



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
MESTRADO**

A Política Habitacional em Campina Grande – PB (1988-2009)

João Pessoa – PB
2010

YURE SILVA LIMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba (PPGG/UFPB), como cumprimento às exigências para a obtenção do título de mestre.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Doralice Sátyro Maia

JOÃO PESSOA – PB

2010

L732p Lima, Yure Silva.

A política habitacional em Campina Grande / Yure Silva Lima. - - João Pessoa:
[s.n.], 2010.

115 f. il.

Orientadora: Doralice Sátyro Maia.

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCEN.

1. Geografia urbana. 2. Espaço urbano. 3. Política habitacional-Campina Grande.

UFPB/BC
911.375(043)

CDU:

YURE SILVA LIMA

A Política Habitacional em Campina Grande – PB (1988-2009)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba (PPGG/UFPB), como cumprimento às exigências para a obtenção do título de mestre.

João Pessoa, 14 outubro de 2010

BANCA EXAMINADORA

Professora Dr.^a Doralice Sátyro Maia (UFPB/DEGEOC)
Orientadora

Professor Dr. Carlos Augusto de Amorim Cardoso (UFPB/DME)
Examinador Interno

Professor Dr. Jan Bitoun (UFPE)
Examinador Externo

Dedico este trabalho aos homens e mulheres que acreditam em outro “mundo” e fazem da luta pela Moradia e a Reforma Urbana seu cotidiano.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa, materializada na dissertação de mestrado intitulada “A Política Habitacional em Campina Grande – PB (1988-2009)”, é resultado de muito esforço e trabalho coletivo. Os erros deste trabalho devem ser tributados à minha incapacidade de analisar corretamente a realidade e de ouvir e seguir as valiosas orientações dos que auxiliaram na jornada intelectual.

Nesse sentido, gostaria de agradecer a um conjunto significativo de pessoas que ajudaram direta ou indiretamente a elaboração desta dissertação.

A meu pai, Ruy, que mais uma vez me apoiou, incentivou, me acarinhou e dispôs-se para que este trabalho fosse viabilizado.

A minha mãe, Mariâni, que me estimulou e bradou palavras de estímulo nesta longa jornada.

A meu avô materno, Anísio, poço de orgulho e fé, em mim e em meu trabalho.

A minha avó paterna, Lúcia, pelo carinho de tantas horas.

A meu irmão e irmã, tios e tias, primos e primas que acompanharam e torceram pelo sucesso desta peleja.

A Mara, minha companheira, que tanto me mandou estudar e que gentilmente deu forma a este trabalho.

Aos amigos Victor Junior, Igor Maia, Carol, Lairton Lunguinho, Shauane, Carlos Augusto, Kátia, Everton, Elen, Marco Aurélio, Gustavo, Salatiel Ramalho, Amanda, Rute, Marco Llerena, Carlos Augusto, Dadá....

Aos amigos do Grupo de Pesquisa, Rafaela, Nirvana, Leonardo, Sonale, Rebeca, Karlla, Mateus, Péricles e Andréa, sem os quais este trabalho teria sido muito mais árduo.

Aos companheiros lutadores da Reforma Urbana, em especial à Prof.^a Arlete Moyses Rodrigues, que é uma inspiração pela sua luta e dedicação à causa.

À Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB e aos que a constroem em seu cotidiano como espaço de contestação e luta.

À Professora Doralice, pelo tempo gasto, as correções exaustivas, a atenção, os puxões de orelha, as orientações e a compreensão pelas minhas falhas no percurso.

RESUMO

A política habitacional em Campina Grande na Paraíba é o objeto de análise para a discussão da problemática da produção do espaço urbano. Este texto apresenta os elementos constitutivos da política habitacional brasileira de 1945 até 2010, destacando as políticas voltadas para a habitação de interesse social (0 a 3 salários mínimos) e a produção de habitações precárias ou subnormais como considera o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As Conferências das Cidades foram também analisadas. A análise mostra a fragilidade das propostas elaboradas e a ausência de planejamento estratégico para combater o déficit habitacional qualitativo e quantitativo. Outro elemento investigado é o PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida), cujo texto de criação é aqui avaliado. As áreas investigadas são o Conjunto Araxá e a Comunidade do Papelão: o primeiro, construído como uma obra financiada pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) com o objetivo de relocar 460 famílias da “Favela do Araxá” para o novo conjunto habitacional; o segundo, em outra parte da cidade, situado nas proximidades do Ginásio de Esportes O Meninão, em que vivem os moradores da Ocupação do Papelão, à revelia do Poder Público, em situação de extrema pobreza. Os procedimentos metodológicos para a realização da pesquisa foram: a pesquisa bibliográfica e documental; os trabalhos de campo com registro fotográfico e a aplicação de questionários nas áreas de estudo. A pesquisa revela que o modelo utilizado atualmente para a elaboração das políticas habitacionais, que tem por eixo a Gestão Democrática da cidade por meio da participação popular em Conselhos e Conferências, é de fundamental importância para o sucesso dessas ações governamentais, embora o processo esteja distante do cotidiano das pessoas na cidade estudada. A pesquisa desvela a relevância da produção habitacional para a constituição das feições do espaço urbano de Campina Grande e a precariedade de condições em que vive a população de menor poder aquisitivo nas áreas de habitação precária.

Palavras-chave: Política Habitacional; Habitação; Produção do Espaço; Campina Grande.

ABSTRACT

The housing policy in Campina Grande in Paraíba is the object of analysis to discuss the problem of production of urban space. This text presents the elements of Brazilian housing policy from 1945 to 2010, highlighting the policies aimed at social housing (0 to 3 minimum wages) and the production of substandard housing or substandard as regards the *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*. The Conference of Cities were also analyzed. The analysis shows the weakness of the proposals made and the lack of strategic planning to combat the qualitative and quantitative housing deficit. Another element investigated is PMCMV (*Programa Minha Casa, Minha Vida*), whose text creation is evaluated here. The areas investigated are the set of Housing Popular Estate Araxá and Community Papelão: The first, built as a project financed by the PAC (*Programa de Aceleração do Crescimento*) in order to relocate 460 families of the “Favela do Araxá” localized along of railroad for new housing; the second in another part of town, located near the Sports Center “O Meninão” where live the inhabitants of the cardboard Occupation, without welfare assistance of Public Power, in extreme poverty. The methodological procedures for the research were: a bibliographical and documental research; field work with photographic records and questionnaires in the study areas. The research reveals that the model currently used for the development of housing policies, which is the axis Democratic Management of the city through people's participation in Councils and Conferences, is fundamental importance for the success of these government actions, although the process is far distance of everyday life in the city studied. The research reveals the importance of housing production for the incorporation of features of the urban area of Campina Grande and the precarious conditions in which the population lives with less purchasing power in areas of poor housing.

Keywords: Housing Policy, Housing, Production of space, Campina Grande.

LISTA DE MAPAS

01	Esboço de Campina Grande quando Vila Nova da Rainha – 1790	24
02	Campina Grande: localização dos aglomerados precários e subnormais.	30
03	Mapa de inclusão / exclusão em Campina Grande – PB	32
04	Campina Grande: situação geográfica	35
05	Localização do Bairro do Araxá	98

LISTA DE TABELAS

01	População do Município de Campina Grande 1970, 1980, 1991, 2000.	24
02	Participantes por segmento na 4ª Conferência da Cidade de Campina Grande - Novembro de 2009.	70
03	Unidades habitacionais contratadas no PMCMV – 31 de dezembro 2009	76
04	Quantas pessoas residem no domicílio?	94
05	Pessoas ocupadas por domicílio	95
06	Rendimento familiar em salários mínimos.	95
07	Famílias beneficiadas por algum Programa Assistencial dos Governos Federal, Estadual ou Municipal.	96
08	Origem dos Entrevistados	96
09	Moradores por domicílio.	103
10	Pessoas ocupadas por domicílio	106
11	Rendimento familiar em salários mínimos	106

LISTA DE FOTOS

01	Vista do Bairro Mirante em Campina Grande – PB.	27
02	Construção dos conjuntos habitacionais: Três Irmãs em Campina Grande – PB.	28
03	Ocupação do Papelão nas proximidades do Ginásio de Esportes Meninão em Campina Grande – PB.	28
04	Situação das moradias na Ocupação do Papelão em Campina Grande – PB.	97
05	Situação das moradias na Ocupação do Papelão em Campina Grande – PB.	97
06	Blocos do conjunto habitacional Araxá.	100
07	Planta baixa do conjunto Araxá	101
08	Problemas na construção das casas do Conjunto Araxá.	102

LISTA DE GRÁFICOS

01	Déficit em habitação no Brasil: distribuição Regional.	83
02	Déficit em favelas: distribuição Regional.	89
03	Número médio de pessoas por família residentes em domicílio particulares Brasil 1981-2001.	104
04	Número médio de pessoas por família residentes em domicílios particulares Grandes Regiões.	105

LISTA DE QUADROS

01	Programas Habitacionais do Governo Federal, princípios e definições (2002-2009)	52
02	Programas e Ações direcionadas à habitação empreendidas no município de Campina Grande a partir de 2004	53
03	Ações direcionadas à habitação empreendidas no município de Campina Grande entre os anos de 1997 e 2000	54
04	Unidades habitacionais construídas em Campina Grande –1997, 1999 e 2000.	55
05	Resoluções e Resoluções Recomendadas do Conselho das Cidades – 2004 - 2006, que versam sobre Criação de Conselhos, Habitação e Planos Diretores	67
06	Propostas dos eixos 03 e 04 aprovadas na 4ª Conferência Municipal da Cidade de Campina Grande – 2009.	72
07	Investimentos previstos em infraestrutura com o PAC	81
08	Previsão e Execução Financeira Acumulada dos Investimentos do PAC, em bilhões de Reais	81
09	Investimento Total do PAC na Paraíba 2007-2010 e Previsão para 2010, em milhões de reais.	82
10	Investimento total do PAC em Campina Grande – PB, em milhões de reais	84
11	Previsão de investimentos em infraestrutura social e urbana 2007-2010. Previsão de investimento consolidado	85
12	Dados gerais das dezessete áreas faveladas de Campina Grande 1983.	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	19
1.1 A produção do espaço urbano	22
1.2 Agentes Produtores do Espaço urbano	37
1.3 As políticas habitacionais e a produção de moradias (1988 -2009)	42
1.3.1 A Fundação Casa Popular	44
1.3.2 O Banco Nacional de Habitação (BNH)	45
1.3.3 A Caixa Econômica Federal	49
1.3.4 O Ministério das Cidades	50
CAPÍTULO II – AS IDEIAS, AS AÇÕES E AS LEIS: FACES DA “NOVA” POLÍTICA HABITACIONAL	57
2.1 O ideário de Reforma Urbana	57
2.2 O movimento pela Reforma Urbana	59
2.3 As Conferências das Cidades	63
2.3.1 As Conferências da Cidade de Campina Grande	68
2.4 Minha Casa Minha Vida – PMCMV	72
2.5 A regularização fundiária na lei 11.977	77
2.6 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	80

CAPÍTULO III – A OCUPAÇÃO DO PAPELÃO E O CONJUNTO ARAXÁ: DOIS LADOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM CAMPINA GRANDE. 87

3.1	O processo de favelização em Campina Grande - PB	87
3.2	A Comunidade do Papelão	90
3.3	O Conjunto Araxá	98
	PARA NÃO CONCLUIR	107
	REFERÊNCIAS	109
	ANEXOS	114

INTRODUÇÃO

O texto ora apresentado é resultado do nosso envolvimento com as questões relacionadas ao espaço urbano. Visa a dar continuidade ao estudo das estruturas modeladoras desse espaço, iniciado com a monografia de conclusão de curso de graduação em Geografia. A investigação aborda o tema da habitação para a população de baixa renda da cidade de Campina Grande-PB, em duas áreas diferentes: a Ocupação do Papelão e o Conjunto Araxá, este último entendido como moradia de interesse social. Tal pesquisa corrobora os estudos desenvolvidos pela Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe), particularmente com os projetos “Estrutura e Dinâmica Urbana da Cidade Média: a cidade de Campina Grande na Paraíba” e “Cidades médias brasileiras: agentes econômicos, reestruturação urbana e regional”, ambos com financiamento do CNPq e Capes.

A questão da habitação foi escolhida como foco das análises destinadas a elucidar o processo de produção de uma cidade média brasileira, pois entendemos que materializa relações sociais e produção no espaço, mostrando contradições do modo de produção. A moradia, para as camadas de menor poder aquisitivo, tem produzido espaços à luz da legislação urbanística e à margem deste conjunto de leis. Nesse sentido, as áreas de conjuntos habitacionais e de favelas são exemplos de espaços habitacionais contidos na totalidade das cidades.

Sabe-se que o viver, inevitavelmente requer o habitar (o morar, o residir), o que, no caso abordado, corresponde ao processo de produção da cidade através da moradia. Mas esse processo, em um país tão desigual como o Brasil, ocorre de maneira excludente e contraditória. A rápida industrialização e a consequente urbanização causaram a chamada “crise urbana” (SILVA, 1986), que se materializa no espaço através da constituição de um tecido urbano diverso nas escalas local, regional, intra-urbana e em relação à rede urbana. É um processo que acarreta uma valorização diferenciada do espaço e em que a capacidade de atração/repulsão se torna diretamente ligada ao processo de produção industrial (RODRIGUES, 1988; LOJEKINE, 1981). Nesse cenário, as feições da cidade são transformadas e surgem novas formas de habitar. Os espaços vazios da cidade são ocupados, criando-se loteamentos irregulares: favelas, aglomerados subnormais, cortiços, periferias desprovidos de equipamentos urbanos. A questão urbana envolve o problema de onde e como morar e diz respeito à maioria dos trabalhadores, aqueles que não podem pagar pelo

direito de uso – aluguel – ou pelo direito de propriedade – compra (RODRIGUES, 1988, p.49).

Algumas ações institucionais são elaboradas na tentativa de abrandar os processos de produção informal da cidade, a fim de evitar conflitos sociais que fujam ao controle da classe dominante. Nesse panorama, o Estado é o mediador entre os interesses dos proprietários dos meios de produção (proprietários do solo, empresas de construção, imobiliárias) e da sociedade (população em geral) desprovida dos meios de produção. Através da construção de conjuntos habitacionais, da urbanização e da regularização fundiária das áreas de favelas, o Estado interfere na (re)produção dos locais de moradia e esse lugar, segundo Rodrigues, deve ser analisado pelo processo da produção e do consumo do espaço

A casa, assim localizada no espaço urbano, compreende um lugar, produzido e reproduzido pela sociedade em seu conjunto, pela “concentração” de homens e de produção. E assim, ao analisar a moradia com suas características de produção e consumo, estar-se-á analisando a cidade capitalista, em pelo menos um dos seus aspectos significativos; principalmente porque esta análise não pode estar dissociada da produção e do uso dos equipamentos de consumo coletivo. A rigor, os equipamentos coletivos deveriam beneficiar todos os moradores das cidades. Porém verifica-se que para serem utilizados é necessária uma capacidade de pagar que depende do lugar que os moradores ocupam no interior da divisão do trabalho, o que define seu lugar na cidade (RODRIGUES, 1988, p. 51 e 52).

Aos trabalhadores que têm no salário a forma de sobrevivência, restam as piores áreas da cidade – onde os equipamentos urbanos são insuficientes ou inexistentes – e as que não foram incorporadas ao mercado imobiliário. Assim, o direito à cidade, entendido como acesso ao solo urbano, ao sistema de saneamento ambiental, ao transporte, à educação, à saúde, ao emprego, à moradia digna, à participação na gestão da cidade, à segurança, dentre outros, é negado a todo o momento a uma parcela significativa da população, aquela que não pode pagar. Algumas iniciativas têm sido concretizadas mais recentemente, para que a produção da cidade seja mais justa e igualitária. Esta é uma das inquietações apontadas nesta dissertação.

Pretendemos com este trabalho, refletir sobre o processo de produção do espaço urbano em Campina Grande, através da análise das políticas públicas voltadas para a

habitação, empreendidas pelo Estado, em todas as suas esferas (municipal, estadual e federal) no período de 1988 a 2009, em áreas onde a população de menor poder aquisitivo “resolve”, a seu modo, a questão da moradia.

Com isso poderemos analisar a dinâmica da produção espacial da cidade de Campina Grande na Paraíba, verificando o papel do poder público e da população de baixo poder aquisitivo neste processo. Acreditamos que as políticas habitacionais exerceram relevante influência na morfologia da cidade. Esse fato, portanto, motiva-nos a desvendar a trama da produção habitacional em uma conjuntura marcada pela conquista da democracia e a implementação de um modelo de gestão democrática e participativa.

O recorte temporal da pesquisa (1988 – 2009) compreende um período marcante da história política brasileira. Inicia-se com o fim da ditadura militar, a proclamação da Constituição (1988) até o ano 2009, quando o país é governado por um representante do Partido dos Trabalhadores. Essa delimitação temporal permite demonstrar mudanças na construção das políticas públicas para a habitação e a materialização de tais políticas no espaço urbano de Campina Grande.

Os marcos jurídicos da legislação brasileira sobre a questão da produção do espaço foram consolidados como lei nesse período: a Constituição, com os artigos 182 e 183, regulamentados posteriormente pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a criação do Conselho da Cidade em 2003, proposto e aprovado durante a 1ª Conferência Nacional das Cidades. Tais instrumentos políticos, jurídicos e sociais são fundamentais para a política habitacional.

Para a concretização desta pesquisa de dissertação, partimos de três procedimentos metodológicos: a pesquisa bibliográfica em livros, dissertações, teses e periódicos com o objetivo de construir as ideias norteadoras que fundamentam a investigação; o trabalho de campo, a fim de conhecer a dinâmica da cidade, além da visita a órgãos públicos, museus, universidades (UFCG e UEPB), a algumas áreas de assentamentos precários, ao conjunto habitacional onde foram aplicados os questionários; a pesquisa nos arquivos do Jornal da Paraíba, com o intuito de recompor fatos relevantes para a política de habitação do município de Campina Grande.

Outras atividades foram realizadas: o registro fotográfico de alguns conjuntos habitacionais em construção, da Comunidade do Papelão, das favelas Araxá, Pedregal,

Jeremias, do Conjunto Glória I e II e do antigo Conjunto habitacional, hoje bairro das Malvinas. Diante do universo de áreas identificadas, elegemos duas: a Comunidade do Papelão e o Conjunto Araxá. Neste último, coletamos informações sobre o padrão de vida e as alterações da dinâmica social com a relocação de uma área de ocupação para um conjunto habitacional. Tal levantamento consolidou-se a partir do uso de questionários com perguntas objetivas e subjetivas. Acrescente-se que os mapas de localização foram elaborados com auxílio dos pesquisadores da ReCiMe, equipe de Campina Grande.

Com esses procedimentos metodológicos, pretendemos identificar as variáveis da dinâmica da produção habitacional, através das vertentes da produção formal e informal, traçando assim um panorama das políticas habitacionais desenvolvidas no município e seu rebatimento espacial.

Podemos perceber, na cidade de Campina Grande, uma grande desigualdade socioespacial, revelada pela produção da moradia. Tal desigualdade, para ser melhor compreendida, exige que a política nacional de habitação e como ela vem sendo aplicada na cidade em questão seja estudada. Por isso nos debruçaremos sobre o processo de produção das políticas habitacionais empreendidas através da Conferência Municipal da cidade de Campina Grande, para compreender como os atores sociais reivindicaram ações do poder público, a fim de minorar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, naquela cidade.

CAPÍTULO 1 - A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Em diversas ocasiões, Lefebvre (1999, 2001e 2008) utiliza-se do conceito de “novas raridades”, para designar elementos da natureza (tais como o espaço, a água e o ar) que, de diversas formas, sendo apropriados por uma parcela da sociedade, são excluídos ou limitados para a maioria da classe trabalhadora.

O espaço, em razão dos monopólios, da especulação e da localização, é uma raridade que se articula com outras raridades. Nesse sentido, Lefebvre explica:

O espaço integra as novas raridades. Essa raridade, mantida e atualizada em torno dos centros, permite uma especulação furiosa. É preciso acrescentar que a raridade do espaço acompanha a raridade crescente dos recursos e bens anteriormente abundantes: a água, o ar e até a luz (LEFEBVRE, 2008, p.153).

A primeira dessas raridades a ser de fato incorporada, ao longo do tempo, no modo de produção capitalista como mercadoria (*sui generis*), é o espaço, materializado pela terra ou pelo solo. Nas cidades, produção e consumo estão notadamente articulados como expressão material do urbano. Assim, o consumo do espaço e sua produção faz com que essa raridade seja produzida de maneira semelhante ao processo pelo qual as máquinas transformam a matéria prima em mercadoria:

Há, na cidade moderna, um verdadeiro consumo *produtivo* do espaço, dos meios de transporte, das edificações, das vias e ruas. Nisso emprega-se uma imensa força de trabalho, tão produtiva quanto a força de trabalho destinada à manutenção e à alimentação das máquinas. Aí está, a meu ver, um dos segredos, se se pode dizer, da atual prosperidade capitalista. A força de trabalho empregada na produção e manutenção do espaço, nas múltiplas atividades denominadas “serviços”, geralmente é mal paga; a composição orgânica do capital investido é baixa. Tudo isso se realiza, ainda e sempre, sobre a base jurídica e prática da propriedade do solo (LEFEBVRE, 2008, p. 155).

Para o problema que propomos discutir – moradia em Campina Grande – a questão expressa pelo autor sobre consumo produtivo justifica por que motivo parte da população vive em espaços inadequados, ou seja, corrobora que o espaço é disponibilizado para aqueles que podem pagar por ele.

Um outro aspecto, abordado por Lefebvre, é que o sucesso do modo de produção capitalista está atrelado aos processos de (re)produção do espaço, em que a energia despendida é de baixo custo, realizando-se sobre o próprio espaço que está sendo produzido. Na então “sociedade burocrática do consumo dirigido”¹ a lógica utilizada para a produção do espaço assemelha-se à utilizada nos processos de produção de mercadorias, isto é, a produção em série, levando à homogeneização dessa raridade. Para ter acesso à terra urbana, os trabalhadores se sujeitam a mecanismos legais ou ilegais, o que não significa insucesso ou sucesso para a lógica capitalista.

Entender a terra como mercadoria parece-nos aqui relevante, por ser um elemento indispensável à vida. A terra, da maneira que é explicada por autores como Lefebvre (1999;2001; 2008), Rodrigues (2003), Gottdiner (1993) e Ribeiro (1981) é um bem natural que não pode ser produzido nem tampouco criado pelo trabalho, de modo que tem repercussão direta na morfologia da cidade. Nesse sentido, “o preço da terra e a renda têm um forte efeito sobre a forma urbana” (GOTTDINER, 1993, p.178).

O mercado de terras começou a ser institucionalizado no Brasil com a Lei de Terras de 1850, como comenta Rodrigues:

De qualquer modo a compatibilização de recursos expressa que a terra foi tornada cativa para impedir o acesso do trabalhador, mas este enfim precisa morar, então é preciso pagar por um pedaço de chão, já que todos são livres e iguais de acordo com a sua capacidade de pagar, o que significa que cada um mora como pode pagar. E, para que isso seja possível, a terra é desmembrada e vendida em parcelas. A Lei de Terras de 1850 nos dá o início do processo de definição do preço da terra. O Decreto-Lei 58/37 as características de um desmembramento do solo urbano (RODRIGUES, 1988, p. 66).

O Estado brasileiro, no período da abolição da escravidão, instituiu, como matéria vendável, a terra, um bem indispensável à vida, impedindo os escravos libertos, os migrantes e os trabalhadores livres do direito de ter seu pedaço de chão.

Na contemporaneidade, a exclusão é a mesma. Os trabalhadores de menor poder aquisitivo são levados a ocupar as áreas menos valorizadas ou que não interessam ao mercado imobiliário da cidade, tendo em vista que a remuneração dessa parcela da

¹ Conceito difundido por Lefebvre que caracteriza a sociedade pós-industrial como sendo envolta na máquina burocrática (política) e estimulada ao consumo desmedido e desnecessário, fruto de simulacros e desejos produzidos pelo sistema capitalista, para movimentar suas estruturas.

população é insuficiente para garantir, através da compra, a aquisição de suas moradias. Essa situação é agravada pela ausência de políticas públicas habitacionais que combatam o déficit habitacional e promovam a regularização fundiária das áreas ocupadas pelos menos favorecidos da fortuna.

Em outro viés, os detentores dos meios de produção acabam por extrair um maior sobrelucro da terra urbana, pois, além de serem possuidores dos meios de produção, são também os proprietários da terra. Esse é um fato que nos leva a compreender que o preço da terra nada mais é do que uma transformação sócio-econômica do sobrelucro de localização², o que equivale a dizer que é o movimento do capital imobiliário que confere um conteúdo econômico à propriedade privada da terra urbana (RIBEIRO, 1997, p. 49).

Com a ausência de espaços habitáveis nas áreas centrais da cidade, as populações pobres são levadas a ocupar as áreas mais distantes, multiplicando ocupações irregulares e favelas, os denominados aglomerados subnormais, identificados pelo IBGE³, em que a ausência de infraestrutura é um elemento complicador para o processo de reprodução da força de trabalho e para as atividades inerentes à vida cotidiana. Tal processo que se reproduz nas cidades brasileiras, ocorre também na cidade de Campina Grande, objeto de nossa análise.

As bases jurídicas da sociedade urbana são analisadas por Lefebvre: “O sistema contratual (jurídico), que o Estado mantém e aperfeiçoa enquanto poder (político), repousa na *propriedade privada*, a da terra (propriedade imobiliária) e a do dinheiro (propriedade mobiliária)” (LEFEBVRE, 2001, p. 138). Esse sistema jurídico/político, que deveria ter o Estado como mediador, tem também o papel de mantenedor da estrutura de classes e dos interesses da classe dominante: a burguesia.

2 A Renda diferencial II, segundo Lojkine (1981) e Villaça (2001) é produzida pelos investimentos capitalistas, como por exemplo infraestrutura, que valorizam de maneira diferente áreas dentro de uma mesma cidade, por sua proximidade a equipamentos de consumo coletivo (escolas, hospitais, *shopping centers*, universidades, dentre outros).

³O termo aglomerado subnormal é utilizado pelo IBGE para designar [...] um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão; loteamento irregular ou clandestino; e áreas invadidas e loteamentos irregulares ou clandestinos regularizados em período recente (IBGE, 2000, p.9).

O espaço é, portanto, uma construção coletiva, apropriado de maneira diferenciada, contraditória e com características múltiplas, impostas pelas estruturas de poder existentes na sociedade capitalista. Partiremos então da premissa de que a habitação é uma das “engrenagens” que compõem o processo de produção do espaço.

Desse modo, compreendemos a produção do espaço urbano como sendo um produto das relações sociais. Assim, numa sociedade mediada pela mercadoria, a propriedade de parcela do solo urbano é fundamental para as classes de menor poder de renda sentirem-se parte do conjunto da sociedade. Pensamos, então, no processo a que os trabalhadores são submetidos, para assegurar sua parcela de espaço, materializada pela habitação.

Com a produção da habitação, o espaço é transformado. Nesse sentido, os processos e formas espaciais também são modificados com a materialização da moradia nas cidades.

1.1. A produção do espaço urbano

A apropriação diferenciada do espaço produz formas espaciais distintas e as condições econômicas e sociais, a morfologia e os processos históricos determinam a aparência e também a essência da cidade – a relação dialética forma-conteúdo. O Estado, o mercado imobiliário e os movimentos sociais corroboram para o “surgimento” de algumas formas, como os conjuntos habitacionais, os loteamentos horizontais fechados e as favelas. Há, portanto, relação entre estruturas morfológicas e estruturas sociológicas para a configuração do espaço (LEFEBVRE, 1999, p. 109).

