessoa, como em todo o país, após 1980 houve uma queda significativa na produção estatal de moradias populares, o que levou ao aumento do déficit habitacional, e do número de favelas e de outros tipos de moradias irregulares.

Durante o governo Sarney (1985-1990), a CEHAP teve a sua capacidade de produção afetada pelas novas restrições imposta às COHABs, a fim de que se adequassem a nova situação financeira do país.

No que diz respeito ao padrão construtivo e locacional da produção pós-1986, percebe-se que a mesma seguiu o mesmo padrão apregoado pelo BNH, com o modelo periférico de expansão, em direção a região sudeste. Como afirma Negrão et al. (2016, p.7) “Quanto a atuação dos agentes públicos, estes preservaram a área de influencia mais adotada na década anterior, produzindo conjuntos habitacionais populares localizados na região sudeste da cidade, focando em Mangabeira”.

A partir da década de 1990 a crise habitacional se intensifica com a considerável diminuição da produção de moradias e aumento do déficit habitacional, o que levou a um aumento das favelas, que segundo Bonates (2009, p.136) “Em

apenas cinco anos, entre 1992 e 1997, 14 favelas cresceram, o que representou um incremento de 14,89%; e 7.464 novas moradias foram construídas nas favelas [...]”.

A esse mesmo respeito, Silva et al. (2015, p.77) afirma que durante a década de 90 na capital houve o adensamento populacional das favelas existentes e o surgimento de novas,

Expansão e o adensamento das favelas existentes, a exemplo das favelas dos Ipês I e II, Tancredo Neves, Mangue, Asa Branca, Riacho, Vila Japonesa e Timbó. Surgimento de novas favelas a exemplo da comunidade Travessa Washington Luís, no bairro do Bessa; da São Domingos ou Rabo de Galo, no Bairro do Cabo Branco; e da D'água, no Bairro Jardim Cidade Universitária, em espaços internos ao perímetro da mancha urbana preexistente.

Diante desse contexto de déficit habitacional, agentes públicos como a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), a CEHAP, a Fundação de Ação Comunitária (FAC) e o IPEP buscaram a concessão de financiamentos da CAIXA – que ficou responsável por algumas atribuições do BNH após o seu fechamento -, ou financiaram diretamente a produção de moradias populares os agentes públicos.

No âmbito estadual a CEHAP, que conseguiu sobreviver à crise que sobreveio sobre as COHABs, permaneceu intervindo na questão habitacional com programas como o PAIH, Habitar-Brasil, PSH, Pró-moradia, entre outros, com recursos do FGTS e da OGU. A FAC, outro agente público estatal, foi criado com o objetivo de atender as famílias de baixa renda, “[...] através da recuperação, reforma ou construção de novas habitações para as populações que viviam em situações de risco, em especial em favelas” (BONATES, 2009, p.137).

No nível municipal a PMJP através do programa É pra morar, com recursos da OGU, construiu alguns conjuntos habitacionais para as famílias de baixa renda em bairros da região sudeste, como Valentina e Funcionários. Diferente dos demais agentes o IPEP atuou sem recursos dos cofres públicos, por meio do Programa Habitacional Solidário (PHS), que funcionava com recursos dos mutuários.

No Governo Collor (1990-1992), sob influência da política neoliberal implantada, das 6.027 unidades habitacionais construídas na cidade, apenas 2.529 foram construídas pelo poder público e 3.498 pela iniciativa privada, seguindo assim a lógica neoliberal que privilegia a concessão de financiamento para a iniciativa privada.

A produção realizada pelo poder público teve como agente promotor a CEHAP, que financiou a construção das habitações seguindo o modelo periférico de expansão na direção sudeste, no bairro de Mangabeira. O que demonstra que o processo de expansão urbana da cidade continuou a desenvolver-se nessa direção.

No governo de Itamar Franco (1992-1995) houve uma queda na produção habitacional, o que levou a um período de crise nesse setor. A CEHAP, que teve papel de destaque como agente promotor habitacional da cidade, nesse período produziu apenas 40 unidades (BONATES, 2009).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) 9.632 novas moradias foram construídas pelo poder público através da CEHAP, FAC, IPEP e a PMJP, merecendo destaque a produção realizada pelo IPEP, que através do PHS financiou, com recursos dos próprios mutuários, a construção de 5.093 unidades habitacionais.

O IPEP superou a produção da CEHAP nesse período que foi de 1.776 moradias. Ambos concentraram a maior parte da sua produção no bairro de Mangabeira, seguindo a mesma lógica de expansão dos governos anteriores, em direção a região sudeste. E isso se dá pelo fato de o governo do estado ser proprietário de vastos pedaços de terra nessa região.

No nível municipal, durante o mandato de Cícero Lucena (1997-2004) foram construídos edifícios de dois andares para famílias com renda entre um e dois salários mínimos, que se destacaram pela péssima qualidade construtiva. Estes ficaram popularmente conhecidos como Torre de Babel, devido a desorganização do ambiente e ao seu estado de degradação.

É no governo de Fernando Henrique Cardoso que surgem os programas Pró-Moradia e o Programa Carta de Crédito, a nível federal, e o PHS a nível local, programa do governo do estado citado anteriormente. A produção habitacional realizada nesse período pelos agentes públicos na capital, teve como marca a construção de moradias na região sudeste, contribuindo assim para a expansão periférica da cidade, predominante desde o BNH.

Como vimos no capítulo anterior, os primeiros anos do século XXI é marcado por transformações no âmbito da política urbana e habitacional, com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a elaboração da Política Nacional de Habitação em 2004, sendo estes dois últimos durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), houve um considerável aumento dos recursos destinados a habitação popular, que repercutiu na produção estatal. Durante o seu primeiro mandato 3.648 moradias foram produzidas pela CEHAP e pela PMJP na cidade. Produção que se voltou principalmente para as famílias de baixa renda, contempladas com programas como o Pró-Moradia e PSH.

A partir de então o governo passa a priorizar intervenções nas favelas, com a remoção das famílias para conjuntos habitacionais construídos, e a regularização fundiária. Nesse período, a CEHAP volta a produzir conjuntos habitacionais de grande porte distante na malha urbana consolidada, para abrigar pessoas de áreas irregulares em locais distantes da área efetivamente urbanizada, como aponta Maia (2014, p.103),

[...] como ocorrido em anos anteriores, grande parte dos conjuntos habitacionais criados para abrigar pessoas que viviam em áreas irregulares foi construída em locais distantes da área efetivamente urbanizada. Tal ação reproduziu o modelo de urbanização dispersa e de periferização [...].

Assim sendo, considerando a produção realizada pelos agentes públicos nesse período, constata-se a semelhança com o tipo de produção realizado pelo BNH, no que diz respeito às características tipológicas e locacionais. Visto que as moradias construídas seguiam o modelo de produção horizontal, e concentravam-se na região sudeste da cidade - em bairros como Valentina e Grotão.

Em atendimento aos requisitos da política nacional de habitação a PMJP cria através da Lei nº 10.719 de 24 de janeiro de 2006, a Secretaria Municipal de Habitação Social (SEM HAB), que tem como objetivo “[...] coordenar a elaboração e a implementação do programa habitacional e de regularização fundiária no Município de João Pessoa” (JOÃO PESSOA, 2006).

A criação do PMCMV em 2009, no segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, intensifica o processo de crescimento da mancha urbana de João Pessoa, com a construção de vários conjuntos habitacionais nas regiões periféricas da cidade. De acordo com Santos (2018, p.8), segundo dados disponibilizados pela CAIXA “[...] a cidade de João Pessoa teve, desde o início do PMCMV, mais de 10 mil contratações para construções de habitações na Faixa I [...]”, sendo a localização destes, predominantemente, na zona sul-sudeste da cidade.

Na capital paraibana a articulação entre o mercado imobiliário, capitais financeiros e proprietários fundiários - capitais ligados à produção do espaço construído-, tomaram o controle da cidade, e decidiram como João Pessoa iria ser.

E dessa forma, a cidade vem sendo construída não segundo os interesses do coletivo, mas segundo os interesses do capital. E por essa razão, na atualidade a política de habitação de interesse social permanece seguido a histórica lógica da inserção urbana periférica das habitações, o que impacta na qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo programa.

Como relatado no capítulo anterior, a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos no entorno da moradia se constituem como elementos essenciais para o estabelecimento de uma moradia digna e para a efetivação do direito à cidade.

Portanto, tomando como base a efetivação do direito à cidade e a moradia digna na cidade de João Pessoa através do PMCMV, a seguir serão descritos os resultados da pesquisa sobre a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos de saúde, educação e transporte nos conjuntos habitacionais do Manacá, Anayde Beiriz, Jardim Veneza e Vieira Diniz.

