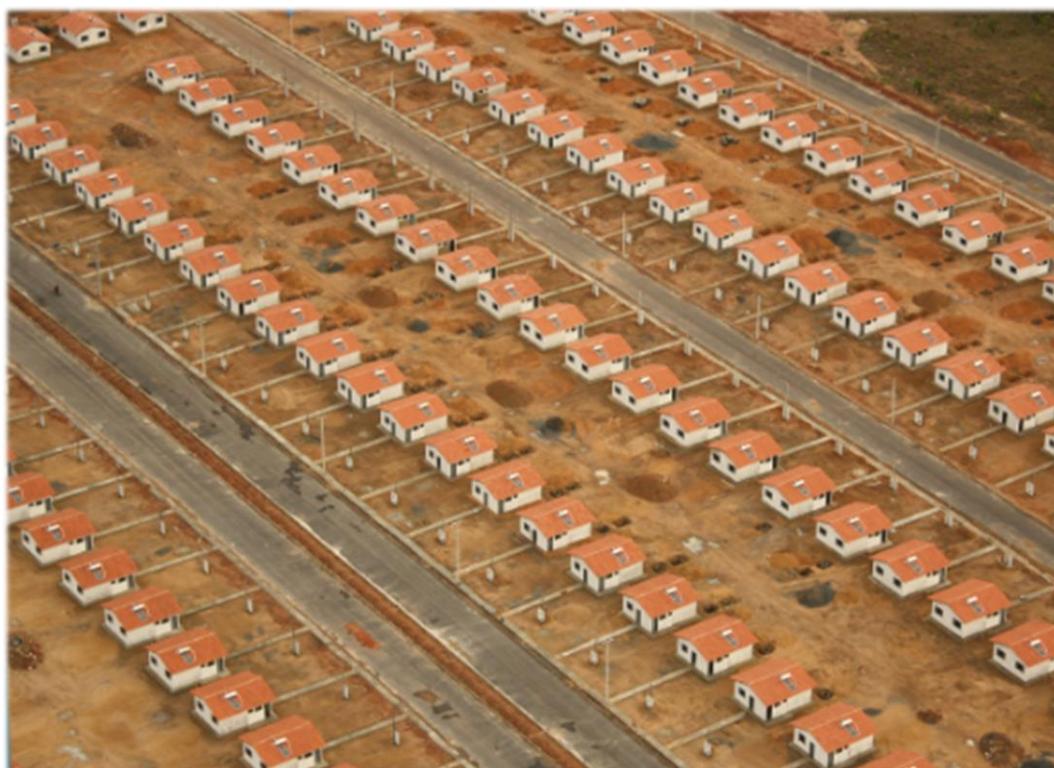




UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPG-GEO

VERA MÔNICA ARAÚJO SOARES



**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL OU SEGREGAÇÃO INDUZIDA? UM ESTUDO
SOBRE O CONJUNTO PÉROLAS DO RIO BRANCO EMBOA VISTA-RR**

BOA VISTA, RR
2017

VERA MÔNICA ARAÚJO SOARES

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL OU SEGREGAÇÃO INDUZIDA? UM
ESTUDO SOBRE O CONJUNTO PÉROLAS DO RIO BRANCO EM BOA VISTA-RR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia (PPG-GEO), da Universidade Federal de Roraima - UFRR, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Geografia. Linha de pesquisa: Produção do Território Amazônico.

Orientador: Prof. Dr. Artur Rosa Filho

BOA VISTA, RR
2017

VERA MÔNICA ARAÚJO SOARES
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL OU SEGREGAÇÃO INDUZIDA? UM
ESTUDO SOBRE O CONJUNTO PÉROLAS DO RIO BRANCO EM BOA VISTA-RR

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Geografia (PPG-GEO), da Universidade Federal de Roraima – UFRR -, como parter dos requisitos para obtenção do título de mestre e, Geografia. Linha de pesquisa: Produção do Território Amazônico.

Orientador: Prof. Dr. Artur Rosa Filho

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Artur Rosa Filho
Orientador – UFRR

Prof. Dr. Antônio Tolrino, de Rezende Veras
Membro UFRR

Prof. Dr^a. Gloria da Anunciação Alves
Membro USP

Prof. Dr^a. Maria Bárbara de Magalhães Bethônico
Membro UFRR

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras
Suplente UFRR

AGRADECIMENTOS

A caminho desta conquista vivemos muitas experiências, ampliamos nossa visão e nosso conhecimento. Aprendemos a conviver, a não desistir de lutar, a tentar novamente, a superar e a surpreender. Agora é momento de parar no tempo e realizar uma reflexão não só dos dois anos em que cursei o mestrado na UFRR, mas de todo o processo pelo qual passei para chegar até aqui, e lembrar o filme construído durante o caminho percorrido e refletir que alcançamos apenas um degrau dentre vários outros que virão, a satisfação dá lugar a um sentimento muito maior, que é a gratidão a todos aqueles que me acompanharam nesta longa caminhada.

Agradeço a Deus pela oportunidade da vida, e, pela proteção para que eu pudesse concluir mais uma etapa da minha vida.

Agradeço incondicionalmente aos meus pais, os quais vibraram e aplaudiram a cada vitória e se entristeceram com cada derrota, valeu pelos sacrifícios e renúncias em favor de nos oferecerem o melhor de suas possibilidades.

Ao meu esposo Vladimir, pelos anos de companheirismo e compreensão, aos meus filhos Matheus, José, Raul e Aramis, por entenderem minha ausência em alguns momentos e aceitarem minha falta de tempo. Saibam que foi imprescindível contar com o apoio incondicional de vocês. Divido e dividirei, sempre, o mérito de todas as minhas conquistas a vocês, porque todas elas lhes pertencem, tanto quanto a mim.

As minhas irmãs Verônica, Iolanda e Betânia, que sempre estiveram ao meu lado, acompanharam passo a passo, incentivaram, confiaram, torceram e me deram apoio incondicional.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Artur Rosa Filho pela orientação, contribuição, compreensão e disposição comigo em todos os momentos difíceis, agradeço de coração, por ensinar-me a aprender, a refletir, a pesquisar, a decidir e a interrogar... Obrigada por contribuir com o que ninguém jamais poderá nos roubar, o conhecimento. A você professor Artur, o meu carinho e gratidão.

A todos os professores que passaram por minha vida contribuindo de alguma forma para o meu crescimento, e, em especial aos professores Antonio Tolrino de Rezende Veras, Luiza Câmara Bezerra Neta e Stélio Soares Tavares Junior os quais serão inesquecíveis em minha vida, meus agradecimentos.

Ao professor Dr. Rafael da Silva Oliveira (*in memoriam*), não só por ter sido um professor que marcou em sua breve passagem a vida dos alunos do curso de geografia, mas acima de tudo, um grande amigo, que não negava seu apoio nas horas mais difíceis e em qualquer circunstância. Ele foi uma peça fundamental no incentivo a fazer este mestrado, a este grande mestre não há palavras que dimensionem os meus agradecimentos, obrigado por tudo Rafa.

A UFRR pela oportunidade e em especial os funcionários da Pós-Graduação em Geografia (PPG-GEO), Pedro Carlos e Otomar Castro.

Ao CNPq, pelo auxílio financeiro para a elaboração desta dissertação por quase dois anos.

A Célia Nunes amiga essencial em minha vida e principal motivadora da minha formação, obrigada pela longa amizade, incentivo, paciência, apoio e exemplo.

Aos meus amigos inseparáveis, Alexandre e Monteiro, com os quais pude compartilhar desde o início momentos de alegria e superação, obrigado por terem me ajudado com parte da pesquisa de campo, e tornarem o meu dia-a-dia, assim como os trabalhos de campo, mais leves com suas presenças. Agradeço também especialmente ao meu amigo Juvenal Soares pela ajuda na elaboração dos mapas.

Ao Sr. Lucyano Bruno de Moraes Santos, gerente de filial do setor de Habitação da CAIXA Econômica Federal em Boa Vista/RR, pelas informações fornecidas.

Ao Sr. Lucas Costa Silva, Técnico Social da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, pelas informações disponibilizadas.

Ao Sr. Carlos André da Silva Teixeira, coordenador de Regularização de Habitação da Companhia de Desenvolvimento do estado de Roraima pelas valiosas informações e entrevistas concedidas.

A todos os moradores do Conjunto Pérolas do Rio Branco, por terem cedido um pouco do seu tempo para responder aos questionários.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram incentivaram e possibilitaram a elaboração deste trabalho.

A todos vocês, muito obrigada por fazerem parte dessa conquista!

“Uma das características mais marcantes das metrópoles brasileiras é a segregação espacial das classes sociais em áreas distintas da cidade. Basta uma volta pela cidade e nem precisa ser uma metrópole para constatar a diferenciação entre os bairros, tanto no que diz respeito ao perfil da população, quanto às características urbanísticas, de infraestrutura, de conservação dos espaços e equipamentos públicos, etc”. Villaça (2001)

RESUMO

A partir do final do século XIX, o Brasil começou um processo de urbanização mais acelerado, que no início da colonização. As cidades foram surgindo e crescendo, esta dissertação tem como objetivo realizar um estudo sobre a questão da Habitação de Interesse Social no município de Boa Vista, em sua área urbana: estudo de caso, o Conjunto Pérolas do Rio Branco. Desse modo, esta pesquisa buscou gerar conhecimentos para a reflexão das práticas relativas ao problema habitacional em Boa Vista. O direito à habitação, como ressaltam vários instrumentos nacionais e internacionais, não se restringe apenas à presença de um abrigo, ou um teto, mas engloba uma concepção mais ampla, assim, toda a sociedade e cada um de seus membros têm de ter acesso a uma habitação provida de infraestrutura básica e outras facilidades, ou seja, acesso a uma habitação adequada. São direitos sem os quais os indivíduos não conseguem desenvolver plenamente suas potencialidades. Este trabalho se deterá, especificamente, em um desses direitos, que é o direito à habitação. Como metodologia para essa investigação foi realizado um levantamento documental junto aos órgãos relacionados a assuntos habitacionais como a prefeitura Municipal de Boa Vista, Secretaria Municipal de Gestão Social (SEMGES), SETRABES, Caixa Econômica Federal e CODESAIMA (Companhia de Desenvolvimento do Estado de Roraima) e empresas privadas ligadas a construção de moradias como a Renovo, com a finalidade de obter documentos para uma abordagem sobre a habitação e a produção do espaço urbano em Boa Vista e, igualmente uma pesquisa *in loco* com a aplicação de questionários e levantamento fotográfico para conhecer o perfil dos moradores do bairro, a partir de revisão bibliográfica, foram construídos indicadores para analisar aspectos relevantes a respeito de Habitação de Interesse Social ao longo de várias décadas, em diferentes governos no país. Os resultados obtidos permitiram constatar que apesar de inúmeros programas e projetos habitacionais ao longo das últimas décadas, estes não atendem plenamente ao problema habitacional de Boa Vista.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social, Segregação Urbana, Programa Minha Casa, Minha Vida.

ABSTRACT

From the end of the nineteenth century, Brazil began a process of urbanization more accelerated than its initial process at the beginning of its colonization. Cities have been emerging and growing, and this dissertation aims to carry out a study on the issue of Social Interest Housing in the municipality of Boa Vista in its urban area: a case study of the Pérolas do Rio Branco. In this way, this research sought to generate knowledge for the reflection of the practices related to the housing problem in Boa Vista. The right to housing, as various national and international instruments emphasize, is not restricted to the presence of a shelter or a roof, but encompasses a broader conception, so that the whole society and each of its members must have access to a housing provided with basic infrastructure and other facilities, that is, access to adequate housing. Without these rights individuals would fail to fully develop their potentialities. This work will focus specifically on one of these rights, which is the right to housing. As a methodology for this investigation, a documentary survey was carried out with the agencies related to housing issues such as the Municipal Government of Boa Vista, Municipal Social Management Secretariat (SEMGES), SETRABES, Caixa Econômica Federal and CODESAIMA (Development Company of the State of Roraima) and private companies linked to the construction of houses such as Renovo, in order to obtain documents for an approach on housing and the production of the urban space in Boa Vista and also an on-site survey with the application of questionnaires and photographic survey to know the profile of the residents of the neighborhood, from a bibliographical review, indicators were constructed to analyze relevant aspects regarding Social Interest Housing over several decades in different governments in the country. The results obtained showed that despite numerous housing programs and projects over the last decades, these do not fully meet the housing problem of Boa Vista.

Keywords: Housing of Social Interest, Urban Segregation, Minha casa minha vida Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Mapa do Estado de Roraima.....	81
Figura 2 Vista parcial da BR 174 sentido Manaus.....	83
Figura 3 Planta baixa do Conjunto Paraná 1994.....	89
Figura 4 Mapa da cidade de Boa Vista, destaque conjuntos habitacionais implantados de 1980/2016.....	90
Figura 5 Quadro mostrando os Conjuntos habitacionais implantados na cidade de Boa Vista/RR, no período de 1980 a 2015.....	91
Figura 6 Antigas residências de Famílias beneficiadas do programa	93
Figura 7 Vista parcial do Conjunto URIAP, localizado no bairro Cidade Satélite	94
Figura 8 Obras de infraestrutura das moradias do conjunto URIAP.....	94
Figura 9 Detalhe dos equipamentos urbanos presentes no em torno do Bairro URIAP	95
Figura 10 Atividades educativas com os moradores do Conj. URIAP.....	96
Figura 11 Curso de Mecânico de Refrigeração, para os beneficiários	97
Figura 12 Residências do Conjunto Cidadão (2002), em fase de finalização da obra	99
Figura 13 Croqui do bairro conjunto cidadão há época da sua implantação em 2002	100
Figura 14 Reportagem local mostrando a situação no qual foram entregues as moradias do Conjunto Cidadão 2003.....	101
Figura 15 Exemplo da tipologia 1 – Casa térrea-Planta baixa 2011.....	102
Figura 16 Exemplo da tipologia 2 – Apartamento-Planta baixa 2011.....	103
Figura 17 Quadro destacando as ampliações do PMCMV.....	105
Figura 18 Empreendimentos do PMCMV, faixa 1 em Boa Vista-RR.....	107
Figura 19 Imagem do Residencial Vila Jardim, Boa Vista-RR 2016.....	108
Figura 20 Vista da planta baixa apartamento Vila Jardim 2016	109
Figura 21 Fluxograma do funcionamento do programa modalidade entidades.....	110
Figura 22 Padrão das UHS do Conjunto Pérolas do Rio Branco	112
Figura 23 Padrão das UHS do Conjunto Pérolas do Rio Branco.	112
Figura 24 Residência do Conj. Pérolas com a presença de aquecedor solar em 2012	113
Figura 25 Localização do Conjunto Habitacional Pérolas do Rio Branco.....	114

Figura 26 Vista aérea do Conj. Pérolas do Rio Branco	115
Figura 27 Canteiro de obras das UHS do Conjunto Pérolas	116
Figura 28 Entrega das chaves aos moradores contemplados no Conj. Pérola II	116
Figura 29 Imagem da chegada das famílias no Conj. Pérola do Rio Branco VII	117
Figura 30 Vista área do Conjunto Pérolas 2012.....	118
Figura 31 Vista área do Conjunto Pérolas 2012.....	118
Figura 32 Vista da infraestrutura presente no Conj. Pérolas do Rio Branco 2013 ..	119
Figura 33 Vista da infraestrutura de pavimentação do bairro 2013	120
Figura 34 Responsável pelo domicílio (o chefe da família)	122
Figura 35 Escolaridade do principal mantenedor das casas do Conj. Pérolas.....	123
Figura 36 Renda dos moradores do Conj. Pérolas do Rio Branco.....	124
Figura 37 Beneficiários inscritos em Programas Sociais.....	125
Figura 38 Número de beneficiários inscritos em programas Sociais.....	126
Figura 39 Estado de origem do chefe da família	126
Figura 40 Número de pessoas que moram no domicílio	127
Figura 41 Opinião dos moradores em relação a deficiência ou insuficiência de equipamentos urbanos, no Conj. Pérolas	128
Figura 42 Opinião dos moradores em relação a localização do Conj. Pérolas	129
Figura 43 Grau de satisfação dos beneficiários do Conj. Pérolas	130
Figura 44 Avaliação dos Moradores em relação ao PMCMV	130
Figura 45 Número de que moradores conhecem beneficiários que alugam casas.	131
Figura 46 Moradores que conhecem mutuários que venderam casas no Conj. Pérolas	132
Figura 47 Conhece alguém que foi beneficiada e não tenha o perfil do PMCMV ...	133
Figura 48 Opinião dos moradores quanto a fiscalização na seleção de beneficiários do PMCMV	133
Figura 49 Local que moravam anteriormente.....	134
Figura 50 Tempo médio de deslocamento até o local de trabalho do chefe da família	135
Figura 51 Possuem canais de TV por assinatura.....	136
Figura 52 Possuem Veículos particulares	136
Figura 53 Avaliação referente aos intervalos das linhas de transporte coletivo	137
Figura 54 Meio de locomoção mais utilizado para o transporte escolar	138
Figura 55 Beneficiários inadimplentes com o PMCMV.....	138

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CADMUT	Cadastro Nacional de Mutuário
CADÚNICO	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNC	Conselho Nacional das Cidades
CODESAIMA	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Roraima
COHAB	Companhias de Habitação
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNH	Fundo Nacional de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPS	Sistema de Posicionamento Global
HIS	Habitação de interesse social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
ISSB	Instituto de Seguridade Social Brasileiro
MBES	Ministério da Habitação e Bem-Estar Social
MCid	Ministério das Cidades
MDU	Ministério do desenvolvimento Urbano
MHU	Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União

ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de aceleração do Crescimento
PAR	Programas de Arrendamento Residencial
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PCS	Programa Crédito Solidário
PD	Plano Diretor
PNH	Política Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEMGES	Secretaria Municipal de Gestão Social
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SM	Salário Mínimo
SNCH	Sistema Nacional de Cadastro Habitacional
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
SMOU	Secretaria Municipal de Obras Urbanismo
TR	Taxa Referencial
UH	Unidade(s) Habitacional (is).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 METODOLOGIA	23
2 ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DA ERA VARGAS À DITADURA MILITAR	27
2.1 A ERA VARGAS	27
2.2 A DITADURA MILITAR	35
3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL PÓS-REGIME MILITAR: DE JOSÉ SARNEY À DILMA ROSSEF.....	21
3.1 JOSÉ SARNEY (SARNEY) 1985 - 1990.....	52
3.2 FERNANDO AFONSO COLLOR DE MELO (FERNANDO COLLOR) 1990 - 1992.....	56
3.3 ITAMAR AUGUSTO CAUTIEIRO FRANCO (ITAMAR FRANCO) 1992 – 1998	58
3.4 FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (FHC) 1995 – 2002	59
3.5 LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (LULA) 2003 - 2010.....	63
3.6 DILMA VANA ROUSSEF (DILMA ROUSSEF) 2011 - 2016.....	68
4 CONJUNTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL EM BOAVISTA – RR (1980 – 2015).....	76
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	79
4.1.1 Breve Histórico de Roraima.....	79
4.1.2 Breve Histórico da cidade de Boa Vista	84
4.2 POLÍTICAS HABITACIONAIS ANTERIORES AO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM BOA VISTA - RR.....	85
4.2.1 Programa Nacional de Habitação Popular (PLANHAP)	86
4.2.2 Programa de Habitação do Servidor Público (PRONHASP).....	87
4.2.3 Programa de Cooperativas Habitacionais	88
4.2.4 Programa de Habitação Popular (PROHAP).....	89

4.2.5 Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (URIAP)	92
4.2.6 Conjunto Residencial URIAP	93
4.2.7 Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH).....	98
4.3 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (MCMV)	101
4.3.1 Makunaima, Uailã e Auaris.....	107
4.3.2 Conjunto Residencial Vila Jardim	108
4.3.3 Parque Residencial Cruviana I e II.....	109
4.3.4 Conjunto Residencial Ajuricaba	110
4.4 CONJUNTO RESIDENCIAL PÉROLAS DO RIO BRANCO.....	111
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO: PERCEPÇÃO DOS MORADORES DO CONJUNTO PÉROLAS DO RIO BRANCO.....	122
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
REFERÊNCIAS	141

1 INTRODUÇÃO

As cidades, ao longo da sua história, sempre mostraram uma nítida divisão no que tange a organização das moradias. Os nobres e aqueles ligados ao poder ocupavam espaços próximos a sede, enquanto que a população em geral, ocupava as áreas mais periféricas e de estrutura precária. Desde os primórdios da civilização, esta organização se repete sem grandes mudanças. É como se voltássemos no tempo ao observar a organização habitacional das cidades. A segregação socioespacial é um fenômeno mundial. Neste modelo, a população de baixa renda ocupa áreas mais desvalorizadas que, por vezes, apresentam riscos e, são de infraestrutura inferior àquelas apresentadas pelos bairros mais estruturados e bem localizados. Contribuindo com esse raciocínio, Monteiro (2015, p. 26) considera que:

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.

Ainda para a autora, a ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, desprovida de infraestrutura tem feito parte da dinâmica urbana das cidades. Nessa mesma linha 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 clandestinos ou através de ocupações/invasões.

Segundo o Estatuto da Cidade (2001), a cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela, está materializada a história de um povo, suas relações sociais, econômicas e religiosas. Sua existência ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se inter-relacionar, de se organizar entorno do bem estar comum; de produzir e trocar bens e serviços; de criar cultura e arte; de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Todos buscamos uma cidade mais justa e mais democrática, que possa de alguma forma, responder a realização dos nossos sonhos.

Villaça (1998), considera que o espaço urbano é produzido e consumido em um mesmo e único processo. Neste, a segregação habitacional nas cidades

brasileiras é um processo que vem de mais de um século e não é fato simplesmente atribuído as grandes cidades modernas.

Corrêa (2013) aborda que ao se considerar que as classes sociais e suas frações constituem o conteúdo essencial das áreas segregadas, emerge a questão sobre a definição de classe social, definição problemática, pois é envolvida em visões distintas e antagônicas.

Monteiro (2015) observa que a cidade abriga interesses econômicos diversos, ou seja, um espaço socialmente construído, palco das lutas de classes e local privilegiado para o desenvolvimento do capitalismo. A cidade, sob a óptica do capitalismo, é excludente, com cenários totalmente diferentes e classes antagônicas e a habitação se insere neste contexto, portanto situa-se no interior das relações sociais e dos conflitos de classes.

Carlos (2007) diferencia três tipos de segregação. A primeira delas é a espontânea, uma estratégia de classe que aloca diferentemente as pessoas na cidade, uma vez que o uso do espaço urbano está subordinado ao seu valor de troca e à lógica de mercado. O segundo tipo é a segregação programada, caracterizada pela ação do Estado por meio de políticas públicas. O terceiro tipo de segregação seria pela mercantilização do solo urbano tornado mercadoria, em que o espaço adquire valor de troca, o que restringe o acesso à propriedade privada pelas classes de baixo poder aquisitivo.

Falcão e Melo (2014) comentam que em estudos urbanos o termo segregação geralmente é utilizado na tentativa de explicar e verificar a existência da separação e concentração de grupos sociais em determinadas áreas das cidades. Uma maneira usual de abordar a segregação é a que considera o caráter socioeconômico, dos grupos sociais e sua distribuição espacial.

Monteiro (2015) argumenta que nas últimas décadas do século XX, o espaço nacional conheceu transformações profundas aliadas as desigualdades sociais. Para a autora a crescente urbanização trouxe, porém, juntamente com o crescimento das cidades, a ampliação dos assentamentos habitacionais precários.

Boa Vista apesar de ter sido uma cidade planejada observa-se que, com fins eleitoreiros os governantes incentivaram a migração de população de baixa renda, havendo grande ocupação de terrenos em áreas desvalorizadas e sem infraestrutura e distantes da área central. Os autores *Rolnik e Nakano* (2008, p. 5) afirmam que:

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana.

Procurando sanar este problema têm-se desenvolvido diversos programas governamentais que visam a construção de habitação de interesse social. Atualmente, mais bairros tem surgido em Boa Vista destinados a população de baixa renda, destacando-se os conjuntos habitacionais: Conjunto Cruviana, Conjunto Cidadão, Cidade Jardim, assim como o Conjunto Pérolas do Rio Branco, localizado no Bairro Dr. Airton Rocha, zona Oeste da cidade. O Conjunto Pérolas faz parte do Programa Federal Minha Casa, Minha Vida, um Programa habitacional criado a partir do incentivo do Governo para atendimento à população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo acesso à moradia digna.

O direito à moradia está previsto no Art. 6º da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional nº. 26/2000, que passou a vigorar com a 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."

Osório (2008) relata que a necessidade de a propriedade cumprir uma função social sempre foi princípio constitucional brasileiro desde a Constituição Federal (CF) de 1934. Entretanto, sua prática sempre foi negligenciada pelos proprietários privados com apoio da omissão do poder público em fazer valer esta norma.

A presente pesquisa buscou mostrar a realidade das políticas públicas voltadas para a habitação de interesse social, destacando o Conjunto Pérolas do Rio Branco em Boa Vista-RR como recorte dessa pesquisa.

É importante expressar que a questão da moradia foi compreendida nesta pesquisa acadêmica como um dos meios de promover a inclusão social dessa população, possibilitando-lhes o exercício da cidadania, esta perspectiva moveu a investigação. A questão habitacional no Brasil há de se considerar a realidade no seu conjunto: o espaço é dinâmico e sofre alterações em função da ação antrópica, e este é um sujeito que faz parte do processo histórico. Portanto, deve-se perceber como a dinâmica urbana como elemento ativo na transformação das cidades com

relação ao seu processo histórico. Ao estudar a questão habitacional, por exemplo, deve-se refletir sobre a análise da dinâmica socioespacial.

Boa Vista, apesar de ter sido uma cidade planejada em seu início de processo de urbanização, passa atualmente por forte processo de expansão urbana para a zona oeste da cidade. Com a implantação de habitação de interesse social, destaca-se nesse sentido, o Conjunto Pérolas do Rio Branco financiado pelo governo federal, Programa Minha Casa, Minha Vida, que tem por objetivo a promoção da conquista de um dos direitos básicos à população de baixa renda no Brasil: a aquisição da casa própria. Porém, os conjuntos habitacionais, em sua maioria, são caracterizados por serem distantes dos centros urbanos e carentes de ofertas de serviços como escolas, supermercados e serviços públicos. Este modelo é utilizado em todas as grandes cidades brasileiras na qual a população de baixa renda é empurrada para a periferia das cidades. Assim, pode-se fazer alguns questionamentos acerca da pesquisa: os conjuntos habitacionais construídos para a população de baixa renda em Boa Vista-RR são realmente habitações de interesses sociais ou são segregações induzidas? Como os moradores destas áreas se sentem em relação a sua realidade habitacional?

Assim para responder a problemática desta pesquisa foi definido como objetivo geral realizar um estudo, sobre a questão da Habitação de Interesse Social, relacionando-a com segregação induzida, destacando o Conjunto Pérolas do Rio Branco em Boa Vista-RR.

Quanto aos objetivos específicos foram propostos os seguintes: identificar as áreas residenciais destinadas à população de baixa renda na Área urbana de Boa Vista-RR; verificar através da aplicação de questionários, o grau de satisfação dos moradores em relação ao seu local de moradia; verificar o padrão de habitabilidade da população de baixa renda em suas respectivas áreas residenciais; verificar os critérios de escolha pelo poder público em relação à localização da implantação do Conjunto Pérolas do Rio Branco.

A preocupação com o tema surgiu no programa de pós-graduação em geografia nas disciplinas Fundamentos Teóricos e Conceituais da Geografia e Produção do Espaço Urbano, onde se discutiu temas como espaço, planejamento urbano, lugar, questões de territorialidade, região e produção do espaço urbano. Boa Vista apresenta graves problemas de habitação para a população de baixa

renda, com a visível segregação socioespacial, onde bairros foram criados sem uma infraestrutura adequada e com a conivência do poder público local

A justificativa desta pesquisa se destaca em três aspectos: Pessoal, Social e Científica.

Pessoal: como moradora desde a década de 1990 e ao percorrer vários bairros no município de Boa Vista-RR, pode-se observar a localização das habitações de interesse social em nosso município. Os bairros mais abastados estão localizados próximos a região central, onde estão todos os principais serviços como lojas, mercados, órgãos públicos e dispõe, ainda, de bons serviços de comunicação, transporte, energia e de saneamento.

Em contraste, pode-se observar bairros caracterizados por população de baixa renda, distantes da área central, dos empregos e de uma ampla gama de serviços. Assim, esta população tem que gastar uma parcela significativa de seu orçamento para se locomover para estas áreas. Os bairros de moradias de baixa renda contam com serviços precários como saneamento e de serviços. Deste modo é relevante entender quais mecanismos que levam o poder público local empurrar a população de baixa renda para as áreas periféricas do perímetro urbano no município de Boa Vista-RR.

Social: O estudo da realidade habitacional para a população de baixa renda na área urbana do município de Boa Vista-RR fundamentar-se-á na procura de respostas na relação entre a dinâmica populacional e a localização dos bairros. A questão habitacional por estar relacionada a vários fatores, pode ser abordada no presente estudo.

Científica: Como graduada e mestranda em Geografia pela Universidade Federal de Roraima, esta pesquisa poderá dar uma visão científica ao assunto, destacando a relevância do estudo para subsidiar políticas públicas em se tratando de habitação de interesse social na cidade de Boa Vista. Esta pesquisa sobre habitação de interesse social ou segregação induzida compõem-se de uma nova visão de como está a questão da habitação em Boa Vista-RR. Cabe destacar que as áreas habitacionais de interesse social compõem-se por múltiplas imagens lidas e reveladas por múltiplas percepções.

Deste modo, podem ser observadas, contempladas, captadas, compreendidas e estudadas por diferentes olhares, por meio de diferentes métodos, técnicas e ferramentas e os mais variados objetivos.

A pesquisa das áreas de interesse social na área urbana de Boa Vista-RR mostrou de forma visível como o espaço urbano encontra-se (re) produzido mostrando-se nas diferentes paisagens do cotidiano, estilos de vida diferentes, através dos quais, pode depreender o que se faz na apropriação do espaço pelos grupos sociais excluídos.

Desse modo, foi possível realizar um levantamento histórico acerca das habitações de interesse social nos respectivos governos brasileiros da era Vargas até os dias atuais, como é mostrado a seguir:

A origem histórica da segregação socioespacial teve início com as primeiras aglomerações urbanas, no qual as camadas trabalhadoras habitavam separadamente da classe burguesa da cidade. Na Revolução Industrial esta realidade se acentuou fixando a moradia dos trabalhadores aos arredores das indústrias em que trabalhavam. O mundo atual apresenta diversas relações complexas, manifestadas no espaço de uma forma nada homogênea. Dentre as diversas relações desiguais existentes nas sociedades contemporâneas, podemos citar a segregação socioespacial urbana.

Segundo o Estatuto da Cidade (2001) a urbanização vertiginosa coincidindo com o fim de uma acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso e desenvolvimento, elas passam a retratar -e reproduzir - de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade.

Segundo Bueno et al. (2010), a segregação habitacional no Brasil é uma realidade calcada, principalmente, pela brutal disparidade de renda. Maricato (2001) relaciona o crescimento econômico a falta de um planejamento social que contemplasse o processo de urbanização. A relação da pobreza distribuída na periferia das cidades marcando forte segregação residencial é apontada por autores como Taschner e Bógus (2001).

Outros autores como Villaça (1998) e Schimidt (2009) mostram que no estudo da segregação habitacional, as populações de baixa renda, se apropriam de espaços urbanos, onde as condições de vida, na grande maioria das vezes, acontecem de forma totalmente precária, causando vários problemas de ordem social.

Corrêa (2003, p.30) afirma que é na produção da favela, em terrenos públicos ou privados ocupados, que estes grupos sociais excluídos se tornam, efetivamente, agentes modeladores, produzindo o seu próprio espaço.

Marques (2010) considera que a pobreza urbana brasileira está relacionada pelas complexas dinâmicas econômicas dominantes no Brasil nos últimos anos. O autor analisa vários fatores sociais e econômicos que favorecem o surgimento de aglomerados de habitações de baixa renda em São Paulo. Este mostra a heterogeneidade relacionados a esta população e as suas condições de moradia.

Lefebvre (2008) comenta que a problemática urbana está diretamente ligada ao processo de industrialização. Este relaciona a sociedade moderna a industrialização, o qual é utilizado, muitas vezes, o termo sociedade industrial. Ao analisarmos este comentário é complexo entender o crescimento urbano de muitas cidades em torno de seguimentos industriais. A problemática habitacional é uma triste realidade atualmente no país, o Estatuto das Cidades (2001) traz várias referências a este assunto, tais como instrumentos de regularização fundiárias como as zonas de interesse social bem como os instrumentos de gestão urbana.

A respeito disso, Pinto (2004, p. 105) menciona que:

Esse processo de industrialização e urbanização gera um deslocamento das camadas populares para a periferia, seja por ação autoritária e repressiva oficial do Estado, seja por medida de sobrevivência, devido à impossibilidade de se viver nos grandes centros. Isso agravado pelo crescimento demográfico das cidades e pela política de valorização da terra urbana. O processo de urbanização ocorre com o crivo da segregação social, imprimindo à cidade a marca da divisão de classes.

Osório (2008) comenta que historicamente, o Estado brasileiro pouco realizou o planejamento urbano nas cidades, principalmente fora dos maiores centros e nas últimas quatro décadas, período de maior crescimento populacional. Tradicionalmente os investimentos públicos em obras viárias e de infraestrutura têm tido caráter regressivo, isto é, concentram-se nos bairros já providos. Essa forma de produzir a valorização fundiária e imobiliária acaba definindo quem tem direito à cidade ou ao exílio na "não-cidade".

A questão habitacional por muitas vezes não é relacionada pelos gestores públicos em suas prioridades como mencionam Milano e Bonadio (2012) que mostram o exemplo de Curitiba, como cidade modelo em se considerando o sistema de transporte público ou as estratégias de sustentabilidade ambiental. Os autores

apontam que há a presença significativa de imóveis abandonados e subutilizados na área central de Curitiba, assim como mocós e cortiços em péssimas condições de habitabilidade, mostrando que não há uma política habitacional para a população de baixa renda na referida área da cidade de Curitiba.

Os interesses imobiliários também são destacados por alguns autores como Pinho e Freitas (2012), estes mencionam que as regras atuais de ordenamento territorial se baseiam no mercado imobiliário de média e alta renda. Assim, não permitindo que as classes mais baixas se enquadrem no mercado imobiliário formal, por não terem poder de compra. Os autores mencionam que em geral, o preço dos terrenos em áreas infraestruturadas da cidade é altíssimo.

O resultado desta realidade é o crescimento da cidade informal, sendo necessária a implementação de políticas públicas que visem integrar estas áreas à cidade legal, com o investimento em melhorias urbanísticas destas áreas e inclusão social.

A segregação de classes é definida por Villaça (1998) como um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjunto de bairros da metrópole, criando o que Santos (2013) chama de sítios sociais, isto é, lugares transformados seletivamente pela sociedade urbana a fim de atender suas exigências funcionais, tornando certos lugares mais acessíveis, atraentes, e também mais valorizados, sendo instaladas aí atividades mais dinâmicas.

Segundo Monteiro (2015), o valor da habitação é variável e depende da sua localização. Esta menciona que geralmente as áreas mais centrais e os bairros melhores equipados de serviços públicos, mobilidade urbana, qualidade ambiental, segurança, entre outros, possuem preços mais elevados. Contribuindo com esse raciocínio, Negri (2008, p. 135) explica ainda que:

As maneiras como as classes se distribuem no espaço urbano dependem do acúmulo de capital individual que cada um consegue ter. Morar em um bairro popular não depende somente de suas características culturais, étnicas ou raciais, mas da reprodução da força de trabalho que o capital precisa para reproduzir-se. A segregação não é simplesmente e somente um fator de divisão de classes no espaço urbano, mas também um instrumento de controle desse espaço.

