



UFRR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ADRIANA ROSENO MONTEIRO

**HABITAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: O PROGRAMA MINHA
CASA, MINHA VIDA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CONJUNTO
RESIDENCIAL CRUVIANA, EM BOA VISTA/RR**

BOA VISTA, RR

2015

ADRIANA ROSENO MONTEIRO

**HABITAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: O PROGRAMA MINHA
CASA, MINHA VIDA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CONJUNTO
RESIDENCIAL CRUVIANA, EM BOA VISTA/RR**

Dissertação apresentada como pré-requisito para a conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Roraima. Área de concentração: Produção do Território Amazônico.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Tolrino de Rezende Veras.

BOA VISTA, RR

2015

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

M775h Monteiro, Adriana Roseno.

Habitação e produção do espaço urbano: o programa minha casa, minha vida e seus desdobramentos no conjunto residencial Cruviana, em Boa Vista/RR / Adriana Roseno Monteiro – Boa Vista, 2015.

204 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Tolrino de Rezende Veras.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Geografia.

1 – Habitação. 2 – Produção do espaço urbano. 3 – Programa Minha casa, Minha Vida. 4 – Conjunto residencial Cruviana. I - Título. II – Veras, Antonio Tolrino de Rezende (orientador).

CDU – 911.375

ADRIANA ROSENO MONTEIRO

HABITAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: O PROGRAMA MINHA CASA,
MINHA VIDA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CONJUNTO RESIDENCIAL
CRUVIANA EM BOA VISTA/RR

Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Roraima. Área de concentração: Produção Territorial da Amazônia. Defendida em 15 de abril 2015 e avaliada pela seguinte banca:



Prof. Dr. Antônio Tolrino de Rezende Veras – Orientador (UFRR)



Prof. Dr. Alexandre Magno Diniz (PUC-MG)



Prof. Dr. Artur Rosa Filho (UFRR)



Prof. Dr. Paulo Rogério de Freitas Silva (UFAL)

Dedico este trabalho aos meus queridos
pais, pelo exemplo, incentivo e por estarem
sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, por sempre me abençoar e guiar o meu caminho.

Aos meus pais e irmãos que sempre me ajudaram, me compreenderam e me deram força para continuar.

A Universidade Federal de Roraima, que foi fundamental para a minha formação acadêmica.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPG-GEO) pelo estímulo à pesquisa e por favorecer o aprimoramento do conhecimento científico.

Ao meu orientador Professor Doutor Antonio Tolrino de Rezende Veras, pela valiosa orientação e o apoio à elaboração deste trabalho.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPG-GEO) pelos inestimáveis conhecimentos transmitidos.

Aos técnicos administrativos do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPG-GEO) Pedro Carlos e Otomar Castro pela atenção disponibilizada.

Aos Professores membros da Banca Examinadora que através de suas riquíssimas contribuições nortearam o desenvolvimento deste estudo.

Ao Senhor Lucyano Bruno de Moraes Santos, gerente de filial, do Setor de Habitação da Caixa Econômica Federal em Boa Vista/RR, pela disponibilidade e colaboração a esta pesquisa.

Ao Senhor Leandro Fagner Nascimento Carvalho, da Secretaria Municipal de Gestão Social pelas informações fornecidas.

Ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em Boa Vista, nas pessoas da Senhora Paula e do Senhor Vicente pelos dados disponibilizados.

A Senhora Ester Pereira Rodrigues, Presidente da Associação de Moradores do conjunto residencial Cruviana, pelas declarações concedidas.

Aos moradores do conjunto residencial Cruviana por responderem ao questionário desta pesquisa e fornecerem informações preciosas para os resultados desta dissertação.

Aos colegas do Mestrado em Geografia, em especial a Valdete Costa, Neila Régea, Elizabete Cruz, Tácio José, Marcos Nogueira e Felipe Melo pela amizade e soma de experiências.

E aqueles que colaboraram de alguma maneira, para a conclusão desse trabalho.

A todos meu muito obrigada!

Esse é um grande dado do nosso tempo. Pelo simples fato de viver, somos todos os dias, convocados pelas novíssimas inovações a aprender tudo de novo. Nunca, como agora, houve tanta necessidade de um saber competente, para reinterpretar a lição dos objetos que nos cercam e das ações de que não podemos escapar (SANTOS, 2008, p. 227).

RESUMO

A presente dissertação consiste em uma análise sobre a questão habitacional, tendo como foco o Programa Minha Casa, Minha Vida, voltado para a faixa de renda 1 (um) - de zero a três salários mínimos, e seus desdobramentos no conjunto residencial Cruviana em Boa Vista/RR, atentando para a produção do espaço urbano. A questão da moradia constitui-se em um dos principais problemas urbanos na contemporaneidade, sendo necessário compreendê-la e rediscuti-la para a formação de um arcabouço teórico que contribua para desembaraçar os entraves e desvendar os diversos fatores que compõe esta problemática. Inicialmente foi feita uma abordagem sobre a habitação e a produção do espaço urbano, onde se traçou os aspectos relevantes sobre a urbanização brasileira e a habitação sob uma lógica capitalista. Posteriormente foi realizado um resgate histórico das políticas habitacionais urbanas, em âmbito federal, existentes no Brasil no período de 1930 a 2010, intentando situar o indivíduo temporal e espacialmente acerca da questão habitacional, fazendo assim a contextualização até o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, que foi tratado no terceiro momento, através do seu delineamento teórico, enfatizando o seu surgimento e seus princípios, bem como as suas implicações espaciais na cidade de Boa Vista e a sua implantação no conjunto residencial Cruviana. Para atingir ao proposto por este estudo foi utilizado como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, a documental e o trabalho de campo. Esta pesquisa revelou que são diversos os atores que atuam na arena habitacional e que por estar inserida numa dinâmica capitalista é preciso a intervenção estatal para a provisão de moradias as famílias de baixa renda. A falta de moradias não é um problema recente, é marcada por avanços e retrocessos ao longo da história e que apesar das várias políticas habitacionais implantadas no Brasil esta questão ainda não foi inteiramente solucionada. O Programa Minha Casa, Minha Vida, apesar de apresentar caráter positivo, seja pelo número de unidades habitacionais construídas, seja pelo montante de recursos disponibilizados, podemos perceber que os empreendimentos estão localizados em áreas mais afastadas da cidade, o que requer maiores investimentos por parte do poder público para que seja garantida uma infraestrutura básica e os serviços públicos necessários à melhoria da qualidade de vida de seus moradores. No caso do conjunto residencial Cruviana, isso não ocorreu como deveria, já que os dados da pesquisa de campo sinalizaram para carências em alguns destes serviços.

Palavras-chave: Habitação. Produção do espaço urbano. Programa Minha Casa, Minha Vida. Conjunto residencial Cruviana.

ABSTRACT

This dissertation consists of an analysis of the housing issue, focusing on the Minha Casa, Minha Vida Program, facing the income level one (1) - from zero to three minimum wages, and its consequences in Cruviana Residential in Boa Vista/RR, paying attention to the production of urban space. The issue of housing constitutes one of the main urban problems in contemporary society, it is necessary to understand and re discuss it to the formation of a theoretical framework that helps to untangle the barriers and unravel the various factors that make up this issue. At first, we did an approach on housing and the production of urban space, which outlined the relevant aspects of the Brazilian urbanization and housing under a capitalist logic initially was made. Afterwards, we did a historical urban housing policies at the federal level, existing in Brazil in the 1930-2010 period, attempting to locate the individual temporal and spatially about the housing issue, thus making contextualization to the launch of the Minha Casa, Minha Vida Program, which was treated on the third time, through its theoretical design, emphasizing its appearance and its principles, and its spatial implications in the city of Boa Vista and its deployment in the Cruviana Residential. To achieve the proposed in this study, we used as instruments: literature and documentary research, and field work. This research revealed that there are several actors involved in the housing arena and as it is inserted in a capitalist dynamic, it is necessary state intervention for the provision of housing low-income families. The housing shortage is not a recent problem, is marked by advances and retreats throughout history and that despite the various housing policies implemented in Brazil this issue is not yet fully resolved. Minha Casa, Minha Vida Program, despite a positive feature, either because of the built housing units, is the amount of available resources, we can see that the projects are located in remote areas of the city, which requires more investments by the government for a basic infrastructure and public services needed to improve the quality of life of its residents is guaranteed. In the case of Cruviana Residential, this did not happen as it should, since the field survey data signaled deficiencies in some of these services.

Keywords: Housing. Production of urban space. Minha Casa, Minha Vida. Cruviana Residential.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa de localização do conjunto residencial Cruviana, em Boa Vista/RR.	21
Figura 2 -	Gráfico mostrando as taxas de urbanização no Brasil de 1940 a 2010.....	23
Figura 3 -	Quadro mostrando o aumento da população brasileira no período de 1940 a 2010.....	24
Figura 4 -	Quadro mostrando dados demográficos do Estado de Roraima e de Boa Vista.....	33
Figura 5 -	Mapa indicando as zonas urbanas da cidade de Boa Vista/RR.....	34
Figura 6 -	Fluxograma apontando os agentes participantes do setor habitacional.....	49
Figura 7 -	Quadro expondo os segmentos do mercado, agentes e recursos instituídos no período do BNH.....	75
Figura 8 -	Quadro destacando os subprogramas do FIMACO e do FINANSA.....	78
Figura 9 -	Quadro apresentando os conjuntos habitacionais/uhs construídos na cidade de Boa Vista/RR, no período de 1964 a 1986.....	80
Figura 10 -	Mapa mostrando os bairros onde estão localizados os conjuntos habitacionais implantados na cidade de Boa Vista/RR no período de 1964 a 1986.....	81
Figura 11 -	Quadro mostrando os conjuntos habitacionais construídos na cidade de Boa Vista/RR, no período de 1987 a 1994.....	93
Figura 12 -	Mapa mostrando os bairros onde estão localizados os conjuntos habitacionais construídos na cidade de Boa Vista/RR no período de 1987 a 1994.....	94
Figura 13 -	Mapa mostrando a localização do conjunto Cidadão.....	104
Figura 14 -	Gráfico evidenciando a distribuição das uhs por faixa de renda do PMCMV - fase 1 (um).....	115
Figura 15 -	Croqui representando a tipologia 1 (casa térrea) do PMCMV.....	117
Figura 16 -	Foto mostrando uma unidade habitacional do PMCMV edificada por meio das especificações da tipologia 1 (casa térrea).....	117
Figura 17 -	Croqui representando a tipologia 2 (apartamento) do PMCMV.....	118
Figura 18 -	Foto mostrando unidades habitacionais do PMCMV edificadas por meio das especificações da tipologia 2 (apartamento).....	118

Figura 19 - Gráfico evidenciando a distribuição das uhs por faixa de renda do PMCMV - fase 2 (dois).....	121
Figura 20 - Fluxograma exibindo o funcionamento do PMCMV para as famílias com renda de até R\$ 1.600,00 com recursos do FAR.....	123
Figura 21 - Quadro indicando as principais diferenças entre o PMCMV fase 1 (um) e o PMCMV fase 2 (dois).....	125
Figura 22 - Mapa de localização dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), em Boa Vista/RR até 2014.....	128
Figura 23 - Imagens de alguns dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), na cidade de Boa Vista/RR.....	134
Figura 24 - Casa localizada no residencial Manaíra em Boa Vista/RR, dotado do SAS.....	135
Figura 25 - Quadro mostrando algumas especificações dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), em Boa Vista/RR.....	136
Figura 26 - Imagens do conjunto residencial Cruviana.....	140
Figura 27 - Escolaridade dos moradores do conjunto residencial Cruviana.....	142
Figura 28 - Renda familiar dos beneficiários do conjunto residencial Cruviana.....	144
Figura 29 - Dificuldade dos mutuários quanto ao pagamento mensal da parcela da uh.	146
Figura 30 - O responsável pelo domicílio.....	149
Figura 31 - Creche/Pré-escola Pró-infância, localizada na rua Norte, em fase de construção.....	153
Figura 32 - Creche/Pré-escola Pró-infância, localizada na Av. General Ataíde Teive, em fase de construção.....	153
Figura 33 - Equipamento de lazer em mau estado de conservação.....	155
Figura 34 - Pichações nas paredes da praça.....	155
Figura 35 - Campo de futebol improvisado, localizado em uma área de preservação ambiental.....	155
Figura 36 - Campo de futebol improvisado, localizado em uma área institucional.....	155
Figura 37 - O maior problema existente no conjunto residencial Cruviana apontado pelos moradores.....	157
Figura 38 - Sede da Associação de Moradores do Conjunto Residencial Cruviana I e II.....	159

Figura 39 - Participação dos entrevistados na Associação de Moradores do Conjunto Residencial Cruviana.....	161
Figura 40 - Imagens de alguns comércios localizados no conjunto residencial Cruviana.....	164
Figura 41 - Satisfação dos entrevistados em relação ao setor comercial do conjunto residencial Cruviana.....	165
Figura 42 - Padronização das uhs no conjunto residencial Cruviana.....	167
Figura 43 - Mudanças na padronização de uhs no conjunto residencial Cruviana: fotos A, B, C e D.....	168
Figura 44 - Uh adaptada para um templo religioso.....	169
Figura 45 - Uh modificada, agregando a função residencial e comercial - churrascaria.....	170
Figura 46 - Uh modificada, agregando a função residencial e comercial - pizzaria e lanchonete.....	170
Figura 47 - Manteve-se a tipologia básica da uh, porém agregando a função residencial e a prestação de serviço - digitação e xerox.....	170
Figura 48 - Manteve-se a tipologia básica da uh, porém agregando a função residencial e a prestação de serviço - cabeleireiro.....	170
Figura 49 - Casos de vendas de casas no conjunto residencial Cruviana apontados pelos entrevistados.....	173
Figura 50 - Casos de alugueis de casas no conjunto residencial Cruviana apontado pelos entrevistados.....	174
Figura 51 - Avaliação do morador do conjunto residencial Cruviana em relação à casa construída por meio do PMCMV.....	179
Figura 52 - Melhorias na qualidade de vida dos mutuários após serem beneficiados com o PMCMV.....	182

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Avaliação dos moradores em relação aos serviços públicos e a infraestrutura no conjunto residencial Cruviana.....	152
--	-----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	20
2	HABITACÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	22
2.1	A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA.....	22
2.1.1	Urbanização na Região Amazônica.....	28
2.1.2	Boa Vista uma cidade média.....	35
2.2	HABITAÇÃO: UMA NECESSIDADE BÁSICA DE TODO CIDADÃO.....	37
2.3	A (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO - HABITAÇÃO SOB UMA DINÂMICA CAPITALISTA.....	41
2.3.1	Agentes participantes da produção habitacional.....	45
2.3.2	A especulação imobiliária.....	50
2.3.3	A intervenção do poder público na produção habitacional para as famílias de baixa renda.....	56
3	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS URBANAS, EM ÂMBITO FEDERAL, EXISTENTES NO BRASIL NO PERÍODO DE 1930 A 2010.....	61
3.1	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PERÍODO ANTERIOR A 1937.....	62
3.2	OS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES (IAPS) - DE 1933 A 1964.....	63
3.3	A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR - 1946 A 1964.....	66
3.4	ASCENSÃO E QUEDA DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH) - 1964 a 1986.....	71
3.4.1	Criação, atuação e ascensão do Banco Nacional de Habitação.....	71
3.4.2	Declínio e extinção do Banco Nacional de Habitação.....	86
3.5	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO PAÍS NO PERÍODO DE 1987 A 2010 (PÓS-BNH).....	89
3.5.1	Ministério das Cidades.....	105
4	O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CONJUNTO RESIDENCIAL CRUVIANA, EM BOA VISTA/RR.....	113

4.1	DIRETRIZES TEÓRICAS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	114
4.2	LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA, FAIXA DE RENDA 1 (UM), NA CIDADE DE BOA VISTA/RR - ATÉ 2014.....	127
4.3	O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E O CONJUNTO RESIDENCIAL CRUVIANA: UMA ANÁLISE DE RESULTADOS À LUZ DA QUESTÃO HABITACIONAL E DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO.....	139
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
	REFERÊNCIAS.....	190
	APÊNDICE.....	201

1 INTRODUÇÃO

A habitação é um bem essencial, pois todo indivíduo necessita dispor de um local para se abrigar, se proteger e realizar suas atividades cotidianas. É o local de vivência, de convivência humana, de refúgio das intimidades e dos mais diversos anseios, constituindo-se em uma necessidade básica de todo ser humano, imprescindível para a promoção da vida, do bem-estar e do exercício da cidadania.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2013), o Brasil apresentou um déficit habitacional em 2012, de 5,24 milhões de domicílios, sendo que na região Norte foi de 536 mil domicílios; no estado de Roraima de 16.446 domicílios e na cidade de Boa Vista este déficit, em 2010, foi de 12.151 domicílios. Esta análise do IPEA tem como base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do censo demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Resolver o déficit habitacional não é uma tarefa fácil. Isso porque, no mundo capitalista, no qual a busca pelo lucro é contínua, a terra, tem um preço e confere ao seu dono o direito de auferir uma renda por posse. Então, para se construir uma casa se faz necessário, antes de tudo, que se tenha a propriedade do solo. Não se pode ignorar que em uma sociedade regida pela ótica do capital, a terra passa a ser monopolizada por aqueles que têm dinheiro para comprá-la. Dependendo da localização, seus preços tornam-se exorbitantes, no qual somente a classe alta poderá pagar por ela, impondo desde então uma exclusão social.

O alto valor do solo urbano afeta de forma desigual as diferentes classes sociais. Para aqueles que dependem de baixos salários para sobreviver, as cidades tornam-se mais excludentes e o seu encarecimento está intimamente relacionado ao processo de acumulação capitalista.

A universalização do acesso à moradia digna para todo cidadão traduz-se em uma tarefa extremamente complexa, seja pela ordem de grandeza do déficit por novas moradias, seja pelas significativas diferenças e desigualdades regionais existentes, devido ao grande número de atores envolvidos em seu desenvolvimento, ou ainda, ao volumoso montante de recursos financeiros e institucionais que demandaria.

Embora, atualmente, exista um amplo consenso sobre a necessidade de se enfrentar o problema habitacional de modo conjunto entre os diferentes atores sociais envolvidos, na prática, a efetivação das políticas de habitação em nosso sistema federativo, defronta-se com

uma série de constrangimentos e desafios a serem superados, dentre os quais se destacam, especialmente, a coordenação de desempenho dos diversos agentes na arena dessa política, a articulação do financiamento dos diferentes níveis de governo e sua capacitação institucional e administrativa. Há, ainda, as controvérsias relacionadas à qualidade dos serviços oferecidos aos contemplados.

Os estudos acerca das políticas habitacionais urbanas, em particular, inserem-se de modo especialmente relevante no debate contemporâneo. O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) incluído neste processo recente de transformações pelas quais têm passado o mercado imobiliário brasileiro, é primordial para se compreender a produção do espaço urbano e introduzir discussões sobre seus desdobramentos.

A intervenção estatal, através de políticas públicas habitacionais que atendam as populações mais carente é indispensável. Em 25 de março de 2009, é lançado o PMCMV, cuja meta inicial era a construção de um milhão de moradias. É destinado a atender a demanda por domicílios daquela parcela da população que não tem condições de acesso a crédito imobiliário, nos moldes em que o mercado formal apresenta-se. O PMCMV surge com prerrogativas de resolver a problemática habitacional das famílias com renda de até 10 salários mínimos; é de grande amplitude, tanto pela meta de unidades habitacionais - (uhs) a serem construídas, quanto pelo montante dos recursos disponibilizados, implicando em transformações na paisagem urbana.

Cabe ressaltar a importância de se rediscutir as políticas habitacionais e suas implicações na configuração da cidade. Analisar suas características peculiares, perspectivas, necessidades, limitações, entraves e a intervenção governamental neste setor, é imprescindível para se compreender a questão da habitação. Desvendar a dinâmica da produção habitacional, do consumo e de suas localizações na cidade, é primordial para se entender a estruturação do espaço urbano.

Este trabalho foi elaborado com a convicção de que é necessário desembaraçar os entraves e os diversos fatores que compõem a questão habitacional, constituindo um aporte teórico sobre o tema, que poderá subsidiar futuros projetos de melhorias na área e contribuir para o reconhecimento da necessidade de se repensar a questão urbana.

É oportuno salientar que o PMCMV é recente, portanto, inviabiliza uma análise conclusiva acerca de sua eficácia, mas já é possível traçar alguns resultados e implicações do período em curso, principalmente, no que diz respeito às transformações inseridas no espaço geográfico.

Faz-se importante, ainda, destacar que a escolha do residencial Cruviana como o estudo de caso desta pesquisa, foi pelo fato de que este é o empreendimento de maior escala (1000 unidades habitacionais) implantado na cidade de Boa Vista/RR, no âmbito do PMCMV até 2014 - período de realização deste trabalho. O residencial Vila Jardim ultrapassará o residencial Cruviana em números de unidades habitacionais (2992); no entanto, no período de realização deste estudo, este ainda estava em fase de construção.

O cumprimento do direito à moradia digna vai perpassar além da habitação ou somente da casa, propriamente dita, e se insere em uma perspectiva mais ampla, composta por uma infraestrutura adequada e pelos demais serviços públicos necessários. Com base nestas considerações questiona-se: como se tem estruturado a aplicação do PMCMV no conjunto residencial Cruviana? Este programa tem atendido aos anseios dos beneficiários? Quais as transformações socioespaciais na área de estudo?

Dessa forma, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a questão da habitação cujo o foco é o PMCMV, faixa de renda 1 (um) - de zero a três salários mínimos e seus desdobramentos no conjunto residencial Cruviana, em Boa Vista/RR, atentando para as implicações socioespaciais.

Tem-se, ainda, como objetivos específicos: explicar a produção do espaço urbano no contexto habitacional do Brasil; fazer um levantamento histórico das políticas habitacionais existentes no Brasil, em âmbito federal, no período de 1930 a 2010; e compreender o PMCMV, com foco na faixa de renda 1 (um), bem como, a localização dos seus empreendimentos na malha urbana da cidade de Boa Vista/RR e a sua implantação no conjunto residencial Cruviana.

A presente dissertação, com vistas a atingir os objetivos elencados, foi desenvolvida à luz da pesquisa exploratória e da pesquisa descritiva, com viés quantiquantitativo, pois como afirma Forte (2004, p. 10) “nas pesquisas exploratórias e descritivas predominam os métodos qualitativos e/ou quantitativos”. Os dados quantitativos são importantes para fazermos comparações e os qualitativos são essenciais para a compreensão destes dados obtidos, já que considera, também, o entorno do objeto da pesquisa, os processos e suas dinâmicas, os atores envolvidos e suas implicações na produção do espaço. Assim, visa desvendar, descrever, quantificar, analisar e interpretar os dados obtidos. Quanto ao método científico utilizado para atingir os objetivos propostos recorreremos ao Método Dedutivo, que através de premissas mais gerais alcançamos os conhecimentos mais particulares.

Como procedimentos metodológicos este trabalho recorreu à pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

A pesquisa bibliográfica visou conhecer as diferentes contribuições científicas disponíveis e posteriormente foi feita a sistematização do material bibliográfico relevante à problemática habitacional, que subsidiou a construção do arcabouço teórico da dissertação, portanto, essencial para nortear todas as fases desta pesquisa. Em função disto, esse levantamento foi pautado em fontes científicas confiáveis, utilizando-se livros, revistas científicas ou os periódicos, dissertações, teses, e outras obras que contribuíram para fundamentar este estudo.

A pesquisa documental foi imprescindível na coleta de dados para o desenvolvimento deste estudo, realizada através de leis e decretos que originaram e regulamentaram o PMCMV, relatórios e demais documentos oficiais disponíveis que contribuíram para o enriquecimento desta dissertação.

A pesquisa de campo foi realizada da seguinte forma:

Através de visitas nos órgãos municipais, estaduais e federais para o levantamento de dados acerca de conjuntos habitacionais implantados em Boa Vista, do PMCMV e do conjunto residencial Cruviana. Realizou-se uma busca por dados históricos, econômicos, demográficos, espaciais, cartográficos e demais documentos que pudessem ser relevantes para compor esta dissertação. Nesta fase fizera-se visitas a órgãos como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Companhia de Desenvolvimento de Roraima (CODESAIMA), Secretaria Municipal de Gestão Social (SEMGES), Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINF), Secretaria Municipal de obras e urbanismo (SMOU) e Caixa Econômica Federal (CEF).

Além das pesquisas realizadas nestes órgãos públicos, foram feitas visitas de campo em todos os empreendimentos já construídos e em fase de construção por meio do PMCMV na cidade de Boa Vista/RR, com o intuito de coletar os pontos (coordenadas geográficas) com o GPS (Sistema de Posicionamento Global), para confecção de mapas e ainda observar a inserção desses conjuntos na malha urbana da cidade. Este levantamento de dados foi efetuado de maio a outubro de 2014. Esta escala temporal deu-se com o intuito de registrar os dados da forma mais recente possível, já que as obras, em alguns empreendimentos ainda não tinham começado ou estavam em fase inicial de construção.

Registro fotográfico: a efetivação do levantamento fotográfico da área de estudo, constituiu-se em um elemento essencial para o registro visual de algumas informações. Essas fotografias foram selecionadas e inseridas ao longo desta pesquisa quando necessárias e auxiliaram ainda na fase de interpretações dos resultados.

A utilização de questionários foi outro instrumento de coleta de dados empregado neste trabalho. Ele foi aplicado durante o mês de abril de 2014 aos moradores do conjunto residencial Cruviana. A aplicação desta ferramenta teve como foco central obter informações sobre variáveis relacionadas ao PMCMV e identificar as dinâmicas sociais e suas implicações na produção do espaço.

O conjunto residencial Cruviana possui 1000 uhs. Dessa forma, os questionários foram aplicados por meio de amostragem, correspondendo a 35% das uhs do conjunto, ou seja, 350 questionários foram aplicados aos moradores. Eles foram estruturados com perguntas fechadas e de múltipla escolha, com espaços entre elas para anotações das justificativas dos entrevistados, que foram essenciais na fase de análise, compreensão e interpretações dos dados. Alguns dos relatos desses moradores foram utilizados na discussão dos resultados, e estão identificados por letras do alfabeto, com o objetivo de se manter o anonimato destes beneficiários.

A escolha dos entrevistados foi aleatória sistemática, pois levou-se em consideração, além da disponibilidade de cada mutuário, a espacialidade dos dados para uma melhor representação cartográfica. A cada questionário aplicado, era feita a coleta das coordenadas geográficas com um GPS para posterior produção dos mapas cadastrais.

A aplicação dos questionários apresentou um caráter de diálogo investigativo não identificado, com o intuito de deixar os entrevistados mais à vontade e evitar qualquer conflito de interesses. Convém ressaltar que a coleta desses dados foi feita com a pessoa responsável pelo domicílio, de maneira a não comprometer a veracidade das informações obtidas.

É importante esclarecer que apesar dos questionários terem sido aplicados em abril de 2014, as atividades de campo no residencial Cruviana ocorreram de maio de 2013 a outubro de 2014, onde além dos registros fotográficos, houve conversas informais com alguns beneficiários e observação direta, tentando compreender alguns dos significados e representações que emergem das narrativas dos sujeitos e de suas práticas, com a pretensão de apreender um pouco mais da dinâmica do conjunto. Esta pesquisa de campo ainda englobou visitas e coleta de informações com a Associação de Moradores do Conjunto Residencial Cruviana.

Após a aplicação dos questionários foi criado e sistematizado um banco de dados no software Excel 2010, que foi exportado para o ambiente SIG (Sistema de Informação Geográfica) usando o software ArcGis, versão 9.3.

Na elaboração dos mapas foram utilizadas imagens do Satélite Landsat 8, OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013, adquiridas pelo site do Serviço Geológico dos Estados Unidos,

tradução para o inglês United States Geological Survey (USGS). As imagens foram necessárias para a confecção dos mapas de localização e mapas cadastrais.

No Arcgis foram sobrepostos na imagem de satélite os shapes de arruamentos e hidrografia da base cartográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR. Realizaram-se ainda os procedimentos de edição e elaboração dos shapes de localização dos conjuntos habitacionais, confecção e layout dos mapas.

Os mapas, gráficos e tabelas facilitaram a organização e compreensão dos dados e possibilitaram, posteriormente, a interpretação, a análise crítica dos resultados obtidos e demais informações e produções para a formatação do texto final da dissertação, considerando todas as variáveis necessárias para o desenvolvimento do objeto de estudo.

Para alcançar o proposto por esta pesquisa, esse trabalho foi dividido em três capítulos, além da introdução que contextualiza o tema e das considerações finais, cuja a pretensão é integrar de forma conclusiva as partes e os resultados obtidos.

O primeiro capítulo intitulado *Habitação e a produção do espaço urbano* mostra aspectos relevantes para a compreensão da problemática habitacional, inicia com uma abordagem acerca da urbanização brasileira e suas consequências para o setor habitacional, em seguida expõe a importância da habitação como uma necessidade básica para todo o cidadão e para finalizar foi feita uma análise crítica sobre a produção do espaço urbano e a habitação sob uma lógica capitalista. Todos estes aspectos citados estão intimamente relacionados e são essenciais para a compreensão da produção do espaço e da habitação.

O segundo capítulo *As políticas habitacionais urbanas, em âmbito federal, existentes no Brasil no período de 1930 a 2010* surgiu da necessidade de situar o indivíduo temporal, espacialmente e contextualizá-lo acerca das políticas habitacionais. Isso foi realizado de forma geral, através do resgate histórico das políticas habitacionais em âmbito federal, pois é necessária uma panorâmica da totalidade da questão da habitação para auxiliar na compreensão desse processo.

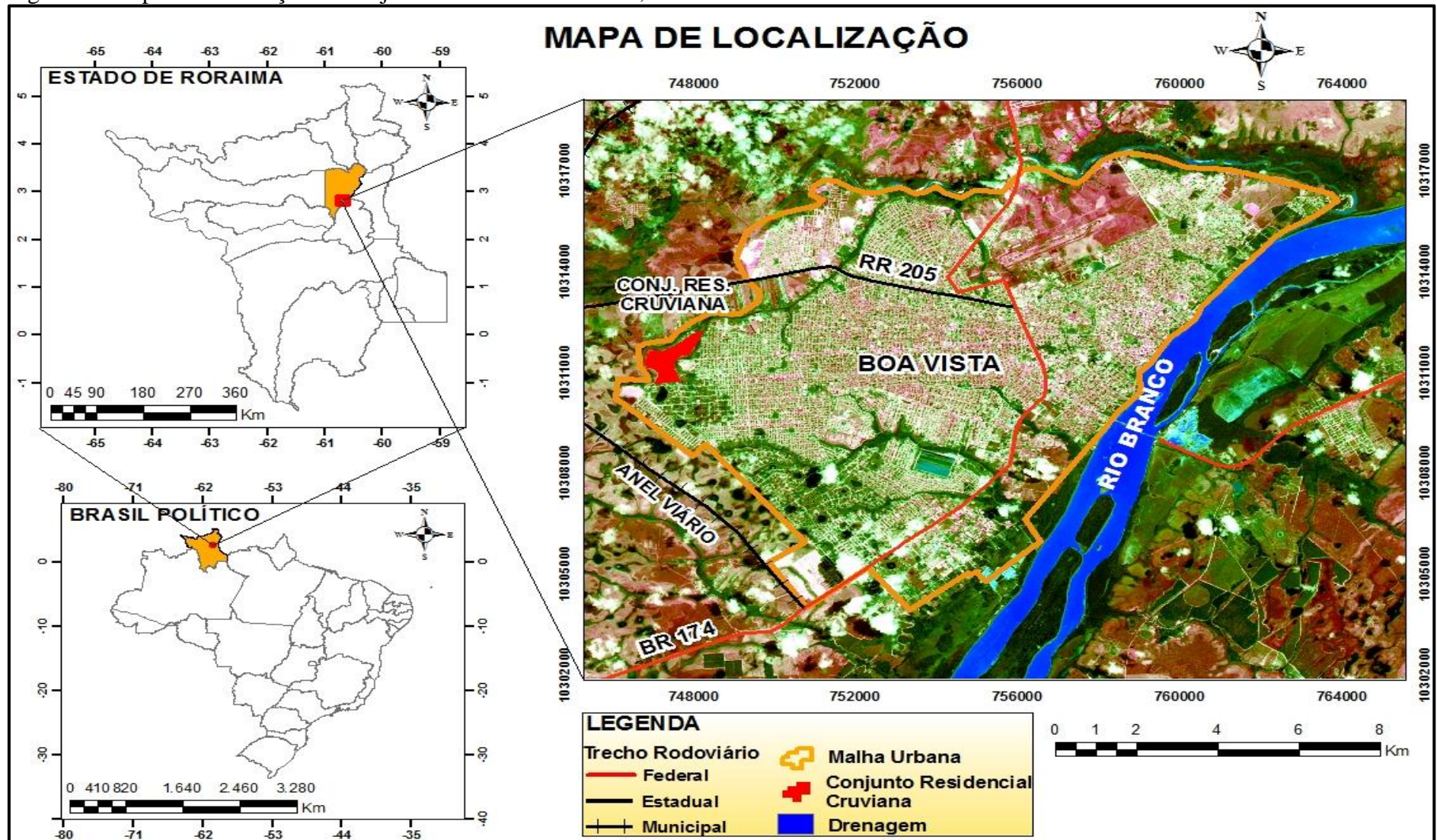
O terceiro capítulo denominado *O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus desdobramentos no conjunto residencial Cruviana, em Boa Vista/RR* trata sobre o surgimento desse programa, seus princípios e suas perspectivas para a faixa de renda 1 (um) - de zero a três salários mínimos, e ainda sobre a localização dos seus empreendimentos na malha urbana da cidade de Boa Vista/RR e a sua implantação no conjunto residencial Cruviana, atentando para implicações na produção do espaço.

1.1 LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

O Estado de Roraima é composto por 15 municípios e a cidade de Boa Vista é a sua capital. De acordo com o IBGE (2012), Boa Vista está situada sob as coordenadas geográficas $-60^{\circ}40'14''$ de longitude Oeste e a $02^{\circ}49'00''$ de latitude Norte, com uma altitude de 85 metros em relação ao nível do mar, localizada na região centro-leste do Estado, à direita do Rio Branco - principal componente de seu sistema hidrográfico. Limita-se ao Norte com os municípios de Amajari, Pacaraima e Normandia; ao Sul com os municípios de Mucajaí e Cantá; ao Leste com Normandia, Bonfim e Cantá e ao Oeste com o município de Alto Alegre.

Boa Vista apresenta uma área territorial de $5.687,036 \text{ km}^2$, que corresponde a 2,54% do território de Roraima, com uma população de 284.313 habitantes (censo demográfico de 2010), sendo, portanto o município mais populoso do Estado, com uma densidade demográfica de $49,99 \text{ hab./km}^2$. O conjunto residencial Cruviana, foco desta pesquisa, está localizado no bairro Equatorial, zona Oeste da referida cidade. A figura 1 mostra a localização desse conjunto.

Figura 1 - Mapa de localização do conjunto residencial Cruviana, em Boa Vista/RR



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, utilizando a base cartográfica do IBGE e a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 da cidade de Boa Vista/RR

2 HABITACÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Desvendar a produção do espaço inclui pensar acerca de diversos fatores, entre eles a urbanização, que para a sua compreensão devem-se evocar os conteúdos sociais, políticos, econômicos e ideológicos que engendram tal processo, ao longo do tempo. Portanto, reconhecer as implicações das novas formas de produção, transformação e estruturação do espaço urbano advindas com a urbanização ajuda a revelar a dinâmica socioespacial das cidades na contemporaneidade.

Assim para entender melhor como transcorre a questão habitacional, cabem, inicialmente, algumas reflexões sobre a urbanização brasileira como veremos a seguir.

2.1 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

A urbanização brasileira ocorreu de maneira rápida e desordenada ao longo do século XX. Santos (2009b) afirma que a partir do século XVIII a urbanização se desenvolve, mas só atinge a sua plena expansão no século XIX e passa mais um século para adquirir as características com as quais conhecemos hoje. A urbanização no Brasil, então, demorou três séculos para ocorrer, iniciando-se no século XVIII e sendo consolidada a partir da década de 40 do século XX.

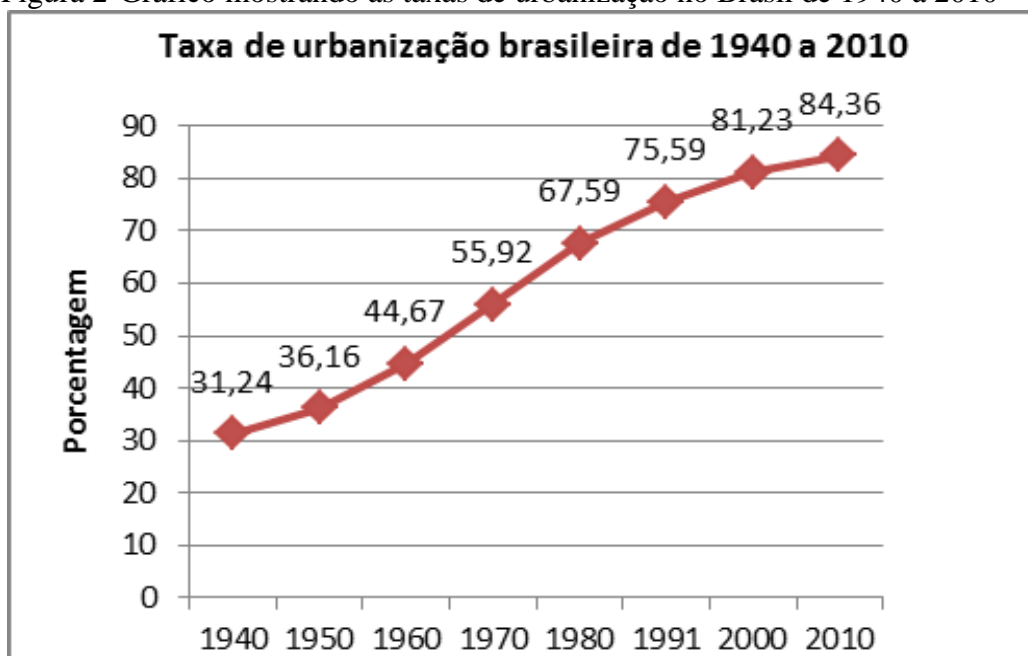
Apesar de a urbanização ter se iniciado no século XVIII, demorou três séculos para se consolidar. Somente ao longo do século XX e principalmente a partir da década de 40, o Brasil vivencia de forma intensa o processo de urbanização, havendo mudanças significativas na distribuição da população pelo território nacional. Portanto, a urbanização brasileira é um fenômeno recente, com o aumento significativo das taxas de urbanização no país a partir de 1940.

Maricato (2011) afirma que em 1940, a população urbana era de 26,3% do total e em 2000, correspondia a 81,2%. Esse crescimento torna-se ainda mais impressionante quando lembramos os números absolutos, pois em 1940, a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000, ela era de aproximadamente 138 milhões de habitantes.

Os dados do censo demográfico (IBGE, 2010) confirmam essa tendência de aumento da população urbana, com uma taxa de 84,36% de pessoas vivendo na área urbana, totalizando 160.925.792 milhões de habitantes, enquanto na área rural residem apenas 15,64%

da população brasileira, ou seja, 29.830.007 milhões de habitantes. Os dados da figura 2 ilustraram esse aumento das taxas de urbanização no Brasil de 1940 a 2010.

Figura 2-Gráfico mostrando as taxas de urbanização no Brasil de 1940 a 2010



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados dos censos demográficos do IBGE.

Os dados observados na figura 2 revelam que a população urbana teve um crescimento considerável, podendo assim afirmar, que o Brasil, hoje, é um país urbanizado.

O forte movimento de urbanização verificado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é contemporâneo de um intenso crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização (SANTOS, 2009b).

O crescimento da população brasileira pode estar associado, entre outros fatores, às altas taxas de natalidade, a diminuição dos índices de mortalidade, relacionadas a avanços nas áreas de saúde e melhorias na qualidade de vida da população. Os dados da figura 3 revelam um crescimento considerável da população brasileira ao longo das últimas décadas.

Figura 3 - Quadro mostrando o aumento da população brasileira no período de 1940 a 2010

CENSO DEMOGRÁFICO	TOTAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA
1940	41.236.315
1950	51.944.397
1960	70.992.343
1970	94.508.583
1980	121.150.573
1991	146.917.459
2000	169.590.693
2010	190.755.799

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados dos censos demográficos do IBGE.

O crescimento da população brasileira impulsionou a expansão das cidades, pois está aliado a um forte movimento de urbanização, em virtude de um intenso fluxo migratório rural-urbano e tendência à aglomeração populacional implicando no aumento da rede urbana e em geral o das grandes e médias cidades brasileiras e na constituição de metrópoles.

Para Santos (2009b) a partir dos anos de 1970, o processo de urbanização alcança um novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva à revolução demográfica dos anos 1950, tivemos uma urbanização aglomerada, com o aumento do número populacional dos núcleos com mais de 20 mil habitantes e em seguida houve uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermediário, para se alcançar depois, o estágio da metropolização.

No processo de urbanização brasileira ocorreu uma forte concentração da população nas grandes metrópoles. Neste período as cidades recebem um grande contingente de pessoas em busca de emprego e maiores oportunidades, que nem sempre é possível.

Este processo, então, é caracterizado por vários fenômenos, entre eles, a metropolização de áreas economicamente regidas pelo capital industrial, a industrialização, o êxodo rural e a migração exagerada da população entre as regiões do país.

A urbanização somada ao processo de industrialização que se inicia no Brasil entre o final do século XIX e início do século XX, proporcionou grande impulso não somente no que diz respeito ao aumento da população nas cidades, mais também às transformações espaciais,

sociais e econômicas que a mudança da produção artesanal para a produção industrial trouxe para o espaço brasileiro.

O processo de urbanização relacionada com a industrialização, ao sistema capitalista e ao crescimento demográfico, resultante a *priori* da migração rural-urbana, materializou-se na morfologia do tecido urbano. Para Souza (2009), a intensa urbanização no Brasil relaciona-se com o processo migratório provocado tanto pela mecanização no campo, como pela industrialização dos grandes centros urbanos, em um primeiro momento, e, posteriormente, pela industrialização das cidades de menor porte.

A industrialização de cidades de pequeno porte faz surgir uma nova fase neste processo, o da descentralização industrial. Estas cidades passam a receber investimentos do capitalismo industrial. Convém ressaltar que este processo de industrialização não ocorreu em todos os lugares do Brasil e nem com as mesmas intensidades.

O intenso processo migratório campo-cidade, foi consequência, por um lado, da expansão da industrialização nas cidades, que atraiu uma grande massa de trabalhadores vindos do campo. E, por outro lado, a mecanização do campo provocou a modernização da agricultura com o aumento da produtividade e diminuição da mão de obra, forçando a saída das pessoas para as cidades, estas vieram em busca de emprego e uma melhor qualidade de vida. A mão de obra que veio do campo estabeleceu-se como suporte ao processo de industrialização de baixo custo, processo esse que estava ocorrendo em algumas cidades brasileiras, no entanto, a indústria não consegue absorver todo este contingente.

A industrialização, então, passou a atrair mão de obra para as cidades e, portanto, provocando novas configurações no espaço urbano. O aumento dessa população urbana implicou a necessidade de ampliar a oferta dos serviços e equipamentos urbanos, bem como a oferta de moradia para as famílias. No entanto, isso não ocorreu. A urbanização brasileira, reforçada ao longo das últimas décadas, trouxe consigo a problemática social. É certo que algumas atividades continuam a crescer, mas ao mesmo passo, a população empobrece e observa-se a degradação da qualidade de vida. Pois como afirma Vêras (2000, p. 15) “No caso brasileiro, nossas cidades sempre evidenciaram processos de segregação, pobreza, contradições capitalistas, desde o período colonial, nos primórdios da industrialização e até a atual etapa das cidades globais”.

Souza (2009) salienta que as metrópoles são marcadas pela fragmentação do espaço, exclusão social, territorial e profundas desigualdades entre áreas pobres, com carência de infraestrutura e áreas ricas onde estão concentrados os equipamentos urbanos.

Pode-se dizer, então, que nas últimas décadas do século XX, o espaço nacional conheceu transformações profundas aliadas às desigualdades sociais. A crescente urbanização trouxe, porém, juntamente com o crescimento das cidades, a ampliação dos assentamentos habitacionais precários. Todo esse processo resultou em mudanças na estrutura urbana das cidades e em transformações no modo de morar da população, pois essas pessoas, chegando à metrópole, muitas vezes se inseriam de forma precária e mal remunerada nas atividades produtivas e, na maioria das vezes, resolviam os problemas de moradia através da autoconstrução, ou seja, habitações, em geral, informais, precárias e autoconstruídas em etapas que compõem as favelas e os loteamentos irregulares ou passavam a habitar cortiços.

O processo de urbanização intensificado no século XX evidenciou a desigualdade social do Brasil, decorrente da má distribuição de renda, o que deixou evidente os sinais do sistema capitalista, expressos na criação de espaços de exclusão e proporcionou o surgimento de termos como exclusão social, inclusão precária, segregação territorial, ambiental, ilegalidade e informalidade (SANTOS, 2009a).

A exclusão social, a inclusão precária, a segregação, a informalidade e a ilegalidade da ocupação têm sido uma das marcas no processo de urbanização contemporânea, ampliando-se consideravelmente nas últimas décadas, quando a falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda incidiu na ampliação da cidade para as periferias.

Para Maricato (2011, p. 25) “é preciso considerar ainda que as periferias das metrópoles cresceram mais do que os núcleos centrais o que implica em um aumento relativo das regiões pobres”. Isto é o reflexo do encarecimento das áreas centrais que empurra os mais carentes para as áreas mais afastadas da cidade, os quais, muitas vezes, resolvem seus problemas de moradia através de invasões de áreas públicas e privadas ou das estabelecidas em áreas de risco ou de proteção ambiental.

Com este acúmulo crescente de habitantes nas cidades, principalmente nas regiões mais pobres, acabam as tornando áreas de risco, com altos índices de criminalidade, miséria, desemprego e outras mazelas urbanas. Além disso, a expansão urbana não foi acompanhada por um crescimento adequado da oferta de infraestrutura, e empregos para a população, agravando a problemática habitacional.

O aumento de população morando nas cidades requer um esforço maior dos órgãos públicos para efetivação de instrumentos de planejamento, de modo a articular e garantir um crescimento ordenado das cidades, o uso e ocupação do solo e suprir a demanda por equipamentos públicos à população. Entretanto, nem sempre isto ocorreu, o modelo de urbanização produziu em grande parte das cidades brasileiras, a fragmentação espacial e a

disparidade social, resultando em problemas como desemprego, escassez de serviços urbanos, a falta de moradias e demais mazelas urbanas.

O acelerado processo de urbanização, principalmente a partir de 1940, atrelada à ineficiência de políticas habitacionais, não consegue suprir a demanda por moradias, equipamentos e serviços públicos essenciais, principalmente para as classes sociais de baixa renda, refletindo na produção do espaço.

A população de baixa renda só tinha condições de ocupar áreas periféricas, mais baratas, no entanto, destituídas de qualquer infraestrutura. A questão da habitação torna-se um problema resultante do processo de urbanização acelerada das cidades, sobretudo para a classe trabalhadora que passa a viver em habitações precárias e improvisadas.

Souza (2009) declara que diante deste modelo desarticulado de desenvolvimento urbano, os problemas enfrentados pelas cidades brasileiras se agravam, no qual a questão habitacional, por suas peculiaridades transversais, torna-se um dos maiores problemas das cidades brasileiras, originados com o processo de industrialização e urbanização do país no início do século XX, quando as cidades passaram a atrair grande massa de migrantes vindos da zona rural e de outros países.

A urbanização brasileira apesar de apontar para a modernização, ainda tem muitos desafios a serem superados, como o desemprego, a miséria, a criminalidade, uma habitação digna e servida dos serviços públicos essenciais, entre outros. Maricato (2011) afirma que a urbanização da sociedade brasileira tem constituído, sem dúvida, um caminho para a modernização, mas, ao mesmo tempo, tem contrariado aqueles que esperavam ver a superação de um Brasil arcaico, que, muitos acreditavam estar vinculados à hegemonia da economia agroexportadora.

Apesar de a urbanização brasileira aduzir para a modernidade, muitos entraves precisam ser superados, entre eles, uma estrutura baseada na concentração de recursos e nas desigualdades sociais. É preciso garantir uma distribuição mais igualitária e justa dos benefícios a todos os cidadãos.

Para Santos (2009b), com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas, ou seja, seu tamanho, seu tipo de atividade, região em que se inserem, entre outros, são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os de emprego, habitação, transportes, lazer, água, esgotos, educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências.

As cidades brasileiras revelam mazelas urbanas parecidas, porém, apresentam algumas peculiaridades acerca de sua urbanização, fazendo-se necessário uma reflexão acerca desse processo na Região Amazônica.

2.1.1 Urbanização na Região Amazônica

A Amazônia brasileira tem passado por profundas mudanças estruturais nas últimas décadas do século XX. Estas transformações são resultantes de diversos atores e interesses econômicos, políticos e culturais envolvidos, implicando o seu processo de urbanização.

A urbanização na Amazônia se dá por diferentes períodos que a sistematiza, muitas vezes, simultaneamente aos períodos de ocupação. Esta sistematização iniciou-se em Belém, com a instalação do Forte do Presépio em 1616, século XVII, seguida pela expansão de fortes e aldeias missionárias entre a segunda metade do século XVII e final da primeira metade do século XVIII; por períodos de desenvolvimentos e estagnações entre a segunda metade do século XVIII e a primeira metade do século XIX; o *boom* da borracha, período que se estende de 1850 ao final da primeira guerra mundial; pela estagnação da borracha, um período que se estende entre 1920 e 1960; e um período atual que se iniciou em 1960, caracterizado por um processo de alteração na economia e no urbano, através de uma política de incorporação à região, passando-se a constituir uma fronteira do capital e do trabalho (SILVA, 2007).

Para Silva (2007), o período que se estende de 1850 a 1920 tinha como determinante a extração da borracha cuja extração propiciou a formação de novos povoados, que tinham como função o comércio vinculado à produção da borracha. Esse ciclo proporcionou a gênese urbana a partir dos agrupamentos dos seringueiros, pois havia um intenso deslocamento de homens no interior da floresta.

Com a intensificação da extração da borracha e o aumento da exportação para o mercado externo surge a necessidade de mão de obra para formar o mercado de trabalho regional, a qual foi suprida, em parte, pelos fluxos migratórios.

Então, migraram para as novas áreas extrativistas da Amazônia as populações dos antigos núcleos de colonização. No entanto, esta mão de obra não foi suficiente, permanecendo a exploração da mão de obra indígena. A mão de obra nordestina foi uma das alternativas utilizada desde as primeiras décadas do século XIX, intensificando-se com o aumento da demanda de matéria-prima e com a pior seca do século ocorrida no Nordeste do Brasil, 1879/ 80 (NASCIMENTO, 2011).

A partir da primeira metade do século XX, começa a ocorrer o declínio da extração da borracha na região Amazônica, em virtude da baixa procura pelo produto. Um dos motivos é que entre os anos de 1911 e 1920, a produção gomífera na Ásia já havia ultrapassado a produção brasileira. Então, se inicia a estagnação da atividade extrativista da borracha.

Nascimento (2011) salienta que quando os preços da borracha começaram a cair no mercado internacional, várias casas aviadoras faliram, ocorreu o abandono de seringais, a diminuição do fluxo fluvial, desempregos, tanto urbanos quanto nos seringais, e ainda, o aumento da dívida pública interna e externa.

Com a diminuição dessa atividade comercial, esse espaço entra em decadência e muitas concentrações urbanas existentes estagnaram ou até mesmo desapareceram. No entanto, alguns pequenos núcleos urbanos apresentaram crescimento, como afirma Nascimento (2011), que apesar da decadência do extrativismo da borracha ter afetado a rede urbana da Amazônia, no período que se estende de 1920 a 1960, alguns pequenos núcleos urbanos, apresentaram um crescimento relativamente importante, como exemplo a cidade de Marabá (PA), tendo em vista, que durante a década de 1920, tornou-se uma importante área de produção de castanha-do-pará, ou seja, a sua economia não estava assentada somente na extração da borracha. Outros exemplos são as cidades do médio vale do Amazonas que, a partir de 1935, tiveram a cultura da produção de juta inserida pelos japoneses.

O Estado de Roraima, assim como o restante da Amazônia, também foi alvo de diversas expedições relativas às questões de fronteiras, bem como as de interesse exploratórios, em busca das riquezas naturais e, ainda, as expedições religiosas.

Veras (2009, p. 17) esclarece que “o atual estado de Roraima tem a sua gênese na antiga fazenda Boa Vista, implantada em 1830 e transformada em município em 1890 como ação estratégica para a consolidação da geopolítica amazônica na fronteira setentrional do país”. Boa Vista torna-se capital do Território Federal em 1943 e do Estado de Roraima em 1988. Desse modo, Boa Vista pertenceu administrativamente ao Estado do Amazonas de 1890 a 1943, quando se teve em 1943 a criação do Território Federal do Rio Branco, que em 1962 passa a se chamar Território Federal de Roraima e em 1988 de Estado de Roraima.

A Amazônia tornou-se prioridade máxima do Estado nacional mais precisamente na década de 60, quando fundamentado na doutrina de segurança nacional e com o objetivo de implementar um projeto de modernização para o país, o Estado brasileiro passa a viabilizar a expansão e ocupação econômica da fronteira amazônica; uma forma de criar condições para a reprodução do capital na fronteira. Inclui-se, também, a formação de unidades de produção e

consumo, baseados na urbanização, fato que proporcionou o aumento do número de centros urbanos na região (SILVA, 2007).

A urbanização na região amazônica, intensificada nas últimas décadas, tem privilegiado as cidades capitais, pois estas são as que mais têm atraído a população, tendo em vista a oferta de empregos, bem como os demais serviços, pois é o local onde se desenvolve a vida econômica, política e administrativa do Estado, e a cidade de Boa Vista/RR, se insere nesse contexto, que vai se firmando como município e centro urbano ao longo do século XX.

As estratégias recentes de ocupação da Amazônia têm sido norteadas por agentes econômicos e governamentais que direta ou indiretamente têm conduzido este processo, desencadeando transformações profundas que passam a ser cristalizadas nesta região.

Para Becker (1998), uma fronteira urbana é a base logística para a rápida ocupação da Amazônia, acompanhando e antecipando a expansão de várias frentes. Portanto, a urbanização não é uma consequência da expansão agrícola, ou seja, a fronteira já nasce urbana e tem um ritmo de urbanização mais rápido que o restante do Brasil; e esta feição está intimamente associada à migração.

Uma das táticas do governo para assegurar as frentes de trabalho na região foi a atração dos fluxos migratórios, com o intuito de conseguir mão de obra e organizar o mercado de trabalho e o controle social, como esclarece Becker:

A importância da urbanização como instrumento de ocupação se relaciona assim a três papéis fundamentais exercidos pelos núcleos urbanos: a atração dos fluxos migratórios, a organização do mercado de trabalho e o controle social, o que atribui à urbanização um novo significado (1998, p. 52).

