

RESPOSTAS À DEMANDA POR HABITAÇÃO: QUALIDADE DE VIDA E DO ESPAÇO DA CIDADE

I. G. Sousa, M. C. L. Bezerra, A. C. Lima

RESUMO

O artigo aborda a questão da habitação no Brasil sobre a égide do processo de urbanização desordenado onde os assentamentos irregulares e os conjuntos habitacionais periféricos se destacam como soluções de moradia. O objetivo é discutir as implicações da política habitacional na fragmentação e na baixa qualidade de vida das cidades, identificando soluções que promovam a moradia integral, entendida como um conjunto composto pela edificação, os serviços urbanos e a infraestrutura. Os resultados indicam que a regularização fundiária possui maior potencial de integrar a população na cidade dando acesso aos seus benefícios, mas contradicorriamente, tem recebido menor atenção dos programas governamentais recentes que continuam a patrocinar conjuntos habitacionais periféricos, repetindo as soluções de segregação socioespacial e promoção da cidade dispersa dos anos de 1970.

1. INTRODUÇÃO

O acesso à moradia digna e dotada de habitabilidade é um direito humano fundamental, além de ser um direito social garantido pela Constituição Brasileira. É uma condição básica para a promoção da dignidade do cidadão, o que faz dela um importante fator de estabilidade social e política.

Nos últimos 50 anos, a partir do fim da década de 1960, houve um intenso movimento sócio territorial na população brasileira, que passou de maioria rural para urbana. Essa migração se deu por parte da população de baixa renda e escolaridade, que não encontrou nas áreas urbanas suporte da parte do Estado, seja por programas sociais ou de ordenamento do espaço da cidade para sua alocação. Essas pessoas ficaram excluídas da organização das cidades, passando a viver em áreas sem condição básica de urbanidade.

Esses assentamentos irregulares nas áreas mais pobres, conhecidos em sua maioria como “ocupações em áreas de risco”, se multiplicam em terrenos de fragilidade ambiental não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e beiras d’água. Por outro lado, para tentar reduzir este déficit habitacional elevado, vários programas habitacionais já foram implantados no Brasil ao longo das últimas décadas, a exemplo da Fundação da Casa Popular (FCP, 1946), do Banco Nacional de Habitação (BNH, 1964) e, atualmente, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, a partir de 2009).

Porém a baixa qualidade construtiva, e a visão de que o provimento de habitação é apenas a edificação – e não um conjunto de serviços como infraestrutura de saneamento e acesso a transportes e demais condições de cidadania – tem caracterizado esses conjuntos habitacionais, símbolos da habitação popular, estimulando a periferização das cidades e a baixa qualidade de vida nas mesmas.

Assim, o processo de urbanização somado às soluções que foram dadas para o provimento da habitação do Brasil geraram cidades fragmentadas, exclusão social e territorial. O crescimento desordenado das periferias, juntamente com a desigualdade e a injustiça social, estruturou a configuração atual das cidades brasileiras, dividindo a cidade em áreas pobres e áreas ricas. A infraestrutura e equipamentos urbanos estão concentrados nas áreas ricas, enquanto as áreas mais pobres são caracterizadas pela precariedade de infraestrutura (Maricato, 2003).

O estudo das condições de funcionamento e razões de existência da cidade real, ou das frações urbanas que ocorrem fora das normas urbanísticas, vem ganhando força nas últimas duas décadas tanto no âmbito legal como no da consciência da população sobre a necessidade de uma solução para que a cidade como um todo alcance condições de qualidade de vida.

O presente artigo analisa então as abordagens atuais voltadas à habitação partindo da premissa que habitação e qualidade do espaço urbano formam um binômio indissociável para qualidade de vida da população. Como método se utilizou uma revisão histórica sobre programas habitacionais e bases normativas, e estabeleceu-se como critério de análise das experiências atuais o conceito que define habitação como um conjunto que além da edificação envolve também o acesso à infraestrutura e serviços urbanos. Como objeto de análise se utilizou duas abordagens atuais, o Programa Minha Casa, Minha Vida e os projetos de regularização fundiária. A análise se deu sobre seus princípios e resultados alcançados, através de dados obtidos em livros, artigos, teses e revistas. Ao contrapor os dois modelos é possível verificar que enquanto a regularização – que tem recebido menor apoio em termos de iniciativas governamentais – leva à melhoria do tecido urbano integrando a cidade e a população, o programa de novas moradias tem funcionado de forma a perdurar o modelo de cidades dispersas, que excluem a população de baixa renda da vivência das mesmas.