4.2 O PMCMV e a Disponibilidade de Serviços e Equipamentos Públicos

A pesquisa foi realizada na cidade de João Pessoa, em quatro conjuntos habitacionais da Faixa 19 do PMCMV, que até 2018 atendiam famílias com renda de até R\$1.600,00, na capital de João Pessoa.

Tendo em vista a natureza deste trabalho, se faz importante apresentar suas limitações inerentes a este tipo de estudo. Uma das limitações da pesquisa diz respeito ao medo ou desconfiança dos moradores com relação as reais intenções da entrevista, pensando as vezes se tratar de uma atividade da prefeitura ou da Caixa Econômica Federal. Outra limitação consistiu na dificuldade de localização dos beneficiários originais, visto que muitos dos que moram atualmente nos conjuntos habitacionais adquiriram o imóvel posteriormente através de vendas ou trocas.

⁹ Em 2018 é ampliado a renda máxima para os beneficiários, passando a Faixa 1 a atender famílias com renda de até R\$1.800,00

A principal limitação da pesquisa, contudo, diz respeito ao prazo estabelecido para a realização da mesma, que impossibilitou a realização da pesquisa de campo em todos os conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV na cidade de João Pessoa, sendo necessário o estabelecimento de uma amostra e a priorização pelo estudo dos serviços e equipamentos públicos de saúde, educação e transporte.

A escolha pelos conjuntos habitacionais mais bem equipados se deu pela possibilidade de inferência da situação deles aos conjuntos menos equipados. Ou seja, se nos conjuntos mais bem equipados a dificuldade de acesso das famílias aos serviços e equipamentos públicos é uma realidade, por inferência entende-se que essa é uma realidade também presente nos conjuntos menos equipados, só que com um acesso ainda mais precário.

Dessa forma, a dimensão analisada foi a de acesso aos serviços e equipamentos públicos de educação (da creche ao ensino médio), saúde (da atenção básica a níveis de maior complexidade) e transporte, nos conjuntos habitacionais mais bem equipados com serviços e equipamentos públicos, que foram completamente entregues até o início da referida pesquisa em 2018.

RESIDENCIAL MANACÁ

Figura 3- Residencial Manacá



Fonte: Registro do autor (2019).

Entregue no final do ano de 2011 com 244 unidades habitacionais, o Residencial Manacá foi o primeiro conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida entregue na Paraíba.

Neste residencial foram entrevistadas 28 famílias, o perfil delas consistiam em que 42,8% eram chefiadas por mulheres. No que diz respeito a renda familiar, 50% dos entrevistados viviam com um salário mínimo e 32,1% com menos de um salário mínimo, o que demonstra se tratar de famílias de baixa renda.

Localizado no bairro de Paratibe, zona sul da capital, a uma distância de aproximadamente 22 km do centro da cidade, o conjunto habitacional encontra-se numa área considerada periférica de João Pessoa. Como alegou uma moradora do conjunto, “Somos periferia”, o que justifica o fato de 50% dos pesquisados terem classificado a localização do conjunto com relação ao centro urbano como ruim, e 35,7% como regular, afirmando que o mesmo fica muito distante do centro da cidade.

Além disso, quando perguntados com relação a localização do conjunto habitacional com relação aos locais de trabalho, 42,8% afirmaram ser ruim e 21,4% regular. Isso se dá pelo fato da localização do residencial agravar a situação já precária de deslocamento das famílias em direção aos locais de trabalho.

Transporte Público

No que diz respeito ao transporte público, 85,7% dos entrevistados alegaram utilizar ônibus para se locomover pela cidade. Na rua lateral ao conjunto existe um ponto de ônibus, contudo, segundo os moradores nele só trafega uma opção de ônibus, que ainda por cima demora a passar, por isso a maioria das famílias optam por andar em média de 20 a 30 minutos até um outro ponto de ônibus que fica mais distante, mas por onde podem encontrar mais opções de ônibus.

Ao serem questionados com relação aos principais problemas enfrentados com relação ao transporte público 89,2% afirmaram passar por um longo período de espera pelo transporte, 82,1% apontaram para as condições precárias dos veículos ofertados e 89,2% alegaram uma frota insuficiente de ônibus para atender a toda a demanda, o que acarretaria em superlotações.

Além disso, após a mudança para o conjunto ocorreu um aumento tanto no tempo quanto no custo do deslocamento dessas famílias na cidade, para 82,1% dos entrevistados o tempo de deslocamento aumentou, e para 53,5% o custo.

Diante do exposto, compreende-se o fato de que 78,5% dos entrevistados tenha classificado o transporte público da região como ruim, demonstrando assim o alto grau de insatisfação das famílias com esse serviço.

Educação

No tocante a educação, os equipamentos encontrados no entorno do conjunto habitacional, até quinze minutos a pé, são uma creche e uma escola de ensino fundamental. Segundo os moradores a escola não possui vagas suficientes para atender a toda demanda da região, por isso alguns moradores precisaram recorrer a escolas em outros bairros, ou até às escolas privadas (uns poucos que tinham condições) para que seus filhos não deixassem de estudar. Contudo, ainda houveram

relatos de crianças que ficaram um ano sem estudar, por volta de vagas na escola próxima.

Alguns moradores afirmaram ainda não achar a escola um ambiente seguro para os seus filhos, visto que a mesma se encontra dentro de uma comunidade que possui facções do tráfico de drogas.

Ao serem questionados a respeito da quantidade e qualidade dos serviços e equipamentos públicos de educação 32,1% classificaram como regular e 28,5% classificaram como bom, demonstrando assim uma certa insatisfação que a maioria dos entrevistados possuem com relação a saúde na região.

Saúde

Com relação a saúde, o único equipamento encontrado no entorno do conjunto é um PSF, que fica bem próximo ao mesmo. Contudo, chama a atenção o grande nível de insatisfação dos entrevistados com relação aos serviços prestados pela referida unidade.

Segundo os pesquisados o PSF não consegue atender a toda a demanda da região, além de faltar médicos como clínicos gerais e dentista, eles também alegavam a falta de medicamentos e de materiais para o atendimento dentário. Soma-se a esses problemas a dificuldade para a realização de exames, e para o recebimento dos mesmos. Devido a essas questões, muitos relataram ser péssimo o atendimento no posto.

Por essa razão, 67,8% dos pesquisados classificaram como ruim os serviços e equipamentos públicos de saúde, o que demonstra o alto nível de insatisfação com relação a esses serviços, mesmo havendo um PSF bem próximo ao conjunto.

É importante destacar que quando perguntados se era melhor o acesso a esses serviços e equipamentos – transporte, educação e saúde- na antiga moradia, a maioria dos entrevistados, 85,7%, afirmaram que sim, o que demonstra a dificuldade de acesso na área onde foi construído o conjunto.

Isso fica claro na fala de um morador que afirmou “Moramos num sítio”, relatando que apesar da região ser considerada uma área sossegada na sua opinião, eles tinham dificuldade para acessar os serviços e equipamentos que precisavam.

Outros serviços e equipamentos

Além dos serviços e equipamentos elencados na pesquisa, os entrevistados alegaram ainda sentir falta de equipamentos de lazer, como uma praça para as crianças, por exemplo, além de serviços e equipamentos de segurança e uma maior oferta no comércio – que não possui muitas opções no entorno do conjunto. No que diz respeito a segurança alguns entrevistados alegaram ser grande a sensação de insegurança, devido a atividade do tráfico presente na região e a falta de policiamento.

Por fim, quando questionados com relação ao que gostariam que mudassem no futuro com relação aos serviços e equipamentos públicos os entrevistados afirmaram que gostariam de um melhor atendimento no PSF, mais investimentos em segurança, educação, transporte – com mais opções de ônibus no ponto mais próximo do conjunto e uma maior frota para atender a grande demanda-, além da construção de um praça próximo ao conjunto para o lazer de toda a família.

RESIDENCIAL ANAYDE BEIRIZ

Figura 2- Residencial Anayde Beiriz



Fonte: Registro do autor (2019).

Entregue no ano de 2012, o conjunto habitacional Anayde Beiriz foi construído com 584 unidades habitacionais. Localizado na Avenida das Industrias, no Bairro das Industrias, zona oeste da cidade, o residencial foi construído em um distrito industrial, área reservada a instalações de industrias e fábricas, assim como locais de armazenamento e distribuição da cidade.

Neste residencial foram entrevistadas 60 famílias. O perfil das famílias entrevistadas consistia que 46,6% eram chefiadas por mulheres, e no que diz respeito a renda familiar 56,6% dos entrevistados viviam com um salário mínimo e 28,3% com menos de um salário mínimo, o que demonstra se tratar de famílias de baixa renda.