A grande parte destes migrantes era procedente do Nordeste. Inicialmente a trajetória destes migrantes, se deu em direção ao campo, devido à geração de empregos nas atividades rurais, agropecuárias, extrativismo e mineração. Atualmente estes fluxos migratórios tem se materializado mais intensamente nas cidades, tendo em vista, a oferta de empregos. As cidades surgiam como local estratégico para que esta ocupação ocorresse, como aborda Nascimento (2011, p. 247) “Os núcleos urbanos da Amazônia, além do seu papel clássico de circular mercadoria, capital e informação, têm a função de organizar o mercado de trabalho, com pontos de concentração e redistribuição da força de trabalho”.

Em Roraima de acordo com Veras (2009) até o ano de 1940, os habitantes concentravam-se no meio rural. No entanto, com a transformação da área em Território Federal do Rio Branco, em 1943, gerou uma mobilidade crescente de moradores vindos do

interior e um fluxo migratório de outras regiões do Brasil para a capital Boa Vista. Essa mobilidade, muitas vezes auxiliada pelos governadores nomeados na época, tinha como objetivo dotar a capital do território de uma demanda populacional crescente e criar um centro urbano administrativo.

A ocupação e povoamento da Amazônia conduzida pelo Estado, principalmente entre as décadas de 1960 a 1980, estiveram pautados na adoção de diferentes programas e projetos econômicos e agrícolas, como os projetos agropecuários, energéticos e minerais.

Surgem diversos projetos e programas como estratégia de ocupação da Amazônia, como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), criado em 1953; a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966; a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), em 1967; o Programa de Integração Nacional (PIN), em 1970; o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRRA), em 1970; o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado também em 1970; o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), em 1974; o Programa Grande Carajás (PGC), em 1980; o Programa Calha Norte (PGC), em 1985, entre outros que se destacaram no contexto amazônico.

De acordo com Becker (1998), é o próprio governo que passa a viabilizar e subsidiar a ocupação de terras à frente da expansão pioneira, que através de uma poderosa estratégia, programa e impõe uma malha de controle técnico-político sobre o espaço.

O povoamento na Amazônia, que inicialmente se concentrou às margens dos cursos dos rios, foi gradativamente perdendo importância com a implantação de rodovias. Este foi mais um fator de transformação na forma de ocupação do território amazônico, pois a construção de estradas e rodovias alterou a maneira tradicional de ocupação humana junto aos leitos fluviais. Ao longo destas estradas e rodovias começaram a se desenvolver diversos núcleos urbanos.

As rodovias ganham importância no contexto amazônico, passando a concentrar o povoamento ao longo desses eixos rodoviários, além dos tradicionais eixos de circulação fluvial. Isto se deve à tentativa de inserir o Brasil e, conseqüentemente, a região amazônica no sistema capitalista internacional, através da construção de estradas, com a implantação de diversos planos econômicos e de órgãos governamentais. Pode-se citar, ainda, a construção das rodovias: Cuiabá-Santarém (BR 364), Belém-Brasília (BR 010) ou (BR 153) e a Transamazônica.

De acordo com Nascimento (2011), a mudança na escala da mobilização excedente associada às políticas adotadas pelo governo militar intensificou o processo de urbanização na Amazônia, englobando desde a metropolização, até o surgimento de povoados ao longo dessas novas rodovias ou de rodovias revitalizadas.

As rodovias são os eixos da nova circulação, em detrimento da via fluvial, deslocando o sítio dos núcleos do vale para a terra firme ou revivendo cidades que comandavam a economia e a circulação dos grandes vales. Outros modelos de gênese de núcleos emergem, espontâneos e planejados (BECKER, 1998, 55).

Por conseguinte, novos núcleos urbanos foram surgindo espontaneamente ao longo das rodovias, nas proximidades das áreas desbravadas, formados geralmente por colonos e fazendeiros. Em Roraima, podemos citar o caso de São João do Baliza e São Luiz do Anauá que, inicialmente, tiveram um processo de ocupação espontânea em consequência da abertura da estrada (BR-210).

Então, o início da ocupação onde hoje se localizam os municípios de São João da Baliza e São Luiz do Anauá ocorreu na década de 1970. Essa ocupação pioneira deu-se através da estrada recém-aberta, e a partir dessa ocupação espontânea, a administração do município de Caracaraí ficou responsável de dirigir a migração e a colonização, através de medidas de distribuição de terras, para evitar os então assentamentos espontâneos (SILVA, 2007).

No Estado de Roraima, em 1976, a BR-174 é entregue ao tráfego, e em 1975 a BR-210 alcança a Vila de Caroebe, no entanto, só é inaugurada, em 1977, pelo então Presidente da República Ernesto Geisel. Convém ressaltar que a BR-210 não atingiu seu objetivo inicial que era interligar o Estado de Roraima ao Estado do Pará.

Estas rodovias podem ser consideradas como o início da atual história de ocupação da população não indígena em algumas regiões do estado de Roraima, rompendo o seu relativo isolamento com o restante do país. Este programa de ação do governo do Estado de Roraima, entre 1975 e 1979, preconiza a ocupação ao longo dos eixos rodoviários recém-instalados, com a implantação ou reestruturação de núcleos habitacionais para a prestação de serviços e apoio à população de colonos (SILVA, 2007). Assim o surgimento dos diversos núcleos urbanos do Estado de Roraima se deu de forma induzida através dos projetos e programas governamentais ou de modo espontâneo, através da atividade garimpeira, da pecuária, das estradas, etc.

Atualmente, o Estado de Roraima apresenta de acordo com o censo demográfico (2010) uma população de 450.479 habitantes, tendo uma taxa de urbanização de 76,6% e a capital, Boa Vista, detém grande parte dessa população com 284.313 habitantes e uma taxa de urbanização de 97%, como mostra a figura 4.

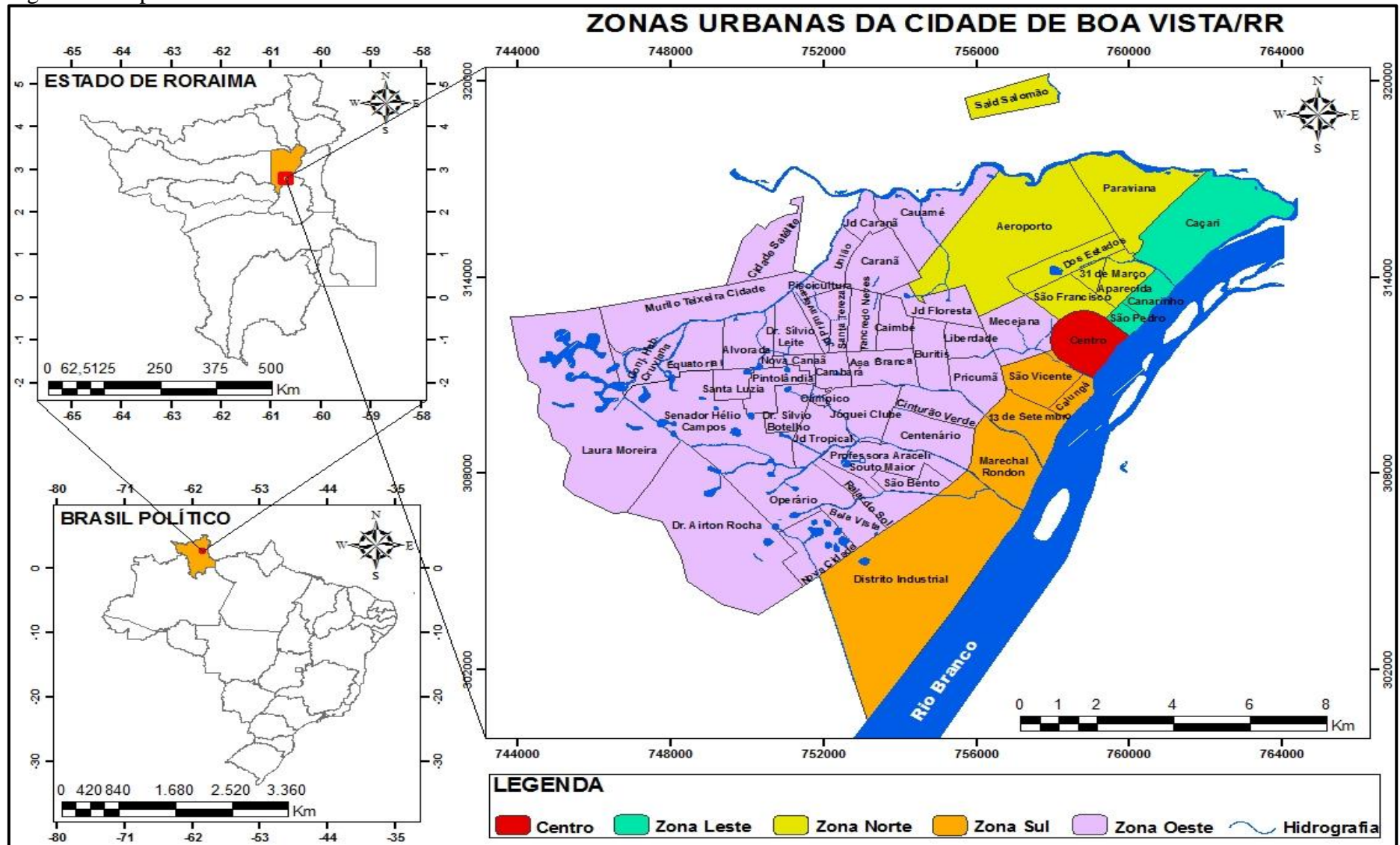
Figura 4 - Quadro mostrando dados demográficos do Estado de Roraima e de Boa Vista

VARIÁVEL	RORAIMA	BOA VISTA
Total da população	450.479	284.313
Taxa de urbanização	76,6%	97,00%
Densidade demográfica	2,01 hab./km ²	49,99 hab./km ²

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados do censo demográfico do IBGE, 2010.

Pelos dados acima, percebe-se que tanto a taxa de urbanização quanto a densidade demográfica em Boa Vista é maior do que a média do Estado, apresentando a maior concentração populacional do Estado. O fluxo migratório para a capital tem sido elevado, com a população vinda de outros Estados, de áreas de garimpo, de áreas indígenas, resultante do êxodo rural, entre outros, aumentando significativamente o contingente populacional da capital, principalmente na zona Oeste, área de expansão urbana, onde se localizam a maioria dos bairros da cidade, como mostra a figura 5:

Figura 5 - Mapa indicando as zonas urbanas da cidade de Boa Vista/RR



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, utilizando a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR.

De acordo com Silva (2007, 303), “há de se avaliar que o êxodo rural tem sido significativo para essa cidade, por causa da precariedade dos assentamentos e da fixação do colono no campo, associado ao baixo índice de produtividade da terra”.

O crescimento e a multiplicação dos centros urbanos, principalmente das cidades médias, evidenciam uma característica singular no atual processo de urbanização do país. Esta crescente participação das cidades médias na dinâmica urbana brasileira é um fenômeno que tem ganhado força, sendo também evidenciado na realidade amazônica. A seguir faremos alguns apontamentos sobre a cidade de Boa Vista/RR.

2.1.2 Boa Vista uma cidade média

As cidades médias, a partir de 1970, passaram a ocupar uma posição privilegiada na urbanização regional, fato este que se relaciona, principalmente, com a desconcentração econômica e demográfica ocorrida na Amazônia.

Por conseguinte, de acordo com Amorim Filho (1976), uma cidade média tem de ser capaz de manter interações constantes e com um nível razoável de intensidade e qualidade, tanto com seu espaço regional, quanto com aglomerações urbanas de hierarquia superior; deve ter as condições necessárias para estabelecer relações de dinamização com o espaço rural microrregional que a envolve; e ela só deve ser considerada média na medida em que já apresente certa autonomia na criação de pelo menos uma parcela de seus equipamentos de relações externas.

Dentro deste contexto, a cidade de Boa Vista pode ser considerada uma cidade média, atentando que esse conceito vai além das questões apenas demográficas, inserindo-se num conjunto de interações necessárias para que uma gama de relações - entre elas as econômicas, sociais e culturais possa ocorrer. Silva (2007, p. 253) contribui para esta reflexão, ao afirmar que “Boa Vista é uma cidade que para os padrões da região Norte pode ser considerada uma cidade média”.

Boa Vista se sobressai quando comparada às demais cidades do Estado, bem como, se comparada àquelas próximas à fronteira - Santa Elena do Uairén, na Venezuela e Lethen, na Guiana, haja vista o pequeno porte daquelas cidades. Diniz e Amorim Filho (2007, p. 8) afirmam que “No contexto de Roraima, bem como na ampla região limítrofe das Guianas e da Venezuela, Boa Vista se sobressai como o principal e mais complexo núcleo urbano, constituindo-se como cidade primaz e ponto de referência para a população”.

Destarte, as cidades do Estado estão em fase inicial de hierarquização com núcleos de pequeno porte, com exceção da capital, Boa Vista, que detém o monopólio político, administrativo e econômico do Estado.

As cidades de Roraima encontram-se numa etapa bastante incipiente de hierarquização, à exceção de Boa Vista, cuja primazia no Estado é, sob qualquer ponto de vista, inquestionável, pois as demais aglomerações são de pequeno porte e algumas delas não chegam a possuir as funções que as tornariam verdadeiras cidades (DINIZ; AMORIM FILHO, 2007).

Os mais diversos fluxos são direcionados para Boa Vista, assim como, a rede rodoviária do Estado sempre converge para a capital, como salienta Silva (2007, p. 254), “a estrutura urbana organizada por Boa Vista apresenta-se simples com interações predominantemente locais, ocorrendo fluxos direcionados quase sempre para essa cidade, pois, o sistema urbano de Roraima é integrado por uma rede rodoviária focada na capital”.

É relevante a importância que Boa Vista exerce na rede urbana do Estado, pois disponibiliza produtos e serviços que não se encontram nos centros menores, concentrando diversas atividades do setor terciário. As populações desses diversos núcleos urbanos, na maioria das vezes, preferem se direcionar para Boa Vista em busca desses atendimentos do que para as sedes (cidades) dos seus próprios municípios.

Para Diniz e Amorim Filho (2007), na rede urbana de Roraima, Boa Vista figura no topo dessa hierarquia como um importante centro regional que exibe a maior renda per capita de Roraima e níveis superiores de desenvolvimento humano e infraestrutura que apesar de seu porte de cidade média, desempenha muitas funções que são características de cidades maiores. O setor agrícola apesar de presente representa apenas uma pequena parcela de sua economia que é dominada pelos serviços e pelo comércio - atividades que polarizam os demais núcleos urbanos do Estado.

Em função disso, Boa Vista tem seu papel de destaque na conjuntura amazônica, apresentando uma dinâmica econômica e demográfica, através da concentração dos fluxos de comunicação, produtos e pessoas, atendendo muitas das expectativas daqueles que a procuram.

O acelerado processo de urbanização que vem ocorrendo nas cidades do Brasil, em particular das cidades da Amazônia, como no caso de Boa Vista, com o papel de destaca que as cidades médias vem apresentado nas últimas décadas, tem atraído uma leva muito grande de pessoas. Com isso, a demanda por diversos serviços e por equipamentos urbanos vem aumentado e, conseqüentemente, a busca por habitação, podendo, assim, acarretar efeitos

negativos, se não houver um planejamento adequado dos órgãos públicos, como por exemplo, o crescimento urbano desordenado, ausência ou precariedade de infraestrutura urbana e dos serviços públicos essenciais.

Por isso é necessário se pensar em uma política habitacional, e de geração de emprego e renda que seja eficaz, que atenda às necessidades habitacionais destes indivíduos, evitando assim, as ocupações irregulares e em áreas ambientalmente frágeis, promovendo o equilíbrio natural, social e econômico, essenciais às cidades e particularmente às cidades amazônicas.

Em função disto, pode-se afirmar que o problema de acesso à moradia no Brasil e consequentemente nas cidades da Amazônia não é recente. Estas possuem, portanto, uma estrutura historicamente estabelecida de concentração de renda e exclusão social, gerando desigualdades que se materializam na produção efetiva de moradias e na defasagem de equipamentos e serviços urbanos oferecidos à população, afetando a qualidade de vida das pessoas, já que a habitação constitui uma necessidade básica de todos os cidadãos, tema no qual tratará a próxima seção.

2.2 HABITAÇÃO: UMA NECESSIDADE BÁSICA DE TODO CIDADÃO

Desde os primórdios, o homem sempre procurou um local para abrigar-se do frio, da chuva, entre outras intempéries, em cavernas, em tendas, etc., como afirma Almeida (2011, p. 15) “Habitação, pela sua noção mais simples e intuitiva, remete à necessidade básica de qualquer ser humano: abrigo contra intempéries e intrusos”.

Na atualidade não é diferente, o homem também procura um local para se abrigar e se proteger, por isso, a habitação constitui-se numa necessidade básica de todo ser humano, pois de alguma maneira é preciso morar. Para Botelho (2007, p. 89) “a casa, além de um bem, reflete uma necessidade básica do ser humano, que é ter um abrigo para sua reprodução diária e familiar”.

A habitação desempenha três funções que são a social, ambiental e a econômica. A sua função social concerne ao abrigo da família, e deve atender aos princípios de habitabilidade, segurança e saúde. A função ambiental refere-se à sua inserção num meio ambiente adequado, onde estejam asseguradas as condições básicas de vida, como infraestrutura, saúde, educação, transportes, trabalho, lazer, entre outros. Já a função econômica está relacionada à sua produção que oferece novas oportunidades de geração de emprego e renda, mobiliza vários

setores da economia e influencia os mercados imobiliários e de bens e serviços (FERNANDES, 2003).

Abordando a sua função social, a moradia é um bem fundamental, além de oferecer abrigo e as mais variadas possibilidades de proteção e segurança, é o palco permanente do cotidiano de seus usuários, o espaço da intimidade e dos seus mais diversos anseios.

A moradia, sendo fundamental para as nossas vidas, é indispensável à reprodução social dos indivíduos (pobres e ricos); constitui-se também no espaço do cotidiano e da intimidade, no local onde grande parte da vivência humana acontece (MEDEIROS, 2007, p. 13).

Portanto, no que tange às interferências na vida cotidiana, a casa exerce um papel primordial para a realização de diversas atividades, um refúgio das intimidades, condiciona ao aconchego, a afetividade e a impessoalidade. Spinosa (2007) afirma que a habitação com a conotação de lar, adquire um caráter afetivo e pessoal, por representar o lugar de privacidade de um indivíduo, onde parte significativa da sua vida pessoal se desenvolve.

A moradia é essencial para a vivência e convivência humana, na qual se desenvolvem as atividades condicionadas à cultura de seus usuários, ou seja, seus costumes. Pode ser também um lugar de reunir amigos, se socializar com os vizinhos, enfim, levar uma vida social. Claval (2010, p. 41) esclarece que “Habitar não significa apenas dispor de um lugar onde se resguarda da sociedade e onde viver sozinho ou em família. É também encontrar pessoas, levar uma vida social”.

A habitação possui um papel essencial tanto para o indivíduo quanto para a sociedade em geral, pois tem relação direta com a reprodução social do indivíduo e também com a sua forma de sobrevivência, já que é preciso morar e assim como vestir e se alimentar, a moradia também é uma das necessidades básicas do ser humano, como esclarece Rodrigues (1991) de alguma maneira é preciso morar, ou seja, no campo, na pequena cidade, na metrópole; morar como vestir e se alimentar é uma das necessidades básicas do indivíduo e apesar de que historicamente mudam-se as características da habitação, no entanto, é sempre preciso morar.

Em função disto, a habitação é um bem indispensável à promoção da equidade social e de uma vida digna para o cidadão, uma vez que representa um elemento essencial ao convívio social, ao desenvolvimento da personalidade humana e ao bem-estar.

Na sociedade em que está inserida, a habitação satisfaz um conjunto de funções como a de abrigo e reprodução da família, sendo, ainda, um elemento fundamental na construção da

personalidade individual, de integração social e de socialização, além de ser um espaço de consumo, de produção de bens e serviços, de ócio e de comunicação (MATOS, 2001).

Morar é fundamental, devendo estar ser compreendida como um produto de uma necessidade humana básica de onde e de como morar e materializada historicamente. Almeida (2011) aborda que a habitação como necessidade básica é inquestionável e que variável é a forma como as diferentes sociedades, nas diferentes épocas, as atendem. Ou seja, da caverna ao arranha céu, essa é determinada cultural e historicamente.

A habitação é um espaço que apresenta muitos significados para o morador, e esse significado vem mudando ao longo do tempo, aliás, ao longo da História todas as variáveis mudam como afirma Santos (2012, p. 20) “Ao longo da História, toda e qualquer variável se acha em evolução constante”.

A moradia, um bem essencial para a vida do homem, ao longo do processo histórico vai apresentando tipologias diferenciadas no espaço, pois “o espaço não é apenas um receptáculo da história, mas condição de sua realização qualificada” (SANTOS, 2008, p. 126). Às vezes basta em um rápido passeio por certos locais da cidade que já é possível observar formas de habitações que nos remetem ao passado, ou seja, são testemunhos de um tempo que não mais predomina, onde, “Tanto o novo como o velho são dados permanentes da história; acotovelam-se em todas as situações” (SANTOS, 2012, p. 106).

Logo, as características habitacionais nem sempre foram às mesmas durante todo o tempo, elas mudam de acordo com a sociedade que a habita, refletindo uma carga simbólica e a historicidade do grupo, como afirma Andrade (2007, p. 25) “A história do homem é, também, a da moradia”. As características desse ato mudam de acordo com cada contexto sociopolítico e econômico. Podemos dizer, então, que o ato de morar tem um conteúdo político, social, econômico, histórico e espacial, que remodela a morfologia das cidades.

A habitação possibilita aos indivíduos e aos grupos sociais desenvolverem suas capacidades, realizarem escolhas, produzir seus meios de subsistência e inserirem-se na sociedade. Contribui para essa reflexão Cogoy (2006, p. 29) quando declara que “Para sobreviver, a população pobre necessitava de um teto para morar e um local para produzir meios de subsistência”.

Além da função social que a habitação apresenta, temos que levar em consideração ainda a sua função ambiental, que perpassa a unidade habitacional e engloba suas demais relações com o espaço em que está inserida. Em função disto, quando se fala em habitação adequada, não pode se restringir apenas a um local para morar, são necessários espaços adequados, acessibilidade, iluminação, ventilação, estabilidade estrutural, regularização

fundiária e infraestrutura básica, pois como salienta Rangel (2011): possuir uma casa regularizada, com infraestrutura adequada e confortável influencia na dignidade, na segurança da família e no exercício da cidadania.

A habitação hoje, vai além do abrigo, ou seja, de um local para morar, ela desencadeia a necessidade a uma série de serviços públicos que garantam às famílias uma melhor qualidade de vida, com uma infraestrutura básica adequada, com o acesso de bens e equipamentos públicos, com mobilidade urbana, lazer, segurança, saúde, educação, entre outros; e tudo isso com um custo acessível.

A habitação se caracteriza por ser a moradia provida de uma infraestrutura minimamente básica, como acesso a água encanada, rede de esgotos, energia elétrica e cujos moradores tenham acesso a outros serviços essenciais, como educação, saúde e lazer, uma vez que esse conjunto de redes e equipamentos são considerados necessário para sustentar a vida na cidade (SPINOSA, 2007).

A problemática da habitação constitui-se em um dos elementos fundamentais para a produção e reprodução do espaço socialmente construído. A habitação não se compõe como um meio isolado e um problema apenas quantitativo. A habitação faz parte de um contexto, ou seja, da cidade, como afirma Lefebvre (2001, p. 67) “a cidade envolve o habitar”, na qual e com a qual mantêm relações, um rol de elementos básicos essenciais à vida humana.

A habitação além da dimensão social e ambiental, não negligenciáveis, apresenta sua função econômica. Ela exerce papel primordial para o indivíduo e para a sociedade em geral, pois está relacionada com a reprodução social e com a força de trabalho, além de ser um espaço para o consumo. Mercês (2008) identifica a habitação também como abrigo para a reprodução da força de trabalho, que contribui para a formação social, sendo portanto um espaço de consumo e de bens e serviços.

Inserida em uma lógica capitalista a habitação passa a ser considerada uma mercadoria, como afirma Medeiros (2007, p. 13) “Trata-se de um bem que, essencialmente, no modo de produção capitalista, toma a forma de mercadoria”. Em função disto passa a apresentar possibilidades de acúmulo de capital, através do sistema de vendas e aluguéis, ou seja, perde o seu valor de uso e adquire valor de troca. Bonates (2007) ressalta que toda moradia, tanto na forma capitalista como não capitalista, tem a prerrogativa de se transformar em mercadoria, e, por conseguinte em capital, a partir do momento em que deixa de ser valor de uso e se torna valor de troca.

Levando em consideração, ainda, a construção do conceito de habitação, ela pode ser definida como um produto, resultado de um determinado processo produtivo, da interação de

financiadores, produtores, compradores, entre outros. Uma reserva de valor que, dada sua significância monetária, constitui investimentos para quem possui (ALMEIDA, 2011).

Convém ressaltar que a habitação possui algumas características intrínsecas, como exemplo: não apresentam mobilidade, ou seja, uma vez construída não se pode mudar de local, diferente de outras mercadorias; são arquitetonicamente diversificadas, refletindo um contexto histórico e expressa a condição social de seus habitantes; depende de uma série de regulamentações impostas pelos diferentes níveis de poder; tem elevado valor agregado; reflete uma identidade, um endereço, entre outras.

Enfim, através de suas várias dimensões, a habitação transmite uma série de significados, anseios, hábitos e aspirações, sendo imprescindível para a promoção da vida humana, do bem-estar e do exercício da cidadania. Entretanto, pode ser considerada por muitos como uma fonte de status e diferenciação social, com a expressão da condição social de seus habitantes. Portanto, a habitação apresenta importância terminante para todo indivíduo, no entanto, em uma sociedade regida pelo sistema capitalista o seu acesso não é igualitário e implica em transformações no espaço urbano, como abordaremos a seguir.

2.3 A (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO - HABITAÇÃO SOB UMA DINÂMICA CAPITALISTA

O espaço urbano e sua formação são objetos de estudo da Geografia, que aborda a constante reconfiguração do espaço total, social, e seus diversos recortes. A Ciência Geográfica desempenha papel importante na discussão do espaço urbano, em função do estudo e análise da complexidade de fenômenos e atores sociais que ao mesmo tempo integram e realizam a produção do espaço.

A cidade é o palco de constantes transformações devido principalmente ao ritmo acelerado e à concentração populacional, emergindo diversos problemas no cerne das cidades, os quais devem ser superados. Como afirma Mendes (1989), a cidade é um espaço em constante transformação, em proporções mais significativas que no campo, principalmente, nas três últimas décadas e, os níveis de concentração populacional que atingem, geram muitas dificuldades a serem superadas, traduzindo-se em constantes modificações na estrutura interna das cidades, seja pela modificação do solo - devido ao crescimento territorial, ou, pela distribuição dos novos atributos locacionais no processo de constante reestruturação da cidade.

O espaço urbano está em constante mutação, sendo necessária uma contínua reestruturação das cidades para atender as necessidades básicas de seus munícipes. A sociedade, em uma de suas dimensões mais aparentes, está materializada nas formas espaciais.

De acordo com Corrêa (1989, p. 07) “O espaço de uma grande cidade capitalista constitui-se, em um primeiro momento de sua apreensão, no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si”. Ou seja, de acordo com o autor, os usos definem as áreas da cidade, como a área central, as áreas industriais, as áreas residências e as áreas para expansão. Este complexo conjunto de usos da terra é o espaço urbano, que aparece como espaço fragmentado.

Santos (2009c) afirma que para interpretar corretamente o espaço é preciso descobrir e afastar todos os símbolos destinados a fazer sombra à nossa capacidade de apreensão da realidade, ou seja, não é suficiente compreender apenas os movimentos e os elementos que compõem a paisagem.

Portanto, cabe a nós irmos muito além daquilo que se revela, devemos buscar a sua essência, aquilo que não está aparente, ou seja, o que o nosso simples olhar não percebe. A compreensão do espaço urbano de uma cidade exige, então, percepção dos diferentes usos do solo e também a conciliação de diferentes tempos e processos, que se deram através da materialização do trabalho humano e pela complexidade apresentada através de sua produção e reprodução. A cidade se produz e reproduz, ao mesmo tempo articulada e fragmentada, sendo formada por diferentes áreas e diferentes usos, porém, esse espaço está todo articulado, de forma homogênea e heterogênea, atendendo aos interesses do capital. É salutar a afirmação de Corrêa:

O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem (CORRÊA, 1989, p.11).

Em uma cidade capitalista o espaço urbano é complexo e sofre a ação de diversos agentes sob uma ótica de acumulação e de conflitos diversos. Portanto, o seu espaço urbano, além de ser ao mesmo tempo fragmentado e articulado, é também o reflexo social e palco de lutas de classes. Moreira (1991) salienta que numa sociedade estruturada em classes, como a

capitalista, o espaço tem por conteúdo as relações conflitantes dessas classes e o conteúdo do espaço é o mesmo dessa sociedade, ou seja, o das lutas de classes.

A cidade capitalista é o lugar privilegiado de uma série de processos sociais, entre os quais a acumulação de capital e a sua reprodução. Esses processos criam funções e formas espaciais, ou seja, criam atividades e suas materializações cuja distribuição constitui a própria organização espacial urbana.

O modo de produção capitalista produz novas formas e origina paisagens com características cada vez mais urbanas. O espaço urbano e a utilização de seu solo são destinados a poucos atores, o que gera uma crescente massa de excluídos sociais. As forças do capital não produzem um espaço homogêneo, pelo contrário, determinam a produção diferenciada do espaço, em função da diversidade desta produção no âmbito espacial, social e do trabalho. A cidade é produto das contradições de classe e envolve interesses e necessidades diversas.

O espaço urbano é o produto da lógica capitalista, já que a sociedade é dividida em classes sociais. Assim, para que esse sistema sobreviva, é necessário que muitos trabalhem e poucos usufruam de seu produto, transformando este espaço num campo privilegiado do capitalismo e das lutas de classes. Silva (1989) afirma que é a acomodação de interesses basicamente econômicos que faz da cidade capitalista um espaço socialmente construído e que abriga, também, classes sociais com interesses conflitantes e antagônicos, transformando o urbano num dos *locus* privilegiado do capitalismo e também da luta de classes.

A cidade capitalista é excludente, com cenários totalmente diferentes, com classes antagônicas e a habitação insere-se neste contexto, como aborda Peruzzo (1984, p. 125) “a habitação situa-se no interior da trama das relações sociais capitalistas, onde as classes se posicionam antagonicamente”.

Esse modelo social cresce, ao invés da lógica da universalização da produção e apropriação coletiva desses produtos e do espaço geográfico como um todo. Desigualdades essas manifestas em diferentes formas, principalmente, na forma de habitar o espaço urbano. Dentro deste contexto surge a problemática habitacional que remodela o espaço urbano seguindo uma lógica excludente.

O espaço urbano está intimamente relacionado com os processos habitacionais. É muito diversificada a forma de o homem habitar o espaço: o local onde ele habita, a diferenciação dos espaços de habitação, enfim, as características habitacionais mudam no espaço e no tempo.

De acordo com Rodrigues (1991), as características da habitação mudam espacialmente, bastando observar qualquer cidade para verificar que há uma grande diferenciação entre as características de moradias dos bairros, tamanho dos lotes das construções, de acabamento das casas, as ruas asfaltadas ou não, a existência de iluminação, entre outros, havendo espaços densamente ocupados e outros com pouca ocupação e amplos espaços servidos de infraestrutura e outros com grande densidade de ocupação, mas com rarefação de serviços.

Ao observarmos a morfologia das cidades, percebe-se a diferenciação das características habitacionais entre os bairros e dentro dos bairros, as diferenças na forma de ocupação, com áreas mais densamente ocupadas e outras com rarefação de ocupação e disparidades na distribuição dos serviços de infraestrutura, com bairros bem servidos destes serviços, enquanto em outros ainda são precários, seguindo uma lógica excludente, reflexo do poder aquisitivo dos seus moradores.

Para Bassul (2002, p. 01) “Se a propriedade fundiária dividiu os homens, hoje divide as cidades e exclui aqueles que as fizeram e nelas buscam abrigo”. Geralmente os bairros habitados pelos mais abastados são melhores servidos de infraestrutura, enquanto nos demais estes serviços são precários ou inexistentes. O espaço urbano das cidades é muito diferenciado, como afirma Rodrigues (1991, p.11), “a diversidade não se refere apenas ao tamanho e características das casas e terrenos, mas à própria cidade”.

Muitos problemas socioespaciais nas cidades se revelam decorrentes da ordem econômica vigente e estão atrelados à organização e à produção espacial, visto que a integração econômica voltada à competição capitalista gera espaços privilegiados e com alto valor e outros espaços segregados e precários, refletindo o poder de compra dos seus habitantes. As marcas das disparidades se manifestam no ambiente espacial edificado pela sociedade, através de múltiplas funções e inúmeros atores, pois segundo Santos (2012, p. 71) “A vida em sociedade supõe uma multiplicidade de funções, e quanto maior o número destas, maior a diversidade de formas e de atores”.

A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial com a densificação do uso do solo, a deterioração de certas áreas, a renovação urbana, a relocação diferenciada da infraestrutura e a mudança do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. O espaço urbano é remodelado continuamente com constantes processos de reorganização espacial e mudanças nos aspectos sociais e econômicos das cidades (CORRÊA, 1989).

Cada vez mais se torna necessário retomar o olhar para a cidade real, procurando propagar meios de se atingir equidade territorial cuja concepção de vida e de convívio social rompa com esse espaço morfologicamente dilacerado, em suas múltiplas escalas, nas quais vivemos nos dias de hoje, seja nas regiões metropolitanas, ou nas áreas menores.

Na produção do espaço urbano, a política de habitação pode assumir diversos formatos para lograr a universalização do acesso à moradia digna, sejam eles: regular o mercado de terras; promover a construção de moradias nas mais diferentes modalidades de produção; a urbanização e regularização de assentamentos precários; e a viabilização do seu acesso ou financiamento. Isso nos faz refletir se realmente a efetivação dessas políticas tem conseguido disponibilizar o acesso à moradia digna, que envolva não somente a habitação, mais toda a infraestrutura necessária.

Essa análise do espaço com inserção das políticas habitacionais permite uma compreensão da realidade social: como a sociedade produz seu espaço e qual o uso que faz dele, especialmente o espaço urbano, que é produzido por diversos agentes, como vai ser discutido na próxima seção.

2.3.1 Agentes participantes da produção habitacional

A produção habitacional constitui-se em um aspecto essencialmente relevante para a compreensão do espaço urbano. A influência de diversos agentes do mercado imobiliário delinea a produção do espaço de acordo com seus interesses.

Segundo Aragão (2010), pode-se identificar os seguintes agentes que compõem a estrutura de produção e circulação da mercadoria moradia: os produtores (construtoras), os consumidores, os proprietários da terra, os agentes financiadores da produção ou do consumo (aqui podem ser inseridos o Estado, os bancos, os fundos de pensão ou o capital privado) e os incorporadores.

A atuação desses agentes não se dá de forma isolada, mais inter-relacionada entre si, pois o processo construtivo da unidade habitacional não se restringe ao edifício. Outros elementos devem ser observados na análise do mercado habitacional. Para a construção do edifício, necessita-se de um terreno. O valor deste vai variar de acordo com a sua localização e infraestrutura.

Os detentores desses terrenos são os proprietários da terra, no entanto, faz-se necessária uma distinção de pelo menos dois tipos de proprietários de terra: aqueles que têm

um terreno para a construção de sua casa, ou seja, não detêm a terra como uma mercadoria; e, aqueles que possuem terrenos para obtenção de lucros, através da especulação, como destaca Rodrigues (1991, p. 24) “é necessário distinguir pelo menos duas categorias de proprietários de terras. Aqueles que possuem uma terra para edificar a casa própria e os que especulam com a terra”.

Os incorporadores adquirem dos proprietários de terra, os terrenos para realização dos empreendimentos habitacionais. No entanto, o terreno urbano deve atender as necessidades do consumo e responder as necessidades de realização de lucro por parte do promotor do empreendimento imobiliário, para tanto, acrescido de infraestrutura, serviços públicos, como forma de atrair consumidores de alto poder aquisitivo.

Para Bonates (2007), o incorporador, também conhecido como promotor imobiliário, surgiu no momento histórico em que a moradia passou a ser produzida como uma mercadoria do sistema capitalista de produção. Para que isso ocorresse, foi necessária a separação entre a propriedade fundiária e o capital imobiliário, antes concentrados única e exclusivamente na figura do rentista que, simultaneamente, era o proprietário do terreno e o produtor.

Os incorporadores serão aqueles que irão articular o setor produtivo, controlar seu ritmo e suas características, fazendo com que o recurso para a produção tome forma de capital financeiro através de bancos, fundos públicos ou particulares. Eles vão atuar como promotores do empreendimento, definindo o padrão de construção, a localização, o público-alvo, etc. As construtoras, por outro lado, terão sua força de intervenção reduzida à condição de prestador de serviços dentro do processo de produção (ARAGÃO, 2010).

A incorporadora, então, é a empresa que articula o negócio imobiliário. Ela identifica as oportunidades, faz estudos de viabilidade, adquire o terreno, formata o produto a ser desenvolvido, ou seja, o incorporador é o agente que desenvolve uma cadeia de ações, que vão desde a compra do terreno até a venda da mercadoria produzida; aquele que promove o empreendimento. Ele arca com o maior número de custos, contudo realiza o maior lucro. Muitas vezes o incorporador pode ser o construtor que realiza todas as etapas, todavia, essas etapas também podem ser subdivididas entre vários agentes. Por sua vez, a construtora é a empresa que tem como responsabilidade a prestação de serviços, como a construção de um edifício. Em alguns casos, ela atua com mais de uma funcionalidade.

Corrêa (1989) declara que do ponto de vista da gênese do promotor imobiliário verificam-se enormes diferenças entre eles. Há desde o proprietário fundiário que se transformou em construtor e incorporador, ao comerciante próspero que diversifica suas atividades criando uma incorporadora, passando pela empresa industrial, que em momentos

de crise ou ampliação de seus negócios cria uma subsidiária ligada à promoção imobiliária. Grandes bancos e o Estado atuam também como promotores imobiliários.

Todos estes serviços prestados por estas empresas vão atender a uma demanda, que são os consumidores, ou seja, aqueles que conseguem arcar com os custos do mercado formal de habitação. Além dos proprietários da terra, dos incorporadores, dos produtores, dos consumidores, temos ainda aqueles que irão suprir a necessidade do capital de circulação, que são o Estado e as instituições bancárias, através do financiamento da produção e do consumo, estabelecendo parâmetros de acesso ao crédito disponível.

Aragão (2010) destaca que a estrutura urbana sofre influência dos diversos agentes, principalmente daqueles que possuem maior peso, como no caso das empresas incorporadoras. Os agentes imobiliários influenciam no preço da terra, disputando melhores localizações, pressionando o Estado por maiores financiamentos, tanto para a produção, quanto para o consumo dos imóveis construídos, de forma a dinamizar o mercado. Em contrapartida, o Estado limita o avanço do setor através de seus regulamentos, favorece (dentro de uma arena política de negociação entre diversos atores sociais) investimentos em determinados eixos da cidade ou ainda contribui para uma maior ou menor segregação residencial ao determinar a localização de seus conjuntos habitacionais ou ao permitir o zoneamento exclusivo para população de baixa renda nas imediações de setores predominantes de classe média alta ou alta.

Os promotores imobiliários influenciam no preço da terra, com a supervalorização de algumas áreas, em detrimento de outras, de acordo com seus interesses e o público que deseja atender. O uso do solo vai resultar em ocupações diferenciadas na cidade, onde os aspectos econômicos do indivíduo vão implicar na localização de sua habitação.

O mercado habitacional está sujeito a processos inerentes à competição por infraestrutura, serviços públicos e acessibilidade, já que estes ocasionam uma maior valorização imobiliária. Os recursos públicos ficam sujeitos às disputas em todas as esferas políticas.

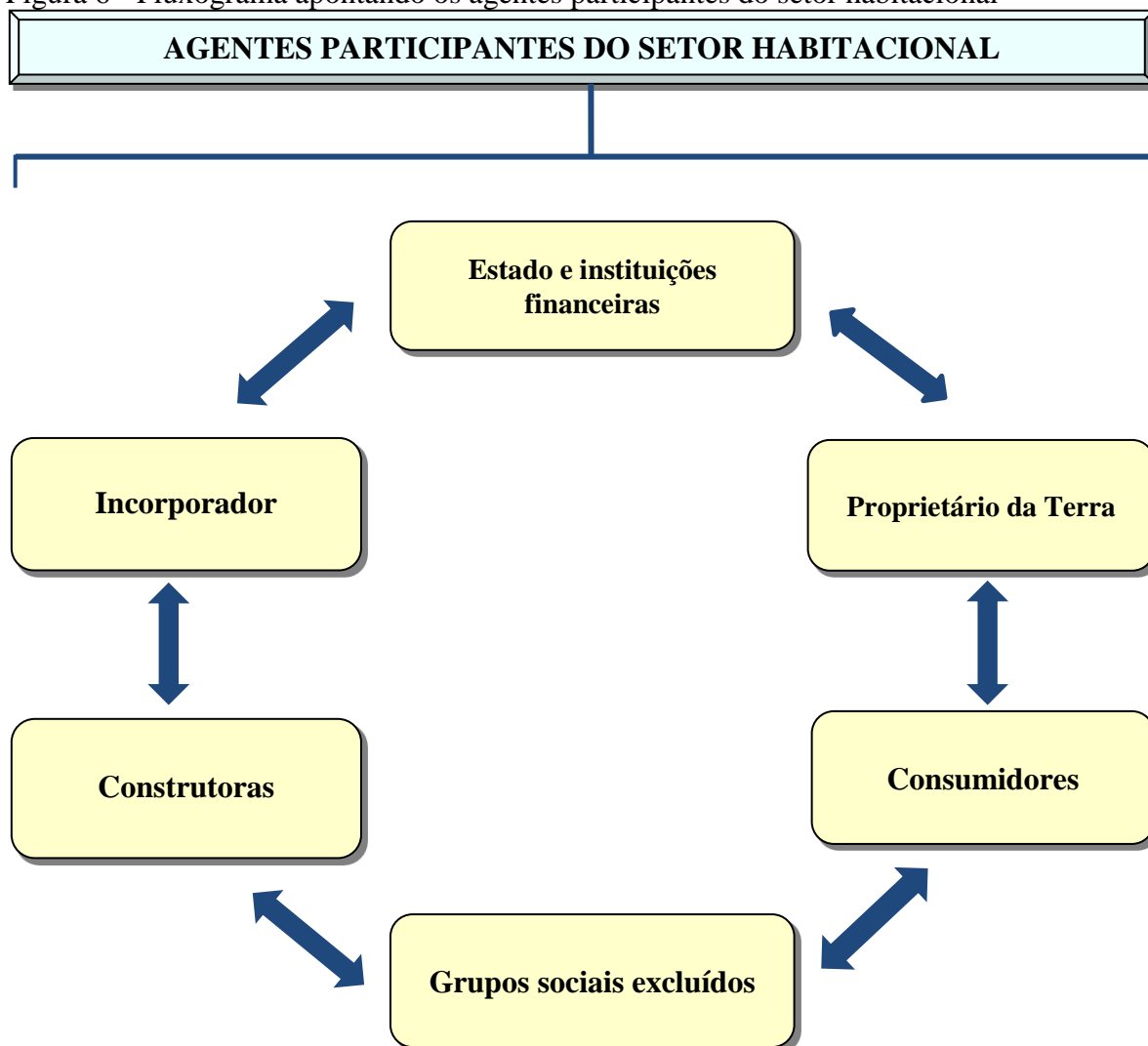
Em uma sociedade capitalista, dividida em classes sociais, nem todos os cidadãos têm condições financeiras de participar do mercado formal de habitação. Corrêa (1989) salienta que na sociedade de classes verificam-se diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços, produzidos socialmente e, a habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo, ou seja, parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel. Esses indivíduos, Corrêa (1989) classifica como grupos sociais excluídos e são agentes produtores

do espaço urbano. São agentes participantes da produção habitacional, contudo, de maneira informal, através de ocupações variadas, como loteamentos clandestinos, favelas, cortiços, áreas íngremes, autoconstruções em áreas periféricas, entre outros.

Os grupos sociais excluídos são, portanto, trabalhadores assalariados, pessoas desempregadas, aqueles que vivem à margem do processo e são também produtores do espaço na cidade. A maioria não é possuidora de renda para o acesso a uma moradia adequada, muito menos para comprá-la, com isso, acabam ocupando cortiços ou favelas, áreas de encostas, morros, ocupações irregulares dos mais variados tipos e, dessa maneira, acabam modelando o espaço urbano, inserindo nele as suas marcas.

Esses grupos sociais excluídos acabam constituindo uma demanda habitacional, não para o mercado privado da habitação, mas para o poder público, que precisa implementar políticas públicas habitacionais que os contemplem e os insiram no mercado formal da habitação. Podemos, então, afirmar que os agentes participantes do setor habitacional são os proprietários da terra, os incorporadores, as construtoras, os consumidores, os financiadores da produção - o Estado e as instituições financeiras, e ainda, os grupos sociais excluídos, como mostra a figura 6.

Figura 6 - Fluxograma apontando os agentes participantes do setor habitacional



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Todos esses agentes participantes do setor habitacional atuam na produção do espaço urbano, implicando em usos diferenciados do solo. A disposição do padrão de habitação e suas localizações por parte dos diversos atores sociais são constituídas através de um processo histórico e excludente, o qual é marcado por disputas de poder e graus de representação dos variados segmentos, nos quais os aspectos econômicos, políticos e até mesmo os culturais refletem na produção e reprodução do espaço urbano, onde se percebe nitidamente as diferenças nos seus mais diversos usos, a fim de atender os interesses dos agentes participantes da produção habitacional.

Assim, a produção do espaço é um resultado que emerge das relações ocorridas entre “agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2011, p. 43).

O espaço urbano é o resultado das relações oriundas de diversos agentes sociais e históricos, impregnados de interesses diversos e composto de contradições e conflitos. Esse é o caminho da própria produção do espaço, cuja estratégia é fazer-lo entrar na produção da mais-valia, subordinada aos centros de informação e decisão. Os agentes participantes da produção habitacional, na qualidade também de agentes produtores do espaço, sempre produziram um espaço particular e, desta forma, o capitalismo encontrou uma nova sustentação na conquista do espaço, com a compra e a venda da terra e da habitação com a finalidade de obtenção de lucros. A especulação imobiliária, também atua na produção do espaço, seguindo uma lógica excludente, como se verá a seguir.

2.3.2 A especulação imobiliária

Pensar a questão da moradia na sociedade capitalista significa analisar as contradições inerentes ao seu acesso. Tal entendimento deve, antes de qualquer coisa, procurar desvendar o significado da terra, isto é, de um bem natural que não pode ser reproduzido e, assim sendo, não pode ser criado pelo trabalho. Portanto, o fato de alguém trabalhar na terra não significa dizer que vai produzi-la, isso porque as edificações sobre ela são produtos do trabalho, mas ela não o é.

No entanto, como já exposto, vivemos numa sociedade de classes, na qual a busca por lucros cada vez maiores é o objetivo central deste sistema. Na representatividade da moradia na constituição da cidade, verifica-se que o acesso a este bem, hoje, se encontra submetido à estrutura do capital que tende a penetrar em todos os seus ramos, estabelecendo limites econômicos aos diversos setores que compõem esta sociedade.

A habitação e a terra passam a ser tratadas como mercadoria; uma mercadoria cara devido às suas peculiaridades intrínsecas, como a necessidade de ser construída sobre o solo - que é uma propriedade privada passível de valorização e de especulação, pois, todo solo está necessariamente inserido em uma localização única, social e historicamente construída.

A terra se torna uma mercadoria importante no processo de produção do espaço e reprodução do capital. De acordo com Rodrigues (1991, p.16) “No Brasil, como nos demais países capitalistas, a terra urbana e as edificações integram as mercadorias do modo de produção capitalista”. O espaço passa a ser consumido como uma mercadoria, em função de sua mercantilização e sua transformação em produto, interferindo nas diferentes formas de

uso por parte da sociedade, que define e delimita os usos, determinando as ações na produção diferenciada do espaço.

O capitalismo reforçou a propriedade privada da terra, por isso, ela possui um preço que se valoriza sem trabalho, sem uso, ou seja, não é definido pelo valor de produção, como outras mercadorias, como salienta Rodrigues (1991, p. 19) “O preço da terra urbana, diferentemente de outras mercadorias, não é definido pelo valor de produção, mas sim, pelas regras de valorização do capital em geral”. A valorização da terra acontece graças à monopolização do acesso a esse bem de extrema necessidade, que, diante da realidade capitalista, torna-se caro e escasso.

O elevado valor da terra urbana é um dos grandes responsáveis pelo alto custo da moradia no mercado formal. Desta forma, é característico do mercado formal de habitação que sua clientela seja formada por extratos sociais mais elevados, os quais são capazes de arcar com os custos ou financiamentos disponíveis, assim, a oferta existente é capaz de ser produzida segundo as leis de mercado, controlando a demanda com a elevação dos preços.

Ao se considerar o preço da terra urbana, definido pelo mercado de concorrência, uma série de características se apresentam: é um mercado imperfeito, porque cada terreno tem uma localização única; não há possibilidade de se produzir dois terrenos iguais a preços competitivos; o mercado não é transparente, não se conhece todos os terrenos que estão em oferta para a compra e venda, e há negócios que se fazem de indivíduos para indivíduos; no mercado de compra e venda, quando, teoricamente, aumenta o volume de ofertas, diminui o preço; quando novos terrenos entram no mercado, o preço da terra, de modo geral, aumenta, ao invés de diminuir; o preço da terra é definido diferencialmente pela localização, ou seja, terrenos com as mesmas dimensões, as mesmas características topográficas, terão preços diferentes, dependendo da localização na cidade. Esta diferenciação que decorre da produção social da cidade, permite aos proprietários se apropriarem de uma renda extra, que é a renda diferencial (RODRIGUES, 1991).

A lei da oferta e da procura no mercado de terras não funciona da mesma forma como ocorre com outras mercadorias, pois quando entram novos terrenos os preços tendem a aumentar e não a diminuir. Tal fato gera uma ampliação no valor dos terrenos que estão disponíveis e que, por sua vez, se encontram em áreas que possuem algum tipo de infraestrutura.

Conforme exposto, o preço da terra é definido segundo a localização dos terrenos, que, embora possuam dimensões semelhantes e, às vezes, até dimensões menores, possuam preços mais elevados. Então, o valor da habitação passa a ser estipulado de acordo com sua

localização, relegando sua função de produtividade social do trabalho, como afirma Pereira (1988, p. 71) “O valor da mercadoria-habitação como propriedade imobiliária deixa de ser função apenas das condições de produtividade social do trabalho na construção, sendo também condicionado pela localização”. Essa diferenciação proporciona ao dono da terra maior especulação imobiliária e maiores lucros, segmentando ainda mais o espaço.

Para Almeida (2011) a localização é condicionante do valor da moradia devido a fatores como, distância do local de trabalho, acessibilidade e facilidades de locomoção, acesso a serviços e infraestrutura, vizinhança, qualidade do ambiente, entre outros. As características do local são externalidades positivas ou negativas que podem valorizar ou depreciar os imóveis nele situados.

A especulação imobiliária, então, pode ocorrer de diversas formas. A ação hegemônica do setor privado tem atuado de forma incisiva sobre a oferta de terra e habitação, visando a uma especulação fundiária através de uma prática de reservas de terras à espera de uma maior valorização, principalmente, com a implantação e infraestrutura por parte do poder público.

Albuquerque (2009) salienta que se observa por parte dos incorporadores uma tentativa de especulação fundiária a partir de investimentos realizados, visto que há uma prática de reservas de terras em áreas nas quais se visa investimento futuro em infraestrutura por parte do Estado, ou mesmo em locais rodeados por áreas já ocupadas e com infraestrutura instalada. Neste caso, o Estado equipa a área, proporciona uma infraestrutura adequada, os incorporadores investem em seus empreendimentos e retiram um lucro maior. Além disso, muitas vezes os incorporadores que possuem influência financeira e poder político, pressionam o Estado para que invista na área onde possuem terrenos, visando à obtenção de lucros em função do investimento público.

A terra urbana, em uma cidade regida pelo sistema capitalista é fruto da especulação imobiliária. Em função disto, além de ser a base material do capital, é utilizada como reserva de valor. É frequente nos depararmos com diversos espaços vazios espalhados pelas cidades, a espera de valorização, implicando em uma expansão horizontal desnecessária da cidade. Como declara Silva (1989), em economias de mercado o solo urbano além de representar a base material de apoio para o capital, é utilizado como reserva de valor, originando o processo de especulação imobiliária, entendido como estocagem de lotes e glebas à espera de valorização, permeando o tecido urbano por imensos vazios e por uma expansão horizontal desnecessária.

Outra forma de especulação imobiliária é quando o promotor imobiliário loteia uma área e faz uma retenção deliberada de lotes, ou seja, uma reserva de terras para vendas futuras,

tendo em vista uma valorização maior da área. Rodrigues (1991) declara que em geral, vendem-se inicialmente os lotes pior localizados em relação aos equipamentos e serviços, para em seguida, gradativamente, e à medida que o loteamento for sendo ocupado, coloca-se os demais à venda. A simples ocupação de alguns já faz aumentar o preço dos demais lotes, valorizando o loteamento. Esta é uma forma de ocupação programada, na qual também é comum deixar-se lotes estrategicamente localizados para a instalação de serviços e comércio de abastecimento diário, como padarias, açougues, farmácias, etc.

Para Rodrigues (1991) existe ainda uma forma de especulação imobiliária referente ao loteamento de glebas, que consiste em não fazer um loteamento vizinho ao já existente, mas deixar-se uma área vazia entre os loteamentos à espera de maior valorização. Outra também ocorre nas áreas dos denominados loteamentos de alto padrão, condomínios fechados, bairro-jardins, onde se vende, além da terra, segurança, homogeneidade de classe social, equipamentos e serviços coletivos, local para lazer, etc, que assim como nos loteamentos da periferia pobre, o processo é basicamente o mesmo, ou seja, vendem-se alguns lotes que viabilizam o investimento, e quando começa a ocupação, os demais serão colocados à venda, como expansão do loteamento, tendo em vista o sucesso alcançado, por um preço mais elevado que os anteriores. Ou então, vendem-se os lotes mais bem localizados prevendo-se uma valorização futura dos demais.

Em muitos casos o setor imobiliário coloca à venda loteamentos sem o mínimo de infraestrutura, seus futuros moradores lutarão para a implantação dos serviços essenciais, que os beneficiarão, contudo, beneficiarão também os especuladores, tendo em vista, que o loteamento se tornará mais valorizado, contribuindo para aumentar ainda mais os seus lucros. Como aborda Rodrigues (1991), muitos loteamentos são realizados e colocados à venda, com pouca ou nenhuma infraestrutura, o que significa que de várias formas os compradores se organizam e lutam para obter os equipamentos e serviços coletivos, beneficiando, sem dúvida, àqueles que estão produzindo seu espaço, mas beneficiam principalmente àqueles que deixaram as terras vazias aguardando maior valorização.

Portanto sempre que o poder público equipa uma zona qualquer da cidade com serviços públicos, como água encanada, escola pública ou linha de ônibus, por exemplo, ele desvia para esta zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferências a outras localizações. Supõem-se que estas novas demandas, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termo de compra ou alugel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não

dispunha do serviço, ocasionando a valorização do solo nesta zona, em relação às demais (MARICATO, 1979).