2. VERTENTES DA POLÍTICA HABITACIONAL DE BAIXA RENDA NO BRASIL

O crescimento das cidades sem um regramento por meio de políticas públicas é um fato corrente em toda a história do país, que se agravou com o incremento da urbanização na segunda metade do século XX.

É certo que, apoiado no movimento europeu pela reforma urbana higienista, o Brasil inicia, ainda no fim do século XIX um processo de construção de grandes avenidas e implantação de saneamento básico para a composição paisagística, porém atendendo apenas a parcela burguesa durante o período industrial. As reformas nesse período criaram habitações populares para abrigar a classe trabalhadora, porém não eram suficientes, surgindo assim outras formas de habitação para abrigar essas famílias, em áreas ilegais, gerando um processo de periferização e favelização (Maricato, 2001).

A primeira intervenção com força de um programa de governo surge nos anos de 1930 com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que se organizavam de forma corporativa, por categoria profissional e que tinham por objetivo principal garantir aposentadorias e pensões à previdência social. Em 1937, o Decreto n.º 1.749 assinado por Getúlio Vargas gerou as condições adequadas para a atuação dos IAPs na produção e financiamento de moradias. A produção habitacional desses institutos, baseada numa lógica rentista, criava conjuntos que geralmente contavam com assistência social integral, atendimento de saúde, lazer, recreação e etc. Os institutos mais organizados e estruturados, como o IAPI, o IAPC e o IAPB, possuíam maior capacidade de atuar na perspectiva de proteção do trabalhador e por isso ofereciam mais equipamentos e serviços de uso coletivo nos seus conjuntos residenciais. Porém, como esses institutos adotavam como critério de acesso à casa a prévia inserção do cidadão no mercado de trabalho formal, esta se mostrou uma ação seletiva e excludente à população de baixa renda (Bonduki, 2014).

No final do Estado Novo, em 1946, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), primeiro órgão nacional com competência específica na área do desenvolvimento habitacional e urbano. Entretanto, vários setores da sociedade, incluindo os IAPs se opuseram a proposta, assim a FCP, já nasceu esvaziada. Enquanto os IAPs atendiam apenas seus associados, a FCP tinha como objetivo um atendimento mais universal, incluindo trabalhadores informais e até mesmo da zona rural. Assim, o novo órgão não conseguiu concentrar os fundos previdenciários destinados à habitação, seus recursos foram sempre escassos e inconstantes e restringiam-se as dotações orçamentárias da União. Com as dificuldades de operacionalização dos financiamentos, a FCP não teve grandes repercussões e o período foi marcado por várias iniciativas dos institutos de previdência de diversas categorias profissionais como meio de adquirir a casa própria.

A demanda por habitação no Brasil vai passar a crescer vertiginosamente a partir dos anos de 1950 com o aumento do êxodo rural, o processo de industrialização acelerado e o rápido crescimento populacional. Porém, não existiam políticas públicas capazes de preparar as cidades para receber esse grande contingente de pessoas, o que fez com que surgissem além da falta de moradias, os problemas de saneamento básico, energia e água, gerando insalubridade e poluição no dia a dia das cidades.

O Governo Federal irá voltar a realizar uma nova incursão na política habitacional com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), na década de 1960, já no contexto do regime militar. No período de funcionamento do BNH (1964-1986), foram produzidas em torno de 4,5 milhões de moradias, representando uma média de 204.000 unidades por ano. Entretanto, do total das unidades construídas, apenas 33,5% destas foram destinadas ao setor de baixa renda (Fernandes e Silveira, 2010). Dessa forma, as famílias com menores rendimentos, além de contarem com a menor fatia dos recursos, acabavam sendo empurradas para as bordas da cidade, em conjuntos habitacionais distantes dos postos de trabalho e de serviços e equipamentos públicos. E a população que não tinha condições financeiras para pagar pela casa própria continuou produzindo casas nos assentamentos precários através da autoconstrução.