A cidade de Campina Grande, fundada com o nome de Vila Nova da Rainha, em 1790, tinha por principal característica servir de local de descanso para os comerciantes vindos do litoral em direção ao sertão e vice-versa. Esse movimento de idas e vindas, favorecido por fatores naturais, gerou a centralidade necessária para a constituição de uma cidade, como comenta Maia (2009):

A cidade de Campina Grande no tempo quando os produtos eram conduzidos pelas tropas de burros, a Vila Nova da Rainha, antigo nome da cidade de Campina Grande, a localização geográfica privilegiada, então de fundamental importância (ponto *optimum*) por oferecer um “descanso” ao esforço físico exigido para o transcurso entre as cidades do sertão e as do litoral oriental, constitui a vila da atividade comercial, do comércio de gado, da incrementação do entreposto comercial favorecido pela

localização no cruzamento de caminhos de gado e tropeiros que interligavam as regiões do Sertão, do Seridó, do Brejo, do Cariri paraibanos (MAIA, 2009, p. 03).

A cidade de Campina Grande, portanto, apresentava a característica fundamental que lhe garantiu o posto de Empório Comercial do Sertão: a centralidade. Cardoso (1963) relata algumas outras características geológicas que corroboraram para justificar a fixação neste ponto do território:

Situada próxima à superfície mais alta da Borborema, a cidade não enfrentou dificuldades de comunicação nem com o litoral nem com o sertão. Para leste, a orla recortada do planalto facilita o acesso à zona litorânea, através de vales amplos abertos e cristalinos. A mesma facilidade se repete em direção ao interior. Do extenso patamar do planalto onde se encontra Campina Grande, passa-se com facilidade para o sertão, de nível mais baixo que os altos da Borborema, mas mais elevado que o planalto do Cariri (CARDOSO, 1963, p. 3).

Esse argumento vem fortalecer a ideia da localização como fator determinante, para, nesse ponto do espaço, fixar-se a cidade. O mapa 1 mostra a situação privilegiada da cidade em relação aos entroncamentos de caminhos para o interior nordestino, em 1790. Percebe-se o entroncamento das Estradas do Seridó, Estrada do Brejo, Estrada de Alagoa Grande do Paó, Estrada de Queimadas e Estrada do Sertão, todas convergindo para a então Vila Nova da Rainha, atual Campina Grande.

Os principais produtos comercializados na então vila e, posteriormente cidade, quando da mudança do paradigma da economia brasileira para a industrialização, eram gado e algodão. Campina Grande inseriu-se na vanguarda do processo, com a instalação do parque industrial. A cidade vinha recebendo a influência da presença de novos atores econômicos, na maior parte dos casos empresas de grande porte e/ou respondendo a interesses de inovação tecnológica, sobretudo de agentes que traziam consigo novas práticas e formas de atuação, que faziam surgir novos elementos no espaço citadino, dentre eles o aumento do número de habitantes na cidade.

A Tabela 1 mostra a evolução da população no município entre as décadas de 1970 a 2000.

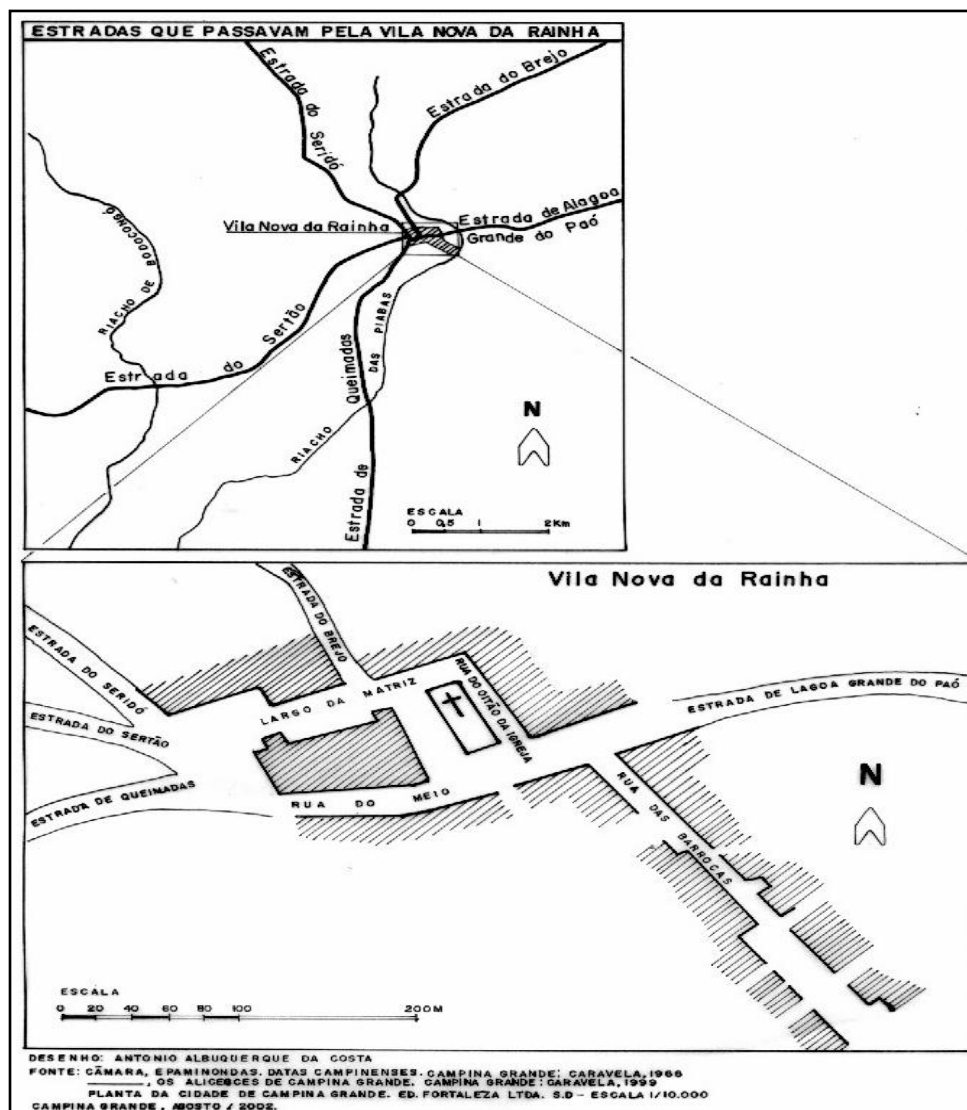
Tabela 1 - População do Município de Campina Grande 1970, 1980, 1991, 2000.

	1970		1980		1991		2000	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Urbana	167.335	85,70	228.182	92,10	307.468	94,20	337.484	94,80
Rural	27.968	14,30	19.645	7,99	18.839	5,80	17.847	5,20
Total	195.303	100,00	247.827	100,00	326.307	100,00	355.331	100,00

Fonte: Censos IBGE 1970, 1980, 1991, 2000.

Org.: ReCiMe 2009.

Mapa 1 – Esboço de Campina Grande quando Vila Nova da Rainha – 1790.



Fonte: COSTA, Antonio Albuquerque da. Sucessões e Coexistências do Espaço Campinense na sua Inserção ao Meio Técnico-Científico-Informacional: a feira de Campina Grande na interface desse processo. Universidade Federal de Pernambuco Recife, maio de 2003.

Analisando a Tabela 1, podemos perceber que a população do município em 2000 cresceu 182% em relação ao ano de 1970, enquanto, no mesmo período a população rural diminuiu 63%. Não dispomos de dados que assegurem o destino da população que deixou a área rural do município de Campina Grande, mas o fato concreto é que ao mesmo tempo que ocorreu a redução da população rural, houve o aumento da população urbana. Silva (1986) atribui três fatores para o processo migratório: o aumento do número de migrações, causado por um período de estiagem, o incremento do parque industrial e a oferta de vagas na rede educacional, pública e privada, no ensino médio e superior. Tais fatores corroborariam para o surgimento, na zona urbana, de áreas de favela que saltaram de 3 (três) para 17 (dezesete) nos anos de 1980 e também para a oferta de habitações produzidas pelo sistema habitacional oficial, dentre eles a construção do Conjunto Álvaro Gaudêncio (Malvinas). A fácil acessibilidade proporcionou o crescimento urbano da cidade de Campina Grande na década de 1970. Segundo Moreira & Targino (1997), a população urbana da Paraíba cresceu a taxas de 4,0% ao ano nesse período. Os autores ainda comentam a hipótese da migração para as cidades do estado acontecerem como uma etapa, com o objetivo de alcançar os maiores centros:

Essa constatação relativa a hipótese da “migração por etapa”, segundo a qual os migrantes rurais se dirigiam primeiro para as pequenas cidades e só depois iriam para as maiores. As etapas iniciais funcionariam como um período de adaptação para o ingresso futuro no mercado de trabalho urbano mais formalizado. As informações censitárias, ao contrário, indicam uma passagem direta de um número significativo de migrantes da área rural para as cidades maiores com destaque para Campina Grande e João Pessoa. Esse fenômeno foi responsável pela proliferação de favelas observada nessas duas cidades no período, compostas predominantemente por população oriunda da zona rural dos municípios paraibanos, com destaque para as do Litoral e do Agreste (MOREIRA & TARGINO, 1997, p. 227).

Tal problema é uma das principais discussões trazidas nas dissertações de Silva (1986) e Melo (1986). Acreditamos, por outro lado, que a questão da migração é mais um dos elementos que auxilia a analisar a questão da habitação, conforme veremos nos capítulos seguintes.

A oferta de serviços educacionais, do comércio, a instalação do parque industrial, o contingente populacional e, principalmente, a centralidade da cidade são indicadores para que ela seja compreendida como uma cidade média. Esse conceito vem sendo consolidado

nos últimos anos por vários autores e pela ReCiMe (Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias). Entendemos cidade média não só pelo tamanho demográfico, mas pela capacidade de centralizar serviços especializados como rede bancária, hospitais, clínicas, comércio, agronegócio, dentre outros. Nesse sentido, as cidades médias

Corresponderiam ao conjunto de cidades que muito embora apresentem indicadores semelhantes aos que tanto caracterizam as metrópoles, entre esses, a descentralização, a verticalização, a criação de loteamentos e condomínios fechados, a transformação de espaços rurais em áreas urbanas (primeira ocupação), o rearranjo de usos de bairro e a estratificação do uso do espaço urbano; por outro, mostra diferenças quantitativas (número de habitantes, fluxo de automóveis, indicadores sociais e econômicos, etc.) e qualitativas, como a vida urbana e a vida cotidiana nessas cidades (MAIA, 2006, p.162).

O conceito articula elementos quantitativos e qualitativos para analisar as cidades brasileiras e as relações estabelecidas entre elas na malha urbana. Campina Grande vem sendo estudada a partir desses pressupostos teórico-metodológicos. O processo de urbanização e construção do espaço urbano é fundamental para a compreensão da espacialidade das habitações no interior da cidade.

A questão de fundo do nosso trabalho – a habitação – está diretamente associada ao processo migratório, ou, como hoje é mais recorrente, à mobilidade populacional. A cidade objeto de investigação atraiu as populações migrantes, principalmente do Agreste paraibano. Os dados disponíveis sobre o processo de favelização em Campina Grande, contidos nos trabalhos de Silva (1986) e Melo (1986) relacionam o aumento do contingente populacional, ocasionado pelas migrações, ao aumento das áreas de habitação precária. Em relação a esse tópico, divergimos dos autores citados, pois acreditamos que o surgimento das áreas de favela está associado à própria lógica do modo de produção capitalista, que maximiza os lucros e explora a mais-valia ao extremo, como mostra Maricato (1982):

Trata-se, também nesse caso, de como se dá a produção de uma riqueza social que não é medida que não é valor, que não é capital, mas é posta a serviço do capital, na medida em que contribua para rebaixar seja o custo de reprodução da força de trabalho, no caso da residência, seja o custo da urbanização, no caso de pequenas obras públicas feitas por moradores em seus bairros, em suas ruas.

E ajuda, por outro lado, a decifrar esse enigma – e este é o que é especificamente urbano na expansão capitalista, não como *facies* mas como elemento constitutivo – e como se engendra, a partir e sobre as condições urbanas da expansão capitalista, a formação do proletariado, os vários fatores da determinação dos salários, a contradição e não o paradoxo, de

como uma enorme massa de assalariados não chega a constituir-se num mercado para a produção capitalista seja de resistência, seja de melhoramentos públicos (MARICATO, 1982, p.15-16).

Nesse sentido, a exploração do homem pelo homem e a necessidade de expandir os lucros propiciam o surgimento da desigualdade sócio-espacial, pois, para existirem os ricos é inevitável que existam os pobres. Espacialmente, os excluídos urbanos, arranjam a seu modo, uma forma única de morar que, no Brasil, ficou conhecida como favela. Os moradores dessas áreas são indispensáveis como de mão de obra barata e, em alguns casos, como ferramentas para a incorporação imobiliária.

A oferta de moradia é insuficiente para a demanda oriunda do processo migratório e o crescimento interno da cidade. Com isso, as populações de menor poder aquisitivo instalam-se nas áreas vazias do espaço urbano, constituindo favelas, pois não têm acesso à terra, à habitação e/ou às políticas habitacionais que atendam sua necessidade.

A dinâmica macroeconômica, alterada nos últimos anos, mostra a cidade fragmentada, pois o processo de produção da cidade consolida dois espaços bem distintos e complementares: a cidade legal e a cidade ilegal, ou das desigualdades socioespaciais. São noções fundamentadas nas leituras de Maricato (2002), Souza (2003) e Veiga (2009)

As fotos 1, 2 e 3 mostram diferentes espaços habitacionais na cidade de Campina Grande.



Foto 1: Vista do Bairro Mirante em Campina Grande- PB.
Fonte: Acervo ReCiMe, 2009.



Foto 2 – Construção dos conjuntos habitacionais: Três Irmãos em Campina Grande – PB.
Fonte: Acervo ReCiMe, 2009.



Foto 3 – Ocupação do Papelão nas proximidades do Ginásio de Esportes Meninão em Campina Grande – PB.
Fonte: Acervo ReCiMe, 2009.

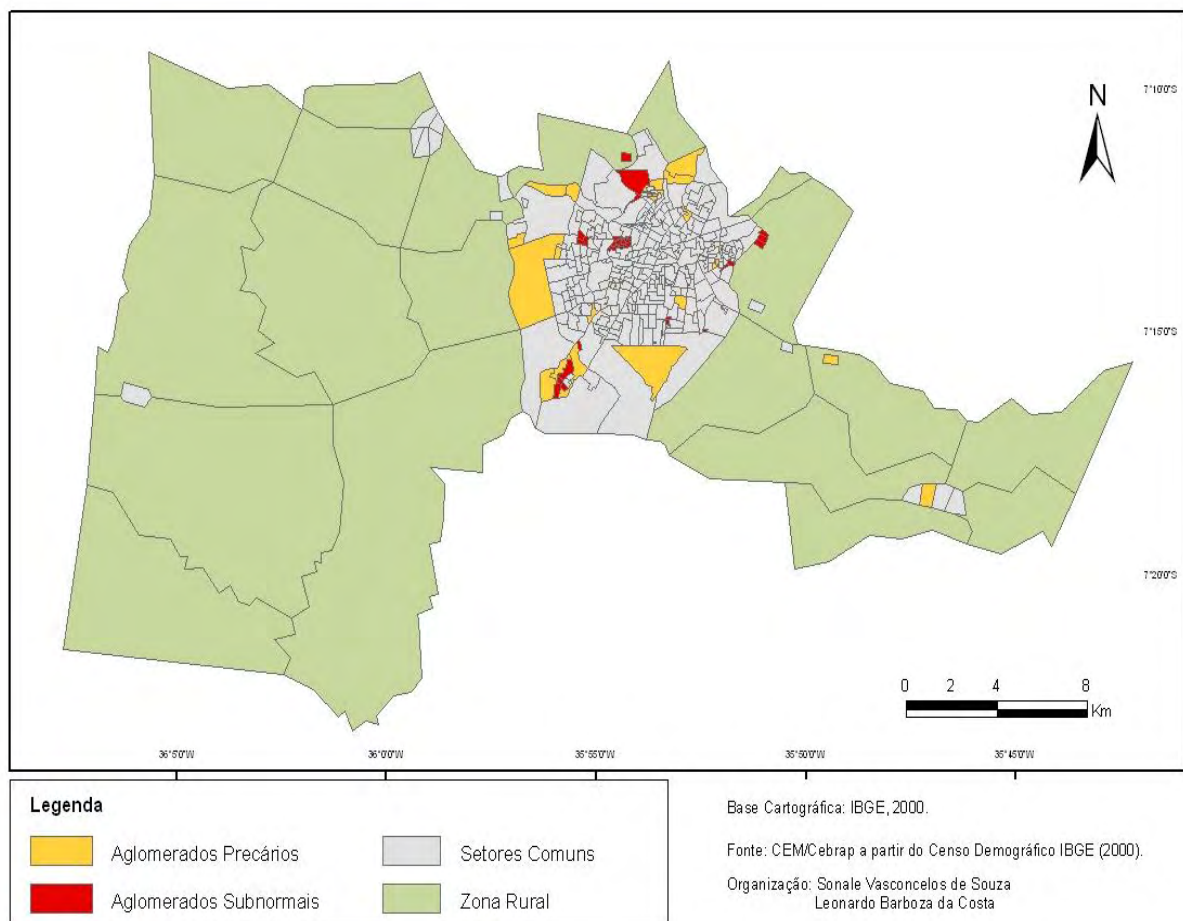
A foto 1 representa uma área cuja população tem acesso à infraestrutura e aos equipamentos públicos, pois é o bairro do Mirante, um dos locais que concentra o mais alto padrão construtivo de casas e prédios. A foto 2 mostra uma área onde existe a parceria entre o poder público estadual, através da Companhia Estadual de Habitação da Paraíba (CEHAP) e o governo federal, através do Ministério das Cidades, para a construção de casas destinadas à população de menor poder aquisitivo com o programa Pró-Moradia. São espaços urbanizados e com habitabilidade. Já a terceira imagem apresenta uma área em que o Estado não está presente e onde as condições de vida são as mais precárias possíveis. Diante da ineficácia das políticas públicas para a questão da moradia, a população tenta solucionar o problema do habitar. Note-se a precariedade do padrão construtivo, visto que as habitações são improvisadas com sobras e restos de materiais retirados do lixo: papelão, zinco, plásticos e sucata de modo geral.

Em três trabalhos de campo realizados na cidade como atividade da disciplina Geografia Urbana, ministrada pela Professora Doralice Sátyro Maia, com os alunos da graduação nos anos de 2008 e 2009, e em dois trabalhos de campo realizados com a equipe da ReCiMe, pudemos acompanhar o crescimento da Ocupação do Papelão, situada nas proximidades do Ginásio de Esportes O Meninão. Na primeira visita à comunidade havia cerca de vinte habitações, algumas multifamiliares; em nossa segunda visita, em outubro de 2009, existiam 29 barracos, como assim seus moradores denominam, e, em agosto de 2010, o número havia aumentado para 47.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a população da referida ocupação. Os relatos mostraram que parte das pessoas não é atendida por programas assistenciais dos governos e que a maioria dos ocupantes da área sonha com a aquisição de uma casa própria para melhorar a condição de vida. Outra característica peculiar é que a maior parte é desempregada e sobrevive da coleta de materiais recicláveis (papelão, alumínio e plástico), obtendo, com a venda, valores monetários insuficientes para a sua sobrevivência.

O mapa 2 mostra a localização das áreas de habitações em aglomerados subnormais e em aglomerados precários, com baixo índice de infraestrutura, conforme pesquisa encomendada pelo Ministério das Cidades.

Mapa 2 - Campina Grande: Localização dos Aglomerados Precários e Subnormais



Org.: Costa, Leonardo Barbosa da & Souza, Sonale Vasconcelos. Setembro 2010

Ao contrário do que tem acontecido na comunidade do Papelão, onde não existe ação governamental no sentido de implantar infraestrutura urbana, na comunidade do Araxá, situada às margens da linha férrea, está sendo executada política pública de relocação, através da construção do Conjunto Araxá, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Estão sendo construídas 460 unidades habitacionais, sendo 120 blocos de quatro moradias, com água individualizada, saneamento, energia elétrica, calçamento, iluminação pública e creche. A qualidade do material empregado na obra, o tamanho das residências, a segurança e o transporte – o que será apresentado com maior detalhamento no capítulo 3 – parecem-nos os pontos frágeis do novo conjunto.

Também nesse local, em outras oportunidades foram realizados trabalhos de campo, focados na aplicação de questionários, no registro fotográfico, na coleta de coordenadas

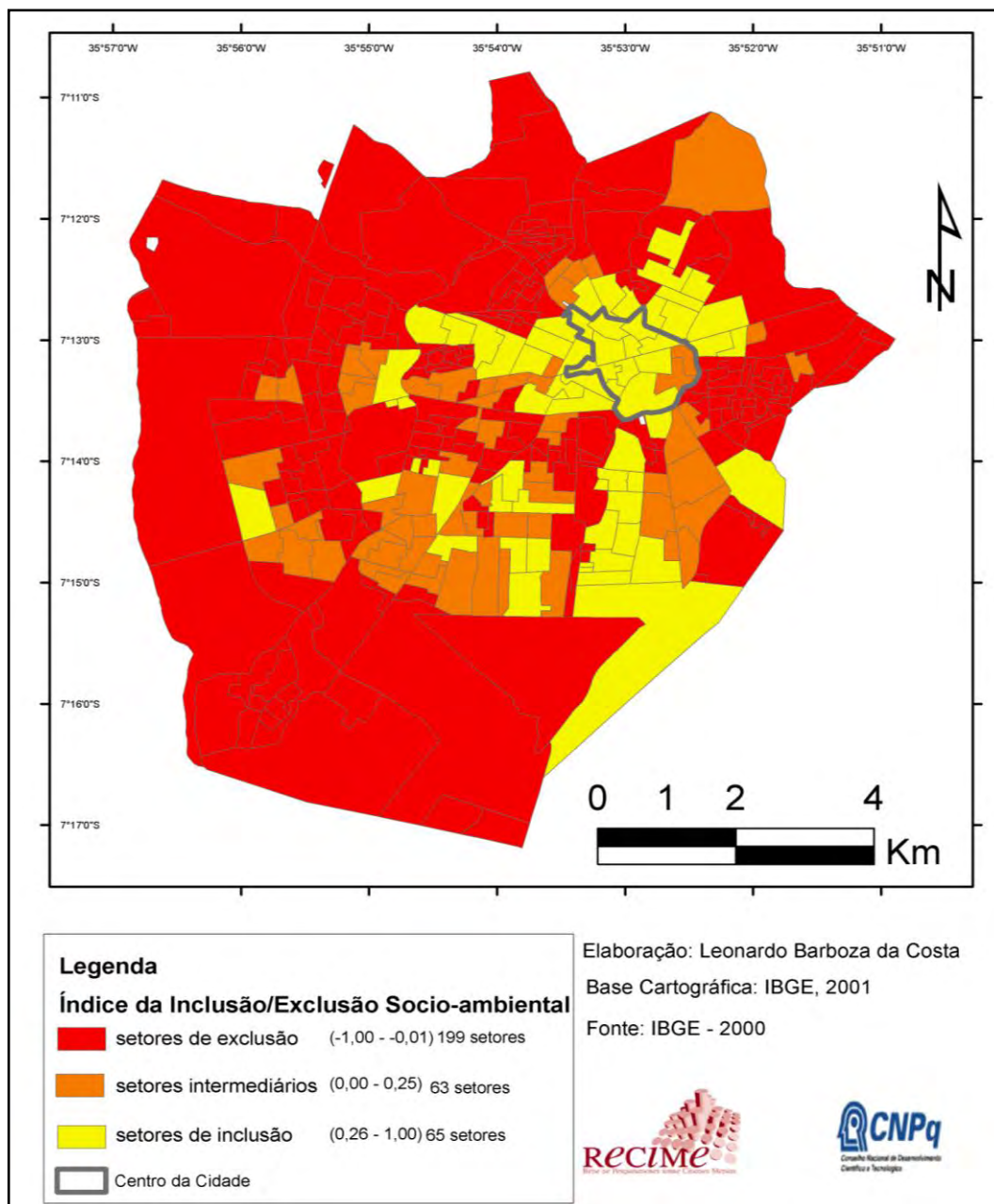
geográficas, através de GPS, em conversas com moradores das localidades estudadas e com funcionários da empresa responsável pela construção do Conjunto.

O mapa 3 mostra o índice de exclusão e inclusão sócio-ambiental⁴ no município de Campina Grande. Os setores de inclusão, segundo o IBGE, estão situados na área central e sul, enquanto os de exclusão estão dispersos por toda a cidade, em especial nas regiões norte, noroeste, sudoeste e sul. As áreas intermediárias aparecem irregularmente no espaço.

O Conjunto Araxá e a Ocupação do Papelão, que estão situadas no setor de exclusão socioambientais, mostraram-se relevantes para trabalharmos a contradição existente entre áreas onde o Estado faz-se presente, no sentido de transformar o espaço para melhorar a habitabilidade e áreas onde não existe nenhuma ação estatal no sentido de combater a pobreza e melhorar as condições de vida da população.

⁴ Este índice socioambiental resulta da consolidação dos índices simples de distribuição de renda, desenvolvimento educacional, habitabilidade e equidade, que confere a condição negativa à exclusão e positiva à inclusão., segundo CAVALCANTI & LYRA. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008_1294.pdf . Acesso em agosto de 2010.

Mapa 3: Mapa de inclusão/exclusão em Campina Grande-PB.



Org.: Costa, Leonardo Barbosa da.

Na cidade de Campina Grande, a consolidação do espaço intercala aspectos econômicos e sociais como aponta Silva em sua dissertação, ao comentar a forma como a população ocupa os espaços da cidade:

[A] estrutura sócio-econômica de Campina Grande como parte da estrutura global da região e do país, condiciona a distribuição espacial da população mais desmunida dos chamados cinturões de miséria, na medida que a[...] (de) baixa renda auferida, ou mesmo, a ausência de renda desta população impõe o seu assentamento em habitações sub-normais, erguidas, na maioria dos casos, em lotes invadidos, o que provoca uma excessiva aglutinação de famílias migrantes em locais desprovidos das mais elementares condições de habitabilidade (SILVA, 1986, p. 72).

O modo pelo qual a população de menor poder aquisitivo conquista o espaço urbano ocorre de maneira semelhante não apenas nas pequenas, médias e grandes cidades, como também nas metrópoles, ou seja, através da autoconstrução, em terrenos comprados ou ocupados, em via de regra, em áreas sem infraestrutura.⁵

Para Corrêa (1989), os processos sociais e as formas espaciais se relacionam através dos processos espaciais, que são responsáveis pela apropriação desigual e mutável da cidade capitalista. A transformação da estrutura social, portanto, materializa-se espacialmente. Nesse contexto, a casa que inicialmente se constituía como abrigo, transforma-se em mercadoria e em uma peça fundamental na produção do espaço urbano.

Outro enfoque relevante para a definição das formas espaciais são as “continuidades” e as “descontinuidades” que transparecem no espaço como as sobreposições de tempos e em processos de rupturas. Segundo Carlos (2001):

Há, neste cenário de fim de século, continuidades e descontinuidades, que se combinam como consequência do espaço/tempo urbanos e se traduzem pela divisão do espaço urbano nos “lugares da metrópole” onde se podem ler as rupturas de ritmo, os poderes desiguais e a estrutura de classes diferenciadas. Movimentos, construções, transformações; uma história que do ponto de vista espacial, produz uma morfologia, que se realiza em continuidades – como justaposição de formas históricas, de momentos diversos – e descontinuidades – momentos transformação e/ou rupturas. É aí que a presença da acumulação de tempos diferenciados na metrópole, como suporte material, justapõe tempos, marca uma temporalidade diferenciada e desigual processos reprodutores da metrópole (CARLOS, 2001, p. 51–52) [grifo da autora].