Por se encontrar em um distrito industrial, o conjunto está situado próximo a uma fábrica de cerâmicas, o que foi apontado como um problema por muitos moradores, pelo fato de a mesma gerar muita poeira e fazer muito barulho. Muitos alegaram possuir filhos, ou um outro parente, com problemas alérgicos ou respiratórios, o que agrava ainda mais a situação de saúde destes. Segundo informações de um morador, já houve pessoas que se mudaram do conjunto por causa desse problema.

Contudo, a localização do conjunto foi classificada como boa para 51,6% dos entrevistados, pelo fato do mesmo ter sido construído próximo a BR-101, o que facilita a locomoção na cidade. O conjunto se encontra a aproximadamente 22,6 km do centro da cidade, e por isso a maioria dos entrevistados classificaram de forma negativa a localização do residencial com relação ao centro da cidade, 40% dos entrevistados considerarem regular e 26,6% ruim.

A avaliação também foi negativa no tocante a localização do conjunto com relação aos locais de trabalho, visto que a maioria dos entrevistados alegaram trabalhar em bairros distantes da região, o que dificulta a vida dos trabalhadores. Segundo a fala de uma moradora “Já perdi dois empregos porque morava aqui”, fazendo referencia a distancia do conjunto para os locais de trabalho. Afirmaram que a distância é tão grande que muitos precisam acordar bem cedo para pegar dois ônibus, a fim de chegar aos locais de trabalho. Por essa razão 36,6% classificaram como ruim e 31,6% como regular a localização do conjunto com relação aos locais de trabalho.

Transporte Público

A maioria dos entrevistados, 96,6%, afirmaram utilizar transporte público, e assim como no Manacá, dentre os serviços e equipamentos pesquisados, esse foi um dos que mais recebeu reclamações por parte dos moradores do conjunto. As reclamações com o transporte público receberam destaque em praticamente todas as falas dos moradores pesquisados, o que demonstra a grande insatisfação dos mesmos com relação a esse serviço.

O ponto de ônibus encontra-se localizado em frente ao residencial, o que é considerado positivo, visto que se encontra próximo aos moradores, contudo 80% dos entrevistados afirmaram enfrentar um tempo longo de espera pelo transporte, e 81,6% alegaram que os ônibus ofertados apresentavam uma condição precária, com relatos de ônibus que apresentavam cadeiras caindo e que quebravam durante o trajeto. Além disso, é importante destacar que todos os entrevistados declararam que a frota era insuficiente para atender a toda a demanda, o que acarreta na lotação do transporte público.

Para 60% dos entrevistados não houve mudança no custo de deslocamento depois que se mudaram para o residencial. Entretanto, para 70% dos entrevistados o tempo de deslocamento aumentou depois que se mudaram para o conjunto habitacional.

Dessa forma, a distância dos locais de trabalho é agravada por causa dos problemas enfrentados com relação ao transporte público. Isso pode ser percebido na fala de uma moradora a respeito do seu marido, que precisa pegar dois ônibus todos os dias para chegar ao trabalho, “Ele pega ônibus lotado e caindo aos pedaços, difícil para um idoso”.

A esse respeito também outra moradora afirma que, “Já perdi dois empregos porque morava aqui, os ônibus são horríveis, e é muito longe. Nos vemos que nem os cachorros soltos, abandonados”. Essas falas demonstram a precariedade do transporte público ofertado na região, e as dificuldades enfrentadas por essas famílias de baixa renda, que dependem do mesmo para se locomover na cidade.

Para enfrentar esses problemas com o transporte público muitos recorrem, quando possuem condições, a outros meios de transporte como o uber e o transporte alternativo, que são meios mais onerosos, tendo assim, a renda familiar ainda mais comprometida.

Portanto, diante de tudo o que foi exposto, o transporte público recebeu uma avaliação negativa dos moradores, 60% dos entrevistados o classificaram como ruim e 35% como regular.

Educação

No tocante a educação, o equipamento público encontrado no entorno do conjunto habitacional, até quinze minutos a pé, é uma escola de ensino fundamental, que segundo alguns moradores não possuem vagas suficientes para atender a toda a demanda da região.

Não existe creche nas áreas próximas ao conjunto, o que traz dificuldades para as famílias, visto que os pais precisam tomar condução para se deslocarem para outros bairros afim de deixarem os seus filhos em uma creche. Pela ausência de creche, muitas mães deixam de trabalhar para poderem ficar com os seus filhos, o que impacta diretamente na renda familiar.

Além disso, também não existe no entorno do conjunto, e nem mesmo em todo o bairro, escola de ensino médio, e por essa razão quem deseja cursar o ensino médio precisa se deslocar para outros bairros.

Por essas razões, para 45% dos entrevistados os serviços e equipamentos públicos de educação na região foram classificados como regular e para 11,6% como ruim.

Saúde

O Anayde Beiriz destaca-se por possuir no seu interior uma Unidade de Saúde da Família (USF), que foi instalada no local onde funcionava o canteiro de obras do residencial. Segundo os moradores a unidade possui uma estrutura física precária e insuficiente para atender a comunidade.

Segundo relatos dos moradores, quando chove a unidade sofre com infiltrações e goteiras. Além disso, os mesmos afirmaram que não há médicos a mais de um ano, e que a farmácia da USF fechou, não sendo mais disponibilizado para as famílias medicamentos. Dessa forma, quando os moradores precisam de uma consulta ou de medicamentos, eles precisam se deslocar para outros bairros como o Vieira Diniz e Cruz das Armas.

Dessa maneira, mesmo havendo uma unidade de saúde dentro do residencial, os moradores se sentem completamente desassistidos, segundo a fala de uma moradora “Nesse condomínio que a gente mora a saúde é zero”. Por causa da precariedade na saúde, outra moradora afirmou “A gente fica pedindo a Deus para não adoecer, porque não tem dinheiro para fazer um plano”.

Pelo fato de não conseguirem atendimento médico e acesso a medicamentos na unidade do conjunto, muitos moradores passam a precisar receber ajuda de amigos e familiares, e a realizar sacrifícios financeiros, para conseguir acesso a esses serviços por meios privados.

Assim sendo, a avaliação realizada pelos moradores com relação ao acesso ao serviço e equipamento público de saúde foi extremamente negativa, visto que 76,6% dos entrevistados classificaram como ruim o acesso. Corroborando para essa questão uma moradora declarou, “É o pior PSF que tem, se fosse um depósito de lixo seria melhor”, demonstrando assim, a insatisfação com respeito aos serviços prestados pela unidade.

Outros serviços e equipamentos

Além dos serviços pesquisados, os moradores alegaram sentir falta de equipamentos de lazer, como uma praça, próximo ao residencial para o usufruto da comunidade. Outra questão abordada pelos moradores foi no tocante a segurança, muitos afirmaram que gostariam que tivesse um posto de polícia no entorno do conjunto, para uma maior segurança.

Houve relatos de tiroteios e assassinatos dentro do conjunto, um morador que teve uma pessoa morta na porta da sua casa afirmou que “Eu já cheguei a abandonar a minha casa por falta de segurança”, e relatou ainda que “Muita gente que vendeu [o apartamento], deu a preço de banana por causa disso”, falando com respeito da falta de segurança. Moradores relataram ainda a existência de pessoas dentro do conjunto com envolvimento com o tráfico de drogas.

A sensação de insegurança é grande, por essa razão os moradores relataram que gostariam que houvesse um posto de polícia no bairro e que o policiamento na região fosse maior.

Por fim, quando perguntados o que desejariam que mudasse no futuro com relação aos serviços e equipamentos públicos, os moradores afirmaram que

gostariam que fosse feitas melhorias na saúde, mais especificamente na unidade de saúde que existe dentro do conjunto; na educação, com a construção de uma creche próxima ao residencial; na segurança; e no transporte, com o aumento da frota de ônibus.

RESIDENCIAL JARDIM VENEZA

Figura 3- Residencial Jardim Veneza



Fonte: Registro do autor (2019).

Entregue no início de ano de 2013, o conjunto habitacional Jardim Veneza foi construído com 576 unidades habitacionais no bairro, no qual leva o nome, Jardim Veneza, que fica localizado na zona oeste da cidade.

Neste residencial foram entrevistadas 59 famílias. É importante destacar o perfil das famílias entrevistadas nesse conjunto, já que mais da metade das famílias, 55,9%, eram chefiadas por mulheres, e no que diz respeito a renda familiar 42,3% dos entrevistados viviam com um salário mínimo e 35,5% com menos de um salário mínimo, o que demonstra se tratar, na sua grande maioria, de famílias de baixa renda.

No tocante a inserção urbana do conjunto 44% dos entrevistados a consideraram regular, por acharem distante de outros locais da cidade, e por estar

próximo do Bairro das Industrias, o que faz que o mesmo ainda seja atingido pela poluição das fabricas. Contudo, para 42,3% o local da nova moradia foi considerado bom, por se tratar de um bairro que está em crescimento, e por ser um lugar em que o transporte público passa na porta.