Com a valorização dos loteamentos ou bairros há um encarecimento dos serviços, bem como das taxas. Em função disso, muitos dos que lutaram por essas melhorias não conseguem arcar com as despesas elevadas e vendem suas habitações, recomeçando suas vidas em outros espaços mais distantes. Como afirma Rodrigues (1991) quando a valorização do lugar faz aumentar o preço da terra e dos impostos, parte daqueles que lutaram por esta transformação são, pela impossibilidade de pagar essas taxas, empurrados para mais longe para recomeçar a produção social da cidade em outro lugar e, de novo, propiciar a apropriação de renda por classe, na qual não está incluído.

Ocorre ainda que com a maior valorização da área muitos destes indivíduos veem a possibilidade de ganhar uma renda extra com a venda de sua habitação e a compra de outra com valor imobiliário menor, localizadas geralmente em locais mais distantes das áreas centrais, ocasionando a expansão na malha urbana, sobrecarregando os serviços públicos e muitas vezes, causando problemas de mobilidade.

Na lógica de busca de maximização de valorização do investimento, os incorporadores irão buscar os terrenos mais baratos, portanto com maiores problemas de acessibilidade e de infraestrutura, que permitirão incluir uma margem de lucro mais elevada. No entanto, o fato de trabalhar com terras mais baratas, não reverterão, necessariamente, no custo final para os adquirentes, já que os agentes tendem a trabalhar sempre com os tetos de financiamento como valores finais, ou seja, a utilização dos terrenos mais baratos reverterá em ampliação das margens de lucro e não como redução do preço final, porque num sistema capitalista a busca incessante é sempre o lucro.

Mas essa estratégia de valorização do capital tem como consequência o aumento do custo social final do empreendimento, já que os adquirentes terão de assumir maiores despesas com transportes e problemas de infraestrutura no entorno, arcando então pelo lucro destes e reafirmando o modelo de espoliação urbana.

O controle das construtoras sobre a promoção imobiliária tem também outras consequências sobre os custos de construção. Por estar trabalhando com valores pré-estabelecidos como limite para o preço final de seus produtos, as construtoras de maior porte, certamente buscarão reduzir os custos de construção através de ganhos de produtividade. No entanto, esses eventuais ganhos, obtidos através de investimentos em racionalização da construção, serão apropriados como lucro e não transformados em benefícios ao comprador, tais como: redução no custo dos imóveis, melhoria na qualidade e no dimensionamento.

Numa economia orientada pela lógica do mercado, o setor imobiliário busca atender a demanda solvável, ou seja, àqueles que podem pagar. Mas, ao se considerar que a terra e a moradia condensam grande quantidade de valor agregado, observa-se que poucos compradores possuem condições de desembolsar tal volume de recursos para pagar a totalidade do preço estipulado pelos incorporadores. Somente os que possuem uma renda considerável, podem arcar os custos de uma habitação provida de serviços básicos de infraestrutura, pois, quanto mais próximos a tais equipamentos estiverem um pedaço de solo urbano, maior será o seu valor.

A situação de pobreza de grande parte da população é empecilho para que o problema habitacional seja resolvido pelo mercado, devido à supervalorização dos terrenos urbanos, pois como afirma Rodrigues (1991) o preço da terra ou edificação é extremamente elevado, pois no cômputo entra a renda do proprietário da terra, o lucro das indústrias de insumo e construção e os juros dos financistas. Um metro quadrado de qualquer terreno, em qualquer localização, é superior ao valor do salário mínimo mensal.

No entanto, de alguma forma é preciso morar, de maneira formal ou informal, as pessoas vão ocupar algum local de acordo com as suas condições. Maricato (2011, p. 44) afirma que “Na ausência de alternativa habitacional regular a população apela para seus próprios recursos e produz a moradia como pode”.

Os que não podem pagar vão viver nas áreas pior localizadas, ou seja, nos arredores da cidade, em loteamentos clandestinos, sem os equipamentos coletivos necessários, em áreas íngremes e de risco ambiental, em favelas, cortiços, etc. Almeida contribui para essa reflexão quando afirma que:

Diante da valorização e encarecimento da terra urbana nas áreas urbanas mais centrais, a disputa pelo espaço urbano relegou aos mais pobres a produção de moradias em loteamentos irregulares nas periferias e favelas, ocupações de edifícios abandonados e em áreas ambientalmente frágeis e/ou de risco (2011, p. 37).

A ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, desprovidas de infraestrutura tem feito parte da dinâmica urbana das cidades. Rangel (2011) declara que a maioria da população brasileira de baixa renda não consegue adquirir um imóvel e muitos recorrem a alternativas informais, como a construção de casas sem infraestrutura, seja em terreno próprio, geralmente clandestino ou através de ocupações/invasões.

A divisão da sociedade em classes é materializada no espaço através do acesso à habitação, pela distribuição desigual de infraestrutura física e de equipamentos coletivos. A

ocupação do espaço urbano é absolutamente desigual, onde se verifica que os interesses especulativos sobrepõem-se aos interesses relativos à função social do solo urbano.

As melhores localidades passam a pertencer a quem possui maior poder de compra, deixando para os que têm menos condições, áreas do espaço urbano com o menor valor de trabalho agregado, conseqüentemente, numa localização pior, com menos infraestrutura. O espaço passa a ser estruturado de acordo com uma sociedade diferenciada, tornando a cidade o lugar de conflitos em torno da produção material do espaço (ALBUQUERQUE, 2009).

Então, quanto mais escassas as porções de solo urbano abastecidos de infraestrutura, equipamentos e outros serviços que atendem ao consumo necessário dos habitantes da cidade, maior a disputa por esses espaços e, portanto, maior o seu preço. O maior poder aquisitivo da classe média e da alta as possibilitam obter e concorrer pelos espaços na malha urbana, melhor abastecida por serviços e, desse modo, melhor localizados, em detrimento da classe de baixa renda que não consegue participar deste mercado competitivo.

A produção do espaço é condicionada de forma diferenciada, em função da especulação imobiliária que atua de forma decisiva, favorecendo aproximações ou afastamentos entre os indivíduos, materializando-se na cidade de forma desigual, de acordo com o poder econômico e político que cada um dispõe.

O acirramento da especulação imobiliária exclui do mercado formal da terra urbana e da habitação os segmentos sociais que não conseguem arcar com os elevados custos deste mercado imobiliário, carecendo da intervenção estatal, para que estes grupos sejam incluídos no mercado formal de habitação, como abordado a seguir.

2.3.3 A intervenção do poder público na produção habitacional para as famílias de baixa renda

O espaço urbano, produto da ação humana, é marcado pelas diferenças das classes sociais, de seus conflitos e pela luta de interesses divergentes, sendo que um dos mais relevantes é a luta pela terra urbana e a habitação, constituindo-se numa problemática para uma parcela da população. Corrêa (2011) salienta que a terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados, estabelecendo-se uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente, em torno da terra urbana e da habitação. Se isso não constitui a contradição básica, transforma-se, em problema para uma parcela da população.

Ao capitalista interessa investir apenas sob a perspectiva de obter lucro, ou seja, somente na demanda solvável, que são aqueles que possuem condições de arcar com as despesas do mercado habitacional, neste aspecto, o investimento na construção de habitação para as camadas mais pobres da população sempre lhes pareceu, de um modo geral, pouco atraente. Almeida contribui para esta reflexão quando afirma que:

A questão central é que o livre mercado, segundo sua lógica de funcionamento, não consegue atender às necessidades da população mais pobre, até porque a oferta no mercado não se guia pela necessidade, mas pela demanda solvável que oferece possibilidades de maximização dos lucros (2011, p.149).

O desenvolvimeto das forças produtivas na cidade reúne contradições no espaço, em que o acesso ao mercado habitacional e aos bens de consumo acontece de forma diferenciada e exclui uma grande parte da população. Mediante isso, a solução do problema habitacional para as famílias de baixa renda, unicamente pelos mecanismos de mercado, torna se inviável, já que o seu valor é extremamente elevado, superando a renda de grande parte dos trabalhadores, pois de acordo com Rodrigues (1991) para determinar o preço da habitação acrescenta-se a renda da terra-absoluta e diferencial; os lucros dos investimentos de incorporação; da construção da casa e os juros do capital financeiro, o que atingirá um número extremamente elevado e inacessível à maioria dos trabalhadores.

As camadas populares, não sendo classificáveis como demandantes no mercado privado formal de habitação, voltam-se aos métodos autoconstrutivos para obtenção de moradia nas periferias da cidade, favelas, morros, áreas de encostas, às margens de rios, e até mesmo obrigadas a viverem em albergues, nas ruas, embaixo de pontes e viadutos, sujeitos a todo tipo de adversidades.

Frente a esse quadro, torna-se indispensável a intervenção do setor público na provisão de habitação para as camadas de baixa renda, com vistas a uma maior eficiência locativa e justiça social, pois de acordo com Bonates (2007) o Estado tem a responsabilidade de prover a habitação para todos, pois o direito à moradia é uma responsabilidade do Estado e este tem que estimular mecanismos para garantir à população o acesso a esse benefício. A forma mais adotada pelo poder público para enfrentar as necessidades de moradia foi e continua sendo através das políticas públicas de habitação.

O Estado então é chamado a intervir por meio de políticas estratégicas de intervenção e regulação do mercado imobiliário e do mercado de terras, que priorizem a necessidade e não

a renda, pois os investimentos públicos atrelados à iniciativa privada aparecem como fator determinante no preço final das moradias.

Portanto, se uma grande parcela da população não puder ter acesso à moradia, mesmo com o apoio do Estado voltado à demanda, é necessário que este atue, também, no lado da oferta, a fim de resolver o problema, ou seja, para suprimir essa lacuna. Ele deve promover a construção de novas moradias, destinadas principalmente à construção de habitação social, que são aquelas voltadas à população que não tem como se inserir no mercado imobiliário e que, no Brasil, hoje é constituída por famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos. Uma parcela dessas habitações construídas pelo poder público pode ser subsidiada totalmente ou pelo menos parcialmente (BONATES, 2007).

Os subsídios públicos são necessários para dar conta do passivo habitacional da parcela da população que não é capaz de entrar no mercado imobiliário. A regulação da produção e comercialização, atrelada a políticas de indução ao crédito, pode viabilizar o aumento da oferta de moradias e a inserção de camadas sociais até então excluídas, no mercado privado de habitações. Ainda, a regulação do mercado de terras deve ser transversal à política habitacional de qualquer natureza.

Assim, um importante agente que influencia o mercado imobiliário urbano é o Estado, através de suas ações e regulamentações interfere ativamente no preço da terra e na sua valorização. A localização de infraestrutura e de equipamentos públicos, as leis de zoneamento, os planos de revitalização urbana em algumas áreas, o fornecimento de financiamento para setor habitacional e a produção da moradia, são alguns dos exemplos da intervenção ativa do Estado para a formação da renda fundiária urbana (BOTELHO, 2007).

O Estado tem funções importantes no contexto da produção da cidade e no mercado habitacional, atuando como fornecedor de bens públicos e também como legislador do uso e ocupação do solo, atuando muitas vezes em áreas específicas da cidade e com isso influenciando o seu valor, como ressalta Silva (2013) o Estado, dada suas funções, influencia a demanda e a oferta habitacional, pois, como provedor de serviços urbanos desempenha importante papel no âmbito das demandas de uso do solo, direcionando por vezes, para áreas específicas da cidade, influenciando o seu preço.

A atuação do setor público é fundamental no provimento de moradias para as famílias de baixa renda, agindo como regulador dos mecanismos de mercado, criando regras para a atuação do setor privado e atuando ainda como intermediário financeiro, determinando dessa forma as condições gerais dos financiamentos imobiliários tais como prazos, taxas de juros, volume de recursos, etc.

O Estado desempenha um papel de destaque na produção do espaço urbano, viabilizando grandes projetos habitacionais ou de infraestrutura, redefinindo a localização intraurbana, as áreas de expansão, o uso da terra e provocando alterações no preço do solo urbano, atendendo a diversos interesses políticos, econômicos e sociais. Portanto para se analisar a produção do espaço é preciso compreender a atuação do Estado, como afirma Santos (2009c, p. 27) “Ademais, é doravante impossível analisar o espaço e sua evolução sem levar em conta o papel do Estado na vida econômica e social”.

Para Albuquerque (2009) dentre os agentes do espaço, o Estado, por muitas vezes, aparece como um dos principais responsáveis pelo processo de produção do espaço urbano. O Estado tem o poder estratégico de estruturação do espaço através de instrumentos de intervenção diretos e indiretos, que influenciam no preço do solo. Este pode determinar uma área de expansão urbana, ou apenas promover uma infraestrutura em função de uma área já escolhida pelos empreendedores.

Neste sentido, o Estado exerce funções diferenciadas atendendo a diversos interesses na ação ou omissão e na reconfiguração desigual do espaço urbano. O Estado tem função inerente de organizar e qualificar os espaços e um dos seus principais instrumentos é a partir das políticas públicas habitacionais e de infraestrutura. Estas podem ser implantadas em setores preestabelecidos da cidade, dependendo do poder barganha de alguns agentes, ocasionando a valorização destas áreas. Por isso, a implantação de políticas públicas requer análise, visto a sua grande capacidade de criar condições para a acumulação e reprodução do capital.

Muitas vezes há uma distância entre as declarações e as ações desenvolvidas, pois os fins podem ser desvirtuados, e em alguns casos pode ocorrer omissão ao invés de ações. Com isso, as camadas mais pobres continuam afetadas pela falta de rendimentos dignos e pela demanda por habitação.

As políticas e ações na área da habitação são processos complexos e fragmentados, impregnados de interesses muitas vezes conflitantes entre os setores econômicos e as demandas sociais e ainda os efeitos da construção civil sobre a economia. Para Almeida (2011) a ação e as políticas do Estado na área da habitação devem ser compreendidas enquanto processos fragmentados e complexos, nos quais se mesclam interesses de classes muitas vezes contraditórios. De um lado, interesses de diferentes setores econômicos, como construtoras, imobiliárias e bancos, e de, outro, o atendimento as demanda sociais das classes populares com fins de legitimação política, ou mesmo os efeitos multiplicadores que o setor

da construção civil tem sobre a economia, são exemplos de objetivos buscados com diferente intensidade em diferentes períodos, pelas intervenções governamentais.

O poder estatal aliado aos interesses da classe dominante constitui um elemento poderoso que irá condicionar, onde e de que forma as diversas classes sociais poderão localizar-se no âmbito de uma configuração espacial que assume características excludentes. Enquanto o espaço continuar a ser usado como o palco de ações isoladas e no interesse de atores conflitantes, ele manterá um papel perverso, de desigualdades entre os cidadãos, tanto no que diz respeito à renda, como do local em que vivem.

O Estado ao prover moradias para aqueles que não têm recursos para adquirir um imóvel, em geral constrói unidades com área total bastante reduzida, e com uma padronização segregadora, situada em locais afastados dos bens e serviços públicos essenciais. Mas uma política habitacional que tenha entre seus anseios o desejo de favorecer o desenvolvimento social não pode se curvar à lógica de que populações de diferentes níveis de renda devam ocupar espaços físicos desiguais.

São necessários grandes esforços de articulação entre os diferentes setores e níveis de governo, o que envolve uma série de complexidades no plano das relações intergovernamentais. Em função disto, a produção habitacional demanda vultosos recursos, como subsídios para as famílias que não possuem capacidade de obter um financiamento habitacional, bem como para implantação dos demais serviços públicos. Muitas vezes é preciso articular financiamentos de mais de uma origem, compondo-se as contrapartidas dos diferentes níveis governamentais.

Para resolver problemática em torno do acesso à moradia, não basta apenas construir unidades habitacionais, o poder estatal deve atuar de forma integrada, levando em consideração as questões ambientais, fundiárias, mobilidade, infraestrutura e serviços públicos, garantido a população de baixa renda uma maior inclusão social na cidade.

A habitação é um bem de extrema importância e representa para o indivíduo externalidades positivas em termos de bem-estar social, por isso, a produção habitacional por parte do poder público para a população de baixa renda, desde que siga aos parâmetros de lisura e responsabilidade social, representa um aspecto fundamental de combate à pobreza e a equidade social.

3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS URBANAS, EM ÂMBITO FEDERAL, EXISTENTES NO BRASIL NO PERÍODO DE 1930 A 2010

Para melhor compreensão da questão habitacional no Brasil, na contemporaneidade, se faz necessário um resgate histórico das políticas públicas habitacionais urbanas ao longo das últimas décadas, tendo como foco a política habitacional voltada à habitação de interesse social, com a intenção de situar o indivíduo no espaço-temporal até a contextualização em que se dá o PMCMV.

As políticas habitacionais em âmbito federal passaram por diversos momentos ao longo da história, com avanços e retrocessos, concretizando períodos de esvaziamento de programas habitacionais, principalmente aqueles destinados às classes sociais menos privilegiadas do país e em outros houve uma tentativa de enfrentamento do déficit de forma mais incisiva. Para isso faz-se necessário nos debruçarmos sobre uma revisão bibliográfica sobre o tema, pois se entende que não é possível compreender o presente nos eximindo do passado, sem nos ater ao processo histórico em curso.

Para Aragão (2010) as políticas habitacionais são fruto de tensões estabelecidas entre segmentos sociais em diversos períodos, sendo que a estruturação do espaço urbano também é fruto dessa historicidade, onde o espaço reflete o novo e o velho.

Essa abordagem histórica das políticas habitacionais é salutar ainda para desvendarmos como tem se estruturado o espaço urbano, já que a forma como estas políticas têm sido implementadas, atuam de forma decisiva na formação e transformação do tecido urbano.

Convém ressaltar, ainda, que não se tem a pretensão de fazer um estudo minucioso de todos os programas habitacionais que existiram ou existem no País e muito menos abordar todos os programas e conjuntos habitacionais implantados na cidade de Boa Vista/RR, no período já mencionado. Mas, dentro de uma periodização, apresentar alguns deles, destacando, seus aspectos gerais.

3.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PERÍODO ANTERIOR A 1937

Até os primeiros anos de 1930, a intervenção no setor habitacional por parte do governo se dava de forma indireta através de medidas de incentivo à produção de casas mais higiênicas e de restrição aos cortiços, ou seja, até esse período a habitação era vista como uma questão higienista. As preocupações com as questões higienistas nasceram na Europa, cuja ocupação indiscriminada da cidade e as más condições sanitárias propiciaram a disseminação de diversas epidemias e inúmeros problemas sociais.

A intervenção higienista no Brasil começou no início do século XX, quando se evidenciou a deterioração do espaço urbano, com uma mão de obra mal remunerada e superexplorada, habitando os mais variados espaços de forma insalubre. A intenção primordial do governo era com o ordenamento do espaço urbano e com o saneamento a fim de evitar a propagação de doenças. Da mesma forma, a preocupação com o embelezamento das cidades nos moldes europeus foi uma das marcas dessas ações de cunho higienista no Brasil.

Silva (1989) afirma que até 1937, a intervenção do Estado no setor habitacional se fez pela adoção de medidas legais de cunho sanitarista, cuja preocupação se dava em torno das condições higiênicas da cidade, local, até então, onde os trabalhadores conviviam, na grande parte dos casos, geograficamente próximos das classes dominantes que pressionavam pelo saneamento da cidade. Os cortiços - habitação popular predominante eram considerados foco de epidemias, afetando, conseqüentemente, os segmentos das classes dominantes, o que implicou o intervir ou demolir moradias insalubres e estimular o setor privado a construir as chamadas vilas higiênicas. Destacaram-se, também, as medidas de cunho claramente repressivo em relação às favelas.

Destarte, este foi um período marcado por políticas voltadas a diminuição e combate aos riscos sanitários, principalmente nos bairros habitados pelas classes populares, que estavam sujeitas a todo tipo de precariedades, como o caso dos cortiços e favelas. Entre as alternativas estava a expulsão dos menos favorecidos, o seu isolamento e a tentativa de evitar a propagação dos focos de epidemias e das mazelas sociais.

O governo começou apresentar mudanças nessa postura a partir da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), como será tratado a seguir.

3.2 OS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES (IAPS) - DE 1933 A 1964

As políticas voltadas à habitação começaram a surgir a partir dos anos de 1930, no governo de Getúlio Vargas, quando se verifica uma interferência estatal no setor habitacional. O Estado assumiu a responsabilidade da produção de casas populares, com a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Os IAPs eram regulados pelo Estado e tinham sua atuação destinada à grupos de associados e estavam voltados aos fundos previdenciários, tendo como produto secundário a produção de habitações. Eles deixaram de possuir apenas a função de previdência social e assistência médica e incorporaram atribuições relacionadas à habitação.

Com os IAPs, o equacionamento do problema passa às mãos do governo, na qual a nova política dedica-se ao atendimento da mão de obra produtiva, principalmente aos trabalhadores da indústria e dos transportes, deixando de lado a população marginalizada (DIAS, 2008). Essa população sem alternativa passa ou continua a viver em cortiços, favelas e a ocupar os lugares mais longínquos da cidade.

A ação estatal através da produção de conjuntos habitacionais ocorreu de fato com a criação dos IAPs, pois estes tiveram importância fundamental no provimento de crédito imobiliário para que os trabalhadores formais pudessem adquirir a casa própria. E desenvolveram também uma política voltada para o aluguel como forma de acesso aos seus conjuntos habitacionais e conseqüentemente de remuneração de seus fundos.

Entre 1933 e 1938 foram criados os seguintes IAPs: a) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, através do decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933; b) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, pelo Decreto nº 24.273 de 22 de maio de 1934; c) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, através do Decreto nº 24.615, de 8 de julho de 1934; d) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, criado pela lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936; e) Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas, através do Decreto nº 651, de 26 de agosto de 1938. Este decreto transformava a Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) dos trabalhadores em Trapiches e Armazéns no IAP dos Empregados em Transporte e cargas; e f) Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva, através do Decreto Lei nº 1.355, de 16 de junho de 1938. Este decreto transformou a CAP dos Operários estivadores no IAP da Estiva.

Os IAPs criados entre 1933 e 1938 eram responsáveis pela gestão dos fundos de aposentadoria de diversas categorias de trabalhadores. Cada um desses Institutos era

responsável pela administração dos fundos de seu respectivo setor, e todos eram gerenciados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Eles desempenhavam atividades relacionadas aos fundos de aposentadoria e pensão e também faziam investimentos em diversos setores da economia, no atendimento médico e na habitação social. Por conseguinte, a partir de 1930 fica claro que os recursos destinados à habitação social são oriundos dos fundos do trabalho.

Eles viabilizaram a construção de diversas moradias, especialmente nos principais centros do país. Neste contexto, a atuação dos IAPs não contemplou a cidade de Boa Vista/RR que ainda estava em processo de consolidação, pertencendo administrativamente ao Estado do Amazonas (1890 a 1943). Em 1943 houve a criação do Território federal do Rio Branco, que em 1962 passa a se chamar Território Federal de Roraima. Para Silva (2007, p. 104) “Boa Vista vai se consolidando como município e centro urbano no decorrer do século XX, tornando-se capital do território em 1943 e de estado em 1988, deixando de ser um mero povoado provinciano”.

Dias (2008) afirma que as primeiras unidades habitacionais construídas pelos IAPs foram em 1933, sendo 11 no Rio de Janeiro e 38 em Porto Alegre. Em 1935 foram construídos 37 prédios no Rio de Janeiro, 2 em Porto Alegre e 1 em Belo Horizonte e em 1937, mais 2 prédios em Belo Horizonte.

Os IAPs, organizados por categorias, construíam conjuntos e financiavam moradias isoladas aos seus associados. No período de 1937 a 1964 foram construídos 279 conjuntos, num total de 47.789 moradias e financiadas 72.236 habitações. Apesar de estes números serem modestos, demonstram uma nova forma de ação do Estado, que interfere diretamente na produção da habitação (RODRIGUES, 1991).

Estes dados mostram a construção de diversas moradias para categorias de trabalhadores, no entanto, os resultados revelam-se limitados e excludentes, concentrados nos grandes centros, já que grande parte daqueles que não tinham representatividade e não faziam parte mercado formal de trabalho, pouco tiveram acesso aos recursos dos IAPs. Conseqüentemente, grande parte das pessoas de baixa renda não tinham acesso à moradia, tendo em vista que os IAPs só forneciam empréstimos aos seus associados e quando forneciam aos não associados, os juros eram bastante elevados. Dias (2008, p. 30) salienta que “Apesar da intervenção dos Institutos na questão habitacional, nota-se que os resultados foram inexpressivos na solução da construção de moradias para todos os associados”.

Com os IAPs passaram-se a produzir conjuntos habitacionais ao invés de moradias isoladas, e introduziu-se a idéia de construção de moradias modernas, com uma nova

orientação na construção, com preocupação com a qualidade dos conjuntos, baixo custo e acessíveis aos associados. Bonduki (1994) esclarece que boa parte dos núcleos habitacionais dos IAPs estavam localizados em zonas de urbanização já consolidadas na época; tinham dimensões compatíveis com as necessidades de uma família trabalhadora; renovaram no ponto de vista arquitetônico e urbanístico, aplicando vários pressupostos de racionalismo, introduzindo o conceito de moradia econômica nos seus projetos.

Convém ressaltar que ao final dos anos de 1930 o processo inflacionário começa a desestimular a construção de habitações para a locação e intensifica a especulação imobiliária nos grandes centros urbanos. Esta situação é agravada com a instituição da Lei do Inquilinato em 1942, aprofundando a crise no setor habitacional. Dias (2008) esclarece que a crise habitacional no país é acelerada com a instituição da Lei do Inquilinato, que estabeleceu controle dos valores dos aluguéis residenciais, estimulando a construção de casas para a venda, no entanto, estas não eram acessíveis aos trabalhadores de menor renda, que acabaram sendo obrigados a recorrer à autoconstrução e à favela.

A instituição da Lei do Inquilinato, que estabelecia a regulamentação do mercado de aluguéis e seu congelamento, constitui uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores, através da autoconstrução, o encargo de produzir as suas moradias (BOTELHO, 2007).

A lei do Inquilinato, portanto, alterou as regras para o aluguel das moradias e ocasionou o congelamento dos preços, desestimulando a construção de novas habitações para a locação. Acarretou ainda o despejo de vários inquilinos para a aquisição de novos contratos, intensificando-se ainda mais o déficit habitacional, pois, os recursos passaram a ser investidos na construção de casas para a venda e não mais para o aluguel. Com isso, grande parte destes moradores não tinha condições financeiras de participar deste mercado, sendo obrigados a produzir suas moradias como podiam. Para Silva (1989) a Lei do Inquilinato, com o congelamento dos aluguéis nos níveis de 31 de dezembro de 1941, representa uma intervenção direta do governo para desestimular a casa de aluguel.

O setor privado seria incapaz de resolver o problema da habitação para as camadas populares e esta tarefa teria de ser assumida pelo poder público, que passou a sofrer pressão por parte dos trabalhadores.

Devido ao agravamento da questão habitacional, a população envolvida promovia mobilizações contra os despejos, contra a carência de moradia e as péssimas condições de vida. Porém, foi somente no período pós-Segunda Guerra Mundial que ocorreu significativa

produção de habitação popular no Brasil, ou seja, entre 1945 e 1950. Todavia, a inexistência de uma política global para o setor, com estratégias de produção e financiamento com regras que permitissem um retorno financeiro e a ambiguidade verificada na forma da intervenção habitacional desenvolvida pelos IAPs, pulverizou a ação pública (SANTOS, 2006).

A má remuneração de grande parte dos trabalhadores, aliados ao aumento nos custos da construção civil e da inflação culminou em prejuízos para os IAPs. Dias (2008) contribui para essa reflexão quando afirma que se chegou à conclusão de que os projetos governamentais desenvolvidos pelos Institutos enfrentariam graves problemas relacionados às crescentes altas dos custos de construção e da inflação, a qual diminuía o valor real dos salários dos trabalhadores, fazendo com que os Institutos tivessem que absorver os prejuízos decorrentes da desvalorização da moeda.

Os IAPs continuaram atuando até 1964, quando foram extintos. Entretanto, os IAPs não eram órgãos exclusivos para tratar a questão da habitação, possuíam outras atribuições como já mencionado, por isso em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), com a finalidade exclusiva de tratar da questão da moradia no Brasil. Os encadeamentos sobre a FCP seguem na próxima seção.

3.3 A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR - 1946 A 1964

Em 1º de maio de 1946, no governo de Eurico Gaspar Dutra é criada a Fundação da Casa Popular (FCP), através do Decreto-Lei nº 9. 218. Este foi o primeiro órgão público a tratar exclusivamente da questão habitacional, com projetos que demonstravam as intenções do Estado de promover a construção e o financiamento habitacional para os segmentos populares.

Neste período, percebe-se que a moradia era uma questão politicamente importante e estratégica, pois atendia aos mais diversos interesses, como os da população e dos empresários. A FCP tinha como alvo suprir as necessidades habitacionais daquela população não contemplada pelos IAPs, por conseguinte, foi o primeiro órgão nacional criado para prover moradias à população mais carente. Para Rodrigues (1991), a Fundação da Casa Popular é o primeiro órgão de âmbito nacional, já que os IAPs atendiam apenas aos seus associados. Portanto, a escolha do dia do trabalho, ou seja, 1º de maio, para enfrentar os problemas de habitação das faixas de trabalhadores que recebem baixos salários, é considerada reveladora do alcance político que se pretendia com tal iniciativa.

A FCP foi criada em meio às pressões populares, funcionou como uma resposta social às reivindicações por habitação. Ela marcou o início de um processo de provisão de habitações e de enfrentamento do déficit, atuando inicialmente para minimizar os problemas que atingiam os grandes e médios centros urbanos, como aponta Oliveira (2009, p. 28) “[...] em sua materialização as atividades da FCP beneficiavam principalmente as regiões metropolitanas e as cidades de médio e grande porte”.

Diferentemente dos IAPs que atendiam, predominantemente, os seus associados e visava à complementação dos fundos previdenciários, a FCP era destinada teoricamente ao atendimento das classes de menor poder aquisitivo. Conforme atesta Bonduki (1994) nos IAPs, a função de edificação é secundária, pois o seu objetivo primordial é garantir aposentadoria e pensões aos associados, servindo ainda como forma de garantir rentabilidade para as reservas dos institutos, já o objetivo único da FCP é produzir moradia para a população de baixa renda.

A FCP rompe com a política do aluguel implementada pelos IAPs e teve como meta inicial o provimento habitacional das classes sociais de baixa renda, no entanto, através do Decreto Lei 9.777, de 06 de setembro de 1946, a FCP, além da provisão habitacional, passou a atuar em diversas outras funções, como: na implantação de infraestrutura urbana; no saneamento básico; no financiamento das indústrias de materiais de construção; realizando estudos e pesquisas com o intuito de baratear os custos das moradias populares; na formação de pessoal técnico das prefeituras; no financiamento de habitações em terrenos doados pelas prefeituras e realizando atividades complementares para atingir os resultados.

Dias (2008) esclarece que em setembro de 1946 as atribuições da Fundação foram ampliadas e a instituição passou a ser responsável também por investir em melhorias habitacionais; financiar construções de iniciativa de Prefeituras Municipais ou empresas industriais ou comerciais sem objetivo de lucro; financiar obras urbanísticas, como de água, esgoto, energia elétrica, e outras; proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos de barateamento da construção de habitações populares; financiar indústrias de materiais de construção e; finalmente, realizar todas as operações que dissessem respeito à melhor execução de suas finalidades.

Neste primeiro momento, as metas traçadas eram animadoras, sendo um órgão pensado como capaz de dinamizar a estrutura das cidades e resolver as questões relacionadas à falta de moradia e estimular a indústria de construção civil, ainda em formação. No entanto, ao longo do tempo a FCP demonstrou pouca funcionalidade.

Na realidade a FCP surgiu com um cunho populista e com um caráter mais político do que social, pois as ações foram projetadas para servir aos anseios governistas da época e conter os avanços dos partidos de oposição, como esclarece Oliveira (2009) que a partir de políticas de caráter populista, as ações da FCP foram delineadas para gerar ganhos políticos para a base aliada governista e, ao mesmo tempo, conter o avanço político dos partidos de esquerda que tinham uma forte aceitação junto às populações operárias. Ela se amparava num modelo de habitação que deveria ser integralmente subsidiada pelo Estado.

Este modelo adotado pelo governo de subsidiar integralmente a casa própria se revelou impróprio, tendo em vista os limitados recursos do Estado na época, aliados ainda, às influências clientelistas na classificação dos locais para a construção, ou seja, onde e quanto investir em cada cidade, bem como, na seleção e distribuição das unidades habitacionais aos beneficiários.

O preço a ser pago no nível político, no que diz respeito ao controle, à submissão para conseguir ter acesso a casa via FCP e, para não perdê-la era alto se comparado ao nível financeiro, no qual a inadimplência era considerada um mal menor, pois as prestações em atraso sofriam juros de apenas 1% ao mês, que, aliados a outros dispositivos políticos, eliminaram a ocorrência da perda da casa por razões de não pagamento das prestações (PERUZZO, 1984).

Um dos maiores problemas dos beneficiários da FCP não era a inadimplência e nem os altos juros, mais sim o tráfico de influência, o autoritarismo na administração dos conjuntos, o controle social e individual dos moradores, constituindo, assim, um viés político pautado no clientelismo e no paternalismo, para a legitimação do poder, em detrimento a uma política voltada ao atendimento dos mais necessitados.

De acordo com Peruzzo (1984) não interessava ao Estado, bem como ao capital, resolver o problema habitacional para as classes subalternas, interessava ao Estado construir habitações para a legitimação do regime, para a barganha política e para o controle social, além de criar condições de acumulação do capital.

Estes foram alguns dos fatores que contribuíram para que o alcance da política adotada pela FCP ficasse aquém do esperado no atendimento dos mais pobres, apresentado resultados quantitativos pouco expressivos quando comparados com o total de unidades construídas pelos IAPs. Berny (2006) expõe que a FCP, órgão criado com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional, produziu em 18 anos, 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais, em contrapartida os IAPs, no mesmo período viabilizaram 123.995 unidades habitacionais.

Estas unidades habitacionais concentraram-se principalmente nos grandes centros urbanos da época, ou seja, cidades com população acima de 50 mil habitantes, em detrimento às demais regiões. Azevedo e Andrade (2011) esclarecem que se privilegiavam os grandes centros urbanos, pois 68% das construções localizavam-se nas grandes cidades da época, aquelas com população superior a 50 mil habitantes, e os pequenos e médios núcleos foram beneficiados com 32% das edificações realizadas.

Quanto à distribuição regional das unidades habitacionais, o Estado de Roraima e, conseqüentemente, Boa Vista, não recebeu nenhuma construção da FCP, pois a região Norte não foi beneficiada. As concentrações das unidades se deram principalmente na região Sudeste (70%), seguida respectivamente pelo Nordeste (14%), Centro-Oeste (11%) e Sul (5%). Andrade e Azevedo (2011) indicam que quanto à distribuição das unidades residenciais por região nota-se um desequilíbrio em favor do Sudeste, onde se localizavam 70% de todas as moradias construídas, enquanto que ao Sul e ao Nordeste destinaram-se respectivamente, 5% e 14% das edificações. A participação elevada do Centro-Oeste deve ser atribuída, basicamente, às necessidades de implantação de Brasília. O que mais chama a atenção é a inexistência de construções na região Norte, um fato surpreendente, apesar do baixo nível de urbanização da área.

Essa distribuição restrita a alguns Estados e com uma produção pouco significativa de moradias, não conseguiu dar respostas satisfatórias à questão da habitação no Brasil. A representação quantitativa destes dados apesar de não ser desprezível, indica uma atuação reduzida da FCP, frente ao atendimento da população mais necessitada.

A falta de recursos comprometeu seriamente as ambições da FCP, tanto em termos quantitativos, que era a produção de um grande número de moradias, quanto qualitativos, pois acabou restringindo-se somente à produção de moradias, já que seu plano inicial era o de prover também obras de infraestrutura (BOTELHO, 2007).

As metas da FCP eram bastante amplas, possuindo diversas funções relacionadas à política urbana em geral, no entanto, a carência de fundos financeiros, a falta de mecanismos adequados de financiamentos, a utilização de uma política populista e paternalista de subsídios praticamente totais, o aumento do custo de produção e a própria estrutura de rendimentos da população, foram fatores que a tornaram inoperante e que inviabilizaram o alcance dos objetivos traçados. Para Bonduki (1994), a sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema

habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política.

Os recursos financeiros da FCP eram limitados, ela dependia do orçamento geral da União. O Decreto-Lei nº 9.777, apesar de ter instituído a contribuição obrigatória da taxa de 1% sobre as transações imobiliárias, na prática esta cobrança nunca foi efetivada como deveria, em razão de acordo com Azevedo e Andrade (2011) de o contribuinte ter um forte incentivo para falsear o valor real das transações, para fugir à taxação, e os Estados, a quem competia a arrecadação, nem sempre recolheram à FCP os impostos cobrados.

Botelho (2007) assegura que a FCP tinha como única fonte de recursos as dotações orçamentárias da União, tendo essa instituição que disputar esses recursos com dezenas de outros órgãos públicos. A FCP não possuía autonomia financeira, não havia uma fonte de recursos destinada exclusivamente à concretização de suas metas, ficando então suas atividades dependentes dos interesses dos diversos grupos políticos influentes da época.

Por conseguinte, a ausência de critérios rigorosos e transparentes para garantir o retorno dos investimentos realizados, aliados ao aumento da inflação e aos interesses políticos, inviabilizou a capacidade de atuação da FCP.

A criação da FCP foi importante para a história da habitação no Brasil, constituiu um passo essencial para instituir a necessidade de intervenção estatal no setor habitacional, com o reconhecimento de que o provimento de habitações para a demanda não solvável, somente é possível com a intervenção do governo. Corrêa (2012) esclarece que apesar de pouco significativa a produção de unidades, a FCP foi um passo importante no entendimento de que a questão da moradia popular só poderia ser resolvida com a contribuição do Estado.

A dissolução desta instituição não obscurece o fato de ela ter sido o primeiro órgão criado exclusivamente para atender a questão habitacional e às famílias de baixa renda, além de suas amplas metas que incluíam, além da moradia, outros serviços que devem fazer parte de uma política habitacional como a infraestrutura e o saneamento.

As atividades da FCP foram paulatinamente desacreditadas, resultando em um número cada vez menor de unidades construídas até culminar com a sua extinção em 1964. Machado (2008, p. 43) expõe que “A Fundação desenvolveu seus trabalhos até 1961, quando por falta de recursos, restringiu sua atuação no término das obras já iniciadas, paralisando suas atividades em 1964”. Neste mesmo ano foi criado outro órgão de destaque na política habitacional brasileira: o Banco Nacional de Habitação (BNH), que será retratado a seguir.

3.4 ASCENSÃO E QUEDA DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH) - 1964 a 1986

Em 1964 foi extinta a FCP e criado no governo do Marechal Humberto Castelo Branco, o BNH (Banco Nacional de Habitação), o SFH (Sistema Financeiro de Habitação) e o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo).

O BNH, órgão central do SFH, visava orientar; disciplinar e controlar todo o sistema; definir as formas de financiamentos; garantir a liquidez do sistema; atuar na elaboração e execução dos projetos habitacionais e na realização de obras e serviços correlacionados. Previa, ainda, a articulação entre o público e o privado e a correção monetária, que assegurava os reajustes ou atualizações no valor da poupança, dos investimentos e dos saldos devedores. Este banco atuou por um longo período na coordenação das ações relacionadas à habitação no país, tendo em vista isso, traçaremos nas seções a seguir a sua trajetória.

3.4.1 Criação, atuação e ascensão do Banco Nacional de Habitação

Com o golpe militar, em 1964 e início da ditadura militar no país, foi extinta a FCP e criado o Plano Nacional de Habitação, no governo do Marechal Humberto Castelo Branco (1964-1967), que através da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964 foi criado o BNH (Banco Nacional de Habitação), SFH (Sistema Financeiro de Habitação) e o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo). Essa lei estabeleceu um marco jurídico e institucional no setor da habitação, concentrando em um único órgão, no BNH, a coordenação dos investimentos públicos e privados, dando início à construção de uma efetiva política habitacional brasileira.

O Sistema Financeiro de Habitação emergia com uma meta promissora, a de facilitar e promover a construção de unidades habitacionais para o atendimento de famílias de baixa renda, que há anos lutavam por uma moradia digna.

Com o advento do BNH, a questão da moradia, que estava sob a responsabilidade dos IAPs e da FCP, passou a ser comandada unicamente por esse banco, que detinha o controle do SFH, formado por recursos provenientes do Fundo Garantidor por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), a partir de 1966-1967, criados durante o regime militar, período de fortes tensões sociais (BONATES, 2007).

O BNH e o SFH apresentavam alto nível de coordenação e sistematização de intervenção no setor habitacional, buscando a dinamização da economia, o fortalecimento e consolidação do setor de construção civil, impulsionando assim a geração de empregos, principalmente para a mão de obra não qualificada, atuando especialmente no campo da habitação popular - demanda crescente no país, especialmente em virtude do processo acelerado de urbanização, visando com isso garantir o controle das massas e assegurar a estabilidade social.

O BNH propunha coordenar as ações, otimizar os recursos e atuar na carência de moradias, por meio da construção de novas unidades residenciais para a população, *a priori* para aqueles que pertenciam aos segmentos sociais de menor poder aquisitivo. Além disso, ele projetava viabilizar o acesso à moradia a classe trabalhadora, para abrandar possíveis revoltas populares, passando uma impressão de que os esforços em torno do crescimento econômico não iriam negligenciar as necessidades habitacionais dos trabalhadores, porém, o objetivo era criar uma política de financiamento capaz de estruturar o setor da construção civil, controlar a inflação e legitimar-se no poder, com o apoio das massas, através de uma política de longo prazo. Azevedo e Andrade (2011) esclarecem que o Plano Nacional de Habitação, e com este o BNH, surgem num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais.

Esta nova fase da política habitacional brasileira surge como uma forma do governo mostrar a intenção de atender às reivindicações populares e que é capaz de resolver os problemas sociais. Portanto, não almejava apenas a estabilidade financeira e o atendimento aos mais necessitados, mas também, garantir o apoio desses indivíduos à nova ordem econômica, atrelando assim os imperativos sociais, econômicos e políticos.

O BNH, um banco, e como tal é patente a focalização nas operações financeiras, ou seja, na sua formulação possuía uma lógica empresarial, com o financiamento das moradias e a eliminação dos subsídios, assim “com o BNH, a lógica empresarial, o financiamento passa a existir” (MEDEIROS, 2007, p. 40). Esse modelo previa a completa eliminação dos subsídios, como os existentes na FCP.

A indexação das prestações a serem pagas pelos mutuários e a correção monetária eram uma forma de evitar a descapitalização do sistema. O BNH foi guiado então pela sustentabilidade e pela lucratividade, contrapondo-se nestes aspectos, à lógica paternalista e clientelista, características da FCP.

Azevedo e Andrade (2011) afirmam que o BNH inicia suas operações ainda em 1964 com capital inicial de 1 milhão de cruzeiros (910 mil dólares, no câmbio da época) e receita

proveniente de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados sujeitos ao regime da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho).

Para a realização dos financiamentos, o BNH utilizava recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), das cadernetas de poupanças e das letras hipotecárias. Os recursos do FGTS eram destinados prioritariamente à construção de unidades habitacionais de interesse social, e posteriormente também canalizados para setores de saneamento e desenvolvimento urbano.

O FGTS foi criado pela Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966, formado a partir de uma poupança compulsória, com o recolhimento de 8% das remunerações dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, apresentando a função de indenização do trabalhador demitido sem motivos, bem como, um instrumento financeiro da política federal de desenvolvimento urbano, como o saneamento básico e a habitação. Para tanto o BNH é designado como o gestor financeiro desse fundo.

Azevedo e Andrade (2011) expõem que com esta medida supera-se a escassez de recursos que ameaçou a política habitacional em seus dois primeiros anos e que o FGTS constituído por 8% dos salários pagos mensalmente, passou a ser a principal fonte de financiamento, superada somente em 1975, pelos recursos provenientes das cadernetas de poupança e letras imobiliárias.

Com a criação do FGTS é implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que é responsável pela captação de recursos voluntários, através dos depósitos em cadernetas de poupança e venda de letras imobiliárias. Como expõe Lindgren (1978), com a criação do FGTS aparece outro instrumento de poupança voluntário que depende da livre e espontânea participação de qualquer indivíduo, que é o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, que se caracteriza como captador de depósitos voluntários nas chamadas cadernetas de poupança e letras imobiliárias, sistema este, executado pelas unidades da Caixa Econômica Federal, Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo. O BNH gere, também, estes recursos.

Os recursos do SBPE unidos aos do FGTS fez com que em pouco tempo, já em 1969, o BNH se transformasse no segundo maior banco do país, constituindo-se no gestor de fundos e programas essenciais para o Brasil, sendo precedido apenas pelo Banco do Brasil. No entanto, apesar da magnitude dos recursos, nem sempre foram bem direcionados, como destaca Souza:

Em 1969, o BNH chegou a ocupar o segundo lugar no “ranking” bancário brasileiro, só ultrapassado pelo Banco do Brasil. Vê-se assim, que recursos existiam, faltava, contudo, um bom direcionamento dos investimentos captados do FGTS provenientes dos trabalhadores brasileiros, e que foram carreados para beneficiar setores privilegiados como as construtoras e empreiteiras (2005, p. 35).

Assim, os recursos do FGTS e do SBPE eram geridos pelo BNH, que normatizava e fiscalizava a aplicação dos recursos e definia as condições de financiamento das moradias aos consumidores finais, além de atuar nos casos de dificuldade conjuntural do sistema.

Azevedo e Andrade (2011) apontam que o financiamento habitacional realizado pelo BNH dividiu o mercado em três segmentos: mercado popular - os agentes são as Companhias Habitacionais (COHABs), que podem ser estaduais ou municipais; mercado econômico - os agentes que atenderia essa faixa seriam as Cooperativas Habitacionais, formadas basicamente por categorias profissionais, os interlocutores principais junto ao BNH; e mercado médio - atuando neste segmento principalmente os agentes privados, Sociedade de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupança e Empréstimos (APEs), e a Caixa Econômica - instituições voltadas à classe média - que formavam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

O mercado popular, inicialmente, atendia as famílias com renda mensal de um a três salários mínimos, com recursos oriundos do FGTS; O mercado econômico foi constituído para atender as famílias com renda familiar entre três e cinco salários mínimos, através também dos recursos do FGTS; e o mercado médio formado para contemplar a faixa de renda mínima de seis salários mínimos, com recursos provenientes do SBPE, ou seja, os financiamentos concedidos pelo SBPE eram direcionados ao atendimento da classe média alta, enquanto os recursos do FGTS, inicialmente, eram destinados ao atendimento das classes de baixa renda e da média baixa.

Essas faixas de renda estabelecidas pelo BNH sofreram alterações ao longo do percurso; como expõe Dias (2008), o mercado de habitação popular que atendia os candidatos de renda mensal de até três salários mínimos, passa a ser estendido para até cinco salários, enquanto o mercado econômico, cuja renda da clientela podia variar entre três e cinco salários, passa para mais de cinco salários o limite superior e o mercado médio passou a se situar acima de seis salários mínimos. A figura 7 sintetiza melhor estas informações:

Figura 7 - Quadro expondo os segmentos do mercado, agentes e recursos instituídos no período do BNH

Segmentos do mercado no período do BNH	Renda média familiar	Agentes	Recursos
Mercado Popular	De 1 a 3 salários mínimos, faixa posteriormente ampliada para 5 salários mínimos.	Companhias Habitacionais (COHABs).	FGTS
Mercado Econômico	Entre 3 e 5 salários mínimos, mais tarde estendido para mais de 5 salários o limite superior.	Cooperativas Habitacionais (COOPHABs).	FGTS
Mercado Médio	Renda mensal mínima de 6 salários mínimos, depois ampliado para acima de 6 salários mínimos.	Agentes privados, como as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), as Associações de Poupança e Empréstimo (APEs), e Caixas Econômicas.	SBPE

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Utilizando os recursos do FGTS, as COHABs, parceiras do BNH, atuavam nos estados e municípios no provimento de moradias para a população de baixa renda. Foram constituídas sob a forma de sociedades de economia mista, no entanto, são totalmente controladas pelos entes públicos (estado ou município) que devem deter o controle acionário.

Elas apresentavam os projetos junto ao BNH e estes projetos deveriam estar de acordo com as recomendações do banco, que após serem aprovados, era liberado o financiamento. Machado (2008) colabora com esta reflexão afirmando que essas empresas apresentavam projetos compatíveis com as orientações do BNH, obtinham financiamentos e supervisionavam a construção das moradias populares, conforme a prioridade dos estados ou municípios, aos quais estavam ligadas. Contratavam, ainda, as construtoras e repassavam, a preço de custo, as unidades habitacionais aos consumidores finais que se incumbiam de pagar o financiamento às COHABs.

Nestes empreendimentos realizados pelas COHABs, os estados ou municípios podem atuar com uma compensação financeira, como por exemplo, com obras de urbanização, como infraestrutura e saneamento básico.

A trajetória das COHABs pode ser dividida em três etapas: a) implantação e expansão (1964-1969), nessa fase são financiadas um número considerável (178.227 mil) de unidades para o mercado popular, fato explicado pela tentativa do novo regime de legitimar-se junto às massas, mobilizadas pelo populismo dos anos 60 e pelo fato de que as autoridades da época acreditavam poder conciliar os objetivos sociais da política de habitação com o modelo empresarial que norteava o banco; b) esvaziamento e crise (1970-1974), caracteriza-se pela perda de seu dinamismo, com uma defasagem, inevitável, entre a quantidade de unidades habitacionais financiadas para a classe média e os setores populares, tendo como principal causa a inadimplência; c) restauração (1875-1980), nessa fase tem-se melhoria e revigoração de desempenho das COHABs, em relação aos anos iniciais do BNH, podendo ser explicada pelo fato de que nos novos conjuntos privilegiaram os postulantes na faixa salarial entre três e cinco salários mínimos e à recompra de imóveis usados por pessoas de melhor situação financeira (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Devido ao elevado índice de inadimplência que atingia o mercado popular, que se agravou no período de 1970 a 1974, o BNH passou a investir menos neste setor, reduzindo com isso o número de unidades financiadas para a faixa de um a três salários mínimos e em contrapartida, aumentou os investimentos no mercado médio, “Assim, por exemplo, no período de 1970 a 1974, foram financiadas 404.123 unidades residenciais para o mercado médio, contra 157.748 para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 73).

É conveniente ressaltar, que as ações do BNH, em Boa Vista/RR, por meio das COHABs, resultaram na implantação de diversos conjuntos habitacionais na cidade, que de acordo com dados coletados com a Companhia de Desenvolvimento de Roraima - CODESAIMA (2014) foram: conjunto Boa Vista I, composto por 96 unidades habitacionais (uhs), distribuídas aos contemplados em 30/09/1976, localizado no bairro São Vicente; conjunto Boa Vista II, formado por 48 uhs, entregues aos beneficiários em 30/09/1977, localizado também no bairro São Vicente; conjunto Mecejana, composto de 216 uhs, entregues aos mutuários em 01/07/1980, situado no bairro Mecejana; conjunto Pricumã II, constituído de 148 uhs, comercializadas em 30/05/1983, localizado no bairro Pricumã.

À medida que se distância de sua gênese, há uma desvirtualização de seu foco inicial, ou seja, a política habitacional implantada pelo BNH foi gradativamente perdendo o caráter

social e político que inspirou sua formação, concentrando os investimentos nos segmentos de maior poder aquisitivo, excluindo a maioria da população assalariada, no entanto, era esta a que mais necessitava de moradia.

Santos (2006) esclarece que o SFH e o BNH se desviaram dos objetivos tradicionais, por não ter criado condições financeiras adequadas, como por exemplo, subsídios para o público que deveria, atender fato esse que, por sua vez, não possibilitou o retorno dos investimentos. As justificativas desses desvios eram dadas em função de problemas técnico-administrativos, da baixa qualidade dos conjuntos habitacionais produzidos, bem como da seleção indevida dos mutuários.

Essa ação realizada pelo BNH pode ser justificada, além do achatamento salarial, pela maior lucratividade, pois os juros aplicados no mercado médio eram mais elevados do que os atribuídos ao mercado popular e a inadimplência era bem menor. Azevedo e Andrade (2011) apontam que as aplicações, no mercado médio, além de permitirem juros mais altos (10% a.a.) que os do mercado popular (1% a 3% a.a.), eram atraentes também por não apresentarem nessa época os altos índices de inadimplência deste último. A situação das COHABs nesse período (1970-1974) era de que cerca de 60% dos mutuários apresentavam atrasos em suas prestações, e, aproximadamente, 30% se encontravam em situação de insolvência, com mais de três prestações atrasadas.

O BNH, inicialmente, ignorou que uma política habitacional tem de contemplar não somente as unidades habitacionais, mas também os equipamentos urbanos. Por conseguinte, os conjuntos habitacionais implantados nos primeiros anos do BNH sofreram diversas críticas, principalmente relacionadas à precariedade de infraestrutura, assim como o abandono, o aumento da inadimplência e dos atrasos no pagamento das parcelas, devido tanto à correção monetária quanto à insatisfação dos moradores pela falta de condições mínimas de habitabilidade que passaram a prejudicar as ações do BNH.

Desse modo, a tentativa de enfrentar o déficit habitacional através do BNH não diminuiu os problemas relacionados à infraestrutura urbana, pois havia um intenso processo de expansão das cidades, em virtude do deslocamento de famílias para os grandes centros.

É criado pelo BNH, em 1967, o Programa de Financiamento de Material de Construção (FIMACO), com o qual se objetivava conter os problemas gerados pela deficiência na oferta de materiais de construção, beneficiando com isso o setor da construção civil.

E, somente em 1968, é criado o Programa de Financiamento para o Saneamento (FINANSA), primeiro programa formado no país para atuar na área de saneamento. A

Finansa foi o passo inicial para a instituição, em 1970, do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). O FIMACO e o FINANSA eram compostos por subprogramas, como mostra a figura 8:

Figura 8 - Quadro destacando os subprogramas do FIMACO e do FINANSA

SUBPROGRAMAS DO FIMACO:	SUBPROGRAMAS DO FINANSA:
Financiamento e refinanciamento do consumidor de materiais de construção - RECON.	Financiamento suplementar para controle da poluição hídrica - FICON.
Financiamento e refinanciamento do capital de giro de produtos de materiais de construção-REGIR.	Financiamento para implantação ou melhoria de sistemas de drenagem que visem ao controle de inundações em núcleos urbanos - FIDREN.
Financiamento ou refinanciamento do ativo fixo das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de material de construção - REINVEST.	Financiamento suplementar para abastecimento de água - FISAG.
Financiamento ou refinanciamento de projetos de assistência técnica, objetivando a ampliação, racionalização das empresas - REPAT.	Financiamento ou refinanciamento para implantação, ampliação ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água - REFINAG.
	Financiamento ou refinanciamento para implantação ou melhoria de sistemas de esgotos que visem ao controle da poluição hídrica - REFINESG.

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Em 23 de janeiro de 1973, no governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici, foi instituído o Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP) que tinha como objetivos: eliminar o déficit habitacional da população de um a três salários mínimos, em cidades de mais 50 mil habitantes, bem como promover o seu acesso aos serviços essenciais; a melhoria e/ou ampliação das moradias já existentes; favorecer a promoção social e a integração na cidade das famílias de baixa renda. Para Silva (1989) o PLANHAP, além de excluir cerca de um terço da população brasileira, os que ganham menos de um salário mínimo, se apresentou como uma hipótese absurda pela sua inviabilidade.