⁵ Em alguns casos, inclusive, por estratégia, incorporadores imobiliários vendem áreas distantes dos centros urbanos para forçar o Estado a levar rede de esgotamento sanitário, água encanada, energia elétrica e telefonia e, assim, auferir maior renda diferencial com os espaços situados entre as novas áreas loteadas e o centro.

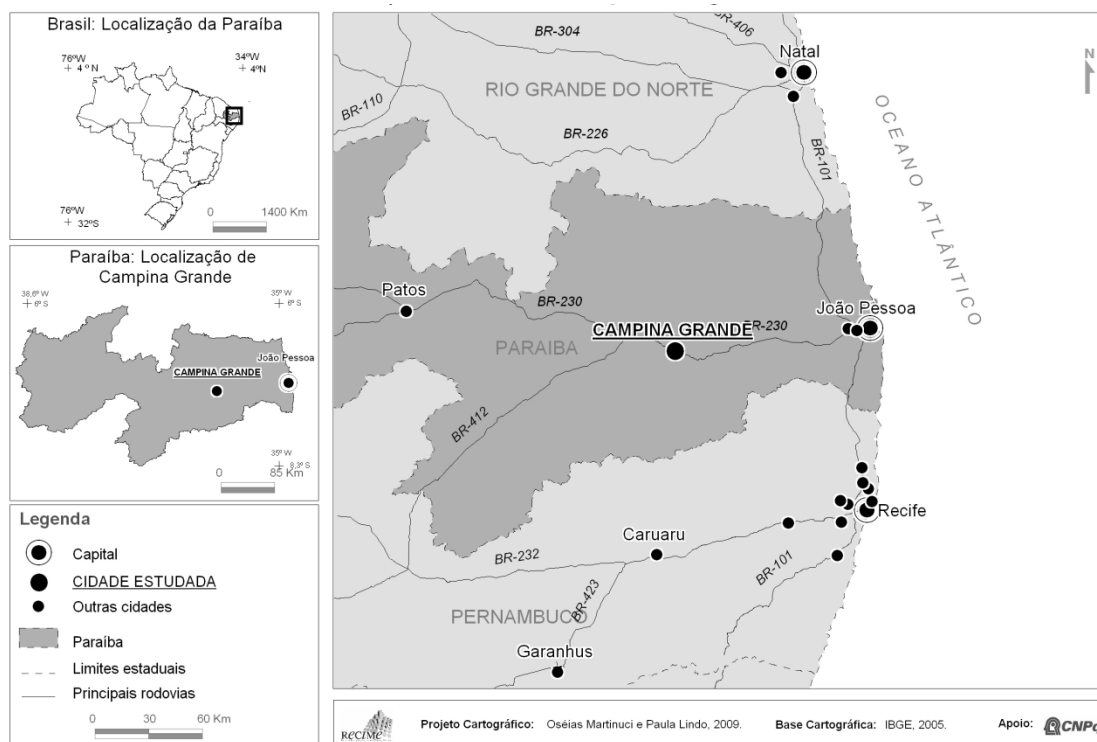
Notadamente, a autora remete ao cenário que compõe o espaço metropolitano paulista. Contudo, continuidades e descontinuidades são inerentes a todas as formas de cidade. Na cidade de Campina Grande, também há registros desses momentos de continuidades e de descontinuidades no processo de urbanização. As feições que o centro da cidade apresenta nos dias de hoje, são decorrentes de uma ruptura no padrão arquitetônico, imposto pelo modismo dos anos de 1930-1940, como afirma Maia, referindo-se às mudanças morfológicas em Campina Grande:

A respeito da reforma urbana ocorrida entre as décadas de 1930 e 1940, é fato que a mesma se dá principalmente na atual área central da cidade, onde ocorreu um grande número de demolições, de desapropriações, de construções, de reconstruções e de melhoramentos. As ruas e as edificações do que se pode denominar de Cidade Histórica foram veemente alteradas, alinhadas e reconstruídas uma vez que ruas estreitas e tortuosas simbolizavam o período colonial, o atraso, o anti-moderno. Aspirava-se, assim, por ruas retas, largas e com edificações modernas, de alvenaria em estilo arquitetônico *art déco*, um espécie de modismo à época (MAIA, 2009 p.5).

Tais mudanças ocorreram para que a cidade se moldasse às imposições da modernidade, denotando assim uma ruptura no processo de construção da cidade e no cotidiano dos habitantes.

A posição da cidade de Campina Grande em relação a outras cidades da região Nordeste, como João Pessoa e Patos na Paraíba, Recife e Caruaru em Pernambuco e Natal no Rio Grande do Norte, pode ser observada no Mapa 4.

Mapa 4- Campina Grande: situação geográfica



Org.: Costa, Leonardo Barbosa da & Souza, Sonale Vasconcelos, 2000.

Como podemos observar, a posição da cidade em relação à rede urbana nordestina é privilegiada, o que fez com que ela tivesse sido utilizada como entreposto comercial e local de moradia para aqueles que vivenciavam o comércio.

O processo que envolve a construção dos conjuntos habitacionais também se caracteriza por romper a estrutura social de um lugar. Em Campina Grande, até 1986, com o fim do BNH, a mudança na forma de viver acontecia com a saída da população de habitações improvisadas para as moradias definitivas. Depois de um período de abandono, as políticas habitacionais foram retomadas em 2003, com ações voltadas para a construção de habitações para a população de 0 a 3 salários mínimos.

Cardoso (2000) em sua tese, ao apresentar algumas considerações sobre o processo de urbanização da cidade de Campina Grande, ratifica a ideia de continuidades e discontinuidades, apontando dois elementos que nos parecem pertinentes, a saber: o papel da economia nas transformações do espaço e o Estado como indutor desse crescimento econômico:

O ano de 1960, segundo Ferreira (1984), marca o início do desenvolvimento da atividade industrial moderna em Campina Grande, cuja intenção maior foi tirar a economia da cidade de sua fase de quase estagnação, movida pela crise do complexo agroexportador baseado na produção do algodão. No entanto, fundamentando-se no princípio de que só acontece desenvolvimento quando ocorre transformação econômica-estrutural, com o conseqüente crescimento do padrão de vida, pode-se concluir que Campina Grande apenas vislumbrou a condição de centro industrial, isto no período de 75-79, quando foram ativados empreendimentos da política de desenvolvimento industrial conduzida pela SUDENE através de mecanismos de apoio e fomento para expandir e consolidar a industrialização da cidade (CARDOSO, 2000 p. 44).

A transformação do modelo agroexportador pode ser interpretada como uma imposição para a ruptura no processo de continuidade, pois os padrões de produção relacionados ao ritmo da natureza são mudados para padrões ligados ao ritmo das máquinas. O tempo da natureza vai do germe à flor e ao fruto, e assim recomeça o ciclo (LEFEBVRE, 2004, p. 110), dependendo apenas das condições naturais, ou seja, da continuidade do processo. A implantação do parque industrial rompeu o ritmo da geração de riqueza, causando uma descontinuidade na forma de produzir a cidade e, por conseguinte, na sua morfologia, na sua estrutura e ainda na sua dinâmica intraurbana e regional. Como já exposto, Campina Grande caracterizava-se por ser um espaço de encontro para a comercialização dos produtos da região circunvizinha e por concentrar alguns serviços especializados: hospitais, escolas, bancos dentre outros.

Esse processo transformou a produção da habitação. Melo (1985) apresenta dados referentes ao aumento no número de assentamentos precários em Campina Grande, justamente, nos anos que correspondem ao fim da década de 1970 e início da década de 1980, o que nos faz pensar que a instalação de indústrias, através da política da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), trouxe consigo o empobrecimento da população ou atraiu a população mais pobre em busca de melhores condições de vida.

A conjuntura política, econômica e social, implica a relação forma X conteúdo. Lefebvre, para definir a forma, parte da lógica formal e das estruturas lógico-matemáticas, não a fim de isolá-las e fetichizá-las, mas sim, pelo contrário, com o intuito de surpreender sua relação com o “real”, pois os processos compõem uma totalidade (LEFEBVRE, 2001 p.85). Portanto, para desvelar o processo de produção da habitação das classes pobres, faz-se necessária a compreensão deste processo na sua totalidade.

A forma influencia o conteúdo, mas, em processos dialéticos, o conteúdo não determina a forma, ou seja, as moradias da população de baixa renda observadas em Campina Grande compõem aqui uma totalidade, construída em processos de continuidades e descontinuidades, que deixaram marcas no espaço. Abordaremos alguns outros momentos da produção do espaço campinense, que se caracterizam por rupturas e continuidades na construção da habitação.

1.2 - Agentes Produtores do Espaço urbano

A produção do espaço, por se tratar, de algo intencional e articulado no modo de produção capitalista, concretiza-se a partir da atuação de alguns agentes: os promotores imobiliários, os proprietários do solo, os construtores e os incorporadores, o Estado em todos os seus níveis de atuação (Federal, Estadual e Municipal), os trabalhadores que podem ou não estar organizados em movimentos sociais⁶. Esses agentes atuam dentro de marcos jurídicos que não são neutros. São construídos dentro das estruturas de poder existentes e deixam brechas para que a legislação seja burlada sempre que a classe dominante necessite.

Autores como Capel (1983), Corrêa (1989), Ribeiro (1981) e Lefebvre (2008) dentre outros, constroem ideias semelhantes a respeito da ação dos agentes produtores do espaço:

Para Capel (1983):

En una sociedad capitalista, la ciudad y el espacio en general, no pertenecen a sus habitantes y no son modelados en función de sus intereses, sino de acuerdo con los intereses, a veces contradictorios, de una serie de agentes. En esencia estos agentes son: los propietarios de los medios de producción; los propietarios del suelo; los promotores inmobiliarios y las empresas de la construcción; y, por último, los organismos públicos, agentes y árbitros a la vez en el proceso de producción del espacio urbano – agentes en cuanto que realizan operaciones concretas que contribuyen a modelar la ciudad, y árbitros en cuanto que intervienen en los conflictos surgidos entre los otros agentes contribuyendo a superar sus contradicciones (CAPEL, 1983, p. 85).

Na concepção do autor, duas questões são relevantes: a dupla função do Estado – produzir espaço e mediar conflitos entre os agentes produtores do espaço – e a não

⁶ Movimentos sociais são aqui entendidos como qualquer tipo de organização, não estatal, com caráter reivindicatório, contestador ou organizador da sociedade. Podem ser associações de moradores, sindicatos, federações, dentre outros em escala local, regional e/ou nacional.

referência ao papel dos movimentos sociais. Nesse texto, Capel reforça o resgate histórico que, além de tratar detalhadamente dos agentes produtores do espaço, aborda o papel das leis que regulamentaram a produção das cidades espanholas no período estudado por ele.

Partindo dos mesmos pressupostos, Corrêa (1989) dedica um capítulo de seu livro Espaço Urbano à análise de quem produz o espaço urbano. O autor explica a atuação de cada um dos cinco agentes: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Assim, observa-se consonância entre as ideias apresentadas por Corrêa e por Capel, havendo discordância ou diferença de abordagem, no que se refere à atuação dos grupos excluídos (tratados por Corrêa e não por Capel) os quais formam o espaço segregado das ocupações irregulares e das favelas:

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentes dos outros agentes. A produção desse espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência (CORRÊA, 1989, p.30).

A exclusão acontece em duas formas: a primeira trata da exclusão ao acesso à terra pelos meios do mercado, ou seja, através da compra; a segunda diz respeito ao próprio direito à cidade, pois, em áreas de favela, os espaços de lazer, as praças, os equipamentos comunitários⁷ e a infra-estrutura são quase inexistentes. Enquanto os outros agentes produzem a cidade, atraindo a maior parte dos recursos para as áreas de seu interesse, os grupos excluídos constroem apenas o seu próprio espaço, alijando-se da produção da cidade (totalidade). A produção desses espaços marginais (à margem da legalidade) dá-se através de embates e disputas, da ocupação inicial de áreas vazias da cidade, da construção de moradias improvisadas e, inclusive, através dos processos de urbanização e regularização fundiária.

⁷ A ausência destes espaços deve-se em grande parte à própria gênese da favela que ocupa as áreas públicas que seriam destinadas a tais equipamentos de uso coletivo, pela ausência de políticas públicas habitacionais que atendam aos interesses dessa parcela da população.

O Jornal da Paraíba de 5 de fevereiro de 1988, em uma matéria intitulada “Moradores da ‘Ramadinha’ em Protesto”, relata uma manifestação dos moradores do Conjunto Ramadinha II, em sua luta por conquistas na área de infraestrutura:

Numa tentativa de sensibilizar os poderes públicos municipal, estadual e federal, os moradores do conjunto Ramadinha II, promoveram na tarde de ontem, uma passeata em protesto as condições de vida naquela comunidade, quando o núcleo habitacional não conta com qualquer infraestrutura. A pretensão do pessoal, era caminhar até o escritório da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP, para reivindicar do Superintendente, Jaime Clementino, o projeto de urbanização da artéria, entretanto, este se encontrava em João Pessoa. Frente a isto, os ramadenses se detiveram na Praça da Bandeira e principais ruas, onde distribuíram com a população campinense uma carta-aberta, na qual constatavam as dificuldades daquele povo.

As necessidades da população ramadense são inúmeras, que vão desde a falta de água até a segurança policial. Segundo os manifestantes, por conta da ausência de infra-estrutura, varias epidemias vêm assolando os moradores, inclusive, já tendo vitimado 12 crianças, cujas doenças são desconhecidas, provenientes de fossas abertas e banheiros improvisados, que propiciam a proliferação de insetos (Jornal da Paraíba, 05/02/1988).

Os moradores do conjunto habitacional Ramadinha utilizaram os instrumentos de que dispunham – panfletos, passeatas, acesso à mídia – a fim de pressionar o Estado, em especial a CEHAP (Companhia Estadual de Habitação Popular), visando a que os recursos retidos na Caixa Econômica Federal fossem utilizados para os fins a que se destinavam, ou seja, para que se dotasse o conjunto de estrutura, com o objetivo de melhorar as condições de vida da população.

A organização das classes de menor poder aquisitivo se faz necessária, para que o processo de produção do espaço tenda a garantir o direito à cidade, pois cada um desses agentes produz a cidade a partir das suas necessidades e desejos. São interesses distintos: há a necessidade de sobreviver, que faz com que os trabalhadores se submetam a viver em espaços sem infraestrutura como as favelas; há o desejo de obter lucro com a construção de edifícios ou condomínios horizontais fechados, que por natureza negam a cidade, a rua e, portanto, o encontro, simulando uma realidade que só é factível para uma parcela da população, ao mesmo tempo em que é negado, a todos os demais, o direito à cidade.

Entre essas classes – as de maior e as de menor poder aquisitivo – encontra-se o Estado que tem o papel de mediar os conflitos. No entanto a sua prática tem sido a de auxiliar os capitalistas no processo de incorporação de novas áreas ao mercado imobiliário,

com a instalação de infraestrutura: como rede de água, esgoto, pavimentação etc., aumentando o lucro dessa parcela detentora dos meios de produção. Segundo Carlos:

Tal intervenção cria, imediatamente, um processo de valorização do solo, porque as intervenções do poder público, por meio de obras, valoriza o solo urbano nas áreas do “empreendimento” e próximas a ele, provocando um aumento no preço do metro quadrado e com isso possibilitando que os proprietários se apropriem, privativamente, de um sistema financiado pelo dinheiro público, caso típico de um processo de socialização dos custos e privatização dos benefícios (CARLOS, 200, p.68).

Esses mecanismos de socialização dos custos e a privatização dos benefícios são comuns no Brasil, pela interrelação público X privado. “No Brasil o poder político, patrimônio e poder econômico se confundem” (MARICATO, 2001, p.88). No período do regime militar (1964 - 1985), a política habitacional pulverizou a construção de conjuntos habitacionais através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Os conjuntos foram construídos distantes dos centros das cidades, para valorizar as terras que ainda tinham uso rural ou estavam vazias, estimulado assim a especulação imobiliária e a urbanização em saltos ou espraçada como define Milton Santos (1993). Dessa forma, a intervenção estatal gerou sobrelucro⁸ que não foi distribuído socialmente, mas direcionou-se principalmente para os proprietários fundiários e para os promotores imobiliários.

Por outro lado há de se considerar “a estreita ligação entre a valorização fundiária e os investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos urbanos” (RIBEIRO, 1981, p. 31), mas, em hipótese alguma, essa forma de valorização do espaço poderia favorecer um grupo particular para a obtenção de lucro em prejuízo das demais camadas da sociedade, pois a função social da propriedade e da cidade, expressa na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, devem ser garantidas pelo Estado.

A produção de casas no período de funcionamento do BNH⁹ demonstra um forte indício da ligação entre o poder público e a iniciativa privada, pois, de modo ilícito, os promotores imobiliários, via de regra, sempre se beneficiaram com investimentos públicos.

⁸ Renda auferida sobre determinada parcela do solo de modo a majorar o preço e conseqüentemente o lucro do loteador ou construtor.

⁹ A política empreendida pelo BNH será trabalhada no próximo subcapítulo.

Como nos mostra Soares, dissertando sobre a construção dos conjuntos habitacionais em Uberlândia, Minas Gerais:

Sua construção foi bem apropriada à lógica do sistema capitalista, no qual o processo de ocupação do espaço se faz pela expansão do tecido urbano, reservando-se áreas de pousio¹⁰, que objetivam primordialmente a especulação imobiliária. Evidentemente os agentes imobiliários contam com a ação do Estado, nessas transações, que apresenta-se como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos (SOARES, 1988, p.57).

O crescimento do tecido urbano acontece com a incorporação das áreas de pousio, que servem de reserva de valor para o mercado imobiliário e seus agentes. O incorporador com sua dupla função de capitalista comercial investe nas atividades promocionais de produção e de proprietário fundiário construtor e proprietário fundiário (RIBEIRO, 1981 p. 42). A especulação fundiária, a princípio, não é proveitosa para os proprietários dos meios de produção, interessando aos proprietários fundiários que retêm a venda de terras, aumentando seu preço pela escassez desse bem no mercado (CORRÊA, 1989, p. 14).

Sabe-se, entretanto, que muitos proprietários dos meios de produção também são proprietários fundiários e até mesmo podem ser proprietários de agências imobiliárias.

Os promotores imobiliários têm a função de incorporar, financiar, construir, comercializar e promover estudos técnicos para a utilização do solo urbano. Os proprietários fundiários, por sua vez, objetivam a transformação de terras rurais em terras urbanas. Para tanto, procuram ingerência nas definições da legislação urbana ou conseguem burlar algumas determinações definidas em lei. Os planos diretores municipais e as leis de zoneamento urbano são matérias de interesse desses agentes. O maior interesse é fazer com que a especulação imobiliária atue livremente e que porções do solo urbano não cumpram sua função social, isto é, que permaneçam sem uso, apenas esperando a valorização das áreas próximas e, conseqüentemente, extraindo renda fundiária e sobrelucro do trabalho coletivo.

A legislação que exige a elaboração de planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes é a Constituição Federal, em seu no artigo 182, regulamentado pela lei 10.257/2001. Entre as atribuições do Plano Diretor, está a definição de Função Social:

¹⁰ O termo pousio aqui deve ser entendido como área destinada à especulação imobiliária.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 10.257/2001).

Cada município pode interpretar e definir a função social da cidade e da propriedade de acordo com as características sociais, econômicas e políticas, respeitando o Estatuto da Cidade¹¹. Contudo, a disputa que envolve a elaboração da lei básica para as políticas urbanas municipais, o Plano Diretor, esbarra na corrupção e na compra dos votos dos vereadores pelos empresários da construção civil.

Nesse cenário, as ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro, dos anos 1990 aos dias atuais, tem-se mostrado, contraditoriamente, a última esperança para a camada empobrecida da sociedade melhorar sua condição de habitabilidade. Programas voltados para a construção de conjuntos habitacionais, a regularização fundiária, a urbanização de favelas e mesmo a realocação, apesar de algumas deficiências, têm melhorado as condições de vida de parcela da população.

Vale ressaltar a importância dos movimentos sociais organizados para a melhoria qualitativa e quantitativa das políticas habitacionais. A atuação deles promoveu e continua promovendo mudanças na política urbana, a exemplo da aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, da criação do Conselho de Habitação de Interesse Social, do Conselho das Cidades e da Medida Provisória número 459 que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e sobre a Regularização Fundiária, embora este último não tenha passado por discussões nas instâncias de gestão democrática.

1.3 – As políticas habitacionais e a produção de moradias (1988 -2009)

Com o intuito de compreendermos as políticas habitacionais brasileiras, implementadas a partir de 1988, necessitamos resgatar a sua história. Assim, levantaremos elementos das políticas habitacionais formuladas e implementadas desde 1945, no Brasil, quando foram iniciadas.

¹¹ Para aprofundamento, ver o artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Para existir produção da habitação, seja ela de acordo com as normas vigentes ou não, é necessária a existência da terra, ou seja, para a reprodução da mercadoria casa é indispensável a disponibilidade de solo urbanizado. Cada vez mais o espaço se torna elemento de disputa. Lefebvre (2008) propõe, em sua teoria marxista do espaço, a mudança da análise através da economia política para uma análise através da ótica de uma economia política do espaço. Nesse sentido, escreve o autor:

A economia política torna-se economia política do espaço. O que isso quer dizer? De início, a mobilização do solo, do espaço, enquanto outrora se falava da riqueza “imobiliária”. O mercado de habitação se generaliza. O espaço, quer dizer, o volume, é tratado de forma a torná-lo homogêneo, suas partes comparáveis, portanto, cambiáveis. A construção deixa de ser um ramo industrial secundário, um setor subordinado da economia. Ele torna-se um setor primordial (LEFEBVRE, 2008 p.152).

Por atrair tudo para si, a cidade aumenta rapidamente de tamanho e a habitação passa a ser uma necessidade indispensável para a reprodução da força de trabalho. A habitação se generaliza e, com isso, a construção civil, ramo antes inexpressivo da indústria, cresce em importância. Seu foco, porém, não são as classes de menor poder aquisitivo e que também têm menor capacidade de endividamento. O construtor, para obter lucro com a venda de casas para a classe de menor poder aquisitivo, necessita de áreas extensas de solo urbano e de linhas de crédito estatais que propiciem a construção e posteriormente a venda das unidades habitacionais. No Brasil, por muito tempo, esse setor da economia não se interessou por tal direcionamento para a construção, principalmente no que tange a famílias cuja renda atinge até três salários mínimos.

A crise da moradia no Brasil está associada ao modelo capitalista concentrador e excludente, ou seja, a falta de habitações populares é consequência direta dos baixos salários, do desemprego e do subemprego massivo (SILVA, 1986, p. 26).

Em seu trabalho de doutoramento, Rodrigues aponta questões pertinentes acerca do salário:

Desta ligeira abordagem sobre a contradição entre o fato de o salário expressar, teoricamente, uma remuneração que permita suprir as necessidades de reprodução da força de trabalho e o seu valor real, insuficiente para garantir as mínimas necessidades básicas, entre as quais a moradia, fica evidente que há uma falácia nas tentativas de resolver o problema de moradia. Todavia, incentiva-se o “ideal da casa própria”,

ainda que seja necessário pagar pelo direito de morar que não está contido no valor do salário, nem para o aluguel, quanto mais pela compra. (RODRIGUES, 1988, p.62)

O ideal da casa própria vem sendo incutido na mentalidade dos trabalhadores brasileiros. Nesse sentido, algumas políticas públicas foram executadas com o discurso de minorar a problemática habitacional. A intervenção do Estado, no campo da habitação popular, depende, em cada conjuntura histórica, da correlação de forças políticas existentes no seio da sociedade (SOARES, 1988 p.53). Na conjuntura brasileira, tivemos três momentos distintos: a criação da Fundação Casa Popular, a criação do Banco Nacional de Habitação e a passagem da política habitacional para a responsabilidade da Caixa Econômica Federal.

1.3.1. A Fundação Casa Popular

As políticas públicas destinadas à produção de casas populares tiveram início em 1945, com a criação da Fundação Casa Popular (FCP), no governo Dutra (1945-1951). Essa iniciativa teve por objetivo criar uma política nacional de habitação para a população de baixa renda.

No período populista (1945-1964), o Estado brasileiro decide que o problema da moradia deveria ser resolvido pelo governo e, por isso, incentiva a produção da casa própria, financiada com recursos públicos. Para essa tarefa, o governo Dutra cria a Fundação da Casa Popular (FCP), que pode ser considerada como o primeiro órgão, em âmbito nacional, responsável pela implantação de uma política habitacional (VEIGA, 2009 p. 19).

A constituição de uma política habitacional nacional ressaltou a dimensão da questão da moradia no Brasil nas décadas de 1940 a 1960, embora as ações da FCP não tenham sido capazes de solucionar esse problema. O fracasso dessa política foi atribuído ao clientelismo e à utilização das casas como moeda de troca nos pleitos eleitorais. Há ainda de se considerarem critérios políticos que foram aproveitados na definição dos locais onde as habitações seriam construídas. Outro agravante para o término da FCP foram os problemas burocráticos e os dividendos gerados com o pagamento das prestações dos mutuários.

Autores como Veiga (2009), Silva (1986) e Soares (1988), expõem que a principal questão posta foi a demora para que o capital investido retornasse aos cofres públicos e fosse reinvestido em habitação. Essa alegação é a mesma dada pelos capitalistas para não produzirem casas para a classe menos favorecida.

1.3.2 - O Banco Nacional de Habitação (BNH)

Com o fracasso da FCP e a necessidade de o capital dinamizar a economia, em especial os setores ligados à construção civil, foram criados, com a Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, o Plano Nacional de Habitação e o Banco Nacional de Habitação – BNH. Este último funcionou de 1964 a 1986. Nesse plano, a produção capitalista da moradia foi integrada a um objetivo social maior: a ampliação do mercado de trabalho, através da geração de novos empregos no setor da construção civil (SILVA, 1986 p.38) e, conseqüentemente, o aumento do mercado consumidor.

Em seu livro Espaço e Política, Lefebvre, ao analisar a produção do espaço, direciona seu olhar para a produção de habitações na Europa. Identificamos que o mecanismo que as classes dominantes utilizaram para resolver a questão da habitação, no espaço europeu, assemelha-se a estratégia utilizada no Brasil, com a criação do BNH:

Na realidade, a burguesia tem apenas um método para resolver à sua maneira a questão da habitação – isto é, resolvê-la de tal forma que a solução produza a questão sempre de novo. Este método chama-se 'Haussmann'. Por 'Haussmann' entendido não apenas a maneira especificamente bonapartista do Haussmann parisiense de abrir ruas compridas, diretas e largas pelo meio de apertados bairros operários, e de guarnecê-los de ambos os lados com grandes edifícios de luxo, com o que se pretendia não só atingir a finalidade estratégica de dificultar a luta nas barricadas mas também formar um proletariado da construção civil especificamente bonapartista e dependente do governo [...] (LEFEBVRE, 2008, p.189- 190).

O mecanismo a que nos referimos é a constituição de uma classe operária dependente das ações estatais para a promoção da construção de habitações que, na maioria das vezes, não foram ocupadas por essa parcela da população que não podia pagar o financiamento.

Soares (1988) esclarece a lógica do BNH:

A política habitacional foi orientada pela lógica empresarial, devendo os investimentos serem retornados, na forma de lucro. Estabeleceu-se, assim,

uma contradição, uma ambivalência na dinâmica do BNH, criado para atender objetivos sociais, utilizando mecanismos empresariais, articulando os setores público e privado (SOARES, 1988, p.127).