O residencial se encontra a uma distancia de aproximadamente 11,1 km do centro da cidade, e para 44% dos entrevistados a localização do residencial para o centro urbano foi considerada regular e ruim para 22%. Essa avaliação negativa demonstra que muitos moradores consideram o conjunto distante do centro da cidade, e essa sensação é agravada por causa das dificuldades enfrentadas com relação ao transporte público.

No que se refere a localização do conjunto com relação aos locais de trabalho, a avaliação também foi negativa, pois para 45,7% dos entrevistados foi considerada regular e ruim para 37,2%. A maioria dos entrevistados relataram precisar pegar dois ônibus e fazerem uma longa viagem para chegarem aos seus locais de trabalho, e por essa razão acabavam muitas vezes chegando atrasados, como relata uma moradora “O grande problema são os ônibus, chegava atrasada no trabalho e levava carão”, houve ainda relatos de pessoas que chegaram a perder trabalhos por causa da distante localização do conjunto.

Transporte público

Por se tratarem de famílias de baixa renda, a dependência do transporte público para locomoção na cidade é muito grande, todos os entrevistados relataram utilizar ônibus. Assim como nos outros residenciais pesquisados, dentre os serviços e equipamentos pesquisados, esse foi um dos que mais recebeu reclamações por parte dos moradores do conjunto.

Apenas a aproximadamente dois anos foi colocado um ponto de ônibus na rua lateral e outro dentro do residencial, avaliado como positivo pelos moradores, pelo fato dos mesmos não precisarem andar muito para terem acesso ao transporte. Contudo, para 54,2% dos entrevistados o tempo de espera pelo transporte público é longo.

Soma-se a isso, o fato de que para 79,6% dos entrevistados a condição do transporte ofertada é precária, segundo um morador “O transporte público aqui é

péssimo”. Corroborando com essa questão outro ainda afirmou que “Os ônibus se quebram muito, aqui é ruim para tudo, por isso muita gente saiu daqui”.

Além disso, para todos os entrevistados a frota é insuficiente para atender a toda demanda da região, o que resulta na lotação do transporte público. Segundo relatado na região só passa uma linha de ônibus, e de acordo com um morador “O bairro cresceu e os ônibus continuaram os mesmos”, afirmando que a frota de ônibus não acompanhou o crescimento demográfico da região.

O crescimento demográfico na região que já foi grande com a construção do residencial em 2013, foi ainda intensificado em 2017 com a entrega do Residencial Vieira Diniz, que foi construído em um terreno adjacente ao Jardim Veneza, com 992 unidades habitacionais.

A pesquisa revelou ainda que para 79,6% dos entrevistados o tempo de deslocamento aumentou depois que se mudaram para o conjunto. No tocante ao custo, para 47,4% houve um aumento do custo de deslocamento e para 47,4% não houve mudanças.

Diante das questões apresentadas, justifica-se a avaliação negativa realizada pelos moradores com relação ao transporte público, visto que para 52,5% dos entrevistados o mesmo foi classificado como ruim e para 38,9% como regular.

Educação

No tocante a educação, segundo os moradores o equipamento encontrado no entorno do conjunto, até 15 minutos a pé, é uma Escola de Ensino Fundamental. E segundo relatos, as vagas oferecidas são poucas para atender toda a demanda da região, por essa razão para conseguir vaga os pais precisam madrugar na fila.

Aquelas crianças que não conseguem vagas na escola próxima, precisam se matricular em escolas de outros bairros. Houve ainda moradores que optaram por matricular os seus filhos em escolas em outros bairros por causa da estrutura e qualidade do ensino oferecido na escola, que segundo eles não era bom. Além disso, houve aqueles que alegaram sentir falta de uma escola de tempo integral na região.

Como no Anayde Beiriz, no entorno do conjunto não existe creche ou escola de ensino médio, o que dificulta o acesso dessas famílias à educação. Assim como os estudantes do ensino médio, os pais precisam pegar ônibus para outros bairros,

para deixarem os seus filhos na creche, o que exige por parte das famílias um maior gasto com o transporte público.

Dessa forma, quando perguntados a respeito dos serviços e equipamentos públicos de saúde, a avaliação realizada pelos moradores foi negativa, para 32,2% foi considerada regular e para 23,7% ruim.

Saúde

Próximo ao residencial há um posto de saúde, que segundo os moradores as vezes não possui médico ou medicamentos. Os moradores reclamam da dificuldade de acesso ao dentista pelo fato do consultório estar sem a cadeira apropriada – que segundo relatos está quebrada a mais de oito meses -, para a realização do atendimento, e por não atender crianças.

Segundo os moradores o posto não consegue atender a toda a demanda da região, e assim, poucas fichas são disponibilizadas, precisando os moradores madrugarem na fila para conseguir atendimento. Por essa razão um morador afirmou que “Um posto para milhares, é uma briga para ser atendido”.

Os requerimentos para exames demoram muito tempo para chegar, houve um morador que relatou esperar um ano para conseguir realizar um exame de vista, e por causa da demora perdeu a visão por causa de um glaucoma.

À vista disso, quando perguntados sobre a quantidade e qualidade dos serviços e equipamentos públicos de saúde, 44% classificaram como regular e 23,7% como ruim, demonstrando assim o acesso precário que os mesmos têm a serviços básicos e essenciais de saúde.

É importante destacar que quando perguntados se era melhor o acesso a esses serviços e equipamentos – transporte, educação e saúde- na antiga moradia, a maioria dos entrevistados, 79,6%, afirmaram que sim, o que demonstra a dificuldade de acesso na área onde foi construído o conjunto.

As estratégias criadas pelos moradores para enfrentar esses problemas são procurar por esses serviços em outros bairros, ou com muito sacrifício recorrer ao mercado para conseguir o acesso. No tocante ao transporte público, muitos moradores afirmaram que quando possuem condições, preferem pagar mais para utilizar um transporte alternativo ou um Uber, evitando assim as agonias enfrentadas no ônibus.

No que diz respeito a saúde, muitos moradores precisam fazer sacrifícios financeiros para conseguirem ter acesso a saúde pelo sistema privado, houve moradores que afirmaram precisar reunir a família para fazer uma “cotinha” para realizarem algum exame ou conseguir um atendimento em uma situação de necessidade. Alguns moradores relataram ainda utilizar a fé para enfrentar essas dificuldades de acesso a saúde pública, pedindo a Deus saúde para não precisarem recorrer a esse serviço

Com relação a educação, os pais procuram vagas em escolas de outros bairros, ou colocam os seus filhos em uma escola particular – aqueles que possuem uma melhor condição financeira.

Diante do descaso do poder público, que não tem garantido o acesso a serviços tão básicos e fundamentais, uma moradora afirma “Fizeram uma construção ótima, mas colocaram a gente aqui e se esqueceram da gente”. Outra moradora ainda demonstra a sua insatisfação afirmando que “A prefeitura acha que entrega um apartamento e fez tudo por a gente”, demonstrando assim um certo abandono do poder público local.

Outros serviços e equipamentos

Além dos serviços pesquisados, os moradores alegaram sentir falta de um posto de polícia próximo ao conjunto para uma maior segurança da comunidade, que sofre com a violência. Segundo os moradores no início, quando o residencial foi entregue, a violência era muito grande, como afirma uma moradores “No começo aqui era uma guerra, aqui era um encontro de favelas, eu via as balas da minha janela”. Houve relatos de assaltos, de casos de arrombamento de apartamentos e de atividades ligadas ao tráfico no residencial, por essas razões para alguns moradores a circulação de viaturas de forma esporádica no conjunto não são consideradas suficientes para garantir a segurança.

Segundo relatos dos moradores na região a oferta de comércio é pequena, precisando os mesmos sempre se deslocarem para outros bairros. Além disso a região não possui um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), ficando assim os moradores desassistidos, especialmente os que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Além disso, os moradores também declararam sentir falta de equipamentos de lazer, como uma praça, com equipamentos de ginástica e atividades para crianças e idosos. Segundo eles a praça mais próxima ao conjunto está depredada.

Por fim, quando perguntados sobre o que desejariam que mudasse no futuro com relação aos serviços e equipamentos públicos os entrevistados responderam que gostariam que houvesse melhorias no transporte público, com o aumento das linhas e da frota de ônibus; na segurança, com a construção de um posto de polícia; na educação, com a construção de creches e de mais escolas para atender toda a demanda; e no lazer, com a construção de uma praça.

RESIDENCIAL VIEIRA DINIZ

Figura 1- Residencial Vieira Diniz



Fonte: Registro do autor (2019).