O PLANHAP atuou através da parceria entre a União, Estados e Municípios. De acordo com Dias (2008) as modalidades de financiamentos disponibilizadas pelo plano eram:

empréstimos para a aquisição antecipada de terrenos, visando a disponibilidade de áreas para a execução de projetos habitacionais num período de até 4 anos; empréstimos para urbanização de áreas e comercialização de lotes urbanizados; empréstimos para construção de conjuntos de habitações completas; empréstimos para a aquisição de conjuntos prontos, em execução ou a executar; empréstimos para financiar a aquisição de materiais destinados a construção, conclusão e ou melhoria da habitação; e empréstimos para todos os serviços urbanos essenciais. Estes financiamentos concedidos seriam amortizados mensalmente, em prazos de até 300 meses, ou seja, 25 anos e taxas de juros que variavam de 1% a 5% ao ano.

No período de atuação do BNH (1964 a 1986), no âmbito do PLANHAP, de acordo com os dados coletados na CODESAIMA (2014), a cidade de Boa Vista/RR foi contemplada com a implantação do conjunto Pricumã I, localizado no bairro de mesmo nome, composto por 300 uhs, entregues aos mutuários em 30 de abril de 1983.

No final de 1977, é determinada a criação do FICAM, cujo objetivo seria obter recursos para financiamento de terrenos, construção ou melhoria de habitação destinada a famílias de baixa renda (SILVA, 1989).

O Programa de Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria (FICAM), consiste em um crédito isolado que financia habitações em terrenos individuais, que utiliza basicamente recursos do FGTS.

Destarte, por meio do FICAM foram financiadas 291 uhs distribuídas em diversos bairros da cidade de Boa Vista/RR. Da mesma forma, o RECON atuou na construção de 722 uhs pulverizadas nos vários bairros da cidade.

O Programa Habitacional Empresa (PHROEMP) era destinado a empresas que tinham interesse na oferta de moradia para seus empregados, desse modo, visava à produção e comercialização de conjuntos e lotes urbanizados; à produção de unidades isoladas, em terrenos próprios dos beneficiários ou a serem adquiridos e à reforma e/ou ampliação pelo beneficiário final, de unidades habitacionais de sua propriedade.

Por meio do PHROEMP foi instituído em Boa Vista/RR o conjunto habitacional PHROEMP, localizado no bairro Aparecida, composto por 22 uhs, entregues aos contemplados em 29 de fevereiro de 1981.

Outro programa criado no âmbito do BNH foi o Programa Nacional de Habitação do Servidor Público (PRONHASP). Ele era destinado aos servidores públicos em geral, civis e militares, da administração direta e indireta da União, Estados e Municípios.

O PRONHASP era destinado à produção habitacional através da construção de conjuntos habitacionais e lotes urbanizados, inclusive sob a forma de condomínios; à

execução de unidade habitacional isolada em terreno próprio do beneficiário final, ou em área a ser por este adquirida e à reforma e/ou ampliação pelo beneficiário, de unidade habitacional de sua propriedade.

Através do PRONHASP foi construído em Boa Vista, de acordo com dados fornecidos pela CODESAIMA (2014), o conjunto Caçari I composto por 130 casas, entregues aos beneficiários no dia 31 de dezembro de 1982, localizado no bairro Caçari.

Portanto, no período de atuação do BNH houve a implantação de 7 conjuntos habitacionais em Boa Vista/RR, distribuídos em bairros das zonas Sul, Norte, Leste e Oeste da cidade, totalizando 960 unidades habitacionais (uhs) construídas por meio não apenas das COHABs, mas também do PLANHAP, do PHROEMP e do PRONHASP.

Além destes 7 conjuntos habitacionais tivemos também neste período (1964 a 1986), por meio do FICAM e do RECON, a construção de casas isoladas, que totalizaram 1.013 unidades habitacionais (uhs). Para melhor demonstrar estas informações foram elaboradas as figuras 9 e 10.

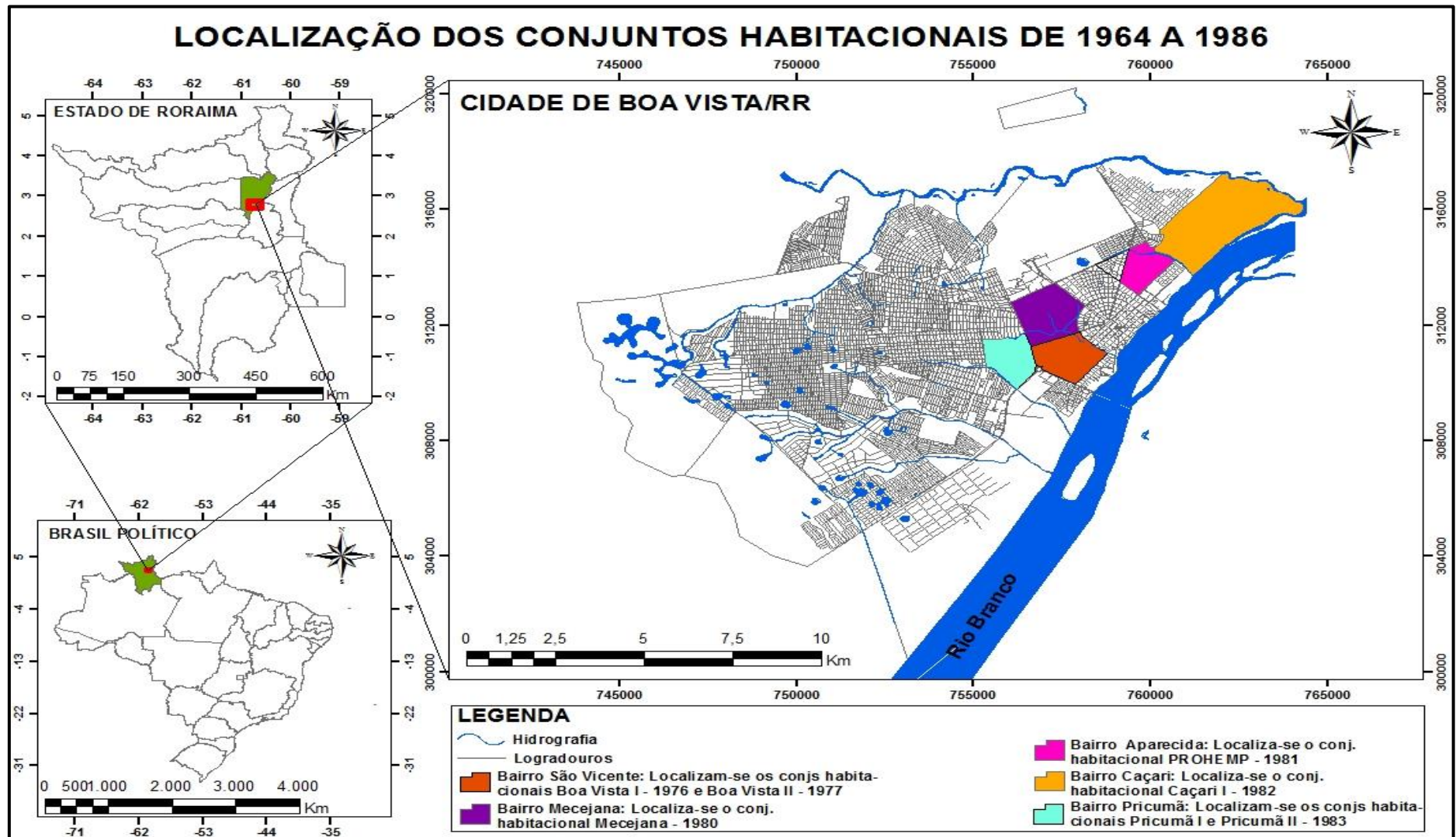
Figura 9 - Quadro apresentando os conjuntos habitacionais/uhs construídos na cidade de Boa Vista/RR, no período de 1964 a 1986

Conj. habitacional/uhs	Bairro/Zona	Nº de uhs	Entrega/ Comercialização	Agente financeiro	Programa/Plano habitacional
Boa Vista I	São Vicente/Zona Sul	96	30/09/1976	Extinto Banco de Roraima	COHABs
Boa Vista II	São Vicente/Zona Sul	48	30/09/1977	Extinto Banco de Roraima	COHABs
Mecejana	Mecejana/Zona Oeste	216	01/07/1980	Extinto Banco de Roraima	COHABs
Pricumã I	Pricumã/Zona Oeste	300	30/04/1983	Extinto Banco de Roraima	PLANHAP
Pricumã II	Pricumã/Zona Oeste	148	30/05/1983	Extinto Banco de Roraima	COHABs
Caçari I	Caçari/ Zona Leste	130	31/12/1982	CODESAIMA	PRONHASP
PROHEMP	Aparecida/Zona Norte	22	29/02/1981	Extinto Banco de Roraima	PROHEMP
Casas isoladas	Diversos bairros	291	*	Extinto Banco de Roraima	FICAM
Casas isoladas	Diversos bairros	722	*	Extinto Banco de Roraima	RECON (subprograma do Programa Fimaco)

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, com base nos dados obtidos na CODESAIMA (2014).

*Não foi possível precisar todas as datas, pois foram financiamentos diretos ao consumidor, com datas diferenciadas ao longo do período destacado.

Figura 10 - Mapa mostrando os bairros onde estão localizados os conjuntos habitacionais implantados na cidade de Boa Vista/RR no período de 1964 a 1986



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, utilizando a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR.

O primeiro agente financeiro na área habitacional a atuar em Boa Vista (período de existência do BNH) foi o Banco de Roraima, que exerceu suas atividades até 1988, quando foi extinto. Em 1981 a CODESAIMA também se tornou agente financeiro atuando na promoção habitacional do Estado. É oportuno destacar que ao agente financeiro cabia entre outras atribuições, a liberação dos recursos, a contratação das construtoras, a seleção dos beneficiários e a entrega das habitações.

Com a extinção do Banco de Roraima, em 1988, suas atribuições na área de habitação foram repassadas à CODESAIMA. Desse modo, todos os conjuntos habitacionais e as casas isoladas construídas nos diversos bairros de Boa Vista/RR, até então, passaram a ser responsabilidade da CODESAIMA.

Atualmente a Caixa Econômica Federal é o agente financeiro responsável pela política habitacional no País e, conseqüentemente, em Boa Vista/RR.

Convém ainda ressaltar a atuação dos Programas PROMORAR (Programa de Erradicação de Submoradia) e João-de-Barro que apesar de não terem sido implantados na cidade de Boa Vista/RR, apresentam relevância para a política habitacional brasileira.

O Programa de Erradicação de Submoradia - PROMORAR foi instituído em 1970, tendo como finalidade a erradicação de sub-habitações, ou seja, tinha como meta erradicar as habitações insalubres, sem, no entanto, remover os moradores do local. O PROMORAR tinha como proposta a melhoria das habitações populares em favelas, através do saneamento, urbanização destas áreas e construção de moradias. O programa previa a substituição dos barracos de madeira por casas de alvenaria e a melhoria da infraestrutura urbana, a fim de remodelar estas áreas. Ele tornou-se o primeiro programa no país, a atuar na mesma área onde localizavam-se as sub-habitações, buscando não mais remover, mas sim, fixar o morador em seu local de origem, através da inserção de melhorias, evitando a relocação da população.

Os estados e os municípios recebiam empréstimos para investir na urbanização das favelas e os moradores recebiam financiamentos para melhoria ou construção de suas habitações. Por outro lado, foi também uma tentativa de o BNH buscar legitimidade social junto às populações mais carentes.

O PROMORAR representa a versão atual da preocupação do governo, mais uma vez órfão de legitimidade social, voltado às populações carentes, agora se reapropriando da bandeira levantada há mais de 20 anos pela população favelada, que era a urbanização das favelas. Contudo, não custou muito para este programa revelar a sua face autoritária, ao selecionar as áreas de atuação e ao impor-se às populações, derrubando barracos sem oferecer nenhuma indenização e obrigando as famílias a comprar uma casa, muitas vezes em piores

condições do que a que foi demolida, ao não apresentar possibilidades de abrigar nem mesmo uma família pequena. E ainda, registram-se desvirtuamentos básicos da proposta apresentada no discurso, como efetivação de remanejamentos. Além disso, o programa foi atingido seriamente pela acentuada crise financeira que toma conta do BNH, principalmente, a partir de 1983, provocando lentidão, paradas constantes e até interrupções em diversas localidades, frustrando prematuramente as elevadas ambições programadas (SILVA, 1989).

Esta crítica que se faz ao PROMORAR, conseqüentemente, refere-se ao uso dele como um instrumento de manobra política, seguindo uma lógica clientelista, que almejava o apoio dessa população mais carente para fins eleitoreiros. Este programa surge como uma resposta do governo à intensificação das pressões populares que reivindicavam o direito à moradia e também a melhorias na infraestrutura e no saneamento básico.

O Programa João-de-Barro foi lançado na fase final do BNH, em 1984, para atuar no campo da autoconstrução assistida pelos poderes públicos, destinado ao atendimento de famílias com renda de até um salário mínimo e meio, atuando principalmente em cidades do interior. O BNH ainda poderia financiar, além do material de construção aos moradores, os equipamentos urbanos.

Quando o Programa João-de-Barro foi instituído, o BNH, já estava submerso em uma crise, portanto, apesar do discurso de cunho social, o BNH almejava era a recuperação econômica, ou seja, multiplicar os seus já escassos recursos e resgatar a sua legitimidade. Silva (1989) esclarece que se por um lado há todo esse discurso de cunho social, por outro, o Projeto João-de-Barro não escapa, mesmo em nível de discurso, à lógica econômico-financeira do BNH, por ser também situado no esforço que se volta para ajustar a ação do BNH à realidade brasileira, visando reduzir os custos da habitação de baixa renda como consequência da escassez dos recursos disponíveis.

Não se pode dizer que o Projeto João-de-Barro não apresentou relevância social, principalmente quanto ao atendimento da faixa de renda de um salário mínimo e meio, mas por outro lado, este programa se justificou pelo iminente processo de falência do BNH, as questões políticas, aliada à pressão dos movimentos de favelas organizados que se ampliavam e já se articulavam em âmbito local, estadual e nacional.

No Projeto João-de-Barro, é a própria população quem fornece a mão de obra necessária à total ou parcial construção de suas casas, representando o esforço do BNH no sentido de institucionalizar o mutirão em todo o país. Apesar de justificativas como o apoio sistemático ao desenvolvimento social, econômico e político de comunidades organizadas e integradas na sociedade através do financiamento da autoconstrução, o que se teve na

realidade foi uma intenção de diminuir os custos de construção, através de mão de obra não remunerada e de se obter o apóio desses moradores. De acordo com Silva (1989) essa estratégia participativa, na qual se diz fundamentar, não passa de mera utilização do trabalho não pago dos membros da família no processo de construção da moradia, ao mesmo tempo em que contribui para que as comunidades deem seu apoio aos programas governamentais de política habitacional.

Apesar da gênese do BNH ser a provisão habitacional para a baixa renda, resultante de uma postura adotada pelo regime militar de tornar a população mais pobre adepta ao sistema, na prática isso não ocorreu como deveria, pois, apesar de os primeiros anos de existência das COHABs (1964-1969) ter apresentado um número considerável (178.227 mil) de unidades para o mercado popular no País, isso não perdurou por muito tempo.

Logo, a faixa de um a três salários mínimos teve o seu número de unidades aos pouco reduzida até a extinção do banco, com uma tendência de concentração nas faixas de renda mais alta, de três a cinco salários mínimos, e com um considerável número de mutuários acima do limite de renda estipulado para as COHABs, como esclarece Azevedo e Andrade (2011, p. 102) que “Durante a trajetória do BNH, além de escassos, os investimentos no mercado popular passaram paulatinamente a privilegiar os grupos de maior rendimento, causando graves distorções aos objetivos sociais do banco”.

O sistema não foi capaz de solucionar os problemas habitacionais da população mais necessitada, pois “Ao longo da existência do BNH, foram financiadas 4,5 milhões de unidades habitacionais, porém deste total, apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares” (Dias, 2008, p. 63), ou seja, ao setor que corresponde às famílias com rendimentos mensais abaixo de cinco salários mínimos, atendidas pelas COHABs. Os 66,5% foram destinadas ao mercado econômico e ao mercado médio, que representa as camadas de renda média e alta da população.

Se considerarmos que os investimentos financeiros na construção de unidades habitacionais do setor popular eram financeiramente menores do que os custos nos demais setores, podemos inferir que esta população foi ainda mais prejudicada. ALMEIDA (2011, p. 75), atesta que “Tal participação foi certamente inferior se analisada em termos de valor financiado, uma vez que os financiamentos de interesse social têm valor médio inferior aos demais”.

Podemos afirmar, portanto, que o BNH teve inicialmente uma ênfase na política social, mas com o tempo passou a assumir cada vez mais funções econômicas de estímulo ao capital privado, principalmente no setor da construção civil, demonstrando a ineficácia no

cumprimento de seu objetivo inicial que era a provisão de moradias dignas às famílias mais pobres. O que ocorreu na realidade foi o surgimento de conjuntos segregados, precários, com transporte público insuficiente ou inexistente, distantes das áreas centrais e, frequentemente, isolados.

As mudanças das ações do BNH em relação ao atendimento aos mais carentes é um dos aspectos que torna essa política desfavorável para um projeto de alcance social mais amplo, “Por não ter atendido substancialmente as classes de menor renda e pelo fraco caráter distributivo, fala-se num alcance social deveras limitado dessa política” (ALMEIDA, 2011, p. 75).

O modelo institucional adotado pelo BNH, com forte grau de centralização de decisões, influenciado pelo padrão do governo militar, também não contribuiu para que a política habitacional alcançasse os resultados almejados. Prevaleceram a uniformização das soluções ao longo da extensão do território nacional, a desarticulação entre a construção de moradias e o planejamento urbano, além da padronização dos conjuntos habitacionais, em detrimento das especificidades regionais, infraestrutura e localização, como forma de baratear os custos da produção (CORRÊA, 2012).

Mas não se podem ignorar os avanços na política habitacional com o advento do BNH, tanto no quantitativo de unidades habitacionais, quanto no objetivo inicial de atendimento à baixa renda. Todavia, apesar das iniciativas já apontadas, empreendidas pelo BNH na área do saneamento e infraestrutura urbana, o que se observou foi que o projeto social ficou em segundo plano. A população mais necessitada foi empurrada para as áreas mais periféricas, ou seja, distantes dos centros urbanos e carentes de serviços públicos, dificultando a ocupação e permanência dos moradores nestes conjuntos. Priorizou-se a construção de conjuntos habitacionais formados por casas, produzindo cidades extremamente horizontais, com a expansão do tecido urbano e a sua desarticulação com as necessidades dos moradores.

Outra crítica que sofreu o BNH foi com relação à qualidade arquitetônica de seus empreendimentos, principalmente aqueles destinados à população de menor renda. A preocupação quantitativa predominou em detrimento a qualitativa, resultando em extensos conjuntos, mal planejados, monótonos e desvinculados da malha urbana. A busca pela redução dos custos de construção acarretou na redução da dimensão das habitações, na qualidade dos materiais utilizados, na durabilidade das unidades e, conseqüentemente, na habitabilidade.

3.4.2 Declínio e extinção do Banco Nacional de Habitação

A partir dos anos de 1980, os sinais de esgotamento apresentados pelo SFH foram surgindo, especialmente devido à inadequação do modelo de financiamento ao processo inflacionário pelo qual passava a economia do país. No entanto, o desequilíbrio gerado pelos critérios de reajuste das prestações e do saldo das dívidas foi percebido desde os primeiros anos de funcionamento do SFH. Por esse motivo, em 1967, foi criado o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), o qual fez parte do novo plano de reajuste do BNH, em que as prestações dos financiamentos concedidos aos mutuários seriam corrigidas anualmente de acordo com a variação do salário mínimo. O FCVS foi instituído com o objetivo de garantir aos beneficiários e às entidades creditícias a quitação total do financiamento ao fim do prazo contratual (CORRÊA, 2012).

A política anti-inflacionária adotada nos primeiros anos SFH acarretou em um baixo crescimento econômico e na queda real dos salários, no entanto, as correções monetárias aplicadas às parcelas pagas pelos mutuários eram constantes e maiores do que os reajustes salariais, comprometendo cada vez mais a renda dos trabalhadores.

A insatisfação da população com a divergência entre o reajuste anual do salário mínimo e o reajuste trimestral das prestações das moradias demonstrou que essa medida era incompatível para a liquidez do sistema e para o conjuntura política. Por isso, o governo instituiu o Plano de Equivalência Salarial (PES). Como esclarece Almeida (2011) o descompasso entre o reajuste salarial (anual) e o reajuste das prestações (trimestral) foi, portanto, a dificuldade inicial do sistema. Diante do grande descontentamento da população e do seu reflexo político, o governo introduziu o Plano de Equivalência Salarial (PES), a fim de contornar o problema, estabelecendo que o reajuste das prestações deveria ser realizado anualmente, de acordo com o aumento médio dos salários.

Devido às incertezas em torno do prazo indeterminado de amortização é criado em 1969, o Plano de Equivalência Salarial (PES), que fixa o número de prestações a ser pago pelo mutuário no contrato de venda do imóvel, eliminando a preocupação do beneficiário com o saldo devedor, que passa a ser assumido pelo FCVS. Com o agravamento do processo inflacionário e o aumento do índice de inadimplência, principalmente na década de 80, as contribuições arrecadadas ficaram aquém do montante devido pelos financiamentos habitacionais vigentes, logo o FCVS teve que arcar com as despesas.

A elevação da taxa de desemprego, o aumento da inflação e a diminuição do salário, causaram desequilíbrios no FCVS, pois prejudicaram o recolhimento dos recursos do FGTS e do SBPE, carreando sérios problemas ao SFH e ao BNH.

Na formulação do SFH e do BNH presumia-se que eles fossem capazes de gerar de maneira autossustentável recursos permanentes e volumosos para o financiamento do setor habitacional, visando suprir a demanda de todas as faixas de renda. Todavia, o desempenho do BNH dependia de alguns fatores, como a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e do grau de inadimplência dos beneficiários.

A dependência, a longo prazo, desses fatores torna o sistema vulnerável às oscilações macroeconômicas, pois os reflexos no nível de emprego e no salário dos trabalhadores vão influenciar no montante de recursos arrecadados pelo FGTS, assim como o SBPE dependerá da renda e da taxa de juros pagas aos aplicadores. A queda dos salários e conseqüentemente a diminuição da capacidade de pagamento dos mutuários aumenta a inadimplência, ocasionando a falta de retorno dos investimentos afetando o equilíbrio financeiro do sistema.

Portanto, pode-se resumir que problemas como escassez de recursos, inflação elevada e operacionalização do sistema fizeram com que o programa não produzisse grandes sucessos ante a necessidade de uma forte correção monetária, atrelada ainda a uma lógica capitalista de investimento. Desse modo, não foram capazes de tornar mais vantajoso e lograr êxito mesmo com juros menores e prazos mais longos para a população com menor renda (SILVA, 2013).

A ausência de subsídios, combinada ao arrocho salarial, a correção monetária dos débitos e o alto custo da moradia em relação aos níveis de rendimento, tornou a inadimplência sucessiva entre as camadas de menor renda. Apesar da questão da inadimplência sempre ter afetado as classes com renda de até três salários mínimos, a partir da década de 80, com o aumento da inflação e das taxas de desemprego ela passa a atingir também as classes de renda média e alta agravando ainda mais a crise no BNH.

Na primeira metade da década de 1970, registrou-se um grande crescimento econômico, contudo, o final dessa mesma década foi marcado por uma crise financeira que atingiu todo o país, cujas conseqüências refletiram na década seguinte, causando a desestruturação do BNH. O descontrole da inflação refletiu na política habitacional, já que está estava atrelada ao panorama político.

O lançamento do Plano Cruzado em 1986 afetou consideravelmente o equilíbrio financeiro do Sistema, tendo em vista a nova modalidade de reajustes e a queda na arrecadação das cadernetas de poupança. Para Machado (2008) o lançamento do Plano Cruzado em 1986 causou um segundo forte impacto no equilíbrio atuarial do Sistema, pois

contribuiu significativamente no rombo do FCVS ao definir nova modalidade de reajustes, e também provocou queda na arrecadação líquida das cadernetas de poupança, diminuindo a oferta de recursos disponíveis para os financiamentos habitacionais. O resultado para os mutuários foram prestações irrisórias, que mal cobriam os juros do saldo devedor existentes, e que não permitiam que o retorno de caixa pudesse gerar novos financiamentos.

O Plano Cruzado foi uma tentativa do governo de coibir a inflação, através do congelamento dos preços e dos salários, causando a queda na rentabilidade da poupança e uma corrida às cadernetas, com retirada volumosa de recursos. As dívidas aumentavam, principalmente com a conversão dos contratos para a nova moeda, descapitalizando ainda mais o BNH.

O quadro que se desenhava do BNH, ao final da década de 80, era de alta inadimplência, problemas na implementação de programas, baixa solvência do sistema e acúmulo de déficits, baixo desempenho no atendimento da população de baixa renda e forte mobilização e organização dos mutuários, sofrendo assim diversos processos na justiça por parte dos beneficiários por não cumprimento dos contratos estabelecidos.

A nova esfera política (em 1985 José Sarney assume a presidência, sinalizando o fim do regime militar e permanece no cargo até 1990) gerou expectativas quanto a uma solução para a crise no Sistema sem no entanto penalizar os devedores.

Portanto, mergulhado em uma profunda crise, em virtude da fragilidade do modelo adotado pelo SFH e pelo BNH, perante os desequilíbrios macroeconômicos do período, fez-se necessária uma postura mais enérgica do governo. Mediante a isso, o então Presidente José Sarney determinou através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986 a extinção do BNH por incorporação à Caixa Econômica Federal, sua sucessora em todos os direitos e obrigações.

Apesar do fracasso da política adotada pelo BNH, da desvirtualização no atendimento às classes de menor renda e de todos os aspectos negativos dessa política, os seus resultados não são irrelevantes, e nem totalmente ineficazes, pois apresentou importância para a política habitacional brasileira, tanto em relação ao quantitativo de unidades (4,5 milhões), quanto ao reconhecimento da importância de se investir em obras de infraestrutura urbana e de saneamento básico, não se limitando somente a construir unidades habitacionais.

As ações do BNH resultaram em mudanças no setor imobiliário, na transformação da paisagem construída das cidades, devido à implantação de vastos conjuntos, dando preferência às construções horizontais, acarretando com isso, a expansão do tecido urbano.

3.5 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO PAÍS NO PERÍODO DE 1987 A 2010 (PÓS-BNH)

Com a extinção do BNH houve uma desestruturação do SFH e uma desarticulação na gestão da política habitacional do país. Santos (1999) deixa claro que com a extinção do BNH o que se seguiu foi uma imensa confusão institucional provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana e habitacional. Num período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) criado em 1985 transformou-se em Ministério da Habitação, em Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), e depois em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) o qual foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior, ao qual o BNH era formalmente ligado.

Torna-se explícito a ausência de uma política habitacional organizada e articulada, evidenciado pela falta de propostas no setor, principalmente quanto ao enfrentamento do déficit habitacional. Bonates (2007) certifica que o governo federal tinha prioridades e contudo a questão habitacional não era uma delas. Esse período (prolongando-se até o início do governo de Fernando Collor de Mello) foi marcado pela apatia na produção habitacional, ou seja, por um arrefecimento do número de financiamentos habitacionais, o que provocou o agravamento dos problemas de moradia da população brasileira, com o aumento do déficit habitacional, bem como o crescimento de favelas, entre outros.

Após a extinção do BNH, o SFH, continuou existindo, mostrando que não houve uma mudança tão radical, pois a transferência das atribuições do BNH para a CEF não muda a estrutura básica do SFH, mas foi eficaz para melhorar sua imagem. Cabe lembrar que a CEF, apesar de ser pública e ter um caráter social, diferente dos demais bancos, é uma instituição comercial, e como tal precisa manter o equilíbrio financeiro, e para isso é necessário o retorno do capital aplicado. Assim, neste período, ocorrem dificuldades na dinamização dos programas para a classe de baixa renda, já que estes exigiam elevado grau de subsídios.

A CEF possui outras atribuições além da habitação, diferentemente do BNH, na qual a habitação era uma atividade fim, como assegura Santos (1999), na CEF a questão habitacional foi relegada a um interesse setorial, enquanto o BNH possuía um efetivo de funcionários qualificados que acumulavam a memória técnica de mais de vinte anos de funcionamento do setor, já que tinha o problema habitacional como atividade-fim.

No início do governo Sarney os programas habitacionais como as COHABs permaneceram ativos, no entanto em 1988, foram criadas medidas restritivas ao crédito para

as COHABs, diminuindo expressivamente o número de unidades construídas por meio delas, que passaram de agentes promotores a órgãos assessores. Logo, a gestão do Presidente José Sarney foi marcada pela diminuição da atuação das COHABs nos estados e municípios, como aponta Machado (2008, p. 55) “as Cohabs tiveram seus financiamentos restringidos pelo Governo Federal, reduzindo-as a meros órgãos assessores, diminuindo sua capacidade de atuação nos estados e municípios e aumentando a centralização da política habitacional”. Essa medida visava diminuir o indvidamento dos estados e municípios com a União.

Nesse período houve a criação de diversos conjuntos habitacionais na cidade de Boa Vista/RR, porém estes se deram por meio do PRONHASP - programa que já vinha exercendo suas atividades na cidade desde o período do BNH, como já abordado. Dessa maneira, em continuidade às ações do PRONHASP foram implantados em Boa Vista/RR, de acordo com os dados obtidos com a CODESAIMA (2014), os conjuntos habitacionais: Caçari II, localizado no bairro Caçari, composto por 245 uhs, comercializadas no dia 29 de março de 1988; Pricumã III, situado no bairro Pricumã, formado por 84 uhs, entregues aos beneficiários no dia 29 de junho de 1989; Monte Roraima, localizado no bairro Caçari, constituído com 132 uhs, comercializadas no dia 02 de outubro de 1989 e Pricumã IV, localizado no bairro de mesmo nome, composto por 266 uhs, distribuídas aos mutuários no dia 02 de outubro de 1989.

Tivemos ainda a construção do conjunto Caimbé I, no entanto, este se deu por meio do PLANHAP. Ele é constituído por 360 uhs, que foram comercializadas em 02 de outubro de 1989 e está localizado no bairro Caimbé, na cidade de Boa Vista/RR.

Em 1988 é promulgada a Constituição Federal, considerada um marco jurídico para a regulamentação da política urbana e de habitação no país. Prevendo como objetivo da política de desenvolvimento urbano a garantia das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes. Machado (2008) contribui quando assevera que a Constituição Federal de 1988 é um marco para a política urbana e de habitação brasileira e que o reconhecimento legal do direito à cidade e da função social da propriedade, confere à habitação o *status* de política pública, enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

O capítulo II, artigo 182º e 183º da Constituição de 1988, trata especificamente da política urbana, então reconhecida como um tema de interesse social, garantindo a função social da propriedade, o direito à cidade e à cidadania. E, ainda, estabelece a obrigatoriedade para cidades com mais de vinte mil habitantes a elaboração do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, como um instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana, através do ordenamento da cidade.

Cabe ressaltar que o art. 6º da Constituição Federal de 1988, na época de sua promulgação, não reconhecia a moradia como um direito social, somente a partir de 2000 é que esse artigo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000 que incluiu legalmente a moradia como um dos direitos sociais, passando a ter seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Com a Constituição Federal de 1988 descentraliza-se a gestão das políticas para os municípios e estados, “passando a ser atribuição dos estados e municípios a gestão dos programas sociais e, dentre eles, o de habitação” (SIQUEIRA, 2006, p. 83), gerando expectativas acerca das possibilidades dos municípios implantarem processos democráticos de gestão de cidades, que incorporassem a participação da sociedade na elaboração das políticas sociais.

O Governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) também não apresentou mudanças significativas para a política habitacional no País. No quadro institucional teve a extinção do Ministério do Interior, que até então se encarregava da questão habitacional e a criação do Ministério da Ação Social (MAS). Logo, os programas habitacionais eram controlados pela Secretaria Nacional de Habitação, pertencente a este novo ministério.

As mudanças no SFH foram, portanto, apenas superficiais, como através da facilitação da quitação dos saldos devedores e mudanças no mecanismo de correção das prestações, como esclarece Azevedo (2007), que em 1991, foi facilitada a quitação da casa própria pela metade do saldo devedor ou pelo pagamento das mensalidades restantes, sem correções e juros, sendo está a mais vantajosa, ocasionando na prática, subsídios substanciais. Além disso, permitiu-se o uso do FGTS para a quitação antecipada.

Com esta estratégia do governo foi possível aumentar a quantidade de recursos disponíveis para investir em financiamentos habitacionais e resolver momentaneamente o problema da escassez de recursos, através do aumento passageiro do fluxo em caixa. Todavia, isso implicou em mais subsídios por parte do governo, agravando-se ainda mais a crise, no qual “O contra-argumento do governo era que essa receita estava perdida devido aos baixos valores das prestações e que, assim, pelo menos, fora possível resgatar parte da verba” (AZEVEDO, 2007, p. 20).

O mais importante programa habitacional que tivemos nesta gestão foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) que propunha a construção de 245 mil moradias, por meio da iniciativa privada (empreiteiras), em um curto período de tempo, que era de 180 dias.

Totalmente financiado com recursos do FGTS, com juros reais entre 3,5% e 5,55 ao ano para o mutuário final, no qual a população-alvo eram as famílias com renda média de até cinco salários mínimos, possuindo três modalidades: o programa de moradias populares (unidades acabadas); o programa de lotes urbanizados (com ou sem cesta básica de materiais) e o programa de ação municipal para habitação popular (unidades acabadas e lotes urbanizados).

O PAIH foi lançado em maio de 1990 e se propunha a atender famílias que recebiam até cinco salários mínimos, utilizando somente os recursos do FGTS, elevando a níveis críticos a situação do SFH que ainda não tinha conseguido a sua recuperação financeira. Além disso, não se respeitou os percentuais de alocação de recursos definidos pelo Conselho Curador do FGTS para os diversos estados da federação, como o caso da região Nordeste que ficou à margem do programa.

Como o próprio nome deixa claro, era uma ação imediata que não iria mudar a situação da política habitacional no país. Apresentou um desempenho aquém do previsto, não atingiu as metas, resultou no alongamento do prazo de finalização das obras - que previa 180 dias estendeu-se para mais de 18 meses e, o custo unitário médio que inicialmente era de 570 VRFs (Valor de Referência de Financiamento) passou a 670 VRFs, motivo este que resultou na diminuição da quantidade de unidades construídas de 245 mil para 210 mil moradias.

Os programas habitacionais passaram a ser controlados pela Secretaria Nacional de Habitação, no total de quatro, que eram além do PAIH: o Programa Cooperativas; o Programa Empresário Popular (PEP) e o Programa de Habitação Popular (PROHAP), todos operados com recursos do FGTS.

O Programa de Cooperativas Habitacionais iniciou-se com o surgimento do SFH, em 1964, coordenado pelo governo federal. Este era destinado à construção de unidades habitacionais a preço de custo, através das cooperativas habitacionais aos seus associados. Através deste programa foi construído em Boa Vista/RR, o conjunto Paraná, entregue aos associados contemplados em 29 de novembro de 1994. Ele está localizado no Bairro Dr. Sílvio Leite, composto por 101 uhs.

Através do PROHAP de acordo com as informações colhidas com a CODESAIMA (2014), houve a implantação, em Boa Vista/RR, dos seguintes conjuntos habitacionais: conjunto AECO, localizado no bairro Pricumã, composto por 45 uhs, entregues aos seus beneficiários no dia 02 de outubro de 1989; conjunto Caimbé II, localizado no bairro Caimbé, composto por 500 uhs, entregues aos seus beneficiários no dia 29 de julho de 1990; conjunto Alvorada II, localizado no bairro Alvorada, composto por 206 uhs, entregues aos seus beneficiários no dia 29 de maio de 1992; conjunto Equatorial II, localizado no bairro

Equatorial, composto por 250 uhs, entregues aos seus beneficiários no dia 29 de janeiro de 1993 e conjunto Alvorada I, localizado no bairro Alvorada, composto por 250 uhs, entregues aos seus beneficiários no dia 29 de novembro de 1994.

Portanto, no período de 1987 a 1994 houve a implantação em Boa Vista/RR de 13 conjuntos habitacionais, que se deram no âmbito do PRONHASP, do PLANHAP, do PROHAP e do Programa de Cooperativas Habitacionais, totalizando 3.209 uhs construídas - que complementaram a malha urbana da cidade e foram importantes para a configuração do tecido urbano. Para melhor sistematização e visualização dessas informações foram elaboradas as figuras 11 e 12.

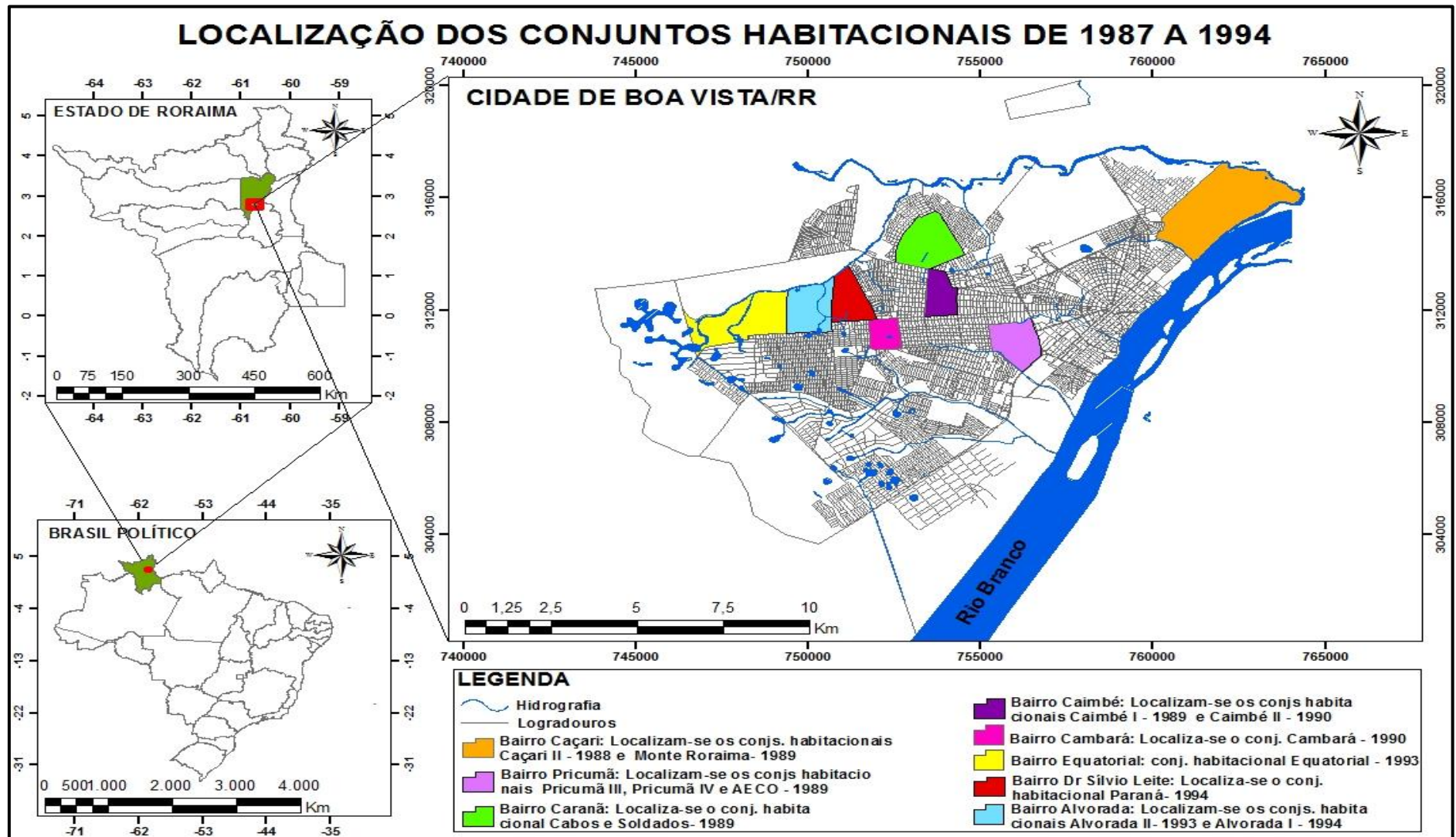
Figura 11 - Quadro mostrando os conjuntos habitacionais construídos na cidade de Boa Vista/RR, no período de 1987 a 1994

Nº	Conj. habitacional	Bairro	Zona	Nº de uhs	Entrega/ Comercialização	Agente financeiro	Programa/Plano habitacional
01	Caçari II	Caçari	Leste	245	29/03/1988	Extinto Banco de Roraima	PRONHASP
02	Pricumã III	Pricumã	Oeste	84	29/06/1989	Extinto Banco de Roraima	PRONHASP
03	Monte Roraima	Caçari	Leste	132	02/10/1989	Extinto Banco de Roraima	PRONHASP
04	Pricumã IV	Pricumã	Oeste	266	02/10/1989	Extinto Banco de Roraima	PRONHASP
05	Caimbé I	Caimbé	Oeste	360	02/10/1989	Extinto Banco de Roraima	PLANHAP
06	Cabos e Soldados	Caraná	Oeste	150	02/10/1989	Extinto Banco de Roraima	*
07	AECO	Pricumã	Oeste	45	02/10/1989	Extinto Banco de Roraima	PROHAP
08	Cambará	Cambará	Oeste	620	29/07/1990	CODESAIMA	*
09	Caimbé II	Caimbé	Oeste	500	29/07/1990	CODESAIMA	PROHAP
10	Alvorada II	Alvorada	Oeste	206	29/05/1992	CODESAIMA	PROHAP
11	Equatorial II	Equatoria I	Oeste	250	29/01/1993	CODESAIMA	PROHAP
12	Alvorada I	Alvorada	Oeste	250	29/11/1994	CODESAIMA	PROHAP
13	Paraná	Sílvio Leite	Oeste	101	29/11/1994	CODESAIMA	Programa Cooperativas Habitacionais

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados obtidos na CODESAIMA (2014).

*Não informado.

Figura 12 - Mapa mostrando os bairros onde estão localizados os conjuntos habitacionais construídos na cidade de Boa Vista/RR no período de 1987 a 1994.



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, utilizando a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR.

Podemos perceber através dos dados apontados na figura 12 que apenas dois conjuntos habitacionais (Caçari II e Monte Roraima) foram construídos na zona Leste, ou seja, dos 13 conjuntos, 11 foram instalados na zona Oeste. Isto reflete a ação do Estado como vetor de impulsão do crescimento urbano para a zona Oeste da cidade, área que abriga grande parte dos bairros de Boa Vista e onde tem sido implantada a maioria dos conjuntos habitacionais.

O volume de recursos destinados aos financiamentos dos programas listados gerou um grande número de operações, entre 1990 e 1991, de maneira que o SFH não suportou essa demanda e, por conseguinte, comprometeu o orçamento dos anos seguintes. Os problemas de comercialização das unidades, inadimplência e suspensão de novos contratos, agravou a crise da moradia no país e a população de baixa renda continuou enfrentando seus problemas habitacionais através da produção informal ou irregular (BONATES, 2007).

Com o impeachment de Collor (1992) e a posse de Itamar Franco (1992-1995) houve algumas alterações nas políticas públicas de habitação no Brasil. Foi criado o Ministério do Bem-Estar Social, e os programas de habitação social foram redimensionados. O governo federal passa a exigir uma contrapartida financeira dos estados e municípios aos investimentos da União, como esclarece Santos (1999), que os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a atuação de conselhos com a participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da união. Estas mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular.

No governo de Itamar Franco, além do redesenho dos programas habitacionais vigentes, associado ao processo de descentralização da execução da política federal, se encarregou de concluir as obras contratadas e inconclusas de seu antecessor, que eram “cerca de 260 mil casas” (AZEVEDO, 2007, p. 21), com recursos do FGTS e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Fez ainda algumas alterações no SFH, como a extinção do PES (Plano de Equivalência Salarial) e a criação de um plano de amortização baseado no comprometimento da renda.

Apesar destas mudanças e o estímulo à descentralização política ter sido importante, não conseguiram acabar com a crise do SFH que contava com déficit estimado de “20 bilhões de dólares” (SANTOS, 2006, p. 55). Foram lançados, assim, em 1993, fora do SFH, os programas Habitar Brasil e Morar-Município voltados à população mais carente e às que vivem em áreas de risco, “com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do

Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF)” (SIQUEIRA, 2006, p. 83), que acabou não ocorrendo dentro do montante previsto, haja vista, a prioridade estar na execução do Plano de Estabilidade Econômica (o Plano Real).

Embora as similaridades destes programas, como a gestão pelo Ministério do Bem-Estar Social, a participação dos governos locais (estados e municípios), e o atendimento das famílias de baixa renda, o Habitar-Brasil era voltado para atender os municípios com população superior a 50 mil habitantes e o Morar-Município destinado aos pequenos.

Com estes programas buscava-se solucionar o problema da falta de moradias e também da habitabilidade, através da urbanização de favelas, de lotes urbanizados e legalizados e melhorias habitacionais, inserindo nesse cenário o problema qualitativo da moradia, demonstrando um cunho mais social em suas ações.

Nos programas Habitar Brasil e Morar-Município era prevista a instituição de conselhos gestores e fundos estaduais ou municipais de bem-estar social para o acesso aos financiamentos. Estes eram criados para administrar os projetos ligados à política habitacional em seus territórios, composto por membros indicados pelo governo e por representantes da sociedade civil, dando mais transparência às ações do governo.

Para Azevedo (2007) os programas Habitar Brasil e Morar-Município apesar de representarem um avanço significativo, ao proporem a formação de conselhos para gerir a política habitacional e a criação de fundos específicos que permitiriam, em princípio, verbas constantes e pontuais para a produção de habitações populares, além de evitarem possíveis tentativas de desvios dos recursos repassados pela União, eles possuíam vários constrangimentos, mesmo sendo uma iniciativa de política descentralizadora, eles pecavam por uma excessiva padronização. Em outras palavras, faziam tábula rasa da enorme heterogeneidade dos municípios brasileiros, exigindo de todos a formação de conselhos e fundos. Não há dúvida de que, para a maioria dos pequenos municípios, corria-se o risco da criação apenas formal desses mecanismos.

Muitos municípios brasileiros apresentaram dificuldades para implementação dessas exigências legais para aquisição de recursos, já que estavam desprovidos de um quadro administrativo bem estruturado e com técnicos capacitados, prejudicando a implantação destes programas habitacionais. Apesar de alguns avanços não houve uma política habitacional de forma integrada e articulada em nível federal, o que poderia fortalecer as ações e implicar em resultados mais duradouros.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) são realizadas mudanças e reformas no setor habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e, em

substituição, é criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

A SEPURB tinha como finalidade articular as políticas públicas, bem como a política habitacional. O MPO ficaria responsável pela gestão e implementação da Política Nacional de Habitação. Todavia, apesar dessas reformas, observou-se uma letargia do setor institucional. Para Dias (2008) a promessa de reforma e novas ações direcionadas à questão habitacional não trouxeram as mudanças esperadas. Nem mesmo a sua transformação em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano conseguiu modificar o quadro existente de ausência de recursos financeiros e falta de capacidade de intervenção no atendimento à demanda crescente de política habitacional.

A política habitacional deveria ser articulada integrando as áreas de saneamento, infraestrutura e transportes, ou seja, pensada no âmbito do desenvolvimento urbano e em uma ação conjunta com os estados e os municípios, podendo ainda adotar linhas de ação diversificadas, voltadas à urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas, de modo a assegurar o uso e a ocupação do solo urbano e a função social das cidades.

Na primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) se priorizou também o Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais, para viabilizar o término e comercialização de conjuntos habitacionais contratados por empresas privadas desde 1991, devido aos problemas de financiamentos na época e ainda recuperar os investimentos já realizados com os recursos do FGTS, que não apresentaram os resultados previstos.

Os programas Habitar-Brasil e Morar-Município, ou foram mantidos na gestão de Fernando Henrique Cardoso, como no caso do Habitar-Brasil, apesar de algumas modificações, ou serviram de base para a formulação de programas parecidos, como no caso do Morar-Município que deu origem ao Pró-Moradia.

Dessa maneira, na área de habitação popular houve a criação de novos programas ou o aperfeiçoamento de outros, contudo, a estrutura dos programas criados na gestão anterior foi mantida. O Pró-Moradia (antigo Morar-Município) e o Habitar-Brasil (criado na gestão de Itamar Franco) eram voltados às famílias com renda mensal de até três salários mínimos, utilizando-se a autoconstrução ou a ajuda mútua para a produção das moradias, além de uma gestão compartilhada com os estados e municípios para a implantação dos programas. Seus principais objetivos seriam a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, com ampliação da infraestrutura dessas áreas, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados.

Para acesso a estes programas os estados e municípios submetiam seus projetos às instâncias federais, responsáveis pela liberação dos financiamentos, que levava em conta a disponibilidade de recursos, a qualidade técnica do projeto, a relação custo-benefício, a adequação aos objetivos dos programas etc. Ao receber o financiamento o poder público local realizava, então, as melhorias nas comunidades escolhidas e legalizava a situação das famílias beneficiadas. Na maioria dos casos, o poder público local não exigia qualquer tipo de contrapartida da população beneficiada, até porque, não há nada no desenho dos programas que o obrigue a cobrar pelas melhorias efetuadas. Nota-se, porém, o caráter assistencialista, cujo público-alvo está localizado em áreas habitacionais degradadas e caracterizadas pela extrema pobreza de seus habitantes. A relativa escassez de recursos para esses programas, aliada à despreocupação quanto à recuperação dos custos, fazem com que seu escopo seja necessariamente limitado (SANTOS, 1999).

Os programas Pró-Moradia e o Habitar-Brasil apresentaram uma característica até então pouco vista nos programas habitacionais, que é a prioridade maior no enfrentamento do déficit habitacional qualitativo, com a reforma das habitações já existentes, contribuindo para melhorias das condições de habitabilidade daquelas moradias que ocupam áreas urbanas deterioradas, ao invés do déficit habitacional quantitativo. Apesar de se prever a construção de novas moradias, este não era o principal objetivo, como afere Santos (1999), que esses programas não visam, principalmente, à construção de novas unidades habitacionais, embora contemplem essa possibilidade em alguns casos, e sim à melhoria das unidades existentes. Assim, atua muito mais na redução do déficit habitacional qualitativo do que no quantitativo.

Apesar das similaridades, esses programas utilizavam fontes de recursos diferenciadas. O Pró-Moradia opera com recursos do FGTS, enquanto o Habitar-Brasil utiliza recursos do Orçamento Geral da União (OGU), além da possibilidade de empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Este fato reflete nas normas para o enquadramento dos estados e municípios no programa.

No caso do Pró-Moradia, por utilizarem recursos do FGTS, as normas são mais rígidas devido à necessidade de retorno do capital investido, já no caso do Habitar-Brasil as normas para o enquadramento são menos rígidas, pois utiliza recursos da OGU, a fundo perdido. Por esse motivo os resultados do Pró-Moradia ficaram aquém do esperado, limitando a participação de estados e municípios, principalmente os mais pobres, que não conseguiram atender as exigências financeiras do programa, principalmente porque não possuíam capacidade de pagamento, enquanto o Habitar-Brasil foi mais abrangente, conseguindo beneficiar um número maior de municípios.

Santos (1999) deixa claro que ao contrário dos financiamentos concedidos com recursos orçamentários, que não precisam ser repostos, os financiamentos concedidos com recursos provenientes do FGTS têm necessariamente de ser ressarcidos a fim de evitar o seu esgotamento. Isso faz com que as exigências financeiras - notadamente quanto à capacidade de pagamento de estados e municípios, para a aprovação dos financiamentos para o Pró-Moradia, que utiliza recursos do FGTS - sejam muito mais rígidas do que para o Habitar-Brasil, dado que os seus financiamentos utilizam recursos do OGU e por isso, são concedidos a fundo perdido. Essa é a principal razão, apontada pelo próprio governo, para a diferença de desempenho dos dois programas. Ao contrário do Habitar-Brasil, o desempenho do Pró-Moradia ficou abaixo do esperado e houve sobra de recursos, porque grande parte dos municípios brasileiros, notadamente nas regiões mais pobres do país, não tem condições de atender às exigências financeiras para a participação no programa.

Outra diferença é que os programas já referidos são destinados a cidades com características diversas, ou seja, o Habitar-Brasil era voltado ao atendimento das cidades de maior porte (superior a 50 mil habitantes), enquanto o Pró-Moradia estende-se por todo o território, inclusive pequenas cidades. Outro fator é a origem dos recursos que reflete na sua distribuição pelo território nacional, pois no Pró-Moradia, a distribuição é resultante das exigências determinadas para aquisição de recursos por meio do FGTS, já no Habitar-Brasil é definida pelo Congresso Nacional, responsável pela aprovação do Orçamento Geral da União, por conseguinte, as influências políticas são mais incidentes.

Na primeira gestão de FHC (1995-1999) é revisto o programa Habitar-Brasil e desenvolvido os programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento. Já na segunda gestão (1999-2003) foi firmado um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para investir no Programa Habitar-Brasil, que passou a chamar-se Habitar Brasil BID e foi criado ainda o Programa Morar Melhor.

O programa Pró-Moradia, criado em 1995, ficou com a sua gestão a cargo do Ministério do Planejamento. Em 1999, com a criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, passa a ser coordenado por este órgão; e em 2003 passa a ser gerido pelo Ministério das Cidades. Este programa priorizava o atendimento a populações de áreas de risco e “envolvia ações que iam desde a urbanização de áreas e aquisição de cestas de materiais de construção, passando por investimentos em infraestrutura até a construção de unidades habitacionais” (ALMEIDA, 2011, p. 89).

O Habitar-Brasil foi pensado como um mecanismo de se financiar obras e ações em assentamentos humanos subnormais, principalmente em capitais de estados ou integrantes de

regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, ou seja, municípios com população superior a 50 mil habitantes, tendo como público alvo a população de baixa renda (até três salários mínimos) residente nestas áreas e que ainda não tinha sido beneficiada por outro programa habitacional. Ao final dos anos de 1990, o Habitar-Brasil já representava uma grande fonte de recursos para a execução de projetos de urbanização de favelas no país.

Portanto, em setembro de 1999, em uma parceria entre a União e o BID, foi firmado um acordo de empréstimo destinado ao Programa Habitar Brasil, produzindo o aparato normativo e orçamentário necessário para a sua implementação; como declara Cordeiro (2009), no segundo mandato de FHC (1999-2003), como forma de potencializar os recursos para implementação das ações é firmado um contrato de empréstimo entre o governo federal e o BID (Empréstimo nº1126-OC/BR, celebrado em 13/09/1999). O programa passa então a incorporar o nome do banco, para identificar ações realizadas com recursos deste empréstimo, passando a chamar-se Habitar Brasil BID, ou simplesmente HBB. A dívida adquirida através do contrato de empréstimo não é repassada aos municípios, ela é responsabilidade da União que adquire o empréstimo e o município deve apenas comprometer-se a destinar uma contrapartida ao investimento.