O BNH apesar de representar um marco na política habitacional brasileira, pela sua abrangência nacional e duração durante décadas, acabou de certa forma aprofundando o problema da moradia, ao contribuir para a segregação territorial e o espraiamento das cidades brasileiras.

No final do século XX, 30% da população brasileira ainda vivia em domicílios inadequados, com irregularidade fundiária, ausência de infraestrutura de saneamento, sistema de transporte e equipamentos deficitários, terrenos alagadiços ou sujeitos a riscos geotécnicos, adensamento excessivo, insalubridade e deficiências construtivas das unidades habitacionais (UHs). Os assentamentos precários continuavam sendo a forma predominante de moradia popular, assim como os cortiços, loteamentos, conjuntos habitacionais irregulares e favelas.

Nesse contexto, nos anos de 1970 e 1980, a reforma urbana voltou a ser discutida no país. Com o objetivo de reverter às desigualdades sociais, as reivindicações dos movimentos populares eram feitas com uma nova ética social, que trazia a dimensão da politização da questão urbana. Inicia-se a discussão sobre o direito à moradia, que na prática se refletia no direito de fixação das populações onde elas moravam, com urbanização desses espaços, ou seja, acesso aos serviços de infraestrutura urbana e equipamentos sociais.

Avanços sobre o conceito de habitação

Em paralelo ao desmonte do BNH as discussões ocorridas no âmbito do Movimento Nacional pela Reforma Urbana em torno de 1985 ajudaram a definir o conceito da reforma urbana como uma ética social, que responsabiliza a cidade como fonte de lucros para poucos e pobreza de muitos (Saule Júnior, 2004). Dessa forma, inicia-se uma discussão sobre um conceito mais amplo de habitação que não seria apenas a edificação da casa e sim um conjunto de serviços urbanos disponíveis ao cidadão.

Em 1988, a luta pela reforma urbana realmente mostraria sua força, através da Assembleia Nacional Constituinte, onde houve um avanço significativo ao se estabelecer pela primeira vez uma política pública que tratasse a questão urbana, voltada aos objetivos de reforma. Porém, foi a partir dos anos 2000 com a aprovação da Lei Federal nº 10.257/01, denominada como Estatuto da Cidade, que começou a se observar uma retomada direta da ação governamental para o atendimento das necessidades habitacionais e urbanas no Brasil. A principal legislação de regulação do espaço urbano definiu as funções sociais da propriedade urbana e da cidade, o direito às cidades sustentáveis e o desenvolvimento de gestões democráticas das mesmas.

O Estatuto da Cidade veio então para regulamentar uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como eixo principal da regulação urbanística das cidades. Com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das cidades e a função social da propriedade urbana, o Estatuto permite aos Municípios a adoção de instrumentos para a urbanização e a legalização dos assentamentos, o combate à especulação imobiliária, uma distribuição mais justa dos serviços públicos, a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária, soluções planejadas e articuladas para os problemas das cidades e a participação da população na formulação e execução das políticas públicas. Os principais instrumentos do Estatuto da Cidade são a regulamentação das sanções urbanísticas e tributárias aos terrenos subutilizados e os instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião coletivo e a concessão de uso especial para fins de moradia.

A democratização do acesso à terra, através da regularização fundiária, deve vir expressa no Plano Diretor pela delimitação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), áreas ocupadas por população de baixa renda (favelas, ribeirinhos, morros, loteamentos

irregulares e clandestinos) que precisam ser urbanizadas e regularizadas, a partir do estabelecimento de normas especiais para cada situação, incluindo também áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à habitação de interesse social. Em 2009 a Lei 11.977 ampliou o conceito de ZEIS que passou a ser adotada em áreas vazias e destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda, independentemente de tratarem-se de áreas previamente ocupadas por assentamentos populares ou de áreas vazias e subutilizadas.

Nos anos 2000 o Brasil também conquistou vários avanços legislativos na área urbana, com destaque para o tema da habitação, com a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004 e a construção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005. Já na área da regularização, além das leis já referidas tem-se, ainda, a Lei da Defesa Civil (Lei nº 12.608, de 2012), que traz vários instrumentos para lidar com assentamentos urbanos em áreas de risco.