Completamente entregue no ano de 2017, o conjunto habitacional Vieira Diniz foi construído em dois blocos A e B, com 992 unidade habitacionais ao todo. Localizado no bairro Jardim Veneza, o residencial foi erigido em um terreno adjacente a outro residencial do PMCMV, o Jardim Veneza.

Neste residencial foram entrevistadas 20 famílias. O perfil das famílias entrevistadas consistia em que 35% eram chefiadas por mulheres, e no que diz respeito a renda familiar 45% dos entrevistados viviam com um salário mínimo e 30% com menos de um salário mínimo, o que demonstra se tratar de famílias de baixa renda.

A localização do conjunto foi classificada como boa para 50% dos entrevistados, pelo fato do mesmo ter sido construído próximo a BR-101, o que facilita a locomoção na cidade. Contudo, 40% dos entrevistados classificou a localização do conjunto como regular por acharem distante dos outros lugares e por causa das dificuldades com o transporte público.

Assim como o Jardim Veneza, o conjunto se encontra a aproximadamente 11,1km do centro da cidade, e por isso a maioria dos entrevistados classificaram de forma negativa a localização do residencial com relação ao centro da cidade, 45% dos entrevistados considerarem regular e 15% ruim. Relativo a distância do residencial moradores demonstram insatisfação, como relatou uma moradora “É tudo longe aqui, para ir para qualquer lugar precisa pegar ônibus e os ônibus estão caros”.

No que se refere a localização do conjunto com relação aos locais de trabalho, a avaliação também foi negativa, pois para a maioria dos entrevistados o residencial ficava distante do trabalho, por essa razão para 45% dos entrevistados essa distância foi considerada regular e ruim para 25%. O que dificulta a vida de várias pessoas que precisam se submeter a longas viagens todos os dias para poderem trabalhar, e por essa razão segundo a fala de uma moradora “O sofrimento da gente aqui é a distância”.

Transporte Público

Assim como nos outros residenciais, a maioria dos entrevistados informaram utilizar transporte público, 95%. E além disso, assim como nos outros residenciais pesquisados, a avaliação feita pelos moradores a respeito desse serviço foi negativa. A parada de ônibus fica em frente ao residencial, não precisando assim ser percorrida uma longa distância para acesso ao transporte, contudo, para 65% dos entrevistados o tempo de espera pelo transporte é longo.

Para 80% dos entrevistados a condição dos ônibus é considerada precária, e para todos os entrevistados a frota de ônibus foi considerada insuficiente para atender

a toda a demanda da região, pois segundo os moradores os mesmos vivem lotados. Como afirma uma moradora “São poucos ônibus para muita população, ficamos como numa ‘lata de sardinha’”, uma outra moradora relatou que “Os ônibus faltam virar, os ônibus vivem lotados”.

A pesquisa revelou ainda que para 85% dos entrevistados o tempo de deslocamento aumentou depois que se mudaram para o conjunto. Houve também um aumento no custo com o deslocamento para 60% dos entrevistados.

Assim sendo, quando perguntados sobre a sua opinião com relação ao transporte público ofertado, 55% dos entrevistados classificaram como regular e 40% como ruim. Dessa forma, percebe-se como a mobilidade urbana por transporte coletivo é difícil e toma muito tempo para os moradores do conjunto.

Educação

No tocante a educação a classificação dada pelos moradores foi relativamente boa, pois para 40% dos entrevistados os serviços e equipamentos de educação foram classificados como bom, para 25% regular e apenas para 5% foi considerado ruim.

Assim como no Jardim Veneza, o equipamento de educação encontrado no entorno do conjunto, até 15 minutos a pé, é uma Escola de Ensino Fundamental, que segundo relatos dos moradores não tem capacidade para atender toda a demanda da região, por essa razão muitas crianças precisam recorrer a escolas em outros bairros.

Além disso, na região não existe creche ou escola de ensino médio, o que dificulta a vida das famílias beneficiárias, que precisam se deslocar para outros bairros para que os seus filhos tenham acesso à educação.

Saúde

Próximo ao residencial há um posto de saúde, que segundo os moradores não possui uma estrutura boa, não possuindo uma capacidade suficiente para atender a toda a demanda da região. Segundo informado as vezes faltam médicos e medicamentos, e os moradores informaram ainda que sofrem com a dificuldade para a realização de exames, e para o recebimento dos mesmos.

Contudo, a avaliação feita pelos moradores foi relativamente boa, pois para 45% dos entrevistados os serviços equipamento públicos de saúde foram classificados como bom, e como regular para 30%.

Quando perguntados se era melhor o acesso a esses serviços e equipamentos – transporte, educação e saúde- na antiga moradia, a maioria dos entrevistados, 80%, afirmaram que sim, o que demonstra a dificuldade de acesso na área onde foi construído o conjunto.

Para enfrentar esses problemas no acesso a serviços e equipamentos públicos de saúde, educação e transporte os moradores do Vieira Diniz recorrem a outros bairros ou ao mercado para conseguirem ter acesso, meios onerosos para famílias de baixa renda. No tocante ao transporte público, muitos moradores afirmaram que quando possuem condições, preferem pagar mais para utilizar um transporte alternativo ou um Uber, evitando assim os ônibus.

No que diz respeito a educação, os pais que possuem uma melhor condição financeira colocam os seus filhos em uma escola particular, aqueles que não possuem, procuram vagas em escolas de outros bairros. Com relação a saúde, muitos moradores precisam ir em busca de atendimento em outros bairros, ou realizam sacrifícios financeiros para conseguirem ter acesso a saúde pelo sistema privado.

Outros serviços e equipamentos

Além dos serviços pesquisados, assim como no Jardim Veneza, os moradores alegaram sentir falta de equipamentos de lazer, como uma praça, próximo ao residencial para o usufruto da comunidade. Além disso, afirmaram ainda que a oferta de comercio na região é pequena.

Outra questão abordada pelos moradores foi no tocante a segurança, muitos afirmaram que gostariam que existisse um posto de polícia no entorno do conjunto, para uma maior segurança. Pais ainda relataram que não deixam as crianças brincarem fora o apartamento por causa do tráfico que existe na região, e que existem muitos casos de assalto.

Por fim, quando perguntados o que desejariam que mudasse no futuro com relação aos serviços e equipamentos públicos, os moradores afirmaram que gostariam que houvessem melhorias na saúde; na educação, com a construção de uma creche e de uma escola de ensino médio na região; na segurança; no transporte,

com mais linhas de ônibus e uma maior frota; e no lazer, com a construção de uma praça próximo ao conjunto.

Os Serviços e Equipamentos Públicos de Educação, Saúde e Transporte nos Conjuntos Habitacionais do PMCMV

A pesquisa realizada nos quatro conjuntos habitacionais da capital de João Pessoa a respeito dos serviços e equipamentos públicos de educação (da creche ao ensino médio), saúde (da atenção básica a níveis de maior complexidade) e transporte, demonstrou que um número considerável de famílias é chefiado por mulheres. E que a renda da maioria das famílias pesquisadas consistia em um salário mínimo, havendo ainda um número considerável de famílias que viviam numa situação ainda mais precária, com uma renda de menos de um salário mínimo, caracterizando-se assim, como famílias de baixa renda.

Os residenciais pesquisados encontram-se na zona sul e oeste da cidade, em áreas consideradas periféricas da capital, o que tem impactado na oferta de serviços e equipamentos públicos e no acesso àquilo que a cidade tem a oferecer. Devido a construção dos conjuntos em áreas periféricas da cidade, em todos os residenciais visitados os moradores avaliaram de forma negativa a localização dos conjuntos com relação ao centro da cidade e aos locais de trabalho. Para os moradores contemplados pelo PMCMV, as áreas onde se encontram as maiores taxas de oportunidade de trabalho e diversidade de serviços ficaram mais distantes, devido ao fato das mesmas se encontrarem distantes das origens e dos destinos, das oportunidades de trabalho e das diversidades dos serviços em geral. Assim, trazendo maiores custo para essas famílias que tem baixa renda e dependem dos transportes públicos para a sua locomoção na cidade. Embora nos residenciais os pesquisados tenham indicado a facilidade de acesso a pontos de ônibus, contudo, residem em áreas em que os serviços de transportes são de péssima qualidade: são caros, velhos, demoram e não possuem serviços conjugados, logo, demandam maior custo, tempo e energia para a locomoção, aumentando a necessidade do transporte público coletivo para as famílias.

Chamando a atenção o alto grau de insatisfação dos moradores e a avaliação negativa realizada pelos mesmos nos quatro residenciais pesquisados com relação ao serviço de transporte público, devido a fatores como a dificuldade de acesso a

diferentes destinos da cidade, oferecidos pelas poucas linhas disponíveis nos entornos dos conjuntos, o que impacta na conexão do residencial com o restante da cidade. Soma-se a isso a condição precária dos ônibus e a frota pequena para atender toda a demanda das regiões onde estão inseridos os residenciais.