No ano de 2000, foi criado o programa Morar Melhor, sucessor do Habitar-Brasil e com um funcionamento parecido, também priorizou o atendimento da população com renda de até três salários mínimos, residentes em áreas de risco, em um meio ambiente degradado ou insalubre.

O Habitar Melhor atua em parceria com os estados, municípios e Distrito Federal, utilizando recursos do OGU, objetivando viabilizar o acesso à moradia e à melhoria das condições de habitabilidade e elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda as quais vivem em localidades urbanas ou rurais e “inovou ao focalizar as famílias chefiadas por mulheres” (ALMEIDA, 2011, p. 90). A proposta original do programa previa ações que universalizassem a cobertura dos serviços de saneamento básico, tratamento de resíduos sólidos, ampliação da oferta de moradias e a melhoria das já existentes, através da implantação de infraestrutura e urbanização dessas localidades. A partir de 2002 as ações de saneamento e resíduos sólidos foram desvinculadas do programa Morar Melhor e transferidas para outros programas.

Após o contrato de empréstimo que gerou o programa Habitar Brasil BID em 1999, as ações que antes pertenciam ao Programa Habitar Brasil, com recursos apenas do OGU e da contrapartida dos estados e municípios passaram a fazer parte do Programa Morar Melhor, criado no ano de 2000, no âmbito do Plano Plurianual (PPA) de 2000/2003. O Programa

Morar Melhor engloba os programas Habitar Brasil e Programa de Ação Social em Saneamento (PASS). Inicialmente, foi criado e gerenciado pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada à Presidência da República, e sua operacionalização realizada pela CEF. A partir de 2002, as ações voltadas ao saneamento e ao tratamento de resíduos sólidos foram transferidas para programas específicos (CORDEIRO, 2009).

Outra forma de obtenção de recursos para o programa Morar Melhor foi através de emendas parlamentares, no entanto, este mecanismo não apresentava critérios bem definidos, prejudicando a distribuição dos recursos entre os municípios, principalmente as regiões mais pobres. Essa situação mudou segundo Cordeiro (2009) a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Morar Melhor é regulamentado pela Portaria nº 250 desse Ministério, de 25/08/2003, e por procedimentos operacionais definidos em manuais de instrução específicos. A seleção passa, então, a ser feita através de aprovação de carta consulta, elaborada pelo município ou estado interessado.

Em 2001, já no segundo mandato do governo de FHC, um marco importante para a política urbana e habitacional no Brasil foi a aprovação da Lei nº 10.257, denominada Estatuto das Cidades, em 10 de julho de 2001, que regulamentou os Artigos 182º e 183º da Constituição Federal que tratam da Política Urbana. Foi a partir da Constituição de 1988 que teve início a regulamentação específica da política urbana, hoje expressa no Estatuto das Cidades e “foi o objeto do primeiro projeto de iniciativa popular, reivindicado pelos movimentos sociais de luta por moradia e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana” (Aragão, 2010, p. 38).

O Estatuto das Cidades estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Tinha por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, através da garantia do direito a cidades sustentáveis, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, à gestão democrática, à cooperação entre os governos, à iniciativa privada e aos demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social, entre outras providências.

Destarte, ele apresenta um mecanismo inovador de atuação sobre os estados e municípios, com o reconhecimento da necessidade de planejamento urbano e de gestão democrática, já que ressalta a importância do Plano Diretor como principal instrumento da política urbana.

O capítulo III do Estatuto das Cidades trata exclusivamente sobre o Plano Diretor, abordando nos arts. 39 e 40 que 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. Também, que o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas. Deve englobar o território do município como um todo, e ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. Assegura ainda a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações geradas.

De acordo com Corrêa (2012) o estatuto das cidades é considerado uma legislação avançada e inovadora, por ter sido formulado a partir de um processo de discussão entre vários setores da sociedade, estabelecendo regras para a implantação da política urbana, priorizando a elaboração do plano diretor pelos municípios e enfatizando a função social da propriedade.

O Estatuto das Cidades além do plano diretor traça outras diretrizes, entre elas: o parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado; o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; a desapropriação com pagamento em títulos; usucapião especial de imóvel urbano; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir; o estudo de impacto de vizinhança e a gestão democrática da cidade.

Levando-se em consideração o Estatuto das cidades, é instituído em 28 de novembro de 2006, através da Lei Complementar nº 924, o mais recente plano diretor da cidade de Boa Vista/RR, tendo como objetivo geral estabelecido em seu Art. 3º, a promoção do ordenamento territorial e o desenvolvimento social e econômico sustentável do Município de Boa Vista.

O plano diretor estratégico e participativo de Boa Vista, na seção I, traça as diretrizes da política habitacional do município, que traz em seu Art. 49 os seguintes objetivos: atuar nas áreas de risco e preservação ambiental ocupadas por habitações; promover a regularização fundiária e urbanística de loteamentos e conjuntos habitacionais; conter o processo de ocupação irregular; ocupar vazios urbanos em áreas onde haja melhor infraestrutura,

observadas as características das mesmas; incentivar estudos e projetos para redução do custo da produção habitacional; promover parcerias e buscar novas fontes de recursos de investimento e criar o Conselho Municipal da Cidade de Boa Vista.

O Estatuto das Cidades e o Plano Diretor são instrumentos essenciais para a efetivação das políticas públicas voltadas à habitação através do ordenamento do uso e das funções urbanas. Mas para isso é preciso o empenho do poder público para a implementação e fiscalização que garantam o cumprimento das diretrizes estabelecidas e ainda a participação de toda a sociedade nesse processo. Desse modo, o planejamento deve desenvolver-se de forma integrada e com a participação de toda a população para que se possam alcançar planos de desenvolvimento para as regiões e a qualidade de vida para seus habitantes.

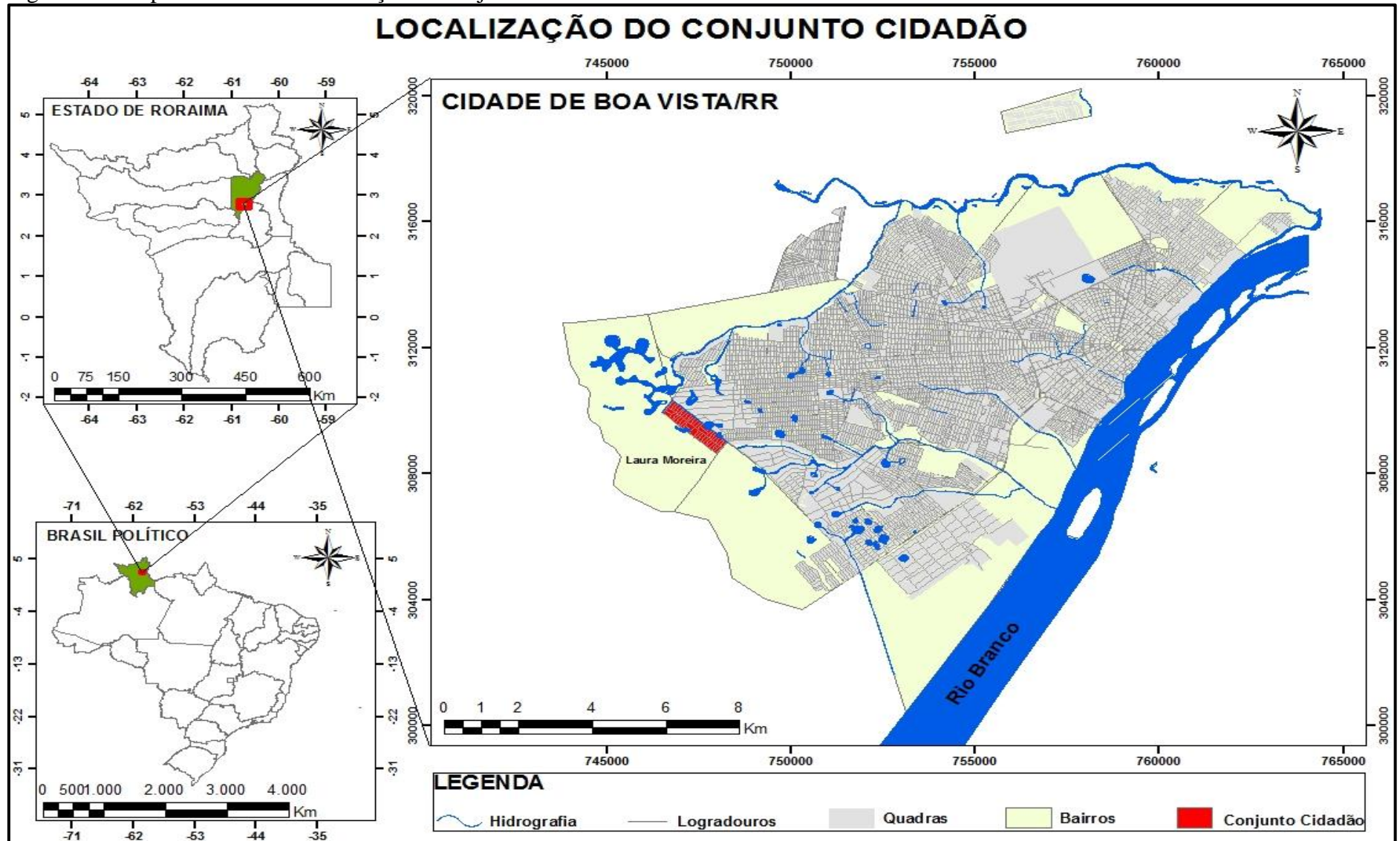
Não se podem obscurecer os avanços na política habitacional que já se deram até o momento, no entanto, podemos perceber a ausência de um plano concreto para a política nacional brasileira no período de 1986 a 2003. Com o fim do BNH, o que se observa é uma fragmentação institucional das políticas urbanas e habitacionais, revelada pelas sucessivas mudanças de responsabilidade dessa política entre ministérios e secretarias, sem, no entanto atingir resultados eficientes e duradouros.

Desse modo, a política habitacional fica a cargo, em 1987, do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), em 1988, do Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), em 1989 da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), em 1990, do Ministério da Ação Social (MAS), em 1991-1992, do Ministério do Bem-Estar Social (MBES), em 1993-1995, da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) e em 1999-2003, Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). Cabe destacar que atualmente a política habitacional no país é gerida pelo Ministério das Cidades, criado em 2003.

Destarte, as ações no âmbito da política habitacional, principalmente ao longo da década de 90, foram marcadas por ações pontuais e dissociadas, que não conseguiram resolver o problema de moradias de grande parte da população mais carentes. Apesar dos programas implantados, pouco foi feito em termos estruturais, já que os problemas do SFH permaneceram sem solução.

Convém, ainda, ressaltar que, em 2003, foi implantado em Boa Vista/RR o conjunto Cidadão, localizado na zona Oeste da cidade, no bairro Senador Hélio Campos, como veremos na figura 13.

Figura 13 - Mapa mostrando a localização do conjunto Cidadão



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, utilizando a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR.

A construção desse conjunto se deu no governo de Flamarion Portela (2002-2004), com o intuito de cumprir metas assumidas durante a campanha ao pleito de governador do Estado de Roraima, que previa a construção de 1000 casas, destinadas à população mais carente, utilizando para isso os recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Desta forma, em 11 de maio de 2003, foram entregues pelo então governador as 1000 uhs às famílias selecionadas. A seleção dessas famílias ficou a cargo da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES).

3.5.1 Ministério das Cidades

Em 2003, assume a Presidência da República Luís Inácio Lula da Silva (Lula), com apoio dos movimentos sociais. Na gestão Lula (2003-2010) podem se perceber algumas mudanças significativas na política habitacional do País, num movimento dinâmico, marcado por avanços e recuos no que diz respeito aos princípios da reforma urbana.

Neste período, a política habitacional passou por um processo de ampliação e organização no setor institucional, concentrando em uma única instância as ações até então dispersas por vários órgãos e um aumento no volume de recursos destinados as habitações de baixa renda que “que passaram de 468 milhões de reais em 2002, para 860 milhões em 2003” (RANGEL, 2011, p. 57).

Nesta gestão foi instituído o Ministério das Cidades, em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano, para tratar da questão habitacional e urbana no país, concentrando neste órgão a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e o Conselho das Cidades.

O Ministério das Cidades representa o órgão que passa a formular, coordenar e gerir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), impulsionando as discussões acerca da habitação, inclusive voltadas ao atendimento da população de menor renda e ainda sobre a política urbana no país, propondo por meio da Secretaria Nacional de Habitação a criação de um novo Sistema Nacional de Habitação.

Em 2003 é realizada a I Conferência Nacional das Cidades, visando definir as diretrizes para a PNDU no Brasil e eleger o Conselho das Cidades. Por conseguinte, tem-se a criação do Conselho das Cidades (ConCidades), no ano de 2004, que contribuiu para a

realização das Conferências das Cidades em nível municipal, estadual e nacional, representando um avanço na gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A realização das Conferências das Cidades e a instituição do Conselho das Cidades abrem espaço à prática da gestão democrática, proposta pelo movimento de Reforma Urbana, à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e à Política Nacional de Habitação, que reforçam os princípios do direito à cidade e à moradia digna, além de sinalizarem a importância de intervenções em assentamentos degradados (SANTANA; HOLANDA, 2011).

O Ministério das Cidades busca unificar a política de desenvolvimento urbano, em consonância com os estados e os municípios, revelando um caráter mais democrático, implementando de forma integrada a política habitacional.

A CEF, subordinada ao Ministério da Fazenda, exerce um papel importante na execução da política habitacional, pois é o principal agente operador dos programas e agente financeiro dos recursos, principalmente do FGTS.

Convém destacar, ainda, no contexto do Ministério das Cidades a elaboração da Política Nacional de habitação. Ela foi elaborada em 2004, fruto da I Conferência das Cidades, aprovada pelo Conselho das Cidades, órgão colegiado deliberativo e consultivo do Ministério das Cidades. Ela visa promover o acesso à moradia a todos os segmentos da sociedade, e tem como componentes principais, a integração e inserção urbana de assentamentos precários; a regularização fundiária; a provisão de habitações; a urbanização e a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

Prevê, ainda, o direito à moradia, como um vetor de inclusão social e como um direito humano, individual e coletivo; a função social da propriedade urbana; o combate à retenção especulativa; a garantia de acesso a terra urbanizada; a questão habitacional como uma política de Estado com a participação da sociedade; a gestão democrática e articulação das questões de moradia à política urbana de modo integrado com as demais políticas públicas.

A Política Nacional de Habitação tem como meta perseguir os seguintes objetivos: a) universalizar o acesso à moradia digna; b) promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários na cidade; c) fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados; d) tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; e) democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; f) ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e g) incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia (BRASIL, 2004).

a) O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS

O Sistema Nacional de Habitação foi dividido em dois sistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado que visa impulsionar o volume de recursos para o mercado de crédito habitacional, com vistas a elevar a captação de recursos via mercado e promover o setor imobiliário, sendo direcionada aos segmentos sociais de renda mais elevada; e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, voltado para implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia para a população de baixa renda. Essa divisão tem como principal finalidade separar as fontes de recursos e as formas de financiamento por perfil do público alvo.

Destarte, em 16 de junho de 2005, através da Lei nº 11.124 é instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS. Essa lei resultou de um projeto de lei de iniciativa popular que condensava as expectativas de diversas organizações da sociedade civil que atuavam no segmento da habitação popular. Como esclarecem Vieira e Chaves (2011), o projeto de lei para a criação do SNHIS foi apresentado ao Congresso Nacional em 1991 por organizações e movimentos populares urbanos filiados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, assinado por mais de um milhão de pessoas e tramitou por 13 anos, portanto, a sua aprovação é considerada uma conquista dos movimentos sociais.

A Lei Federal nº 11.124/05, em seu art. 2º, expõe que o SNHIS tem como objetivo: I- viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II- implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III- articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Esse Sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); CEF, agente operador do FNHIS; Conselho das Cidades; Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais; fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional; e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação.

O SNHIS dispõe de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

O Conselho Gestor (CGFNHIS), também instituído pela Lei Federal nº 11.124/05 compete entre outras atribuições, estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos e deliberar sobre as contas do FNHIS e fixar os valores de remuneração do agente operador. O CGFNHIS “tem papel deliberativo e participativo e é responsável pela aprovação dos programas a serem executados com recursos do Fundo” (VIEIRA; CHAVES, 2011, p. 95).

b) O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS

A Lei nº 11.124/05 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, que tem como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

O FNHIS é composto por recursos: do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS; outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS; dotações do Orçamento Geral da União; recursos provenientes de empréstimos externos e internos; contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS.

Esses recursos têm aplicação definida pelo Art. 11 da Lei nº 11.124/05, como, por exemplo para: aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais; produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social; aquisição de materiais para construção, recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas para fins habitacionais de interesse social; e outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

Convém ressaltar que há necessidade de que os estados e municípios constituam seu Fundo, Conselho e Plano de Habitação, como salienta Silva (2013, p. 86) “como contrapartida

por parte dos estados e municípios estaria a criação de um Fundo de Habitação de Interesse social e um Conselho Gestor, além da elaboração do Plano Local de Interesse Social”.

Desse modo, os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios que terão que formar um fundo, com dotação orçamentária própria, destinado à habitação de interesse social, criar um conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, elaborar um Plano Habitacional de Interesse Social (PLHIS) com as características do local e firmar um termo de adesão ao SNHIS.

O FNHIS recebeu em 2006 o valor de R\$ 1 bilhão, que foram aplicados na urbanização de assentamentos precários e construção de moradias para a população com renda de até três salários mínimos, com prioridade à erradicação de palafitas. Esse montante de recursos ampliou em quase três vezes os recursos não onerosos que estavam sendo investidos em habitação. O processo de ampliação de recursos para o setor habitacional foi intensificado nos anos seguintes com os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009 (VIEIRA; CHAVES, 2011).

A primeira gestão do governo Lula é marcada pelas referidas mudanças institucionais que criaram o aparato legal para uma política habitacional voltada a atender as famílias de baixa renda, que de acordo com Navarrete (2008) foram investidos mais de R\$ 6 bilhões em recursos não onerosos (OGU e subsídio FGTS) e quase R\$ 30 bilhões em recursos onerosos, do FGTS, do FAR (do Fundo de Arrendamento Residencial), do FDS, do OGU, do FAT e da CEF, beneficiando com produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional, cerca de dois milhões de famílias em todo país.

Podemos afirmar que a instituição do SNHIS/FNHIS foi um avanço para a política habitacional, na medida que criou mecanismos específicos ao atendimento da população mais carente, há muito tempo excluída desse processo. Estando fundada na oferta de subsídios à produção de moradias e estruturado de forma a assegurar o controle dos gastos. Santana e Holanda (2011, p. 469) asseveram que “De qualquer forma, é consenso entre os diversos segmentos sociais envolvidos na discussão da política habitacional que há avanços importantes desde 2003, e que a consolidação do SNHIS deve ser objeto de esforço e militância para que ele se efetive na prática”.

c) O Plano Nacional de Habitação - PLANHAB

O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) também foi previsto na Lei nº 11.124/05, tendo a sua elaboração a partir de 2007 e implementação em 2009, apresenta um planejamento das ações no setor da habitação para os próximos 15 anos, ou seja, até 2023, com previsão de revisões no primeiro ano de cada ciclo governamental (2011, 2015 e 2019), concomitante à elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs). O horizonte temporal do PLANHAB corresponde a três etapas: a primeira de 2009 a 2011 - transição e implementação; a segunda, 2012 a 2014 - consolidação; e a terceira, de 2016 a 2023 - conquistas e resultados.

O PLANHAB tem como objetivo estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional e urbana, buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país. As estratégias para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH) está estruturada em quatro eixos: I- modelo de financiamento e subsídios; II-política urbana e fundiária; III- arranjos institucionais; e IV- cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social. Cabe então ao PLANHAB formular estratégias e definir um plano de ação em torno destes eixos que garantam o equacionamento da questão da habitação no prazo estabelecido (BRASIL, 2009).

Para a implementação desse plano é necessária a articulação dos mais diversos atores políticos e sociais, como agentes públicos de diferentes ministérios, instâncias subnacionais, instâncias institucionais, agentes privados e públicos não estatais que atuam no setor e a participação da sociedade.

O Plano Nacional de Habitação é uma estratégia de longo prazo que procura enfrentar especificamente o problema habitacional brasileiro, utilizando-se de mecanismos de mercado para a implementação desse objetivo e por valores que levam em consideração o reconhecimento das fragilidades pessoais e locais para a execução de tal política pública e procura, com isso, fazer surgir efeitos que possibilitem a continuidade desse enfrentamento, com geração de empregos, principalmente na construção civil, e o aquecimento da economia (DUARTE, 2011).

O PLANHAB, portanto, é um instrumento estratégico de planejamento nacional, que visa enfrentar as necessidades habitacionais e a urbanização dos assentamentos precários, apontando programas, ações, parcerias, diagnósticos, prioridades, metas, critérios e os recursos para Política Nacional de Habitação, realizando assim a normatização dos fundos e dos planos habitacionais, a consolidação, articulação e coordenação das políticas nas três esferas governamentais.

d) O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

Em 22 de janeiro de 2007, segundo mandato do governo Lula, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Sua regulamentação se deu com a Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007. É um programa que visa promover o desenvolvimento econômico, a geração de emprego e renda, a diminuição das desigualdades sociais e regionais e a melhoria das condições de vida da população do país. Ele consiste num conjunto de medidas que tem em vista incentivar os investimentos privados e aumentar os investimentos públicos nas áreas de transporte, energia, saneamento básico, habitação e recursos hídricos, nos quais estão distribuídos em três eixos: infraestrutura energética, infraestrutura social e urbana (que comporta a área da habitação) e infraestrutura logística.

Os investimentos em infraestrutura foram subdivididos em três áreas estratégicas: energética, que engloba os setores de geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, combustíveis renováveis e gás natural; social e urbana, que contempla os setores de habitação, saneamento, metrô, recursos hídricos e o Programa Luz para Todos; e logística, que abrange os setores rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroportuário (CORDEIRO, 2009). Com a articulação entre essas três áreas, este programa tem forte possibilidade de enfrentar não apenas o déficit habitacional quantitativo, mais também o déficit habitacional qualitativo e com isso melhorar a adequação das moradias e a qualidade de vida da população, principalmente as de menor renda.

Segundo Cordeiro (2009) do total de investimentos de habitação, R\$55,9 bilhões que representam cerca de 55%, devem ser destinados às famílias com renda de até cinco salários mínimos. Para estas famílias, foram definidos três eixos de atuação: construção de novas moradias, melhorias e reformas em moradias, bem como a urbanização de favelas. Destacam-se os recursos expressivos destinados à urbanização de favelas, que alcançam R\$ 11,6 bilhões.

O surgimento do PAC gerou a expectativa de impulsionar os setores produtivos e ao mesmo tempo levar benefícios para todas as regiões, pois além de prever obras de infraestrutura, também propõe medidas de caráter econômico que visam manter a estabilidade econômica do País. Com o PAC tem-se um aumento considerável dos recursos destinados à área da habitação, com o investimento em infraestrutura de “R\$ 503,9 bilhões” (CORDEIRO, 2009, p. 134), no período de 2007-2010, tendo como agente operador dos recursos a CEF.

O PAC através dos investimentos em infraestrutura pretende eliminar os principais obstáculos que podem restringir o crescimento da economia, reduzir os custos, aumentar a

produtividade das empresas, incentivar os investimentos privados e, por conseguinte, reduzir as desigualdades sociais; meta está que até então não foi atingida.

Em 2009, já na segunda gestão do governo Lula, tivemos uma dinamização da política habitacional com o lançamento do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, destinado ao atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos. Ele visa, além do enfrentamento do déficit habitacional, estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil.

Em 29 de março de 2010 é lançada a segunda fase do programa, PAC 2, com uma previsão de investimento de R\$ 958,9 bilhões entre 2011 e 2014. Os eixos continuam os mesmos da primeira etapa: logística, energia, social e urbana, no entanto, foram divididos em seis grupos:

I - Cidade Melhor: que envolve as ações em saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação;

II - Comunidade Cidadã: abrange as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), as Unidades Básicas de Saúde (UBS), creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas e praças dos esportes e da cultura;

III - Minha Casa, Minha Vida: engloba as construções das unidades habitacionais do PMCMV, as áreas do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e urbanização de assentamentos precários;

IV- Água e Luz para Todos: fazem parte desse eixo as ações luz para todos, água em áreas urbanas e recursos hídricos;

V - Transportes: contempla projetos de portos, hidrovias, aeroportos e equipamentos para estradas vicinais;

VI - Energia: abarca como áreas prioritárias a geração de energia elétrica, a transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, marinha mercante, combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral.

Como se pode observar, em 2010, o PMCMV foi incluído como um dos eixos do PAC 2. Este programa que é o foco deste estudo será tratado na próxima seção.

4 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CONJUNTO RESIDENCIAL CRUVIANA, EM BOA VISTA/RR

Em 2008 os efeitos da crise internacional se acentuaram. O governo brasileiro se antevendo à sua repercussão negativa na conjuntura nacional, lança em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida que apesar de seu viés social, inicialmente, atua como uma ação anticíclica, concentrando seus estímulos na área da construção civil. Aragão (2010) enfatiza que em 2009, parte do setor da construção civil, que já estava acessando o mercado de capitais para financiar a produção, passou a sentir os efeitos da crise econômica com a abertura de seus capitais na Bolsa de Valores, passando então, a pressionar o governo para que este tomasse alguma atitude que auxiliasse as empresas e como resposta foi lançado o PMCMV.

O lançamento do PMCMV pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva em março de 2009, criar condições de ampliação do mercado habitacional para o atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, buscando claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil. Bastos (2012, p. 27) salienta que “Com o programa MCMV o processo de produção de novas unidades alavancou particularmente o setor da construção civil, que cresceu em números superiores à economia nacional, elevando também o número de empregos formais no setor”.

Por esse motivo o programa prioriza a construção de novas moradias em detrimento da compra das já existentes, visando aquecer o mercado imobiliário, como esclarece Corrêa (2012), o PMCMV se propõe a financiar e subsidiar imóveis novos, ou seja, a característica do programa requer a construção de moradias, e não a mera compra e venda de unidades habitacionais existentes, contribuindo para a redução do déficit habitacional, o fomento a geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil.

Portanto, apesar de previsto no programa a requalificação de imóveis urbanos, tem se dado preferência à construção de novas uhs, ao invés de priorizar o aproveitamento de imóveis usados e desocupados que na maioria das vezes já estão dotados de infraestrutura básica. Para Corrêa (2012) estimular a ocupação desses imóveis poderia resultar em solução eficaz na redução do déficit habitacional, sendo uma alternativa à construção de novas habitações. Tais edificações vazias configuram ainda um peso para a sociedade, pois são em sua maioria, unidades habitacionais inadimplentes em relação aos impostos. Diante disso, readaptar os imóveis vazios, inicialmente construídos para a classe média, aproveitaria a

infraestrutura urbana completa e a localização privilegiada das cidades, beneficiando as famílias de baixa renda.

A implantação do PMCMV como forma de contornar possíveis efeitos da crise internacional, não reduz os avanços que o programa trouxe para a política habitacional brasileira, contudo, os objetivos econômicos não podem de maneira nenhuma sobrepor aos habitacionais e sociais.

Desse modo, intentando compreender melhor o PMCMV para a faixa de renda 1 (um), na seção a seguir faremos uma abordagem sobre o seu surgimento, seus princípios e suas perspectivas.

4.1 DIRETRIZES TEÓRICAS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O PMCMV foi criado pela Medida Provisória nº 459, publicada em 25 de março de 2009, e depois convertida na Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho 2009 que foi regulamentada pelo Decreto 6.962, de 17 de setembro de 2009. Da criação do PMCMV até 16 de junho de 2011, podemos considerar a primeira fase do programa, ou seja, PMCMV fase 1 (um).

A Lei nº 11.977/09 foi modificada pela Medida Provisória 514, de 2010, que foi convertida na Lei 12.424, de 16 de junho de 2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.499, também de 16 de junho de 2011, criando assim a segunda fase do programa, ou seja, o PMCMV fase 2 (dois).

Seguindo uma sequência temporal inicialmente teceremos nossas discussões acerca do PMCMV fase 1 (um) ou PMCMV 1 (um) e posteriormente a respeito do PMCMV fase 2 (dois), ou PMCMV 2 (dois).

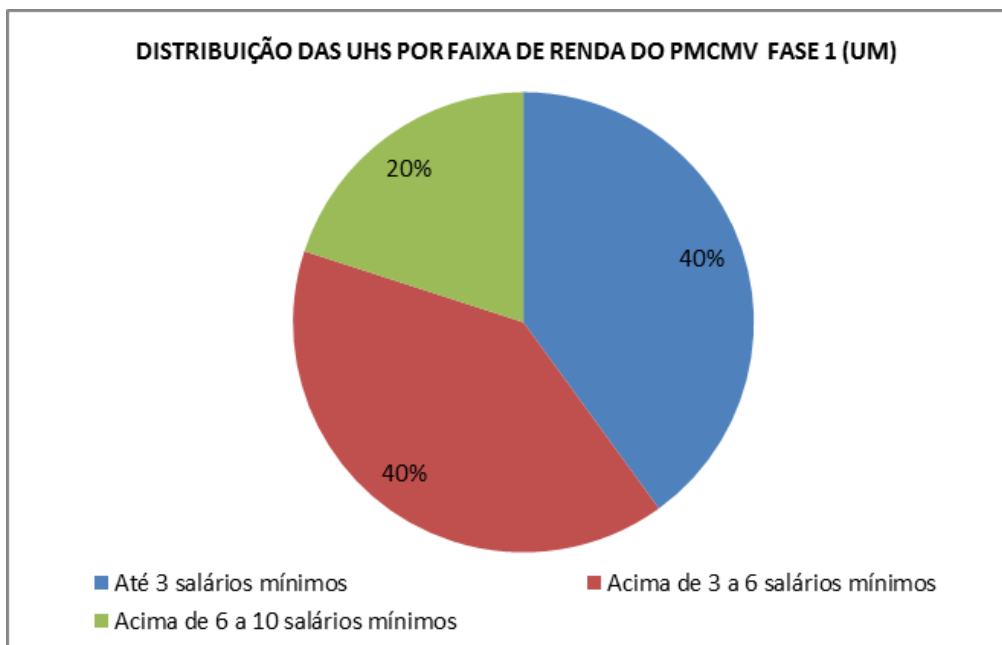
O PMCMV 1 (um), fase inicial, 2009 a 2011, tinha como meta a construção de um milhão de moradias, em curto prazo, tendo para isso alocado R\$ 34 bilhões de reais (R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Cardoso e Aragão (2013) esclarecem que para famílias com renda de até 3 salários mínimos, a meta era construir 400 mil uhs, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes. Para famílias com renda acima de 3 a 6 salários mínimos, a meta também era construir 400 mil uhs, por intermédio do Programa Nacional de Habitação Urbano - PNHU e do Programa Nacional de Habitação Rural. Já para

as famílias com renda acima de 6 a 10 salários mínimos, o objetivo era construir 200 mil uhs, com financiamento do FGTS e seriam concedidos, também, benefícios indiretos representados pela redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação Popular.

Portanto, este programa visa atender famílias de até 10 salários mínimos, assim distribuídas: 400 mil unidades habitacionais (uhs) para famílias que se enquadram na faixa de renda 1 (um) que é de zero a 3 salários mínimos; 400 mil uhs para famílias que se inserem na faixa de renda 2 (dois) que é acima de 3 a 6 salários mínimos e 200 mil uhs para as famílias da faixa de renda 3 (três) que é acima de 6 a 10 salários mínimos, como mostra os dados da figura 14.

Figura 14 - Gráfico evidenciando a distribuição das uhs por faixa de renda do PMCMV - fase 1 (um)



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados da Caixa Econômica Federal (2010 - 2011)¹

No entanto, esta distribuição das uhs por faixa de renda revela-se no mínimo contraditória, já que o PMCMV tem como uma de suas metas a redução do déficit habitacional e, ele está em maior concentração na faixa de renda de até três salários mínimos, com “90,1%” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009²). Dessa maneira, subentende-se que estas deveriam ser as mais beneficiadas. Todavia, apenas 40% das unidades vão atender a esta demanda, ou seja, 60% das uhs beneficiaram as famílias com mais de 3 a 10 salários mínimos,

¹ Cartilha do PMCMV 1 (um).

² Foram apontados dados sobre o déficit habitacional em 2009, porque foram estes os utilizados na época da elaboração do PMCMV, contudo, alhures já foram mencionados dados mais recentes nesta pesquisa.

faixa na qual o déficit é de somente de 9,9% do total, assim distribuídos: “7% para as famílias de mais de 3 a 5 salários mínimos; 2,4% para aquelas de mais de 5 a 10 salários mínimos; e de 0,5% as que recebem acima de 10 salários mínimos” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009). Por conseguinte, não podemos dizer que o número de uhs para o atendimento das famílias da faixa de renda 1 (um) se insere proporcionalmente de acordo com o déficit habitacional, permanecendo um desequilíbrio quanto à oferta aos mais necessitados.

Para Duarte (2011) a alocação de 60% dos recursos distribuídos entre de 3 a 6 (40%) e de 6 a 10 (20%) salários mínimos sugere que o objetivo não seria nessa fase inicial do programa o enfrentamento do déficit, mas sim ter uma política habitacional que incluía as famílias que formam a nova classe média, com renda que varia de R\$ 1.054,00 a R\$ 4.591,00 referentes ao salário mínimo vigente quando foi lançada a primeira fase do programa, pois este segmento foi o que mais cresceu entre as classes de renda nas últimas décadas no país.

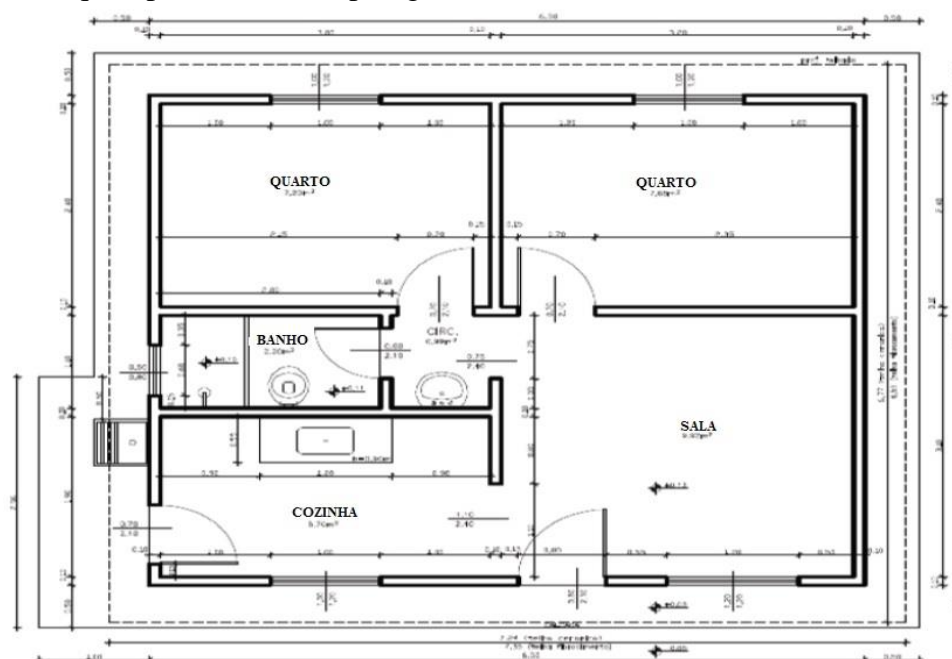
Para as famílias na faixa de renda de zero até 3 salários mínimos o subsídio é integral, com isenção do seguro e um comprometimento máximo de 10% da renda do mutuário, com uma prestação mínima de R\$ 50,00 mensais. Para a faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos, há um aumento do subsídio parcial em financiamentos, com redução dos custos do seguro, acesso ao FGHab e o comprometimento máximo de 20% da renda do mutuário para o pagamento das parcelas da uh. Para a faixa de mais de 6 a 10 salários mínimos haverá estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao FGHab.

Minha Casa, Minha Vida é um programa do governo federal realizado em parceria com os estados, municípios e CEF. Ele visa abranger capitais e respectivas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, podendo contemplar em condições especiais municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu déficit habitacional (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010 - 2011). Apesar de o PMCMV apresentar esse modelo participativo entre o Governo Federal, estados, municípios e CEF é nítido o papel de destaque que a iniciativa privada detém na concretização dos empreendimentos, tanto na faixa de renda 1 (um), como nas faixas 2 (dois) e 3 (três), que passam a ser atendidas exclusivamente pelo mercado imobiliário.

A CEF é o agente operacional e financeiro do PMCMV que é gerido pelo Ministério das Cidades, utilizando recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab). Ele foi, como outrora citado, incluído no Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), em 2010, situado como um de seus eixos.

As edificações para a faixa de renda 1 (um) apresentam especificações próprias, que são: tipologia 1 - casa térrea - 35 m² (área interna 32 m²), com os seguintes compartimentos: sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios, área externa com tanque e tipologia 2 - apartamento - 42 m² (área interna: 37 m²), com os seguintes compartimentos: sala, cozinha, área de serviço, banheiro, 2 dormitórios (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010 - 2011), como mostra as figuras 15, 16, 17 e 18.

Figura 15: Croqui representando a tipologia 1 (casa térrea) do PMCMV



Fonte: Caixa Econômica Federal (2010 - 2011).

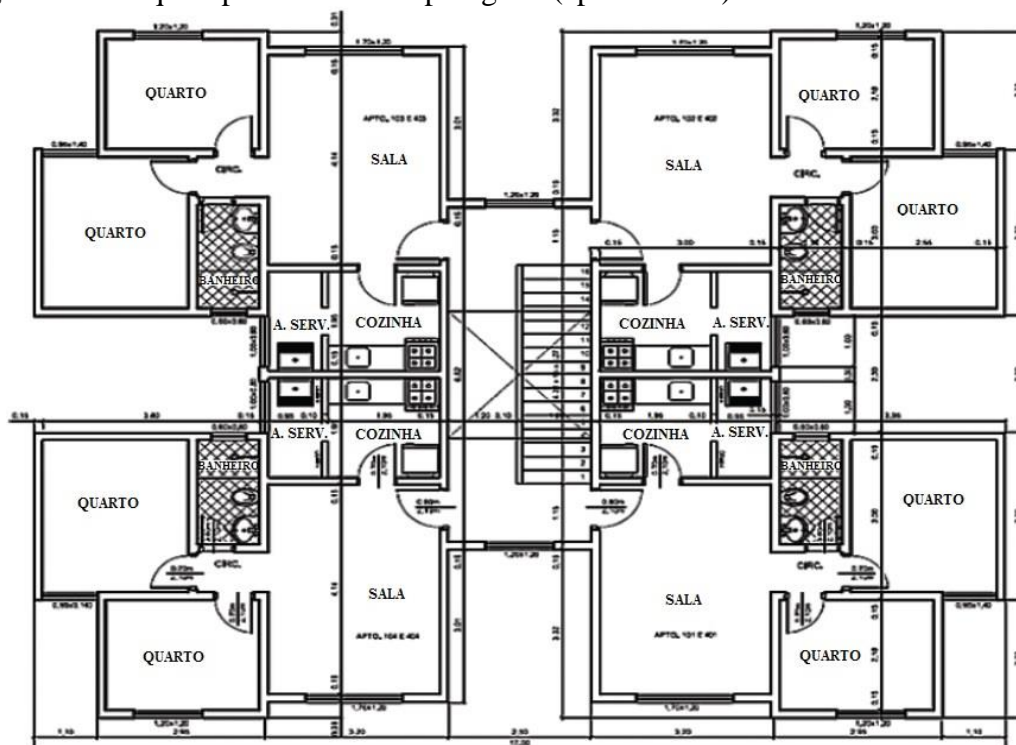
Figura 16: Foto mostrando uma unidade habitacional³ do PMCMV edificada por meio das especificações da tipologia 1 (casa térrea)



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

³ Unidade habitacional localizada no residencial Manaíra, bairro Laura Moreira, em Boa Vista/RR.

Figura 17: Croqui representando a tipologia 2 (apartamento) do PMCMV



Fonte: Caixa Econômica Federal (2010 - 2011).

Figura 18: Foto mostrando unidades habitacionais⁴ do PMCMV edificadas por meio das especificações da tipologia 2 (apartamento)



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

⁴ Conjunto Auaris, localizado no bairro Cidade Satélite, em Boa Vista/RR.

Para famílias com renda de até 03 salários mínimos não há análise de risco de crédito e as condições para obtenção do imóvel são: não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo; não possuir casa própria ou financiamento em qualquer unidade da federação; estar enquadrado na faixa de renda familiar do programa; pagamento de 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50,00, corrigida pela TR (taxa referencial de juros) e registro do imóvel em nome da mulher; sem entrada e sem pagamento durante a obra; sem cobrança de seguro por morte e invalidez permanente-MIP e danos físicos do Imóvel - DFI (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010 - 2011).

Além destes critérios nacionais para enquadramento no programa, podem ser criados pelos estados e municípios critérios adicionais, desde que aprovados pelos conselhos locais de habitação quando existentes e de acordo com a Política Nacional de Habitação e as regras estabelecidas pelo governo federal.

A posse definitiva da habitação pelo usuário só se dá com a quitação de todas as parcelas, dando maior garantia à instituição financeira no caso de inadimplência. Para Bastos (2012) os contratos entre a CEF e os mutuários trazem garantia à instituição credora, pois este instrumento garante que a propriedade definitiva das casas e apartamentos seja transmitida ao adquirente somente ao final do pagamento de todas as prestações, fornecendo assim segurança jurídica à instituição financeira, que poderá reaver o imóvel e promover extrajudicialmente o despejo dos inadimplentes e o seu leilão para a cessão das antigas dívidas a outros consumidores. Portanto, a propriedade dos imóveis produzidos pelo programa permanece patrimônio da instituição financeira operadora do programa, ou seja, a CEF.

O PMCMV representou um avanço em termos de políticas habitacionais para aqueles que há décadas lutam por moradias dignas e espera-se que esses investimentos sejam contínuos e atendam realmente aqueles que mais necessitam. De acordo com Cardoso e Aragão (2013) do ponto de vista da política habitacional o volume de subsídios que se propunha adotar era inédito, o que permitiria que os programas oficiais pudessem efetivamente atingir a população de mais baixa renda, o que vinha ao encontro das propostas da reforma urbana e dos movimentos de moradia.

Em 2010 a meta de 1 milhão de habitações construídas tinha sido alcançada pelo PMCMV fase 1 (um). Portanto em 16 de junho de 2011, já no governo de Dilma Rousseff (2011-2014) temos o lançamento oficial da segunda fase do PMCMV, ou seja, o PMCMV 2 (dois), no qual novas regras foram agregadas ao programa.

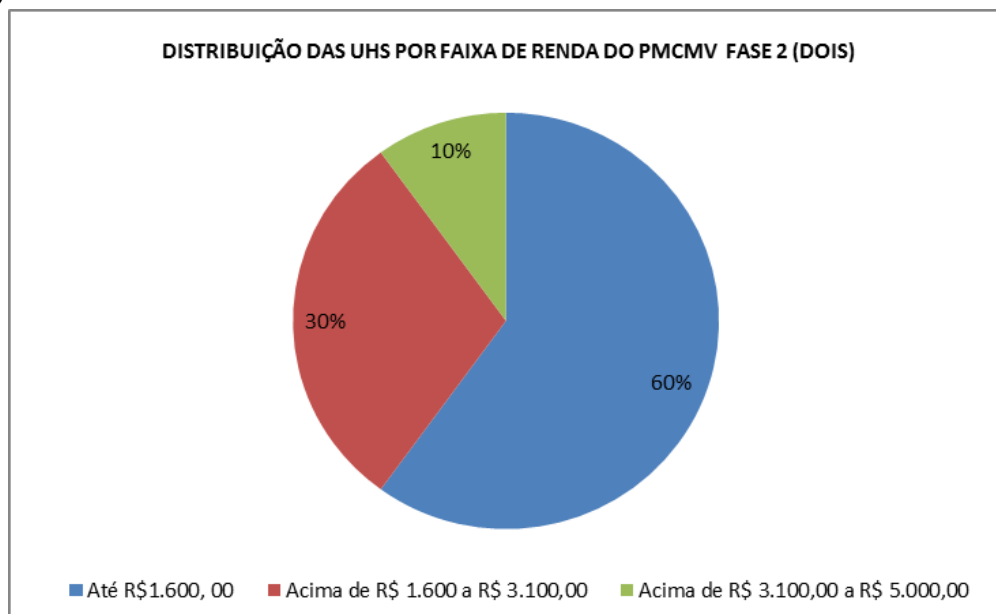
De acordo com Duarte (2011) todos os contratos que foram realizados antes do início da segunda fase, tanto os empreendimentos em construção quanto àqueles já finalizados com os seus contratos consolidados são regidos pelas regras relativas ao PMCMV 1 (um).

O PMCMV 2 (dois), 2011 a 2014, tem como meta a construção de 2 milhões de moradias com um investimento de R\$71,7 bilhões até 2014, sendo R\$ 62,2 bilhões do Orçamento Geral da União e R\$9,5 bilhões do FGTS. Ele abrange as capitais estaduais e suas respectivas regiões metropolitanas, o Distrito Federal e os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes. Pode ainda atender municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes desde que contemple alguns requisitos: população urbana superior ou igual a 70%; a taxa de crescimento da população superior a 5%, entre o período de 2007 a 2010 e taxa de crescimento populacional superior à taxa verificada no respectivo estado, no período de 2000 a 2010.

Nesta segunda fase do PMCMV houve mudanças quanto as faixa de renda que agora passam a ser relacionada a valores fixos: faixa de renda 1 (um) - contempla as famílias com renda de até R\$1.600,00, que na fase 1 (um) do programa era de zero a três salários mínimos; faixa de renda 2 (dois) - famílias com renda acima R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00, que na fase 1 (um) era acima de três a seis salários mínimos; e faixa de renda 3 (três) - famílias com renda acima de R\$ 3.100,00 até R\$ 5.000,00, que na fase 1 (um) do PMCMV era acima de seis a dez salários mínimos.

Houve mudanças também acerca da distribuição das uhs por faixa de renda. Do montante de 2 milhões de moradias: 60% do total, ou seja, 1,2 milhões vão atender as famílias da faixa 1 (um) - até R\$ 1.600,00; 30% do total, ou 600 mil uhs, vão contemplar as famílias da faixa 2 (dois) - acima de R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00 e 10% ou 200 mil uhs vão beneficiar as famílias da faixa 3 (três) - acima de R\$ 3.100,00 até R\$ 5.000,00 como mostra a figura 19.

Figura 19 - Gráfico evidenciando a distribuição das uhs por faixa de renda do PMCMV - fase 2 (dois)



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados da Caixa Econômica Federal, [2012?]⁵.

Através dos dados da figura 19 percebe-se que houve um aumento no número de unidades habitacionais para o atendimento de famílias com renda de até R\$ 1.600,00, que no PMCMV 1 (um) era de 40% passa a ser no PMCMV 2 (dois) de 60% do total. Para Duarte (2011, p. 64) “Esse ajuste do programa o coloca em linha com a lei que o criou, segundo a qual deveria ser prioritário o atendimento das necessidades de moradia para a faixa de até três salários mínimos”.

Embora estes dados indiquem melhoras em relação ao combate do déficit, já que este se concentra na faixa de renda 1(um), como já mencionado, ainda apresenta indícios de discrepâncias quanto à distribuição destas unidades por faixa de renda. Duarte (2011) salienta que há uma inversão de números da primeira fase, já que na faixa de zero a 3 salários mínimos tinham-se 40% dos empreendimentos e 60% no somatório nas outras faixas, tentando com isso acertar o programa com a faixa que mais necessita, embora tais números ainda não estabeleçam um parâmetro ideal levando em consideração que o déficit habitacional se centraria na faixa menor.

O PMCMV 2 (dois) para as famílias com renda de até R\$ 1.600,00 com recursos do Fundo Arrendamento Residencial (FAR) funciona basicamente da mesma forma do PMCMV 1 (um): a União aloca os recursos por área do território nacional, levando em consideração os

⁵ Cartilha do PMCMV 2 (dois).

dados populacionais fornecidos pelo IBGE; os estados e municípios realizam gratuitamente o cadastramento das famílias, enquadrando-as nos critérios estabelecidos e após triagem as indicam a CEF; a CEF faz a análise das famílias utilizando os dados do Cadastro Único (CADÚNICO) e de outros cadastros; as construtoras apresentam os projetos às Superintendências Regionais da CEF, podendo fazer ou não em parceria com os estados e municípios; a CEF faz a análise simplificada dos projetos, contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora (que se responsabiliza pela entrega dos imóveis prontos e legalizados), libera os recursos de acordo com o cronograma e concluído o empreendimento, a CEF faz a comercialização das uhs às famílias selecionadas.

Brasil [2013?] esclarece que o processo de seleção para as famílias da faixa de renda 1(um) é realizado em quatro fases:

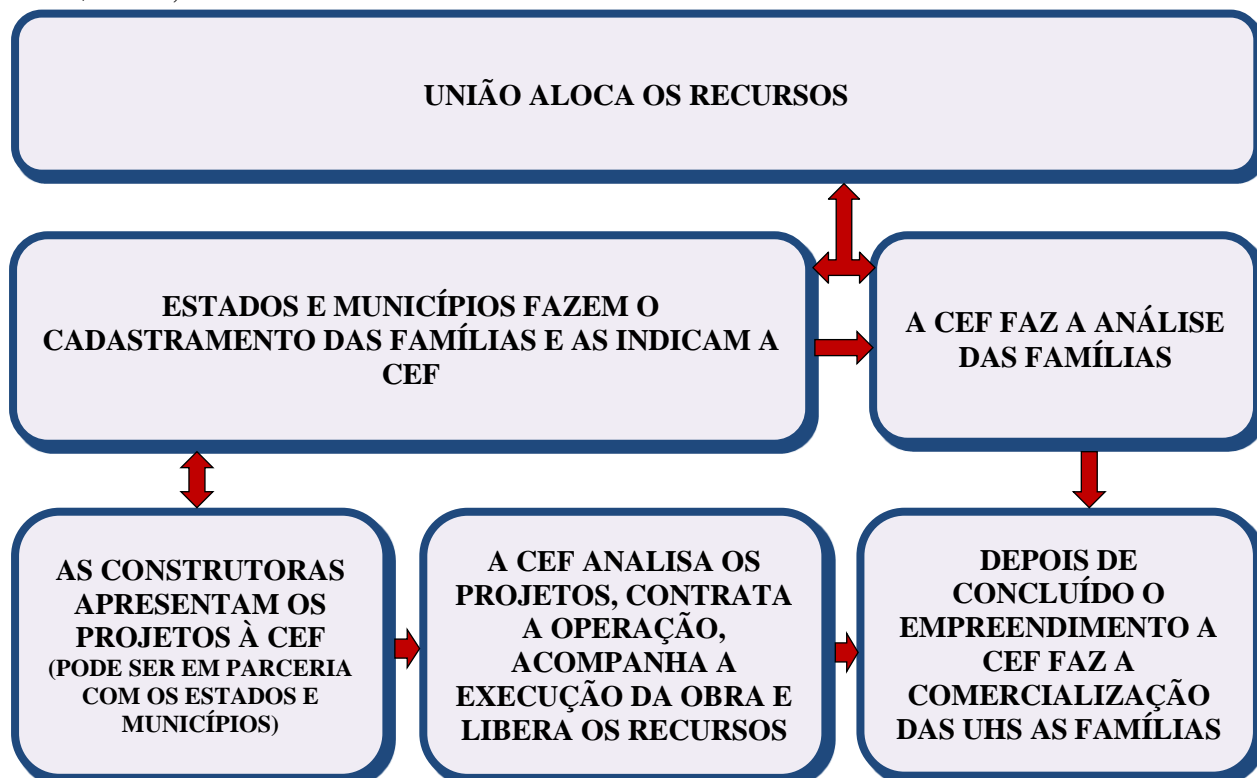
- 1ª fase é feita a seleção de candidatos pelo município. Os candidatos deverão estar inscritos nos cadastros habitacionais dos municípios, estados ou Distrito Federal. Na seleção dos candidatos têm prioridade famílias desabrigadas, que perderam o seu único imóvel, ou ainda, residentes em áreas de risco ou insalubres; com mulheres responsáveis pela unidade familiar ou que possuem pessoas com deficiência. Reserva-se, portanto, no mínimo 3% das uhs para atendimento aos idosos e às famílias que tenham pessoas com deficiência.

- 2ª fase é realizada a inserção no Cadastro Único (CADÚNICO), ou seja, a prefeitura deve providenciar a inclusão ou atualização dos candidatos selecionados no CADÚNICO para programas sociais do governo federal.

- 3ª fase é feita a apresentação dos indicados, ou seja, a relação de candidatos selecionados é oficializada na instituição financeira responsável.

- 4ª fase a instituição financeira faz a verificação das informações, ou seja, as informações dos candidatos selecionados são verificadas comparando com outros cadastros. O candidato que omitir ou prestar informação falsa é excluído do processo de seleção. A figura 20 sintetiza melhor todas estas informações:

Figura 20 - Fluxograma exibindo o funcionamento do PMCMV para as famílias com renda de até R\$ 1.600,00 com recursos do FAR



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados da Caixa Econômica Federal, [2012?].

Para obtenção do imóvel é feito um cadastro para análise, no qual constará: documentos pessoais; verificação do Cadastro Único (CADÚNICO); verificação do Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT); verificação do Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal (CADIN); e comprovação de renda (formal ou informal) somente para enquadramento no programa (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, [2012?]).

Nas faixas de renda 2 (dois) e 3 (três) funciona da seguinte forma: a União e FGTS alocam os recursos; as construtoras/incorporadoras apresentam os projetos às Superintendências Regionais da CEF; a CEF analisa e após a comprovação da comercialização mínima exigida (30% de unidades comercializadas ou 20% de unidades financiadas pela CEF) é assinado o Contrato de Financiamento à Produção; após as vistorias realizadas pela CEF, os recursos são liberados de acordo com o cronograma; quando concluído o empreendimento a incorporadora/construtora faz a comercialização das unidades aos mutuários (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, [2012?]).

Diferente do que ocorre na faixa de renda 1 (um) em que a comercialização das uhs são feitas pela própria CEF, nas faixas de renda 2 (dois) e 3 (três) são realizadas pelas construtoras. Conseqüentemente, na faixa de renda 1 (um) o risco para as construtoras quanto

à comercialização das uhs passa a não existir. Por conseguinte, o empreendedor, assume uma função de prestador de serviços de construção à CEF.

Nas faixas de renda 2 (dois) e 3 (três) o prazo para o pagamento pode ser de até 30 anos, com um comprometimento máximo de 20% da renda do beneficiário, com juros nominais de: 5% a.a. + TR para renda de até R\$ 2.325,00; 6% a.a. + TR para renda de até R\$ 2.325,01 a R\$ 3.100,00 e 8,16% a.a. + TR para renda de até R\$ 3.100,01 a 5.000,00.

A realização do empreendimento se inicia com a aquisição do terreno para a construção das uhs, com o prévio exame do empreendimento pela CEF, inserido neste contexto a construtora. No atendimento da faixa de renda 1 (um) o terreno geralmente é doado pelo poder público estadual ou municipal, podendo ser até desapropriado (DUARTE, 2011).