Silva (2012) também observa um novo padrão de segregação socioespacial nas cidades brasileiras: a auto-segregação, em que classes médias e altas se

deslocam para o entorno das cidades para fugir dos problemas urbanos das áreas centrais. Sendo assim, o segregado espacialmente nem sempre é de baixa renda.

De acordo com a autora, há dois tipos de segregação urbana: a voluntária, quando grupos decidem por iniciativa própria dividir o mesmo espaço com segmentos sociais de mesmas características, e a involuntária, quando a população pobre é expulsa de determinados espaços das cidades, concentrando espacialmente a pobreza. Portanto, espaços segregados podem ser de alta ou baixa renda, sendo a segregação definida por Villaça (2001) como um processo no qual diferentes classes tendem a se concentrar em determinados espaços das cidades.

O Estatuto da Cidade (2001) menciona que a regulamentação do espaço urbano faz com que haja a implantação de áreas de preservação que restringem o estabelecimento de mercados mobiliários formais nas cidades, assim pressionado a população de baixa renda a ocupar espaços vazios ou subutilizados, levando a uma infeliz perpetuação de ocupação de espaços inadequados a habitação, fato comum nas grandes cidades brasileiras.

Autores como Ronilk (2015, p.328) contribui para esta reflexão quando afirma que:

Os programas também têm negligenciado a habitabilidade da moradia. As casas construídas não apenas são mal localizadas, mas frequentemente são também muito pequenas ou de baixa qualidade material, com limitadas possibilidades de melhorias.

A autora ainda esclarece que o programa atribui o poder de decisão sobre a localização e o desenho do projeto para os agentes privados. Mesmo no caso da faixa 1 (famílias com rendimentos equivalentes até 3 salários mínimos), em que o papel de incorporador é formalmente atribuído ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), as empresas privadas são as verdadeiras responsáveis por encontrar e adquirir a terra e por elaborar os projetos. No entanto, o critério para orientar as decisões desses agentes não pode ser outro senão o da rentabilidade.

Torres et al. (2016) menciona que segundo a literatura nacional, as principais causas da segregação seriam dadas pela lógica do mercado de trabalho, pela dinâmica do mercado imobiliário e pelas políticas públicas. Do nosso ponto de vista, cada uma dessas dimensões atua de modo diferenciado e coordenado no sentido de produzir separação residencial entre diferentes grupos de renda

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos, além de uma Introdução e das Considerações Finais. O capítulo um é composto pelas origens da Habitação de Interesse Social no Brasil, nele destaca-se da Era Vargas à Ditadura militar, para tanto o capítulo está embasado nas contribuições de autores como: Azevedo, Abiko, Santos e Bonduki entre outros.

No capítulo dois abordamos a Política Habitacional no Brasil destacando os governos de Sarney, Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma.

Já no capítulo três temos uma abordagem dos diversos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social implantados em Boa Vista RR, nos últimos trinta e cinco anos. Por fim, no capítulo quatro temos os resultados e discussão através da percepção dos moradores do Conjunto Pérolas do Rio Branco.

1.1 METODOLOGIA

A metodologia proposta para este estudo foi definida, primeiramente, ao se estabelecer o objeto de estudo da pesquisa: Habitação de Interesse Social ou Segregação Induzida em Boa Vista Roraima. Esta investigação caracteriza-se como um estudo descritivo-exploratório. É descritivo por ter como objetivo realizar um estudo sobre Habitação de interesse Social correlacionando-a com segregação induzida, destacando o Conjunto Pérolas do Rio Branco em BV-RR. É exploratório por buscar conhecer a área no município de Boa Vista/RR com base na pesquisa documental e no estudo de campo a ser realizado com foco no objeto da pesquisa, o que levará à uma caracterização da área.

A metodologia adotada para a realização da presente dissertação está baseada em levantamento e interpretação de dados primários e secundários. Assim na obtenção de dados confiáveis para o presente projeto montou-se algumas estratégias que possibilitaram informações sobre o tema aqui escolhido.

A primeira fase do estudo de cunho qualitativo teve início pela pesquisa bibliográfica por meio de pesquisa documental em documentos oficiais em bibliotecas. A pesquisa documental seguiu em órgãos públicos com destaque a Secretaria Municipal de Gestão Social (SEMGES), Prefeitura Municipal de Boa Vista, no acervo de documentos da Caixa Econômica Federal, Cooperativa de Desenvolvimento do Estado de Roraima (CODESAIMA) e também e de empresas

relacionadas à construção das habitações de interesse social em Boa Vista-Roraima. Em se tratando de pesquisas qualitativas, a escolha de método e técnicas para a análise de dados é de extrema importância.

Esta fase da pesquisa foi extremamente importante na obtenção de dados como mapas e plantas dos bairros de interesse social implantados em Boa Vista. Os documentos disponibilizados por estes órgãos e empresas deram um subsídio para o maior entendimento do processo de construção de várias residências de interesse social. Desse modo, os dados proporcionaram ao pesquisador diversas possibilidades sobre a totalidade daqueles recolhidos no período de coleta, tal fato se deve, invariavelmente, à pluralidade de significados atribuídos ao produtor de tais informações.

A revisão bibliográfica em teses e dissertações forneceram subsídios para definir o cenário da produção do conhecimento sobre habitação de interesse social em Boa Vista/RR.

Além das publicações científicas, foram pesquisados também *sites* e publicações periódicas especializadas, editadas por entidades do setor e órgãos públicos. Destaca-se entre as leituras relacionadas: Estatuto da Cidade, Redes Sociais Segregação e Pobreza (Eduardo Marques), o Direito à Cidade de Henri Lefebvre, além de Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Flávio Villaça entre outros.

Para a obtenção de dados quantitativos ou primários para o desenvolvimento do trabalho foram aplicados além de entrevistas, questionários aos moradores do Conjunto Pérolas do Rio Branco em Boa Vista-RR. A metodologia empregando o uso de questionário, é descrita por Gil (1999, p.128), como uma técnica de “investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc”.

Desse modo, foi utilizada a técnica de pesquisa observação direta extensiva cuja coleta de dados ocorreu através da elaboração e aplicação de questionários com os moradores do conjunto Pérolas do Rio Branco, a fim de verificar o grau de satisfação das famílias em relação à ocupação das unidades habitacionais e a disponibilidade dos serviços urbanos como as modificações produzidas pelos moradores, bem como a respeito do padrão de habitabilidade das moradias.

Na etapa de aplicação dos questionários em campo os locais, visitados foram georreferenciados com a utilização de aparelhos Sistema de Posicionamento Global (GPS) para captação de coordenadas, e igualmente foram utilizados equipamentos como câmeras fotográficas para registro fotográfico das moradias e da estrutura do conjunto habitacional Pérolas do Rio Branco. Posteriormente, estes dados foram inseridos em um banco de dados no formato Excel 2014.

O questionário abordou questões abertas e fechadas (em anexo) relacionadas aos dados socioeconômicos dos respondentes, acerca do bairro e da residência. O número amostral abrangeu 02% dos moradores para responder ao questionário.

A próxima fase, da metodologia é uma das mais relevantes, consiste na sistematização de dados, pois se refere a análise dos dados levantados em campo e também por meio documental. Esta fase envolveu a organização dos dados buscando unidades de significados ou padrões e regularidades que deveram ser feitos de forma sistematizada.

Os dados a serem sistematizados envolveram a organização das informações obtidas por meio de; questionários respondidos; notas de campo; ficha de informação obtidas por meio da análise documental; fotografias; entrevistas transcritas e outros.

As representações dos dados sistematizados na presente pesquisa estão apresentadas de várias maneiras. De maneira geral foram utilizados gráficos, figuras ou tabelas para apresentar os dados. Os resultados da pesquisa estão descritos no capítulo quatro dessa dissertação.



2 ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DA ERA VARGAS A DITADURA MILITAR

2.1 A ERA VARGAS

Este capítulo tem por objetivo expor ao leitor um texto sobre as origens da Habitação Social no Brasil, no período compreendido da Era Vargas à Ditadura Militar. Para tanto, o texto está embasado nas contribuições de autores como: Azevedo (1988), Abiko (1995), Maricato (1997,2011), Santos (1999) e Bonduki (2012).

As origens da questão da habitação social no Brasil, remonta os anos de 1930, Azevedo (1988, p.107) considera que o grande marco do surgimento de legislação e de políticas sociais foi a Revolução de 1930, que significou o fim do poder político exclusivo da oligarquia e a aparição das "massas urbanas" na arena política. Durante a República Velha (1899-1930), a questão social não se colocava como elemento importante da agenda governamental.

Comungando com Azevedo (1988), Bonduki (2012) também afirma que o período de Vargas marca o surgimento da habitação social no Brasil. Para ele as primeiras intervenções públicas na área de habitação popular inserem-se nesse contexto e têm fundamentalmente como objetivo mostrar às populações urbanas de baixa renda a preocupação do governo com seus problemas.

Apesar de a retórica dos discursos ser repleta de boas intenções, as realizações concretas se mostravam bastante modestas e de discutível impacto sobre as precárias condições de moradia das classes de baixa renda. Parece, assim, que para as autoridades públicas, o mais importante era reafirmar sua determinação de enfrentar o desafio da questão habitacional e manter acesa a esperança da possibilidade de cada um individualmente, poder resolver seu problema habitacional, através da ajuda governamental.

Já Maricato (1997), afirma que entre 1920 e 1933, várias empresas de loteamento passaram a construir apartamentos na Zona Sul do Rio de Janeiro. Deste modo, o apartamento começou a ser aceito como forma de moradia pela classe média. Cabe ressaltar que este movimento de construção de apartamentos, ocorre sem a interferência de políticas governamentais. No entanto, esta realidade muda com o governo Vargas.

Com a Revolução de 1930, Bonduki (2012) menciona que ocorreu uma profunda transformação no Estado brasileiro, o qual abandona o liberalismo e passa a interferir em todos os aspectos da vida econômica do país. A questão da habitação não foi deixada de fora da nova política. O governo passa a intervir tanto no processo de produção como no mercado de locação habitacional, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às “livres forças do mercado”, que vigorou até então. Maricato (1997), ressalta ainda que muitos historiadores consideram 1930 a data do início mais efetivo do processo de urbanização/industrialização no Brasil. De fato, com a Revolução de 1930, uma mudança política fundamental dá ao processo de industrialização a clara primazia na condução da economia brasileira.

Uma das primeiras medidas adotadas visando melhores condições da habitação e da vida urbana dos trabalhadores pelo governo de Getúlio Vargas de acordo com Bonduki (2012), foram o Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, que congelou os aluguéis, o Decreto-Lei n. 58-1938, que regulamentou a venda de lotes a prestação, e a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). A partir de 1937, que os transformou nas primeiras instituições públicas de caráter nacional a produzirem, em número significativo, habitação social, e a criação da FCP, em 1946, órgão pioneiro, destinado exclusivamente a enfrentar o problema da moradia.

No entanto, outras ações de cunho social tiveram influência direta na questão habitacional do país. Um claro exemplo como mostra Maricato (1997), é a substituição do transporte sobre trilhos pelo ônibus, nos anos 40, que ofereceu as condições para que o parcelamento da terra prosperasse sem o acompanhamento da urbanização (pavimentação, água, esgoto, iluminação). Bastava assegurar a chegada do transporte para que a terra fosse loteada e os lotes vendidos.

O ônibus era, para isso, bastante flexível e viabilizou a ocupação extensiva, e inicialmente rarefeita, das periferias urbanas. Maricato (1997) menciona que em 1942 foi aprovado uma intervenção radical no mercado imobiliário: a lei de congelamento dos aluguéis. Esta se constituiu um alívio em curto prazo para o bolso do trabalhador, em longo prazo redundou em desestímulo à oferta de novas moradias, pois deixava de ser vantajoso ter imóveis como fonte ou complementação de renda.

Ainda para a autora, em 1946, criou-se a Fundação da Casa Popular (FCP), que em dezoito anos de existência financiou apenas 16964 moradias. Mais promessas, muita ambiguidade e pouca realização. Este fato mostra que apesar de incentivos do governo brasileiro para que empresas capitalistas produzissem habitação popular no início do século, isso não aconteceu. As empresas não conseguiram vencer a concorrência da produção informal, alimentada pelo baixo poder aquisitivo da população.

Botega (2008) menciona que entre as décadas de 1940 e 1960, a política de habitação, mais especificamente da aquisição da casa própria consistia na oferta de crédito imobiliário pelas Caixas Econômicas e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) ou por bancos incorporadores imobiliários. A organização de um órgão que centralizasse a política habitacional ocorreu em 1946, no governo do General Eurico Gaspar Dutra, quando é criada a FCP.

Bonduki (2012), argumenta que as medidas adotadas pelo governo Vargas visavam, ao menos na aparência, garantir melhores condições de habitação e de vida urbana aos trabalhadores, aspecto que a propaganda oficial sempre procurou enfatizar. Constituem a vertente urbana do imenso arsenal de medidas tomadas por Vargas, objetivando regulamentar as relações entre o trabalho e o capital e defender as condições de trabalho dos assalariados urbanos, ações que criaram para o presidente a imagem de pai dos pobres. Suas consequências, entretanto, foram a ampliação de um modelo de acesso à moradia baseado no auto empreendimento da casa própria em assentamentos precários e periféricos ou em favelas e invasões.

Este fato pode ser mostrado, como observa Bonduki (2012), em algumas ações de governo como a assinatura do Decreto n. 1.749, em 1937, pelo presidente Getúlio Vargas, que criou condições adequadas para a atuação dos IAPs em habitação. Eles foram autorizados a criar carteiras prediais e a destinar até metade de suas reservas para a inversão imobiliária, em condições mais favoráveis de financiamento, como juros mais baixos, prazos de pagamento mais alongados e limites mais próximos do valor de uma unidade habitacional.

Assim como mostra Bonduki (2012), no final do Estado novo, foram propostas a unificação dos institutos de previdência em um único órgão, o Instituto de Seguridade Social Brasileiro (ISSB), e a transferência de parte dos seus fundos para uma nova instituição que se pretendia criar, voltada especificamente para

implementar uma política habitacional de caráter universalista, a Fundação da Casa Popular.

A iniciativa que poderia ter se tornado um marco na política habitacional brasileira, foi frustrada, por vários setores da sociedade, além dos próprios IAP's, estas se opuseram a proposta, que criaria uma estrutura institucional adequada para enfrentar os desafios da questão da moradia no país, reduziriam os privilégios corporativos e a subsequente utilização dos fundos para fins especulativos em condomínios de luxo, mas também apresentava um sério risco de descapitalizar os fundos previdenciários.

Enquanto os IAP's atendiam apenas seus associados assalariados urbanos com carteira assinada e, portanto, com direitos sociais a FCP objetivava um atendimento universal, incluindo os trabalhadores informais, e até mesmo da zona rural. No entanto as ações redundaram em grande fracasso, já que o órgão, não conseguiu concentrar os fundos previdenciários, destinados à habitação, nem implementar seus objetivos originais. Uma das principais razões para isto é que os recursos foram sempre reduzidos e inconstantes, restringindo-se às doações orçamentárias da União.

Bonduki (2012) aponta que a ausência de uma estratégia geral, em nível nacional, para enfrentar a questão habitacional que envolvesse fontes permanentes e estáveis de recursos, foi um obstáculo central que limitou, em vários sentidos, o avanço das ações inovadoras realizadas no período. Se por um lado, a fragmentação da ação governamental em vários órgãos promotores permitiu um amplo processo experimental em termos de projetos arquitetônicos e urbanísticos, por outro, a ausência de um órgão forte de produção habitacional limitou o alcance desse verdadeiro ciclo de empreendimentos que marcou as origens da habitação social no Brasil.

Observou-se que o resultado da produção habitacional do período mostra que o país teria condições, já nos anos de 1940, para implementar uma maciça produção de habitação social, de excelente qualidade, se não capaz de atender a necessidade da população de baixa renda, ao menos para limitar e conferir outro padrão de qualidade ao incontrolável processo de favelização e periferização que tomou conta das principais cidades brasileiras a partir de então.

Bonduki (2012) ainda afirma que a FCP optou por soluções arquitetônicas e urbanísticas tradicionais, em geral, casas térreas, isoladas ou germinadas duas a

duas, tendo desenvolvido inúmeros tipos de plantas, que receberam o nome do local onde foram implantadas pela primeira vez, mas que, no fundo, são todas muito parecidas: uma arquitetura pobre e desprovida de interesse urbanístico.

Diante do orçamento diminuto, o órgão tinha por diretriz construir seus núcleos residências em terrenos ou glebas doadas pelos municípios, cabendo em geral, à prefeitura implantar a infraestrutura e os equipamentos sociais, o que muitas vezes não foi executado, criando situações de precariedade habitacional e urbanística que seriam consideradas inadmissíveis pelos IAP's.

Bonduki (2012) também argumenta que a FCP tinha uma concepção muito pragmática, voltada ao fornecimento de alojamento a baixo custo para uma população desprovida, sem procurar nenhuma sofisticação pragmática, ideológica, arquitetônica ou urbanística. Por isso, priorizava a construção de casas a serem vendidas aos moradores em prestações fixas que considerava a melhor maneira de atuar para atender a trabalhadores pobres. Nesse sentido, sua política se assemelha à desenvolvida pelo poder público em períodos mais recentes, cujos resultados do ponto de vista da arquitetura e urbanismo são igualmente decepcionantes.

A fragmentação institucional e a falta de uma verdadeira política habitacional impediam que se desenvolvesse o impulso renovador verificado nos primeiros anos de implantação dos institutos, como aponta Bonduki (2012). O autor observa que a FCP não atendeu minimamente as exigências de um país que se urbanizava intensamente.

As inovações tecnológicas e as experimentações arquitetônicas iniciadas pelo IAPI e outros órgãos não puderam ir adiante em razão das dificuldades de dar continuidade aos investimentos realizados nos anos 1940. Neste ponto Azevedo (1988) mostra que os primeiros organismos que se dedicaram à construção de casas populares em maior escala foram os diversos institutos de aposentadoria e pensão (industriários, comerciários, bancários, etc.) criados a partir de 1930.

Entretanto, essas entidades operavam normalmente de maneira fragmentária, sendo sua atividade, nesse campo, considerada secundária e atingindo um pequeno número de seus associados. Nesse sentido, pode-se afirmar que é somente com a criação da FCP, em 1946, que se institucionaliza a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda.