Dessa forma, percebe-se que para essas famílias o direito à cidade e a moradia digna é impactado por causa da localização periférica dos conjuntos e da dificuldade de acesso a mobilidade urbana, pois como afirma o Caderno 1 de Análise de Custos Referenciais do Ministério das Cidades “Geralmente, quanto mais distante da área urbana consolidada o empreendimento habitacional está, maior é a necessidade de readequação do conjunto de linhas de ônibus existente” (BRASIL, 2017, p.35).

A não readequação das linhas de ônibus nas áreas aonde foram construídos os conjuntos habitacionais leva a negação do direito a mobilidade urbana, um direito social constitucional, fundamental para a garantia do acesso à vida urbana.

No tocante a educação e saúde, com exceção do Residencial Vieira Diniz onde esses serviços foram bem avaliados, nos demais residenciais a avaliação com relação ao acesso a esses serviços e equipamentos públicos foi negativa. Em todos os conjuntos foi encontrado pelo menos uma escola de ensino fundamental próximo, contudo, os moradores relataram que nessas escolas as vagas eram insuficientes para atender a toda a demanda, e por essa razão algumas crianças precisaram ser matriculadas em escolas em outros bairros.

Além disso, com exceção do Residencial Manacá que possui uma creche próximo, no entorno dos demais residenciais pesquisados não existem creches ou escolas de ensino médio. A falta desses equipamentos faz com que essas famílias precisem se deslocar para outros bairros, o que impõe as mesmas um maior custo com deslocamento. As creches são equipamentos públicos de vital importância para as famílias de baixa renda, principalmente aquelas que são chefiadas por mulheres, que precisam desse serviço para poderem trabalhar e sustentar a sua família.

Com relação a saúde, apesar de todos os conjuntos possuírem um posto de saúde próximo, a avaliação também foi negativa – com exceção do Residencial Vieira Diniz -, por causa da dificuldade de acesso a serviços básicos. Segundo os entrevistados os postos de saúde não possuíam capacidade para atender a toda a demanda das regiões aonde estão inseridos, além dos relatos dos serviços precários oferecidos pelas unidades, que eram marcados pela falta de médicos, medicamentos e na demora para a realização de exames.

Além dos serviços e equipamentos públicos pesquisados, os moradores afirmaram sentir falta de segurança, maiores ofertas no comércio das regiões próximas aos conjuntos e equipamentos de lazer. E quando perguntados o que gostariam que mudasse no futuro nos residenciais, os moradores relataram que desejavam que fossem feitos investimentos para uma melhoria na oferta de serviços e equipamentos públicos de saúde, educação, transporte, segurança, lazer e comércio.

Nos quatro conjuntos habitacionais pesquisados, os moradores afirmaram que em comparação com a atual moradia, era melhor o acesso a esses serviços e equipamentos públicos no antigo bairro de origem. Dessa forma, percebe-se que essas famílias de baixa renda saem de áreas mais centrais e urbanizadas da cidade, para viver em áreas carentes de inúmeros bens necessários para a sua reprodução e mínima qualidade de vida urbana.

Portanto, a partir dos resultados da pesquisa percebe-se que a produção do PMCMV na cidade de João Pessoa, apesar de apresentar avanços com relação à infraestrutura básica (pavimentação, rede de esgoto, fornecimento de água e energia), apresenta problemas com relação ao acesso aos serviços e equipamentos públicos.

Assim como em todo o país, o padrão de localização dos conjuntos habitacionais na capital em periferias subequipadas, distantes do tecido urbano consolidado, contribui para a negação do direito à cidade e a moradia digna, pois como afirma Rolnik et al (2015, p.414),

[...] observou-se que os empreendimentos situam-se distante das ofertas de trabalho/emprego, em áreas homogêneas de baixa renda e segregadas, e estão inseridos em tecidos urbanos pouco diversificados, o que incorre em perda de oportunidade de vivenciar a cidade em sua diversidade, considerados aí emprego, lazer, cultura, sociabilidade, etc.

O direito à moradia digna encontra-se inserido num amplo contexto, e para a sua real efetivação é necessário a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos. Tal elemento deve nortear a implementação do PMCMV na cidade de João Pessoa, visto que são fundamentais para o bem-estar da população e o funcionamento da cidade. A carência ou insuficiência destes afeta a qualidade de vida na cidade, por isso as ações do PMCMV e do governo municipal devem respeitar esse importante elemento.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo a análise da efetivação do direito à cidade e a moradia digna através do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de João Pessoa-PB para as famílias de baixa renda, segundo a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos.

Neste estudo, foram aprofundados o conhecimento histórico sobre o desenvolvimento urbano e as origens da habitação social no Brasil, percebendo-se que o processo de periferização constitui uma realidade latente no país. Visto que, desde o início do processo de urbanização predominou a falta de planejamento, controle no uso e ocupação do solo, reforma fundiária e uma política habitacional bem estruturada, capaz de responder aos desafios postos pelo crescimento urbano. Sendo este, agravado em alguns momentos da história pela própria intervenção estatal, que deveria combatê-la, como no período do BNH, quando a atuação do mesmo contribuiu decisivamente para o processo de periferização das cidades brasileiras, com densidade populacional, infraestrutura e serviços precários.

Com a criação do PMCMV durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, num contexto de crise e recessão econômica, e grande déficit habitacional que o país vivia em 2008, a construção de moradias foi utilizada como um ativo financeiro. Dessa forma, o Programa Minha Casa Minha Vida foi criado, com um desenho fortemente fundado na participação do setor privado, retomando a política habitacional com o objetivo de construir moradias para dinamizar a economia.

Desse modo, a prevalência da lógica financeira na implementação do Programa fez com que as construtoras se tornassem o principal agente da política habitacional, o que resultou na predominante construção dos conjuntos em regiões periféricas da cidade, onde os terrenos são mais baratos devido à ausência ou precariedade de infraestrutura urbana e de serviços e equipamentos públicos. Portanto, percebe-se que assim como o BNH, o PMCMV contribuiu para o padrão periférico de desenvolvimento urbano, com densidade populacional, infraestrutura e serviços precários.

Sobre o desenvolvimento da produção de moradias em João Pessoa e o histórico da política de habitação social na cidade, foi demonstrado que até os anos de 1960 a vida da cidade concentrava mais no centro, contudo, a partir do BNH marca-

se o início do processo de expansão do tecido urbano espreado na capital, particularmente com os aglomerados populares.

Agentes como a CEHAP e o IPEP foram responsáveis pela construção de vários conjuntos habitacionais na zona sul-sudeste da cidade, regiões consideradas periféricas da cidade em que haviam grandes extensões de terras pertencentes ao Estado. Estes órgãos assim, através da atuação do BNH, transformaram o perfil de produção da cidade e a sua própria estrutura urbana. Uma expansão urbana da cidade que teve como característica um modelo de expansão urbana espreada e fragmentada, aumentando o distanciamento entre os espaços periféricos e o centro e, a demanda de serviços e equipamentos públicos.

Após o fechamento do BNH houve uma queda significativa na produção estatal de moradias populares, o que levou ao aumento do déficit habitacional, e do número de favelas e de outros tipos de moradias irregulares.

Sendo somente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que os investimentos em habitação popular foram retomados de maneira significativa, possibilitando uma atuação relevante de agentes como PMJP e a CEHAP, que seguiu as características locais do BNH com a construção de conjuntos na região sudeste da cidade.

Com o PMCMV é intensificado o modelo de desenvolvimento urbano periférico na capital, com a construção predominante de conjuntos habitacionais na região sul-sudeste da cidade.

No segundo ano do Programa, através da Medida Provisória nº 514 de 1º de dezembro de 2010, o mesmo passou a ter as primeiras exigências referentes a localização dos conjuntos e a observação de parâmetros mínimos de atendimento por infraestrutura e serviços. Um ano depois, foi aprovado o Decreto nº 7499, de 16 de junho de 2011 que afirmava que para a construção de conjuntos habitacionais deveriam ser respeitados a existência ou o compromisso do poder público local com a instalação ou ampliação dos serviços e equipamentos públicos de educação, saúde, lazer e transporte público.

Contudo, como afirma Pequeno e Rosa (2015) o direito à cidade mostra-se negado quando se analisa a localização dos empreendimentos e a falta de intersectorialidade do Programa, que resulta na ausência ou insuficiência de serviços e equipamentos públicos.