A segunda fase do programa trouxe melhorias arquitetônicas aos empreendimentos, entre elas:

- Ampliação da área construída - na primeira fase a área interna útil (área interna sem contar as paredes) das casas era de 32m² e dos apartamentos era de 37 m². Na segunda fase a área interna útil das casas é de 36 m² e dos apartamentos 39 m²;
- Piso em cerâmica em todos os cômodos das casas e apartamentos - Na primeira fase de acordo com a Caixa Econômica Federal (2010 - 2011) somente no banheiro e na cozinha o piso era cerâmico e o restante, cimentado;
- Na cozinha e no banheiro terão azulejos em todas as paredes na altura de 1,50m. Na primeira fase de acordo com a Caixa Econômica Federal (2010 - 2011) somente nas paredes hidráulicas e boxe;
- Aquecimento solar (kit completo) em todas as casas da faixa de renda de até R\$1.600,00, diferente do que ocorria na primeira fase do programa que era limitado a 40 mil uhs distribuídas entre as regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul.
- Aumento do subsídio: na primeira fase do programa o beneficiário paga uma parcela mensal correspondente a 10% de sua renda, com um valor mínimo de R\$ 50 mensais num período de 10 anos (120 meses). Já nesta segunda fase do PMCMV, o mutuário pagará uma parcela equivalente a 5% de sua renda, com uma parcela mínima de R\$ 25 mensais durante o período de 10 anos.

Para melhor demonstrar as mudanças entre as duas fases do PMCMV foi elaborado o quadro abaixo (figura 21) sintetizando as suas principais diferenças.

Figura 21 - Quadro indicando as principais diferenças entre o PMCMV fase 1 (um) e o PMCMV fase 2 (dois)

ITENS	PMCMV FASE 1 (UM)	PMCMV FASE 2 (DOIS)
Recursos	R\$ 34 bilhões	R\$ 71,7 bilhões
Número de uhs	1 milhão	2 milhões
As faixas de renda	Até 10 salários mínimos assim distribuídos: de zero a 3 salário mínimos; acima de 3 a 6 salários mínimos; e acima de 6 a 10 salários mínimos.	Até R\$ 5.000,00, assim distribuídos: até R\$ 1.600,00; acima de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.100,00; e acima de R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00.
Distribuição das uhs por faixa de renda	400 mil uhs (40%) para a faixa de zero a 3 salários mínimos; 400 mil uhs (40%) para a faixa de mais de 3 a 6 salários mínimos; e 200 mil uhs (20%) para a faixa de mais de 6 a 10 salários mínimos.	1,2 milhões de uhs (60%) para a faixa de até R\$ 1.600,00; 600 mil uhs (30%) para a faixa de mais de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.100,00; e 200 mil uhs (10%) para a faixa de mais R\$ 3.100,00 a R\$5.000,00.
Subsídio	De 90% para famílias com renda de até R\$1.600,00	De 95% para famílias com renda de até R\$1.600,00
Valor das prestações das uhs	10% da renda do mutuário durante 10 anos	05% da renda do mutuário durante 10 anos
Área interna útil da uhs	Casa: 32 m ² Apartamento: 37 m ²	Casa: 36 m ² Apartamento: 39 m ²
Especificações das uhs	Piso cerâmico na cozinha e no banheiro, o restante era cimentado.	Piso cerâmico em todos os cômodos.
	Azulejos nas paredes das áreas sujeitas a infiltração (paredes hidráulicas e boxe).	Azulejo em todas as paredes da cozinha e do banheiro na altura de 1,50m.
	Aquecimento solar em 40 mil casas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.	Aquecimento solar em todas as casas da faixa de renda de até R\$1.600,00.
Mulher	Necessitava da outorga do cônjuge.	Dispensa da outorga do cônjuge.

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro com base nos dados da Caixa Econômica Federal (2010 - 2011) e Caixa Econômica Federal, [2012?].

A segunda fase do programa prevê maior proteção à mulher chefe de família, no qual os contratos no âmbito do PMCMV ou em programas de regularização fundiária de interesse social, promovidos pela União, estados, Distrito Federal ou municípios, poderão ser firmados

independentemente da outorga do cônjuge, exceto os contratos do FGTS (Lei nº 12.424/2011, Art.73-A). Também implicou em maior controle de venda, com a concessão, uma única vez, da subvenção, por beneficiário e por imóvel.

De acordo, ainda, com as especificações do programa, os empreendimentos na forma de casas deverão ser segmentados em até no máximo 500 unidades por módulo e na forma de condomínio no máximo de 300 unidades.

O programa adotou a regionalização do custo dos imóveis por unidades da federação. A Portaria nº 168 de 12 de abril de 2013 definiu que para a faixa de renda de até R\$ 1.600,00, o valor do apartamento pode variar de R\$ 57 mil a R\$ 76 mil e das casas de 54 mil a R\$ 76 mil, levando em consideração, portanto, o valor diferencial da terra urbana vigente nas regiões do país. Em Boa Vista/RR esse valor é de 62 mil, tanto para casas como para apartamentos. Estes valores devem englobar os custos com aquisição do terreno, edificação, equipamentos de uso comum, tributos, despesas de legalização, trabalho social, execução de infraestrutura interna e ainda os custos do sistema de aquecimento solar nas edificações unifamiliares.

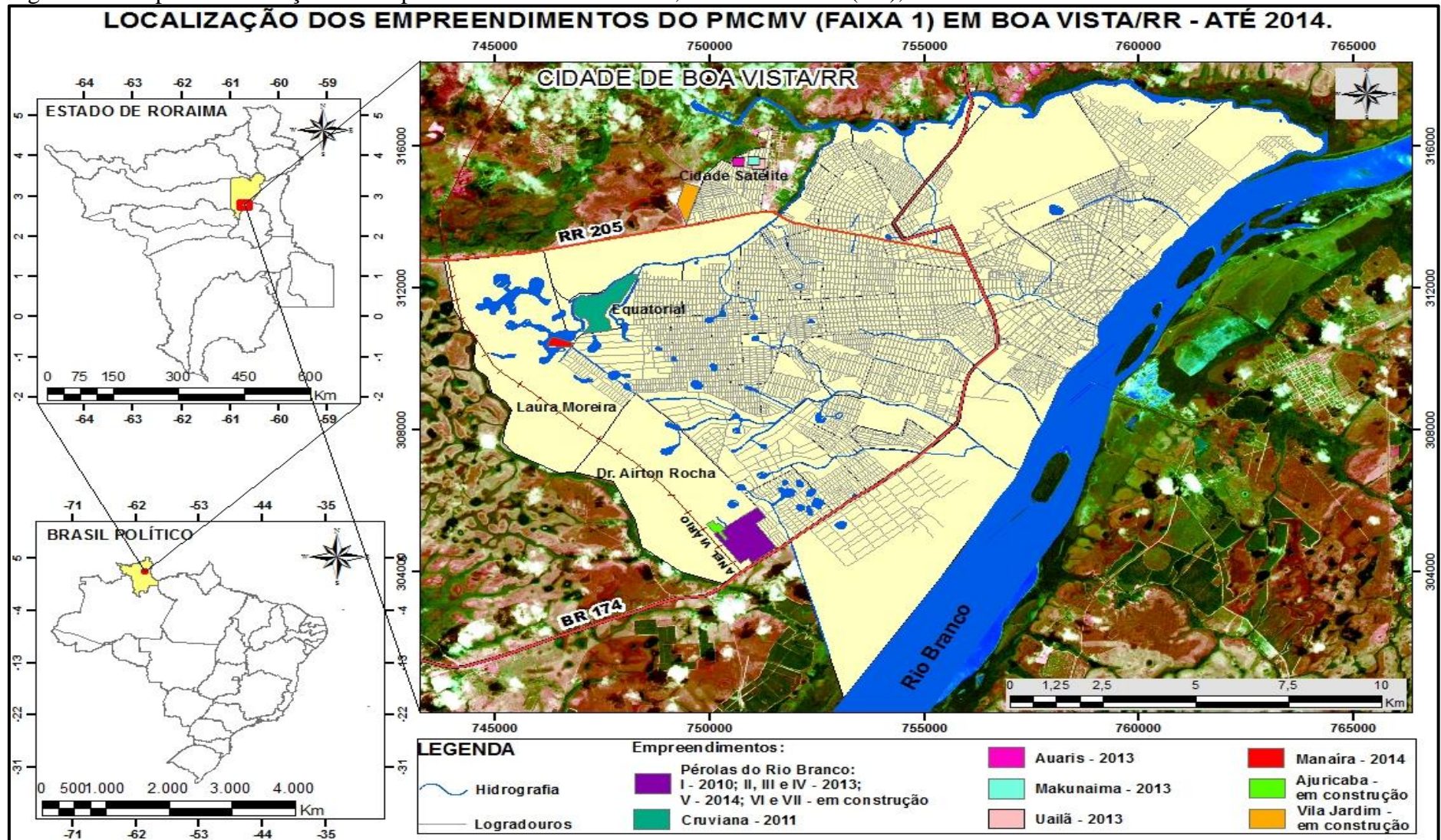
Essa medida busca enfrentar os diferentes valores da terra nas diversas partes do país, principalmente nos grandes centros urbanos, capitais e regiões metropolitanas, desse modo, se não adotada essa diferenciação de valores, tornaria inviável a aplicabilidade do programa nestas áreas. Esse procedimento é importante, embora, ele não consiga resolver totalmente os problemas relacionados ao encarecimento dos terrenos urbanos, pois, conseqüentemente, com o aumento do valor predefinido por uhs há também o aumento da especulação imobiliária. Sendo assim, é preciso adotar meios que regulamentem o mercado de terras no país. Caso contrário, vai sempre sobrar para os mais carentes os locais mais distantes da cidade onde os preços ainda são menores. Mediante isso, vamos analisar a seguir onde têm sido implantados estes empreendimentos do PMCMV para a faixa de renda 1 (um) na cidade de Boa Vista/RR.

4.2 LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA, FAIXA DE RENDA 1 (UM), NA CIDADE DE BOA VISTA/RR - ATÉ 2014

A atuação do PMCMV para a faixa de renda 1 (um)⁶ em Boa Vista/RR tem se consolidado através da construção dos seguintes empreendimentos: residencial Pérolas do Rio Branco I, construído em 2010; II, III, IV em 2013; V em 2014 e ainda os Pérolas do Rio Branco VI, VII, além do residencial Ajuricaba em fase de construção, em 2014, com previsão de entrega para 2015 - todos localizados no bairro Dr. Airton Rocha; Residencial Cruviana I e II entregues às famílias em 2011, localizados no bairro Equatorial; conjuntos Auaris, Makunaima e Uailã comercializados em 2013, localizados no bairro Cidade Satélite; o residencial Vila Jardim em fase de construção em 2014, com previsão de conclusão das obras em 2015, também situado no bairro Cidade Satélite e o Residencial Manaíra entregue aos beneficiários em 2014, localizado no bairro Laura Moreira. A figura 22 mostra a localização de cada um deles:

⁶ Como já mencionado, no PMCMV, fase 1 (um), a faixa de renda 1 (um), era de zero a três salários mínimos. Já na segunda fase do programa, a faixa de renda 1 (um), passou a ser de até R\$ 1.600,00.

Figura 22 - Mapa de localização dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), em Boa Vista/RR até 2014



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, utilizando a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR e a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013.

Através da figura 22 podemos perceber que os empreendimentos do PMCMV para a faixa de renda 1 (um) estão contíguos à área já ocupada, todavia, grande parte deles estão localizados nos limites da malha urbana de Boa Vista.

Todos os empreendimentos para a faixa de renda 1 (um) estão inseridos na zona Oeste, porção da cidade caracterizada por bairros populares e onde estão localizados os terrenos mais baratos, constituindo-se na área que vem apresentado a maior tendência de crescimento de Boa Vista.

Para a implantação das uhs no âmbito do PMCMV deverão ser observadas algumas condições, previstas na Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011, entre elas:

Art.5º-A. Para a implantação de empreendimento no âmbito do PNHU⁷, deverão ser observados:

I – localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;

II - adequação ambiental do projeto;

Levando em consideração estes critérios, os empreendimentos do PMCMV para a faixa de renda 1 (um) em Boa Vista estão inseridos na malha urbana ou nos limites da malha urbana e “na área urbana de expansão 1, voltada para a implantação de novos loteamentos” (Art. 27 e inciso I da Lei Complementar 924/2006), em observância, portanto ao respectivo Plano Diretor da cidade.

Convém frisarmos que o referido plano diretor, apesar de estabelecer o macrozoneamento da cidade visando orientar o uso e a ocupação do solo urbano, não desvela de forma clara os mecanismos e critérios que serão empregados na instalação desses novos loteamentos. Situação que requer preocupação, principalmente no cenário atual, com a implantação de um programa de grande envergadura como o PMCMV, com a inserção de vários empreendimentos na cidade, exigindo um planejamento urbano eficiente que considere as questões socioeconômicas e ambientais e que garanta um crescimento equilibrado e harmônico da cidade.

A adequação ambiental do projeto é outro critério essencial previsto na legislação do programa que deve ser considerado com rigor no planejamento urbano da cidade. A implantação de empreendimentos próximos a áreas ambientalmente frágeis requer esforços

⁷ O PMCMV de acordo com a Lei nº 12.424, Art. 1º compreende os seguintes programas: “o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR”. Lembrando que o PNHR destina-se a produção ou aquisição de novas uhs ou a requalificação de imóveis urbanos; já o PNHR tem a finalidade de subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais.

não somente na fase de implantação, mas um acompanhamento contínuo nesses locais para garantir a sua sustentabilidade. Em Boa Vista podemos destacar o caso do conjunto residencial Cruviana e Manaíra, que possuem expressivas áreas de preservação ambiental ao seu redor, sinalizando assim para uma necessidade maior de atuação dos órgãos públicos para se evitar uma degradação futura dessas áreas.

Nota-se que em Boa Vista os terrenos destinados à implantação do PMCMV para a faixa de renda 1 (um) vem se dando em grande parte nas franjas urbanas, e isto ocorre devido a vários fatores. Deve-se levar em conta que em áreas mais centrais a especulação imobiliária é mais intensa (principalmente num cenário de aumento do crédito para o financiamento do setor habitacional), assim, o preço dos terrenos é mais elevado, ultrapassando o valor estipulado para a construção de uhs para essa faixa de renda 1 (um), que em Boa Vista é de “62 mil” (Portaria 168/2013) para casas e apartamentos. Desse modo, a implantação desses empreendimentos segue a lógica do capital, na qual se utilizam terrenos cujo valor é mais baixo e que se enquadram dentro do orçamento previsto, ratificando a diferenciação socioespacial entre os espaços urbanos.

Enfrentar a carência mediante o financiamento de unidades habitacionais para a baixa renda, com a realidade do mercado de terras local, é um desafio social que passa antes pela busca de solução para um problema que, mais cedo ou mais tarde, deverá ser enfrentado pelas cidades em geral que são os efeitos da atuação do mercado imobiliário, que encarecem o preço da terra urbana, reservam terrenos para simples fins especulativos e influem no leque de escolhas quanto à localização de terrenos para empreendimentos imobiliários de qualquer tipo, incluindo os ligados ao PMCMV (DUARTE, 2011).

Quando se aborda a questão da localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV devemos considerar ainda a escala destes empreendimentos, principalmente os horizontais, que demandam grandes extensões de terras, que dificilmente poderiam ser encontradas em áreas centrais, na maioria das vezes já densamente ocupadas. Então a localização em áreas periféricas não se dá somente pelo barateamento dos terrenos, mas também pela maior disponibilidade destes.

Corrêa (2012) salienta que o preço e a disponibilidade dos terrenos se apresentam como elementos decisivos ao desenvolvimento do PMCMV, principalmente porque a indústria da construção civil procura por grandes glebas a fim de obter ganhos de escala que compensem o reduzido preço de venda dos imóveis voltados à faixa de renda 1 (um). Contudo, a especulação imobiliária, favorecida inclusive pelas ações do PMCMV, acaba por inflacionar o preço das terras mais bem localizadas, inviabilizando a construção dos

empreendimentos sociais em áreas que, pela sua inserção na malha urbana, permitam um melhor acesso aos serviços e às oportunidades de trabalho, entre outras.

Outro motivo para esta localização seria o fato de que grande parte destes terrenos foi disponibilizado pelo poder público, como por exemplo, no residencial Pérolas do Rio Branco I, II, III, IV e V e no residencial Cruviana I e II, os terrenos foram doados pela Prefeitura Municipal de Boa Vista, assim como nos conjuntos Auaris, Makunaima e Uailã tiveram os terrenos doados pelo Governo do Estado de Roraima, evidenciando mais uma vez, a atuação do ente público como indutor na direção do crescimento da cidade de Boa Vista para o setor Oeste, principalmente pelas camadas populares.

O Estado, por meio de seus instrumentos legais, fragmenta a cidade, atua na reconfiguração espacial, definindo os novos usos para o solo, os locais onde a população pode habitar, promove a movimentação de pessoas sobre o espaço urbano, favorecendo a constituição das relações sociais.

Para Soares (2012), o Governo Federal ao lançar o PMCMV, que tem como um de seus objetivos fomentar a economia através do incentivo à produção de uhs deixou a cargo do setor privado a iniciativa para a construção dos empreendimentos. Por meio do programa, foi disponibilizado crédito às construtoras, subsídio e crédito aos beneficiários, o que viabilizou a construção de moradias em larga escala. O papel que o Governo Federal poderia exercer na decisão sobre a localização dos conjuntos ficou restrito à exigência de que os conjuntos habitacionais fossem localizados em áreas contíguas à malha urbana. Da mesma maneira, a intervenção da CEF é restrita à análise da viabilidade dos empreendimentos e a verificação dos projetos quanto ao cumprimento dos créditos estabelecidos.

O PMCMV exige para a construção de novas moradias, além da inserção na malha urbana ou em área de expansão, a utilização de terrenos que apresentem infraestrutura mínima. Desse modo, o PMCMV, apesar de nortear de forma geral a localização de seus empreendimentos e traçar especificações mínimas para a construção da uh para a faixa de renda 1 (um), o que se percebe, é que as construtoras possuem elevada capacidade decisória, influenciando sobremaneira onde e como serão instalados estes novos conjuntos habitacionais.

Cardoso et al. (2013) esclarecem que o governo federal conferiu à iniciativa privada os ditames da instauração do PMCMV, de forma a garantir um grande poder de decisão ao empresariado no que tange a definição e implantação dos empreendimentos financiados, ou seja, cabe às construtoras apontar onde o empreendimento será construído, a faixa de renda

dos beneficiários e as características construtivas dos imóveis, restando às administrações municipais e à sociedade civil um papel coadjuvante neste processo.

O PMCMV ao mesmo tempo em que representa uma importante conquista para a política habitacional, tanto no que diz respeito ao número considerável de uhs, quanto ao fornecimento de largos subsídios, está atrelado à iniciativa privada, seguindo uma lógica mercantil de terras, própria do modo de produção capitalista, que favorece a implantação dos empreendimentos da população de menor renda predominantemente nas franjas do tecido urbano da cidade.

Buscar uma abordagem de intervenção que priorize o planejamento urbano como fio condutor do processo se mostra pertinente, já que a expansão urbana através da construção de novas moradias tende a onerar o preço dos transportes para aqueles que necessitam se deslocar de áreas mais afastadas para a área central da cidade, ocasionando encarecimento da infraestrutura e da mobilidade urbana.

Em vista disso, a distância em relação às regiões centrais da cidade deve ser compensada com equipamentos urbanos de qualidade. Estes novos núcleos habitacionais devem ser providos de uma malha viária que comporte o aumento da demanda, evitando congestionamentos e um menor gasto de tempo nos deslocamentos, com um sistema eficiente de transporte coletivo, infraestrutura adequada e os serviços públicos necessários ao atendimento destes novos moradores. Para a implantação dos conjuntos habitacionais do PMCMV devem ser atendidos os padrões mínimos de urbanização.

A implantação do PMCMV em Boa Vista deve contar com um planejamento não somente na construção do empreendimento, mas também em sua inserção na cidade, ou seja, a sua relação com as demais áreas a fim de evitar que o aumento populacional sobrecarregue os serviços públicos já existentes. Pois na medida em que se aumenta a quantidade de famílias morando em uma determinada área deve se aumentar também os equipamentos urbanos.

Para Balbino (2013) essa visão relacionada apenas com a expansão urbana pode acarretar sérios problemas, como a falta de infraestrutura dos equipamentos urbanos nas cidades para o suporte das novas edificações e a ineficiência de planejamento para a instalação de equipamentos comunitários como escolas, creches e hospitais, entre outras questões relacionadas à expansão urbana.

A se delimitar espaços na cidade para a construção de conjuntos habitacionais, geralmente em áreas mais distantes, se desenharam vetores de expansão urbana, reforçando as diferenciações espaciais de acordo com as características socioeconômicas dos beneficiários. Aragão (2010) explica que ao fixar no território da cidade parcelas da população que possuem

perfis socioeconômicos específicos, definidos pelas características dos programas habitacionais, as intervenções reforçaram ou estabeleceram as direções do crescimento da malha urbana e instituirão a diferenciação do espaço a partir das características dos habitantes beneficiados.

A produção do espaço urbano com a construção de novos loteamentos ocorre de forma desigual e complexa com a incorporação de novas áreas. A construção de edificações, densificação do uso do solo, adensamento demográfico que forçam a extensão dos serviços coletivos e urbanos, tendem a estimular a valorização das áreas localizadas nos entremeios da cidade, realçando as diferenciações socioespaciais.

A produção de moradias de interesse social, em larga escala, ocasiona a expansão da malha urbana da cidade, através da utilização de extensas áreas e, conseqüentemente, a transformação da paisagem urbana. Bernardelli (2004) salienta que a moradia implementada através dos conjuntos habitacionais financiados com recursos públicos é uma das formas mais marcantes de produção e reprodução do espaço urbano, seja porque implica numa incorporação de áreas geralmente extensas, ou seja, pela transformação extremamente rápida da paisagem urbana.

As uhs construídas em Boa Vista seguem as duas tipologias padrão do PMCMV, que são: tipologia 1 (casas térreas) como é o caso dos residenciais Pérolas do Rio Branco, Cruviana, Manaíra e Ajuricana; e tipologia 2 (apartamentos) que são o Auaris, o Makunaima, o Uailã e o Vila Jardim. A figura 23 mostra imagens de alguns destes empreendimentos.

Figura 23 - Imagens de alguns dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), na cidade de Boa Vista/RR



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR e a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013. Fotografias: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Convém ressaltar que a partir da segunda fase do PMCMV a instalação do Sistema de Aquecimento Solar (SAS) se tornou obrigatória para casas (uhs unifamiliares) que compreendem a faixa de renda de até R\$ 1.600,00. Os coletores solares instalados no telhado aquecem a temperatura da água do chuveiro e é uma alternativa para a economia de energia por parte destas famílias. A figura 24 mostra uma casa do PMCMV fase 2 (dois) localizada no residencial Manaíra, na cidade de Boa Vista, com o Sistema de Aquecimento Solar instalado.

Figura 24 - Casa localizada no residencial Manaíra em Boa Vista/RR, dotado do SAS



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Participaram da edificação dos empreendimentos do PMCMV em Boa Vista seis construtoras: Renovo Engenhar, Paralella Engen, Centro Norte CO, Engexata, Recel Terraplenagem Ltda e CMT Engenharia.

A figura 25 contextualiza melhor algumas características dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), na cidade de Boa Vista/RR, como: nome, contrato, fase do programa, faixa de renda e recursos, tipologia, número de uhs, data em que os empreendimentos se tornaram aptos à entrega, nome das construtoras e o valor em milhões.

Figura 25 - Quadro mostrando algumas especificações dos empreendimentos do PMCMV, faixa de renda 1 (um), em Boa Vista/RR

Nº	Empreendimento	Contrato	Fase do PMCMV	Faixa de renda/recursos	Tipologia	Nº de uhs	Apto a entrega:	Construtora	Valor (milhões)
01	Residencial Pérolas do Rio Branco I	0307.140-87	1	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	50	20/11/2010	Renovo Engenhar	1.950.000,00
02	Residencial Cruviana I	0295.537-09	1	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	500	19/05/2011	Paralella Engen	19.500.000,00
03	Residencial Cruviana II	0295.542-74	1	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	500	19/05/2011	Centro Norte CO	19.500.000,00
04	Residencial Pérolas do Rio Branco II	0367.701-30	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	67	14/10/2013	Centro Norte CO	3.505.625,34
05	Residencial Pérolas do Rio Branco III	0368.593-42	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	222	30/10/2013	Renovo Engenhar	11.684.033,66
06	Residencial Pérolas do Rio Branco IV	0376.705-67	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	228	30/10/2013	Paralella Engen	11.698.427,93
07	Conj. hab. Auaris	0299.557-31	1	Faixa 1 - FAR	2- apartamento	208	20/12/2013	Engexata	8.944.000,00
08	Conj. hab. Makunaima	0299.558-45	1	Faixa 1 - FAR	2- apartamento	208	20/12/2013	Engexata	8.944.000,00
09	Conj. hab. Uailã	0299.559-50	1	Faixa 1 - FAR	2- apartamento	208	20/12/2013	Engexata	8.944.000,00
10	Resid. Pérolas do Rio Branco V	0376.706-71	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	450	20/01/2014	Centro Norte CO	27.272.712,40
11	Residencial Manaíra	0397.073-69	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	250	21/03/2014	Centro Norte CO	15.500.000,00
12	Residencial Pérolas do Rio Branco VI	0421.042-01	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	412	Em fase de construção	Recel Terraplenagem e construções Ltda	25.544.000,00
13	Residencial Pérolas do Rio Branco VII	0424.148-35	2	Faixa 1 - FAR	1 - casa térrea	135	Em fase de construção	Centro Norte CO	8.370.000,00
14	Residencial Vila Jardim	0396.201-97	2	Faixa 1 - FAR	2- apartamento	2992	Em fase de construção	CMT Engenharia	185.501.459,25
15	Residencial Ajuricaba	-	2	Faixa 1 - FDS	1 - casa térrea	200	Em fase de construção	Recel Terraplenagem e construções Ltda	12.400.000,00

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro, com base em dados obtidos com a Gerência de Habitação da CEF em Boa Vista/RR, atualizados até outubro de 2014.

Com exceção do residencial Ajuricaba que está incluído na modalidade do PMCMV Entidades e utiliza recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), depositados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) que é “destinado ao financiamento de projetos de investimento de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos urbanos” (Art. 1º, Decreto nº103, de 22 de abril de 1991), todos os demais empreendimentos construídos pelo PMCMV fase 1 (um) e 2 (dois) utilizaram recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que foi criado pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.

Os recursos do FDS destinam-se ao financiamento de empreendimentos contratados por meio de entidades organizadoras e os recursos oriundos do FAR são designados para o financiamento dos projetos habitacionais desenvolvidos por construtoras e incorporadoras.

O PMCMV Entidades funciona de modo diferenciado do PMCMV com recursos do FAR. Como outrora citado, no PMCMV com recursos do FAR, os estados e municípios realizam o cadastramento das famílias, de acordo com os critérios estabelecidos e após triagem as indicam à CEF e são as construtoras que apresentam os projetos às Superintendências Regionais da CEF, podendo fazer ou não em parceria com os estados e municípios.

No PMCMV Entidades, quem é o principal responsável por todo este processo é a Entidade Organizadora (EO), representada por cooperativas habitacionais ou mistas, associações e entidades privadas sem fins lucrativos. Só poderá atuar no programa a Entidade Organizadora que estiver previamente habilitada pelo Ministério das Cidades. Dessa maneira, cabe à Entidade Organizadora, entre outras atribuições:

- Desenvolver e apresentar à CEF o projeto de intervenção habitacional de acordo com as condições e exigências do programa para análise;
- Orientar os seus associados quanto ao cadastramento ou a atualização do cadastro no CADÚNICO;
- Promover a seleção dos associados que devem ser enquadrados nas condições do programa;
- Auxiliar os associados na preparação da documentação necessária para apresentação à CEF;
- Assinar o Termo de Cooperação e Parceria com a CEF, além dos contratos de financiamento;

- Organizar todos os envolvidos na execução do projeto, de forma a assegurar sincronismo e harmonia na implementação do empreendimento;
- Fiscalizar e acompanhar a obra;
- Apresentar a documentação necessária à liberação do recurso; e
- Providenciar a legalização do empreendimento perante os órgãos públicos (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013-2014).

No caso do residencial Ajuricaba a Entidade Organizadora é a Associação das Donas de Casa do bairro Caranã. Convém ressaltar que por meio do PMCMV Entidades em Boa Vista, além do residencial Ajuricaba estão sob análise na CEF, o projeto do residencial Buritis, composto por 200 uhs, tendo como Entidade Organizadora o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), com previsão de contratação em dezembro de 2014 e o residencial Esperança, composto por 435 uhs, tendo como Entidade Organizadora a Associação Recrear Familiar em Ação do Município de Alto Alegre (ARFA), que neste caso está em fase bem inicial com o projeto ainda sendo elaborado, com previsões para 2015.

Por meio do PMCMV fase 1 (um) e faixa de renda 1 (um) tivemos em Boa Vista a implantação de 50 uhs no residencial Pérolas do Rio Branco I, 1000 uhs no residencial Cruviana, 208 uhs no conjunto Auaris, 208 uhs no conjunto Makunaima e 208 uhs no conjunto Uailã, totalizando 1.674 moradias.

Já o PMCMV fase 2 (dois) e faixa de renda 1 (um) foram construídas no residencial Pérolas do Rio Branco II: 67 uhs; no III, 222 uhs; no IV, 228 uhs; no V, 450 uhs; no residencial Manaíra 250 uhs; e estão em fase de construção: 412 uhs no Pérolas do Rio Branco VI; 135 uhs no Pérolas do Rio Branco VII; no residencial Ajuricaba 200 uhs; e no residencial Vila Jardim mais 2992 uhs, representando um total de 4.956 uhs construídas e em construção nesta segunda etapa programa.

Logo, a quantidade de uhs inseridas na cidade por meio do PMCMV para o atendimento das famílias com renda de até R\$ 1.600,00 reais foi de 6.630, resultante do somatório das uhs da fase 1 (um) e 2 (dois) do programa, construídas e em construção até 2014.

A implantação de um programa de grande dimensão como o PMCMV traz transformações significativas na configuração do espaço urbano. A utilização muitas vezes de extensas áreas para a implantação dos empreendimentos horizontais acarreta a expansão da malha urbana e aumenta a demanda por equipamentos e serviços urbanos. Desta forma, é salutar que o plano diretor da cidade de Boa Vista (instituído em 2006) seja repensado

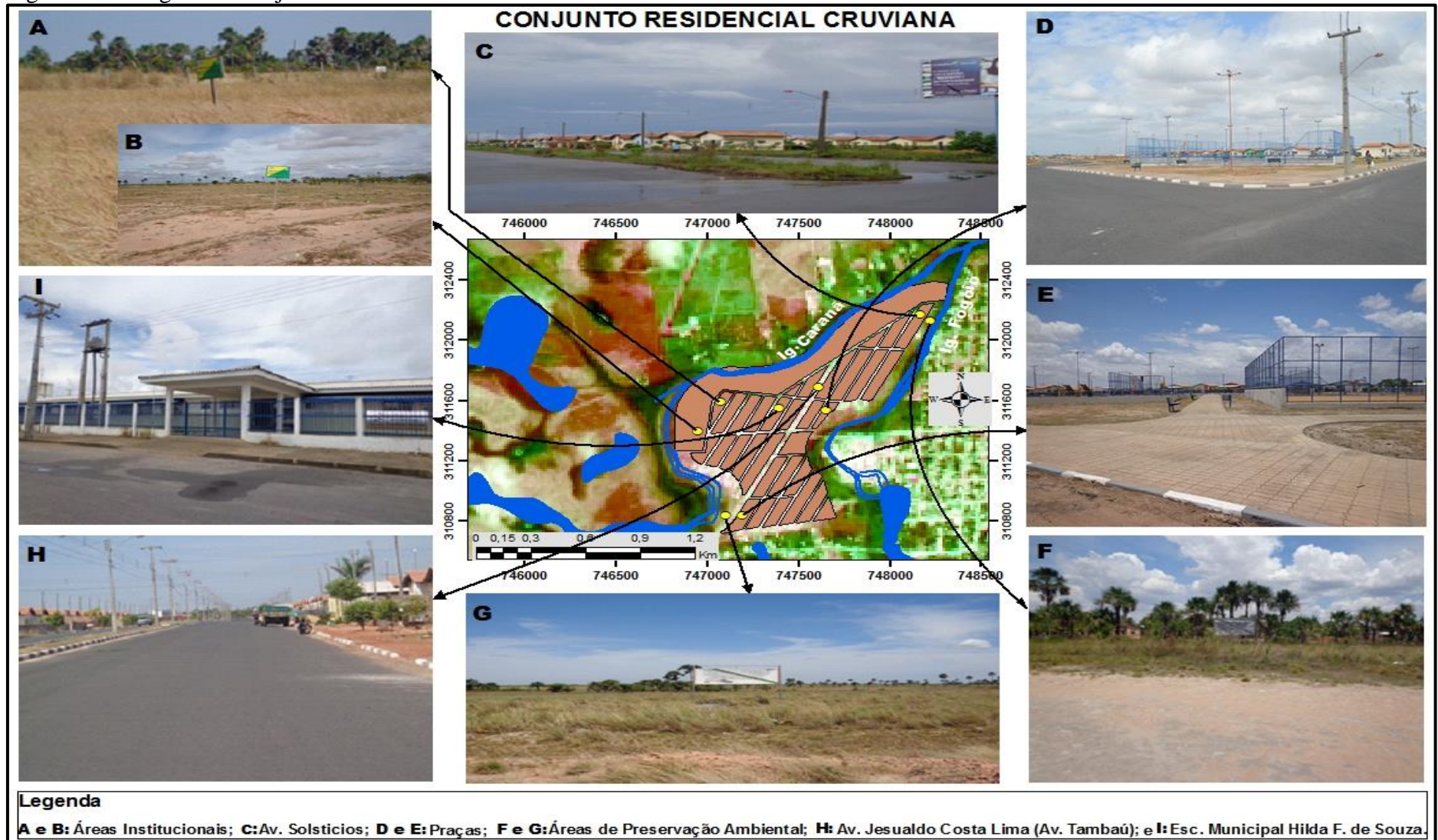
levando em consideração este novo cenário que se descortinou a partir de 2009 com o surgimento deste programa.

Dentre os empreendimentos do PMCMV implantados em Boa Vista foi selecionado como foco deste estudo o conjunto residencial Cruviana, que será abordado a seguir.

4.3 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E O CONJUNTO RESIDENCIAL CRUVIANA: UMA ANÁLISE DE RESULTADOS À LUZ DA QUESTÃO HABITACIONAL E DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

O conjunto residencial Cruviana foi o empreendimento de maior escala implantado no âmbito do PMCMV fase 1 (um) na cidade de Boa Vista/RR. Ele possui mil casas, aptas a comercialização desde 19 de maio de 2011 e entregues aos beneficiários em 01 de agosto de 2011, na gestão do Prefeito Iradilson Sampaio de Souza. As imagens abaixo (figura 26) representam cenas do conjunto residencial Cruviana.

Figura 26 - Imagens do conjunto residencial Cruviana



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 da cidade de Boa Vista/RR. Fotografias: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

As mil uhs do conjunto foram executadas por meio do PMCMV e ocorreram em parceria com a Prefeitura Municipal de Boa Vista, CEF e as construtoras (Paralella Engen e Centro Norte CO). O terreno foi doado pelo poder público municipal, totalizando uma área de 455.785,84 m², onde foram construídas as uhs.

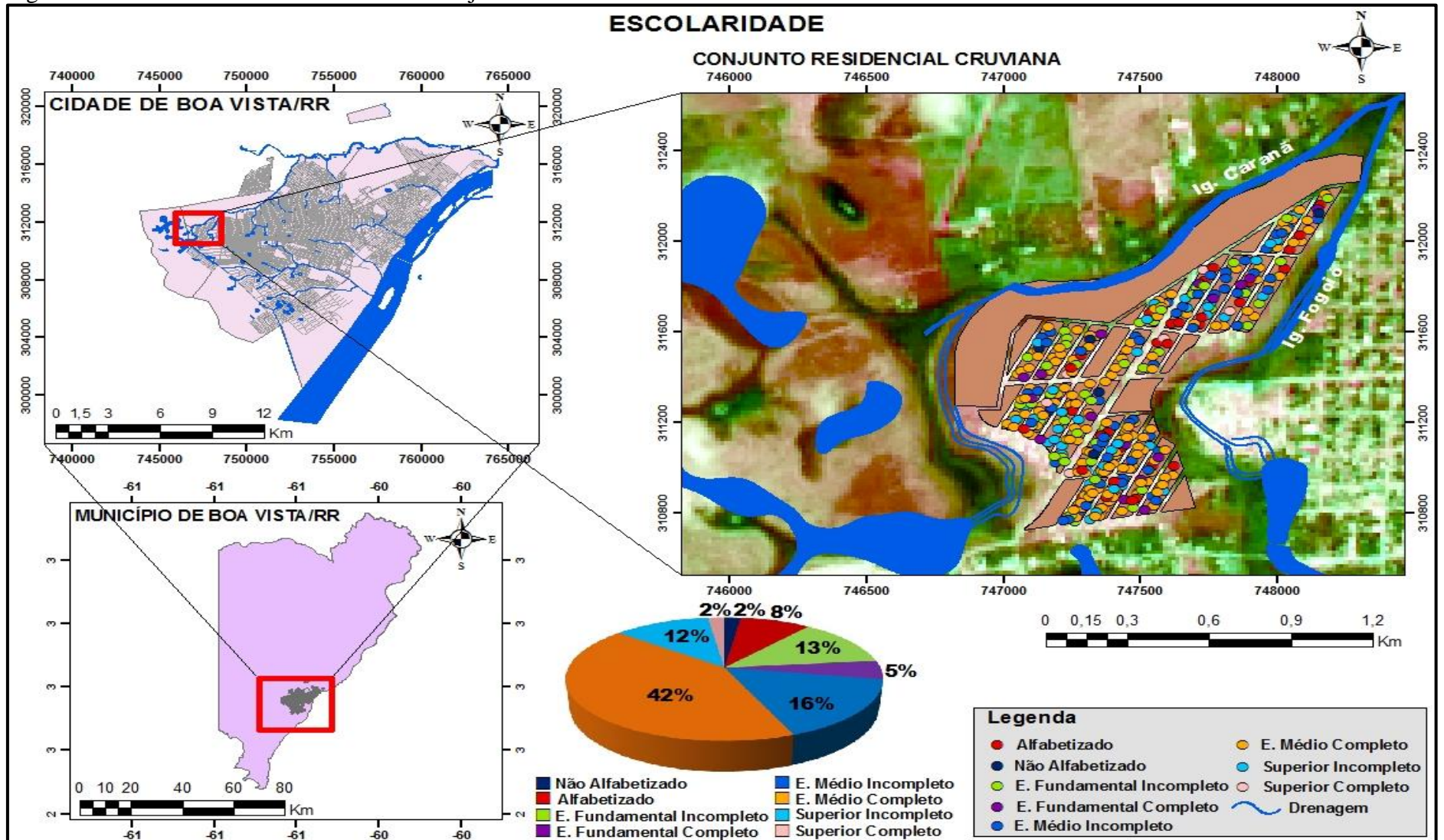
Estas uhs seguem a tipologia 1 do PMCMV, fase 1 (um), ou seja, casa térrea apresentando 39,18 m², com os seguintes compartimentos: sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios e área externa com tanque. Cabe destacar que estas uhs não são dotadas pelo Sistema de Aquecimento Solar (SAS), pois como já abordado, somente se tornou obrigatório para casas (térreas) que compreendem a faixa de renda de até R\$ 1.600,00 a partir da segunda fase do programa.

A assinatura do contrato do imóvel ocorreu na entrega do empreendimento, junto à CEF, pois nessa modalidade, as famílias só assinam o acordo de alienação da habitação no momento da entrega das chaves, o que significa que não há venda nem pagamento antecipado durante a construção das unidades, mesmo que o beneficiário já tenha sido selecionado.

A compreensão de como tem se dado a implantação do PMCMV no residencial Cruviana e suas implicações na produção do espaço exige pensá-lo em suas várias facetas, pois o habitar é um processo definido por uma rede articulada e complexa de agentes, de relações e de interações que ultrapassam em muito o âmbito restrito do espaço da edificação, implicando a constituição de processos socioespaciais.

Almejando descortinar os desdobramentos do PMCMV no residencial Cruviana teve como referência os próprios moradores em suas necessidades e expectativas. Primeiramente, foi analisado o aspecto relacionado ao grau de instrução dos entrevistados, revelado na figura 27.

Figura 27 - Escolaridade dos moradores do conjunto residencial Cruviana



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

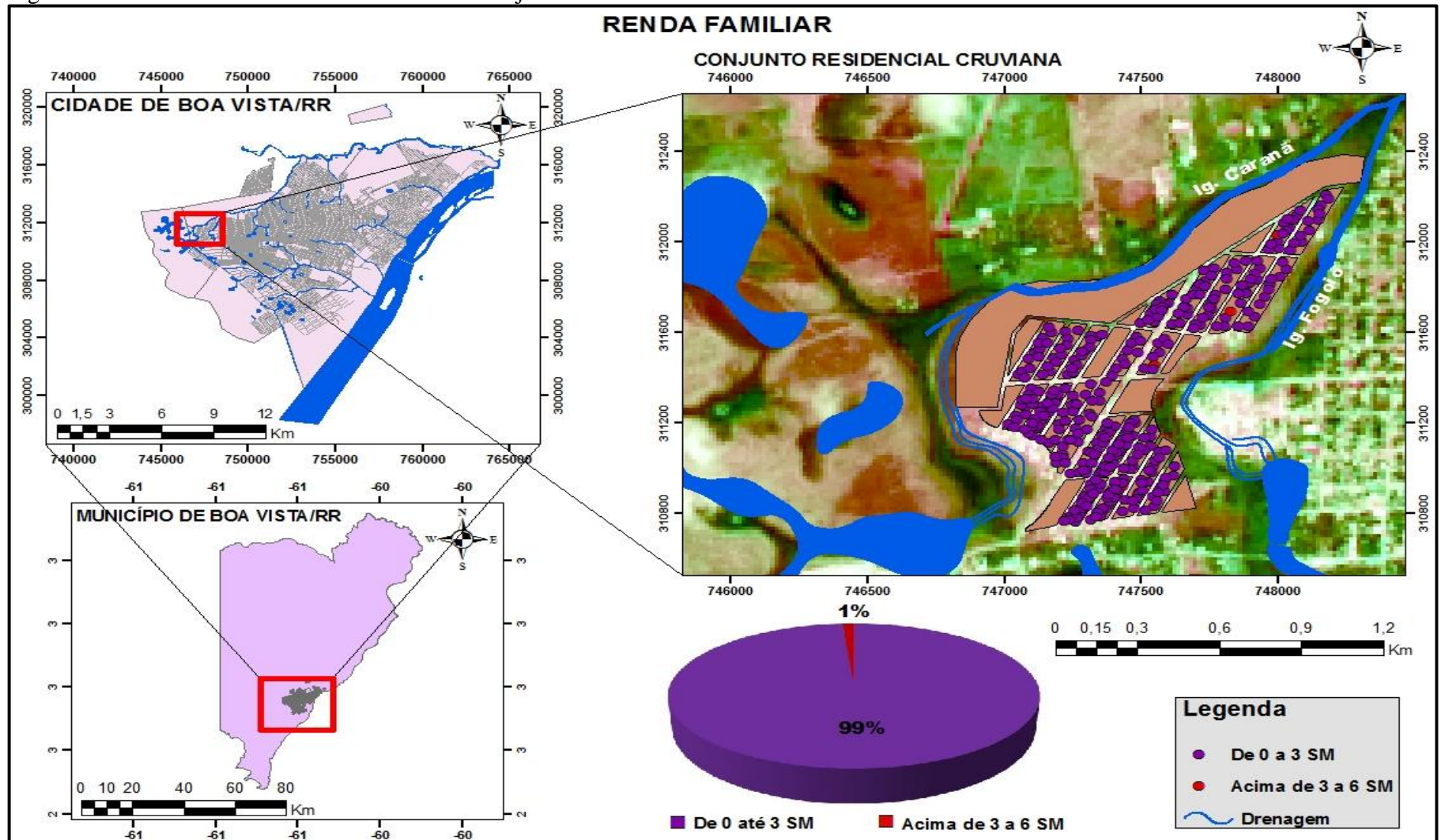
É possível visualizar através da figura 27 que o grau de instrução dos entrevistados é regular, tendo em vista que 42% possuem o Ensino Médio completo e 16% Ensino Médio incompleto. É perceptível que apenas uma pequena parcela desta população possui níveis educacionais mais elevados, com nível superior completo (2%) e incompleto (12%), que apesar de ainda serem baixos não podemos deixar de considerá-los como relevantes, pois representa que alguns moradores estão empenhando-se em qualificar-se através da busca por novos saberes e, por conseguinte por melhores condições vida.

No entanto, se atentarmos para o somatório dos não alfabetizados (2%), dos alfabetizados (8%), dos que possuem Ensino Fundamental incompleto (13%) e Ensino Fundamental completo (5%) teremos então 28%, que é um número significativo de moradores com baixo índice de escolaridade, evidenciando a necessidade de promover formas de acesso desses indivíduos à educação, criando mecanismos de incentivo e capacitação, levando em consideração a proximidade aos locais de ensino e a flexibilidade de horários, incluindo o horário noturno que oportunize estes moradores conciliar a carga horária de trabalho e os estudos, tendo em vista, que a escolarização é uma forma de inclusão social eficaz e importante para a dignidade humana.

A busca pelo conhecimento deve ser contínua e perdurar ao longo da vida dos indivíduos. Não procurar instruir-se é aceitar a situação que lhe é imposta. É preciso desprender-se das teias do conformismo em prol de novos horizontes e perspectivas. E para isso é preciso que seja disponibilizada à população uma educação de qualidade. Mais adiante será abordado os equipamentos e serviços na área da educação que atendem o conjunto, contudo, de antemão, podemos esclarecer que essa é uma área que apresenta algumas deficiências no atendimento das séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, o que dificulta o acesso ao ensino e a qualificação destes moradores.

No cerne destas discussões, procuramos saber a renda familiar dos entrevistados, como podemos visualizar na figura 28.

Figura 28 – Renda familiar dos beneficiários do conjunto residencial Cruviana



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

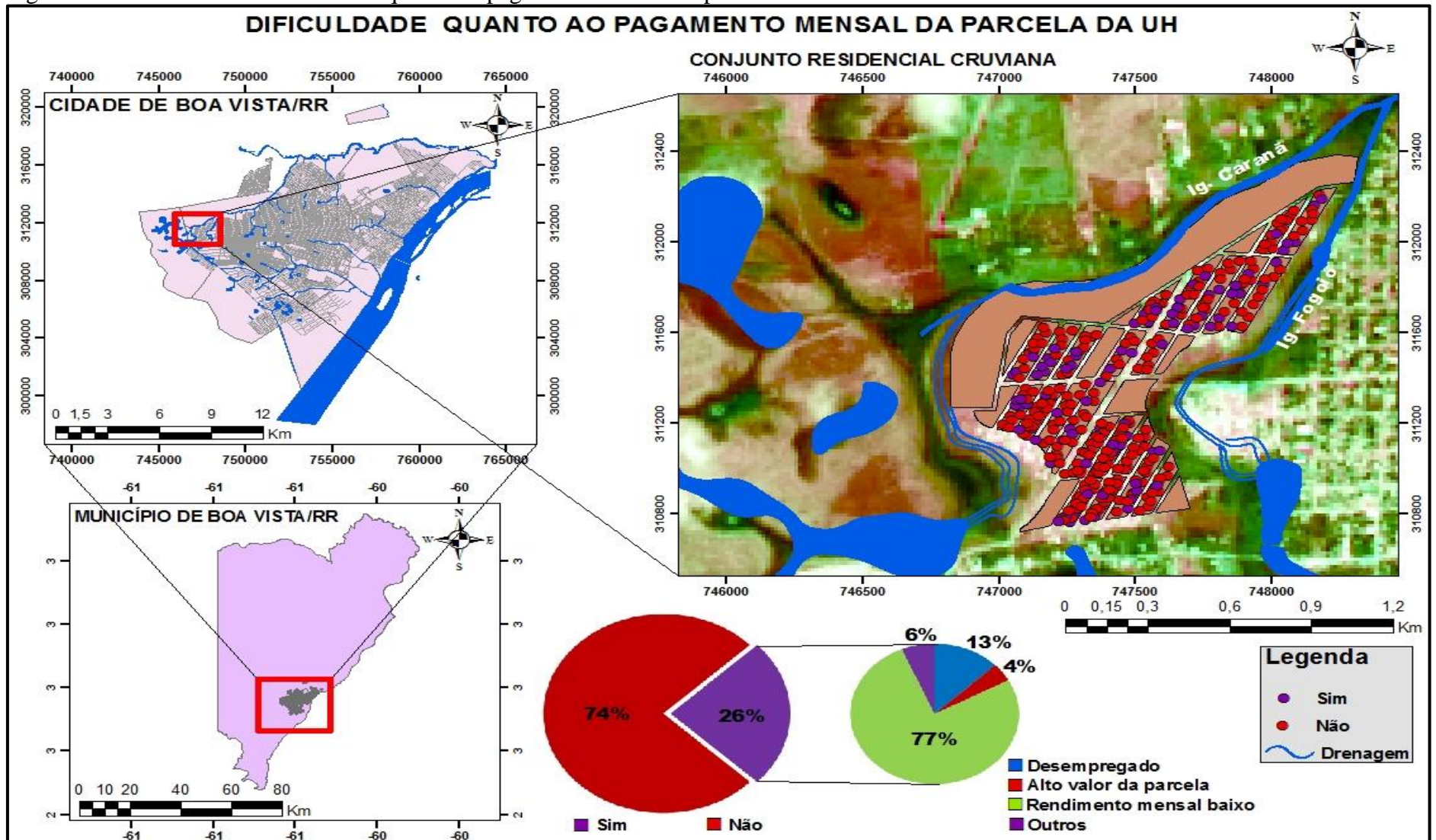
É possível averiguar através da figura 28 que 99% dos entrevistados responderam que pertenciam à faixa de até 3 salários mínimos. É oportuno enfatizar que as pessoas mostravam-se cautelosas e algumas até relutantes em responder esta questão, por mais que fosse ratificado o caráter não identificatório da pesquisa. Isto se deve ao fato de que um dos critérios para as famílias serem enquadradas no PMCMV era o fator renda. Devido a isto, pode ser possível que haja alguma incoerência nas respostas dos entrevistados.

Contudo, a faixa de renda é um critério somente para a inclusão no programa. Após o recebimento da uh as condições financeiras dessas famílias podem ser melhoradas e o aumento da renda não inviabiliza a sua manutenção no programa. Pois assim como o tempo e o espaço, as questões sociais e econômicas também são dinâmicas.

No decorrer dos 10 anos do financiamento da uh, algumas dessas famílias podem buscar maior qualificação, conseguir um emprego melhor e apresentar uma ascensão social. E, conseqüentemente, com isto haverá um aumento da renda familiar, o que não as exclui do PMCMV, já que um dos papéis das políticas públicas de habitação deve ser impulsionar o desenvolvimento econômico e social dos mutuários, favorecer ações voltadas à geração de emprego e renda garantindo o bem-estar dos moradores.

A realidade urbana atual demonstra que a eficácia dos resultados das políticas habitacionais está relacionada não somente a casa, é necessária, ainda, a geração de emprego e renda que garanta ao cidadão uma vida mais digna e condições de arcar com as despesas da habitação formal. Mediante a isso, foi aferido o percentual de dificuldade que os beneficiários do residencial Cruviana apresentam quanto ao pagamento mensal das parcelas, sobre as quais a maioria dos entrevistados (74%) respondeu que não tem dificuldade para efetuar a quitação mensal do financiamento. Já os 26% dos mutuários que responderam que apresentam dificuldades, apontaram como principal motivo o desemprego, como podemos observar na figura 29.

Figura 29 - Dificuldade dos mutuários quanto ao pagamento mensal da parcela da uh



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

Estes dados revelam que o valor das parcelas da casa é acessível à grande maioria destes moradores. Isto se deve ao resultado dos altos subsídios que o PMCMV disponibiliza para o financiamento das uhs. Dessa maneira, as prestações pagas pelos mutuários variam de acordo com a renda de cada um.

O beneficiário do conjunto residencial Cruviana pagava inicialmente, fase 1 (um) do programa, um valor que correspondia a 10% da renda, que oscilava entre R\$ 50,00 a R\$ 133,00. Entretanto, com o lançamento da segunda fase do PMCMV houve uma redução neste valor, em que a parcela passou a corresponder a 5% da renda, ou seja, os mutuários passaram a pagar uma parcela que varia de R\$ 25,00 a R\$ 80,00 durante um período de 120 meses (dez anos).

Contudo, não podemos nos furtar de evidenciar o percentual dos 26% dos mutuários que revelaram apresentar dificuldades para realizar o pagamento mensal da casa. Dentro deste universo de 26% (figura 29), a grande maioria revelou que isto se deve ao rendimento mensal baixo (77%) ou devido ao desemprego (13%). Apenas 4% destes consideram como causa o alto valor da parcela. Isto nos faz vislumbrar que o problema não está no valor elevado da parcela, mais sim, na situação econômica e social precária que se encontram estas famílias.

A inclusão de uma família no mercado formal de habitação requer alguns custos, como arcar com a parcela da casa, com o pagamento de água, luz e outros encargos necessários à sua inserção na cidade. Todavia, para os moradores que residiam em casas alugadas (54%)⁸ a parcela da uh não afetou seu orçamento mensal, já que o seu valor é bem menor do que os preços de locação praticados no mercado imobiliário. Porém, para alguns daqueles que moravam em casas cedidas (25%) ou com outra família (17%), não constavam em seu orçamento este custo adicional.

Uma família que apresenta um rendimento mensal muito baixo ou que seus membros estejam desempregados, não consegue quitar as prestações da casa, por mais acessível que ela seja. Pois, há a tendência de se priorizar as questões mais emergenciais, como o sustento da família.

Entre os beneficiários que revelaram apresentar dificuldades em quitar o pagamento, alguns expuseram: “A parcela é baixa, o problema é que só eu trabalho aqui em casa e às vezes não consigo pagá-las (MORADORA, A)”;

“Sim, tenho dificuldades, porque não tenho dinheiro para pagar e o pouco que ganho compro alimentos para os meus filhos”

⁸ Dados obtidos da aplicação dos questionários: os moradores informaram que a casa em que moravam anteriormente ao PMCMV era 54% alugada, 25% cedida, 17% coabitação familiar, 4% própria (áreas de ocupação irregular ou alagadiças).

(MORADORA, F); “Tenho algumas parcelas em atraso, pois pago com o salário da minha aposentadoria e as vezes não dar (MORADORA, I)”;

“Tenho cinco parcelas atrasadas e não sei como vou pagar, pois eu e o meu marido estamos desempregados (MORADORA, V)”;

“É difícil, pois não tenho emprego fixo, e nem sempre é possível pagar as parcelas (MORADORA, W)”.

Estes relatos apontam para casos de inadimplência⁹ no conjunto.

A inadimplência sempre foi um dos problemas que afetou a solvência e a continuidade de programas habitacionais, não podemos assim nos esquivar do passado e deixar de recordar o caso do BNH que teve na inadimplência um dos motivos do seu desmantelamento, como já discutido no segundo capítulo desta dissertação.