Assim, era de se esperar que diante de instrumentos legais de base técnica em várias áreas associadas aos movimentos participativos, como a Conferência Nacional das Cidades e conselhos participativos em todos os níveis de governo, as estratégias espaciais do Estado passassem a contar com ações coordenadas e de avanço em relação às soluções que geraram os problemas identificados no passado. Entretanto, recentes programas governamentais na área habitacional têm demonstrado o contrário.

3. PRODUÇÃO DE MORADIAS, IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA URBANA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: AÇÕES DESCOORDENADAS

Em 2008, foi lançado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com o objetivo de formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país e universalizar o acesso à moradia digna ao cidadão brasileiro. De forma sintética se pode dizer que os principais eixos apontavam para propostas tanto de regularização fundiária como de criação de um subsídio de aluguel de moradias sociais e estímulo à produção de moradia em áreas mais centrais e consolidadas, além da produção de novas moradias em diversas localidades da cidade.

Entretanto, como tem sido discutido nos últimos anos, o PlanHab viu o programa de novas moradias “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV) se sobrepor as demais estratégias previstas, com o quase abandono da revitalização de centros urbanos e das estratégias de ocupação de habitações já existentes, e a reduzida intervenção na regularização fundiária, que ficou a cargo dos municípios.

Considerando as opções que foram desenhadas como possibilidades de encaminhamento da solução habitacional é possível vislumbrar as razões para este fato, que está vinculado a naturezas de engenharia de gestão diferenciadas, a saber :

- i. A regularização fundiária e a ocupação de imóveis vazios em áreas centrais decadentes são duas intervenções ligadas a soluções de extrema articulação entre os agentes públicos de planejamento urbano, comunidades envolvidas e sociedade em geral, além de ter de contar com empresas de construção civil dispostas a atuar sob sistemas de execução diferenciados, que exigem a intervenção em áreas ocupadas. Demandam engenharia de gestão e articulação social para aperfeiçoar a infraestrutura instalada e inserir a população na cidade legal. Como resultado,

possuem um objetivo que vai além da dotação de moradias dignas e incorporam a melhoria do tecido urbano da cidade, com ganhos para todos.

- ii. A construção de novas moradias remete a ideia dos conjuntos habitacionais, que para não serem a repetição das críticas de segregação social, devem avançar para a articulação da moradia com o planejamento urbano, para que sua localização no tecido ocorra no sentido de promoção da habitação integral, entendida como aquela dotada dos serviços e infraestruturas urbanas. Assim, o estudo da localização deveria preceder a atuação das empresas construtoras em sua atuação tradicional.

É nessa perspectiva, após a criação do amplo marco legal urbano, que analisaremos a seguir a natureza da regularização enquanto possibilidade de melhoria da qualidade urbana e dos novos conjuntos enquanto estratégias de perdurar a cidade espalhada, com exclusão da população de baixa renda da vivência da cidade.

3.1 A regularização fundiária

Uma breve retrospectiva pode ser feita para contextualizar como surgiu o conceito hoje aceite de regularização fundiária e como esse evoluiu de um instrumento jurídico para um instrumento composto de várias dimensões: social, ambiental, urbanística e jurídica.

Denaldi (2003) aponta que na década de 1980, momento que coincide com o período de abertura política e de mobilização dos movimentos sociais, inicia-se a construção institucional das políticas de urbanização de favelas como parte integrante da política municipal de habitação. Surgem nessa época, iniciativas pioneiras para atender demandas locais por regularização e urbanização, como o PróFavela de Belo Horizonte e o Prezeis do Recife, ambos de 1983. Na década seguinte, observa-se o aprimoramento e difusão dos programas de urbanização integrados à política de habitação e constata-se o protagonismo dos municípios como os responsáveis pelas maiores parcelas de investimento na área habitacional. Alguns municípios vão priorizar os programas de urbanização, colocando-os no centro de sua política habitacional, como pode ser observado no caso do Rio de Janeiro, com o “Favela-Bairro”, que apresentou intervenções urbanas integradas de infraestrutura e trabalho social com a participação da comunidade.