Passou-se então da lógica de uma política pública, financiada totalmente pelos trabalhadores da nação como a FCP, para um sistema implementado e estruturado pelo Estado – o BNH – que funcionou nos mesmos “moldes” dos bancos privados, inclusive com a cobrança de correção monetária. O BNH financiava promotores imobiliários para a construção de habitações, mas, como esse sistema era baseado na adimplência dos beneficiados e no retorno do investimento, não resolveu o problema de moradia das classes que não podiam pagar financiamento (VEIGA, 2009, p. 20). O texto de Lavieri & Larieri ilustra as engrenagens produzidas pelo Estado Brasileiro para a produção de casas:

Em 1964, o regime militar que assumiu o poder federal, definiu como uma das primeiras medidas a criação do Sistema Financeiro da habitação (SFH), o qual, tendo a frente o Banco Nacional de Habitação (BNH), veio realizar grandes intervenções urbanas a nível nacional, em especial nas áreas de habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos. Após 1967, sobretudo quando o BNH passou a gerir os recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), houve um enorme fomento à construção de conjuntos habitacionais nas periferias das cidades (LAVIERI & LAVIERI, 1999, p. 43).

O regime autoritário, com a criação do BNH e do SFH, além de produzir moradias – intenção aparente – obteve o real interesse de aplacar a crise urbana e a insatisfação popular pela ausência de liberdade. Em outras palavras, a produção do espaço serviu para conter as tensões sociais. Segundo Rodrigues:

A escolha da habitação como eixo da política urbana, deveu-se à tentativa de diminuir as tensões nas áreas urbanas. Atende-se a uma necessidade e uma reivindicação (estabilidade social); acentua-se a filosofia da casa própria (aliados da ordem) e aumenta-se o índice de empregos; e propicia-se o crescimento econômico geral, considerando-se que para a indústria de construção são necessários um grande número de insumos industriais que possibilitariam uma arrancada de crescimento de um “Brasil Grande”, como dizia o jargão do período. (RODRIGUES, 2003, p.57).

Dessa forma, as intervenções urbanas ligadas à construção de conjuntos habitacionais e de infraestrutura urbana serviram para legitimar o regime autoritário e para abrandar os

conflitos urbanos. Além disso, a “elite produtiva” beneficiou-se com a aceleração da economia e a “elite especulativa” enriqueceu com a venda da terra para a implantação dos conjuntos habitacionais e com a valorização das áreas próximas. A casa própria transformou-se em “sonho” nacional e o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi o agente financiador (com repasse para as COHABs) dessa mercadoria que surgiu, em números nunca antes vistos: os grandes conjuntos habitacionais construídos nas cidades.

Damiani (1992), em sua tese, lembra-nos o papel do BNH na promoção de políticas públicas estruturadoras do espaço urbano:

[...] em meados da década de 70, [é] que o BNH consolida a direção de uma política de desenvolvimento urbano; ou o ramo da construção pesada se afirma frente ao de edificações, a partir de recursos em obras urbanas e pólos econômicos. Em 1976, 34% das aplicações do BNH são dirigidas ao saneamento, transportes, urbanização, equipamentos comunitários, fundos regionais de desenvolvimento urbano e pólos econômicos (DAMIANI, 1992, p. 41).

O BNH teve, portanto, função que ultrapassou a produção da habitação, passando então a atuar como promotor da política de desenvolvimento urbano, dentro dos padrões do que denominamos de Planejamento Autoritário.¹² A função de atuar no saneamento já estava prevista na lei de criação do banco, sendo que esta função começou a ser exercida através do Plano Nacional de Saneamento de 1971 (DAMIANI, 1992).

Algumas ações, promovidas com o financiamento do banco supracitado, foram implementadas, gerando disputas entre os órgãos promotores e a sociedade. O Conjunto Habitacional Álvaro Gaudêncio, conhecido como Malvinas, em Campina Grande, construído no início da década de 1980, é um desses exemplos.

O conjunto Álvaro Gaudêncio, cujo nome é em homenagem a um político local, foi construído pela CEHAP¹³ (Companhia Estadual de Habitação Popular da Paraíba). Antes de ser concluído e entregue aos mutuários, porém, foi ocupado. O alto fluxo migratório, a demora na conclusão das obras e a pequena oferta de casas para a população de menor renda familiar provocaram a população que ainda não tinha sido atendida pelos programas

¹² Marcelo Lopes de Souza em seu livro Mudar a Cidade distingue dois tipos de planejamento, o Autoritário em que não há a participação da população nos processos decisórios e o Democrático ou Participativo em que a população auxilia no processo de tomada de decisão, acompanhando as etapas do planejamento.

¹³ As funções e as ações da CEHAP são equivalentes às das COHAB's em outros estados.

habitacionais. Assim, decidiram por ocupar o espaço destinado a outra parcela da população, no caso específico, os servidores públicos estaduais. Como resposta a essa ocupação, o governo do estado cercou e sitiou o Conjunto por vários meses, ficando os ocupantes das casas foram impedidos de entrar com alimentos e água.

Essa tensão fez com que o conjunto fosse batizado pelos ocupantes como Malvinas, numa referência ao conflito entre Argentina e Inglaterra, que ocorria naquele momento histórico, pela posse das Ilhas Malvinas. Os ocupantes resistiram até que a CEHAP promoveu o cadastramento deles que passaram, então, a ter direito legal, sobre as casas do Conjunto.

A história de luta e resistência do Malvinas é um exemplo da insuficiência entre o número de moradias construídas pelo BNH e a demanda populacional. Damiani mostra-nos alguns dados relevantes:

Segundo estatísticas oficiais, até 1984 foram construídas 4 milhões e 236 mil unidades habitacionais no país, sendo 52,39% desse total atendendo ao mercado popular. Os cinco anos do governo Figueiredo concentram a produção de 1 milhão e 240 mil moradias para esse mercado. Números, entretanto, ínfimos, para um déficit habitacional que, em 1985, era de 15 milhões de habitações no país; dado impreciso mais assustador (DAMIANI, 1992, p.38).

Mesmo tendo sido construídas mais de quatro milhões de habitações, o déficit existente era três vezes maior na década de 1980. A construção dos conjuntos habitacionais populares, além de não resolver as questões da habitação, provocou a segregação espacial, uma vez que foram edificadas em lugares distantes dos centros das cidades, em áreas ainda não urbanizadas e descontínuas da malha urbana, deixando as populações isoladas. Marcelo Lopes de Souza alerta para os riscos desta segregação residencial:

Em uma cidade capitalista, no entanto, especialmente na situada em um país (semi) periférico, o quadro é muito diverso: a segregação está atrelada com disparidades estruturais na distribuição da riqueza socialmente gerada e do poder. A segregação deriva de desigualdades e, ao mesmo tempo, retroalimenta desigualdades (→*retroalimentação positiva*), ao condicionar a perpetuação de preceitos e a existência de intolerância e conflitos (SOUZA, 2003, p.84).

Os conjuntos habitacionais que foram erguidos pelo BNH, encontram-se, hoje, incorporados ao tecido urbano. Em alguns casos a segregação não é tão explícita quanto no período em que foram edificadas, mas muitos ainda permanecem com carências de transporte público, de serviços de saúde, de escolas e de espaços de lazer.

Com o BNH, o Estado, além de não cumprir o seu papel de garantir habitação para a população de baixa renda, ainda fortaleceu a ideia da casa própria. O que deveria ser um direito de todos, por se tratar de uma mercadoria, com seu fetichismo, sua lógica e ideologia, expropria o trabalhador, enriquecendo ainda mais a burguesia brasileira. Apesar da crítica à produção dos conjuntos habitacionais do BNH, estes foram, por um longo período, a única alternativa aos aglomerados subnormais. Notadamente essa política não surtiu o efeito desejado, tendo em vista o alarmante número de favelas espalhadas por todas as regiões do país. Ao se criarem conjuntos habitacionais para a população que recebia mais de três salários mínimos, restou, à margem desta política habitacional, uma parcela significativa da população que, por seus próprios meios, buscou construir sua moradia através da autoconstrução, em espaços desocupados no interior das cidades.

1.3.3 A Caixa Econômica Federal

Com a reabertura política em meados da década de 1980 e o fim do BNH em 1986, as funções da administração da política habitacional foram incorporadas à Caixa Econômica Federal que passou a administrar os recursos do FGTS: “A captação de recursos foi viabilizada pelas poupanças compulsórias, através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – recolhido pelo Estado, e pelas cadernetas de poupança e letras imobiliárias” (SOARES 1988 p.128).

Com essa perspectiva, o foco do financiamento deixou de ser casa para as populações pobres e se voltou para moradias destinadas a pessoas cuja faixa de renda possibilitava pagar pela casa, ou seja, as que tinham renda a partir de três salários mínimos.

Com a Constituição Federal de 1988, teve início um novo período para a habitação no Brasil, quando foi reconhecida, em lei, a necessidade de moradia e instituída uma política pública que atendesse às demandas por habitação. E 1990, o governo Collor criou um programa de moradia em caráter emergencial, o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que

se propôs financiar moradia para famílias de até 5 SMs. O governo Itamar Franco, em 1992, incentivou a criação de Fundos e Conselhos. O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1995, implantou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), com esquemas de capacitação de recursos que, na concessão de créditos, priorizavam o comprador, e não o agente promotor (VEIGA, 2009, p. 22).

O Estado, administrado pelos governos Fernando Collor de Melo (1989-1991), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), não conseguiu avançar em programas e políticas que de fato combatessem o déficit habitacional do Brasil, estabelecendo apenas políticas paliativas, pontuais e insuficientes. Nesses governos, a Caixa Econômica Federal atuou, administrando os recursos do FGTS em ações de financiamento de habitação, para os que tinham renda familiar acima de cinco salários mínimos.

A expectativa era que o Estado, agora democrático, fosse capaz de promover uma distribuição mais igualitária do acesso à terra urbanizada e melhores condições de vida. Isso não aconteceu de modo satisfatório. Os debates acerca da urbanização foram travados a partir do acesso à terra, como aponta Ribeiro:

O debate em torno da questão urbana no Brasil passa pouco a pouco a ter como centro a defesa de uma política fundiária. Tenta-se demonstrar teoricamente como tal intervenção do Estado é necessária para resolver os impasses do desenvolvimento urbano brasileiro e promover justiça social (RIBEIRO, 1981, p. 31).

As ações do Estado deveriam voltar-se para a questão do acesso à terra. Apesar disso, no período em que a Caixa Econômica Federal ficou à frente da execução da política habitacional, atrelada ao Ministério do Planejamento, as ações para garantir melhoria das condições habitacionais diminuíram tanto que houve a necessidade da criação de um ministério específico, para traçar, juntamente com a sociedade, políticas urbanas para o país, como veremos a seguir.

1.3.4 - O Ministério das Cidades

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2002), o olhar do governo para as cidades mudou. Foi criado um Ministério específico com o objetivo de cuidar das políticas

públicas para o espaço urbano brasileiro – o Ministério das Cidades. O primeiro a ocupar o cargo de ministro foi o ex-governador do Estado do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, que simbolizava as experiências mais duradouras e importantes de gestão democrática do país. Assim, os mecanismos de produção de moradia para a população de menor poder aquisitivo, tiveram sua dinâmica alterada, pois alguns instrumentos e mecanismos de participação popular foram colocados em prática.

A ferramenta utilizada para os primeiros passos do Ministério foi a Lei Federal 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, dispondo sobre a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Dentre os pontos regulamentados, estão a criação dos conselhos das cidades, a realização de conferências e a gestão democrática por meio da participação popular.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades iniciou os debates entre a sociedade civil organizada e os governos, acerca de políticas públicas urbanas diferentes. No tocante à habitação, foi criada em 2006, uma câmara setorial no Conselho Nacional das Cidades para debater, de maneira contínua e permanente, a problemática da habitação popular, ou seja, a habitação de interesse social. A constituição de comitês técnicos, assim denominados pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, foi relacionada às políticas setoriais de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento e de Gestão do Solo Urbano. A partir de então, a moradia começou a ser vista de maneira integrada, democrática e participativa. É importante ressaltar, porém, que os espaços de gestão democrática estão muito aquém da expectativa gerada em sua criação, mas foram o primeiro passo para a transformação do paradigma da democracia representativa para a democracia participativa.

A criação do Conselho das Cidades propiciou acúmulo de discussões e força para a aprovação do FNNIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e do SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), ainda em consolidação. Neste último, os estados, municípios e entidades dos movimentos sociais podem, através de projetos, ter acesso a recursos para a produção de moradias dentro dos padrões estabelecidos em lei.

Os programas e ações desenvolvidos pelo Ministério das Cidades estão elencados no quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Programas Habitacionais do Governo Federal, princípios e definições (2002-2009).

PROGRAMAS	PRINCÍPIOS/DEFINIÇÃO
1. Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários (antigo Morar Melhor)	Apoiar estados e municípios, para melhorar as condições de habitabilidade de populações residentes em assentamentos humanos precários, com renda mensal de até 3SM, reduzir riscos mediante sua urbanização, integrando-os ao tecido urbano da cidade.
2. Apoio ao poder público para a construção habitacional destinada a famílias de baixa renda	Apoiar estados, Distrito Federal e municípios, para viabilizar o acesso à moradia de famílias com renda mensal de até 3SM, que vivem em comunidades urbanas e rurais.
3. Programa Habitar – Brasil/ BID (HBB)	Destinar recursos ao fortalecimento institucional dos municípios e à execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, por meio, respectivamente, do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).
4. Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	Oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos com rendimento familiar mensal bruto não superior a R\$ 1.050,00 por intermédio da concessão de subsídio.
5. Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)	Elevar os parâmetros da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, agregando esforços na busca de soluções com maior qualidade e menor custo para a redução do déficit habitacional do país.
6. Programa de Carta de Crédito Individual.	Conceder financiamento a pessoas físicas para fins de aquisição ou construção de unidade habitacional nova ou usada, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, aquisição de material de construção e aquisição de lote urbanizado.
7. Programa Carta de Crédito Associativo.	Conceder financiamento a pessoas físicas, associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, Companhias de Habitação (COHAB) ou empresas do setor da construção civil.
8. Programa de Apoio à Produção de Habitação.	Conceder financiamentos a empresas do ramo da construção civil, voltadas à produção de imóveis novos, com desembolso vinculado à comercialização prévia de, no mínimo, 30% das unidades do empreendimento.
9. Programa Pró-Moradia	Financiar o acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderantemente de até 3SM.
10. Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Adquirir empreendimentos novos, a serem construídos, em construção ou a recuperar/reformar com o objetivo de propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.
11. Programa Crédito Solidário	Atender as necessidades habitacionais da população de baixa renda. Neste programa pode-se prever a execução do trabalho técnico-social.

Fonte: Ministério das Cidades. Adaptado de VEIGA, Daniela Andrade Monteiro, 2009. Org: LIMA 2010.

A diversidade dos programas tem por objetivo atender à pluralidade de situações encontradas nos mais de 5.000 municípios brasileiros. No caso de Campina Grande, verificamos que nem todos os programas disponíveis pelo Ministério estão sendo aplicados. Identificamos, até o presente momento, os programas citados no quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Programas e Ações direcionados à habitação, empreendidos no município de Campina Grande a partir de 2004.

Programa	Número de unidades	Local/Bairro	Perfil da população atendida	Valor Investido em Reais (R\$)
1. Habitar – Brasil/BID	73	Sonho Meu (37) Pedregal (36)	Renda entre 0 e 3 SM Coabitações e taipa	Repasse: 719.860,00 PMCG: 56.470,00
2. Arrendamento Residencial (PAR)	230	Dinamérica (Residencial Dinamérica III)	Renda entre 2 e 4 SM Unidades novas – horizontal	Repasse: 5.175.000,00
	160	Bodocongó (Residencial Santa Tereza)	Renda entre 2 e 4 SM Unidades novas – vertical	Repasse: 4.470.460,00 PMCG: 111.421,60
	80	Bodocongó (Residencial Santa Tereza)	Renda entre 2 e 4 SM Unidades novas – vertical	Repasse: 2.235.090,00 PMCG: 55.710,80
3. Subsídio à Habitação (PSH)	300	49 bairros e distritos	Renda entre 0 e 3 SM Casas com risco de desabar em terreno próprio	Repasse: 2.286.000,00 PMCG: 600.000,00
	80	Cidades/Zona Rural (40)	Renda entre 0 e 3 SM Unidades novas – horizontal	Repasse: 2.438.400,00 PMCG: 640.000,00
4. OGU/2006	337	Cidades	Renda entre 0 e 3 SM Unidades novas – horizontal Reassentamento	Repasse: 3.627.010,00 PMCG: 2.873,11
5. Programa Crédito Solidário	100	Bairro de Três Irmãs	Renda entre 0 e 3 SM	_____
TOTAL	1.360	-	-	R\$ 21.761.825,51

Fonte: PMCG,2009. Fonte: PMCG, 2006. Prefeitura Municipal de Campina Grande. Plano municipal de habitação de interesse social. Etapa 2 diagnóstico do setor de habitação - agosto/2009, p. 64
Org. LIMA, Yure Silva, 2010.

Comparando as informações contidas nos quadros 1 e 2, identificamos quatro programas do Ministério das Cidades executados em Campina Grande: Programa Habitar Brasil /BID, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Crédito Solidário. Verificamos, porém, a utilização de um programa – OGU/2006 – que utiliza recurso proveniente de outra fonte, provavelmente oriundo de Emenda Parlamentar ao Orçamento Geral da União (OGU).

Os dados do quadro 2 apontam que, no período compreendido entre 2004 e 2009, foram construídas apenas 1.360 unidades habitacionais, totalizando R\$ 21.761.825,51 dos quais os ministérios das Cidades e do Planejamento, Orçamento e Gestão investiram R\$ 20.951.820,00 e a prefeitura R\$ 826.475,51, pouco mais de 4% do total repassado.

Percebemos também que as ações para habitação estão concentradas em três programas – PAR, PSH e Habitar – Brasil/BID – e em repasses do Orçamento Geral da União (OGU), apesar dos onze Programas do Ministério das Cidades.

O município de Campina Grande não dispõe de secretaria específica para a implementação de políticas voltadas ao atendimento das demandas relacionadas à habitação, o que vem sendo desenvolvido pela Secretaria de Planejamento. A gestão municipal ainda não aderiu ao SNHIS, fato este que pode justificar o pequeno número de programas em execução no município.

O segundo diagnóstico realizado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande e pela empresa de consultoria Sintaxe traz um apanhado geral sobre as políticas habitacionais empreendidas na cidade, como etapa do Plano Nacional de Habitação e como requisito à obtenção de recursos para a produção de moradias com recursos do governo federal. O quadro 3 mostra as ações desenvolvidas no período de 1997 a 2000.

Quadro 3 - Ações direcionadas à habitação empreendidas no município de Campina Grande entre os anos de 1997 e 2000.

SERVIÇO	QUANTIDADE	UNIDADE	VALOR DO INVESTIMENTO R\$
Construção de moradias	640	Unidade	3.034.813,35
Recuperação de moradias	1.764	Unidade	2.622.253,34
Construção de unidades sanitárias	247	Unidade	702.269,91
Aquisição de lotes urbanizados	66.65	Ha	6.702.126,99
Total	-	-	13.061.463,59

Fonte: PMCG, 2006. Prefeitura Municipal de Campina Grande. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Etapa 2 diagnóstico do setor de habitação - agosto/2009.
Org. LIMA, Yure Silva. 2010.

Pelo quadro, constata-se a existência de quatro vetores de ação: construção de moradias, recuperação de moradias, construção de unidades sanitárias e aquisição de lotes urbanizados. Em três anos foram investidos 13 milhões de reais, de fontes diversas. As 640 moradias construídas foram distribuídas, conforme o quadro 4, entre dez áreas da cidade ao custo de R\$ 3.034.813,35, ou seja sete vezes menos que no período 2004 – 2009, o que aponta a retomada dos investimentos estatais, para a construção de moradias, com a implementação do Ministério das Cidades.

Quadro 4 - Unidades habitacionais construídas em Campina Grande – 1997, 1999 e 2000.

Bairro	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Ano 1997			
Serrotão	181	3.782,74	685.949,00
Velame	35	3.782,74	132.396,00
Total	216	-	818.345,00
Ano 1999			
Invasão do Tambor – 1Q	77	4.742,40	365.164,80
Invasão do Tambor – 2Q	49	6.315,42	309.455,58
Lot. Austro França – 1Q	93	5.200,01	483.600,93
Lot. Austro França – 2Q	19	6.631,04	125.989,76
Jardim Borborema III-1Q	23	4.742,40	109.075,20
Jardim Borborema III-1Q	34	6.315,42	214.724,28
Total	295	-	1.608.010,55
Ano 2000			
Novo Bodocongó	08	4.636,48	37.091,84
Jardim Continental	121	4.722,03	571.365,80
Total	129	-	608.457,80

Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Etapa 2 diagnóstico do setor de habitação - agosto/2009.
Org. LIMA, Yure Silva, 2010.

O novo modelo que está em curso pelo governo federal difere relativamente pouco das ações que vinham sendo implementadas pelo BNH, na década de 1980. Distingue-se, porém,

fundamentalmente, na gestão democrática dos programas, projetos, nos critérios para o acesso aos recursos, na opção pelos sem renda e nos processos fiscalizadores.

Na cidade estudada, o déficit habitacional básico 12, no ano 2000 equivale 12.547 (doze mil quinhentos e quarenta e sete) moradias, em um universo de 89.821 (oitenta e nove mil oitocentos e vinte e um) domicílios particulares permanentes, apesar de o mapa de inclusão/exclusão em Campina Grande-PB mostrar uma realidade habitacional precária, tendo em vista que a maior parte da cidade está em setores de exclusão ou de exclusão intermediária (Mapa 3, p. 30).

Mesmo com o incremento nas ações do Ministério das Cidades, no que concerne à habitação para as camadas de menor poder aquisitivo, o déficit habitacional é considerável para um município de pouco mais de 350 mil habitantes.

No capítulo seguinte, discutiremos a gestão, a conferência das cidades em Campina Grande, a implementação do Estatuto da Cidade, do Programa Minha Casa Minha Vida e do PAC e seus impactos no espaço urbano analisado.

CAPÍTULO 2 – AS IDEIAS, AS AÇÕES E AS LEIS: FACES DA “NOVA” POLÍTICA HABITACIONAL

No capítulo anterior analisamos a produção de espaço e a política habitacional brasileira. Neste capítulo refletiremos sobre leis, programas e ações que causam impacto na produção de habitações e estão vinculados ao Ministério das Cidades, Casa Civil da Presidência da República e aos demais ministérios do governo federal.

Partimos do pressuposto de que o Estado em níveis Federal, Estadual e Municipal é o grande fomentador (executor e financiador) da produção de habitações para as classes de menor poder aquisitivo. Por isso vamos analisar aqui, as ações do Conselho das Cidades, as Conferências das Cidades em Campina Grande, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Alguns acontecimentos relacionados a esse “novo” paradigma de cidades – com participação popular, cidades justas – serão aqui apresentados e analisados, quais sejam: o ideário da Reforma Urbana; a aprovação de alguns marcos jurídicos para o debate urbano brasileiro; a Conferência das Cidades; o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), todos esses pontos com ênfase na gestão democrática da cidade.

2.1 - O ideário de Reforma Urbana

Para apresentar os ideais de reforma urbana, é importante diferenciar reforma urbanística de reforma urbana. Reformas urbanísticas são aquelas sem compromisso concreto com a melhoria de vida da população e sem a participação desta no processo de escolha dessas mudanças, como a reforma de Haussmann (Paris, século XIX) e a reforma de Passos (Rio de Janeiro, início do século XX). O termo reforma urbana, até os anos 1980, reportava a “intervenções estatais autoritárias de conteúdo anti-popular” (SOUZA, 2003, p.155), ou seja, os termos tratavam da mesma forma de lidar com o espaço e a população.

O ideário e o termo reforma urbana foram, com o tempo, capturados pela esquerda e passaram a designar algo completamente diferente. Eles estavam atrelados ao chamado

“planejamento politizado” em que população participa do processo de escolha e gestão dos espaços a serem transformados.

A Reforma Urbana, tratada de forma “filosófica”, é descrita por Souza (2003 b, p.158):

Essa concepção pode ser caracterizada como um *conjunto articulado* de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltada para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são até hoje muito enfatizados). Dessa forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social (ou fantasiosamente, imaginando que uma remodelação espacial trará, por si só, “harmonia social”), não obstante ela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial (SOUZA, 2003 b, p.158).

A Reforma Urbana é o ponto primordial, buscado pela luta dos movimentos sociais urbanos, utopia, desejo, que está distante de ser alcançado. Alguns avanços são percebidos com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a aprovação do Estatuto da Cidade, a constituição do Conselho das Cidades e a organização dos movimentos sociais, que continuam o embate para estabelecer o direito à cidade e à Reforma Urbana. E de maneira mais objetiva, segundo o mesmo autor, a reforma urbana teria os seguintes objetivos específicos:

[...] 1) coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semiperiféricos; 2) reduzir o nível de disparidade socio-econômico-espacial; 3) democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano (SOUZA, 2003 a, p. 113).

Os ideais de reforma urbana estão fortemente ligados e buscam a construção de cidades justas, em que não só quem tem dinheiro tenha acesso às benesses propiciadas pelo Estado, mas onde as pessoas das classes mais baixas tenham o direito ao que estabelece a Constituição do Brasil, como moradia, saneamento, saúde e tantos outros que lhes são negados cotidianamente.

Rodrigues (2003, p.63) justifica a importância da Reforma Urbana dizendo que: “A reforma urbana é necessária, porque apenas uma parte da população tem acesso à infra-

estrutura, aos equipamentos urbanos e aos serviços públicos urbanos”. A questão da habitação mostra essa contradição espacial, dos que têm e dos que não têm direito à cidade.

Diversas entidades¹⁴ abraçaram essa bandeira, a da reforma urbana, buscando garantir o direito à cidade justa e sustentável, como “modelo” para todas as cidades brasileiras, independentemente de região, tamanho, origem ou características populacionais, ou seja, justiça social como princípio para o espaço urbano, realizando ações concretas ao longo das últimas décadas.

2.2 - O movimento pela Reforma Urbana

O processo de reabertura política do Brasil, nos anos 1980, marcou a ação de ebulição dos movimentos reivindicatórios e da participação popular, tão sufocada nos tempos da ditadura militar e do AI-5.

O Ato Institucional Número Cinco – o AI-5 – foi decretado no governo Arthur da Costa e Silva, em dezembro de 1968, com o objetivo de assegurar as transformações em andamento no país. Esse foi o mais duro ato da ditadura militar brasileira, fechando o Senado Federal, as Câmaras de Deputados Federal e Estaduais e as Câmaras de Vereadores. Deu plenos poderes ao presidente para legislar sobre qualquer assunto e para cassar as liberdades individuais. A população perdeu o direito de se reunir ou se aglomerar para debater ou reivindicar temas políticos. As liberdades passaram a ser vigiadas pelo Estado, através de órgãos como as Delegacias de Ordem Política e Social (DOPS) ou os Destacamentos de Operações Internas – Centros de Operações de Defesa Interna (DOI-CODIs).

Toda essa pressão fez com que a luta pela Reforma Urbana, que estava sendo articulada, sofresse um refluxo por dois fatores principais: o medo e a consciência de que,

¹⁴ As entidades são aquelas ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS), Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), somados aos movimentos sociais urbanos que também fazem parte do fórum) e aos movimentos sociais, a exemplo de União Nacional de Moradia Popular (UNMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLMP), Central dos Movimentos Populares(CMP), Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAN), Sindicatos, Partidos e outros.

naquele momento, a luta pela liberdade era mais relevante. Esse refluxo manteve-se até a eleição de uma nova Assembleia Nacional Constituinte.