Azevedo (1988) menciona que teoricamente, a FCP preconizava várias medidas operacionais, objetivando o barateamento das casas populares e, por consequência, ampliando o acesso ao programa para uma parte considerável dos setores de baixa renda. Entre essas medidas, incluíram-se diversos subsídios indiretos, como construir somente em terrenos doados pelas prefeituras, garantir baixas taxas de juros e um longo prazo de financiamento para o comprador final do imóvel. Entretanto, a inexistência de mecanismos de receita constante - pela falta de controle sobre recursos estratégicos e a perda de parte importante do capital investido em função da ausência de indexação das prestações, num contexto inflacionário acarretaram um desempenho medíocre da instituição, no referente à produção quantitativa de casas populares.

A necessidade de mudança era evidente e ela emerge no início dos anos de 1960, para Bonduki (2012), a proposta está inicialmente relacionada no marco do esquema de poder construído por Vargas, no âmbito do frustrado movimento renovador conhecido por reformas de base, e, posteriormente, com a criação do Banco Nacional De Habitação, um dos primeiros atos do regime militar.

No entanto esta fase termina abruptamente como mencionado por Maricato (1997), o qual menciona que com o golpe de Estado em 1964, este determina o fechamento de qualquer espaço de participação política. Tem início então um período de forte intervenção estatal na produção da habitação e do espaço urbano, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do seu agente central, o Banco Nacional da Habitação (BNH), ideia que desde o segundo governo Vargas estava sendo estudada pelo estado.

A partir daí as cidades brasileiras passaram por grandes mudanças. Bonduki (2012) considera que a ação realizada entre a Revolução de 1930 e o golpe militar de 1964 introduziu no Brasil novos conceitos urbanísticos, inovações no processo de produção de habitação e a ação de que esse problema era uma questão de política pública.

Para ele, no entanto, o governo não foi capaz de estruturar uma política nacional de habitação com estratégia de fontes de recursos estáveis, estrutura institucional articulada nacionalmente e coerência na ação dos agentes envolvidos. Um fato importante relacionado com a problemática habitacional brasileira como afirma Bonduki (2012) que a construção de Brasília representou um grande desafio

urbanístico, mas paralisou iniciativas necessárias para enfrentar o cada vez mais incontrolado processo de urbanização nas principais cidades brasileiras.

Assim, no final da década de 1950, enquanto o governo federal investia, sem limites, para viabilizar a inauguração de Brasília no prazo político estabelecido, a inflação crescia e corroía os parques fundos investidos em habitação nas décadas anteriores, sem que fosse formulado quaisquer mecanismos capaz de tornar sustentáveis os financiamentos habitacionais.

Em consequência, no início dos anos 1960, a crise urbana e, sobretudo, habitacional, aprofundou-se, em um país que se industrializava e se urbanizava em ritmo acelerado. Bonduki (2012) ainda menciona que no tumultuado período que antecedeu o golpe militar de 1964, diferentes segmentos da sociedade desenvolveram estudos e propostas visando criar novas estruturas e estratégias para a área da habitação.

Estes acontecimentos ocorreram em meio ao debate em torno das reformas de base no contexto do forte conflito ideológico decorrente, em nível internacional, da Guerra Fria, da Revolução Cubana, e da reação americana, e no nível interno do confronto entre as forças progressistas que procuravam mudanças mais profundas, e os setores conservadores, temerosos de perder seus privilégios. Nesse quadro, a temática da habitação se politizou.

Assim iniciam a introdução de programas com capital estrangeiro e com forte conotação política como mostra, Bonduki (2012). Entre estes, o autor aponta o programa mais conhecido e significativo financiado pela USAID (Agência criada pelos Estados Unidos para deter o avanço do comunismo no continente após a Revolução Cubana) foi a remoção de favelas localizadas na valorizada zona sul do Rio de Janeiro, com a transferência dos seus moradores para grandes conjuntos habitacionais, como Cidade de Deus e Vila Kennedy, localizados na extrema periferia da ex capital do país.

O programa, que se estendeu ao longo dos anos de 1960 aprofundou o processo de segregação socioespacial na cidade, e foi uma espécie de ensaio geral, em termos de opção arquitetônica, urbanística e política, da política implementada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). No entanto este programa é combatido e criticado pelos setores progressistas, assim esse programa gerou um movimento que foi precursor do caráter que assumiu a luta pela reforma urbana 20 depois, nos anos de 1980.

Autores como Abiko (1995) menciona que habitação no seu sentido mais geral é sinônimo de abrigo. Desde os primórdios da civilização o homem teve necessidade de se abrigar. Com o desenvolvimento das habilidades humanas, o homem começou a empregar diversos materiais para construir os seus abrigos. Este abrigo se tornou cada vez mais elaborado, e, no entanto, continuava primordialmente com a sua função básica, isto é, constituía-se em um espaço que protege o homem dos intrusos e das intempéries. Para que a habitação cumpra as suas funções, é necessário que, além de conter um espaço confortável, seguro e salubre, esteja integrado de forma adequada ao entorno, ao ambiente que a cerca. Isto significa que o conceito de habitação não se restringe apenas à unidade habitacional, mas necessariamente deve ser considerado de forma mais abrangente envolvendo também o seu entorno.

Monteiro (2015, p. 38) diz que:

A habitação é um espaço para o homem realizar suas atividades do dia-a-dia, um refúgio às intimidades, ambiente da vivência e convivência humana, proporciona maior segurança e sensação de bem estar, possibilitando aos indivíduos e aos grupos sociais desenvolverem suas capacidades e realizarem seus mais diversos anseios.

Do ponto de vista de uma formulação de uma política urbana e habitacional, a proposta mais consistente, de cunho progressista, foi formulada em 1963, no âmbito do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) como mencionado por Bonduki (2012). Este documento defendeu princípios que apenas foram retomados no início do Século XX, como: a habitação é um direito do cidadão, e uma responsabilidade do Estado; A reforma urbana, ou seja, os limites ao direito de propriedade e ao uso do solo, e o avanço construtivo, através da racionalização de métodos de produção, são os elementos primordiais para enfrentar o problema.

Monteiro (2015, p 13) enfatiza que:

A habitação é imprescindível, e todos precisam dela, independente da condição social, devendo esta ser compreendida como um produto de uma necessidade humana básica de todo ser humano e uma das garantias para que o homem exerça plenamente a sua cidadania.

A participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades e da iniciativa privada na oferta de habitação de interesse social é necessária; o plano

nacional de ordenamento territorial e de habitação, contemplando as demandas presentes e futuras, deve orientar a política habitacional.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) deve instituir um sistema de levantamento de estatísticas contínuas sobre a habitação, levando em conta a qualificação socioeconômica da população atendida. Bonduki (2012) menciona que o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (CHRU) avançou na perspectiva da reforma urbana, que naquele momento era entendida como a efetivação do planejamento, com a aplicação de alguns instrumentos de restrição ao direito de propriedade para enfrentar os entraves causados pela especulação imobiliária e pelo crescimento urbano.

A criação de uma nova estrutura institucional com um órgão central encarregado da questão urbana e habitacional, com fontes específicas de recursos concentradas em um Fundo Nacional de Habitação (FNH), que seriam investidos de acordo com os critérios estabelecidos nos planos nacionais.

2.2 A DITADURA MILITAR

No período do regime militar se investiu maciçamente em habitação Maricato (2011) considera que, com o BNH integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criados pelo regime militar a partir de 1964, as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. Desse modo, foi observada uma drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em uma escala nunca vista no país. Este fato ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos.

Autores como Botega (2008) menciona que em 1964, após o Golpe Militar que derrubou o governo João Goulart, o novo governo que se estabelece cria o SFH juntamente com o BNH com a missão de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

O novo quadro político imposto pelos militares em 1964, com o apoio das elites conservadoras do país e do governo americano, particularmente interessado em bloquear os governos progressistas na América Latina, representou um ponto de inflexão muito importante na ação do Estado brasileiro na questão da habitação

como mostra Bonduki (2012). Este menciona que pouco após o golpe militar, a Fundação da Casa Popular foi transformada no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), voltado para a formulação da política urbana e habitacional, além de difundir uma mentalidade de planejamento urbano nas administrações municipais. Bonduki (2012) afirma que a resposta da ditadura na área da habitação retomou propostas que estavam presentes no processo de criação da FCP, nos grupos de trabalhos criados no segundo governo Vargas e no documento final do SHRU.

Azevedo (1988) demonstra que a motivação principal para a criação do Banco Nacional da Habitação foi de ordem política. Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964.

Na produção habitacional apoiada pelo BNH, um leque de fatores contribuiu para a baixa qualidade da intervenção como mencionado por Bonduki (2012). Por um lado, o modelo de financiamento implementado pelo FSH, voltado exclusivamente para a produção de moradias, não permitiu que se desenvolvessem planos integrados de habitação com outros usos urbanos, fazendo surgir bairros inteiros desprovidos de infraestrutura, equipamentos e transporte.

A introdução do apartamento como principal forma de moradia da classe média teve início na década de 1940, em Copacabana, no Rio de Janeiro. Mas foi com a implementação do SFH, em 1964, que o mercado de promoção imobiliária forçada, baseado no edifício de apartamentos, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária. No entanto o quadro habitacional sofre mudanças com a recessão que se seguiu nos anos 80 e 90 como é observado por Maricato (2011), quando afirma que as taxas de crescimento demográfico superaram as do crescimento do PIB, fazendo com que a evolução do PIB *per capita* fosse negativo na década de 1980, trouxe um forte impacto social e ambiental, ampliando o universo de desigualdade social. Para a autora essas décadas, são conhecidas como décadas perdidas, com forte concentração da pobreza nas áreas urbanas.

No entanto, Maricato (2011), enfatiza que a “tragédia urbana” brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto, tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888).

A autora afirma que, apesar das características de diminuição do crescimento demográfico e da taxa de natalidade, é notável a dimensão da dinâmica de urbanização durante todo o século XX, como já foi destacado. Trata-se, entretanto, de uma gigantesca construção de cidades, parte dela feita de forma ilegal, sem a participação dos governos, sem recursos técnicos e financeiros significativos. Ou seja, trata-se de um imenso empreendimento, bastante descapitalizado e construído com técnicas arcaicas, fora do mercado formal.

Nessa época, segundo Maricato, não havia números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas em todo o Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE, órgão responsável pelo censo demográfico anual, apresenta dados bastante sub dimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a algumas prefeituras municipais, teses acadêmicas, centros universitários ou organismos públicos estaduais que, entretanto, fornecem apenas dados pontuais.

Segundo Maricato (2011) a divulgação dos resultados iniciais do Censo IBGE de 2000 dá a entender que entre 1991 e 2000 o número de favelas teria aumentado para 22% em todo o Brasil, atingindo um total de 3905 núcleos. Segundo o mesmo levantamento, o município de São Paulo, que apresentava em 1991 (585) favelas, passa a apresentar (612) em 2000.

Maricato (2011) observa que os indicadores de moradias urbanas construídas a partir da invasão de terras mostram que podem ser, espontânea ou organizada, é uma alternativa habitacional que faz parte da estrutura de provisão habitacional no Brasil. Nesse sentido, apesar de ilegal, ela é institucional: é funcional para a economia (barateamento da força de trabalho) e também para o mercado imobiliário privado, e é, ainda, funcional para a orientação dos investimentos públicos dirigidos pela lógica da extração concentrada e privatista da renda fundiária.

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado prevalece a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. Maricato (2011) comenta que esta ilegalidade é tolerada porque é uma válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios.

Ainda em Maricato (2011), a mesma menciona que nas reformas urbanas, o controle sobre a propriedade e o uso do solo subordinaram a propriedade imobiliária ao circuito financeiro nos países do Primeiro Mundo. Essa regulamentação e a

extensão da infraestrutura urbana é que garantiram a extensão do direito à moradia e do direito à cidade.

No Brasil e nos demais países da América Latina o patrimonialismo continua a marcar as relações de poder político e continua resistindo à reforma agrária e urbana. Quando da criação do BNH, em 1964, o Brasil perdeu uma grande chance de fazer uma reforma fundiária. O histórico Congresso do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), de 1963, preconizava, em documento final, a Reforma Urbana.

Observa-se que nesse período as cidades não tinham então nem 50% da população do país. O documento resultante do Congresso foi utilizado pelo governo ditatorial de 1964 para elaboração da lei 4.380, de 21/8/64, que criou o BNH e o SERFHAU (SILVA, 1995). Alimentado pelo fluxo intenso de financiamento, o país viveria seu movimento mais forte de produção imobiliária entre 1967 e 1982, atendendo aos interesses dos setores imobiliários e de construção, sem transformar, entretanto, a situação fundiária.

Os conjuntos habitacionais de promoção pública foram localizados em áreas desvalorizadas, em zonas rurais ou periféricas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão urbana horizontal. Dessa forma a política pública preservava as áreas mais valorizadas para o mercado privado e alimentava a especulação fundiária. São exemplos flagrantes dessa prática a localização de conjuntos habitacionais construídos nos anos 70 e 80, nas cidades de Aracaju, Londrina, Belém, Salvador, Fortaleza, entre tantas outras.

Após o BNH, o acesso à moradia ficou mais difícil para a população pobre. Os recursos despejados no financiamento habitacional alimentaram a especulação fundiária, subsidiaram, em especial, a classe média, que deu sustentação ao regime, e transformaram a indústria da construção de edificações (mas não suas características de atraso estrutural).

Para Maricato (2011), as propostas de política fundiária e imobiliária não deviam se restringir à captação da valorização imobiliária, embora ela seja fundamental, mas deviam incluir e interferir nos procedimentos que assegurem a função social da propriedade, o que exigia registros e cadastros rigorosos de propriedades imobiliárias (públicas e privadas) e a democratização dos investimentos públicos na cidade. Para tanto, a lei era importante, mas não bastava. Sua aplicação também passa pela correlação de forças especialmente em países como o Brasil no qual o poder político, patrimônio e poder econômico se confundem.

As modificações promulgadas na lei federal 6.766/79, no início de 1999, facilitaram a regularização de áreas ocupadas, mas não apontaram para a ampliação de um mercado popular de moradia como considera Maricato (2011). Até mesmo movimentos populares enveredaram pelo caminho da compra de gleba em nome de uma associação para fugir a legislação de parcelamento do solo.

Maricato (2011) menciona que não foi por falta de planos e leis que nossas cidades tomaram o rumo que as definem atualmente. No amplo arcabouço da legislação urbanística existente, estão disponíveis aos governos municipais instrumentos para: a) ampliar a arrecadação de recursos para o financiamento das cidades; b) regular o mercado visando baratear o custo da moradia; c) a captação da valorização fundiária e imobiliária; d) a recuperação de investimentos em infraestrutura; e) regular e urbanizar as áreas ocupadas irregularmente com exceção de parte das áreas públicas; f) constituir estoque de terras para a promoção pública de moradias; g) garantir a preservação ambiental e o crescimento urbano sustentável; h) garantir a preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico.

Santos (2005) menciona que a partir dos anos 1940 e 1950 a industrialização não pode ser entendida apenas como a criação de atividades industriais, mas também como um processo social complexo, formando um mercado nacional, expandindo o consumo, impulsionando as relações e ativando a urbanização, envolvendo todo o país e acelerando a urbanização das médias e grandes cidades, que são as primeiras a receber estas indústrias.

De acordo com Ribeiro (2007) com a intensificação da industrialização, cresce rapidamente o número de trabalhadores, aumentando a pressão sobre a oferta de habitação popular. Terrenos, destinados às vilas operárias, começam a valorizar e com a aceleração do fluxo migratório, aumenta o excedente da força de trabalho na cidade, tornando para a empresa um custo não lucrativo. Dessa forma, as empresas transferem para o Estado os custos relacionados à moradia, transporte e serviços de infraestrutura urbana. Desse momento em diante as “vilas operárias” tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas do mercado imobiliário.

A difusão da propriedade privada passou a ser um objetivo a ser seguido pelo BNH, como menciona Bonduki (2012) que baseou seus programas no financiamento da casa própria. É desse período a famosa frase A casa própria faz do trabalhador

um conservador que defende o direito de propriedade, atribuída a Sandra Cavalcante, primeira presidenta do BNH, expressando a preocupação de fazer da política habitacional um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas, em tempo de Guerra Fria e de intensa polarização política e ideológica em todo continente latino-americano.

Rangel (2011) enfatiza que a partir dos anos 1970, o processo de urbanização alcança novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo. Trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento de residencial dessa população bem como de suas necessidades de habitação, saúde, educação, transporte, saneamento básico e trabalho. Ainda que o rumo tomado não tenha atendido a todas essas necessidades.

Em meados dos anos 70, tiveram início as manifestações sociais por parte daqueles a quem cabia apenas as migalhas do “milagre brasileiro” (como ficou conhecido o período de intenso crescimento econômico nos anos 70, acompanhado também de intensa repressão política).

Para Maricato (2011), a Igreja Católica, movida pela Teologia da Libertação, teve um papel fundamental nesse despertar dos chamados “movimentos sociais urbanos”, nesse período. Em 1975, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), aprova e divulga o documento Uso do solo e ação pastoral, que inclui críticas à especulação imobiliária e reivindica a função social da propriedade. Maricato (2011) relata que em 1979, o Congresso Nacional aprova a lei 6.766, que estabelece diretrizes para o parcelamento do solo e criminaliza o promotor de loteamentos ilegais, após uma década de tramitação desde sua primeira versão até a aprovação.

Em 1983 é o próprio governo militar que toma a iniciativa de enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei do Desenvolvimento Urbano, PL 775/83. Tem início a saga do Estatuto da Cidade. Outros acontecimentos relevantes tiveram lugar entre essa primeira versão da Lei do Desenvolvimento e a aprovação do Estatuto da Cidade

A mesma autora demonstra que a moradia de aluguel já foi, no início do século, a forma de provisão de habitação predominante entre a classe trabalhadora do Rio de Janeiro e de São Paulo. O fato dessa forma declinar sensivelmente

durante este século está relacionado a aspectos de legislação específica e aspectos macroeconômicos ligados à atratividade dos investimentos.