Com o surgimento de críticas às intervenções pontuais das décadas anteriores a 1990, o governo federal procurou aumentar a escala das intervenções, através de um financiamento que contemplasse várias favelas, implantando o Programa Habitar Brasil BID no ano 2000, através da então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDUR/PR, a partir de um acordo de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Segundo Andrade (2008), o Programa Habitar Brasil BID (HBB) surgiu com uma proposta inovadora que tinha como meta contribuir para elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, sendo direcionado para famílias com renda de até três salários mínimos, que residem em assentamentos subnormais, e também buscando influenciar na elaboração e implementação de políticas municipais de habitação, com o intuito de articulá-las com a política urbana. Grande parte do repasse de verbas vem do BID, além de percentagem mínima de contrapartida do município, usada com despesas de terreno, regularização fundiária, administração, geração de trabalho e renda, projetos e estudos preliminares (Cavalcanti *et al.*, 2006).

O elemento inovador trazido pelo Programa Habitar Brasil BID é que os projetos sejam feitos de forma integrada, resolvendo a situação das áreas “subnormais”, permitindo então, que a partir das intervenções, estas comunidades constituam-se em bairros legais, incorporados ao restante da cidade, e, principalmente, que seus moradores alcancem um novo patamar de qualidade de vida.

O HBB é dividido em dois subprogramas: o Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) e o programa de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). Esse último tem como objetivo a implantação, de forma coordenada, de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de infraestrutura urbana e de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos. Assim, as ações de intervenção devem prever soluções para os problemas da comunidade escolhida sob todos os aspectos, sejam estes físicos, sociais, ambientais ou jurídicos.

Até ao ano de 2007, o HBB contava com 119 projetos contratados, distribuídos em 25 unidades da federação, beneficiando diretamente 89.437 famílias, que correspondem a 358 mil pessoas. Foram construídas creches, escolas de ensino fundamental, postos de saúde, centros comunitários, centros de atividades econômicas, centros de múltiplas atividades, postos policiais, e áreas de lazer, além de investimentos no desenvolvimento do trabalho social, como organizações comunitárias, capacitação de lideranças e apoio à educação. Também foram criados e estruturados mais de 2,5 milhões de metros quadrados de área verde, e desocupados, preservados e recuperados mais de 3,5 milhões de metros quadrados de áreas de preservação permanente (Ministério das Cidades, 2007). O HBB auxilia na regularização das áreas de risco à população, trabalhando setores como beiras de rios, encostas de morro, áreas de mangues e áreas de proteção ambiental. Busca então tratar dessas áreas e assim incluir a população local dentro da cidade formal.

No ano 2000, além do HBB, também foi criado o Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em áreas de baixa renda (PAT-PROSANEAR), visando apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios na elaboração de projetos para aplicação do já existente PROSANEAR, criado em 1985. O PAT- PROSANEAR tem como objetivo auxiliar instâncias estaduais e municipais na elaboração de planos e projetos integrados de saneamento, visando a recuperação ambiental de áreas degradadas ocupadas por população de baixa renda (Cordeiro, 2009).

Desse modo, programas federais como Habitat Brasil-BID e o PAT-PROSANEAR auxiliaram na definição de uma nova metodologia de trabalho para elaboração e execução dos projetos de melhoramento das cidades brasileiras, passando a adotar o conceito de projeto integrado com participação social em todas as suas fases. Com uma abordagem de articular diferentes aspectos como o social, ambiental, fundiário e urbanístico dentro das intervenções, essa metodologia parte do pressuposto de que a melhor solução técnica e social é de fato melhorar a infraestrutura e manter a população em seu local de moradia, ou seja, apresenta a reforma urbana como a melhor solução possível.

Portanto, é a partir da implantação dos primeiros programas federais de apoio aos municípios para intervenções em assentamentos precários, que uma visão mais abrangente e multidisciplinar da regularização fundiária irá ganhar força. A regularização fundiária vai além de suas dimensões urbanísticas e jurídicas, devendo ser vista como um processo pluridimensional:

A regularização fundiária é o processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (Alfonsin, 1997, p. 24).