Em 1987, considerando a possibilidade de serem apresentadas emendas populares¹⁵ aos deputados constituintes, entidades profissionais como a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), além de movimentos de bairro e intelectuais, articularam o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), com o objetivo de garantir a construção e aprovação de emenda Constitucional pela Reforma Urbana.

Apesar da vontade e do entendimento de que as emendas populares apresentadas seriam acrescentadas à Constituição sem alterações, a história não foi assim. Como todas as outras emendas populares, tais como a da reforma agrária, a da saúde, a da educação, a emenda pela reforma urbana sofreu grandes e graves alterações, dadas pela correlação de forças postas no Congresso Nacional, já que havia apenas seis deputados de esquerda, eleitos pelo Partido dos Trabalhadores.

Da emenda que continha originalmente 23 artigos, distribuídos em cinco partes – dos direitos urbanos, da propriedade imobiliária urbana, da política habitacional, do transporte e serviços públicos, e da gestão democrática das cidades¹⁶ – apenas dois artigos foram incorporados à Constituição: o 182 e o 183.

O artigo 182 trata da política de desenvolvimento urbano e confere ao município o poder de legislar sobre as questões referentes ao solo urbano, através dos Planos Diretores. Já o artigo 183 trata do usucapião urbano, ou seja, quem detiver a posse de um imóvel urbano de até 250 metros por cinco anos ou mais sem ser contestado e não possuir em seu nome outro imóvel, pode requerer a propriedade legal para fins de moradia.

A mudança de foco, ou melhor, a pulverização do foco, pois cada cidade agora tornava-se um campo de batalha, fez com que o MNRU se voltasse para a elaboração dos planos diretores¹⁷.

O MNRU transformou-se em Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e continua a acompanhar o debate da política urbana em nível nacional. Esse fórum pressionou a

¹⁵ Tais emendas teriam de ter 30.000 assinaturas de eleitores e a subscrição de, pelo menos, três entidades, para serem submetidas à aprovação.

¹⁶ RODRIGUES (2003).

¹⁷ SOUZA (2004).

regulamentação dos artigos da Constituição que tratavam das questões urbanas, o que veio a acontecer em 2001, treze anos depois, com a aprovação da Lei 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade. A criação do Conselho das Cidades e a realização das conferências das cidades são conquistas dos movimentos sociais urbanos. Rodrigues avalia o processo político que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade, como sendo:

O Estatuto da Cidade pode ser entendido como uma Utopia de Processo Social, pois é o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais e que condensa e sintetiza uma diversidade de idéias, ideologias e projetos coletivos de sociedade (RODRIGUES, 2004, p. 3-4).

Os projetos coletivos estão identificados prioritariamente com os ideais de direito à cidade, que foram materializados em lei, mas que não deixam de ser utopias de cidades mais justas e igualitárias. Periodicamente, o Fórum Nacional de Reforma Urbana debate caminhos, ações e ideias para alcançar as cidades desejadas. As Conferências das Cidades, além de traçarem propostas de ação para o Ministério das Cidades, informam, sensibilizam e convidam mais atores sociais para a construção deste ideal.

A Lei 10.257 está disposta em 58 artigos distribuídos em cinco capítulos: Diretrizes Gerais, dos Instrumentos da Política Urbana, do Plano Diretor, da Gestão Democrática das Cidades, das Disposições Gerais. De modo geral, a lei vem preencher as lacunas existentes na legislação, vem garantir a segurança jurídica para a aplicação dos instrumentos de planejamento territorial e, ao mesmo tempo, obrigar a participação da população nos processos decisórios.¹⁸

Existem no Brasil quatro grandes movimentos sociais urbanos, que lidam diretamente com a temática, identificam-se e se reúnem no FNUR. São eles: Central dos Movimentos Populares – CMP, União Nacional de Moradia Popular – UNNP, Movimento Nacional de Luta Por Moradia – MNLM, Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM, com representações nos estados e municípios. A pressão exercida sobre o legislativo para a aprovação do Estatuto da Cidade só foi possível pela ação conjunta do

¹⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

Fórum e dos movimentos sociais urbanos, até mesmo daqueles que não se alinham com as entidades nacionais e o próprio Fórum.

De concreto, após a aprovação do Estatuto da Cidade, aconteceram: a criação do Ministério das Cidades¹⁹, órgão específico para as questões urbanas; a realização de quatro conferências para debater a problemática urbana, a criação do Conselho das Cidades (CONCIDADES), a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, a elaboração do PMCMV, dentre outros .

Outros dois marcos jurídicos não podem deixar de ser citados: a Medida Provisória 2.220 de setembro de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial, uma espécie de usucapião para imóveis públicos e a Lei 11.124 de junho de 2005, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), mecanismos que vêm auxiliar o acesso à habitação por parte da população de baixa renda. Concomitantemente impõe que estados e municípios se associem ao fundo e criem mecanismos de participação popular para administrar esses recursos. Esses são os marcos legais para o movimento de reforma urbana e para a sociedade brasileira pensar o “desenvolvimento urbano”, tal como já definiu Souza, 2003.

Um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica. Ele não é, meramente, um aumento da área urbana, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade [...] (SOUZA, 2003 a, p.101).

O termo desenvolvimento foi, durante muito tempo, utilizado no Brasil, no regime militar, para designar crescimento, “avanço” e progresso. Por essa razão, foi banido do vocabulário dos militantes e simpatizantes de esquerda. O movimento de reforma urbana resgatou essa palavra com uma outra conotação: o “desenvolvimento” agora afasta-se do eixo economicista. Pensar em desenvolvimento urbano é pensar em cidades com justiça social, em espaços físicos e políticos democratizados onde o “ser” é mais importante que o “ter”.

¹⁹ “O Ministério das Cidades nasceu em janeiro de 2003 com a posse do atual governo, com o propósito de abordar as políticas que tenham relação com o território e, dentre estas, priorizar a habitação social, o saneamento ambiental e o transporte público, sendo estas áreas sociais e ambientais que demandam ações concretas” (I CONFERÊNCIA ESTADUAL DAS CIDADES, 2003).

2.3 - As Conferências das Cidades

O primeiro ministro a assumir o Ministério das Cidades – MCIDADES – foi o ex-governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra. Apoiado não apenas pelos quatro grandes movimentos populares pela reforma urbana (UNMP, MNLM, CMP, CONAN), bem como pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, ONG's e diversas entidades que atuam no setor, o ministério começou a mudar a história da construção política das ações do governo no campo urbano.

Além de pensar a organização do espaço urbano por um ângulo diferente do convencional, a exemplo do planejador “clássico” Le Corbusier (arrogância, autoritarismo tecnocrático e etnocentrismo²⁰), a participação do povo passou a ser marcante na tomada das decisões ministeriais. As quatro Conferências das Cidades (2003, 2005, 2007 e 2009/2010) são exemplos de processos descentralizados de estrutura social que envolve o poder público e a sociedade civil organizada.

A realização de conferências está pautada pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 43. Para nivelar e iniciar um processo realmente democrático, o MCIDADES, em 2003, realizou a 1ª Conferência sob o lema “A cidade para todos” e o tema “Construindo uma política democrática e integrada para a cidade”. Em 2005, a 2ª Conferência foi realizada, sob o lema “Reforma urbana: cidade para todos” e o tema “Construindo a política nacional de desenvolvimento urbano”. Na 3ª, o lema foi “Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social” e o tema “Avançando na Gestão democrática das cidades”. Em 2010 ocorreu a 4ª Conferência com o lema “Cidades para todos e todas com participação popular e controle social e o tema “Avanços e desafios na implantação da política de desenvolvimento urbano”. Todas as conferências foram pensadas e realizadas de modo a estimular a participação popular no processo de tomada de decisão nas ações do MCIDADES. Caracterizaram-se também por ser espaço igualitário em que cargos, postos e títulos não foram levados em consideração, vez que o debate foi sempre horizontalizado.

O mecanismo de funcionamento da conferência é assim organizado: após a convocação por parte do Ministério, os estados e os municípios interessados lançam seus editais de convocação. Caso o estado ou o município não se manifeste, a sociedade civil

²⁰ SOUZA (2004).

pode fazê-lo e realizar do mesmo modo a conferência. A ideia foi envolver a sociedade representada pelos seus segmentos na discussão, avaliação e construção de alternativas para os problemas urbanos. Da primeira conferência, participaram os seguintes segmentos:

Gestores, administradores públicos e legislativos - estaduais e municipais - 40%, dos quais 25% no âmbito municipal, 15% para o estadual, bem como 1/3 para o legislativo e 2/3 para o executivo, em cada um dos níveis; movimentos sociais e populares, 25%; ONG's, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 7,5%; trabalhadores, através de suas entidades sindicais, 10%; empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 7,5%; e operadores e concessionários de serviços públicos, 10%, sendo 5% para o setor público e 5% para o setor privado (BRASIL, Regimento da 1ª conferência das cidades, 2003).

As percentagens buscaram deixar equilibrada a participação dos segmentos integrantes da conferência. Nas outras conferências, pequenas mudanças ocorreram na distribuição dos participantes.

Esse processo aconteceu em três escalas: municipal, estadual e nacional. As conferências em escalas mais “próximas da população” elegeram delegados para a escala seguinte. Os debates foram organizados nas conferências por meio de painéis, mesas e grupos de discussão.

Alem de possibilitar a eleição do CONCIDADES (Conselho das Cidades), o evento em questão possibilitou que o debate da reforma urbana fosse ampliado, tendo em vista o número de municípios no Brasil que realizaram a conferência.

Como participamos das quatro conferências, podemos registrar que essa experiência propiciou, além das trocas entre municípios, entidades, movimentos e governos, a possibilidade de serem compartilhados os conhecimentos da realidade. Pensar a conferência é pensar uma experiência prática no tocante às formas espaciais, realidades culturais, níveis governamentais, gestão democrática e outras.

A eleição do Conselho Nacional das Cidades criou um espaço permanente de discussão dos temas relacionados ao urbano. Esse Conselho, eleito nas conferências, fiscaliza o Ministério das Cidades, elabora resoluções e auxilia a execução de Políticas Públicas para as cidades brasileiras. Outra característica marcante é a troca de valores e de vivências.

A autora Gohn (2002), em texto publicado no Caderno Metrópole, apresenta um conjunto de argumentos a respeito da utilização, importância e funcionamento dos conselhos:

Eles fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo da gestão pública estatal, via parcerias com a sociedade civil organizada; eles representam a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão, a co-gestão; expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública via parcerias com o Estado, que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais. Por lei, os conselhos devem ser também um espaço de decisão. (GOHN, 2002, p.29).

A gestão pública a partir de decisões coletivas, através dos conselhos, data da década de 1980. No aspecto relacionado às cidades, na Paraíba, tal procedimento foi incorporado   prática política no início da década de 1990, com a aprovação do Plano Diretor da cidade de João Pessoa, estabelecendo a criação do CDU²¹ (Conselho de Desenvolvimento Urbano), que não se caracteriza a rigor como sendo um espaço de cogestão, pois a participação social   mínima e dificultada pelos requisitos burocráticos. Vale aqui destacar que mesmo com a proliferação de conselhos democráticos paritários, oriundos do Estatuto da Cidade, apenas a cidade de Patos, no interior, criou e mant m funcionando esse espaço de participa  o²². Campina Grande, como dito anteriormente, estabeleceu o Orçamento Participativo, mas não conseguiu transpor a participação social para outros espaços, como por exemplo, o envolvimento com as conferências das cidades, como veremos no t pico a seguir.

No texto “Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular, Gohn, continua sua análise, revelando a virtualidade dos conselhos:

Mas, a priori, são apenas espaços virtuais. Para que eles tenham eficácia e efetividade na área em que atuam e na sociedade de uma forma geral,   necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representatividade e conseqüentemente à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; eles têm que ser paritários, não

²¹ Lei complementar N.é 3, de 30 dezembro de 1992. Atualizada e consolidada até a Lei-Complementar n.é 4, de 30 de abril de 1993.

²² Comentários e análise feitos a partir de vivências junto ao Fórum Estadual de Reforma Urbana da Paraíba (FERURB).

apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar sistemas de qualificação com pré-requisitos mínimos para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço que ele vai atuar, assim como um código de ética e postura ante os negócios públicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos – pertencentes à sociedade civil ou ao poder estatal; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação (GOHN, 2002, p.29).

A virtualidade de que fala a autora refere-se aos limites estabelecidos legalmente para o funcionamento de tais espaços, à ausência de estrutura político-financeira, à falta de uma cultura de participação social e à cooptação dos atores sociais pelo poder público. De maneira nenhuma queremos aqui desacreditar a importância, função e necessidade dos conselhos, mas tão somente revelar a contradição inerente a esses espaços, no estado da Paraíba.

A experiência conhecida como mais avançada, no tocante à formação de conselhos, parece-nos ser a definida pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, alterado pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, que estabelece a criação do Conselho das Cidades. Tal conselho foi estruturado e eleito na 1ª Conferência Nacional das Cidades de 2003 e empossado em 2004, quando da promulgação do decreto. Do primeiro ao terceiro mandatos do Conselho, muita coisa mudou quanto à composição e ao modo de funcionamento. Já os mecanismos que possibilitam a participação da sociedade civil, o pagamento das despesas (passagens e hospedagem) para os representantes, a formação teórica e espaços para debate foram substancialmente melhorados.

Destacamos aqui as resoluções aprovadas pelo Conselho das Cidades nos anos 2004, 2005 e 2006, referentes à política habitacional e/ou à formulação e à revisão dos Planos Diretores Municipais (Quadro 5).

Quadro 5 - Resoluções e Resoluções Recomendadas do Conselho das Cidades – 2004 - 2006, que versam sobre Criação de Conselhos, Habitação e Planos Diretores.

Resoluções do Conselho das Cidades	Conteúdo	Encaminhamento do Conselho das Cidades	Encaminhamento da secretária correspondente à temática
Resolução nº 10 de 16/06/2004	Recomendar ao Senado Federal a aprovação do PL 2710/92, já aprovado na Câmara dos Deputados	Deu-se ciência aos Presidentes das casas legislativas	A Lei 11.124/2005 foi sancionada pela Presidência da República em 16 de julho de 2005.
Resolução nº 13 de 16/06/2004	Propor as diretrizes e recomendações aos atores sociais e governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a criação de conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalente.	Deu-se ciência a todos os Governadores e Prefeitos de cidades acima de 100 mil habitantes	O Ministério das Cidades divulgou a resolução em todos os eventos a que teve acesso, a partir do debate e da distribuição de caderno sobre o Conselho das Cidades.
Resolução nº 15 de 03/09/2004	Realizar a Campanha Nacional de Sensibilização e mobilização visando à elaboração de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis.	Deu-se ciência ao Presidente do Ministério Público da União e a todos os Governadores.	Em janeiro de 2005, foi enviada para todos os prefeitos. A Campanha foi lançada em 17 de maio e teve núcleos em 26 estados e no Distrito Federal, que realizaram atividades de formação com recursos provenientes do Ministério das Cidades.
Resolução nº 18 de 03/09/2004	Recomendar a participação do Ministério das Cidades no CMN (Conselho Monetário Nacional), na discussão e tomada de decisão sobre temas relacionados ao desenvolvimento urbano, em especial, Sistema Financeiro da Habitação, Sistema Financeiro do Saneamento, Sistema Financeiro Imobiliário e outros existentes ou que vierem a ser criados.	Deu-se ciência ao Presidente do Conselho Monetário Nacional.	O pleito foi negado, contudo firmou-se acordo para convidar o Ministério das Cidades para debates acerca dos temas que envolvam desenvolvimento urbano.
Resolução nº 25 de 18/03/2005	Emitir as orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor.	Deu-se ciência às Prefeituras Municipais e Governos Estaduais.	A resolução tem orientado a elaboração dos Planos Diretores e tem norteado a discussão do tema nos municípios.
Resolução nº 34 de	Emitir orientações e recomendações ao conteúdo	Deu-se ciência às Prefeituras Municipais	A resolução tem orientado a elaboração

01/07/2005	mínimo do Plano Diretor, tendo como base o Estatuto da Cidade.	e Governos Estaduais	dos Planos Diretores e tem norteado a discussão do tema nos municípios.
Resolução recomendada nº 03 de 14/09/2005	Recomendar ao Ministério do Planejamento encaminhar ao Congresso Nacional emenda retificativa que efetive o compromisso de alocar R\$ 600.000.000,00, no Orçamento Geral da União (OGU)/2006. Efetivar o compromisso para disponibilizar os recursos do FAZ prometido para FNHIS. Prosseguir os esforços no sentido de ampliar os recursos do FNHIS até o valor de R\$ 1.200.000.000,00, conforme resolução 33 do ConCidades.		Essa demanda foi atendida pelo Governo, por meio da Medida Provisória nº279 de 7 de fevereiro de 2006, que disponibilizou 890 milhões para ações de urbanização em assentamentos precários. Há mais 111milhões no orçamento, totalizando dessa forma um bilhão de reais.

Fonte: Relatórios do Conselho das Cidades 2004-2006. Conselho das Cidades, Brasília, 2006.Org. LIMA, Yure Silva, 2010.

Acreditamos que tais resoluções apresentam, mesmo parcialmente, as ações do CONCIDADES, no que concerne ao estímulo à criação de conselhos estaduais e municipais das cidades, em campanhas para a democratização da informação acerca do processo de revisão e elaboração dos Planos Diretores municipais e para a destinação de recursos públicos às ações de saneamento ambiental, habitação e infraestrutura. Outro aspecto que nos chama atenção é a tentativa frustrada da resolução número 18, que pretendia tornar o Ministério das Cidades membro do Conselho Monetário Nacional, a fim de participar das discussões relevantes para a política de desenvolvimento urbano.

As ações ora apresentadas são emanadas do CONCIDADES que executa demandas encaminhadas durante as Conferências das Cidades. Trataremos a seguir das questões produzidas sobre a temática da habitação, durante a realização das quatro conferências municipais da cidade de Campina Grande.

2.3.1 - As Conferências da Cidade de Campina Grande

Tivemos acesso ao relatório da 4ª Conferência da Cidade de Campina Grande que, inusitadamente, apresenta também as propostas elaboradas nos grupos de discussão em todas as conferencias anteriores. Como forma de recompor o processo de construção coletiva daquele município, refletiremos sobre as propostas ligadas ao tema desta dissertação.

Na 1ª Conferência da Cidade de Campina Grande, realizada nos dias 16 e 17 de agosto de 2003, encontramos quatro propostas referentes à habitação, um dos eixos temáticos da conferência:

1. acesso mais fácil aos recursos disponibilizados para a construção de unidades habitacionais;
2. construção de 470 unidades habitacionais do Programa de Arrendamento Residencial;
3. construção de 100 unidades habitacionais do Programa Crédito Solidário;
4. construção de 337 unidades habitacionais do Programa de Urbanização, Integração, e Regularização de Assentamentos Precários.

O regimento da conferência previu que as propostas elaboradas nos municípios fossem de âmbito Estadual e/ou Nacional, sendo que a única proposta que sinteticamente abrange essas esferas é a primeira, que se limita a fazer referência a facilitar o acesso a recursos, ou seja, a questão habitacional não foi abordada de modo planejado e eficiente, mas de forma parcial, o que aconteceu em todas as conferências realizadas em Campina Grande. Acreditamos que tal fato está relacionado à pequena participação dos movimentos sociais, Organizações Não Governamentais e Entidades Acadêmicas na construção dos referidos espaços de gestão democrática.

Na 2ª Conferência da Cidade de Campina Grande, realizada nos dias 23 e 24 de julho de 2005, a história não nos parece muito diferente. As propostas apresentadas à conferência estadual foram genéricas e frágeis:

1. Elaboração da Política Municipal de Habitação;
2. Elaboração de legislação específica para ZEIS.

As duas propostas apresentadas são, de fato, de nível nacional, contudo não apontam concretamente nada de novo para a produção habitacional. O espaço para debater e propor ideias aplicáveis aos municípios, de modo geral, resume-se a dois pontos já previstos em legislação específica: a política municipal de habitação deveria estar contida no Plano Diretor ou no Plano Municipal de Habitação; a ferramenta urbanística ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) só pode ser aplicada em municípios onde exista Plano Diretor devidamente regulamentado, como de Campina Grande. Em outras palavras não houve avanços nas propostas apresentadas.

Na conferência seguinte, realizada em 29 e 30 de julho de 2007, existe clara referência à utilização de verbas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para a produção de unidades habitacionais, também sem maiores explicações acerca das áreas onde os investimentos deveriam ser utilizados. Parece-nos notório que nunca existiu na administração pública municipal preocupação, esforço e engajamento com a ideia de realização de conferências das cidades, mesmo sendo Campina Grande o primeiro município paraibano a estabelecer o Orçamento Participativo como forma de planejamento orçamentário.

A 4ª Conferência da Cidade de Campina Grande foi realizada em 27 e 28 de novembro de 2009 e contou com a participação de 106 pessoas, distribuídas nos seguintes segmentos, conforme a tabela 2.

Tabela 2 – Participantes por segmento na 4ª Conferência da Cidade de Campina Grande - Novembro de 2009.

Segmento	Número de participantes	Percentual de participação
Poder Executivo Municipal	18	16,98
Poder Legislativo Municipal	2	1,89
Movimentos Sociais e Populares	21	19,81
Entidade de Trabalhadores	8	7,55
Entidades Empresariais	2	1,89
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	6	5,66
Organizações Não Governamentais	4	3,77
Observadores	45	42,45
Total de participantes	106	100,00

Fonte: Relatório da 4ª Conferência da cidade de Campina Grande 27 e 28 de novembro de 2009.
Org. LIMA, Yure Silva, 2010.

Os percentuais de participantes na 4ª Conferência estão em desacordo com os percentuais estabelecidos nos regimentos nacional e estadual, conforme artigo 17 da Resolução Normativa nº 10 de 30 de junho de 2009:

Art. 17. A representação dos diversos segmentos na 4ª Conferência Nacional das Cidades, em todas as suas etapas, deve ter a seguinte composição:

I - gestores, administradores públicos e legislativos - federais, estaduais, municipais e Distritais, 42,3%;

II - movimentos populares, 26,7%;

III - trabalhadores, por suas entidades sindicais, 9,9%;

IV - empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 9,9%;

V - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, 7%, e

VI - ONG's com atuação na área do Desenvolvimento Urbano, 4,2%.

§ 1º As vagas definidas no Inciso I serão assim distribuídas: 10% para o Poder Público Federal, 12% para o Estadual e 20,3% para o Municipal.

§ 2º O legislativo integrante do inciso I terá a representação de um terço dos delegados correspondentes a cada nível da Federação (Resolução Normativa nº 10, de 30 de junho de 2009)

O poder público, em nível municipal, nas esferas do legislativo e do executivo, que poderia ter indicado 42,3 % dos participantes da conferência, indicou menos de 19%. Mesmo os movimentos sociais e populares não ocuparam o espaço a eles destinado na gestão democrática. Isso corrobora a falta de comprometimento dos atores sociais em Campina Grande com as conferências das cidades. Outro dado relevante é a proporção de 42% de observadores (sem direito a voto) na conferência.

Quanto às propostas produzidas, como não existiu um eixo específico para habitação, reproduziremos as do eixo 3 – A integração da Política Urbana no Território: Política Fundiária, Habitação, Saneamento e Mobilidade e Acessibilidade Urbana – e do eixo 4 – Relação entre os Programas Governamentais, como PAC e Minha Casa Minha Vida, e a política de Desenvolvimento Urbano – em que o problema da habitação está inserido. O quadro 6 registra as propostas da 4ª Conferência Municipal da Cidade de Campina Grande.

Quadro 6 - Propostas dos eixos 03 e 04 aprovadas na 4ª Conferência Municipal da Cidade de Campina Grande – 2009.

Proposta Número	Eixo 3- A integração da Política Urbana no Território: Política Fundiária, Habitação, Saneamento e Mobilidade e Acessibilidade Urbana.	Eixo 4 - Relação entre os Programas Governamentais – como PAC e Minha Casa Minha Vida – e a política de Desenvolvimento Urbano.
1	Promover a urbanização em áreas precárias, a partir do projeto urbanístico e fundiário, integrado às políticas públicas vigentes em nível nacional e local no município.	Capacitar os representantes da sociedade para proporcionar um efetivo controle social;
2	Criar programas de regularização fundiária em áreas irregulares do município.	Ampliar o debate a nível de município das ações e programas relacionados ao desenvolvimento urbano, notadamente as obras do PAC.
3	Elaborar Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, que contemple também os condomínios horizontais.	Capacitar os Conselhos de Gestão, do Orçamento Participativo e da comunidade em geral sobre o PPA, LDO e a LOA.
4	Revisar a legislação urbanística Municipal Vigente.	Cobrar do governo do Estado participação com contrapartida nos Projetos de Desenvolvimento Urbano que estão sendo desenvolvidos pelo município em parceria com o Governo Federal e o Banco Mundial;
5	Revisar o código de obras, considerando o Plano Diretor recentemente revisado.	Ampliar para outras fontes de divulgação, o acompanhamento da aplicação dos recursos para planos, programas e obras do município.
6	Todas as principais vias da malha viária urbana, a partir dos loteamentos aprovados possam contar com ciclovias, ciclofaixas, pistas de caminhada, sinalização horizontal para portadores de deficiência visual, rampas de acesso a cadeirantes e idosos.	-

Fonte: Relatório da 4ª Conferência da Cidade de Campina Grande 27 e 28 de novembro de 2009.
Org. LIMA, Yure Silva, 2010.

2.4 - Minha Casa Minha Vida – PMCMV

A Lei número 11.977 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária em áreas urbanas, altera também um conjunto de leis, decretos e medidas provisórias²³. A intenção é, por um lado, acelerar a

²³ O conjunto de normas alteradas foi: 3.365 de 21 de junho de 1941, 4.380 de 21 de agosto de 1964, 6.015 de 31 dezembro de 1973, 8.036 de 11 de maio de 1990, 10.257 de julho de 2001 e a 2.197-43 de 24 de agosto de 2001.

construção de casas para famílias de 0 a 10 salários mínimos (SMs) e por outro, garantir a segurança jurídica para as populações que vivem em áreas ocupadas irregularmente.

Trata-se de uma lei elaborada pela Casa Civil da Presidência da República, de bastante abrangência no tocante à produção do espaço urbano, por dois aspectos principais: primeiro, versa sobre investimentos de R\$ 14.500.000,00 (quatorze bilhões e quinhentos milhões de reais) para a construção de 1 milhão de habitações destinadas à população que se encontra na de 0 a 10 SMs, em áreas urbanas consolidadas e em áreas rurais; segundo, unifica mecanismos jurídicos utilizáveis para a implementação de regularização fundiária em áreas urbanas.

O artigo 2º da lei estabelece sua finalidade:

O PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos municípios brasileiros (Lei 11.977, julho de 2009/BRASIL).

Os recursos destinados à produção de novas unidades habitacionais podem ser acessados por qualquer município brasileiro, independentemente do número de habitantes, e solicitados por projetos que venham do poder público municipal ou estadual, dos empresários ou dos movimentos sociais.

Com os incentivos governamentais, a indústria da construção civil foi novamente estimulada nos moldes somente vistos nos áureos tempos de BNH. Contudo, critérios estabelecidos tendem a evitar o espraiamento da cidade e a segregação espacial.

A construção das unidades habitacionais, segundo os preceitos da lei, respeita critérios de prioridade: o terreno para as construções tem de estar em áreas urbanas consolidadas, em municípios onde o estatuto da cidade esteja sendo aplicado; para habitações de interesse social, haverá desoneração tributária e as famílias residentes em áreas de risco, que tiverem que ser realocadas, têm prioridade na aquisição da moradia.

A lei auxilia também a implementação dos instrumentos de gestão do solo, principalmente os que combatem a especulação imobiliária em vazios urbanos, evitando o excessivo crescimento das cidades e barateando a implantação dos serviços de abastecimento de água, energia elétrica, saneamento, transporte entre outros.