O congelamento dos aluguéis definiu em lei federal na década de 1930 desestimulou o investimento privado no setor. A autoconstrução em loteamentos ilegais nas periferias urbanas e os domicílios em favelas tornaram-se prioridade para a habitação dos trabalhadores e da população pobre de um modo geral, durante o período de industrialização, a partir de 1930.

O Censo do IBGE fornece uma visão errônea do número de casas próprias no Brasil já que a maior parte dessa produção que pode ser classificada como “doméstica” ou de subsistência é registrada como “própria” (de acordo com a manifestação do morador ao pesquisador do IBGE, mesmo quando o terreno não é do morador) como observado por Maricato (2011).

Maricato (2011), afirma que no Brasil, como na grande maioria dos países latino-americanos, a questão da moradia social se identifica com a questão da moradia em geral, pois se refere à maior parte da população. O acesso ao mercado privado é tão restrito e as políticas sociais são tão irrelevantes que para a maioria da população sobram apenas as alternativas ilegais ou informais.

A dimensão da desigualdade social no Brasil marca todos os momentos da vida nacional como destaca Maricato (2011). Garantir o direito à cidade para a população mais pobre já seria um desafio. O espaço que a ela corresponde é o da “não cidade”, ou seja, dos bairros de urbanização incompleta, ilegal, sem mobilidade etc. Maricato (2011) observa que o espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica.

Pinto (2004, p. 95) menciona que:

Retomando o tema da habitação, o papel do Estado vai ser facilmente visualizado na seletividade do investimento público (infra-estrutura, equipamento coletivo, normatização e fiscalização do uso do solo) que encobre o “segredo” da valorização da terra. A intervenção do Estado acaba por estruturar a cidade e ordenar a questão habitacional em favor dos lucros da iniciativa privada. Partimos da constatação de que a questão habitacional, para ser resolvida, nos marcos do sistema capitalista, precisa enfrentar a propriedade privada da terra e os limites do mercado consumidor. Isso nos leva a concluir que a questão habitacional é intrínseca ao sistema e revela a profundidade da questão social no capitalismo.

As ignoradas políticas urbanas cobram um papel importante na ampliação da democracia da cidadania. Para começar, quando se pretende desmontar o simulacro para colocar em seu lugar o real, os urbanistas deveriam reivindicar o desenvolvimento de indicadores sociais e urbanísticos que pudessem constituir parâmetros / antídotos contra a construção ficcional que perpetua a desigualdade.

Outros autores como Bolaffi (1982), aponta que entre os muitos problemas e necessidades que sempre afligiram a população dos maiores centros urbanos do Brasil, falta de alimentação adequada, falta de atendimento médico, falta de transportes satisfatórios entre a morada e o trabalho, falta de oportunidades educacionais, falta de condições satisfatórias de habitação e de serviços públicos, e principalmente, falta de renda para adquirir bens e serviços acima referidos, a habitação popular é eleita pelo governo federal, em 1964, como “problema fundamental”.

Já Bonduki (2012) aponta que, mesmo apresentando alguns resultados positivos no controle e regulação do mercado imobiliário, o significativo aparato de planejamento urbano que se instaurou nos anos de 1970 contribuiu pouco para enfrentar os problemas habitacionais emergentes da população de baixa renda e para qualificar a ação dos agentes promotores do BNH.

O autor menciona que a política praticada pelo BNH e por seus agentes promotores acabou ficando reduzida a mera produção de unidades habitacionais, sem se preocupar em construir cidades qualificadas nas principais cidades brasileiras, as terras adquiridas a baixo custo foram ocupadas de forma simplificada por conjuntos habitacionais com baixa qualidade urbanística e projetos indiferenciados.

OBNH e o SFH foram criados pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, com a missão de “promover as construções e a aquisição da casa própria”, especialmente pelas “classes de menor renda”. Como é apontado por Bolaffi (1982), com o objetivo de tentar solucionar este problema habitacional. Em 1967, como já afirmamos, o BNH assumiu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e foi implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), carreando para os seus cofres recursos que o tornariam uma das principais potências financeiras do país e talvez a maior instituição mundial voltada especificamente para os problemas da habitação.

Bonduki (2012) comenta que em 1967, foi criado o FGTS, que garantiu uma fonte estável de recursos a baixo custo para viabilizar o investimento em habitação social. A falta de maior ousadia na política urbana se explica pelo caráter conservador do regime, como apontado por Bonduki (2012), o qual mostra que este dificultava a adoção de medidas mais contundentes que limitassem o direito de propriedade. Durante o regime militar, foram instituídas leis urbanísticas municipais que limitaram o direito de propriedade, como leis de uso, parcelamento e ocupação do solo que, ao adotar padrões ideais, acabaram por reforçar a produção de assentamentos informais. Em nível nacional, o instrumento urbanístico mais importante adotado no período foi a Lei Federal n.6.766, aprovada em 1979, que regulamentou o parcelamento do solo e a venda de lotes urbanos.

Bolaffi (1982), ainda observa que, durante seus dez primeiros anos de existência, apesar de instituído o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, com o objetivo de criar condições e estímulos para o planejamento urbano, ao abdicar da gestão dos créditos que concede, que BNH somente contribui para agravar os problemas urbanos.

Maricato (1982) aponta que a formação da periferia urbana antecede com o advento da nova fase de industrialização no país, porém com este seu crescimento, sua reprodução se farão em escalas e velocidades nunca antes constatados. Maricato (1982) observa em seus estudos que após os primeiros anos de experiências mal sucedidas com a habitação de baixo custo, o Banco Nacional de Habitação reorienta seus investimentos para os mercados de maior poder aquisitivo, mais claramente a partir de 1969.

Maricato (1982) reforça esta posição e mostra que progressivamente a partir de sua criação, o BNH afastou a aplicação de seus recursos financeiros na habitação popular para investi-los em habitações de alto e médio custo e ainda para obras de infraestrutura (transporte, saneamento, equipamentos urbanos, drenagem), buscando evidentemente atingir um mercado com poder aquisitivo que pudesse fazer frente aos preços dos imóveis e às taxas de juros e correções monetárias que aumentam anualmente mais do que o tamanho do salário mínimo.

A autora comenta que esta realidade vem a caracterizar a periferia urbana como o espaço da residência da classe trabalhadora ou das camadas populares, espaço que se estende por vastas áreas ocupadas por pequenas casas em pequenos lotes, longe dos centros de comércio ou negócios, sem equipamento ou

infraestrutura urbanos, onde o comércio e os serviços particulares também são insignificantes enquanto forma de uso do solo. Essa ocupação é urbana, mas pode-se dizer também que é desurbanizada.

Já Bonduki (2012) observa que a política habitacional do regime militar acabou por destinar a maior parte dos recursos do SFH para a classe média e baixa. Embora o atendimento à baixa renda não tenha sido irrisório, a ausência de um subsídio direto e as regras para obtenção de financiamento, restrito aos trabalhadores formais que pudessem comprovar um rendimento estável compatível com as condições de acesso ao crédito, limitaram enormemente o acesso aos recursos do SFH. O autor considera que embora a política habitacional do regime militar mereça uma avaliação crítica, em vários aspectos, é necessário reconhecer que ela deixou uma herança importante, o SFH, com suas duas fontes, o FGTS e o SBPE. Mantido após a extinção do BNH em 1986, o SFH estabeleceu um sistema financeiro que garante até hoje, previsibilidade e estabilidade nas fontes de recursos onerosos, com subsídios indiretos, com escala para enfrentar a questão da habitação social e para a classe média.

Do ponto de vista da arquitetura e do urbanismo, Bonduki (2012) mostra que os conjuntos habitacionais implantados com financiamento do Banco Nacional da Habitação se tornaram uma referência tão negativa que se difundiu, tanto entre os especialistas como na opinião pública em geral, a ideia de que a experiência do BNH foi um absoluto desastre. O mesmo autor discute que, apesar das críticas que devem ser feitas aos resultados alcançados, a produção de conjuntos habitacionais gerou, em inúmeras cidades, tecidos urbanos que superam, em termos de qualidade urbanística, a maior parte dos assentamentos informais surgidos no mesmo período.

No entanto autores como Bonduki e Rolnik (1982), apontam que em geral, a definição da periferia é utilizada indiscriminadamente para designar, numa visão geográfica, os espaços que estão distantes do centro metropolitano e na faixa externa da área urbanizada e, numa visão sociológica, os locais onde a força de trabalho se reproduz em péssimas condições de habitação.

Bonduki e Rolnik (1982) mencionam o BNH, como peça indispensável do milagre, criado demagogicamente para resolver o problema da habitação popular, nem de longe serviu como uma opção real para o trabalhador de baixos rendimentos.

No entanto a questão da habitação será, sem dúvida, sempre alvo de reivindicações como é apontado por Bonduki e Rolnik (1982). Deste modo, ao invés de se restringirem a pedidos isolados de água, luz ou um melhoramento aqui e ali, devem ganhar um conteúdo político mais amplo ao se inserir num projeto de uma nova política habitacional, fundiária e urbana, discutida e elaborada por organizações e movimentos de base territorial e sindical.

No ano de 1964 foi criado SFH, o mais ambicioso programa governamental para o setor habitacional jamais feito no Brasil, como observado por Santos (1999). O qual financiou mais de seis milhões de novas habitações em seus mais de trinta anos de existência. Finalmente, é importante ter-se em mente a natureza urbana da questão habitacional. Esse assunto é central em qualquer estratégia de desenvolvimento urbano e a legislação que incide sobre questões tipicamente urbanas, como uso do solo, padrões de edificação etc., influenciam os mercados habitacionais locais e, portanto, as condições de habitabilidade da população.

Santos (1999) aponta que a resposta do recém-implantado governo militar brasileiro a esse problema foi a criação do SFH, um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja ideia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (caracteristicamente de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária.

As fontes de recursos do SFH eram basicamente duas: a arrecadação do SBPE, isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e a partir de 1967, o FGTS, gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia. Santos (1999) comenta que o período que se seguiu ao regime militar foi caracterizado pela crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH.

Autores como Azevedo (1988) mostram que a incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal (CEF) fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, são objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc. Nesse contexto, torna-se muito difícil, por

exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas, etc.

No entanto o SFH tem a sua importância aumentada em 1967, como mostra o trabalho de Botega (2008), indicando que já sob o governo de Costa e Silva, quando o BNH recebe a gestão dos depósitos do FGTS e com a implementação do SBPE, o que ampliou significativamente o capital do banco fazendo com que este se tornasse uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação.

Bonduki (2012) aponta que em 22 anos, o SFH financiou a produção de 4,3 milhões de unidades, das quais 2,4 milhões na área de habitação popular, com recursos do FGTS, e 1,9 milhão para a renda média, com recursos do SBPE. O autor aponta que é evidente que um sistema financeiro baseado em fontes retornáveis, como foi estruturado o SFH, não poderia ter sucesso no enfrentamento do desafio habitacional brasileiro da segunda metade do século XX, resultante do acelerado processo de expansão urbana e crescimento da pobreza. Assim, o autor entende que é necessário reconhecer que a quantidade de novas moradias produzidas com financiamento do SFH foi relevante, alcançando cerca de um quarto das novas unidades construídas no país no período. Este aponta que os resultados qualitativos e quantitativos poderiam ter sido muito mais expressivos, com maior atendimento às camadas de baixa renda.

Azevedo (1988) menciona que da mesma forma que o BNH, duas décadas depois, a FCP foi criada basicamente como meio de garantir ao governo maior respaldo popular através do discurso de acesso à casa própria. A escolha do dia 1º de maio como data oficial de sua criação indica a disposição do governo de tirar o máximo de dividendos políticos em termos de prestígio e legitimidade junto aos assalariados urbanos.

Azevedo (1988) comenta que após a chegada do governo militar em 1964 ao poder, a FCP passou a ser considerada pelas autoridades como uma instituição irre recuperável, em virtude de sua ligação visceral com o antigo regime. E 22 anos depois, com a redemocratização do país, as novas autoridades utilizariam alguns argumentos similares para justificar a extinção do BNH.

Bonduki (2012) mostra que há despeito das críticas que devem ser feitas ao BNH e ao sistema financeiro por ele preconizado, que gerou uma intervenção

urbana, equivocada, com consequências que afetaram as cidades brasileiras de modo quase irreversíveis, sua importância e seu caráter estratégico na estruturação de uma política habitacional para o país são indiscutíveis.

Neste contexto, Azevedo (1988) enfatiza que para entender o funcionamento do SFH, é conveniente dividi-lo em dois subsistemas (baseados nas suas principais fontes de recursos): o SBPE e o BNH-FGTS. No primeiro caso, os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Já a arrecadação do FGTS, totalmente gerida pelo BNH, era destinada prioritariamente à construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas), ainda que posteriormente tenham sido canalizados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano.

Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), isto é, empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais.

Em resumo, pode-se afirmar que durante o regime militar, os períodos de maior investimento em habitação para as camadas de menor renda e de maior sensibilidade aos problemas das casas populares foram justamente aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política, como demonstra Azevedo (1988).

Entretanto, deve-se ressaltar que a influência da conjuntura política não foi direta, mas se materializou através das respostas dadas às crises enfrentadas pelo BNH, decorrentes, principalmente, de políticas econômicas globais que penalizavam as clientelas real e em potencial do Banco. Sabe-se que a opção habitacional para a maioria da população pobre, formada por desempregados e trabalhadores eventuais, são as, favelas e bairros clandestinos localizados na periferia das metrópoles e grandes cidades.

Nessas circunstâncias, Azevedo (1988) menciona que a autoconstrução espontânea torna-se a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais. Devido à escassez de recursos e de tempo disponível, essas construções prolongam-se por um longo período de tempo e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência à deterioração precoce.

Abiko (1995) observa que em 1940 aproximadamente 2/3 da população brasileira vivia no meio rural e 1/3 vivia nas cidades. Em 1965 a metade da população vivia no campo e a outra metade nas cidades. Em 1980, 82 milhões de pessoas (2/3) morava nas cidades e 39 milhões (1/3) morava no meio rural.

Para ele, habitação popular é um termo genérico que define uma determinada solução de moradia voltada para a população de baixa renda. Além desta denominação genérica pode-se encontrar outras como: habitação sub-normal, habitação de interesse social ou habitação social, habitação de baixo custo e habitação para população de baixa renda.

Abiko (1995) comenta que Habitação de Interesse Social (HIS) ou Habitação Social é um termo usado pelo extinto BNH envolvendo os seus programas para faixas de menor renda. Este termo continua a ser utilizado por várias instituições e agências na área habitacional. Assim, este menciona dois tipos de habitação como demonstrado abaixo: Habitação de Baixo Custo (low-cost housing): termo utilizado para designar habitação barata sem que isto signifique necessariamente habitação para população de baixa renda; Habitação Para População De Baixa Renda (housing for low-income people): é um termo mais adequado que o anterior, tendo a mesma conotação que habitação social; estes termos trazem, no entanto, a necessidade de se definir a renda máxima das famílias e indivíduos situados nesta faixa de atendimento social;

O mesmo autor defende que a habitação popular não deve ser entendida meramente como um produto e sim como um processo, com uma dimensão física, mas também como resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos. Neste conceito, o autor propõe que a habitação não se restringe apenas à unidade habitacional, para cumprir suas funções.

Abiko (1995) relaciona que a habitação popular se manifesta através de 3 tipologias básicas: favelas, casas precárias de periferia e cortiços. A promoção pública na solução habitacional também é uma manifestação de habitação popular. Assim o autor define favela como conjunto de unidades domiciliares, construídas de madeira, zinco, lata, papelão ou mesmo em alvenaria, distribuídas desordenadamente em terrenos cuja propriedade individual do lote não é legalizada para aqueles que os ocupam.

Casas precárias de periferia como definidas Abiko (1995), são unidades executadas com técnicas rudimentares pelos interessados ou eventualmente contratados, sem auxílio técnico especializado, que sofrem ampliações e melhoramentos aos poucos; os terrenos pertencem aos moradores e geralmente estão localizados na periferia.

Os cortiços como relacionados por Abiko (1995) podem ser considerados em linhas gerais, como habitação de aluguel, precárias, localizados na cidade de maneira não uniforme, predominantemente nas áreas centrais. Enquanto edificação, o cortiço é construído em alvenaria, normalmente insalubre, apresentando quase sempre instalações elétricas e hidráulicas obsoletas e deterioradas.

As áreas livres externas e as áreas internas de circulação são comuns a todos os moradores, que também se utilizam coletivamente de sanitários e de tanques de lavar roupas. Os locais de dormir, do descanso, do preparo dos alimentos e das refeições são normalmente cubículos mal iluminados e mal ventilados. O congestionamento é uma característica marcante dos cortiços.

Bonduki (2012) mostra que é necessário ressaltar que a política urbana não foi deixada de lado pelo regime militar. O planejamento urbano ganhou um espaço que nunca havia tido nos períodos anteriores, o que se desdobrou na criação de uma forte estrutura institucional, acompanhada de uma expressiva legislação urbanística, em nível nacional, estadual e municipal. O autor menciona que durante o regime militar, o planejamento ganhou um espaço que nunca havia tido da administração pública brasileira. As principais cidades brasileiras criaram órgãos de planejamento e controle urbano.

No capítulo dois, a seguir, mostraremos a Política Habitacional no Brasil pós regime militar (1985-2016) de José Sarney à Dilma Rousseff.



3 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL PÓS-REGIME MILITAR: DE JOSÉ SARNEY À DILMA ROUSSEFF

A partir da extinção do BNH, em 1986, as políticas governamentais voltadas para o enfrentamento da problemática habitacional apresentou elevado grau de descontinuidade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos locais, do setor empresarial ou do setor cooperativado. Cardoso et al. (2011) observam que no final da década de 80, identificou-se um forte processo de municipalização das políticas habitacionais, que representou uma ruptura em relação à prática desenvolvida no período de existência do Banco Nacional de Habitação (1964-1986), quando programas e recursos eram centralizados e a execução desenvolvida sob a principal responsabilidade das COHABs e, em poucos casos, de agências municipais.