Percebe-se também que a escolha pela regularização fundiária apoia-se no argumento de que o custo deste processo – títulos de propriedade, (re)parcelamento e provisão de infraestrutura e serviços – em assentamentos já existentes são mais baixos do que os que se pagam em programas públicos de habitação popular, principalmente porque a existência prévia das habitações reduziria o custo.

A regularização fundiária foi inclusive apresentada como uma das principais diretrizes da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, criada em 2003. Nesse mesmo ano o Ministério lançou o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, denominado Papel Passado. O programa tem como objetivo apoiar estados, municípios, entidades civis sem fins lucrativos e defensorias públicas, na implementação de atividades de regularização fundiária de assentamentos urbanos, como forma de promover sua integração à cidade e de assegurar à população moradora segurança jurídica na posse. Porém, Chaer (2015) demonstra que no decorrer dos anos esse programa foi se tornando secundário dentro dos Planos Plurianuais de governos (PPAs 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015).

Assim, os avanços obtidos na base conceitual e metodológica de atuação nas áreas de assentamentos irregulares acabam sendo interrompidos em 2007, quando se abandonam os projetos integrados de melhorias habitacionais e do espaço urbano e se retoma a idéia de construção de conjuntos habitacionais nos moldes já vivenciados no país na década de 1970, num claro movimento de privilégio dos interesses da indústria da construção civil.

3.2 A retomada dos conjuntos habitacionais como solução de moradia

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) cujo principal objetivo consiste em aquecer a economia nacional com investimentos em construção de casas populares, obras de saneamento, mobilidade e urbanização de favelas.

A partir de 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a maior parte da provisão habitacional de interesse social no país passa a ser auferida por este programa, que rapidamente foi alçado como o principal programa habitacional do governo federal, apesar de sua atuação se manter de fora do marco do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e deixar em segundo plano, o PlanHab (Costa, 2014).

O PMCMV corre com legislação própria, a Lei Federal nº. 11.977/2009, modificada pela Lei nº. 12.424/2012, que enfatizou a finalidade de se criar incentivos na produção e aquisição de novas unidades habitacionais, o que por sua vez foi um fator influenciador que acabou reprimindo o processo de regularização fundiária.

Ao analisarmos os últimos Planos Plurianuais (PPA) do Governo Federal verifica-se que no PPA de 2004-2007 a temática da irregularidade da ocupação urbana e da precariedade das condições de habitação aparecem dentre os principais problemas urbanos a serem enfrentados pelos programas, já no PPA de 2008-2011 não se percebe nos programas um tratamento dos temas urbanos, habitacionais e de regularização. Os programas do PPA anterior foram mantidos, entretanto o foco maior deste PPA foi relacionado ao tema habitacional em função do PAC, reduzindo-se o espaço antes reservado à regularização fundiária. Já o PPA 2012-2015 sofreu uma alteração na sua lógica de estruturação, o que fez com que os programas afetos aos temas urbanos fossem reagrupados e distribuídos de forma diversa, com o tema da regularização (urbanização de assentamentos precários) aparecendo no conjunto do programa Moradia Digna e no programa Planejamento Urbano.

Chaer (2015) observa então que apesar da abordagem dos temas da regularização fundiária e moradia de interesse social ocorrer, em certa medida, de maneira similar nos planos, observando-se certa equivalência entre a maior parte dos conteúdos das ações, há um recuo no tratamento do tema da regularização fundiária ao passo que os programas de construção habitacional vão avançando, tendo em vista o realce dado ao PMCMV.

Conforme Denaldi (2003) foi estabelecido um arcabouço jurídico-institucional para consolidar e regularizar a cidade ilegal, porém isto não é suficiente para alterar a lógica de sua formação, tanto no imaginário da população como, em especial, em quem deveria sinalizar o caminho de uma cidade mais eficiente, menos espalhada e com otimização dos serviços públicos, o Estado.

4. ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PMCMV AO ACESSO À MORADIA INTEGRAL

A análise se centra entre o antagonismo de se oferecer uma casa, proposta do PMCMV, e de se ter acesso a uma moradia (entendida como acesso aos serviços da cidade), conforme a condição de cidadão prevista na política habitacional derivada da Constituição Federal.