Na prática, o valor do solo urbano para áreas passíveis de construção, pelos critérios expostos anteriormente, foi majorado, ou seja, os proprietários do solo, com a intenção de obter sobre-lucro,²⁴ aumentaram o valor venal dos espaços urbanos ociosos, segundo relatam representantes dos movimentos sociais urbanos durante a 4ª Conferência das Cidades, realizada em 2010.

Percebemos também que há um conjunto de programas agrupados na lei 11.977, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), para famílias com renda mensal de até 6 SM, para os quais estão previstos R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais) como subvenção econômica. Os recursos serão administrados pela Caixa Econômica Federal (CEF), com dotação orçamentária dos Ministérios das Cidades e da Fazenda, Planejamento e Gestão. O Plano Nacional de Habitação Rural (PNHR), para a construção de moradias destinadas a agricultores e com previsão de R\$ 500.000,00 (quinhentos milhões de reais), também é administrado pela CEF.

Parece-nos que o PMCMV é, na realidade, a soma de um conjunto de ações e programas que priorizam a produção de novas unidades habitacionais, para estimular o crescimento econômico, pois a construção civil emprega vasta mão de obra e, em decorrência da geração de empregos, dá-se o aquecimento dos ramos do comércio e de serviços.

A regulamentação do Programa estabelece faixas de utilização dos recursos públicos disponíveis, de acordo com o contingente populacional dos municípios, conforme o artigo da lei:

Artigo 19º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, no montante de até R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), para implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes e para atendimento a beneficiários com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos, por meio de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central de Brasil ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação – SFH (Lei 11.977, julho de 2009/BRASIL).

²⁴ É necessário muito caminhar para entender a questão da propriedade do solo no capitalismo. Sem entrar profundamente na questão, utilizo a definição de renda absoluta como o tributo que é pago ao proprietário fundiário para que se use a terra – aluguel – ou então se compre o direito de monopólio – venda e compra; e de renda diferencial, como a renda de sobrelucro que provém das vantagens de terrenos melhor localizados (RODRIGUES, 1988, p.78).

Todo o programa está atrelado ao sistema financeiro (geral) e ao sistema financeiro da habitação. Os municípios podem, se houver necessidade e interesse, complementar os recursos com créditos, bens fiscais, assistência técnica ou recursos financeiros, conforme parágrafos e incisos que sucedem o artigo supracitado.

A lei 4.595 de 1964, que trata do sistema financeiro e do sistema financeiro da habitação, foi alterada para a criação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), que serve para dar garantias aos agentes financiadores em caso de morte, desemprego ou invalidez dos mutuários, para até 600.000 mil financiamentos²⁵ do PMCMV. Podemos observar que o empresariado da construção sempre está sujeito aos menores riscos e aos maiores lucros, conforme artigo 20, incisos I e II:

Art. 20. Fica a União autorizada a participar, até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), de Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab, que terá por finalidades:

I - garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, para famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos; e

II - assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel para mutuários com renda familiar mensal de até 10 (dez) salários mínimos (Lei 11.977, julho de 2009/BRASIL).

A criação do FGHab impede perdas para os investidores particulares. No capítulo 1º deste trabalho, já foram feitos alguns comentários a respeito do processo de entrelaçamento entre a esfera pública e a iniciativa privada.

A Lei 11.997 também traz outro dispositivo: cria mecanismos que garantem ao mutuário a possibilidade de escriturar a unidade residencial a custos reduzidos e, no caso dos moradores de interesse social, sem custos. Para tanto, existe um escalonamento de acordo com a renda familiar e o tipo de financiamento.

Art. 43. Não serão devidas custas e emolumentos referentes à escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais, e aos demais atos relativos ao primeiro

25 Conforme artigo 29 da lei 11.977 de julho de 2009. Art. 29. O FGHab concederá garantia para até 600.000 (seiscentos mil) financiamentos imobiliários contratados exclusivamente no âmbito do PMCMV.

imóvel residencial adquirido ou financiado pelo beneficiário com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos.

Parágrafo único. As custas e emolumentos de que trata o caput, no âmbito do PMCMV, serão reduzidos em:

I - 80% (oitenta por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 6 (seis) e até 10 (dez) salários mínimos; e

II - 90% (noventa por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 3 (três) e igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos (Lei 11.977, julho de 2009/BRASIL).

Essa preocupação é justificada, pois, sem ela, as famílias, principalmente as com renda familiar de 0 a 3 SM, não teriam recursos para garantir os procedimentos burocráticos de escrituração dos imóveis. Na Paraíba, por exemplo, os valores são de 3% do valor venal do imóvel, sendo 1,5% de ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) e 1,5%, de taxas cartoriais o que é inacessível para quem sobrevive com salários que mal garantem a subsistência familiar.

Os dados disponíveis na CEF apontam para a execução das intervenções habitacionais, comparando o previsto no PMCMV, sua meta e sua execução até dezembro de 2009, conforme o quadro abaixo, conforme tabela 3.

Tabela 3 - Unidades habitacionais contratadas no PMCMV – 31 de dezembro 2009

Público Alvo	Unidades Contratadas	Valor Financiado	Meta	% Executada contratada
0 a 3 SM	168.459	6.925	400.000	61,14%
3 a 6 SM	76.087	4.675	400.000	27,62%
6 a 10 SM	30.982	2.478	200.000	11,24%
Total	275.528	14.078	1.000.000	100,00%

Fonte: Caixa Econômica Federal (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO portal2.tcu.gov.br-potal-page-portal-TCU)

De acordo com o quadro da execução das obras do PMCMV, até dezembro de 2009, foram contratadas cerca de 275 mil unidades habitacionais, ao custo total de R\$ 14,078 bilhões, representando 28% da meta estabelecida na Lei, que prevê 1 milhão de unidades. Dessas, 168 mil, ou 42% são destinadas à população na faixa de renda entre 0 e 3 SM. Para as outras faixas de renda, o percentual contratado das obras é bem menor: 19%, para a faixa de renda entre 3 e 6 SM, e 15% , para a faixa entre 6 e 10 SM.

Em Campina Grande, a CEHAP, noticia ações conjuntas entre o governo do Estado da Paraíba e a Prefeitura Municipal, que propiciam a utilização dos recursos jurídicos e financeiros que o PMCMV garantiu para a produção de casas. A matéria vinculada ao portal do Governo do Estado em 12 de janeiro de 2010 mostra-nos esse mecanismo:

A CEHAP já iniciou gestões com o Prefeito Municipal de Campina Grande através da Secretária Estadual e o Secretário o Municipal de Planejamento [...] visando formular **parceria Estado/Prefeitura** para criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais de interesse social em Campina Grande. Esse empreendimento objetiva aproveitamento otimizado de terreno do Estado da Paraíba encravado no município, já vistoriado pela Caixa Econômica com atestado de viabilidade para o programa “Minha Casa Minha Vida”, no qual podem ser edificadas mais de 1900 novas moradias na modalidade casa individual e cerca de 3000 se aprovada a hipótese de parte do empreendimento ser viabilizado com unidades múltiplas compostas de prédios de 4 pavimentos com 16 apartamentos. Essa parceria para ação conjunta, tem como finalidade subsidiar todas as fases de projeto visando a aquisição de imóvel novo aproveitando incentivos e procedimentos definidos pela Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009, do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV (disponível em <http://www.cephap.pb.gov.br/noticia.php?id=20090504161870> acessado em agosto de 2010).

No município, através dos recursos do programa, da parceria entre o poder público local e estadual, existe a intenção de construir 1.900 (hum mil e novecentas) moradias, no modelo casa individual ou 3.000 (três mil) unidades apartamentos em edifícios, para habitação de interesse social. A parceria prevê a cessão de terreno de propriedade do Governo do Estado, já vistoriado pela CEF que tem papel de liberar, fiscalizar e autorizar os recursos para as atividades ligadas à produção de moradias.

As áreas estudadas em Campina Grande não são afetadas diretamente pelo PMCMV. Acreditamos, contudo, que o impacto no município é muito relevante, o que nos levou a analisar a lei 11.977 em seu aspecto produção de unidades habitacionais novas. Examinaremos, ainda, o aspecto regularização fundiária.

2.5 - A regularização fundiária na lei 11.977

O capítulo III da lei 11.977, dedicado à regularização fundiária, em seu artigo 46,

define os conceitos elementares sobre este procedimento:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Lei 11.977, julho de 2009/BRASIL).

A função social da propriedade é uma construção coletiva, estabelecida a partir do diálogo entre os diversos segmentos sociais. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, indica um caminho para que cada município estabeleça os parâmetros aceitáveis de determinada realidade. A regularização fundiária, pretendida com a lei 11.977, constitui e integra o direito à moradia, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Observamos aqui o reforço do que está contido na lei 10.257/2001.

As disposições preliminares do capítulo III, apresentam as modalidades para que áreas sejam suscetíveis a ações de regularização fundiária: área urbana; área urbana consolidada; demarcação urbanística; legitimação de posse; Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); assentamentos irregulares; regularização fundiária de interesse social; e regularização fundiária de interesse específico. Com isso, o inciso XIV do artigo 2º da lei 10.257 é regulamentado XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (BRASIL, Lei 10.257, 2001).

Não apenas áreas de população de baixa renda podem ser regularizadas. Os dispositivos em área consolidada asseguram, juridicamente, tal regularização às propriedades que estejam servidas por no mínimo por dois equipamentos urbanos: drenagem das águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

O processo de regularização fundiária deverá ser previsto, estudado e executado através de projeto conforme artigo 51 da Lei 11.977, a seguir:

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os

seguintes elementos:

I - as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II - as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III - as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e

V - as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas (BRASIL, Lei 11.977, julho de 2009).

O artigo, organizado em cinco incisos e três parágrafos, estabelece os critérios para que as áreas sejam regularizadas de modo a respeitar a lei. O primeiro inciso refere-se à delimitação do espaço a ser regularizado com a demarcação dos lotes, o segundo inciso garante a acessibilidade para as áreas, o terceiro inciso fala da sustentabilidade ambiental e social, o quarto regulamenta tirar a população das áreas de insegurança e risco socioambiental e o quinto confere a infraestrutura indispensável para morar com dignidade.

Em Campina Grande, elegeu-se a Ocupação da Linha Férrea do Araxá como espaço a ser regularizado. No Conjunto Araxá, o inciso terceiro não foi ainda assegurado até o presente momento. Percebemos que o nível de pessoas desocupadas ou subempregadas é muito grande. Há também relatos de alguns moradores sobre o compromisso com a construção de um centro de triagem para material reciclável, tendo em vista o acentuado percentual de moradores que sobrevive desta prática. No terceiro capítulo deste trabalho, alguns outros elementos serão apresentados sobre a realidade dos moradores dessa localidade.

Além de trazer à tona mecanismos para facilitar e garantir a regularização fundiária, a lei, na Seção V, artigo 71, garante a regularização da situação jurídica das glebas, fruto de parcelamento, anteriores a 1979, desde que as áreas sejam integradas à malha urbana das cidades.

Em linhas gerais há uma adequação jurídica para permitir que áreas nos espaços urbanos tenham estabilidade legal e que a propriedade urbana cumpra sua função social em plena concomitância com a lei 10.257 e todas as outras alteradas pela lei 11.977.

A ocupação da linha férrea do Araxá é uma das áreas em Campina Grande que está associada às leis que garantem a regularização fundiária com ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por isso é mister desvelar algumas características dessa intervenção em nível estadual e local, para a contextualização da transformação espacial.

2.6. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), estabelecido pelo decreto 6.025 de 22 de janeiro de 2007, tem por finalidade destinar recursos públicos e privados para assegurar que o país cresça, de forma sustentada, em bases que envolvam a estabilidade macroeconômica, a redução das desigualdades sociais e regionais e a expansão do mercado interno. Nesse sentido, a página eletrônica do Tribunal de Contas da União sintetiza os objetivos do PAC:

[...] foi implementado em 2007 e é composto por duas partes: investimentos em infraestrutura e medidas institucionais. A primeira se subdivide nos eixos de logística, energia e social e urbano. Já as medidas institucionais são voltadas para a desoneração e o aperfeiçoamento do sistema tributário, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento e medidas fiscais de longo prazo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, portal2.tcu.gov.br-potal-page-portal-TCU). Acessado em junho de 2010.

Os três eixos são complementares, para atingir o maior índice de investimentos em infraestrutura. As medidas institucionais objetivam a desoneração e o aperfeiçoamento do sistema tributário e o investimento público para a concessão de créditos.

Os projetos de infraestrutura, organizados em eixos – logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana – somam o montante de 503,9 bilhões de reais para o período de 2007 – 2010, conforme o quadro 7.

Quadro 7 - Investimentos previstos em infraestrutura com o PAC

EIXOS	2007	2008 - 2010	TOTAL Em R\$ bilhões
LOGÍSTICA	13,4	44,9	58,3
ENERGIA	55,0	219,8	274,8
SOCIAL E URBANO	43,6	127,2	170,8
TOTAL	112,0	391,9	503,9

Fonte: senado.gov.br-sf-comissoes-ci-ap_20080507_PR_Dilma Rousseff. Acessado em 1/08/2010 .
Org. Lima, Yure Silva 2010.

A execução orçamentária até 2009 mostra que, aproximadamente, 60% dos recursos previstos para o triênio 2007-2010 foram investidos, conforme dados da Casa Civil da Presidência da República, organizados no quadro 8.

Quadro 8 - Previsão e Execução Financeira Acumulada dos Investimentos do PAC*, em bilhões de reais.

Eixo	Previsão	Execução	(%) Executado
Logística	104,4	52,30	13,21
Energia	294,2	175,10	44,24
Social e Urbana	266,5	168,40	42,55
Total do PAC	665,2	395,80	100,00

Fonte: Casa Civil da Presidência da República
*Previsão (2007/2010) e Execução (2007/2009)

Conforme demonstrado no quadro 8, a execução financeira acumulada nos investimentos até 2009 foi de R\$ 395,8 bilhões, o que representa 60% do valor previsto até 2010. A área de logística executou 50% da previsão, correspondente a R\$ 52,3 bilhões. Já os eixos de energia e social e urbano executaram, cada um, 60% e 63%, ou seja, R\$ 175,1 bilhões e R\$ 168,4 bilhões, respectivamente.

O relatório nacional aponta para um investimento em habitação e saneamento na ordem de 71,6 bilhões no período 2007-2010. Na Paraíba, foram gastos 159.093,4 milhões em habitação produzida pelos programas do Ministério das Cidades e mais de 1,3 bilhões em empréstimos a pessoa física, através de cartas de crédito (SBPE e PF).

O quadro 9 registra investimentos nas três linhas de ação do PAC, no período de 2007-2010, em que pouco menos de 50% dos recursos de empreendimentos exclusivos está destinado à área de infraestrutura social e urbana, sendo 2.307,5 milhões para os três primeiros anos de programa. Somando os recursos de empreendimentos exclusivos aos do empreendimento regional, atingimos cerca de 6.18,8 milhões de reais, investidos no setor de infraestrutura social e urbana. Os dados oficiais apontam que a área onde será locada a maior quantidade de recursos é a região Nordeste com 43,7 Bilhões²⁶.

No estado da Paraíba, segundo relatório do PAC, são 358,3 milhões investidos em saneamento ambiental e 159.093,4 milhões em operações de urbanização e produção de habitações. Somados os investimentos em ações de habitação presentes no balanço do PAC, chegamos a aproximadamente 100 milhões de reais, conforme quadro 11.

Quadro 9 - Investimento Total do PAC na Paraíba 2007-2010 e Previsão para 2010, em milhões de reais.

Eixo	Empreendimento exclusivo		Empreendimento de caráter Regional	
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010
Logística	1.097,3	-	27,8	33,3
Energética	1.681,9	9,1	148,9	139,4
Social e Urbana	2.307,5	-	3.811,3	1.227,9
TOTAL	5.086,7	9,1	3.988,0	1.400,6

Fonte: 10 Balanços do PAC Paraíba janeiro-abril de 2010. Org. Lima 2010.

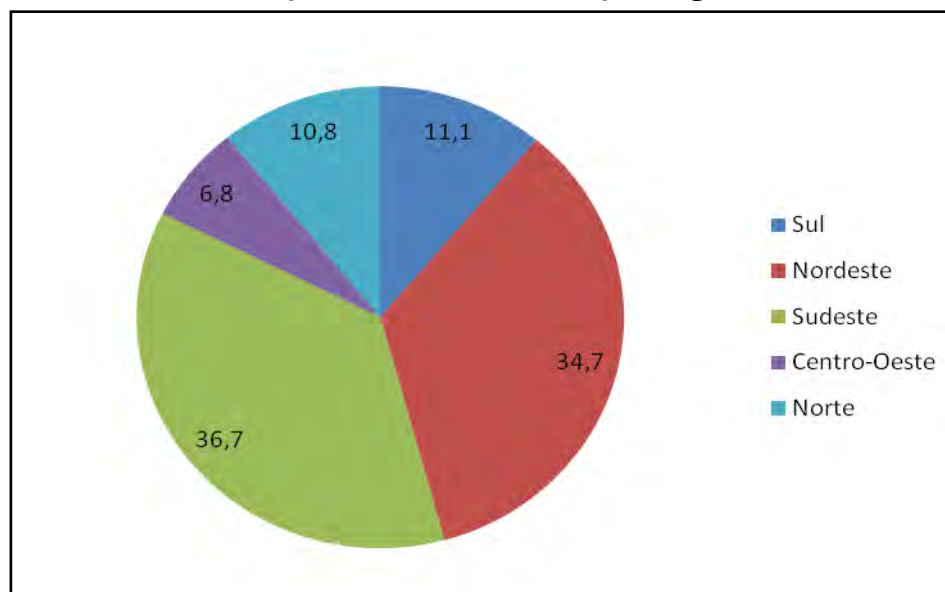
O alto investimento em infraestrutura social e urbana justifica-se, ao analisarmos o gráfico 1. O déficit habitacional, concentrado em famílias com renda familiar de 0 a 5 SM, indica um percentual muito próximo entre as regiões Sudeste 36,7% e Nordeste 34,7%, estando os investimentos, pois, abaixo do esperado.

Enquanto isso, o gráfico 2, apresenta a precariedade jurídica e estrutural das habitações denominadas favelas, concentradas na região Sudeste, que detém 60,2 % do total das áreas de favela, contra 19,8% da região Nordeste. Muito mais que apontar semelhanças e contradições entre a estrutura fundiária urbana brasileira em suas regiões, os dados reforçam a necessidade de programas de regularização em favelas e áreas de risco. A grande discrepância entre o número de favelas do Nordeste e do Sudeste pode ser atribuída ao

²⁶ Ver quadro 11 - Previsão de investimentos em infraestrutura social e urbana 2007-2010.

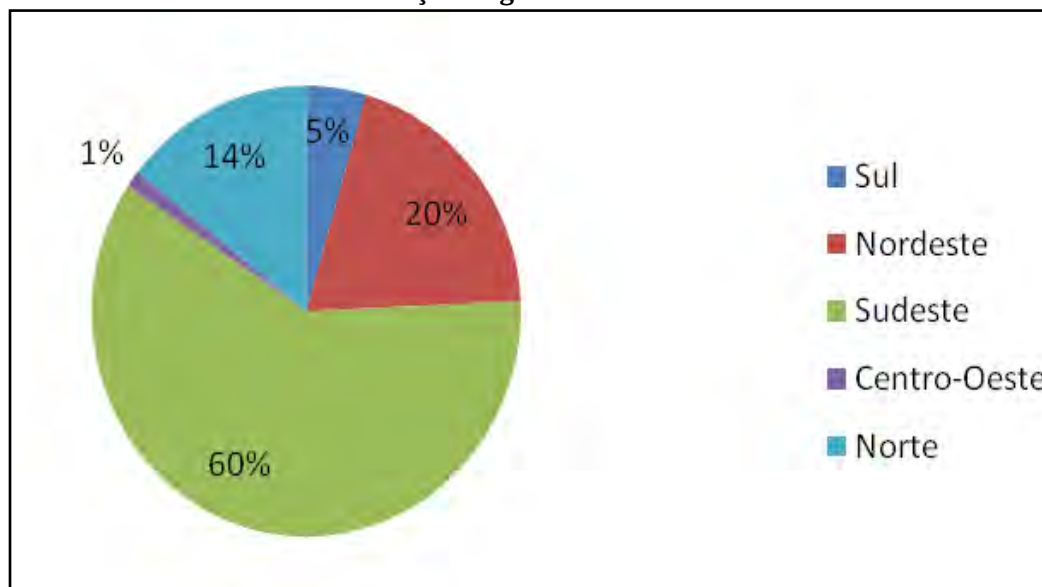
rápido crescimento urbano das cidades da segunda região, nas décadas de 1970 e 1980, ou pelo fato de os preços da terra serem mais elevados.

Gráfico1 – Déficit em habitação no Brasil: distribuição Regional



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-acoas/social-urbana>. Acessado em agosto de 2010

Gráfico2 – Déficit em favelas: distribuição Regional



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-acoas/social-urbana>. Acessado em agosto de 2010

Quadro 10 - Investimento total do PAC em Campina Grande - PB, em milhões de reais.

Proponente	Tipo	Data da Seleção	Investimento previsto até e pós 2010 (R\$ milhares)	Estágio
Município de Campina Grande	Implantação do SES na região do Prado - Canal do Meio: bairros Novo Horizonte, Velame e Tambor - rede coletora e ligações domiciliares	jul-07	15.142,40	Em Obra
Município de Campina Grande	Implantação do SES no loteamento Pedro Gondim e no Distrito de Galante	jul-07	5.597,80	Em Licitação da Obra
União Campinense das Equipes Sociais - Uces	Produção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda	abr-09	2.875,40	Não Contratado
Município de Campina Grande	Urbanização - Bodocongó	jun-07	32.633,10	Em Obra
Município de Campina Grande	Urbanização - Invasão do Jardim Europa	jan-08	5.306,90	Em Obra
Município de Campina Grande	Urbanização - Invasão do Novo Horizonte	nov-09	6.887,50	Ação Preparatória
Município de Campina Grande	Urbanização - Linha Férrea Araxá	jun-07	31.566,70	Em Obra
Total	-	-	100.009,80	-

Fonte: 10 Balanço do PAC Paraíba janeiro-abril de 2010. Org. Lima 2010.
<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/> Acesso julho 2010.

Os investimentos do PAC incidem diretamente em uma de nossas áreas de estudo, o Conjunto habitacional Araxá, que vêm sendo construído com recursos destinados a infraestrutura social e urbana, com uma produção de 460 unidades habitacionais ao custo de, aproximadamente, 30 milhões de reais.

Quadro 11 - Previsão de investimentos em infraestrutura social e urbana 2007-2010.
Previsão de investimento consolidado

Região	Total R\$ bilhões
Norte	11,90
Nordeste	43,70
Sudeste	41,80
Sul	14,30
Centro-Oeste	8,70
Nacional - SBPE	50,40
Total	170,80

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/>. Acessado em julho de 2010.

Org.: LIMA, Yure Silva, 2010.

Em janeiro de 2010, o Grupo Gestor Nacional do PAC foi a Campina Grande avaliar as obras em três áreas da cidade, conforme matéria vinculada no portal de notícias da Prefeitura Municipal:

Técnicos do Gabinete de Gestão Integrada GGI-PAC, o chamado Grupo Gestor Nacional do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC farão neste sábado, 16, uma avaliação das obras dos três projetos do PAC em andamento atualmente em Campina Grande. O objetivo é analisar a aplicação dos recursos federais e avaliar se o cronograma das obras está sendo cumprido, conforme determinado nos projetos. A visita da comitiva às obras do PAC em Campina Grande deverá começar por volta das 8h30 deste sábado, 16. O cronograma será definido na reunião do GGI-PAC, na tarde desta sexta-feira (15), segundo informou o Coordenador de Habitação da Secretaria Municipal de Planejamento, Célio Silva, que também participará do encontro. Antes da visita, os técnicos participam de uma reunião com membros da Prefeitura de Campina Grande. Estarão presentes técnicos do Ministério das Cidades, da Presidência da República e da Caixa Econômica Federal. (...) Em Campina Grande os técnicos visitarão os três PACs em andamento: o PAC do Araxá, que está com aproximadamente 95% das obras concluídas – inclusive com algumas unidades habitacionais já entregues; o PAC do Canal do meio, que tem cerca de 70% das obras executadas; e o PAC de Bodocongó, que tem aproximadamente 30% das obras executadas. Estão sendo investidos na cidade cerca de R\$ 90 milhões, recursos do Governo Federal e contrapartida da Prefeitura. De acordo com o Secretário de Obras e Serviços Urbanos de Campina Grande, Ricardo Pedrosa, que também participará da reunião do GGI-PAC e da visita dos técnicos, os projetos do PAC de Campina são os mais avançados

da Paraíba. “Campina Grande foi, inclusive, a primeira cidade a entregar obras do PAC. Nós já entregamos 68 moradias e vamos entregar mais 28 no próximo dia 30”, disse. (Matéria de 15 de janeiro de 2010, Escrito por CODECOM, disponível em http://portal.pmcg.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2698&Itemid=999999999 em 02/8/2010

A equipe interministerial, acrescida de técnicos do município, visitou as áreas do Conjunto Araxá, Bodocongó e Canal do Meio. Os dados fornecidos pela matéria, contudo, não condizem com a realidade. Em trabalho de campo, realizado em junho e julho de 2010 percebemos que as construções das residências no Conjunto Araxá ainda estão por ser concluídas, tendo sido entregues 43 blocos e a infraestrutura viária. A soma dos dados referentes aos recursos financeiros utilizados em Campina Grande passa de 100 milhões de reais, diferente do que aponta a página oficial da Prefeitura Municipal.

Tantos recursos investidos em habitação, através de incentivos governamentais, fazem com que exista a preocupação com a formação de uma “bolha de consumo” no setor imobiliário, repetindo os passos do início da crise econômica de 2009, nos Estados Unidos, que se espalhou pelo mundo. Segundo Botelho, pode-se caracterizar uma “bolha imobiliária” como o fenômeno de rápido aumento dos preços dos imóveis em decorrência do excesso de investimentos realizados no setor imobiliário (BOTELHO, 2007 p.35). Para evitar tal fato, foram adotadas medidas como a criação do FGHab.

CAPÍTULO 3 - A OCUPAÇÃO DO PAPELÃO E O CONJUNTO ARAXÁ: DOIS LADOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM CAMPINA GRANDE.

Neste terceiro capítulo, voltaremos nossa atenção para as áreas de estudo – a Comunidade do Papelão e o Conjunto Araxá – pois ambas revelam características particulares a respeito do problema habitacional em Campina Grande.

Lembramos que para analisar esses espaços da cidade, valemo-nos de pesquisa documental nos arquivos do Jornal da Paraíba, de dados estatísticos, de leitura bibliográfica sobre a temática e, principalmente, de trabalhos de campo realizados aperiodicamente.

Os trabalhos de campo caracterizaram-se como elementos fundamentais, pois permitiram a aproximação ao objeto pesquisado e a aplicação de questionários, sendo 24 (vinte e quatro) na Comunidade do Papelão e 43 (quarenta e três) no Conjunto Araxá, perfazendo o total de 67 questionários, nas áreas eleitas como espaços a serem estudados.

Foi realizado concomitantemente vasto registro fotográfico, que permite apresentar ao leitor as condições de vida da população residente nesses espaços precários da cidade de Campina Grande.