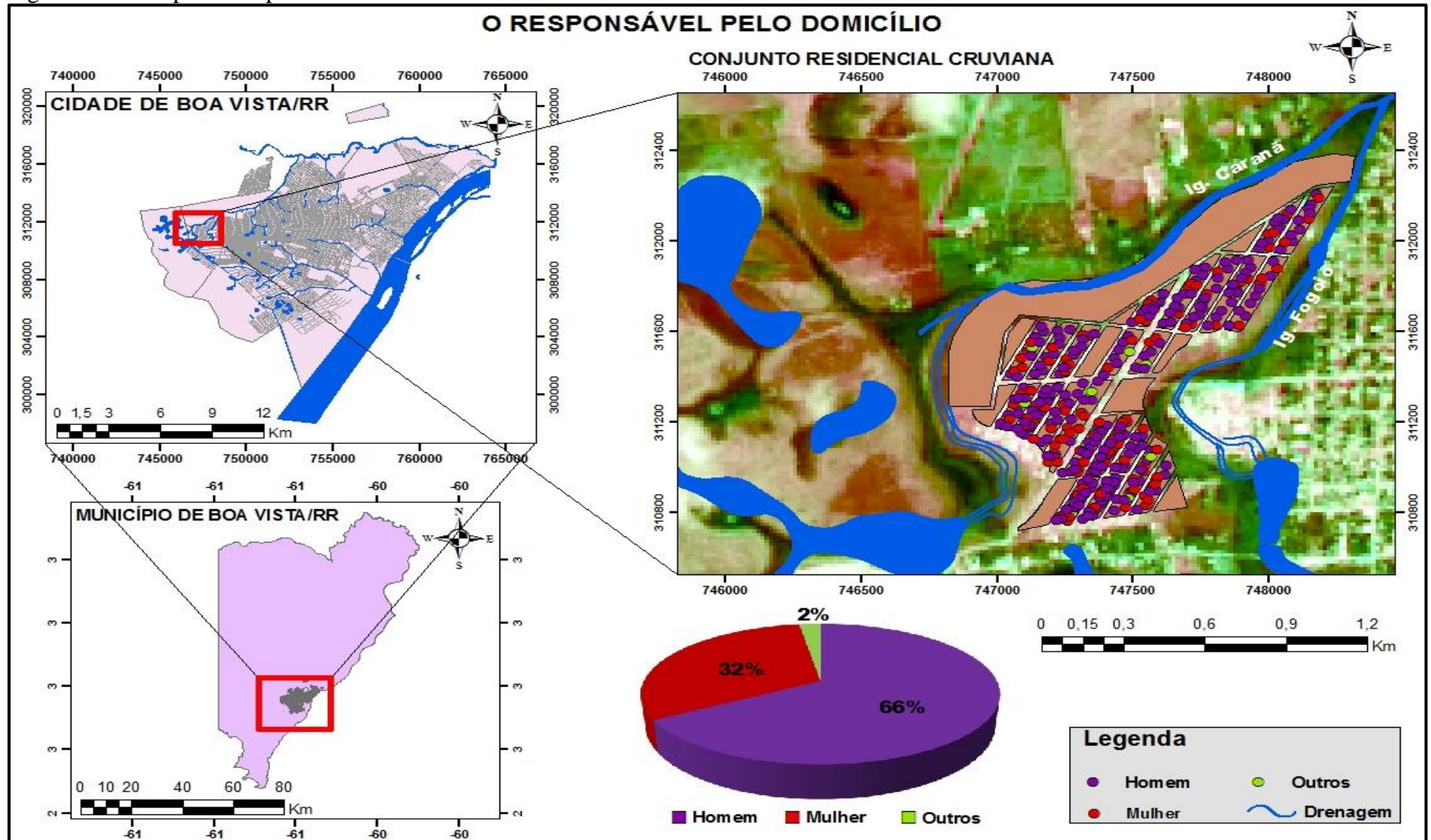
Para a garantia do direito à moradia é necessária certa estabilidade econômica para que a família consiga, além de pagar a prestação da uh, arcar com os custos de serviços urbanos, como água, esgotamento sanitário e energia, preço que as famílias pagam por estar sendo inseridas no sistema formal da cidade, através da ação governamental (ARAGÃO, 2010).

Por mais que o PMCMV através dos seus altos subsídios proporcione aos seus usuários a redução no valor das parcelas, se não tivermos a ampliação de renda de muitos destes moradores isto poderá culminar com o aumento da inadimplência e a redução na capacidade de solvência destes financiamentos. Isso sinaliza para a necessidade de implementação de outras políticas públicas eficazes que garantam a qualificação e a geração de emprego e renda destes mutuários para que eles possam dispor de melhorias em sua situação econômica e com isso consigam sanar e manter em dia as prestações da uh, evitando assim comprometer os encaminhamentos futuros do PMCMV.

Posteriormente, averiguou-se quem era considerado o chefe da família, constando-se que os homens eram a maioria, com 66%, como está representado na figura 30.

⁹ Considerando que para a CEF o usuário que apresentar um dia de atraso no pagamento da parcela da uh já é considerado inadimplente e casos superior a 30 dias dá à CEF o direito de retomada do imóvel.

Figura 30 - O responsável pelo domicílio



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

A grande parte das famílias chefiadas por mulheres (32%) são os casos em que essas não possuíam cônjuge, ou seja, entre aquelas mulheres que se intitularam solteiras, viúvas ou divorciadas. No âmbito do PMCMV o registro do imóvel é feito em nome da mulher. Em casos de dissolução do núcleo familiar é a mulher que permanece legalmente no imóvel. Essa é uma forma de dar maior proteção à mulher, que são as que geralmente ficam com a guarda dos filhos. Assim, a mulher mesmo que antes não fosse, passa a ser nesta nova composição familiar a responsável pelo sustento da família.

No processo de seleção das famílias beneficiadas pelo PMCMV faixa 1 (um), entre as prioridades estão as famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. O alcance dessa medida é relevante tendo em vista as dificuldades do acesso ao mercado de trabalho e o sustento dos filhos.

A predominância dos homens como chefe de famílias não exclui a participação das mulheres na renda familiar, pois em muitos casos, os entrevistados respondiam que os dois trabalhavam, no entanto, o homem era o que contribuía com a maior quantidade dos recursos financeiros para a provisão do lar.

É salutar esclarecer que no item outros (2%) foram incluídos aqueles entrevistados, que responderam que não existia um responsável pelo domicílio, mas que os dois eram responsáveis na mesma proporção. Estas respostas sinalizaram para uma percepção mais igualitária destes casais em relação às responsabilidades do lar.

Foi possível perceber, ainda, que quando esta pergunta era direcionada ao homem, predominantemente, este não hesitava em dizer que ele era o responsável pelo domicílio. Porém, o que mais chamou a atenção foi que em alguns casos o homem revelou que estava desempregado e somente a mulher estava trabalhando, mas mesmo assim, respondeu que ele era o chefe da família. Isto pode ser o reflexo retrógrado de uma cultura que tem o homem sempre como o principal provedor do lar.

As famílias chefiadas por mulheres no residencial Cruviana (32%) apesar de serem quantitativamente bem menor que a dos homens é um número considerável. É conveniente ressaltar que isto é reflexo quase sempre da busca pela sobrevivência e não de uma conquista financeira. Essas mulheres, na grande maioria das vezes, se deparam com o múltiplo trabalho: dedicam-se ao serviço do lar, ao cuidado dos filhos e ainda ao desempenho de outra atividade remunerada que pode ser formal ou informal, fora ou dentro da própria casa, com o intuito de prover o sustento da família. Houve casos de mulheres solteiras, responsáveis pelo domicílio, que relataram que estavam desempregadas e que sobreviviam da ajuda de familiares (principalmente dos pais), bem como de programas de assistência social do governo.

Apesar das desigualdades de gênero e das dificuldades de acesso a condições dignas de trabalho, as mulheres vêm contribuindo cada vez mais para o rendimento familiar e houve casos em que mesmo o homem estando presente ela é a principal responsável pelo domicílio. Sendo, portanto, importante criar igualdades de oportunidade e equidade de remuneração no mercado de trabalho para que tenhamos uma sociedade mais justa e igualitária.

Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PMCMV, deverão ser observados, entre outros: a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública, solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público (Art. 5 e incisos III e IV da Lei Nº 12.424/2011).

Na implementação do conjunto residencial Cruviana, além das uhs, foi disponibilizada uma infraestrutura básica composta por asfaltamento (todas as ruas do conjunto são asfaltadas); meio fio; drenagem pluvial; água encanada; energia elétrica; uma escola; duas praças com quadra poliesportiva; iluminação pública; serviços urbanos como coleta de lixo regular (realizada durante três dias por semana); limpeza urbana e transporte coletivo (uma linha de ônibus denominada conjunto residencial Cruviana).

O conjunto não dispõe ainda de calçadas; posto de saúde; posto policial e sistema de esgoto sanitário (as uhs são dotadas de fossas para o destino dos despejos). Todavia, há creches, mas em fase de construção. A Tabela 1 mostra como os moradores avaliam alguns destes serviços:

Tabela 1- Avaliação dos moradores em relação aos serviços públicos e a infraestrutura no conjunto residencial Cruviana

Infraestrutura e Serviços Públicos	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Não sei
Serviços na área da Educação	4%	29%	14%	25%	27%	1%
Atendimento na área da saúde	2%	12%	14%	28%	43%	1%
Transporte público	9%	25%	28%	20%	17%	1%
Segurança	9%	18%	19%	21%	32%	1%
Equipamentos de lazer	21%	19%	22%	14%	23%	1%
Fornecimento de água	30%	39%	19%	5%	6%	1%
Fornecimento de energia elétrica	38%	45%	12%	3%	1%	1%
Coleta de lixo	38%	47%	11%	2%	1%	1%
Limpeza urbana	39%	41%	14%	3%	2%	1%
Pavimentação asfáltica	52%	40%	6%	0%	1%	1%
Iluminação pública	42%	37%	14%	4%	2%	1%

Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro/2014 com base nos dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

Na área da educação 4% dos entrevistados avaliaram os serviços oferecidos como ótimos; 29% como bons; 14% como regulares. No entanto, 25% consideram ruins e 27% péssimos (totalizando 52%). Essa insatisfação expressiva é o resultado de carência no atendimento a estes moradores, pois o conjunto dispõe de apenas uma escola da rede municipal de ensino (Escola Municipal Hilda Franco de Souza) que atende as séries iniciais do Ensino Fundamental (do 1º ao 5º Ano). Não dispõe de escolas que atendam as séries finais do Ensino Fundamental (do 6º ao 9º Ano) e nem do Ensino Médio. Estão em fase de construção no conjunto duas creche/pré-escola pró-infância, uma localizada na Rua Norte, quadra 794, zona 02 e a outra, na Av. General Ataíde Teive, quadra 788, zona 12. Elas estão sendo realizadas em parceria entre o governo federal e a Prefeitura Municipal de Boa Vista (figura 31 e 32, respectivamente).

Figura 31 - Creche/Pré-escola Pró-infância, localizada na Rua Norte, em fase de construção



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Figura 32 - Creche/Pré-escola Pró-infância, localizada na Av. General Ataíde Teive, em fase de construção



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

No tocante ao atendimento na área da saúde, a maioria dos entrevistados considerou os serviços péssimos (43%) ou ruins (28%). Estes dados negativos evidenciam a falta de um posto de saúde no conjunto, como expõem alguns destes mutuários: “Não tem posto de saúde no conjunto, tem que ir pro Equatorial ou pro conjunto Cidadão” (MORADORA F); “O atendimento na área da saúde é péssimo, tem dia que não tem nem médico e nem enfermeiro e são raros os dias que têm remédios” (MORADORA H).

Os moradores que precisarem destes serviços, tanto na área da educação (as modalidades de ensino não atendidas no conjunto) quanto na da saúde devem procurar os mais próximos, localizados no próprio bairro Equatorial, no conjunto Cidadão ou em outros bairros adjacentes. Esse adensamento imprevisto pode causar impacto na capacidade de atendimento dos serviços já instalados, haja vista que estes não foram planejados para atender a todos os moradores que passaram a residir na região. Fica patente a necessidade de maiores investimentos por parte do poder público para evitar sobrecarregar o atendimento nas áreas vizinhas, já que 1000 famílias representam um aumento significativo na demanda, havendo a necessidade de que tais serviços aumentem na mesma proporção para garantir melhor atendimento aos cidadãos.

A vida urbana não se restringe somente ao conjunto habitacional, muitas pessoas precisam se deslocar para realização de diversas atividades (trabalhar, estudar, etc.) e para buscar serviços que não há no conjunto (bancos, correios, casas lotéricas, postos de saúde, etc.), necessitando, portanto de uma mobilidade urbana eficaz.

A tabela 1 mostra, ainda, que a maioria dos moradores (28%) considera o transporte público regular, enquanto 25% consideram bom e 2%, ótimo. Contudo, o somatório dos que

avaliaram como ruim (20%), ou péssimo (17%), deixa claro que estes precisam ser melhorados. Entre os que avaliaram tais serviços como regulares, ruins ou péssimos, alguns deles justificaram a resposta alegando que: “O transporte demora demais e as paradas não são cobertas” (MORADORA G); “O problema do ônibus é que demora muito a passar” (MORADOR J).

Embora o conjunto seja atendido pelo sistema de transporte coletivo, com uma linha de ônibus regular, os relatos são indícios de que a quantidade de ônibus e horários precisam ser mais eficazes. A inexistência de paradas de ônibus com abrigo deixa os moradores expostos às diversas intempéries. Alguns entrevistados relataram ainda descontentamento com o serviço de táxi lotação: “Lotação não quer vir pra cá e quando vem cobram duas passagens” (MORADORA A); “Lotação é muito difícil passar” (MORADOR B).

O transporte coletivo urbano deve ser disponibilizado a todos os moradores da cidade sem que haja nenhuma exclusão, porque é através da universalização desses serviços que o poder público viabiliza a função social da cidade (MELO, 2009).

As pessoas precisam ter seu direito de locomoção garantido e para isso carecem de um atendimento eficiente. De acordo com a Constituição Federal compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (Art. 30, inciso V).

O transporte coletivo é um serviço público de caráter essencial, fundamental para a concretização das funções sociais da cidade. O seu provimento influencia de forma decisiva o modo e as condições de vida dos cidadãos.

A outra questão investigada foi em relação às áreas de lazer existentes no conjunto. Apesar de o residencial Cruviana dispor de duas praças com quadras poliesportivas, a maioria dos entrevistados classificaram os equipamentos de lazer existentes como péssimos (23%) ou regulares (22%). Porém, quando questionados sobre os motivos dessa classificação percebemos que estava relacionada à insegurança do local: “Eu não vou pra praça, pois ela é frequentada por galeras” (MORADORA C); “Eu sempre ia para a praça, gostava de levar a minha filha para passear, mais tá muito perigoso, tenho medo, não vou mais” (MORADORA H); “São tantos os problemas de violência, eles tomam de conta das praças daqui do conjunto” (MORADOR J). Convém ressaltar ainda que alguns equipamentos dessas praças encontram-se em mau estado de conservação e algumas partes delas são alvo de pichações (figuras 33 e 34).

Figura 33 - Equipamento de lazer em mau estado de conservação



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Figura 34 - Pichações nas paredes da praça



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

As práticas de lazer e desporto são fundamentais para uma vida mais saudável, por isso deve ser garantido a conservação, o conforto e a segurança desses espaços. Foi possível notar ainda que alguns moradores utilizam outros espaços do conjunto para práticas recreativas. As figuras 35 e 36 mostram, respectivamente, campos de futebol improvisados no conjunto, um localizado em uma área de preservação ambiental e outro, em uma área institucional.

Figura 35 - Campo de futebol improvisado, localizado em uma área de preservação ambiental



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Figura 36 - Campo de futebol improvisado, localizado em uma área institucional



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

As atividades desportivas são essenciais para o bem-estar dos indivíduos, contudo, um fato que preocupa é a utilização de áreas ambientalmente frágeis. É essencial a fiscalização para se garantir a sustentabilidade dessas áreas de preservação ambiental existentes no

conjunto, bem como, a efetivação do que já é previsto no Plano Diretor Estratégico e Participativo da cidade de Boa Vista que é “buscar a sustentabilidade ambiental das ações habitacionais” (Art. 50, inciso XXIII).

Essa situação denota ainda a necessidade de se viabilizar mais espaços para a prática de esportes, como contribui Ferreira (2007, p. 41) “O lazer periférico, apropriando-se de terrenos vazios, campos de várzea, ruas de pouco movimento etc., supre a ausência de espaços projetados e mantidos pelo poder público com improviso”.

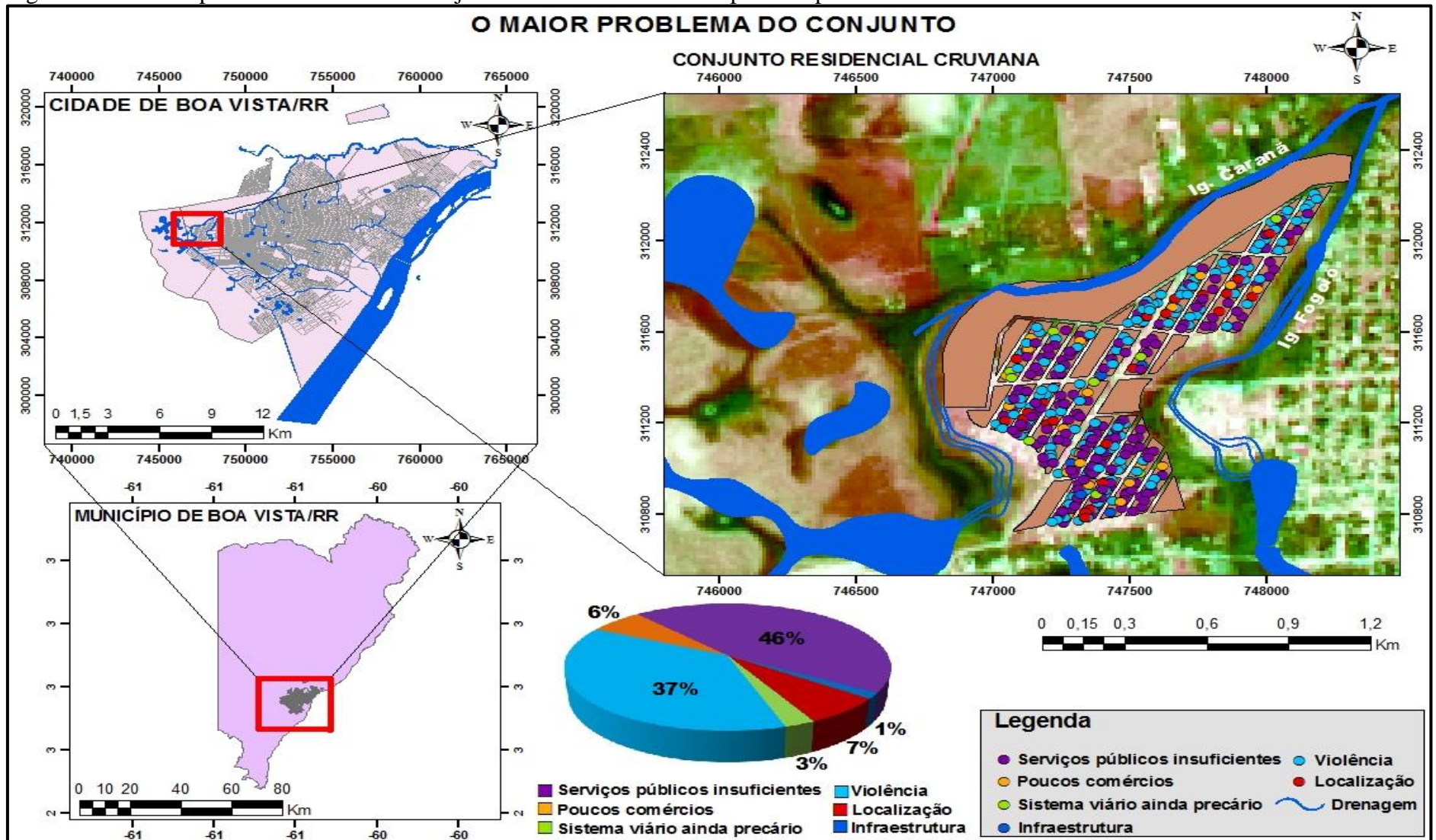
Os dados da tabela 1 confirmam que a população não se sente segura no conjunto, já que grande parte dos entrevistados (32%) avalia os serviços de segurança como péssimo, 21% como ruim; 19% como regular e somente 18% e 9% os consideram bons e ótimos, respectivamente. De acordo com relatos de moradores não é comum presenciar a circulação de viaturas no conjunto: “É difícil a polícia passar por aqui” (MORADOR I); “Ah!, quando a polícia chega já passou” (MORADOR J). Isto posto, revela a necessidade de um policiamento preventivo mais eficiente que garanta aos moradores maior segurança. Cabe citar, entretanto, que como não existe delegacia ou postos policiais no conjunto, caso os moradores precisarem destes serviços devem buscá-los em outras áreas da cidade.

No que tange ao abastecimento de água, ao fornecimento de energia elétrica, à coleta de lixo, à limpeza urbana, à pavimentação asfáltica e à iluminação pública, os resultados da tabela 1 indicam uma avaliação positiva, denotando a satisfação dos mutuários quanto a estes itens, haja vista que a maioria dos mutuários os apontam como bons ou ótimos, pois de acordo com eles estes serviços são prestados regularmente.

Quando se aborda a questão da moradia podemos perceber, então, que ela não se restringe somente aos números de uhs construídas, pois a qualidade habitacional não depende única e exclusivamente em se possuir um local para morar, devido não podermos nos esquecer dos aspectos indispensáveis à sua inserção urbanística, a qual consiste em uma série de equipamentos e serviços públicos necessários a todo cidadão, de modo a melhorar a sua qualidade de vida.

Os entrevistados do residencial Cruviana, quando questionados sobre qual o maior problema existente no conjunto, responderam ser os serviços públicos insuficientes (46%), a violência (37%), a localização (7%), os poucos comércios (6%), o sistema viário precário (3%) e a infraestrutura (1%), como mostra a figura 37.

Figura 37: O maior problema existente no conjunto residencial Cruviana apontado pelos moradores



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

Estes dados vêm reafirmar o descontentamento dos moradores em relação a vários problemas existentes no conjunto, principalmente, serviços públicos insuficientes (46%) e violência (37%).

A habitação não se compõe como um meio isolado e um problema apenas quantitativo. Maricato (1997) esclarece que tanto as autoridades governamentais ligadas à política de habitação quanto os representantes do capital imobiliário referem-se, frequentemente, à questão da habitação em termos numéricos de déficits ou projeções de unidades isoladas a serem construídas, constituindo-se, assim, em uma forma simplista de tratar o tema; ignora que a habitação urbana vai além dos números e das unidades e que esta deve estar conectada às redes de infraestrutura como: água; esgoto; energia elétrica; drenagem pluvial; pavimentação e ter o apoio dos serviços urbanos como transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento, entre outros.

A habitação faz parte de um contexto, está ligada a estrutura urbana, na qual e com a qual mantém relações, através de um rol de elementos básicos, como infraestrutura, equipamentos e serviços públicos que devem estar disponíveis e a valores acessíveis a toda a população.

Para Mendonça (2006) morar de forma adequada e regularizada num local que contemple as condições mínimas de habitação, com acesso à infraestrutura e a outros benefícios é, na verdade, uma forma concreta de afirmação da cidadania e de possibilitar a todos o acesso a uma vida mais saudável e segura.

A oferta de equipamentos e serviços públicos é fundamental na produção social, no combate à exclusão socioespacial e na garantia de uma melhor qualidade de vida da população, como declara Bernardelli (2004, p. 255) “O provimento e oferecimento dos meios de consumo coletivos têm papel importante na reprodução social, influenciando de forma decisiva o modo e as condições de vida das pessoas”. Mediante a isso, a falta deles não pode ser tratada como algo inerente e sem solução, relacionados à dinâmica da expansão do tecido urbano, pois a sua ausência gera enormes impactos sociais, econômicos e ambientais os quais impedem um habitar com dignidade. O poder público tem de adotar mecanismos que consigam atender a toda a cidade e sanar possíveis distorções, através de um planejamento mais assertivo, de onde e como investir os recursos públicos, ancorado em processos participativos, nos quais a população contemplada pelo programa possa opinar.

Uma das formas que os cidadãos podem utilizar para buscar uma melhor qualidade dos serviços urbanos ofertados é através de sua organização social, como no caso de associações de moradores. Essa representatividade pode criar mecanismos de maior

visibilidade às demandas sociais junto ao poder público. As pressões políticas realizadas pelos movimentos sociais são importantes na agenda das políticas habitacionais brasileiras, dada sua capacidade de promover mudanças sociais, podendo exercer influência nas tomadas de decisão.

A construção da cidadania se dá a partir da participação popular, através da gestão democrática da cidade, uma vez que este processo se direciona para o fortalecimento dos formatos administrativos que endossam o envolvimento da população e, conseqüentemente, asseguram a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos sustentada pela liberdade de escolha (SANTOS, 2009a).

No referido conjunto existe a Associação de Moradores do Conjunto Residencial Cruviana I e II, que é uma sociedade filantrópica sem fins lucrativos, fundada em uma Assembleia Geral em 03 de setembro de 2011 e constituída legalmente (registrada) em 20 de junho de 2012. Ela funciona na própria residência da presidente da Associação (figura 38).

Figura 38 - Sede da Associação de Moradores do Conjunto Residencial Cruviana I e II



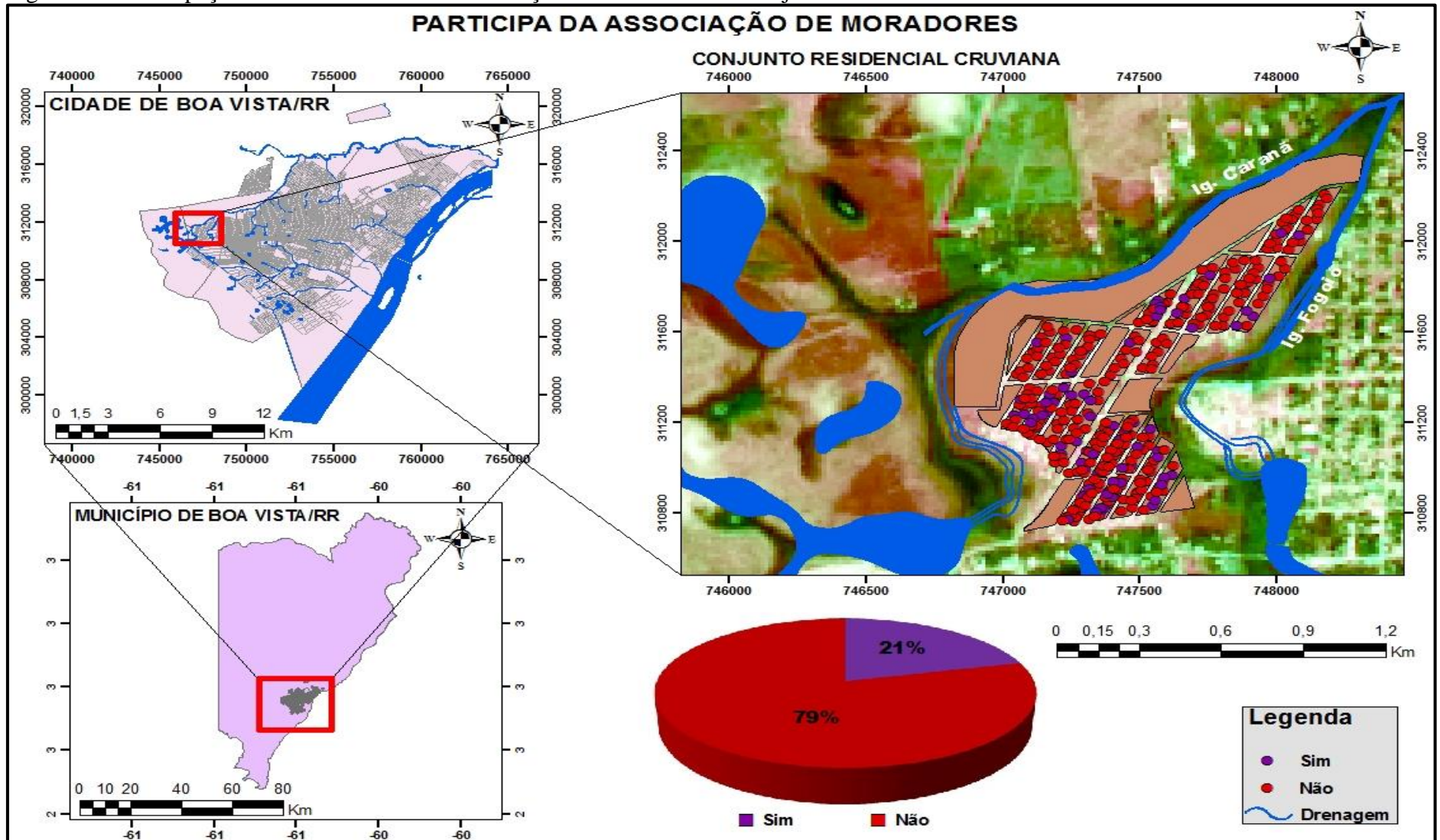
Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

A Associação de Moradores pode contribuir para fortalecer os processos reivindicatórios e auxiliar a busca de melhorias para a comunidade. “O nosso principal objetivo aqui é ajudar as famílias carentes, porque tem muitas famílias aqui que precisam

realmente de ajuda, muita, e outra que, o segundo objetivo é trazer benefícios pro nosso bairro” (ESTER, Presidente da Associação de Moradores do Conjunto Residencial Cruviana I e II).

Tais organizações possuem um aspecto fundamental na superação dos problemas que envolvem a comunidade e na produção do espaço das cidades. A participação dos indivíduos nas lutas em prol de melhores condições de vida é uma construção coletiva que se desenvolve ao longo do tempo e alicerça-se no diálogo, no comprometimento e na compreensão da necessidade de buscar soluções baseadas nos interesses comuns. Todavia, no residencial Cruviana a atuação da comunidade ainda é pequena, pois 79%, disseram que não participam da Associação de Moradores do conjunto (figura 39).

Figura 39 - Participação dos entrevistados na Associação de Moradores do Conjunto Residencial Cruviana



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

De acordo com os dados indicados na figura 39, a participação comunitária dos moradores junto à Associação de Moradores do Conjunto Residencial Cruviana ainda é pouco significativa, sinalizando pouca organização coletiva e a falta de interesse. Um fato que chamou a atenção foi que entre os entrevistados que responderam não participar da Associação, muitos deles revelaram desconhecer a existência ou atuação de associações de moradores no conjunto: “Não tem Associação de Moradores aqui, se tem eu não conheço” (MORADOR B); “Não sei se tem” (MORADORA C); “Nunca ouvi falar” (MORADOR D); “Nunca me chamaram” (MORADORA G); “Não é divulgado, não sei se realmente tem” (MORADOR I); “Não sei se tem e também não tenho tempo” (MORADORA L).

Estas respostas refletem a desinformação e a falta de envolvimento dos entrevistados e ainda sinaliza para a importância de uma divulgação mais acentuada da Associação entre os moradores do residencial. A cultura participativa, a mobilização, a luta pela garantia de seus direitos não é algo instantâneo para a maioria dos indivíduos. Se libertar das amarras do comodismo é formado porém por processos históricos e sociais.

Os grupos organizados apresentam maior poder de negociação nas esferas públicas do que ações pontuais e individualizadas: “Através da nossa luta aqui no Cruviana, tá vindo vários benefícios agora pra cá, de tanto a gente tá falando, tá cobrando, todas as secretarias essa Associação aqui ela é reconhecida, porque assim, a gente tem que fazer, mais tem que fazer com autenticidade” (ESTER, Presidente da Associação de Moradores do Conjunto Residencial Cruviana I e II).

No entanto, apesar do esforço apontado pela presidente da Associação de Moradores em trazer melhorias para o conjunto, muitos dos entrevistados manifestaram descrédito em relação à Associação: “Essas reuniões quase não vale a pena ir, porque eles não resolvem nada, não perco meu tempo indo” (MORADORA A); “Isso não resolve muito” (MORADOR D); “Ainda não me interessou os assuntos discutidos” (MORADORA L); “Não vejo nada acontecer” (MORADOR U).

Estes relatos evidenciam a desmotivação e a descrença destes entrevistados em relação à entidade. É iminente que estas representações sociais recuperem a credibilidade da comunidade, pois, quando bem direcionadas são importantes na fiscalização dos investimentos dos recursos públicos e na concretização de suas reivindicações, porque ações individuais tendem a ser mais facilmente ignoradas. Uma Associação é formada por seus membros, então, a busca para a solução dos problemas deve ser coletiva, a partir da qual todos devem partilhar das decisões e deliberar sobre as ações do grupo. Tais atitudes precisam ser

norteadas por desejos comuns que fomentem a proteção social através de uma participação mais efetiva e politizada das pessoas.

Esse baixo índice de atuação da comunidade tem reflexos diretos na sua capacidade de apresentar suas reivindicações perante aos órgãos governamentais e com isso diminuem as possibilidades de conseguir melhorias para o conjunto.

Para Oliveira (2009) este contexto de não institucionalização dos problemas existentes no interior dos conjuntos, e a conseqüente não canalização dos problemas individuais para agendas de natureza coletiva, é reflexo de uma problemática complexa e abrangente em toda a sociedade brasileira.

Embora muitos indivíduos permaneçam na inércia, existem aqueles que não aceitam a realidade que lhes é imposta e são justamente estes que geralmente se organizam e promovem lutas pelos interesses sociais. Conquanto esta pouca mobilização da comunidade perante os problemas urbanos que os afligem é o que retarda sua solução.

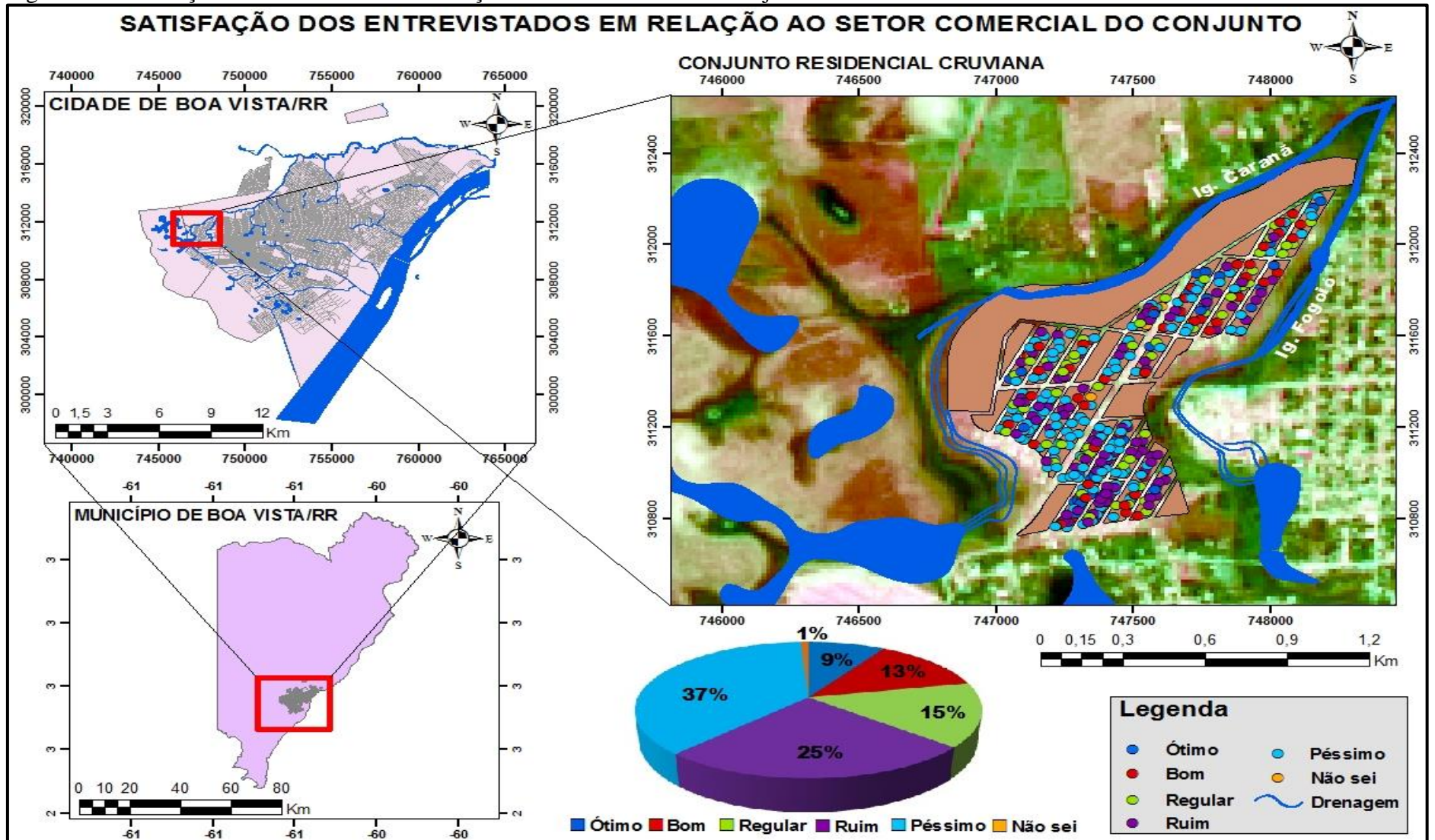
Em relação ao setor comercial do conjunto, ele ainda é restrito, com supermercados de pequeno porte, algumas mercearias, farmácias, loja de materiais de construção, panificadora, churrascaria etc., e em alguns casos funcionam na própria uh. A seguir, a figura 40 mostra alguns desses comércios existentes no residencial Cruviana e a figura 41 revela a avaliação dos entrevistados em relação a estes estabelecimentos.

Figura 40 - Imagens de alguns comércios localizados no conjunto residencial Cruviana



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013. Fotografias: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Figura 41 - Satisfação dos entrevistados em relação ao setor comercial do conjunto residencial Cruviana



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

A figura 41 revela que 37% dos entrevistados avaliaram os comércios existentes no conjunto como péssimos e 25% como ruins, sendo notável uma avaliação negativa. Isto se deve em grande parte à ausência de comércios de grande porte e aos preços praticados, que de acordo com alguns moradores são elevados: “Não compro nada aqui, é muito caro e não tem opções” (MORADORA A); “Acho caro, prefiro comprar em outros comércios da cidade, onde os preços são mais baixos” (MORADORA F).

Apesar de muitos destes mutuários realizarem suas compras nos comércios locais, podemos perceber através de informações dos próprios moradores que alguns deles preferem não fazê-las no próprio conjunto e procuram outros comércios na cidade. Esse é um direito que o consumidor tem de poder escolher os locais que melhor atendam às suas necessidades para realizar suas compras. No entanto, sem uma procura significativa, tende a dificultar a ampliação no setor, principalmente para comércios de grande porte, pois geralmente há uma predominância de comércios pequenos, como é o caso dos existentes no residencial Cruviana.

Portanto o setor comercial do conjunto residencial Cruviana é marcado por pequenas mercearias, apresentando-se de forma dispersa, sem contar com uma concentração espacial definida, visto que o modo de ocupação e os usos do espaço urbano dão-se a partir da necessidade de realização de determinadas atividades, sejam elas, de produzir, consumir ou de habitar dos atores sociais. São estas ações materializadas ao longo do tempo no espaço que vão determinar os tipos de uso do espaço urbano. Este espaço urbano é utilizado de forma diferenciada pelos vários segmentos da sociedade, como vem ocorrendo no conjunto residencial Cruviana.

Uma característica dessas habitações de interesse social realizadas pelo poder público, como as que são implantadas por meio do PMCMV para a faixa de renda 1 (um), como o caso do conjunto residencial Cruviana, é a padronização excessiva das uhs quando comercializadas (figura 42), diferenciando-se apenas nas cores e em alguns casos.

Figura 42 - Padronização das uhs no conjunto residencial Cruviana



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2013.

Diferentemente das faixas de renda 2 (dois) e 3 (três) em que é possível escolher o imóvel, na faixa de renda 1 (um) não existe essa possibilidade. Os mutuários recebem as uhs de acordo com as especificações já definidas pelo programa e realizadas pelas construtoras.

O beneficiário somente poderá realizar alterações nesta padronização após a assinatura do contrato, mediante autorização prévia da CEF. O interessado deve fazer a solicitação à CEF, que fará a vistoria e poderá autorizar ou não. Essas modificações não poderão acarretar nenhum dano ao imóvel ou perda de valor.

No entanto, esta padronização acaba por gerar conjuntos habitacionais bastante homogêneos, uniformes, repetitivos, ou seja, com características praticamente idênticas, gerando a impessoalidade das habitações e a perda de referências, que para Araújo (2013) por um lado é um recurso para equacionar questões de custo da construção habitacional em massa e confere rapidez à produção, por outro lado, reforça a falta de identidade, e também a falta de qualidade.

Mas os processos de produção e reprodução da forma urbana não são estáticos, estão em contínuo movimento, no qual as formas, as funções, as representações são constantemente alteradas. O homem exerce a sua ação no espaço, modifica-o, impõe-lhe uma ordem ou desordem. O espaço é o palco das relações sociais e a partir dessas práticas materializadas ao longo do tempo é que resultam em diferenciações na paisagem urbana. Este espaço “revela as

transformações históricas e sociais que se operam e que adquirem expressão material” (BERNARDELLI, 2004, p. 119).

Destarte, vale ressaltar que no decorrer dos anos, os moradores vão modificando as características das uhs, imprimindo-lhes algumas características peculiares, como acabamento e ampliação da área construída, muros, calçadas e melhorias diversas, como já podemos observar em muitas habitações do residencial Cruviana (figura 43), pois muitas vezes “o morador entra na casa já sonhando com a possibilidade de modificá-la, visto que ela é entregue sem muros, portões e com o mínimo em termos de material de acabamento” (BERNARDELLI, 2004, p. 193).

Figura 43 - Mudanças na padronização de uhs no conjunto residencial Cruviana: fotos A, B, C e D



Fotografias: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

As mudanças em algumas uhs (como mostra a figura 43) foram tão intensas que descaracterizaram de forma acentuada a planta padrão destas unidades, causando um contraste entre elas e as uhs originais. A transformação das formas urbanas altera a paisagem uniforme do conjunto e reflete a produção desigual desse espaço.

O perfil dos atores sociais atribui novos significados às uhs, ou seja, a expressão da individualidade e até mesmo das convicções religiosas do grupo familiar também podem

implicar em modificações, mesmo que parciais na moradia, alterando a monotonia predominante nas tipologias de conjuntos habitacionais, como pode ser visto na figura 44.

Figura 44 - Uh adaptada para um templo religioso



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

As mudanças são perceptíveis, os moradores vão transformando as habitações de acordo com suas individualidades e condições financeiras e com isso imprimindo suas marcas no espaço urbano.

Bernardelli (2004) salienta que mais do que o desejo de modificar a moradia, são necessários certos investimentos por parte dos mutuários, como para fazer muros, colocar portões, pavimentar minimamente a frente das casas e fazer calçadas, a fim de melhorar a habitabilidade das moradias, além do que em residências menores, especialmente nas famílias numerosas, torna-se importante ampliar o número de dormitórios.

No conjunto residencial Cruviana, algumas casas como alhures mencionadas foram modificadas também para desenvolver alguma atividade comercial (figuras 45 e 46), principalmente relacionada aos gêneros alimentícios, como mercearias, distribuidora, lanches, churrascaria, bares, entre outros. E ainda teve casos em que mesmo mantendo a tipologia (a forma) da uh houve a extensão das funções da moradia, agregando o uso residencial à prestação de algum serviço, como salão de beleza, serviços de xérox, etc., como mostram as figuras 47 e 48.

Figura 45 - Uh modificada, agregando a função residencial e comercial - churrascaria



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Figura 46 - Uh modificada, agregando a função residencial e comercial - pizzaria e lanchonete



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.

Figura 47 - Manteve-se a tipologia básica da uh, porém agregando a função residencial e a prestação de serviço - digitação e xerox



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.



Figura 48 - Manteve-se a tipologia básica da uh, porém agregando a função residencial e a prestação de serviço - cabeleireiro



Fotografia: Adriana Roseno Monteiro, 2014.



As uhs são destinadas à moradia própria do beneficiário e de sua família. Desse modo, mesmo que o morador exerça alguma atividade comercial em sua residência, os fins de moradia devem ser mantidos, não podendo a uh servir exclusivamente para fins comerciais, pois isso representará desvio de finalidade e importará no vencimento antecipado da dívida.

Porém, muitas vezes estas mudanças tipológicas para a realização de práticas comerciais representam formas de sustentabilidade destas famílias e mesmo de complementação de renda. Cabe, pois, evidenciarmos que a mudança na padronização das habitações não se dá somente com o intuito de ampliação com fins de uma melhor habitabilidade, tem se dado ainda com o propósito de adaptação da residência para a realização de alguma atividade comercial, revelando-se como uma alternativa de remuneração para o morador.

Barbosa (2009) aborda sobre a prática de reformas nas habitações, enfatizando que algumas têm servido para o trabalho familiar, como pequenas mercearias, depósitos de construção, salões de beleza, dentre outros, revelando uma prática comum de construção de pontos comerciais nas casas, o que faz parte do desenvolvimento do bairro e que surge como mais um meio de sobrevivência dos habitantes.

É o instante que valoriza diferentemente os objetos. A cada momento muda o valor da totalidade (quantidade, qualidade, funcionalidade) isto é, mudam os processos que asseguram a incidência do acontecer e mudam a função das coisas, isto é, seu valor específico. O valor total das coisas se modifica, a cada momento, arrastando a alteração do valor de cada coisa. Tal distribuição de valores não é aleatória. Ela revela as determinações pelas quais a realidade total vai mudando para se encaixar nas formas preexistentes ou criadas (SANTOS, 2008).

Perceber-se, portanto, que o espaço é dinâmico, as formas e funções são a todo o momento construídas, destruídas e reconstruídas, alterando a morfologia urbana. As formas espaciais são produzidas pelo homem e revelam as características da sociedade que as criaram. Aprender sobre as formas urbanas e entender os conteúdos sociais correspondentes são essenciais, já que o espaço é produzido pela sociedade. Ou seja, a organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as formou e uma vez produzidas, influenciam os processos sociais seguintes, como afirma Souza:

O espaço social não é um simples “dado” sem maior importância para a vida social. O espaço social é, ao mesmo tempo, um produto das relações sociais, e um condicionador dessas mesmas relações. A organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as produziu, mas a organização espacial e as formas espaciais, uma vez produzidas, influenciam os processos sociais subsequentes (2011, p. 99).

O espaço apresenta-se, como um produto social, no qual o homem realiza suas ações ao longo da história, ou seja, o espaço é uma expressão da sociedade, com todas as suas diferenças e contradições. De acordo com Ferreira (2009) o modo de ocupação do espaço da cidade ocorre a partir da necessidade de realização de determinada ação, seja de produzir, consumir, habitar, ou viver. O uso do solo urbano é feito de forma diferenciada pelos vários segmentos da sociedade.

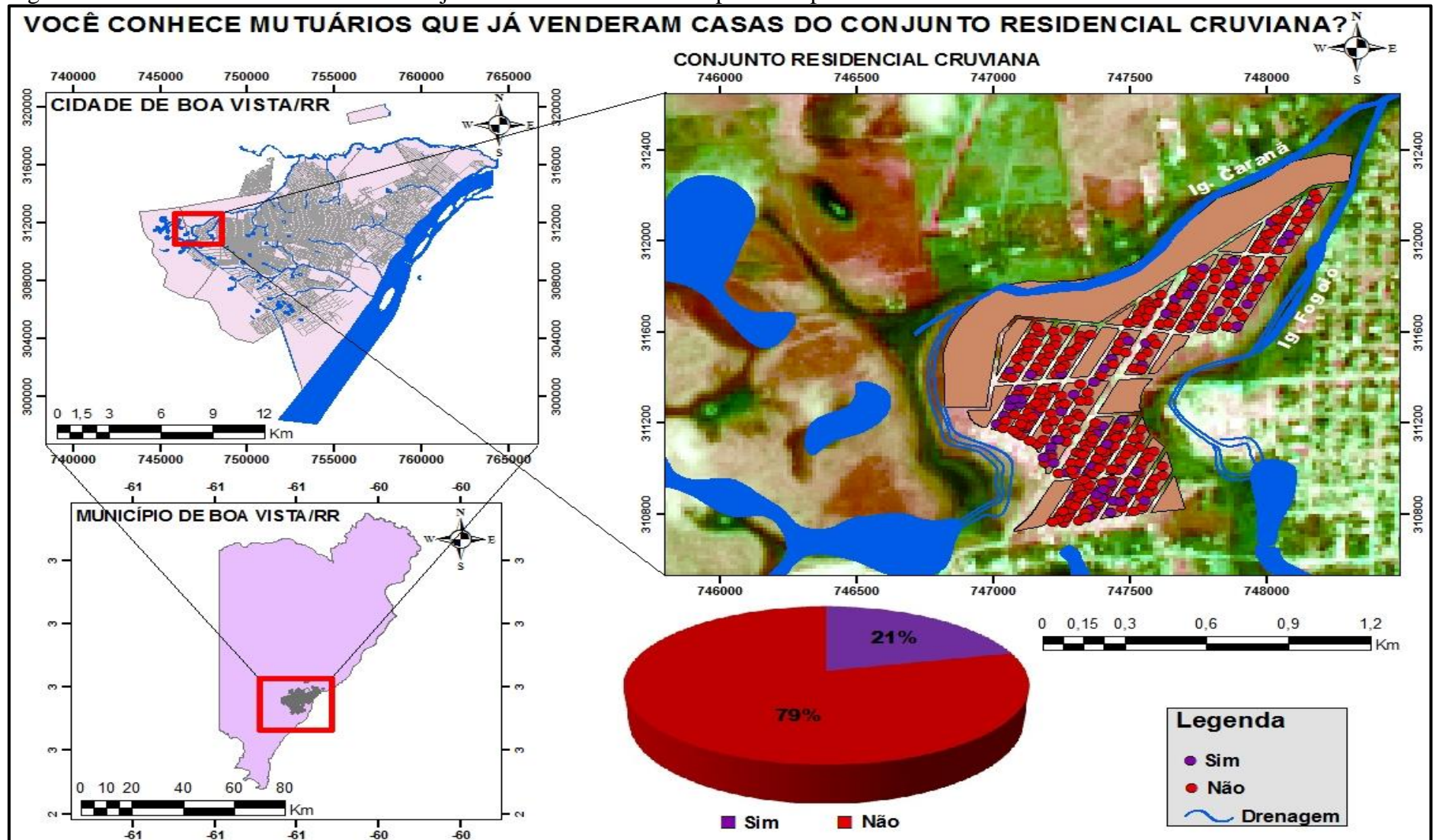
Os usos do espaço e das suas formas espaciais mudam de acordo com as necessidades da sociedade. Para Bernardelli (2004, p. 119) “Temos então a moradia, enquanto uma das formas de apropriação do espaço, colocando-se como imprescindível para a reprodução do trabalho e, portanto, da reprodução social”. A produção do espaço urbano acontece pelo contínuo movimento dos diversos sujeitos sociais, mediados por seu trabalho, por suas práticas econômicas que produzem e reproduzem as formas espaciais e estabelecem relações socioespaciais que se alteram ao longo do tempo e deixam suas marcas impregnadas nas cidades.

Algumas alterações arquitetônicas podem ser também um indicativo da melhoria da renda familiar¹⁰ de alguns de seus usuários ou ainda pode ser o resultado de árduas economias por parte de algumas famílias.

Estas mudanças na planta típica das uhs podem ainda ser um indicio de práticas mercadológicas. Pessoas com um poder aquisitivo mais elevado geralmente conseguem imprimir modificações mais acentuadas com o intuito de melhorar a visualização e a habitabilidade dessas moradias. No tocante a esta questão, os entrevistados foram questionados se conheciam mutuários que já venderam ou que alugavam casas no conjunto, conforme apontado nas figuras 49 e 50:

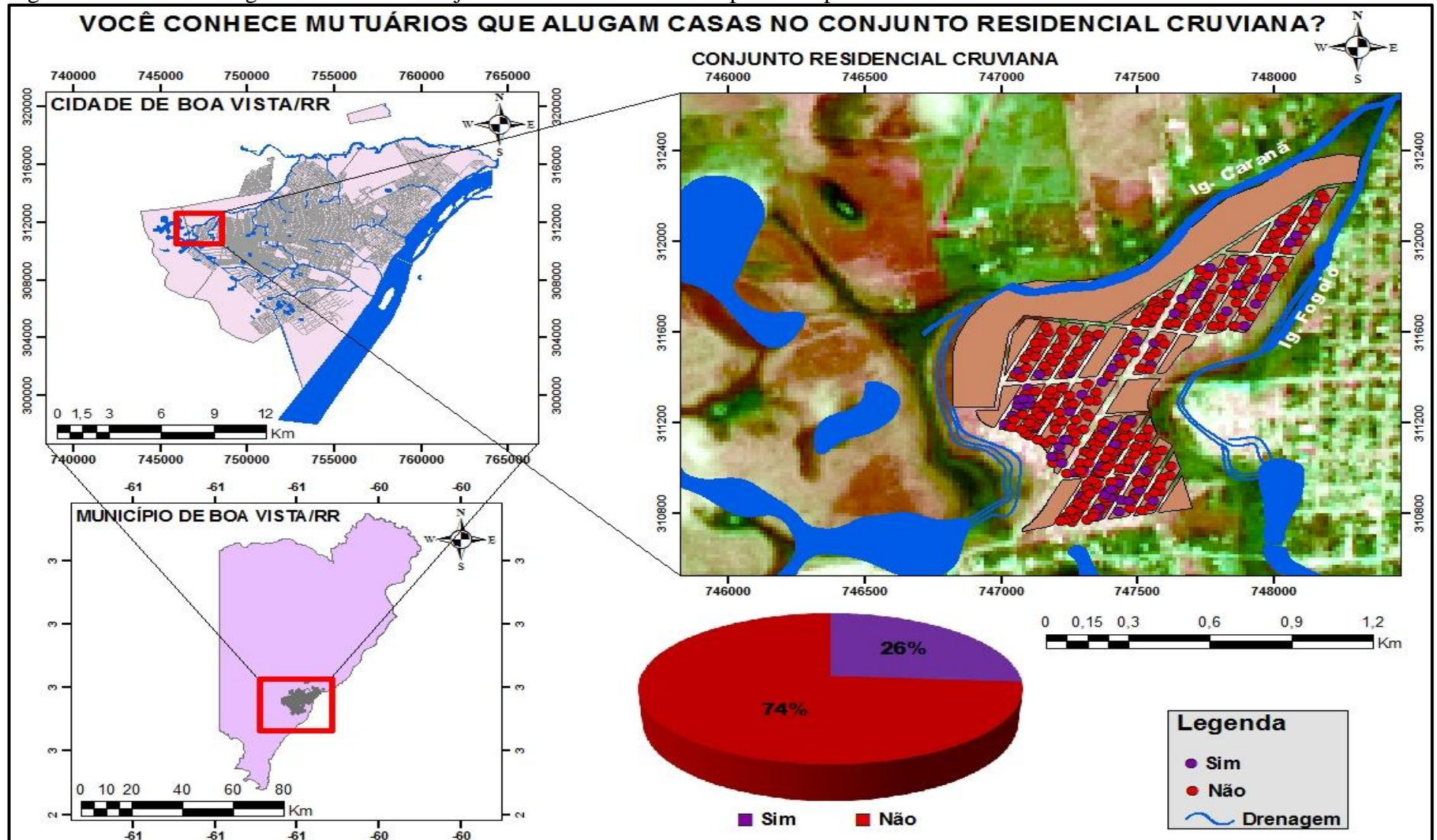
¹⁰ Como alhures já mencionado, 99% dos entrevistados responderam que possuem uma renda familiar de 1 a 3 salários mínimos. No entanto, temos que considerar que esta foi uma questão que despertou receio nos entrevistados, já que é um dos critérios para se enquadrarem no programa MCMV, devido a isso pode ser que haja alguma incongruência com a realidade nas respostas dos entrevistados.