4.1 Localização e qualidade da habitação

No PMCMV, a escolha dos terrenos pelas construtoras, fator de suma importância para a taxa de retorno do empreendimento, irá seguir uma equação complicada, sendo influenciada por variáveis tais como o custo do metro quadrado e as exigências estabelecidas na legislação, e também ao acesso a redes de infraestrutura, serviços e equipamentos. Os terrenos devem ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com a aquisição, mas não tão distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação da operação, ou exigir custos excessivos, com expansão de redes de infraestrutura básica (Rolnik, 2015).

Embora alguns municípios assumam um papel mais ativo na alocação de terrenos para essa finalidade, e seja evidente que a localização adequada dos projetos depende muito da ação destes entes, dos seus planos diretores e dos instrumentos urbanísticos que eles regulamentaram; o programa tem consolidado um modelo em que a oferta de habitação se transformou num negócio, sendo regida por uma lógica em que a escolha dos terrenos e a elaboração dos projetos são condicionados pela maximização dos lucros das empresas. Além disso, ao gerar um aumento excessivo na demanda por terras aptas para a produção habitacional para o mercado, o programa criou uma valorização no preço dos terrenos e

especulação imobiliária, o que prejudicou principalmente os empreendimentos na faixa social, cujos tetos eram insuficientes para pagar os altos valores fundiários gerados pelo processo especulativo. Ao contrário do que havia sido proposto no PlanHab, que previa um subsídio de localização, valor adicional a ser concedido para estimular projetos em áreas mais centrais; o PMCMV estabeleceu um teto único para o valor da unidade habitacional (UH) por região, o que também contribuiu para a localização periférica dos empreendimentos, em áreas muitas vezes carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos (Bonduki, 2014; Rolnik, 2015).

Segundo Cardoso *et al.* (2011) a maior parte das unidades habitacionais para as camadas de mais baixa renda está sendo construída fora do município polo das regiões metropolitanas (RMs), fenômeno visto de forma mais acentuada no Nordeste, onde dois terços das unidades habitacionais previstas para toda RM são construídas na periferia das capitais. Os reflexos dessa situação também são sentidos pelos poderes públicos locais, pois o ritmo da construção desses conjuntos residenciais não tem sido compatível com o gerenciamento e operacionalização de serviços públicos necessários.

Os conjuntos são construídos geralmente em locais longínquos, não possuem infraestrutura satisfatória de saneamento ambiental, pavimentação e transporte público, ocasionando assim uma demanda urgente pelo aumento de investimento nesses setores. Além dessa carência de infraestrutura, para atender aos novos moradores, é necessária a ampliação da rede de educação e saúde que muitas vezes já se encontram precarizadas, ou seja, esgarçando as responsabilidades das administrações municipais (Vieira *et al.*, 2013).

Os efeitos deste processo na população de baixa renda são notáveis. Sem opções para obtenção da casa própria, esta população aceita ocupar os distantes conjuntos habitacionais, porém passa a enfrentar uma dura rotina de deslocamento e dificuldade nos acessos aos serviços e equipamentos básicos.

Desse modo, a falta de vinculação da atual política habitacional com uma política urbana aparece como uma das principais causas do acelerado processo de fragmentação espacial e desordem urbana nas cidades brasileiras e, além disso, a fragilidade e inoperância administrativa que acometem muitos municípios também contribuem para a construção de uma cultura que reparte a cidade entre as diferentes classes sociais que nela atuam.

4.2 Resultados da análise

Atualmente o que se tem denominado política habitacional é a retomada da lógica do interesse apenas na construção de unidades residenciais, na tentativa de aplacar o déficit habitacional quantitativo, não no sentido de suprir as necessidades de melhoria da condição urbana. Esse fato é bem representado com os resultados do Programa Federal “Minha Casa, Minha Vida”.

Muitos estudos têm apontado semelhanças entre o atual PMCMV e as ações dos governos militares sobre o tema da habitação amparadas pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tais como: localização dos conjuntos em regiões afastadas dos centros urbanos, baixa qualidade das unidades construídas, produtos voltados à classe de renda média e menor atendimento da população de baixa renda, dentre outras características.