3.1 - O processo de favelização em Campina Grande - PB

A cidade de Campina Grande, durante o período que se estende da década de 1970 ao início da década de 1980, apresentou um aumento expressivo no número das favelas, passando de 03 (três) para 17 (dezesete). Segundo Melo (1985) “verificou-se um acelerado processo de favelamento, com consequência de cinco anos de seca na região Nordeste (inclusive pela intensificação do êxodo rural) e do processo de proletarianização de vastas camadas da população, fruto da grave crise econômica, social e política” (MELO, 1986, p. 31). Desse modo, o aumento do número de favelas estaria associado ao êxodo rural, ao crescimento populacional e à pobreza. A pesquisa de campo mostra, contraditoriamente, que na área da Ocupação do Papelão mais de 70% da população tem como lugar de nascimento a cidade de Campina Grande, ou seja, a demanda solvável deve ser considerada para análise do aumento do número de ocupações subnormais.

Na atualidade, a situação habitacional em Campina Grande, segundo o IBGE, não difere muito da analisada nos anos 1980. Com o passar dos anos, a condição da habitação

ficou ainda mais precária, já que a cidade apresentou, em 2000, o número de 27 aglomerados subnormais. Em geral, esses aglomerados abrigam uma média de 4,19 moradores por domicílio, sendo esta média um pouco maior nos setores referentes ao atual bairro do Pedregal²⁷ onde se verifica o maior número de residências consideradas "subnormais". Além disso, não podemos deixar de observar a correlação existente entre o tempo médio de anos de estudo dos moradores responsáveis por estes domicílios e suas respectivas rendas.

Nessas áreas da cidade, o tempo médio, em anos de estudo, está em torno de 2,55 anos e a renda corresponde a R\$ 169,00 (cento e sessenta e nove reais mensais), que equivale a 10% acima do salário mínimo do ano 2000, estabelecido em R\$ 151,00 (cento e cinquenta e um reais). Esses dados demonstram a necessidade de investimentos que contribuam com a busca de justiça social, a fim de minimizar as desigualdades apresentadas no município e na zona urbana de Campina Grande. Além disso, é possível observamos ainda que os bairros onde se encontram as zonas censitárias, contendo áreas subnormais, estão localizadas distantes do centro, em áreas periféricas.

O quadro 12 mostra dados sobre a precariedade da habitação no município, no ano de 1983. Esses dados permitem-nos fazer uma comparação e constatar que houve um agravamento da situação habitacional em Campina Grande, pois o número de moradores em habitações precárias cresceu de 31.594 para 51.010 habitantes, o equivalente a 17,5% da população do município. Considerando que em 2000 o contingente populacional da cidade era de 355.331 habitantes, vê-se que 14,13 % moram em domicílios precários.

²⁷ A favela do Pedregal recebeu, através do programa Pró-Moradia, alguns equipamentos urbanos e passou a ser chamada de Bairro do Pedregal, apesar da condição de propriedade do solo não ter sido alterada.

Quadro 12 - Dados gerais das dezessete áreas faveladas de Campina Grande em 1983.

	Nome das Favelas	Área (ha)	POPULAÇÃO	Nº de habitações
1	Cachoeira	5,62	4.490	890
2	Estação Nova	0,25	99	21
3	Vila Cabral (Stª Rosa)	8,20	1.529	320
4	V. Cabral (Stª Terezinha)	3,44	3.016	580
5	Sítio São Januário	8,50	359	70
6	Cassimiro de Abreu	2,26	1.439	305
7	Buraco da Jia	2,20	1.450	280
8	Severino de Branco	0,73	297	69
9	Pedregal	11,87	5.510	1.040
10	Jeremias	18,22	5.810	1.230
11	Tambor	4,70	3.736	790
12	Califon	1,24	539	104
13	Tamandaré	0,60	127	30
14	Pedreira do Catolé	10,18	2.285	490
15	Cova da Onça	0,47	70	20
16	Vila dos Teimosos	1,04	500	108
17	Santa Rita	0,55	578	68
	Total	80,7	31.594	6.415

Fonte: COPLAN (Coordenadoria de Planejamento). Adaptado de Melo, 1985.

O quadro 12 registra os números nas favelas em Campina Grande, na década de 1980. O aumento populacional, na ordem de 52.524 habitantes, entre as décadas de 1970 e 1980, e os 6% de incremento na relação população urbana e rural, podem explicar o exponencial crescimento nas áreas de favela, somado, a ampliação do parque industrial, ao incremento das atividades educacionais e à diversificação dos serviços públicos em geral.

A disposição espacial desses aglomerados aparentemente não seguiu um padrão, como já era de se esperar. As três favelas mais antigas da cidade, Pedregal, Jeremias e Cachoeira concentram pouco mais de 50% da população (15.810) residente nas áreas de favela do município.

A precariedade da habitação em Campina Grande pode ser examinada a partir da comparação de um dos espaços segregados da cidade, a favela do Pedregal, no período de 17 anos. A referida favela em 1983 apresentava o total de 1.040 habitações. Comparando os dados do IBGE, no ano 2000, podemos observar que o número de habitações atingiu 2.158, o que representa um aumento de 207,5% no número de domicílios particulares permanentes, na favela Pedregal.

O surgimento da Ocupação do Papelão é um pouco mais recente como apresentado no tópico que trata especificamente desta área de estudo.

3.2 - A Comunidade do Papelão

Inicialmente retomaremos a origem do termo favela, que é associado normalmente a espaços marginalizados. O termo favela está incorporado ao cotidiano brasileiro, expressando, no senso comum habitações de baixa qualidade, em áreas de risco – morros, mangues, encostas – ou distantes dos centros das cidades. A ausência de infraestrutura urbana é uma constante. Esse termo, construído socialmente pelos meios de comunicação, remonta ao Rio de Janeiro do século XIX em que as pressões decorrentes do aumento do contingente populacional levaram as pessoas de baixa renda a ocupar morros da cidade. Maurício de Abreu, em texto intitulado Reconstituindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro, reconstitui e questiona a ideia de que as favelas teriam surgido com a ocupação de militares após a Revolta da Armada (1893-1894) e o retorno das tropas da campanha militar de Canudos (1896-1897) ao morro da Providência, “não há dúvidas, entretanto, de que não mais procede a afirmação, hoje generalizada, de que foram esses soldados que deram origem à favela na cidade. Como visto, ela surgiu um pouco antes” (ABREU, 1994 p.37).

O fenômeno favela acompanha o processo de urbanização brasileira, tendo o Rio de Janeiro como foco inicial, tanto do surgimento quanto da criação e difusão do termo, arraigado de preconceito e com teor homogenizador. Alguns outros termos surgiram para designar o conjunto de habitações construídas em espaços onde o morador tem a posse e não a propriedade do terreno ocupado: comunidade, habitação subnormal, morro, cidade ilegal, ocupação irregular, aglomerados precários, periferia dentre outros.

Para o IBGE, a favela “é um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia, pública ou particular, dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.” O critério de classificação utilizado pelo órgão oficial não é rígido, pois desconsidera, segundo Maricato (2001), um número expressivo de núcleos com menos de 50 unidades habitacionais. Como podemos ver na citação abaixo:

Mas a diferença não se deve, simplesmente, a essa questão metodológica, embora algumas pesquisas mostrem que o número de núcleos que contem menos de cinquenta habitantes é expressivo. Cremos que a maior dificuldade é identificar a situação fundiária dos assentamentos, já que nem mesmo muitos dos governos municipais têm esse conhecimento, que permitira fazer uma classificação mais rigorosa (MARICATO, 2001, p.38)

A relação posse X propriedade então apresenta-se como um complicador para a análise dos espaços de habitação subnormal. A simples constatação das características externas e de infraestrutura não é suficiente para identificar e tipificar as áreas precárias da cidade e também pode servir para que prefeituras, como é o caso de Campina Grande, neguem a existência de favelas na cidade. É como se, dotando tais espaços de equipamentos como água, energia elétrica, calçamento e transporte, mudasse a condição primeira: a questão da insegurança jurídica da posse da terra.

A metodologia utilizada pelo IBGE é resultado de classificação prévia:

A definição de subnormal se refere a uma classificação de setores censitários, e não de pessoas ou domicílios. O setor censitário é a desagregação mínima de informações dos levantamentos censitários e embora o seu tamanho varie segundo as condições urbanas, as regiões do país e os recenseamentos, os setores censitários apresentam, em geral, tamanho reduzido, representando uma unidade de análise com homogeneidade bastante razoável [...]. Entretanto, o estabelecimento dos setores que serão considerados como subnormais é basicamente administrativo e prévio à pesquisa, sendo parte do desenvolvimento do desenho do trabalho de campo e tendo por objetivo delimitar os perímetros das áreas de coleta mais difícil de maneira a permitir uma remuneração mais alta para os recenseadores (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007 p.12).

Assim, a possibilidade de áreas com características semelhantes não serem classificadas como áreas de aglomerados subnormais é muito grande. Existe também a classificação utilizada pelo Observatório da Metrópole, que agrupa as áreas de favela como sendo aglomerados precários. “O princípio da metodologia é a ideia de que as características sociais da população não classificada como moradora de setores subnormais (e incluída em setores não-precários), mas que habita setores precários, devem ser as dos indivíduos e famílias de setores classificados como subnormais (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007 p.13). A metodologia amplia as áreas delimitadas como de baixo padrão habitacional.

Podemos também distinguir formações habitacionais subnormais (FAVELAS) pelo processo de formação, “espontâneo” ou “ocupações”. As ocupações espontâneas, embora tenham a feição de favelas, são produzidas a partir da ação individual, em que as famílias vão aos poucos construindo as suas residências em áreas públicas ou privadas. Já as ocupações, dão-se a partir de uma decisão coletiva, com planejamento da ação e de forma conjunta. As ocupações são feitas também em áreas públicas ou privadas. Todavia, tanto as favelas quanto as ocupações irregulares, são caracterizadas pela posse e não pela propriedade da terra e pela maneira com a qual a habitação é construída, a autoconstrução²⁸.

Na edificação da favela, observa-se a ausência do Estado e o total esforço da classe pobre e trabalhadora que, para permanecer na cidade e resolver o problema da falta de habitação, recorre à técnica da autoconstrução, “trabalhando nos fins de semana, ou nas horas de folga, contando com a ajuda de amigos ou parentes, ou contando apenas com a própria força de trabalho (marido, mulher e filhos)” (MARICATO, 1982, p.73).

Como parte da população não tem acesso ao mercado formal de produção da casa própria, seja através de financiamento público ou privado, submete-se ao mercado informal, adquirindo lote sem os pré-requisitos da Lei 6766/1979, ou seja, sem infraestrutura e espaços destinados a equipamentos públicos.

Não só grande parte dos trabalhadores atua fora do mercado formal como, mesmo aqueles regularmente empregados na moderna indústria fordista, apelam para expedientes de subsistência para se prover de moradia na cidade. Isso significa que grande parte da população, inclusive parte daquela regularmente empregada, constrói sua própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas. Isto é, ela não participa do mercado hegemônico. (MARICATO, p.22 -23, 2001)

A não participação no mercado formal é evidenciada na área da Ocupação do Papelão. A maioria dos relatos dos moradores fala do desejo de possuir casa própria. Outros relatos apontam para promessas em realocação.

Casstells (1980) indica os fatores causadores das favelas:

As favelas são o produto resultante da conjunção de vários processos: a luta pela sobrevivência dos imigrantes [...] para subsistir, mas aos quais o sistema não oferece nenhum recurso para a obtenção de moradia: eles

²⁸ Debate apresentado por diversos autores: Arlete Moyses, Ermínia Maricato, dentre outros.

próprios constroem sua moradia e seu bairro, criando a cidade lá onde nem o capital nem o Estado são capazes de fazê-lo (CASTELLS, 1980, p. 49).

Para que o processo de produção desse tipo de habitação aconteça, os espaços utilizados são destacados por Santos (1981, p. 179): as favelas são construídas em terrenos de pouco valor aquisitivo, impróprios para a construção e localizados em áreas periféricas, longe do centro de aglomeração, embora possam existir agrupamentos mais antigos no próprio centro da cidade. O autor ainda define a favela como um “habitat clandestino” que se instala em terrenos públicos ou abandonados. “Quanto à infra-estrutura e à qualidade da construção, são praticamente nulas, face ao caráter ilegal da instalação e, principalmente, ao nível de renda dos habitantes: raras fontes públicas, eletricidade quase sempre inexistente, falta de esgoto, etc.” (SANTOS, 1981, p. 180).

Analisando as conceituações, observamos que as favelas constituem aglomerações de habitações precárias, localizadas na periferia que se encontram fora dos padrões urbanísticos, pois são ocupadas espontaneamente por pessoas pobres, sem condições de adquirir uma casa própria e não possuem serviços públicos como saneamento básico, coleta de lixo, abastecimento de água, energia etc. Além disso, verificamos que em todas as definições, algumas de maneira mais explícita que outras, a ilegalidade na ocupação das terras foi colocada como marca que caracteriza as favelas e que as distingue de outros tipos de habitação popular como os loteamentos clandestinos e irregulares, os conjuntos habitacionais e bairros populares.

No decorrer da pesquisa, encontramos registros do surgimento, cadastramento e situação dos moradores da Comunidade do Papelão, em matérias de jornal:

[...] Segundo informações da coordenadoria de Planejamento Urbano, da Secretaria de Planejamento do município de Campina Grande tem atualmente cerca de 500 pessoas, entre crianças, adolescentes, jovens e adultos, morando em condições subumanas em três áreas invadidas, pertencentes ao município. Elas habitam casebres, barracos de lona e de papelão. A maioria dorme no chão. As outras duas áreas ocupadas este ano, estão situadas em frente ao Meninão, no Dinamérica, com 47 famílias já devidamente cadastradas pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) e a com, com 30 famílias no bairro das cidades.[...] No caso da área invadida próximo ao Meninão, a prefeitura também não tem como lotear o terreno para a construção de moradias dos invasores. “Estamos tentando resolver o problema de forma gradativa, isto é, dando a

assistência necessária com relação à comida e assistência a saúde”, diz o secretário, adiantando que a intervenção do prefeito Veneziano Vital do Rêgo é o de contemplar os invasores com o programa do governo federal, que prevê a construção, inicialmente, de 300 casas. Mas o problema das invasões em Campina Grande não se restringe a áreas públicas destinadas normalmente a projetos comunitários. Terrenos pertencentes a particulares também têm sido alvo de invasores [...] (Jornal da Paraíba, 24/08/2005).

A matéria jornalística publicada no Jornal da Paraíba apresenta alguns elementos importantes para demonstrar a ineficácia do governo em solucionar o problema habitacional de algumas famílias residentes na Ocupação do Papelão, nas proximidades do Ginásio O Meninão. Passados cinco anos, a ocupação, como a ela gostam de se referir os moradores, continua existindo. Percebemos, no último trabalho de campo, em setembro de 2010, que o número de famílias aumentou consideravelmente – cerca de 30% em relação à 1ª visita, em 2008. A informação da construção das 300 casas populares para as famílias, destacada na notícia, não se concretizou ou pelo menos as famílias da comunidade não foram contempladas.

Constatamos também que existe um mercado informal entre os ocupantes da comunidade. Dos 24 questionários aplicados, 25% dos moradores adquiriram seus barracos através de compra, variando os valores de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 200,00 (duzentos reais), dependendo das condições e da localização da habitação.

A situação dos domicílios no tocante ao número médio de moradores é 4,46, superior a média da região Nordeste em 2001 e a nacional de 1981. Os dados da tabela 4 mostram o percentual dos moradores por residência, sendo que 33,33% estão ocupadas por até duas pessoas.

Tabela 4 - Quantas pessoas residem no domicílio?

Número de Moradores	Domicílios que apresentam o quantitativo	%
Um morador	0	0,00
Dois moradores	8	33,33
Três moradores	4	16,66
Quatro moradores	4	16,66
Cinco moradores	4	16,66
Seis moradores	1	4,16
Sete moradores	1	4,16

Oito moradores	1	4,16
(outro) Doze moradores	1	4,16
Total	24	100,00

Média de moradores por domicílio **4,46**

Pesquisa em Campo - agosto de 2010. Org. LIMA, Yure Silva.

Os dados produzidos em campo, referentes ao número de pessoas ocupadas por domicílio e o de rendimento mensal em salários mínimos, revelam o estado de miséria em que a população da Ocupação do Papelão vive. Em 70,83% dos domicílios há 1 pessoa ocupada. No entanto o rendimento em 79,16% das residências é inferior a 1 salário mínimo, ou seja, é insuficiente para o provimento das famílias em condições mínimas.

Tabela 5 - Pessoas ocupadas por domicílio

Pessoas ocupadas por domicílio	Ocorrência	%
1	17	70,83
2	5	20,83
Sem emprego	2	8,33
Total	24	100,00

Pesquisa em Campo - agosto de 2010. Org. LIMA, Yure Silva.

Percebemos também que em apenas um domicílio a renda familiar é igual a 2 salários mínimos, conforme tabela 6.

Tabela 6- Rendimento familiar em salários mínimos.

Rendimento mensal familiar em salários mínimos *	Ocorrência	%
Menor que 1 salário mínimo	19	79,16
1 salário mínimo	3	12,4
2 salários mínimos	1	4,16
Não sabe	1	4,16
Total	24	100,00

*Computados os programas de inclusão social.

Pesquisa em Campo - agosto de 2010. Org. LIMA, Yure Silva.

Levando-se em conta a situação geral da população da Ocupação do Papelão, os dados referentes ao recebimento de auxílio proveniente de programas de assistência social é insuficiente comparado com a necessidade dos moradores. A tabela 7 apresenta os dados referentes ao auxílio de programas sociais em todos os níveis de governo. Dos beneficiários

de programas assistenciais 80% disseram receber recursos do Programa Bolsa Família, mas, como o cadastro dos programas sociais do governo foi unificado, todos os programas de renda mínima têm o mesmo valor base, diferenciando o valor recebido por família apenas pelo número de filhos.

Tabela 7 - Famílias beneficiadas por algum Programa Assistencial dos Governos Federal, Estadual ou Municipal.

Famílias beneficiadas com Programas de assistência social	Ocorrência	%
Não	10	41,67
Sim	14	58,33
Total	24	100,00

*Computados os programas de inclusão social.

Pesquisa em Campo. Julho de 2010. Org. LIMA, Yure Silva.

Procuramos identificar a naturalidade dos entrevistados, para identificar se a constituição da Ocupação do Papelão ocorreu por processos migratórios ou pela ausência de demanda solvável. Os dados coletados, para surpresa do pesquisador, revelaram que mais de 70% dos entrevistados é proveniente do município de Campina Grande. Destacamos também que a maioria relatou ter morado em outras áreas da cidade, sempre com características de aglomerado precário.

Tabela 8 - Origem dos Entrevistados

Local de Nascimento dos Entrevistados	Ocorrência	%
Campina Grande	17	70,83
Outro Município	7	29,17
Total	24	100,00

Pesquisa em Campo - julho de 2010. Org. LIMA, Yure Silva.

Os moradores aguardam um posicionamento das autoridades locais, no sentido de solucionar a questão habitacional que eles vivenciam, por meio da realocação para casas de um conjunto habitacional ou pela instalação de infraestrutura na Ocupação do Papelão.

As moradias não dispõem de abastecimento de água interno. O abastecimento, externo às moradias, é feito em pontos que se localizam na parte mais baixa do terreno. Também por conta de alguns conflitos, foram distribuídos em vários locais da ocupação. A água é desviada do sistema da companhia de água. Não há sistema de tratamento de dejetos

e as habitações são desprovidas de banheiros. A luz elétrica, desviada da companhia de energia, está ligada precariamente nos domicílios, sendo um risco para os moradores.

O material utilizado na “edificação” das moradias é de péssima qualidade: restos de material de construção e de sucata, conforme pode ser observado nas fotos 4 e 5.



Foto 4 – Situação das moradias na Ocupação do Papelão em Campina Grande – PB.
Trabalho de Campo - agosto. LIMA, Yure Silva 2010.

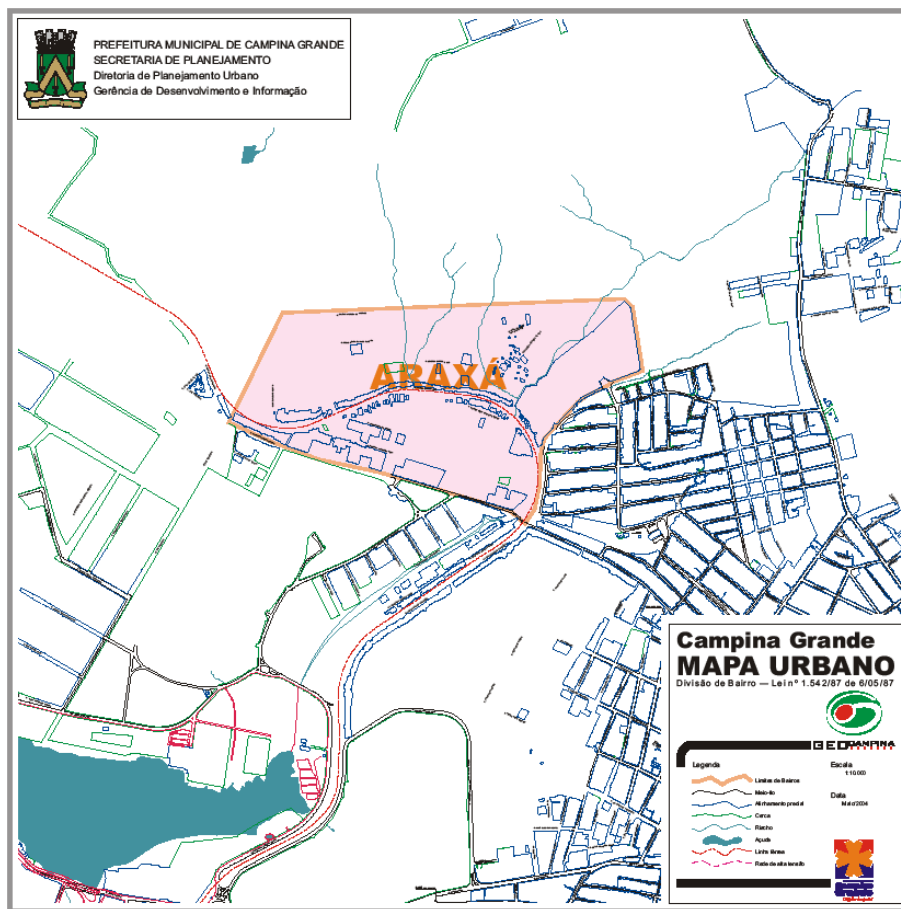


Foto 5 – Situação das moradias na Ocupação do Papelão em Campina Grande – PB.
Trabalho de Campo - agosto. LIMA, Yure Silva 2010.

3.3 - O Conjunto Araxá

No Conjunto Araxá, apesar de uma melhor estética, a situação dos moradores não é muito diferente. Localizado no município de Campina Grande, o conjunto Araxá é produto de intervenção urbanística na ocupação do mesmo nome, situada às margens da linha férrea (ver mapa 5). Todos os moradores dessa área receberam visitas da equipe técnica da Prefeitura Municipal de Campina Grande, que avaliou a situação dos domicílios, localizados em áreas de propriedade da União e em situação de risco, pela proximidade da linha do trem.

Mapa 5 – Localização do Bairro do Araxá.



Disponível em http://seplan.pmcg.pb.gov.br/mapas/Mapa_Araxa.pdf . Acessado em 2/08/2010.

Pudemos perceber, através de trabalhos de campo e pesquisa documental, que a comunidade, ao ser removida, ganhou em infraestrutura de saneamento ambiental,

iluminação pública, energia elétrica, calçamento, no tipo de material empregado para a construção das habitações. Ou seja, o atual local de moradia é mais salubre. Contudo, identificamos que parte considerável da população reclama do padrão construtivo, no tocante à qualidade do material empregado, ao tamanho das unidades habitacionais e à impossibilidade de reformas para expansão e construção de quintais e muros.

Castlles (1980), ao analisar a crise urbana em Madri, diz que o impulso quantitativo dado à moradia social gerou uma série de novas contradições (CASTLLES, 1980, p. 52), o que nos parece pertinente, ao observarmos a forma, a qualidade do material empregado, os equipamentos de uso coletivo, dentre outros aspectos.

O conjunto está em fase de entrega de parte das unidades habitacionais. O projeto prevê a construção de 117 blocos, contendo 4 unidades habitacionais unifamiliares cada, o que perfaz 468 casas. Até setembro de 2010, pouco menos da metade dos blocos previstos, quarenta e três blocos, foram entregues, segundo informações dos operários da obra, ou seja, 172 residências.

A estrutura das casas é de dois quartos, banheiro, sala de estar e cozinha, ficando duas casas no andar térreo e duas casas no pavimento superior. A escada que propicia acesso ao piso superior serve de varanda para as residências do 1º andar e de terraço para as do térreo, conforme foto 6.

Segundo informações coletadas do portal da transparência pública²⁹, o convênio 597935, celebrado entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal de Campina Grande, destinou o montante R\$ 29.275.546,51, sendo R\$ 26.980.200,00 do Ministério e R\$ 2.295.346,51 como contrapartida do município. A vigência do convênio é de 10/09/2007 a 17/12/2011 e o objetivo é de Remoção total da favela Araxá Linha Férrea para o Conjunto Araxá.

O projeto, em fase de execução, tem pontos positivos e negativos. Integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), devendo os recursos ser utilizados, além da construção das casas, para calçamento, drenagem, eletrificação e iluminação e construção de canal para as águas pluviais.

²⁹ Disponível em <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/convenios/convenioExtrato.jsf?consulta=4&CodigoOrgao=56000&idConvenio=129041>. Acesso em junho de 2010.

O sistema hidráulico e elétrico apresenta ligação interna com medidores individualizados, situados em uma parede erguida na frente a cada um dos blocos. A água e o esgotamento sanitário estão vinculados à empresa pública Companhia de Água e Esgoto da Paraíba (CAGEPA); a energia elétrica, à empresa privada ENERGISA que distribui a produção da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF). Tal condição difere das antigas casas da ocupação que, em alguns casos, não apresentavam ligações de esgoto e água e as ligações elétricas eram precárias.



Foto 6: Blocos do conjunto habitacional Araxá.
Trabalho de Campo - 30 de agosto de 2010. LIMA, Yure Silva.

A área onde estão sendo construídas as casas para a realocação é próxima à linha férrea e à antiga ocupação. O conjunto, denominado por alguns moradores de condomínio, tem formato de meia lua. Não tivemos acesso às plantas da construção, mas a foto 7 mostra ainda que precariamente, a planta baixa do conjunto, disponível na sala da administração, no canteiro de obras.

São quatro grandes quadras, voltadas para o que acreditamos no futuro vir a ser uma praça. O único equipamento comunitário instalado na área é a Creche e o Pré-escolar Municipal Maria Emília Cordeiro Pedrosa, que atende crianças de zero a cinco anos de idade.

Apesar de parte das casas já estar ocupada, os moradores, que não dispõem de serviço de transporte público adequado, acabam precisando de se submeter aos mototaxistas que cobram R\$ 5,00 por corrida e, em determinados horários, negam-se a entrar no Araxá.