Contudo, apesar do estabelecido pela política, pelos acordos internacionais e pela legislação nacional sobre o direito à moradia digna, os resultados da pesquisa de

campo na cidade de João Pessoa demonstram que a inserção periférica dos conjuntos afeta diretamente na disponibilidade de serviços e equipamentos públicos, o que interfere na qualidade de vida das famílias contempladas pelo Programa.

Nos quatro residenciais pesquisados, a maioria dos moradores afirmaram ter dificuldades de acesso aos serviços e equipamentos de saúde, educação e transporte no entorno do conjunto, precisando muitas vezes recorrerem a outros bairros para conseguirem ter acesso a esses serviços. A localização dos residenciais pesquisados dificultou o acesso dos moradores aos meios de sobrevivência/trabalho e àquilo que a cidade tem a oferecer, predominando entre os entrevistados a avaliação de que com a mudança da moradia anterior para a atual, houve a piora no acesso ao comércio, aos locais de trabalho e aos serviços e equipamentos públicos.

Dessa forma, percebe-se a contradição que o PMCMV promove com relação ao direito à moradia digna, ao ampliar o acesso a infraestrutura urbana (água, saneamento básico, etc.), ao mesmo tempo em que reduz o acesso a serviços e equipamentos públicos, ambos essenciais para um morar digno.

No tocante ao direito à cidade, com as ações do Programa, passa haver um déficit não de casas, mas de cidade, de urbanidade, que contribuem para novas formas de exclusão e segregação dos mais pobres, que os impedem de usufruir daquilo que a cidade tem a oferecer.

Portanto, afirma-se a hipótese formulada neste estudo sobre a problemática da disponibilidade de serviços e equipamentos públicos nos entornos dos conjuntos habitacionais do PMCMV na cidade de João Pessoa-PB.

Assim, a pesquisa trouxe importantes considerações sobre a atuação do maior programa habitacional do país, que possuem uma lógica de funcionamento que refletem sobre a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos. Espera-se, dessa forma, que os resultados do estudo contribuam para a correção de rumos e ao aperfeiçoamento do Programa, para a construção de moradias e cidades dignas, justas e incluídas.

Além da atuação do Programa, a pesquisa demonstra a necessidade de redefinição dos valores e princípios que regem a cidade de João Pessoa, chamando a atenção para a ausência ou insuficiência da atuação do poder público municipal, que deve ser atuante em prol da minimização das distorções existentes e para o equilíbrio das relações na cidade. Como gestores dos processos de planejamento urbano, os municípios não podem ter o seu papel reduzido à indicação das demandas

e ao estabelecimento de critérios complementares. O município tem a responsabilidade de controlar efetivamente o uso e ocupação do solo realizando, por meio dos planos diretores e habitacionais, a definição dos locais para a construção dos conjuntos habitacionais. Promovendo, dessa maneira, intervenções urbanas articuladas territorialmente, visando o acesso à moradia digna e o direito à cidade.

Em termos acadêmicos, a pesquisa possibilita o aprofundamento do acúmulo sobre a questão urbana e habitacional na área de Serviço Social, em que assuntos como habitação social, direito à cidade e moradia digna ainda são pouco estudados. Além de contribuir para o acervo que contextualiza a produção estatal de moradias na capital paraibana.

Surge como proposta para pesquisas futuras o estudo sobre a realidade dos conjuntos habitacionais menos equipados da cidade, além da pesquisa sobre os serviços e equipamentos públicos de lazer, segurança e comércio, apontados sempre pelos moradores durante as entrevistas.

6. REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. IN: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs). **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ASSEMBLEIA GERAL. **Declaração universal dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em 16 de outubro de 2018.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Coord.). **Habitação social nas Metrôpoles 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.

BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. **O Direito à Cidade**: urbanização excludente e a política urbana brasileira. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/673/67345645004/>>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria... sem casa própria**: o programa de arrendamento residencial de João Pessoa- PB. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). **Revista Revela**, São Paulo, ano I, nº 2, 2008.

_____. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Cascavel, ano VIII, 2º semestre de 2007.

BOULOS, Guilherme. Luta por um teto: depoimento. [jul. 2014]. São Paulo: **Caros amigos**, ano 17, n.208, p.14-18. Entrevista concedida a Aray Nabuco, Lilian Primi e Wagner Nabuco.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida– PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 26 de setembro de 2018.

BRASIL. **Decreto n. 7.499, de 16 de junho de 2011**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Casa Civil. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso em: 26 de setembro de 2018.

_____. **Estatuto da Cidade**. 3.ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm>. Acesso em 29 de agosto de 2018.

_____. Ministério Das Cidades. **Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos programas e Ações do Ministério das Cidades**. Portaria nº 21, de 22 janeiro de 2014. Brasília/DF, 2014.

_____. Ministério Das Cidades. **Caderno 1 Análise de Custos Referenciais: qualificação da inserção urbana**. Brasília, 2017.

_____. Ministério Das Cidades. **MCMV 3 vai contratar 2 mil de unidades e ampliar o número de famílias candidatas ao benefício**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4164>>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Portaria nº 518 de 8 de novembro de 2013**. Dá nova redação à Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição, requalificação e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de conta no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Gabinete do Ministro, Brasília, DF, nov. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Governo amplia limites de faixa de renda do Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/noticias/governo-amplia-limites-de-faixa-de-renda-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, 2013.

CAIXA. **Minha Casa Minha Vida.** Disponível em: <
<http://www.ademi.org.br/docs/CartilhaCaixa.pdf>>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

D'AMICO, Fabiano. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal.** Disponível em: <
http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecUniDirHum.html>>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2009.** Belo Horizonte, 2012.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil.** 2. ed. Belo Horizonte, 2005.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. Habitação. IN: **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Módulo 3. Brasília: UNB. 2000. ABEPSS/CEFSS.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. IN: VAINER, Carlos (Org.). **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **O direito à cidade.** Disponível em:
 <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

HEREDA, Jorge Fontes. Experiência a serviço da habitação: depoimento. [ago.2011]. Brasília: **Revista Brasileira da Habitação**, ano 3, n. 3, p.21-23. Entrevista concedida a Deborah Trevizan.

IBGE. **João Pessoa**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joao-pessoa/panorama>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

INSTITUTO LULA. **Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: < <http://www.brasildamudanca.com.br/minha-casa-minha-vida/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

JOÃO PESSOA. **Lei Municipal N° 10.719, de 24 de janeiro de 2006**. Cria a Secretaria Municipal de Habitação Social e modifica a lei ordinária municipal nº 10.429, de 14 de fevereiro de 2005, que dispõe sobre a estrutura administrativa do município de João Pessoa e dá outras providencias. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2006/1071/10719/lei-ordinaria-n-10719-2006-cria-a-secretaria-municipal-de-habitacao-social-e-modifica-a-lei-ordinaria-municipal-n-10429-de-14-de-fevereiro-de-2005-que-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-do-municipio-de-joao-pessoa-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

MAGALHÃES, Inês. 'Importante é o programa continuar', diz secretária de Habitação sobre Minha Casa Minha Vida 3: depoimento. [30 de março, 2011]. Brasília: **Blog do Planalto**. Disponível em: < <http://blog.planalto.gov.br/assunto/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

MAIA, Doralice Sátyro. Habitação Popular e o processo de periferização e de fragmentação urbana: uma análise sobre as cidades de João Pessoa-PB e Campina Grande-PB. **Geosul**, Florianópolis, v.29, n.58, p 89-113, jul./dez. 2014.

_____. **Tempos lentos na cidade: permanências e transformações dos costumes rurais em João Pessoa-PB**. Tese (Doutorado)- Universidade de São Paulo- USP, São Paulo, 2000.

MARANHÃO, José Targino. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil. In: **Revista Política Social e Desenvolvimento 01**. Como enfrentar a crise das cidades? v.1, n.1, ano 1, novembro de 2013.

_____. BR Cidades: um projeto para as cidades do Brasil. IN: Associação dos Amigos da Escola Nacional Florestan Fernandes. **Cadernos de Análises da Conjuntura**. 2018.

_____. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

_____. **Para entender a crise urbana**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro a crise econômica**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

MARUN, Carlos. Habitação de interesse social volta a avançar, apesar da crise. **Revista Brasileira de Habitação**, Brasília, ano 4, n.5, p.7, set/2012.

MINAYO, M. C. de S. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. IN: _____. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOURA, Jéssica Moraes de. O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**. Curitiba, v. 6, n. 3, set/dez, 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692014000300006>. Acesso em 17 de outubro de 2018.

NAIME, Jessica. **A Política De Habitação Social No Governo Lula: dinâmicas e perspectivas**. Disponível em:<

http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3_Jessica_Naime.pdf>.

Acesso em: 19 de setembro de 2018.

NEGRÃO, A. G. et al. A Produção da Cidade: combinações e conflitos no setor sudeste de João Pessoa/PB. In: Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 7., 2016, Maceió. **Anais...Maceió**: Editora Viva, 2016.