Enquanto isso, o estímulo à regularização fundiária e a produção de habitação social em áreas centrais permanece esquecido, alcançando números poucos expressivos, mesmo sabendo-se que a produção de habitação social em áreas centrais traz benefícios tangíveis para o trabalhador e a cidade, sendo uma necessidade fundamental para melhorar as condições e o custo da mobilidade urbana e ajudando a diminuir tanto a segregação sócio espacial quanto à ocupação em áreas de risco.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hoje o conceito de moradia digna abarca não apenas um abrigo formado por paredes e telhados, mas engloba também a necessidade de morar próximo do trabalho e de equipamentos públicos como escola, creche e posto de saúde, além de ter acesso a opções de lazer. Sendo assim, a moradia digna deve ser provida de infraestrutura urbana para ser considerada como tal.

No Brasil, o acesso restrito à moradia decorrente do intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e políticas de habitação inadequadas, levou um contingente significativo da população a viver em situações cada vez mais precárias. Porém, como foi visto, a política habitacional brasileira, com a missão de reduzir o déficit habitacional, comumente tem minimizado a questão da habitação a um problema numérico.

Assim, a forma de tratamento do problema da moradia urbana ao longo da trajetória da política habitacional, parece persistir no mesmo caminho que reconhecidamente resultou em graves desajustes urbanos e sociais, e o enfrentamento do problema habitacional ainda fica muito aquém do crescente déficit apontado pelas pesquisas.

6. REFERÊNCIAS

Alfonsin, B. (1997), **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**, Observatório de Políticas Públicas / IPPUR, Rio de Janeiro, RJ.

Andrade, M. E. L. (2008) **Regularização fundiária de favelas: O caso HBB**, Dissertação, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

Bonduki, N. (2014), **Os pioneiros da habitação social – v. 1: Cem anos de política pública no Brasil**, Ed. Sesc, Ed. Unesp, São Paulo, SP.

Cardoso, A. L., Aragão, T. e Araujo, F. S. (2011), “Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano”, in **Anais do XIV ENANPUR**, Rio de Janeiro, RJ, 2011, ANPUR, RJ.

Cavalcanti, A. C. R., De Souza, F. A. M. e Barbosa, L. B. G. (2006), “Um estudo sobre a implementação do programa Habitar Brasil- BID em Alagoas”, in **Anais do XI ENTAC**, Florianópolis, SC, 2006, ANTAC, Porto Alegre, RS, pp. 2714-2723.

Chaer, T. (2015), **Os programas governamentais de regularização fundiária de interesse social: o que conquistamos e como avançar?**, Tese, Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

Cordeiro, D. O. (2009), **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: A experiência de atuação no município de Embu**, Dissertação, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Costa, S. S. (2014), “A trajetória recente da política de habitação social no Brasil”. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas – RP3**, No. 03, pp. 01 – 11.

Denaldi, R. (2003), **Políticas de urbanização de favelas: Evolução e impasses**, Tese, Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Fernandes, C. C. P. e Silveira, S. F. R. (2010), “Ações e contexto da política nacional de habitação: da fundação casa popular ao programa Minha Casa, Minha Vida”, in **Anais do II Encontro Mineiro de Administração Pública**, Viçosa, MG, 2010, UFV, pp. 8-21.

Maricato, E. (2003), **Metrópole, legislação e desigualdade**, Ed. Vozes, São Paulo, SP.

Maricato, E. (2001), **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**, Ed. Vozes, Rio de Janeiro, RJ.

Ministério das Cidades (2007), **Habitar Brasil – BID/IDB**, Ed. Staff, Brasília, DF.

Rolnik, R., Pereira, A. L. S., Moreira, F. A., Royer, L. O., Iacovini, R. F. G. e Nisida, V. C (2015), “O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação”, **Cad. Metrop.**, Vol. 17, No. 33, pp. 127-154.

Saule Júnior, N. (2004), **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**, Ed. Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, RS.

Vieira, A. B., Oliveira, M. S. e Carvalho, M. T. (2013), “Duas décadas de região metropolitana da grande São Luís: o lento processo para implementação da gestão metropolitana”, in Costa, M. A. e Tsukumo, I. T. L, **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**, Ed. IPEA, Brasília, DF, pp. 271-286.