O autor menciona, ainda, que o extinto BNH, além da perda da capacidade de formulação de políticas em nível federal e do encolhimento de recursos destinados às políticas urbanas, as COHABs estaduais entraram em crise, e muitas foram extintas. A ação pública no setor habitacional passou, então, a depender fortemente da iniciativa dos governos municipais, fortalecidos pela reforma institucional e fiscal promovida pela Constituição de 1988 e, também, pelo novo papel desempenhado na arena política nacional pelos novos prefeitos eleitos no processo de redemocratização do país.

Outros autores como Bonduki (2012) comentam que entre a forte crise econômica e a política do início dos anos 1980, que afetou fortemente o Sistema SFH e o BNH, bem como a criação do Ministério das Cidades, em 2003, quando uma nova política habitacional foi estruturada, o Brasil percorreu um dos mais interessantes e emocionantes processos de transição de uma ditadura para o regime democrático.

O autor observa que apesar do aumento da pobreza, que se expressou nas cidades pelo crescimento das favelas, da violência urbana e da população em situação de rua, esse foi o momento em que se consolidou a democracia e se lograram grandes avanços legais, como a conquista de direitos sociais, os princípios básicos de cidadania, o respeito à diversidade, uma avançada legislação ambiental

e políticas de educação e saúde baseadas no atendimento universal, que propiciaram uma relativa melhoria em indicadores sociais.

Nos anos compreendidos entre 1979 e 2002, segundo Bonduki (2012) viveu-se uma longa sequência de redemocratização das instituições políticas, que tirou o país do regime autoritário implantado em 1964, em direção à democracia e à construção de um novo cenário institucional. Essa trajetória não pode ser entendida se não for à luz do amplo conjunto de mobilizações populares e da sociedade civil, da construção de organizações civis e da formulação de políticas públicas com participação social, que marcaram o país nessas décadas.

Assim Bonduki (2012) comenta que uma das facetas desse processo, foi a luta pela construção de novos paradigmas nas políticas urbanas e habitacionais, baseada em princípios como a função social da propriedade, o direito à habitação digna, a universalização do acesso ao saneamento básico e ao transporte público de qualidade e a gestão democrática da cidade.

Bonduki cita ainda que esse período se caracterizou, por um lado, pela crise do SFH, extinção do BNH e ausência de uma política federal de habitação, e, por outro, pelo surgimento de programas alternativos.

O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX como mostra Maricato (2011). Em 1940, a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 já era de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos dos números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é aproximadamente 138 milhões, atualmente temos 205,4 milhões.

3.1 JOSÉ SARNEY (SARNEY) - 1985 – 1990

Neste período a conjuntura habitacional é analisada por autores como Botega (2008) que observa que, a conjuntura vivenciada pelo Brasil, no tocante a habitação, tem uma nova mudança, a partir do Decreto nº 2 291 de 21 de novembro de 1986, quando o presidente José Sarney decretou o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Este acaba sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal, tornando a questão habitacional uma mera política setorial para esta instituição que não possuía

qualquer tradição com relação ao tema. Abria-se uma nova etapa para a política urbana e habitacional brasileira caracterizada por uma forte confusão institucional provocada por constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais.

Maricato (2011) observa que em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), e o governo federal, em conjuntura de abertura política e enfraquecimento do regime autoritário, dá início a um debate nacional sobre os 21 anos atuação do BNH e solicita sugestões para seu redesenho. Em 1986, as capitais dos estados retomaram as eleições diretas para prefeitos. Mas o que parecia ser a superação de 22 anos de trevas não aconteceu, observa Maricato (2011). O debate sobre o BNH foi abortado, exatamente quando parecia que as iniciativas sociais, abandonadas em 1964, poderiam ser retomadas pelo governo conhecido por Nova República. Em 1986 o BNH foi extinto e sua herança transferida para a CEF.

Para resolver o problema habitacional o governo Sarney tomou uma medida que acabou se mostrando ineficaz, a concessão de um elevado subsídio para os mutuários do sistema em 1985. Segundo Botega (2008) esta seria a última tentativa de segurar um sistema que se mostrava falido.

Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado) como mostrado por Santos (1999). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE, a CEF (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

Bonduki (2012) menciona que antes de adoecer e falecer, o presidente eleito Tancredo Neves propôs a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e o governo, já comandado pelo vice-presidente José Sarney, iniciou o processo de reformulação do BNH e da política habitacional herdada do regime

militar, que foi realizado com grande envolvimento do Instituto de Arquitetos do Brasil e alguma participação da sociedade.

Deste modo por conveniência política do presidente José Sarney, seu governo resolveu, em 1986, em vez de reformular a política habitacional a partir dos instrumentos institucionais e financeiros que tinham sido construídos, desarticular por completo a política nacional de habitação, através da extinção do BNH e da transferência da gestão do SFH à Caixa Econômica Federal, que não tinha experiência anterior nesta área.

Bonduki (2012) menciona que o presidente extinguiu o órgão central da política habitacional brasileira sem enfrentar qualquer resistência da sociedade civil e da opinião pública, apesar de não ter proposto nenhuma política alternativa. Isso ocorreu porque o BNH tinha se tornado uma das instituições mais odiadas do país.

Assim criou-se, em torno do BNH, a imagem de um órgão, que explorava mutuários, pois quanto mais se pagava, mais se devia, em valores nominais. O desgaste sofreu ainda os efeitos de diversos escândalos, surgidos em decorrência de desvios de recursos do SFH, noticiados com estardalhaço pela imprensa no âmbito das críticas cada vez mais frequentes aos desmandos do regime militar.

Segundo Bonduki (2012), com a extinção do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que, bem ou mal, tinha acumulado enorme experiência, formado técnicos, apoiado pesquisas e estudos e financiado a maior produção habitacional da história do país. Pouco depois, o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente também foi extinto, aprofundando o desmonte da ainda incipiente e frágil estrutura institucional voltada para o setor urbano e habitacional, que mal tinha começado a ser estruturada.

Ainda para Bonduki (2012), a partir desse momento, a falta de prioridade para a questão urbana tornou-se evidente. Entre a extinção do BNH, em 1986, e a criação do Ministério das cidades, em 2003, o setor do governo federal responsável pela gestão das ações habitacionais (não é possível se falar em política nacional nesse período) esteve subordinado a cinco ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema.

Deste modo, Bonduki (2012), considera que, com a (re) democratização e o crescimento da mobilização dos movimentos de moradia, ampliou-se a pressão por uma maior participação do poder local na questão, pois ele se tornou o principal

interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente.

Diante da falta de iniciativas do governo federal, coube à sociedade civil, organizada em movimentos e entidades, e ao Congresso Nacional formular propostas inovadoras de política urbana, fundiária e habitacional como mostra Bonduki (2012). Um marco desse processo foi a apresentação ao Congresso Nacional Constituinte de uma emenda de iniciativa popular pela reforma urbana, em 1987, que incorporou propostas e reivindicações oriundas dos movimentos de moradia e de entidades profissionais e acadêmicas.

Dentre as 122 emendas de iniciativa popular, foram apresentadas propostas relativas a reforma agrária, relações trabalhistas, meio ambiente, direitos humanos, política de gênero, diversidade sexual, ciência e tecnologia e reforma urbana. Assim como mostrado pelo autor, nasceu dessa articulação, na perspectiva de introduzir na Constituição uma seção relativa à política urbana, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cujo objetivo foi formular uma plataforma unitária capaz de unir diferentes grupos que lutavam pelo direito à habitação e à cidade. Bonduki (2012) mostra que a emenda abordou temas urbanos de uma forma ampla, incluindo instrumentos urbanísticos, política habitacional, política de transportes e mecanismos de participação popular.

Assim segundo Bonduki (2012), entre as principais propostas destacavam-se: a subordinação da propriedade à função social; a separação do direito de construir, do direito de propriedade, com a criação do solo criado; desapropriação de imóveis ociosos pelo valor histórico, com pagamento com títulos da dívida pública em vinte anos; tributação progressiva no tempo para terrenos ociosos e subutilizados, com parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação por interesse social; usucapião especial urbano ou usucapião coletivo após três anos de ocupação em terrenos de até 300m².

É interessante verificar que grande parte dessas propostas, embora não consagradas na Constituição, foram adotadas como políticas públicas nas décadas seguintes como observado por Bonduki (2012). Segundo o autor o movimento pela Reforma Urbana não conseguiu introduzir uma seção de Política Urbana na Constituição que, surpreendentemente, inexistia no seu projeto original, apesar de o país ser majoritariamente urbano desde os anos 1970. É inegável que se obteve,

após longa negociação, um avanço significativo na luta pela função social da propriedade, mas a abordagem do tema foi restrita e não gerou efeitos imediatos. Assim, o caminho para garantir a função social da propriedade continuou a ser árduo: uma boa legislação é condição necessária, mas não suficiente, para o avanço em qualquer tema que busque alterar práticas políticas e sociais arraigadas no país.

3.2 FERNANDO AFONSO COLLOR DE MELO (FERNANDO COLLOR) - 1990 - 1992

Este novo período na história habitacional do Brasil é analisado primeiramente por Santos (1999), observando o conturbado governo Collor (1990-1992), evidenciou que o quadro de crise das políticas públicas na área de habitação se agravou, e foi marcado por mudanças superficiais no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), assim como por programas na área da habitação popular caracterizados pela má utilização dos recursos públicos. Com o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco, a gestão das políticas públicas na área de habitação sofreu consideráveis alterações.

Outros autores como Botega (2008) mostra que o SFH/BNH não resistiu a grave crise inflacionária vivenciada pelo Brasil principalmente nos primeiros anos da década de 1980, [...] esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema. [...] além da inadimplência outro fenômeno que devemos considerar como um dos responsáveis pela ineficiência do SFH/BNH foram os constantes casos de corrupção verificados ao longo de sua existência.

Botega (2008) comenta que em 1990, assumiu a presidência Fernando Collor de Mello, após a primeira eleição para presidente pós-ditadura militar, e as políticas brasileiras passam a ter uma forte orientação rumo ao neoliberalismo, o que acabou aprofundando o quadro de crise da área habitacional.

Os principais programas de habitação passaram, com a extinção do Ministério do Interior, para o controle do Ministério da Ação Social, como demonstrado por Botega (2008). Entre estes podemos destacar o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil casas em 180 dias através da contratação de empreiteiras

privadas. Novamente um programa habitacional estava direcionado ao capital imobiliário privado.

Assim, Botega (2008) mostra que a análise histórica da realidade urbana brasileira, observada do ponto de vista das políticas urbanas adotadas, demonstra que, desde a adoção da política do encilhamento, a lógica de subordinar a política urbana e habitacional aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção tem orientado a ação do Estado. Esta lógica tem se demonstrado, ao mesmo tempo, uma forte fonte de lucro para o capital imobiliário e extremamente incompatível com as necessidades das classes populares, gerando uma sociedade urbana excludente e uma estrutura de cidade fortemente segregada, que tem na falta de moradia uma de suas características principais.

Com efeito, durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), os problemas do sistema habitacional, que já se faziam sentir no caso do governo militar, se agravaram a ponto de praticamente inviabilizar qualquer tentativa de retomada da política habitacional nos moldes anteriores. A ideia de que a política habitacional poderia ser feita mediante um sistema capaz de se autofinanciar (liberando os recursos do poder público para outros fins) foi praticamente sepultada, e o peso dos programas habitacionais alternativos, executados em sua maioria com recursos orçamentários e do FGTS, no total dos financiamentos habitacionais, aumentou consideravelmente.

Bonduki (2012) mostra que as decisões políticas equivocadas e marcadas por suspeitas de corrupção, como contratações acima da capacidade do FGTS, realizadas no governo Collor, em 1990, levaram a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do fundo entre 1991 e 1995.

Autores como Ribeiro (2007) mencionam que no governo de Collor, com o confisco das cadernetas de poupança, deu-se a estagnação na poupança e no FGTS, comprometendo severamente a política habitacional do Brasil. O Estado reduziu sua participação no mercado de terras, o que dificultou ainda mais o acesso das classes com menor poder aquisitivo à habitação.

Ainda durante seu conturbado governo, aconteceram mudanças pouco expressivas no SFH (facilitação da quitação dos imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações, e por programas na área da habitação popular). O principal programa, que com a extinção do Ministério do Interior passou para o controle do Ministério da Ação Social, o PAIH lançado em 1990, consistia na

construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas, objetivo este que não se concretizou.

Azevedo (1996) enfatiza que a atuação desse governo na área da habitação foi caracterizada por processos em que os mecanismos de alocação de recursos que passaram a obedecer preferencialmente a critérios clientelistas, característica do referido plano.

3.3 ITAMAR AUGUSTO CAUTIERO FRANCO (ITAMAR FRANCO) - 1992 - 1995

Neste novo contexto político brasileiro a política habitacional é analisada por autores como Ribeiro (2007) que mostra que em 1992, com o impeachment de Collor, fruto da articulação de vários movimentos sociais, dentre eles o Movimento pela Ética na Política, Movimentos dos Caras-Pintadas e através da organização da sociedade civil, toma posse o vice-presidente Itamar Franco (1992-1994).

Nesse período a gestão da política pública na área de habitação sofreu considerável alteração. Os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos gestores estaduais de política pública de habitação, com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Durante o governo Itamar Franco, foi lançado o Programa Habitar Brasil voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município como mencionado por Ribeiro (2007), este destinado aos municípios de menor porte. Os programas, apesar de denominações distintas, apresentavam as mesmas características básicas: ambos dependiam de verbas orçamentárias ou de recursos advindos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF).

Outros autores como Bonduki (2012) mencionam que na década de 1990, consolidou-se a tese de que a urbanização é a melhor alternativa para enfrentar o problema dos assentamentos urbanos precários, postura adotada pelo próprio governo federal, que, em 1993, formulou o programa Habitar Brasil-BID e, posteriormente, o Promoradia, que financiaram a intervenção de vários municípios e estados.

3.4 FERNAND O HENRIQUE CARDOSO (FHC) - 1995 - 2002

A partir de 1995, depois de anos de paralisação, os financiamentos de habitação são retomados. Foram lançados vários programas como: Pró-moradia, Programa de Carta de Crédito, Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Ribeiro (2007) mostra que no governo FHC, foram criadas novas linhas de financiamento habitacional, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, da capacidade de pagamento dos governos locais. No entanto, os recursos a fundo perdido, oriundos do Orçamento Geral da União, que subsidiavam estas linhas de financiamento habitacional popular, tiveram uma utilização mais frouxa, sendo distribuídos, em grande parte, a partir de emendas de parlamentares ao Orçamento da União. Uma parcela deste recurso foi também distribuída através do Programa Comunidade Solidária.

Ainda no governo FHC, conforme Ribeiro (2007) foram instituídos vários programas, como por exemplo: Carta de Crédito Individual e Associativismo, e se deu continuidade a outros, como: Pró- Moradia e Habitar Brasil. Embora bastante parecidos, os dois programas focados apresentavam algumas diferenças importantes. A principal diz respeito às fontes de recursos. Enquanto o Habitar - Brasil era financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), o Pró-Moradia era financiado por um fundo gerado a partir de contribuições mensais compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, o FGTS.

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) a área da habitação, através do Programa Habitar Brasil, passa a receber financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento⁶ (BID) e o Programa Habitar Brasil passa a ser denominado Programa Habitar Brasil BID (HBB) como aponta Ribeiro (2007).

Ribeiro menciona ainda que, exceto os financiamentos internacionais como o do programa Habitar Brasil BID, gerenciado pelo governo federal e que redistribui recursos a nível municipal, os empréstimos habitacionais estiveram limitados à atuação do setor privado, através do programa de Arrendamento Residencial, ou aos empréstimos individuais, como o programa Carta de Crédito. Em ambos os

casos, não se atingiu o objetivo principal de atender às populações de menor poder de renda.

Bonduki (2012) observa que a aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de emenda à constituição que introduziu a habitação como um direito social (2000) e do Estatuto da Cidade (2001), que regulamentou a seção de Política urbana da Constituição, após onze anos de mobilização dos sociais e articulação política de vários segmentos envolvidos com a questão urbana, completaram esse rico processo.

Assim como aponta Bonduki (2012), o Projeto Moradia em 2000, proposto pelo Instituto Cidadania (atual Instituto Lula), que formatou uma proposta para equacionar o déficit habitacional no país, base da nova Política Nacional de Habitacional, incorporou essa trajetória, que culminou na criação do Ministério das Cidades em 2003.

Em um clima de mobilização popular pela redemocratização, as críticas ao Banco Nacional de Habitação se acirraram, articulando-se com a luta contra o regime autoritário ao qual a instituição estava muito associada. O Estatuto da Cidade levou treze anos para ser aprovado, período em que os problemas urbanos e sociais se agravaram de forma dramática no Brasil, sem que o governo federal tivesse qualquer iniciativa relevante de enfrentá-los como observa Bonduki (2012).

A aprovação do Estatuto da Cidade foi resultado de uma forte mobilização do Fórum Nacional da Reforma Urbana, que pressionou o Congresso Nacional ao longo dos anos 1990, e negociou com outros setores da sociedade, como os promotores imobiliários, uma alternativa que conciliou vários interesses. Ao mesmo tempo, o fórum agregou outros atores sociais e consolidou uma agenda da reforma e do direito à cidade, difundindo seus princípios para todo o país como menciona Bonduki (2012).

Depois de onze anos de tramitação, em 2001, o Estatuto da cidade foi aprovado pelo Congresso Nacional. O presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei com alguns vetos. De certa forma, Bonduki (2012) aponta que o Estatuto transferiu para os municípios a responsabilidade de determinar novos limites para o direito de propriedade, quando estabeleceu que cabe ao plano diretor definir em que condições um imóvel cumpre ou deixa de cumprir sua função social.

Apesar do grande avanço que representou a aprovação do Estatuto da Cidade, é necessário ressaltar lacunas e limitações da legislação aprovada. Ao

reforçar o protagonismo do poder local, de modo coerente com o municipalismo presente na constituição, o Estatuto desconsiderou a necessidade de compatibilização de legislação urbanístico de municípios conurbados ou integrantes de regiões metropolitanas.