NETO, Otávio Cruz. O Trabalho de Campo como Descoberta e Criação. IN: MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NETTO, Jose Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. Crise do Capital e consequências societárias. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, I. C. E. de. **Estatuto da Cidade**, para compreender... Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto_cidade_compreender.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2016.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. Inserção Urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. IN: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs). **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

REDE CIDADE E MORADIA. **Rede Cidade e Moradia**: avaliação MCMV. Disponível em: < <http://observatoriodasmetrololes.net.br/wp/rede-cidade-e-moradia-avaliacao-mcmv/>>. Acesso em 16 de outubro de 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. IN: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel et al. Inserção Urbana no PMCMV e a Efetivação do Direito a Moradia Adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. IN: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs). **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ROLNIK, Raquel. Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil: depoimento. [fev. 2012]. São Paulo: **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 5, n.55, p. 4-6. Entrevista concedida a Luís Brasilino.

_____. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: Seminário Internacional: gestão da terra urbana e habitação de interesse social, 2000

_____. **Relatora da ONU fala sobre política habitacional do Brasil**. Disponível em: < <https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/04/30/relatora-da-onu-se-pronuncia-sobre-politica-habitacional-do-brasil/>>. Acesso em 16 de outubro de 2018.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. **Solo urbano e habitação de interesse social**: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Disponível em: < <https://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/solo-urbano-e-habitacao-de-interesse-social-a-questao-fundiaria-na-politica-habitacional-e-urbana-do-pais/#more-165>>. Acesso em 16 de agosto de 2018.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Revista Ciência e Natura**, Santa Maria, v.36, n.6, p.201-213, 2014.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. IN: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs). **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

SANTANA, Joana Valente. **Gestão de Cidades no Brasil:** estratégias e orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento. São Paulo: Papel Social, 2013.

SANTOS, Eliane Campos dos. A Dinâmica da Expansão Urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida em João Pessoa-PB: processos e agentes na produção da cidade. In: Encontro Nacional de Geógrafos, 19., 2018. **Anais...** João Pessoa, 2018.

SANTOS, M. S. dos; VIEIRA, N. P; DINIZ, T. M. R. de G. O Cenário da Política Urbana Brasileira e o Serviço Social: contribuições para o debate. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n.24, p. 293-322, jul./dez. 2012.

SILVA, Lígia Maria Tavares da. João Pessoa: qualidade de vida & planejamento urbano. **Política Hoje**, Recife, UFPE, v. 3, n.6, p. 61-78, 1996.

SILVA, Milena Dutra da et al. Crescimento da Mancha Urbana da Cidade de João Pessoa, PB. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. João Pessoa, v. 22, n.30, 2ºsem, 2015.

SOUZA, Angela Maria Gordilho. Direito à cidade, como conquista social: o papel da universidade e da assistência técnica no Brasil. In: ELISABETTA, Romano et. al (Org.). **Centralidades Periféricas**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2018.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Modelos de Classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, v.21, ano X, p. 42-59, 2007.

ANEXO I- FORMULÁRIO DE PESQUISA

Nome: _____ Data: _____ Nº: _____

Conjunto Habitacional: _____ Nº Apto: _____ Bloco: _____

1.DADOS PESSOAIS**1.1. Qual o seu Sexo?** () Feminino () Masculino**1.2. Qual a sua Idade?** () 18-30 anos () 31-40 anos () 41-59 anos () a cima dos 60 anos**1.3 Qual seu grau de escolaridade?** () Não alfabetizado () Ensino Fundamental incompleto () Ensino Fundamental completo () Ensino Médio incompleto () Ensino Médio completo () Superior incompleto () Superior completo () Pós-graduado**1.4. Responsável Familiar:** () Mulher Chefe de família () Homem chefe de Família**Composição Familiar:**

NOME	PARENTESCO	IDADE

1.5. Qual ocupação (atividade principal)? _____**1.6. Qual a renda familiar?** () Menos de 1 salário mínimo () 1 salário mínimo () 2 a 3 salários mínimos () Acima de 4 salários mínimos**1.7. Você ou algum membro da sua família são beneficiários de programas sociais?** () Sim. Qual? _____ () Não**2.SOBRE A INSERÇÃO URBANA DO CONJUNTO**

Sobre a inserção urbana do conjunto habitacional, qual a sua opinião a respeito:

2.1. Local da nova moradia? () Muito bom () Bom () Regular () Ruim. Por que?

2.2. Localização com relação aos centros urbanos? () Muito bom () Bom
() Regular () Ruim. Por que?

2.3. Localização em relação ao trabalho? () Muito bom () Bom () Regular
() Ruim. Por que?

3.SOBRE OS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS

Mobilidade urbana

3.1. Utiliza algum meio de transporte? () Não () Sim. Se sim, qual?

()Carro ()Moto ()Ônibus ()Bicicleta ()Uber ()Transporte alternativo

3.2. Quais os principais problemas enfrentados com relação ao Transporte Público?

() Levo mais de 15 minutos para chegar ao ponto de transporte mais próximo.

() O tempo longo de espera pelo Transporte Público.

() A condição precária do Transporte Público ofertado.

() A frota insuficiente para atender a toda a demanda, que acarreta na lotação do Transporte Público.

3.3. Depois de se mudar para o conjunto habitacional, o tempo e o custo de deslocamento para a sua principal atividade mudou?

Tempo () Sim, aumentou () Sim, diminuiu () Não houve mudança

Custo () Sim, aumentou () Sim, diminuiu () Não houve mudança

3.4. Qual a sua opinião com relação ao Transporte Público ofertado?

() Muito bom () Bom () Regular () Ruim

Educação

3.5 Quais os equipamentos de educação são encontrados no conjunto habitacional ou no entorno do mesmo (até 15 minutos a pé)?

Creche Escola de Ensino Fundamental Escola de Ensino Médio
Nenhum

3.6 Quais os problemas enfrentados com relação a esses equipamentos de educação?

3.7 Sobre a quantidade e qualidade dos serviços e equipamentos públicos de Educação, qual a sua opinião?

Muito bom Bom Regular Ruim

Saúde

3.8 Quais os equipamentos de saúde são encontrados no conjunto habitacional ou no entorno do mesmo (até 20 minutos a pé)?

3.9 Quais os problemas enfrentados com relação aos serviços e equipamentos de saúde?

3.10 Sobre a quantidade e qualidade dos serviços e equipamentos públicos de Saúde, qual a sua opinião?

Muito bom Bom Regular Ruim

3.11 Com relação a antiga moradia, era melhor o acesso a esses serviços e equipamentos públicos?

3.12 Como esses problemas de acesso a serviços e equipamentos públicos tem sido enfrentado?

3.13. Além desses serviços, quais seriam outros problemas com relação aos serviços e equipamentos públicos?

3.14. O que você desejaria que mudasse no futuro com relação aos serviços e equipamentos públicos?

APÊNDICE II- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é sobre OS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS SOCIAIS NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS PARA AS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA e está sendo desenvolvida pela pesquisadora Rayssa Bernardino de Lacerda aluna do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Maria de Lourdes Soares.

O objetivo do estudo é analisar como se tem dado a efetivação do direito à moradia digna pelo PMCMV para as famílias de baixa renda na capital de João Pessoa, segundo a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos.

A finalidade deste trabalho é apresentar respostas e estratégias para a sociedade e as autoridades governamentais competentes com relação a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para as famílias de baixa renda, principal programa habitacional do país. E assim, contribuir para a garantia do direito à moradia digna e à cidade.

Solicitamos a sua colaboração para o preenchimento do formulário, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área e publicar em revista científica. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, previsíveis, para a sua saúde e por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto.

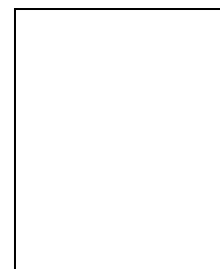
Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o (a) senhor (a) não é obrigado (a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador (a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na Instituição (*se for o caso*).

Os pesquisadores estarão à sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido (a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

Assinatura do Participante da Pesquisa
ou Responsável Legal

OBSERVAÇÃO: (em caso de analfabeto - acrescentar)



Espaço para impressão dactiloscópica

Assinatura da Testemunha

Contato do Pesquisador (a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para a pesquisadora no telefone: (83) 986001982 e-mail: rayssab.lacerda@gmail.com ou para o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba Campus I - Cidade Universitária - 1º Andar – CEP 58051-900 – João Pessoa/PB. ☎ (83) 3216-7791 – E-mail: eticaccsufpb@hotmail.com

Atenciosamente,

Assinatura do Pesquisador Responsável

Assinatura do Pesquisador Participante