Figura 49 - Casos de vendas de casas no conjunto residencial Cruviana apontados pelos entrevistados



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

Figura 50 - Casos de alugueis de casas no conjunto residencial Cruviana apontados pelos entrevistados



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

Os dados das figuras 49 e 50 indicam que muitos moradores do conjunto residencial Cruviana percebem a uH como uma possibilidade especulativa, visto que 21% dos entrevistados informaram que conheciam beneficiários que já venderam e 26% que alugavam casas no conjunto. As práticas relacionadas à venda e ao aluguel de moradias ferem os fundamentos legais do programa, revelando-se um assunto delicado de ser abordado, pois grande parte dos moradores, principalmente no primeiro momento, demonstrou-se cautelosa e apreensiva em responder; alguns por várias vezes perguntaram se o pesquisador não era funcionário da prefeitura.

A essas questões, era ratificado o caráter não identificatório da pesquisa, ou seja, a garantia do anonimato dos entrevistados. Uma entrevistada chegou a explicar “Às vezes o pessoal da prefeitura vem disfarçado, só para saber informações sobre casos de vendas de casas, então as pessoas ficam com medo de falar” (MORADORA F). Assim somente após sucessivas explicações do caráter científico do trabalho, muitos deles se sentiram mais confiantes em responder e se manifestarem sobre o assunto.

A comercialização de uHs no conjunto Cruviana foi ainda revelada através de algumas respostas de entrevistados: “Sim, aqui na rua, deixa eu ver, essa daí da frente, tem aquela ali e tem mais uma ali pro outro lado, bom só que eu sei” (MORADORA A); “Essa casa aí do lado foi vendida, o vizinho é muito gente boa, achei bom ele ter comprado, pois eu não me dava bem com o outro vizinho” (MORADOR B); “Essa casa não é minha, é alugada, eu pago R\$ 150,00” (MORADOR D); “Não pode, mais as pessoas vendem escondido” (MORADORA F). Outra informação que chamou atenção foi a seguinte:

Tem muitas casas que são alugadas, mas tudo em silêncio. E detalhe, os donos da casa aparecem de vez em quando para dizer que estão morando e que apenas deixam um parente cuidando quando estão ausentes. Outras deixam trancadas por morar em outros bairros e colocam ar e antenas para dizer que tem gente morando e muitos colocam móveis para fazer o “H” pra dizer que estão morando [...]. Ninguém divulga, o acordo é feito as escondidas com o dono e com quem vai morar. A maioria das casas que estão fechadas não tem famílias morando. Só aparecem para fazer uma faxina e mostrar movimento na casa para não ser denunciado (MORADOR E).

Estes relatos são um indicativo claro de que é preciso maior fiscalização por parte dos órgãos públicos que sejam capazes de coibir essas atuações. Sinaliza-se ainda para a necessidade de uma seleção mais criteriosa dos mutuários na qual somente sejam contemplados pelo PMCMV aqueles que realmente não tenham onde morar, “Alguns tinham outras casas, então venderam essas e foram morar em outros bairros” (MORADORA C). Estas uHs devem, inevitavelmente, ser destinadas àqueles que não possuem recursos para

adquirir um imóvel, que realmente careçam de políticas públicas habitacionais para que tenham o seu direito a moradia garantido.

O conjunto Cruviana também já foi alvo de denúncias em noticiários locais sobre este tema, como no caso das seguintes manchetes “Casas do Cruviana já estão sendo vendidas”¹¹ e “Prefeitura e Caixa apuram venda de casas”¹².

De acordo com informações coletadas na Gerência de Habitação da CEF, em Boa Vista/RR, as denúncias sobre casos de vendas e aluguéis de casas no conjunto estão sendo averiguadas e foi criado um comitê para diagnóstico e retomadas, constituído por várias instituições envolvidas.

É imprescindível a apuração e a tomada de medidas legais diante de tais ações, pois situações como essas desvirtuam a função social para qual o programa foi criado.

É importante frisar que a atividade rentista, seja por meio da venda ou locação, ou qualquer outra forma de cessão de uhs no PMCMV é proibida de acordo com a lei 12.424:

§ 4º Na hipótese do § 3º:

I – a quitação antecipada do financiamento implicará o pagamento do valor da dívida contratual do imóvel, sem a subversão econômica conferida na forma deste artigo;

II – não se admite transferência inter vivos de imóveis sem a respectiva quitação.

§ 5º serão consideradas nulas as cessões de direitos, promessas de cessões de direitos ou procurações que tenham por objeto a compra e venda ou promessa de compra e venda ou a cessão de imóveis adquiridos sob as regras do PMCMV e que estejam em desacordo com o inciso II do § 4º.

A alienação antecipada (sem o cumprimento do período de 10 anos) somente poderá ser realizada com a quitação do saldo integral do imóvel, em função disto compras realizadas sem a quitação integral são consideradas nulas. Se o mutuário pretende vender o bem, isso requer a quitação do débito e restituição do subsídio, ou seja, as famílias somente poderão vender os imóveis durante o período de alienação se pagar o débito e o subsídio.

Por conseguinte, qualquer prática rentista sem a devida observância da lei é considerada nula, sujeitas a perda do imóvel. Isto se faz necessário devido à incidência de hábitos voltados à venda ou ao aluguel de moradias, bastante frequentes nos programas habitacionais, “a constituição de um mercado de casas populares se faz através de uma prática disseminada, que tem como base a venda de casas conseguidas por intermédio de benefícios sociais” (BARBOSA, 2009, p.68). Os já citados incisos 4º e 5º da Lei 12.424, vem de

¹¹ Jornal Folha de Boa Vista. Casas do Cruviana estão sendo vendidas. 31 de janeiro de 2012.

¹² Jornal Folha de Boa Vista. Prefeitura e Caixa apuram venda de casas. 15 de fevereiro de 2012.

encontro a esta realidade representando uma resposta a estas práticas e serve de estratégia para manter as famílias nas uhs.

Soares (2007) salienta que na lógica imobiliária as casas populares se tornam valiosas mercadorias com explícito valor de troca que move a rotatividade nos conjuntos habitacionais. Como mercadoria necessária à reprodução da vida social, a casa possui rápida cotação e reversão em dinheiro, ou seja, é um bem de fácil negociação e troca.

Em uma sociedade capitalista as habitações passam a ser regidas pelas normas do capital e sujeitas à lei da oferta e da procura, apresentando grande valor agregado e uma real possibilidade de lucro. Logo as uhs são percebidas por muitos proprietários como forma de obter renda através da venda ou da locação, mesmo sendo vedadas por lei e expressas contratualmente no ato da concessão do imóvel, muitos infringem as normas e comercializam suas moradias, como no caso em tela. Dessa maneira, as uhs de interesse social convertem-se em mais uma mercadoria, em que o valor de troca passa a prevalecer sob o valor de uso, transformando-se em um negócio lucrativo para muitos.

A mercantilização de uhs em conjuntos populares ocasiona a rotatividade populacional. Com a chegada destes novos moradores com realidades socioeconômicas muitas vezes diferenciadas, influenciam as ações, os usos e as formas urbanas, os interesses que podem ora ser convergentes ora ser conflituosos, os quais incidem na produção deste espaço.

O espaço urbano é um produto social construído por seus habitantes através de um conjunto complexo de ações individuais e coletivas que definem o uso e a ocupação do solo de acordo com suas necessidades e múltiplos interesses. A função social e o valor de uso da moradia não conseguem manter-se como prioridade diante da especulação imobiliária e das necessidades geradas pela atual economia monetária, pois são muitos os interesses em torno do setor imobiliário, todavia, as habitações de interesse social, como o caso do conjunto residencial Cruviana não podem fazer parte desta visão capitalista.

Em conjuntos populares, como o aqui tratado, o valor de uso deve estar enraizado no interior das relações sociais, o desejo de permanecer no local deve se sobressair diante da possibilidade de auferir alguma renda, seja pela venda ou pelo aluguel das moradias.

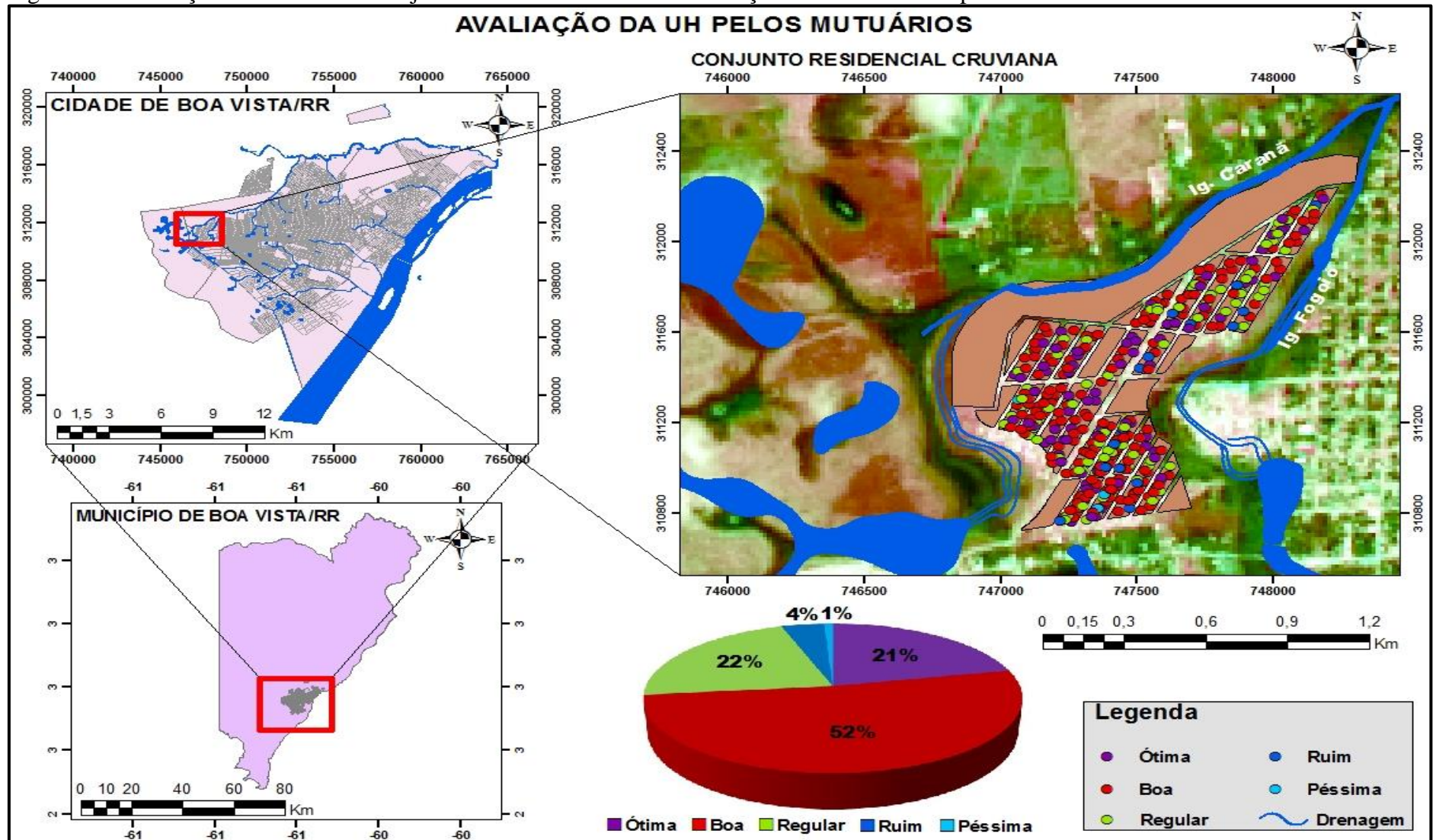
A mercadização de uhs populares agrava a situação da falta de moradia, como já mencionado, em Boa Vista atingia 12. 151 domicílios em 2010 (IPEA, 2013), reiterando assim, modelos de exclusão social. Isto se deve ao fato de que nem sempre o mutuário que vende sua casa consegue outra vez inserir-se no mercado formal de habitação, através da compra de uma nova residência e nem poderá de acordo com as regras do PMCMV ser

novamente beneficiado por programas de habitação de interesse social do governo. Muitos destes, descapitalizados, voltam a fazer parte das estatísticas do déficit habitacional.

Cabe aos órgãos públicos adotar medidas mais transparentes e rigorosas na seleção dos beneficiários do PMCMV, uma fiscalização mais intensa relacionada a vendas e aluguéis de casas no conjunto residencial Cruviana, criar mecanismos que favoreçam a permanência destes beneficiários e a geração de emprego e renda.

Outra questão aferida relacionou-se ao grau de satisfação do morador em relação à unidade construída por meio do PMCMV, como mostra a figura 51:

Figura 51 - Avaliação do morador do conjunto residencial Cruviana em relação à casa construída por meio do PMCMV



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

A figura 51 revela dados positivos, nos quais grande parte dos mutuários está satisfeito com a uh, já que 28% as consideram ótimas e 44%, boa. Percebeu-se através da resposta de alguns dos entrevistados que esta satisfação muitas vezes tem como referência comparativa a situação em que se encontravam anteriormente, principalmente relacionada ao pagamento de aluguéis: “Boa, só em saber que ela é minha e que não vou mais precisar pagar aluguel” (MORADORA K); “Parei de pagar aluguel e isso é o bastante. Agora pago uma coisa que é minha” (MORADORA L); “Acho boa, pois saí do aluguel e não tem nada melhor” (MORADORA N); “Para mim está ótima, porque vivíamos mudando de casa, agora tenho minha própria casa” (MORADORA O).

A obrigatoriedade de arcar mensalmente com os custos da locação de um imóvel, com reajustes que são variáveis de acordo com o mercado imobiliário, traz incertezas ao indivíduo de quanto tempo mais poderá permanecer nele. Medeiros (2007) explica que os vínculos daquele que reside de aluguel com o seu *locus* de habitar são temporários porque dependem de um contrato firmado com outra pessoa, que detém os direitos de propriedade. Enquanto isso, o proprietário residente na sua casa própria pode nesta permanecer quanto tempo quiser, criando vínculos mais duradouros com o lugar.

Além da questão do aluguel, da provisoriedade do local de moradia, esse contentamento com a casa pode estar relacionado à constituição de um patrimônio “Agora estou pagando o que é meu” (MORADORA P); “Estou pagando uma coisa que vai ser minha no final das contas, já que no aluguel não iria ver resultado” (MORADOR Q). O pagamento mensal da parcela da casa durante um período de 10 anos garante àquele mutuário a aquisição de um bem, diferente do que ocorre com a locação que não representa direito de posse, e sim, apenas de uso por um tempo estipulado, assim “Para o indivíduo assalariado, de renda limitada, o pagamento do aluguel mensal é um dispêndio de somas consideráveis que não tem por correlato a constituição de nenhum patrimônio” (SILVA, 2009, p. 101).

Não possuir uma casa para morar desencadeia sentimentos de insegurança quanto ao abrigo da família, “Quando passamos a ter a nossa casa nos sentimos mais seguros, pois temos um espaço nosso” (MORADORA N); “Antes eu era insegura, agora não mais, porque sei que tenho um lugar para morar por muito tempo sem me preocupar com aluguel” (MORADORA M); “Hoje vivo tranquila sem me preocupar com as dívidas de aluguel e economizo para comprar minhas coisas” (MORADORA K). Logo, o desejo da obtenção da casa própria é determinante e permeia a vida dos indivíduos, está atrelado à sensação de estabilidade socioeconômica, notavelmente em períodos de desemprego ou para àqueles que possuem renda familiar irregular.

A garantia de uma casa própria perpassa a questão ideológica, como esclarecem Arantes e Fix (2009), ela é percebida e vivida pelas camadas populares como verdadeiro bastião da sobrevivência familiar, ainda mais em tempo de crise e de instabilidade crescente no mundo do trabalho. A casa própria, no Brasil, representa a garantia de uma velhice com teto, na ausência ou insuficiência da previdência social, ou seja, é vista como a única garantia para um fim de vida com o mínimo de segurança e dignidade.

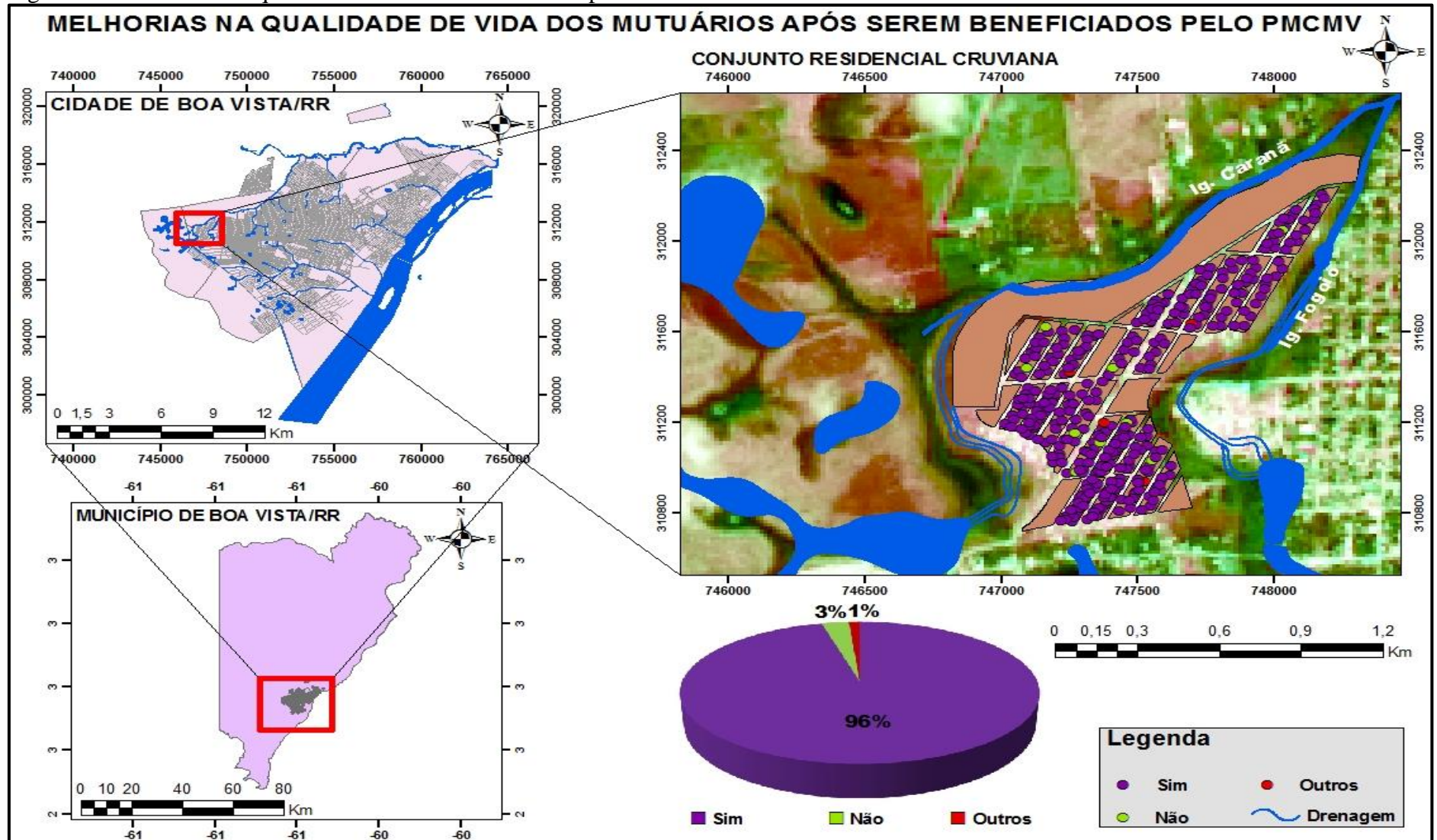
Arantes e Fix (2009) expõem que em diversas pesquisas de desejo de consumo dos brasileiros, em todas as faixas de rendimento, a casa própria aparece em primeiro lugar, sobretudo para os trabalhadores que não têm como adquiri-la pelo salário, ao ser entregue pelo governo aparece como uma dádiva.

Ser contemplado por uma casa, um local de maior privacidade e segurança para a sua família, representa para muitos uma conquista depois de anos de espera. É possível notar que embora alguns moradores demonstrem em sua fala algum descontentamento em relação à uh, o que prevalece na maioria das vezes é o sentimento de gratidão por terem sido beneficiados: “Para quem não tinha nenhuma essa está boa demais” (MORADOR B); “Está ótima, apesar de ser pequena, mais o tamanho do terreno é suficiente para aumentar a casa depois” (MORADOR R); “Boa, só faltou portas e janelas mais seguras” (MORADORA C); “O espaço é bom para minha família, só acho que deveria ser mais segura a casa, mais assim mesmo está ótima” (MORADORA N).

Araújo (2013) afirma que do ponto de vista do morador e de sua família, a armadilha da casa própria os faz suportar todas as agruras de uma vida em que a casa está distante de toda a significação urbana e inclusive do trabalho, mas é dele, ou ainda será, após a quitação, constituindo um patrimônio e uma herança para seus filhos.

A casa própria faz parte das aspirações de muitos brasileiros e está arraigada do ideário da sociedade frente às dificuldades de anos de luta “muitas vezes é associada a um sonho de consumo ou o início de uma nova vida” (BORGES, 2013, p. 106). O próprio nome do PMCMV reforça esse desejo, o que não é diferente no residencial Cruviana, como é expresso nas falas de alguns destes moradores: “Um sonho realizado, como diz a mulher da propaganda” (MORADORA M); “Uma casa é um direito e um sonho de todo cidadão” (MORADORA O). Destarte, a casa própria é vista por muitos como a única forma de garantir o abrigo em momentos de dificuldades financeiras, um futuro mais estável, o bem-estar e o conforto da família. Mediante a isso, a quase totalidade dos entrevistados (96%) considerou que ao ser beneficiada pelo PMCMV a sua qualidade de vida melhorou como podemos visualizar na figura 52.

Figura 52 - Melhorias na qualidade de vida dos mutuários após serem beneficiados com o PMCMV



Organização e elaboração: Adriana Roseno Monteiro. Utilizou-se a base cartográfica do IBGE e da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, a imagem de satélite Landsat 8/OLI, órbita 232, ponto 58, de 2013 e dados obtidos com a aplicação dos questionários da pesquisa com os moradores do conjunto residencial Cruviana.

Por meio das respostas de grande parte dos entrevistados foi possível atentar que ter sido contemplado com uma casa por meio do PMCMV foi primordial para que a maioria dos entrevistados considerasse que houve melhorias em sua qualidade de vida: “Uma pessoa sem casa é como se não tivesse uma identidade” (MORADORA C); “Porque agora tenho minha casa para criar os meus netos” (MORADORA P); “Não pagar aluguel é o suficiente para gastar esta renda com outras necessidades” (MORADOR R); “Sair do aluguel e das casas dos parentes é a melhor coisa. Essa casa mudou a minha vida” (MORADORA T). Como alhures citado, é perceptível que na maioria das vezes a questão do não pagamento de aluguéis e do acesso à casa própria permeia a justificativa dos moradores.

A posse legal de uma habitação representa para estas famílias um ganho efetivo, demonstrando a importância do valor simbólico que o acesso à moradia formal possui nos segmentos populares. Convém registrarmos que muitos dos entrevistados apesar de terem sido enfáticos em responder que houve melhorias em sua qualidade de vida, fizeram algumas ressalvas quanto aos problemas urbanos que atingem o conjunto: “Melhorou, mas os problemas ainda permanecem, a violência é um deles, bem maior do que no bairro que eu morava antes” (MORADOR Q); “De certa forma sim, mas esse bairro tem muitos problemas a serem resolvidos: educação, saúde e violência são os principais” (MORADOR R); “Sim, mais os problemas continuam, a violência, a saúde e a educação aqui é precária” (MORADOR S); “Sim, mas não como eu queria porque aqui ainda tem muitos problemas sociais. O que melhorou foi só ter uma casa própria” (MORADORA T).

Mesmo apontando insuficiência em alguns serviços públicos, para eles era inegável que o acesso à moradia foi decisivo para trazer melhorias na sua qualidade de vida. Desse modo, podemos vislumbrar certo conformismo dos moradores diante das carências que existem no conjunto, situação esta que não é nova no encadeamento histórico das políticas habitacionais brasileiras, em que “a casa própria é inserida num contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema. A casa talvez seja o marco mais poderoso da chamada ‘integração’ social” (ARANTES; FIX, 2009, p. 6).

Uma habitação digna constitui-se em um dos passos para a inclusão social e é essencial para que o cidadão tenha melhorias contínuas de sua condição de vida, como afirma Almeida (2011, p. 12) “A inclusão social e o combate à pobreza devem passar pela provisão de moradias adequadas à população, já que se trata de um bem de forte impacto na redução da pobreza, na melhoria do bem estar e da qualidade e vida de um modo geral”.

Contudo, é preciso uma política habitacional bem elaborada, que além da simples construção novas uhs assegure aos moradores a sua inserção na cidade através de um conjunto

de equipamentos e serviços públicos e crie mecanismos que favoreçam a geração de emprego e renda que contribuam para que estes moradores tenham uma maior equidade social.

À luz dessas discussões pode-se perceber que a questão habitacional é complexa e dinâmica. A implantação de um programa de grande envergadura como o PMCMV carece de avaliações contínuas que apontem os instrumentos que lhes possam facilitar não apenas o diagnóstico das situações, mas também que se antecipem aos vários problemas e, sobretudo, se faça uma análise de desempenho e impacto do programa sobre a população e sobre a cidade. É preciso buscar reparar possíveis falhas, com um aporte de recursos constantes, tendo sempre como foco o atendimento daqueles que mais necessitam, vislumbrando condições de moradias mais dignas e aceitáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa buscou-se analisar a questão da habitação e a produção do espaço urbano, tendo como foco o PMCMV e seus desdobramentos no conjunto residencial Cruviana. Enfocar a questão da habitação e apreender sobre as formas e funções urbanas e entender os conteúdos sociais correspondentes que (re)definem a organização espacial e suas representações são essenciais para compreender a produção e reprodução do espaço urbano.

O espaço urbano é um produto social, construído por seus habitantes através de um conjunto complexo de ações individuais e coletivas que definem o uso e a ocupação do solo de acordo com suas necessidades e múltiplos anseios. A compreensão do espaço somente é possível quando entendida em sua articulação com a sociedade que está intimamente relacionada com os processos habitacionais, pois a habitação desempenha mudanças fundamentais na produção do espaço urbano, já que é uma de suas formas de apropriação.

É muito diversificada a forma de o homem habitar o espaço, o local onde habita, a diferenciação dos espaços de habitação, ou seja, as características habitacionais mudam no espaço e no tempo. Haja vista esta complexidade nos debruçamos sobre vários assuntos que nos auxiliaram na formação de um arcabouço teórico, ora importante para a apreensão da realidade e o desvendamento de algumas das facetas que permeiam a questão da moradia.

Pontuamos inicialmente a urbanização, pois, são muitas as transformações pelas quais as cidades vêm passando com o advento deste processo. Reconhecer as implicações das novas formas de produção, transformação e estruturação do espaço urbano, advindas com a urbanização, ajudam a revelar a dinâmica socioespacial das cidades na contemporaneidade. Apesar de as cidades brasileiras revelarem mazelas urbanas parecidas, apresentam algumas peculiaridades acerca de sua urbanização.

A região Amazônica não teve na industrialização o seu principal propulsor, como ocorreu em outras partes do Brasil, mas foi impulsionada por ciclos econômicos diversos, como a pecuária, a extração da borracha, da mineração e projetos de colonização. Com o processo de urbanização e o aumento da população morando em cidades, atrelado à ineficiência de políticas públicas habitacionais, agravaram-se os problemas relacionados à falta e à precariedade das moradias, refletindo na produção do espaço.

Procuramos discutir a importância da habitação, levando em consideração a função social, ambiental e econômica, porque ela constitui-se em uma das necessidades básicas de todo ser humano, possibilita a vivência e convivência humana, assegura aos indivíduos e aos grupos sociais desenvolverem suas capacidades, realizarem escolhas, produzir seus meios de

subsistência e inserirem-se na sociedade. Devendo assim, ser um ambiente adequado, onde estejam garantidas as condições básicas de vida, pois a habitação hoje, vai além do abrigo, ou seja, de um local para morar, ela representa um bem que possui grande valor agregado.

Destarte, em uma sociedade capitalista a habitação desperta uma multiplicidade de interesses, gerando espaços privilegiados e com alto valor e outros espaços segregados e precários, refletindo o poder de compra dos seus habitantes. As marcas destas disparidades se manifestam no ambiente espacial edificado pela sociedade, através das diversas formas urbanas e de suas funções.

A disposição do padrão de habitação e suas localizações são o resultado da atuação dos agentes participantes do setor habitacional, no qual é marcado por disputas de poder e graus de representação dos variados segmentos, no qual os aspectos econômicos, políticos e até mesmo os culturais refletem na produção e reprodução do espaço urbano, onde se percebe nitidamente as diferenças nos seus mais diversos usos, a fim de atender aos vários interesses. O espaço urbano é o resultado das relações oriundas de diversos agentes sociais e históricos, impregnados de interesses diversos, dotados de contradições e conflitos.

No tocante a estas questões, este estudo destacou em diversos momentos a importância do poder público e das políticas públicas habitacionais como uma forma de inserção das famílias de baixa renda no mercado formal de habitação. O Estado tem funções importantes no contexto da produção da cidade e no mercado habitacional, atuando como fornecedor de bens públicos, agindo como regulador dos mecanismos de mercado, criando regras para a atuação do setor privado, atuando como intermediário financeiro, estipulando o valor dos subsídios, determinando dessa forma as condições gerais dos financiamentos, viabilizando grandes projetos habitacionais ou de infraestrutura, o uso e a ocupação da terra, redefinindo a localização intraurbana, as áreas de expansão, desempenhando um papel de destaque na produção do espaço urbano.

Ao fazermos o resgate histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil, principalmente aquelas destinadas à população de menor renda, foi possível aferir que os problemas relacionados à falta de moradia não é algo recente. Mas sim, é um processo historicamente estabelecido e marcado por exclusão social e desigualdades que se materializam na paisagem urbana.

Foram criados, em âmbito federal, inúmeros programas e projetos de habitação e implantados em diversas cidades brasileiras, inclusive alguns deles em Boa Vista/RR, através da construção de vários conjuntos habitacionais. No entanto, os problemas relacionados à falta de moradia ainda não foram totalmente solucionados. As políticas habitacionais

passaram por diversos momentos ao longo do tempo, com avanços e retrocessos, havendo em alguns deles uma tentativa mais incisiva de enfrentamento do déficit e em outros são concretizados períodos de esvaziamento de programas habitacionais, notavelmente aqueles destinados às classes sociais menos privilegiadas do país.

Com o lançamento do PMCMV em 2009 geraram-se novas expectativas para a área da habitação, tanto relacionadas ao número de uhs como ao montante do subsídio, criando assim condições de ampliação do mercado habitacional para o atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos. A distribuição destas uhs demonstrou incoerências na análise comparativa entre o déficit habitacional do Brasil e a distribuição das uhs por faixas de rendas realizadas na primeira fase do programa, que apesar de ter sinalizado avanços na segunda fase, ainda apresenta discrepâncias.

Ao atentarmos para a localização dos conjuntos habitacionais na malha urbana de Boa Vista, notadamente a partir de 1987, percebemos que a grande maioria deles está localizada na zona Oeste, que é a porção da cidade caracterizada por bairros populares. Situação esta que se consolida com o PMCMV, já que todos os empreendimentos construídos e em fase de construção no âmbito deste programa, para a faixa de renda 1 (um), estão inseridos nesta zona, constituindo-se, assim, na área que vem apresentado a maior tendência de crescimento de Boa Vista.

Ao analisar a implantação do PMCMV no residencial Cruviana constatou-se que o maior problema existente é a insuficiência de alguns serviços públicos disponibilizados aos moradores. É necessário que o poder público perceba que a questão habitacional perpassa o número de uhs construídas, pois a qualidade habitacional não depende única e exclusivamente em se possuir um local para morar, já que não podemos esquecer os aspectos indispensáveis para a sua inserção na cidade, representados por uma série de equipamentos e serviços públicos necessários a todo cidadão com vistas a uma maior equidade social.

Uma das maneiras que estes moradores poderiam utilizar para buscar uma melhor qualidade destes serviços seria através de sua organização social, contudo, o que se verificou no conjunto, foi que a participação comunitária ainda é pouco expressiva. É preciso que estes moradores atentem que os grupos sociais organizados possuem maior representatividade que as ações pontuais e individualizadas e, são importantes na agenda das políticas habitacionais brasileiras, dada sua capacidade de promover mudanças sociais e auxiliar a busca de melhorias para a comunidade.

O espaço urbano é dinâmico, as formas e funções são, a todo momento, construídas, destruídas e reconstruídas, pois ele é o palco das relações sociais e suas práticas são

materializadas nele, que ao longo do tempo resulta nas diferenciações da paisagem urbana. Logo, no residencial Cruviana a excessiva padronização das uhs quando comercializadas, vão sendo alteradas pelos moradores que imprimem algumas características peculiares de acordo com suas individualidades, condições financeiras e com isso, incutem suas marcas na produção do espaço.

As discussões nesta dissertação sinalizaram para indícios de práticas mercadológicas de uhs no residencial Cruviana, ação que desvirtua a função social para qual o programa se destina. Nesse caso, torna-se imprescindível que situações como estas sejam coibidas através de uma fiscalização mais intensa relacionada à venda e ao aluguel de casas no conjunto e que os órgãos públicos adotem medidas mais transparentes e rigorosas na seleção dos beneficiários do PMCMV e criem mecanismos que favoreçam a permanência dos moradores nas uhs, notadamente através da geração de emprego e renda.

Os dados da pesquisa revelaram ainda que grande parte dos moradores está satisfeita com as uhs recebidas por meio do PMCMV e que apesar de muitos deles apontarem problemas existentes no conjunto, principalmente relacionados à insuficiência dos serviços públicos, o que prevalece é o sentimento de gratidão por terem sido contemplados com uma casa, que além de representar para muitos o fim do pagamento do aluguel e da coabitação com outra família, representa a constituição de um patrimônio, um investimento econômico.

A casa própria faz parte do ideário e das aspirações da população, da realização de um sonho, uma conquista que às vezes representa anos de espera e luta por melhores condições de vida, ao passo que ao serem beneficiados, muitos destes moradores têm essa casa como uma dádiva, e, que mesmo com alguns tropeços, ela é vista como a única forma de garantir abrigo em momentos de dificuldades financeiras, além de um futuro mais estável para sua família.

Convém ressaltar que, muitas vezes, a utilização de extensas áreas, principalmente para a implantação dos empreendimentos horizontais, além de acarretar a expansão da malha urbana, tende a sobrecarregar os serviços públicos já existentes. A cidade deve contar com um planejamento, não somente na construção do empreendimento, mas também na sua inserção na cidade, ou seja, a sua relação com as demais áreas a fim de evitar a precariedade dos equipamentos e serviços públicos oferecidos à população.

Desta maneira, não poderíamos deixar de considerar a importância de o Plano Diretor da cidade de Boa Vista (de 2006) ser repensado, levando em consideração a este novo cenário que se descortina a partir de 2009 com o surgimento do PMCMV, já que o referido plano diretor apesar de estabelecer o macrozoneamento da cidade, com vistas a orientar o uso e a

ocupação do solo urbano, não desvela de forma clara os mecanismos e critérios que serão empregados na instalação desses novos loteamentos.

Esta nova conjuntura exige um planejamento urbano eficiente que garanta um crescimento equilibrado e harmônico da cidade. Em Boa Vista a implantação de um programa habitacional de grande amplitude como o PMCMV deve ser pensado de forma plural, contemplando tanto as questões quantitativas como qualitativas, considerando, portanto as questões sociais, econômicas, ambientais e urbanísticas, através de um planejamento urbano, que além de ordenar os usos do solo, bem como os locais da cidade destinados a instalações dos novos loteamentos, seja também um processo contínuo e eficiente que garanta o crescimento sustentável da cidade, evitando-se uma expansão desnecessária que tende a encarecer a infraestrutura urbana.

É salutar pensar acerca da regulamentação do mercado de terras, a fim de impedir que sejam destinados à população de baixa renda apenas os terrenos mais distantes, localizados assim nos arredores da cidade, e, geralmente, mais carente em serviços e equipamentos urbanos. Todavia, não se pode deixar de considerar a relevância do PMCMV, levando-se em conta que é um programa recente e está em curso, e que neste curto período de atuação (2009-2014) aumentou consideravelmente o montante de subsídio para o setor habitacional e possibilitou a construção de um número significativo de moradias para a população de baixa renda na cidade, representando um avanço nas conquistas pelo direito à moradia.

Através de um posicionamento científico, este trabalho busca como premissa contribuir para as discussões acerca da questão habitacional, dos problemas urbanos e demonstrar a necessidade de se pensar uma cidade para todos. As propostas voltadas ao setor habitacional devem se inscrever dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, cujo o limite não se encerre na provisão habitacional, mas incorpore o direito aos equipamentos urbanos e aos serviços públicos, a inclusão da população beneficiária e a geração de emprego e renda, possibilitando, assim, a toda a população o direito à cidade.

É indispensável que o provimento de moradias para as famílias de baixa renda seja efetivado através de políticas públicas habitacionais bem elaboradas e eficazes, capaz de estabelecer fontes de recursos constantes, associada a uma consistente política fundiária e reformulada de acordo com as especificidades locais, considerando as rápidas mudanças espaciais, políticas, sociais e econômicas, a fim de garantir a justiça social, a equidade, o combate à pobreza e a melhoria das condições de vida a todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Mariana Zerbone Alves de. **A lógica da produção de Águas Claras na reprodução do capital no Distrito Federal**. 2009. 143p. Tese (Doutorado em em Geografia) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ALMEIDA, Isaura Florisa Gottschall de. **Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil**. 2011. 158p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. **Um esquema metodológico para o estudo das cidades médias**. In: Encontro Nacional de Geógrafos 2, Belo Horizonte, 1976.

ANDRADE, Paulo Sérgio Bastos. **Habitação de interesse social, representação social da moradia, apropriações de espaços e intervenções no uso. Estudo de casos: residencial Jaçanã e residencial Xavante II em Belém, PA**. 2007. 133p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza história e perspectivas**. 2010. 132p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. (2009). **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida**. Mimeo, julho de 2009. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3580&Itemid=79. Acesso em: 14 de maio de 2013.

ARAÚJO, Ana Cristina da Silva. **Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília-SP**. 2013. 225p. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. 116p.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (coleção habitare). 552p.

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. **Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. v. 3, n. 1, Brasília, 2013. p. 51-76.

BARBOSA, Anna Emília Maciel. **Questão da habitação: Territórios, poder e sujeitos sociais no conjunto Vila Velha, Fortaleza, Ceará**. 2009. 181p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2009.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. Revista Latino Americana de Estudos Urbanos Regionais - EURE. n. 84, v. 28. Santiago, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo>. Acesso em 16 de outubro de 2013.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Economia política do imobiliário: o Programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil**. 2012. 106. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2012.

BECKER, Bertha Koiffmann. **Amazônia**. 6ªed. São Paulo: Ática, 1998. 112p.

BERNARDELLI, Maria Lúcia Falconi da Hora. **Pequenas cidades na região de Catanduva - SP: papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias**. 2004. 350p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2004.

BERNY, Clarissa Monteiro. **Avaliação de habitação de interesse social na cidade de São Gabriel**. 2006. 184p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil)- Centro de Tecnologia, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

BOA VISTA. Lei Complementar nº 924, de 28 de novembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico e Participativo de Boa Vista e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Boa Vista**, Ano XII, nº 1858, de 30 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.ajuri.org.br/emhur/Diario%20Oficial%20do%20Municipio%20de%20Boa%20Vista%201858%20-%20Lei%20Complementar%20924,%20925%20e%20926.pdf>>. Acesso em 04/08/2014.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria... Sem casa própria o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB**. 2007. 290p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2007.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social, vol. XXIX (127), 1994. p. 711-732.

BORGES, Joamara Mota. **Políticas habitacionais, condições de moradia, identidade e subjetividade no Programa Minha Casa, Minha Vida em Águas Lindas de Goiás**. 2013. 134p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume, 2007. 316p.

BRASIL. Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 31 de dez. de 1933. Disponível em: < <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1933/22872.htm>>. Acesso em 21/05/14.

BRASIL. Decreto nº 24.273, de 22 de maio de 1934. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, dispõe sobre o seu funcionamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 11 de julho de 1934. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24273-22-maio-1934-526828-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22/05/14.

BRASIL. Decreto nº 24.615, de 8 de julho de 1934. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 17 de jul de 1934. Disponível em: < <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1934/24615.htm>>. Acesso em: 22/05/14.

BRASIL. Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 04 de jan. de 1937. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-367-31-dezembro-1936-555119-publicacaooriginal-74230-pl.html>>. Acesso em: 22/05/14.

BRASIL. Decreto nº 651, de 26 de agosto de 1938. Altera a organização da Caixa de Aposentadoria Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 29 de agos. De 1938. Disponível em: < <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1938/651.htm>>. Acesso em: 22/05/14.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.218, de 1 de maio de 1946. Autoriza a instituição da Fundação da Casa Popular. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 04 de maio de 1946. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27/05/14.

BRASIL. Decreto nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a Fundação da Casa Popular e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 17 de setembro de 1946. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm>. Acesso em: 27/05/14.

BRASIL. Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 de setembro de 1964 e retificado em 9 de outubro de 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em 30/05/14.

BRASIL. Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de setembro de

1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm>. Acesso em: 30/05/14.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional de Habitação-BNH, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 de novembro de 1986. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130748>>. Acesso em: 31/05/14.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25/12/13.

BRASIL. Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991. Autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 23 de abril de 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D103.htm>. Acesso em 25/10/2014.

BRASIL. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**, 14 de fevereiro de 2001. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10188.htm>. Acesso em: 11/10/2014.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 28/06/14.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º de janeiro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 30/06/14

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de maio de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 30/06/14.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. 2004. 102p. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/politicanacionalhabitacao.pdf>. Acesso em 01/07/14.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social-SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 01/07/14.

BRASIL. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm>. Acesso em 04/07/14.

BRASIL. Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. 2009. 211p. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf. Acesso em 01/07/14.

BRASIL. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de mar. de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/459.htm>. Acesso em 21/11/13.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 de jul. de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 21/11/13.

BRASIL. Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009. Regulamenta as seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMVMV, e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 18 de set. de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6962.htm >. Acesso em 21/11/13.

BRASIL. Medida Provisória 514, de 1º de dezembro de 2010. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 de dez. de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/514.htm >. Acesso em 21/11/13.

BRASIL. Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de jun. de 2011. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso em 21/11/13.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário**

Oficial da União, Brasília, DF, 17 de jun. de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm>. Acesso em: 21/11/13.

BRASIL. Ministério das Cidades. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Portaria nº 168 de 12 de abril de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 15 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/sites/default/files/PORTARIA%20168%20DE%20ABRIL%202013%20-%20PMCMV.pdf>>. Acesso em: 22 de outubro de 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Entre todos que precisam de uma casa, existem aqueles que precisam de mais apoio para conseguir a sua**. [2013?]. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/Campanhas/Pac2/Cartilha_MC.pdf>. Acesso em 21/11/13.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Cartilha: **Minha Casa Minha Vida**. [2010 ou 2011]. 37p. Disponível em: <http://www.adh.pi.gov.br/minha_casa_minha_vida.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Cartilha: **Minha Casa Minha Vida**. [2012?]. 48p. Disponível em: <<http://www.imobiliariaconquistar.com.br/images/stories/Layout/MinhaCasaMinhaVida/CARTILHACOMPLETA.PDF>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Manual: **Programa Minha Casa Minha Vida Entidades Recursos FDS**. [2013 ou 2014]. 75p. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf>. Acesso em: 24/10/2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do Fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17-65.

CARDOSO, Adauto Lúcio; NUNES JUNIOR, Décio Rodrigues; ARAÚJO, Flávia de Sousa; SILVA, Nathan Ferreira da; JAENISCH, Samuel Thomas. **Quando um direito vira produto: impactos do programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro**. XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. UERJ. Rio de Janeiro, 18 a 22 de novembro de 2013. p. 1-17.

CORRÊA, Geovana de Medeiros. **A habitação social em foco: uma abordagem sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2012. 190p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

CLAVAL, Paul. **Terra dos homens: a Geografia**. Tradução de Domitila Madureira. São Paulo: Contexto, 2010.143p.

CODESAIMA. Companhia de Desenvolvimento de Roraima. Departamento de Habitação. **Conjuntos habitacionais CODESAIMA**. 2014.

COGOY, Eliana Mourgues. **A habitação popular e os desafios da ação coletiva**. 2006. 97p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

CORDEIRO, Débora Ortogosa. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: A experiência de atuação do município de Embu**. 2009. 292p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CORRÊA, Geovana de Medeiros. **A habitação social em foco: uma abordagem sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2012. 190p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-51.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1989. 84 p.

DIAS, Flavia Coelho. **Habitação Social - uma análise histórica das Políticas Públicas Habitacionais: o caso de Vitória**. 2008. 101p. Dissertação (Mestrado em Histórias das Relações Políticas) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

DINIZ, Alexandre Magno Alves; AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. **Apontamentos sobre a rede urbana de Roraima**. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém-PA, 2007. 1-19 p.

DUARTE, Sandro Mariano. **Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2011. 223p. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

ESPINOSA, Marcos Eduardo. **Direito à Moradia e Ministério das Cidades: A Política de Subsídio à Habitação de Interesse Popular (PSH)**. 2007. 113p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. 224p.

FERREIRA, Lenize Rodrigues. **Transformações na paisagem urbana de Santa Vitória do Palmar-RS: relações sociais, políticas de habitação e a produção da cidade**. 2009. 167p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FERREIRA, Paulo Emilio Buarque. **Apropriação do espaço urbano e as políticas de intervenção urbana e habitacional no centro de São Paulo**. 2007. 130p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. **Manual de elaboração de tese, dissertação e monografia**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza: 2004. 49p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012. 108p. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>> Acesso em: 17/12/13.

FURTADO, Bernardo Alves; NETO, Vicente Correia Lima; KRAUSE, Cleandro. **Nota Técnica Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. IPEA, 2013. 20p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos 1940 a 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 20 de outubro de 2013.

IBGE. Instituto de Geografia e Estatísticas. **Censo Demográfico de 2010 - Roraima**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 10 de abril de 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2001. 145p.

LINDGREN, Carlos Ernest da Silva. **Temas de Planejamento**. Rio de Janeiro: Interciência, 1978. 152p.

MACHADO, Bruna Maria Eloy. **Política de habitação e direito à cidade no Município de Embu/SP**. 2008. 182p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC, São Paulo, 2008.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. 166p.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. 79p.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 204p.

MATOS, Fátima Lourenço de. **A habitação no Grande Porto: uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do Milénio**. 2001. 311p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Porto, 2001.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **A casa própria: Sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal**. 2007. 111p. Dissertação (Mestrado em

Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas letras e artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

MELO, Constance de Carvalho Correia Jacob. **Expansão urbana do município de Teresina e as políticas habitacionais a partir de 1966**. 2009. 110p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

MENDES, Cesar Miranda. **Uma Abordagem teórica na expansão territorial urbana: a questão da localização**. In. Boletim de Geografia. Maringá, ano 7, n° 1, setembro, 1989. p. 91-95.

MENDONÇA, Michele Fernanda Oliveira de Carvalho. **Política de habitação e ONGs: perspectiva para a ampliação da cidadania?** 2006. 126p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MERCÊS, Adriana da Rosa. **Programas públicos de habitação: Moradia como forma de desenvolvimento para Campo Grande - MS**. 2008. 79p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Mestrado em Geografia, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Aquidauana - MS, 2008.

MOREIRA, Ruy. **O que é Geografia**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1991. 94p.

NASCIMENTO, Claudia Pinheiro. **O processo de urbanização da Amazônia e seus mecanismos entre a década de 1930 e 1980**. Ateliê Geográfico, Goiânia-GO, v. 5, n.2, agosto de 2011, p. 227-256.

NAVARRETE, Rubén Darío Lucas. **Autogestão das cooperativas de habitação de interesse social: os modelos solidários como alternativa de produção de moradias e desenvolvimento social**. 2008. 166p. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2008.

NETO, Vicente Correia Lima; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. **Nota Técnica Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007 - 2012)**. Brasília: IPEA, 2013. 17p.

OLIVEIRA, Júlio Cezar Pinheiro de. **Estado local como produtor e modelador do espaço urbano: um estudo de caso das políticas municipais de habitação em Campos de Goytacazes-RJ**. 2009. 124p. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes-RJ, 2009.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **Espaço, técnica e construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1988.168p.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação: controle e espoliação**. São Paulo: Cortez, 1984. 133p.

RANGEL, Jobair Assis. **O Programa “Minha casa minha vida” e seus desdobramentos no local: Um estudo da pequena cidade de Ponta de Pedras, Pará.** 2011. 152p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Territorial) - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade Vale do Paraíba, São José dos Campos - SP, 2011.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras.** 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991. 72p.

SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes. **A questão da habitação na Amazônia: experiência na elaboração de planos locais de habitação de interesse social.** Revista de Trabajo Social- FCH - UNCPBA. Tandil, Año 4- nº6, diciembre de 2011. p. 466 - 482.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998.** Texto para discussão n. 654. Brasília: IPEA, 1999. 30p.

SANTOS, Cynthia de Souza. **A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990.** 2006. 331p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SANTOS, Joyce Costa. **A percepção dos atores sociais frente à intervenção pública: uma análise sociológica do conjunto habitacional Vargem Grande.** 2009a, 106p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social), Programa de pós- graduação em desenvolvimento social, Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros-MG, 2009.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado.** São Paulo: Hucitec, 1994. 136p.

SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção.** 4ªed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. 384p.

SANTOS, Milton. **A Urbanização brasileira.** 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009b. 176p.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem.** 5ª ed. São Paulo: EDUSP, 2009c. 96p.

SANTOS, Milton. **Espaço e método.** 5ªed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. 120p.

SILVA, Jadson Pessoa da. **Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2010): Avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís - MA.** 2013. 137p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) - Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso.** São Paulo: Cortez editora, 1989. 199p.

SILVA, Paulo Rogério de Freitas. **Dinâmica territorial urbana em Roraima - Brasil.** 2007. 329p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Programa de Pós-Graduação em Geografia

Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SILVA, Rodrigo Arlindo dos Santos. **O cooperativismo autogestionário na produção da habitação popular**. 2009. 112p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SIQUEIRA, Ana Lúcia de Souza. **Quem tem direito a moradia? Uma análise da Política Nacional de Habitação e dos programas de habitação de interesse social (2003 - 2005)**. 2006. 140p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

SOARES, Antonio Mateus de Carvalho. **A inserção de conjuntos habitacionais populares no tecido urbano de Salvador-BA**. 2007. 262p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

SOARES, Isabelle Oliveira. **(Des)articulação entre política urbana e política habitacional: programa “Minha Casa, Minha Vida” e ZEIS nas cidades médias de Minas Gerais**. 2012. 126p. Dissertação (Mestrado em Magister Scientiae) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2012.

SOUZA, Barbara Cecilia Machado Fontes. **Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracaju**. 2009. 140p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos locais) - Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em economia, Universidade de Sergipe, São Cristóvão, 2009.

SOUZA, Leda Mara de. **Análise comparativa das políticas habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**. 2005. 163p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 192p.

VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. **A produção do espaço urbano de Boa Vista - Roraima**. 2009. 235p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. **Trocando olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade**. São Paulo: Studio Nobel/EDUC, 2000. 117 p.

VIEIRA, Alessandra d’Avila; CHAVES, Mirna Quinderé Belmino. Programas Nacionais de Habitação: programas e resultados. In: FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBURG, Benny (org.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/FAU-UnB, 2011. p. 92-113.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Questionário da pesquisa



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
MESTRADO EM GEOGRAFIA
MESTRANDA: ADRIANA ROSENO MONTEIRO**

QUESTIONÁRIO DA PESQUISA

Nome do conjunto: **conjunto residencial Cruviana**

Data: ____/____/____.

LOCALIZAÇÃO

Ponto: Lat. _____ Long. _____ Alt. _____

1- Escolaridade: () Não alfabetizado () Alfabetizado () E. Fundamental incompleto
() E. Fundamental completo () E. Médio incompleto () E. Médio completo
() Superior incompleto () Superior completo () Pós - Graduado.

2- Quem é o responsável pelo domicílio (o chefe da família)?

() Marido () Mulher () Filho
() Outros, qual? _____

Anotações/Estado Civil:

3- Renda média mensal da família: () De zero até 3 salários mínimos () De 3 até 6 salários mínimos () De 6 a 10 salários mínimos.

4- A casa que o Sr. (a) morava anterior ao Programa Minha Casa, Minha Vida, era:

() Própria () Alugada () Cedida () Coabitação / com outra família
() Outros, qual? _____

5- Você conhece mutuários que alugam casas no conjunto residencial Cruviana?

() Sim () Não

Anotações:

6- Você conhece mutuários que já venderam casas do conjunto residencial Cruviana?

() Sim () Não

Anotações:

7- Você tem dificuldades para pagar a parcela mensal? () Sim () Não

8 - Em caso de Sim, motivo: () Desemprego () Alto valor da parcela

() Rendimento mensal baixo

() Outros, qual? _____

9- Você participa da Associação de Moradores do conjunto residencial Cruviana?

() Sim () Não

Por quê?

10- No conjunto residencial Cruviana, como o Sr.(a) avalia a qualidade:

Infraestrutura e Serviços	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
Dos serviços na área da Educação (escolas e creches, etc.)					
O atendimento na área da saúde					
O transporte público					
A segurança					
Os equipamentos de lazer					
O fornecimento de água					
A rede de esgoto					
O fornecimento de energia elétrica					
A coleta de lixo					
A limpeza urbana					
A pavimentação asfáltica					
A iluminação pública					

Por quê?

11- Como o Sr. avalia o setor comercial do conjunto residencial Cruviana?

Ótimo Bom Regular Ruim Péssimo

Por quê?

12- Como você avalia esta casa construída por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida?

Ótima Boa Regular Ruim Péssima

Por quê?

13- Qual o maior problema do conjunto residencial Cruviana?

Serviços públicos insuficiente (saúde, educação, etc.) Infraestrutura

Localização Sistema viário ainda precário Violência

Poucos estabelecimentos comerciais Vizinhaça

Outros,

quais? _____

14- Você acha que a sua qualidade de vida melhorou depois de ser beneficiado com o Programa Minha Casa, Minha Vida?

Sim Não

Por quê?