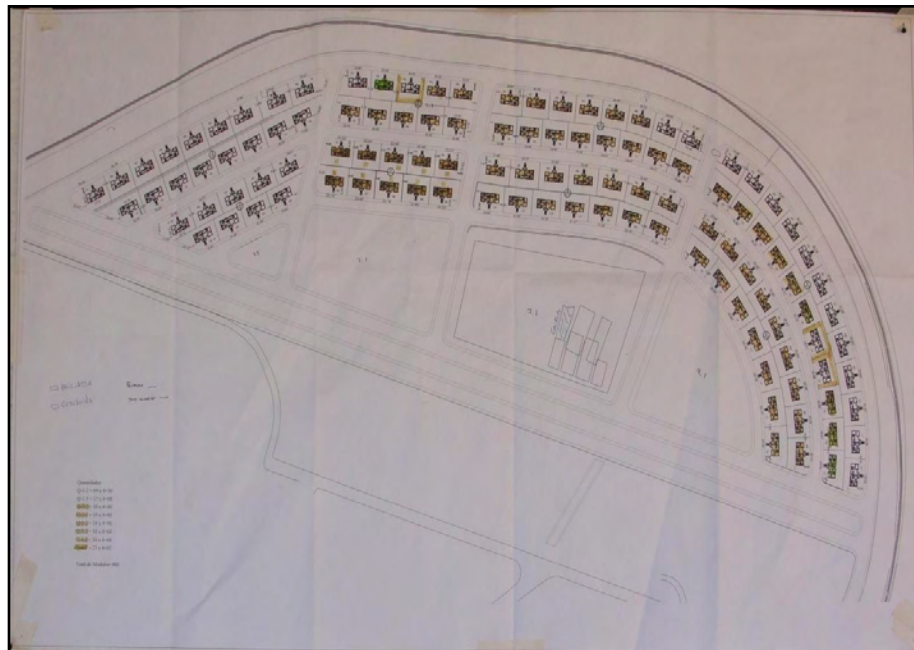


Foto 7: Planta baixa do conjunto Araxá.

Trabalho de Campo - março de 2010. Canteiro de obras do Conjunto Araxá. LIMA, Yure Silva.

As casas estão sendo levantadas pela construtora Queiroz Galvão, contratada pela Prefeitura de Campina Grande e pela Caixa Econômica Federal. A empreiteira repassou as obras do conjunto Araxá para a COMPEQ, que vem dando sequência à construção. A utilização de mão de obra local parece ter sido uma exigência contratual. São cerca de 115 funcionários, segundo relato dos próprios trabalhadores, muitos deles trabalhando nas casas onde irão residir.

Sobre o padrão construtivo, percebemos que em algumas unidades entregues existem problemas, tais como infiltrações, rachaduras, defeitos no acabamento e vasculhantes quebrados, como mostra a foto 8.



Foto 8: Problemas na construção das casas do Conjunto Araxá.
Trabalho de Campo - março de 2010. LIMA, Yure Silva.

Em destaque na imagem, reparos feitos em uma das casas do Araxá em que a instalação hidráulica apresentou defeitos. Problemas na estrutura das escadas também foram relatados por moradores durante a aplicação de questionários.

Em pouco mais de um ano do início da entrega das primeiras unidades habitacionais é de se estranhar a existências de tais problemas. Por que quase sempre a qualidade do material empregado nas obras públicas é de má qualidade? E o preço o mais alto?

Para Castells (1980), o problema da qualidade das construções está relacionado:

[...] Para produzir o máximo de moradias ao menor custo e proporcionar uma alta margem de benefícios às construções privadas, teve-se de reduzir ao mínimo a qualidade dos apartamentos, sobre tudo em termos de materiais empregados, a ponto de os blocos começaram a se estragar pouco depois de ocupados. Por outro lado, nem os transportes nem os equipamentos acompanharam o desenvolvimento, criando assim, novos tipos de problemas (CASTELLS, 1980, p.52).

A universalidade das questões urbanas aparece aqui desnuda. O autor analisa a situação espanhola de 1946, mas existem semelhanças inegáveis com a produção de moradias no Brasil do ano 2010: a qualidade, no mínimo, duvidosa do material utilizado, a inexistência de espaços públicos, enfim a ausência de habitabilidade. Apesar do maciço

investimento do Estado em moradias, a qualidade do produto oferecido à população atendida pelos programas habitacionais é a pior possível.

A população referiu-se negativamente a vários aspectos das unidades habitacionais, entregues no Conjunto Araxá. Nos questionários aplicados, chamou-nos atenção as reclamações por falta de privacidade. Isso nos levou a observar as janelas, aliás, basculantes. Os moradores do térreo ficam expostos aos olhares dos que circulam entre os blocos, pois não há divisão entre um bloco e outro. A foto 9 mostra que os moradores têm colocado “cortinas”, para garantir alguma privacidade, tendo em vista a altura das janelas e o constante caminhar de crianças e adolescentes.

A unidade habitacional tem cerca de 13,55 m² por 6,55 m². Os dados coletados em campo mostram que o tamanho das famílias é incompatível com o tamanho das unidades residenciais, conforme tabela 9.

Tabela 9 - Moradores por domicílio.

Número de Moradores	Domicílios que apresentam o quantitativo	%
Um morador	6	14,00
Dois moradores	7	16,30
Três moradores	6	14,00
Quatro moradores	11	25,60
Cinco moradores	3	7,00
Seis moradores	5	11,60
Sete moradores	2	4,60
Oito moradores	2	4,60
Nove moradores	1	2,30
Total	43	100,00

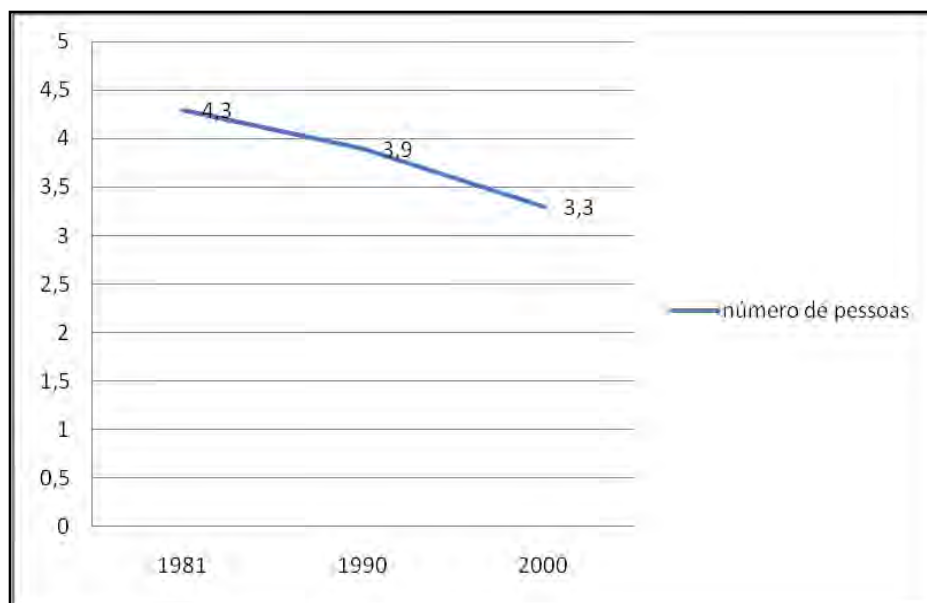
Média de moradores por domicílio **3,9**

Pesquisa em Campo - julho de 2010. Org. LIMA, Yure Silva.

A pesquisa em campo revelou a situação do conjunto Araxá no tocante à ocupação das unidades habitacionais. Verificamos que 44,3% dos domicílios visitados têm entre uma e três pessoas residentes, 45,2% entre quatro e seis moradores e 11% de sete a nove. Comparando os números obtidos pela soma das porcentagens do índice de ocupação, com o índice da Região Nordeste, (3,6 habitantes por residência) percebeu-se que 56,2% das unidades já está ocupada com um número de pessoas acima da média regional.

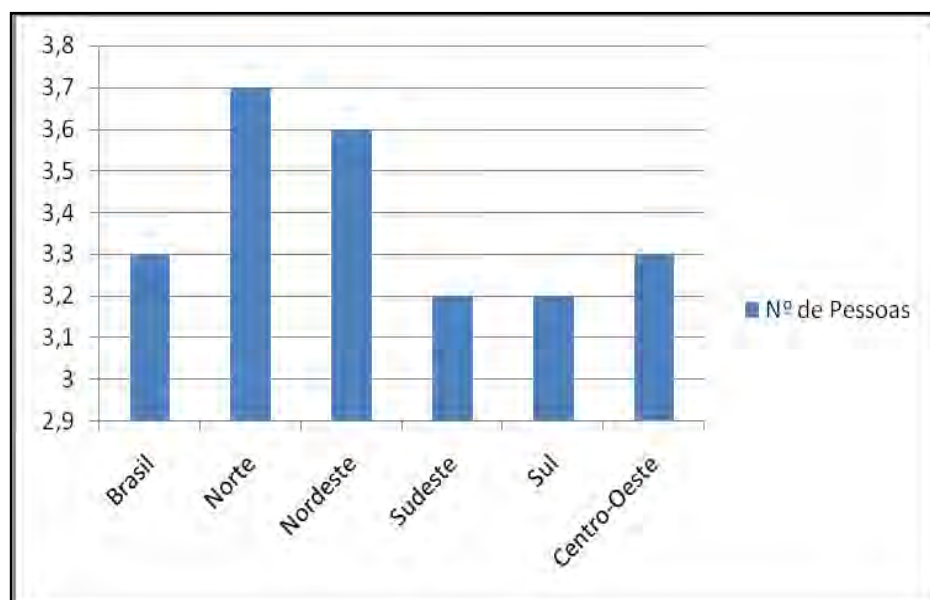
Os dados da PNAD 1981, 1989, 1990 e 2001, organizados pelo IBGE revelam que o número médio de pessoas por famílias residentes em domicílios particulares no Brasil vem decrescendo. Mesmo assim, as regiões Norte e Nordeste (Gráfico 3), estão acima da média nacional, o que reforça a preocupação da relação tamanho da família com o tamanho da residência. Acreditamos que, no caso em estudo, exista em 56,2% das casas, uma relação imprópria, agravada pelo fato de o modelo do conjunto habitacional impossibilitar a expansão das moradias, através da autoconstrução.

Gráfico 3 - Número médio de pessoas por família residentes em domicílio particulares Brasil 1981-2001



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. 1981 a 1989, 1990 a 2001. IBGE.
Org.: LIMA, Yure Silva 2010

**Gráfico 4 - Número médio de pessoas por família residentes em domicílios particulares
Grandes Regiões**



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2001. IBGE 2002.
Org.: LIMA, Yure Silva 2010

Os programas assistenciais dos governos Federal, Estadual e Municipal, como Bolsa Família³⁰, Pró-jovem e Leite da Paraíba, que são identificados em mais de 50% dos domicílios estudados, interferem fortemente na renda familiar, sendo indispensáveis para garantir de forma mínima a subsistência.

No estado da Paraíba, aproximadamente 12,2%³¹ da população é beneficiária do programa Bolsa Família. Com isso percebemos que a realocação dos moradores da linha Férrea do Araxá para o Conjunto Araxá não provocou mudanças nas condições de habitabilidade da população, pois a renda familiar não foi alterada. Atribui-se esse fato, à recente transferência das famílias e à ausência de políticas de geração de emprego e renda.

O impacto dessas políticas públicas sobre a forma de vida da população de menor poder aquisitivo não pode ser mensurado, porquanto a fome não espera e, sem esse auxílio, a situação dos moradores do Conjunto Araxá seria muito pior. Os auxílios garantem a

³⁰ Total (34.083) de famílias beneficiadas com recursos do programa Bolsa família em junho de 2010, segundo sitio do Ministério de Desenvolvimento Social <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=2504009> acessado em agosto de 2010.

³¹ Porcentagem obtida através da relação entre a população do estado em 2008 (3.742.606) e o número de famílias beneficiadas pela bolsa família (454806) em 31 de maio de 2010. Fonte: <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewuf.asp?UF=PB> Acesso em junho 2010.

alimentação mínima básica e as outras atividades laborais, na maior parte dos casos como trabalho informal, complementam as necessidades indispensáveis à sobrevivência.

Os domicílios são mantidos em sua maioria (72%) por uma pessoa apenas ocupada no setor formal ou informal, o que justifica o alto índice de famílias recebendo auxílio dos governos. Constatamos que o percentual de pessoas desempregadas no universo pesquisado é de 14%, conforme tabela 10, ou seja, em seis casas ninguém tem ocupação.

Tabela 10 - Pessoas ocupadas por domicílio

Pessoas ocupadas por domicílio	Ocorrência	%
Uma pessoa	31	72,00
Duas pessoas	4	9,30
Aposentados	2	4,70
Sem emprego	6	14,00
Total	43	100,00

Pesquisa em Campo - julho de 2010. Org. LIMA, Yure Silva.

A população empregada reflete os indicadores de renda familiar que apontam para 93%³² dos pesquisados terem rendimento mensal de até 1 salário mínimo. Outro fator corrobora esse dado – o tipo de ocupação. Geralmente são pessoas que executam trabalhos de menor remuneração na informalidade, têm baixo grau de escolaridade e sofrem com histórias de vida deploráveis³³.

Como nos referimos no capítulo primeiro, o salário recebido é insuficiente para que o trabalhador reponha a força de trabalho, sendo insuficiente também para prover as necessidades básicas, de modo que a unidade familiar se mantenha. O complemento, vindo dos programas sociais governamentais, que sem dúvida é indispensável, também não é o bastante para assegurar nem mesmo o que está na lei do salário mínimo.

Tabela 11: Rendimento familiar em salários mínimos

Rendimento mensal familiar em salários mínimos *	Ocorrência	%
Menor que 1 salário mínimo	25	58,10
1 salário mínimo	15	34,90
2 salários mínimos	2	4,70
Não sabe	1	2,30
Total	43	100,00

*Computados os programas de inclusão social.

Pesquisa em Campo - julho de 2010. Org. LIMA, Yure Silva.

³² Dado obtido pela soma do percentual de famílias com renda menor que 1 salário mínimo e os com renda de 1 salário mínimo, conforme tabela 11.

³³ Estamos considerando histórias de vida, ligadas ao percurso dessas pessoas pela cidade de Campina Grande. Boa parte dos entrevistados morou em ocupações e favelas toda sua vida.

Para Não Concluir

Tentamos com esta dissertação apresentar elementos sobre a política habitacional brasileira, revelando, por um lado, a de interesse social e por outro, a problemática que envolve áreas de habitação subnormal, favela.

Nos três capítulos aqui apresentados: 1- A Produção do Espaço Urbano e a Política Habitacional Brasileira; 2- As Ideias, as Ações e as Leis: Faces da “nova” Política Habitacional; e 3- A ocupação do Papelão e o Conjunto Araxá: dois lados da habitação de interesse social em Campina Grande, buscamos desenvolver a temática de forma a intercalar conteúdo de análise espacial, acadêmico e conceitual e o conteúdo político que envolve a produção do espaço, pois, no nosso modo de entender, o espaço se materializa através de relações sociais que fundamentalmente são políticas.

O espaço urbano de Campina Grande serviu de alicerce para que direcionássemos o olhar sobre a produção do espaço urbano, em especial sobre a produção formal e informal de habitações para a população de menor poder aquisitivo.

Percebemos que, mesmo se tratando de uma cidade média do interior do Nordeste, as práticas utilizadas pelo Estado, em todas as suas esferas e a utilizada pelos de menor poder aquisitivo não diferem profundamente do modelo que vem sendo desenvolvido no Brasil e em parte dos países subdesenvolvidos.

A novidade, no que tange à produção habitacional, está no modelo de gestão democrática, mesmo tratando-se de um processo recente. A cidadania continua distante, talvez, pelo modelo sócio-econômico-espacial ou pela ausência de práticas políticas libertadoras. A população residente nas áreas estudadas não está politicamente organizada em associações de moradores, cooperativas e/ou em qualquer espaço político que os una, afora a proximidade geográfica, a miséria e a ausência de perspectiva de uma vida melhor.

Existe uma forte dependência dos programas assistenciais dos governos (Bolsa Família, Pão e Leite, Projovem e outros), que amenizam a fome do presente. Mas e o futuro? A política de habitação não pode estar dissociada de uma política de geração de emprego e renda, pois não “podendo arcar com tributos e taxas que são agora cobrados, muitos desses residentes irão então se deslocar para áreas ainda ‘informais’ e começar todo o processo novamente” (ABREU, 1986, p.65). O círculo vicioso da pobreza tem de ser rompido.

Outro aspecto importante é a ausência de estrutura, projetos, programas e planejamento por parte do Poder Público Municipal, que deem respostas ao déficit habitacional e a ausência de infraestrutura urbana nas áreas periféricas. Nesse sentido, o Programa MCMV, inibe³⁴ a criação de alternativas locais para a produção de moradias, por um lado, não tendo sido dada a devida importância à regularização fundiária, também objeto da Lei.

A questão habitacional está longe de ter solução por dois aspectos fundamentais: o primeiro diz respeito à ineficiência do Estado em garantir o cumprimento da Constituição Federal, no que se refere à moradia como um direito social; o segundo, à baixa remuneração do trabalhador que, com o intuito de sobreviver, submete-se a situações precárias, dentre elas a de morar em condições degradantes. No Brasil, a curto e médio prazo, a questão tende a não ser resolvida. Espero estar errado.

³⁴ A facilidade de obtenção de recursos Federais faz com que as iniciativas fiquem sob a lógica da produção em escala nacional.

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. **O crescimento das periferias urbanas nos países do Terceiro Mundo: uma apresentação do tema**. In: A construção do Espaço. Org. SOUZA, Maria Adélia de & SANTOS, Milton. São Paulo: Nobel, 1986.

BALL, Michael. **O desenvolvimento do capitalismo e a provisão da habitação**. In: Espaço & Debate, São Paulo: Ano XII, Nº 36 1992.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Caderno de Apoio. I CONFERÊNCIA ESTADUAL DAS CIDADES**. João Pessoa, 2003. (mimeo).

_____. Ministério das Cidades. **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2005.

_____. Ministério das Cidades. **2ª Conferência das Cidades**. Reforma Urbana: cidade para todos construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

_____. Ministério das Cidades. **Conselho das Cidades**: um exercício de gestão democrática. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

_____. Ministério das Cidades. **Conselho das Cidades**: realizações do Conselho das Cidades 2004-2006. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

_____. Ministério das Cidades. **Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades**: construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

_____. Ministério das Cidades. **Secretária Nacional de Habitação**. Assentamentos Precários no Brasil Urbano. 2007 Disponível em http://centrodametropole.org.br/v1/mc/assets/pdfs/assentamentos_web.pdf

_____. Lei 11.977 Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/817925/lei-11977-09>

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução Normativa nº 10, de 30 de junho de 2009**. DOU de 03/08/09 seção 01 nº 146 pág. 78

CAMPOS, Andrelino. **Do quilombo à favela: a produção do “Espaço Criminalizado” no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CAPEL, Horacio. **Capitalismo y Morfologia urbana en España**. Barcelona: Ediciones de Frontera, 4 ed., 1983. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/LibrosElec/Capel-Capitalismo.pdf>. Acesso em julho de 2010.

CARDOSO, Maria Francisca Thereza C. **Campina Grande e sua função como capital regional**. In: Revista Brasileira de Geografia. Ano XXV, número 4º outubro-dezembro, 1963.

CARDOSO, Carlos Augusto de Amorim. A Cidade e a Festa no Interior do Nordeste: Espetáculo de Poder, Modernização e Transformação. Tese (doutorado). Doutorado em Geografia Humano - USP: São Paulo, 2000.

CARDOSO, Carlos Augusto de Amorim & MAIA, Doralice Sátyro. **Das feiras às festas: as cidades médias do interior do nordeste**. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). Cidades Médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço-Tempo na Metrópole**. São Paulo: Contexto, 2001.

CORREIA, Roberto Lobato. **Espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, Democracia e Socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

DAMIANI, Amélia Luisa. **A cidade (des)ordenada: Concepção e Cotidiano do Conjunto Itaquerá I**. Tese (doutorado). Doutorado em Geografia Humano - USP: São Paulo, 1992.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Público e Privado na provisão de habitações nos países centrais**. In: Espaço & Debate, São Paulo: Ano X, Nº 31 1990.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole n. 7**, pp. 1-112, 1º sem. 2002

IBGE. **Série Relatórios metodológicos**. Volume 25, Metodologia do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2003

LAVIERI, João Roberto & LAVIERI, Maria Beatriz Ferreira. Evolução urbana de João Pessoa Pós - 60. In: GONÇALVES, Regina Célia. **A Questão Urbana na Paraíba**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte, editora UFMG, 1999.

_____. **A cidade do Capital.** Rio de Janeiro. DO&A editora, 1999.

_____. **O Direito a Cidade.** São Paulo, editora Centauro, 2001.

_____. **Espaço e Política.** Belo Horizonte, editora UFMG, 2008.

LOJKINE, Jean. **Existe uma renda fundiária urbana?** In: Marxismo e urbanismo capitalista. São Paulo: Editora de ciências humanas, 1979.

_____. **O estado capitalista e a Questão Urbana.** São Paulo. Martins Fontes, 1981.

MAIA, Doralice Satyro. **Estrutura e Dinâmica Urbana da Cidade Média: a cidade de Campina Grande na Paraíba.** Projeto de pesquisa apresentado ao CNPq, 2006.

_____. **Relatório de Pesquisa: Cidades médias brasileiras: agentes econômicos, reestruturação urbana e regional: Campina Grande.** João Pessoa, 2009.

MARICATO, Ermínia. **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial.** São Paulo: Ed. Alfa-omega, 1982.

_____. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana.** Petrópolis. Vozes, 2001.

MELO, Luis Gonzaga. **Habitação popular em Campina Grande.** Campina Grande: Universidade Federal da Paraíba, 1986. (Dissertação de Mestrado em Sociologia).

MOREIRA, Emilia e TARGINO, Ivan. **Capítulos de Geografia Agrária da Paraíba.** João Pessoa. Ed. Universitária, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. *Plano Diretor do Município de Campina Grande.* Campina Grande: PMCG, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção da Habitação. In: **Debates Urbanos**, Rio de Janeiro: Zahar editores, 1981.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de Produção da Moradia na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ:FASE, 1997.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Na procura do lugar o encontro da identidade: um estudo do processo de ocupação de terras: Osasco.** São Paulo. Tese – USP -1988.

RODRIGUES, Arlete Moisés. **Moradia nas cidades brasileiras.** São Paulo Contexto, 2003.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Análise do Estatuto da Cidade. In: **Revista Cidades:** A presença e ausência do Estado sobre a questão da moradia, movimento sociais; cidade como direito.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da Propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço.** Cadernos Metrópole. N. 12, pp. 9-25, 2º sem. 2004.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SILVA, Iranise Alves da. **A política habitacional para as classes de baixa renda de Campina Grande – Paraíba.** Universidade Federal da Paraíba, 1986. (Dissertação de Mestrado em Economia)

SOARES, Beatriz Ribeiro. **Habitação e Produção do Espaço em Uberlândia.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988. (Dissertação de Mestrado em Geografia)

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003b.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org). **Cidades Médias: espaços em Transição,** São Paulo: Expressão Popular, 2007. P. 23 – 34

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com.** Rio de Janeiro. FGV, 2005.

VEIGA, Daniela Andrade Monteiro. **Domicílios sem Moradores, Moradores sem Domicílios:** um estudo sobre domicílios vagos em Salvador como subsídio para políticas habitacionais. Salvador: Edições Uesb, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil.** São Paulo. Studio Nobel, 2001.

VITAL, Christina. “**O Problema” Favela Ontem e Hoje Novas falas dos moradores.** In: Acervo: revista do Arquivo Nacional- v.17, n.1(jan./jun.2004). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2004.

MAIA, Doralice Sátyro. Lotes e Ruas: Componentes para Análise da produção dos Loteamentos Fechados. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, M. Encarnação Beltrão;

SOBARZO, Oscar (ORG.) **Cidades Médias: produção do espaço urbano e regional.** São Paulo: Expressão Popular, p. 155 – 173, 2006

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as Formas de Produção de Moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1997.

Páginas eletrônicas

<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/1a-conferencia-das-cidades/participantes/Tabela201.pdf>

<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/2a-conferencia-das-cidades/informacoes-importantes/TOTALPARTICIPANTESCNC.pdf>

<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/3a-conferencia-das-cidades/balanco/Numeros%20da%203a%20Conferencia%20Nacional%20das%20Cidades.pdf>

Anexos

Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Exatas e da Natureza
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Data: _____
Local: _____
Rua/Nº: _____
Entrevistado: _____
Idade: _____

OCUPAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO

1 - Esta casa é:

- a.() Própria
b.() Alugada – valor: _____
c.() Cedida
d.() Ocupada(sem regularização fundiária)

2 - Como a casa foi adquirida?

- a.() Comprou
b.() Construída por conta própria
c.() Cedida
d.() Alugada

3 - Qual o tipo de domicílio?

- a.() Casa Isolada b.() Casa Geminada

4 - Qual o número de cômodos?

- a.() 1 b.() 2 c.() 3 d.() 4 e.() 5 f.() 6 ou mais

5 - Qual o destino dos dejetos dos sanitários e das águas servidas?

- a.() Rede geral de esgoto
b.() Fossa séptica
c.() Vala para rua ou quintal
d. Outro _____

6 - As instalações sanitárias (sanitário e banheiro) se encontram:

- a.() Dentro de casa b.() Fora de casa
c.() Outro _____

7 - Abastecimento de água:

- a.() Rede Pública b.() Ligação direta
c.() Poço d.() Torneira na rua
c.() Outro _____

8 – Energia Elétrica:

- a.() Com medidor
b.() Sem medidor
c.() Ligação direta

Outro: _____

CARACTERÍSTICAS DA FAMÍLIA

1 – Quantas pessoas residem no domicílio?

- a.() 1 b.() 2 c.() 3 d.() 4
e.() 5 f.() 6 g.() 7 h.() 8
i.() Mais de 8, Quantas? _____

2 - O responsável pelo domicílio é:

- a.() Masculino b.() Feminino

3 - Quantas pessoas trabalham no domicílio?

a.()1 b.()2 c.()3 d.()4 e.()5

4 - Quais são as atividades?

5 - Onde trabalham (bairro)? Você(s) considera(m) perto o(s) local (is) de trabalho?

6 - Qual a média geral de rendimento mensal da família?

a.()Menos de 1 salário mínimo _____

b.()1 salário mínimo

c.()2 salários mínimos

d.()3 salários mínimos

e.()mais de 4 salários mínimos _____

7 – A família é beneficiada por algum programa do Governo Federal ou Estadual? Se sim, qual (ais)?

CARACTERÍSTICAS DO RESPONSÁVEL PELO DOMICÍLIO OU DO ENTREVISTADO

()Entrevistado e responsável pelo domicílio

()Somente entrevistado

1 - Nasceu em Campina Grande?

a.()Sim b.()Não

a.1.()Zona Urbana

a.2.()Zona Rural

Se respondeu NÃO:

Em qual município nasceu?Zona Urbana ou Zona Rural?

Quando mudou do município de onde nasceu?

a.() anterior à década de 1970

b.()década de 1970

c.()década de 1980

d.()década de 1990

e.()2000 em diante

E por quê

Quando se mudou veio direto morar em Campina Grande?

a.() Sim b.()Não

Se respondeu NÃO

Em quais cidades já morou antes de Campina Grande?

2 - Já morou em outros bairros na cidade de Campina Grande?

a.()Não b.()Sim

Se respondeu SIM:

Quais foram?

Por que saiu da casa que morava em Campina Grande?

O que levou você a escolher este local para morar?

SOBRE A PARTICIPAÇÃO EM ASSOCIAÇÕES E DECISÕES POLÍTICAS

1 - O que você acha de morar nesta localidade?

2 - Aqui tem associações comunitárias? Se sim, como você vê a participação delas? Já recebeu algum benefício por meio delas? Quais?

3 - Quais são os principais problemas?

4 - Você tem vontade de se mudar? Por quê?

5 – Costumam receber visitas de instituições ou representantes políticos?

6 – Se sim, qual a razão das visitas?

7 – Você percebe alguma forma de discriminação ou preconceito por residir nesta localidade? Quais?

9 – Tem havido algum tipo de obra para o melhoramento da infraestrutura? Ou houve nos últimos anos implementação de algum tipo de serviço (creche, posto de saúde, escola, etc)? Se sim quais?

10- Recebeu alguma notícia sobre realocação, remoção ou construção de casas para atender a Comunidade?