Bonduki (2012) aponta que na primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) não se conseguiu implementar uma política habitacional consistente, mas os documentos elaborados pelo governo já apontavam para uma nova abordagem da questão urbana e habitacional, com pressupostos, fundamentalmente diversos daqueles que vigoraram desde o período do BNH. Aos poucos, com a estabilidade econômica alcançada com o real e a substancial redução dos investimentos do SFH que ocorreu durante os anos 1980 e 1990, houve uma recuperação do FGTS, o que permitiu uma lenta e gradual retomada dos financiamentos de habitação e saneamento, depois de vários anos de paralisação.

A principal alteração introduzida no governo FHC foi a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final (carta de crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Essa forma de concessão de crédito habitacional dá grande flexibilidade ao tomador do financiamento, que pode ir ao mercado escolher o produto que melhor lhe convém.

Por essa razão, muitos consideram essa opção como parte de uma concepção neoliberal aplicada à habitação, pois facilitou o financiamento de imóveis usados, sem estimular a produção de novas unidades, o que agravou o desequilíbrio entre demanda e oferta. Recursos Públicos foram utilizados para possibilitar a comercialização de imóveis sem garantir o aumento do parque habitacional construído.

O autor menciona ainda que, além dos programas baseados nas cartas de crédito, também foi criado outro programa voltado para o poder público, focado no financiamento da urbanização de áreas precárias e produção de moradias para a população de baixa renda (Pró-Moradia) e outro destinado ao setor privado, voltado para a produção de unidades novas (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio.

Bonduki (2012) mostra que o desempenho de todos esses programas foi baixo por causa do rigoroso controle fiscal e das restrições ao crédito imobiliário, considerado inflacionário pelos gestores da política econômica. Em 1988, um acordo com o FMI proibiu o financiamento para o setor público, de modo que os programas

voltados para os estados e municípios (Além do Pró-Moradia, o Pró-Saneamento), foram paralisados.

A única alternativa acessível para a população de baixa renda era o financiamento para a aquisição de material para construção, reforma ou conclusão da moradia, que, embora fosse uma alternativa interessante e há muito esperada, acabou por reproduzir o processo espoliador da autoconstrução periférica, uma vez que não foi associada a uma política fundiária capaz de garantir o acesso à terra urbanizada.

Bonduki (2012) observa que, embora à primeira vista, as alterações promovidas pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo nível federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato o governo FHC não conseguiu alavancar uma nova política habitacional e acabou por gerar, talvez inadvertidamente, um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano.

A criação, em 1999, do Programa de Arrendamento Residencial, no âmbito do governo federal, deu alento a essa perspectiva, pois abriu a possibilidade de financiar intervenções nas áreas centrais. Em Salvador, depois da Operação Pelourinho, ação higienizadora de recuperação urbana ocorrida no início da década de 1990, que significou a expulsão de milhares de moradores de baixa renda do centro histórico, uma proposta de pequena escala de reabilitação de prédios históricos, mantendo o uso habitacional, foi implementada pelo Programa Rememorar, realizado pela Organização Não Governamental (ONG) Moradia e Cidadania, vinculada à CEF, com financiamento do PAR.

Assim entre 1995 e 2003 (incluindo o primeiro ano do governo Lula), foram contratados cerca de 1,7 milhão de financiamentos, com a aplicação de cerca de 22 bilhões de reais, número que inclui os investimentos do PAR e do Programa de Subsídio Habitacional (PSH), criados no final do governo FHC.

Destes, apenas 22% dos contratos e 36% dos recursos foram destinados à produção de novas unidades - 364 mil em nove anos. Para se ter uma ideia comparativa, apenas em 1980, no auge do BNH, o FGTS havia contratado um número de unidades equivalente ao que se contratou em nove anos (Instituto Via Pública 2004). A falta de preocupação em produzir unidades novas gerou forte escassez de moradias no país, provocando um crescimento acelerado da população moradora em favelas e assentamentos precários.

Bonduki (2012) mostra que a criação do Programa de Arrendamento Residencial, em 1999, e do Programa de Subsídio Habitacional, em 2001, no segundo mandato do governo FHC, representou importantes mudanças que, ainda de forma tímida, apontaram para um novo modelo de financiamento habitacional.

O PAR, voltado à produção de unidades novas de arrendamento, trouxe uma importante inovação que foi incorporada, como uma pedra angular, nas propostas de política habitacional formuladas pelo Projeto Moradia e implementadas pelo governo Lula: a criação de um fundo FAR formado por um mix de recursos que incluiu uma fonte retornável (FGTS) e outra não retornável, destinada ao subsídio.

Com essa estratégia, tornou-se viável atender uma parte da população que não tem renda compatível com o custo de financiamento de uma unidade habitacional. Já o PSH criou um mecanismo que possibilitou introduziu recursos do Tesouro Nacional, ainda de pequena monta, para subsidiar a produção de habitação para a população de baixa renda.

Deste modo o autor considera que o PAR e o PSH foram o marco zero, do ponto de vista das ações do governo federal, da nova Política Nacional de Habitação (PNH), formulada pelo governo Lula, pois apontaram para a utilização de recursos não retornáveis OGU, FGTS ou outros fundos do governo federal para subsidiar a produção habitacional visando alcançar a baixa renda.

3.5 LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (LULA) - 2003 - 2010

A política habitacional no período do governo Lula é analisada nesta pesquisa por autores como Polidoro *et al.*(2010). Estes apontam que após anos de recesso de investimentos e preocupações diretas na área de habitação no Brasil ao longo do final da década de 80, 90 e início dos anos 2000, o período do governo Lula marcou um novo paradigma na história da habitação brasileira.

Observou-se que durante a primeira gestão do presidente Lula foi criado o Ministério das Cidades (MCid) o qual ficou incumbido de estruturar, por meio do Conselho das Cidades e do Conselho Curador do FGTS a Política Nacional de Habitação. Surge na PNH como mencionado por Polidoro et al. (2010), assim novos norteamentos como a utilização de terrenos pertencentes ao Poder Público como prioritários para construção de habitação de interesse social além da utilização de vazios, inseridos dentro da malha urbana e dotados de infraestrutura como também prioritários para moradia de interesse social.

Cardoso et al. (2011) considera que a política habitacional brasileira, após a extinção do BNH, passou por longo período sem dispor de aparato institucional e de recursos consolidados que possibilitassem ações contínuas e integradas. A partir de 2003, foi observado um processo de construção da Política Nacional Habitacional baseada nos princípios da participação popular, do planejamento e da integração das políticas urbanas. Durante este período foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que buscava criar fluxo de recursos para habitação e estruturar os mecanismos de gestão para a implantação de uma política habitacional sólida para o país. Contudo, em 2008, a crise econômica internacional influenciou nas decisões políticas e fez com que o governo instituísse o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), visando alavancar a economia através do setor da construção civil.

Ribeiro (2007) mostra que em 1º de janeiro 2003, dia da posse do presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o MCid, o que se constituiu um fato inovador na política urbana, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito, para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

Para Ribeiro (2007) a definição de atribuições do Ministério leva em consideração a Constituição promulgada em 1988 que remete aos municípios a competência sobre o uso e a ocupação do solo. O Planejamento urbano, vinculado à aplicação do Estatuto da Cidade (lei nº10. 257/01), assim como a orientação da política fundiária e imobiliária, são atribuições municipais, desde que não interfiram em aspectos do meio ambiente, protegidos por legislação.

Assim, como destaca o autor, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pretende, entre outros objetivos, viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Cabe ao Sistema Nacional, presidido pelo Ministério das Cidades, a centralização de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, dando-lhes maior coerência e mais eficiência.

Neste contexto Cardoso et al. (2011), mostra que entre 1986 e 2003, a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. Deste modo o autor observa que a partir de

2003, com o governo Lula, foi possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável.

A Secretaria Nacional de Habitação, criada no âmbito do MCid, procurou dar sequência ao Projeto Moradia, concebido antes da campanha eleitoral, fruto de um projeto político resultante da experiência acumulada em política habitacional desenvolvida pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, somado a uma série de debates realizados junto à sociedade civil.

Em 2007, o governo brasileiro lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), objetivando o aumento de investimento em infraestrutura e urbanização de assentamentos precários. O PAC também busca elevar as taxas de crescimento econômico através do estímulo ao crédito e ao financiamento, da redução da arrecadação de impostos e melhoria do ambiente de investimentos.

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM), o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Implantado pela Medida Provisória nº 459/2009, instituída pela Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009 a qual foi regulamentada pelo Decreto 6.962, de 17 de setembro de 2009. Da criação do PMCMV até 16 de junho de 2011, sendo a primeira fase do programa (PMCMV 1).

De acordo com Monteiro (2015), o PMCMV 1 (fase inicial, 2009-2011) tinha como meta a construção de um milhão de moradias, em curto prazo, tendo para isso alocado R\$ 34 bilhões de reais.

O Programa é baseado em uma parceria entre União, estados, municípios, empreendedores e movimentos sociais, no qual a indicação e seleção dos beneficiários é de responsabilidade do Poder Público o qual deve ser apresentada à CEF, conforme critérios nacionais e adicionais de priorização, definidos na Portaria nº 412 do MCid.

Com a perspectiva de facilitar o financiamento de habitações para família de baixa renda, através de medidas urbanas e rurais, o programa é subdividido entre duas categorias, sendo a primeira chamada de Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e a segunda de Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), o programa é dividido por faixas de renda:

- Faixa 1, denominada de Interesse Social, corresponde a famílias com rendimentos equivalentes até 3 salários mínimos;

- Faixa 2, rendimentos acima de 3 até 6 salários mínimos.
- Faixa 3, rendimentos acima de 6 até 10 salários mínimos. As faixas 2 e 3 são denominadas de Mercado Popular.

De acordo com dados da CEF não há análise de risco de crédito para os beneficiários do PMCMV faixa 1. As condições para aprovação do beneficiário são:

- Não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo.
- Não possuir casa própria ou financiamento em qualquer UF.
- 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 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.

Ainda de acordo com a CEF, as famílias com renda acima de 3 e até 6 salários mínimos terão aumento substancial do valor do subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS. Aquelas com renda acima de 6 e até 10 salários mínimos contarão com redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da habitação.

A lei 11.977/2009 prevê a quitação do imóvel a qualquer tempo, a partir da assinatura do contrato.

Como é observado por Cardoso *et al.* (2011), o programa estabelece um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa buscou claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. O PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos.

Cardoso *et al.* (2011) considera que consolidado pela Lei N. 11.977, de 7 de julho de 2009, o PMCMV, em seu componente urbano, foi operacionalizado a partir da alocação de recursos da União ao FAR, no montante de 14 bilhões de reais e, em menor grau, ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no montante de 500 milhões de reais, ambos gerenciados pela CEF. O FAR já vinha sendo utilizado na produção de unidades habitacionais para famílias com renda entre 3 e 6 Salários

Mínimos (SM), dentro do Programa de Arredamento Residencial (PAR), recebendo recursos transferidos do OGU e do FGTS. Já o FDS havia se constituído como fonte de recursos para o Programa Crédito Solidário (PCS), com objetivo de produção de unidades em regime de autogestão, através de cooperativas ou associações. A partir de então o PCS passa a ser substituído pelo PMCMV-Entidades.

Assim o papel dos estados e municípios nesse modelo, passou a ser o de organizar a demanda, através de cadastros encaminhados à CEF para a seleção dos beneficiários e, ainda, o de criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios como é observado por Cardoso et al. (2011). Em alguns casos, considera-se que estados e municípios poderiam ainda viabilizar o atendimento à demanda de baixa renda através da cessão de terrenos públicos. De qualquer forma, o promotor do empreendimento deixa de ser o setor público e passa a ser o setor privado.

Os autores mostram que se pode inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade, fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos.

As consequências enfrentadas neste processo pela população de baixa renda são notórias, como é apontado por Cardoso et al. (2011). Sem alternativas para obtenção da casa própria, este grupo se sujeita a ocupar os distantes conjuntos habitacionais. Desta forma, passam a arcar com elevados custos de transporte no trajeto casa-trabalho-casa, afetando a saúde por conta da dura rotina de deslocamento e dificuldade nos acessos aos serviços e equipamentos básicos. Os reflexos também são sentidos pelos poderes públicos locais, devido ao aumento na demanda por investimentos no setor de transporte público, ampliação das redes de abastecimento de água, esgoto sanitário e rede viária e, em muitos casos, também pela necessidade de implantação de equipamentos de educação e saúde.

Praticamente, todos os outros programas estão desenhados para atender uma faixa de renda e grupo de família especificamente, já o PMCMV, apresenta uma estrutura que prevê atender famílias de zero a dez salários mínimos, componentes tanto do grupo vulnerável da sociedade e incluído no atendimento de Interesse Social, como também permite auxílio àqueles que podem ser beneficiados pelas linhas de crédito oferecidas pelo mercado.

3.6 DILMA VANA ROUSSEFF (DILMA ROUSSEFF) – 2011-2016

A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 foi regulamentada pelo decreto 6.962, modificada pela Medida Provisória 514, de 2010, convertida na Lei 12.424, de 16 de junho de 2011 regulamentada pelo Decreto nº 7.499, também de 16 de junho de 2011, que estabeleceu novas diretrizes e metas para o programa habitacional, no qual a principal meta era a construção de dois milhões de residências no país até o ano de 2014, criando assim a segunda fase do programa, ou seja, o PMCMV 2, durante o primeiro mandato da presidenta Dilma.

Nesta segunda fase do programa, 3% dos imóveis do programa Minha Casa, Minha Vida deverão ser destinados a pessoas com necessidades especiais (PNE) ou seus parentes diretos e outros 3% para quem tem mais de 60 anos.

O teto da renda familiar mensal para ser atendido pelo programa passa a ser valores fixos. Faixa 1, que era de (0 a 3 salários mínimos, na fase 1), agora é de 0 até R\$ 1.600,00, faixa 2 (de 03 a 06 salários mínimos, na fase 1) agora é de R\$ 1.601,00 até R\$3.100, 00, faixa 3 (de 06 a 10 salários mínimos, na fase 1) agora é de R\$ R\$3.101, 00 até R\$5.000,00. Foram mantidos outros critérios, como, ser morador de áreas de risco ou insalubres, mulheres chefes de família ou, ainda, ser desabrigado, são priorizados na modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1).

Na fase dois do PMCMV o pagamento de 10% da renda durante 10 anos (fase 1) passa a ser 5% com prestação mínima de R\$ 25,00 corrigida pela TR.

O processo seletivo dos candidatos a uma casa do programa passa a ser fiscalizado também pela Caixa Econômica Federal.

Entre as melhorias aos empreendimentos, na segunda fase do programa de acordo com a Caixa Econômica Federal estão:

- Ampliação da área construída
- Piso cerâmico em todos os cômodos da habitação.

- Cozinha e banheiro passam a ter azulejos em todas as paredes na altura de 1,50m.
- Aquecimento solar em todas as casas da faixa 1.
- Aumento de subsídios

Os beneficiários que têm rendimentos mensais até R\$ 1.600, considerados da Faixa I do Programa, não podem comercializar ou alugar a residência antes de terminar o prazo do financiamento, que é de 10 anos.

Os beneficiários que descumprirem os critérios de seleção não poderá mais receber recursos do Minha Casa, Minha Vida e de nenhum outro programa habitacional do Ministério das Cidades.

O período compreendido pela presidenta Dilma é analisado por autores como Bezerra e Lima (2011) que mencionam que ao ser lançado o Programa Minha Casa Minha Vida 2, estabeleceu como principal meta o financiamento da construção de dois milhões de moradias até o ano de 2014, beneficiando famílias com renda mensal de até R\$ 4.600,00, incluindo, também, a produção ou reforma de habitações rurais. Para os autores é importante reconhecer que este foi um passo importante no sentido de construir políticas públicas destinadas a garantir o direito à habitação, contudo, é imprescindível que se atente para a questão urbana, relacionada com a estrutura política, econômica e social, gerando desigualdades sociais e exclusão socioterritorial.

Azevedo (1988) considera que, durante o regime militar, os períodos de maior investimento em habitação para as camadas de menor renda e de maior sensibilidade aos problemas das casas populares foram justamente aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política. Entretanto, deve-se ressaltar que a influência da conjuntura política não foi direta, mas se materializou através das respostas dadas às crises enfrentadas pelo BNH, decorrentes, principalmente, de políticas econômicas globais que penalizavam as clientelas real e potencial do Banco.

Maricato (2011) menciona que quando mais da metade da população está excluída do mercado em um país industrializado como o Brasil, não será uma política fragmentada e pontual, baseada nos famosos “projetos-piloto”, que dará solução ao problema da habitação. A produção de grande parte das moradias (e das cidades) se dá sob relações de sobrevivência ou pré-capitalistas, com todas as

consequências que essa condição de mercadoria informal acarreta, num meio onde se banaliza o consumo de bens modernos.

Para Maricato (2011) essa contradição não é irrelevante, não é abstrata e, portanto, não pode ser ignorada quando se pretende formular soluções para o problema. Para tarefa de tal dimensão a leitura rigorosa e científica da realidade ajuda a prevenir as velhas fórmulas ideológicas que se prestam mais à propaganda política do que a solução do problema.

Para Maricato (2011) os mais importantes programas de política habitacional já empreendidos no Brasil (período dos IAPs e período BNH) não lograram reverter a tendência de crescimento urbano das favelas e da periferização urbana. Não será uma política compensatória e nem exclusivamente de promoção pública a reverter tal tendência. Essas palavras iniciais pretendem contrariar as iniciativas que fazem de conta que resolvem o problema, tão características das políticas que se apoiam a) apenas na promoção pública no país onde o mercado é a referência central para as políticas urbanas; b) desconhecem e não incluem a gestão pública sobre as questões fundiária e urbana; c) são dirigidas por lógica compensatória ou por interesses empresariais privados; d) tomam como referência o conceito da unidade residencial e não do habitat; e) limitam-se a experiências pontuais. Ou seja, assim como não se faz omeletes sem quebrar os ovos não há solução para o problema habitacional sem interferir em aspectos fundamentais que embasam o poder na sociedade brasileira como o patrimonialismo e a captação das rendas imobiliárias.

O crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, como observa Maricato (2011) desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que é quando as cidades tendem a ganhar nova dimensão e tem início o problema da habitação. Singer (1979) mostra que o elemento prestígio, tende a segregar os mais ricos da classe média, que paga muitas vezes um preço extra pelo privilégio de morar em áreas residenciais que os verdadeiros ricos estão abandonando exatamente devido à penetração dos arrivistas.

Os promotores imobiliários, que conhecem bem este mecanismo, tiram o máximo de proveito dele, ao fazer lançamentos em áreas cada vez mais afastadas para os que podem pagar o preço do isolamento e, mesmo tempo, incorporar prédios de apartamentos em zonas residenciais prestigiosas.

Cada cidade brasileira tem geralmente, um centro principal, no qual se localizam os órgãos de administração pública, a igreja matriz, os tribunais, o distrito

financeiro, o comércio atacadista, o comércio varejista de luxo, cinemas, teatros etc. Como é observado por Singer (1982), o centro principal possui em alto grau todos os serviços urbanos e ao seu redor se localizam as zonas residenciais da população mais rica. Os serviços urbanos se irradiam do centro à periferia, tornando-se cada vez mais escassos à medida que a distância do centro aumenta.

Outros autores como Lefèvre (2001) comenta que no urbano a localização é transformada muito mais rapidamente, que no rural; uma localização pode ser produzida, basta se produzir uma avenida de trânsito rápido (como por exemplo a Avenida 23 de Maio em São Paulo) que as localizações se alteram profundamente.

O trabalhador ao optar pela casa própria, não visa apenas eliminar o gasto mensal com a habitação, mas objetiva também a formação de um patrimônio, como é observado por autores como Bonduki e Rolnik (1982). A segregação do território urbano caracteriza a cidade capitalista, sendo provocada, essencialmente, pela manutenção da propriedade privada dessa mercadoria peculiar que é o terreno urbano, como a forma dominante de ocupação do espaço.

Bonduki e Rolnik (1982) observam que modificar a produção da habitação de interesse social no Brasil deve ser vista como produto do contexto histórico, econômico e tecnológico. A compreensão das etapas por que sua produção passou até nossos dias permite compreender as condições pelas quais a habitação de interesse social é enfrentada atualmente. Será apresentada a evolução da habitação desde suas bases históricas no Brasil, passando pelas políticas estabelecidas pelos governos em diferentes épocas até os dias atuais.

Em suma, os avanços na legislação fundiária obtidos no período de transição pós-BNH, nesses tempos de utopias, foram muito significativos, mas os resultados efetivos no enfrentamento dos problemas urbanos e habitacionais concretos ainda precisam ser auferidos como é observado por Bonduki (2012). O fato é que, quando o país voltou a ter grande capacidade de investimento em habitação social e de mercado, a partir de meados da década de 2000, um dos grandes pontos de estrangulamento foi exatamente a questão fundiária, o que mostra que ainda é necessária avançar muito no aperfeiçoamento dessa política.

Empossados em 1983, governadores eleitos pela oposição, como Franco Montoro, em São Paulo, e Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, iniciaram programas habitacionais alternativos ao modelo convencional do BNH, que, em crise, reduziu drasticamente o investimento. Brizola deu início a um programa de urbanização de

favelas, inclusive na Zona Sul, que enterraram de vez as antigas fábricas de remoção que caracterizaram o início do regime militar.

Em São Paulo, a antiga empresa habitacional do governo do estado foi redefinida e renomeada - passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), e foi criado um programa descentralizado, baseado em recursos orçamentários, parceria com municípios e organizações comunitárias, procurando produzir moradias a baixo custo, em sistema de mutirão gerido pelo próprio poder público. Essas iniciativas, de baixa escala, não contavam com recursos da União e do SFH. Com a extinção do BNH, coloca-se a necessidade de construção de um paradigma alternativo que lançasse as bases para a formulação de uma nova política habitacional.

A consolidação de propostas alternativas somente ocorreu com o fim do BNH, em 1986. Como é demonstrado por Bonduki (2012), deste modo com a chegada do processo de redemocratização, eleições livres e avanços da mobilização popular, municípios e estados foram forçados a implementar, de forma criativa e com recursos próprios, ações habitacionais baseadas em novos pressupostos. Após o longo período de centralização e homogeneização, características marcantes do autoritarismo, passaram a ser valorizadas a descentralização, a heterogeneidade e a diversidade, perspectivas que geraram experiência de grande interesse tanto em termos de política habitacional como do ponto de vista da arquitetura e do urbanismo.

Viabilizar a habitação social nas áreas centrais foi outra inovação do período, recuperando uma prática que esteve presente na produção habitacional dos anos 1950, como apontado por (Bonduki). Em uma intervenção pioneira, na época vista como utópica, alguns projetos mostraram ser possível romper a histórica segregação urbana que expulsou os mais pobres para a periferia.

Enfim, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, havia instrumentos para cumprir a promessa de todo Plano Diretor (PD), de garantir um desenvolvimento urbano equilibrado, harmônico, sustentável e outros adjetivos semelhantes que invariavelmente são apresentados nas introduções dos PDs.

Autores como Gomes (2005) analisam que esse conturbado período de crise que se instala no mundo a partir dos anos de 1970 e que em nosso país se soma a questões importantes que não foram resolvidas historicamente em termos sociais e, especialmente na área de habitação, em que a moradia permaneceu como privilégio

e a estrutura fundiária urbana manteve-se concentrada, a perspectiva de melhoria da situação dos que nada herdaram do período anterior se amplia através das pressões dos movimentos sociais urbanos organizados em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, através da Constituição de 1988, obteve avanços no sentido de universalizar formalmente os direitos de cidadania, e a participação popular nas políticas públicas, tendo sido, por isso, intitulada de Constituição Cidadã.

O autor mostra ainda que se reconheça que as questões urbanas têm causas estruturais, cujas soluções devem ser encaminhadas nos planos nacional e internacional, vale ressaltar a importância do poder local como um sujeito capaz de enfrentar os problemas urbanos, com a pobreza, o processo de exclusão social e a degradação ambiental.

Nos anos seguintes (durante toda a década de 1990) o MDU mudou várias vezes de nomes e atribuições até desaparecer como ministério e transformar-se em secretaria, com pouca influência nos rumos do Brasil Urbano como é observado por Maricato (2011). No final dos anos 90, a orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI), seguida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, define a suspensão de investimentos públicos em setores sociais estratégicos como energia e saneamento, como mostra Maricato (2011). A orientação do FMI interfere também no financiamento habitacional e urbano. A resolução 2.668 de Banco Central, de 1988, e suas sucedâneas dificultam a tomada de empréstimo pelo poder público e a resolução 2.682 do Conselho Monetário Nacional dificulta ainda mais o crédito habitacional, exigindo maior segurança para o empréstimo.

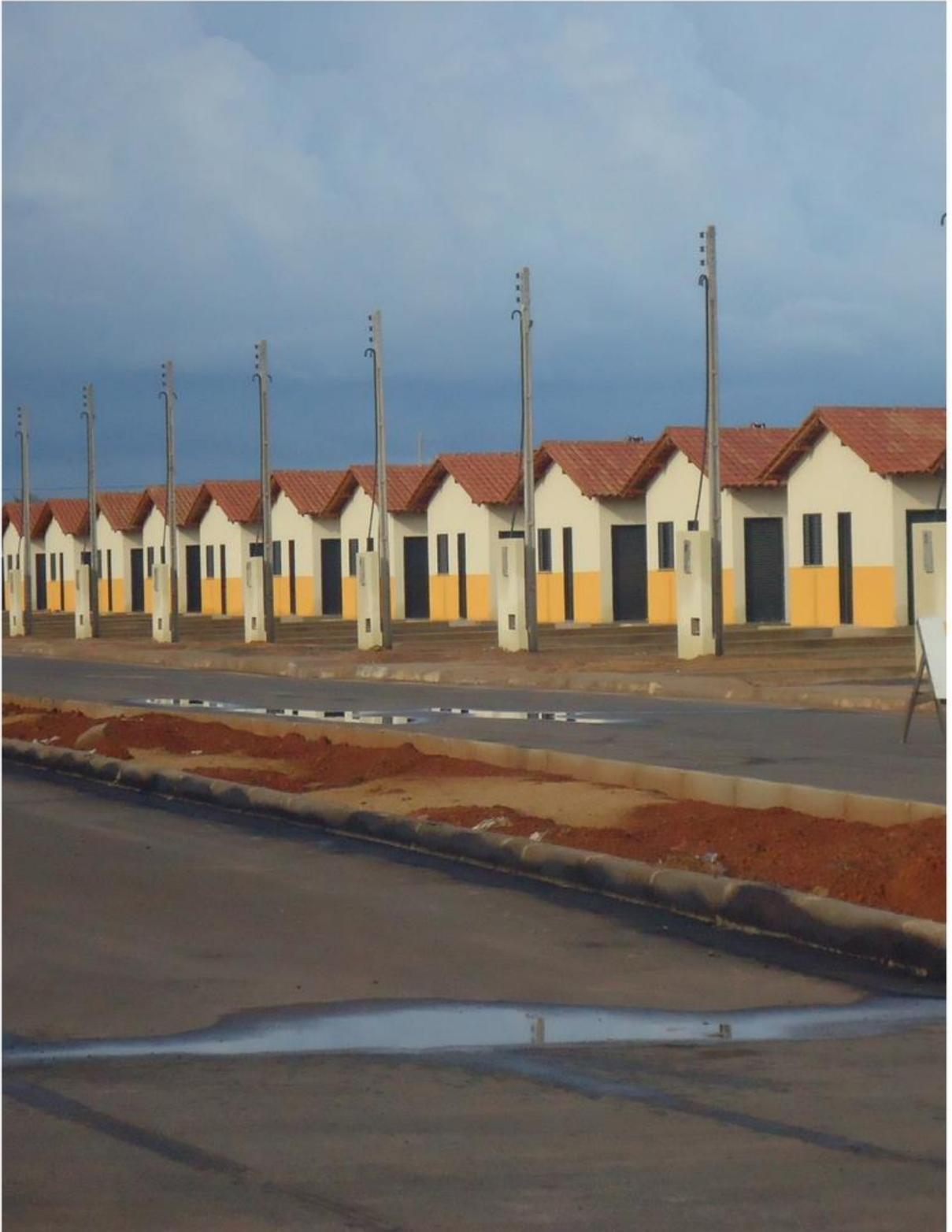
Esta última medida ignora que o empréstimo habitacional se ampara em hipoteca e ignora ainda mais que o financiamento habitacional no Brasil não atinge a população que ganha menos de 12 salários mínimos, o que significa deixar de fora do mercado e até mesmo dos empréstimos públicos mais de 70% da população. Todos esses fatos mostram a exagerada subordinação do governo brasileiro ao FMI e sua interferência na gestão das cidades.

Botelho (2005) observa que em 1985, com o fim da ditadura militar, verificou-se uma reestruturação no SFH e no BNH, com uma nova política habitacional para o país. O governo Sarney fez a última tentativa de segurar o sistema, a qual se baseava em elevados subsídios para os mutuários do sistema, porém não obteve sucesso. Em 21 de novembro de 1986 através do Decreto nº 2291 foi extinto o

Banco Nacional de Habitação, que acaba sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal. Assim nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais.

A criação do SFH e do BNH não conseguiu atender às necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população, sendo mesmo questionável se era esse o propósito real dessas instituições, já que grande parte do financiamento de moradias destinou-se aos estratos de rendimento médio e alto da população, de acordo com o interesse das empresas do ramo da construção civil. As décadas perdidas não são as únicas a registrarem as origens do que podemos chamar de tragédia urbana brasileira, como é apontado por Maricato (2011), com enchentes desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência etc.

Autores como Botelho (2005) mostram que com a estabilização da economia decorrente do Plano Real (1992), os planos de autofinanciamento permitiram que as camadas de renda média e média-baixa financiassem com recursos próprios a produção habitacional, particularmente por meio de cooperativas habitacionais organizadas por empresas de assessoria técnica. O autofinanciamento foi uma alternativa de recuperação do nível de atividades do setor habitacional, aumentando sua participação nas ofertas de novas moradias, sobretudo a partir de 1996.



4 CONJUNTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL EM BOA VISTA-RR (1980/2015)

Este capítulo tem o objetivo de expor ao leitor os diversos conjuntos habitacionais de interesse social implantados em Boa Vista nos últimos 35 anos. Estes conjuntos habitacionais estão disseminados pela área urbana de Boa Vista e tiveram investimentos de diversos órgãos públicos, como exposto a seguir.

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (Belo Horizonte 2010), a criação do Ministério das Cidades (MCid) constituiu um novo marco político institucional para o setor habitacional. A partir daí criou-se uma base para a consolidação deste setor por meio de iniciativas importantes para o setor de habitação como:

- A aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) pelo Conselho Nacional das Cidades, em 2004;

- A instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), incluindo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor, em 2005, pela Lei Federal nº 11.124; o FNHIS centraliza os recursos orçamentários dos programas e ações do SNHIS e é composto por recursos do Orçamento Geral da União (OGU), de empréstimos, contribuições e doações e de receitas oriundas de operações realizadas, entre outros;

- A construção do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2008, também previsto na Lei 11.124/2005, se estabeleceu para orientar o planejamento das ações públicas e privadas no setor habitacional durante 15 anos de forma a atender aos objetivos da PNH por meio de uma política de subsídios, reforçar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais e ampliar as fontes de recursos.

- O desenvolvimento dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) por estados, Municípios e Distrito Federal.

Deste modo observa-se que a PNH tem como objetivo promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o voltado para o segmento de baixa renda. Entre seus principais instrumentos está o Sistema Nacional de Habitação, subdividido em dois sistemas complementares que atendem todos os segmentos sociais e operam com diferentes fontes de recursos e

condições de financiamento, a saber: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), acima citado, voltado exclusivamente para a faixa de interesse social.

Segundo Holz e Monteiro (2008), o mercado imobiliário capitalista, os baixos salários e a desigualdade social presente desde o início da formação da sociedade brasileira, impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população, que principalmente nas últimas décadas, vêm sendo produto e produtor dos processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades.

De acordo com a Fundação João Pinheiro, (2015 p. 18):

O Déficit Habitacional engloba situações que implicam na necessidade de repor ou incrementar o estoque de moradias, tais como: domicílios rústicos e/ou depreciados a ponto de terem que ser substituídos; domicílios improvisados; coabitação familiar, que compreende situações em que famílias vivem junto com outra em um mesmo domicílio ou famílias que vivem em cômodos cedidos ou alugados; ônus excessivo com aluguel”, que corresponde a situações de famílias de baixa renda que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel para morar.

Na atual realidade brasileira há uma excessiva valorização agregada às áreas centrais das cidades (que recebiam melhor tratamento urbanístico por parte dos governantes, sendo equipadas com saneamento básico, iluminação pública, pavimentação das ruas, etc.) como é observado por Holz e Monteiro (2008). Estes fatos fizeram que os moradores mais necessitados não tivessem condições de adquirir imóveis nestas áreas.

Desta maneira a população que tinha condições de pagar, morava na “cidade formal”, enquanto a população desprovida de recursos financeiros habitava a “cidade informal”, concluindo-se que “a ilegalidade é subproduto da regulação tradicional e das violações contra os direitos à terra e à moradia” (Osório, 2008, p. 28).

A Constituição Federal de 1988 cita que o direito à propriedade é garantido enquanto direito fundamental (art. 5º, XXII), sendo um direito inviolável e essencial ao ser humano, posto ao lado de outros direitos, como a vida, a liberdade, a segurança, etc. Este também aponta que a propriedade foi atribuída interesse social,

pois o art. 5º, XXIII prega que “a propriedade atenderá a sua função social”, portanto, fica condicionada à efetividade de sua função social.

Holz e Monteiro (2008), consideram que a desigualdade urbana não é um fato atual e que esta possui uma longa raiz histórica. Os autores ressaltam que a perpetuação da desigualdade no planejamento urbano agrava-se após a aprovação da Lei 601/1850, que ficou conhecida como “Lei de Terras”.

Segundo os autores essa lei passou a regular as terras devolutas e a aquisição de terras, determinando em seu artigo 1º que o único meio para aquisição da propriedade de terras era a compra, deslegitimando, portanto, o acesso à terra pela posse ou ocupação. Todo este quadro faz com que as cidades cresçam com um flagrante despreparo em termos de políticas públicas que atendessem essa população, formando cidades desordenadas. Portanto, percebe-se que desde o início do processo de construção das cidades e da sociedade brasileira, houve um descompasso entre o acesso à moradia e o crescimento populacional.

Boa Vista não foge à regra do Brasil, no que diz respeito a questão habitacional, reproduzindo, o mesmo modelo adotado em todo o país, no qual a desigualdade do planejamento urbano se tornou fato marcante nos últimos 40 anos. Neste processo se deve atentar para o importante papel que os políticos tiveram em determinar as políticas habitacionais que moldaram a cidade nas últimas décadas.

Veras (2009), menciona que o governo de Otomar de Souza Pinto foi de caráter centralizador e as suas ações sempre estavam condicionadas aos seus interesses próprios e político. Neste governo foram incentivados os processos de migração de pessoas da região Nordeste e do Centro-Sul para o Estado. No entanto esta migração não tinha o intuito de desenvolver o estado e sim de formar currais eleitorais. O governo neste processo atuou fazendo doações de lotes urbanos em Áreas de Proteção Permanentes (APP's), criou conjuntos habitacionais, em particular, o conjunto Pintolândia que se estabeleceu como seu maior reduto eleitoreiro em Boa Vista.

Para Staeve (2011), no Plano Diretor da cidade de Boa Vista, a sua estrutura urbana tem como principal característica a elevada segregação espacial, resultado de um processo de expansão calcado na implantação de conjuntos habitacionais e loteamentos, na grande maioria localizados em áreas distantes do centro da cidade, em regiões ambientalmente frágeis e inadequadas para ocupação.

Analisando o mesmo plano, Veras (2009), menciona que em 1973, por solicitação da prefeitura, a Fundação João Pinheiro de Belo Horizonte reestudou o plano da cidade, mas somente com objetivos de tráfego. Paralelamente, surgiam, no setor Oeste da cidade, os conjuntos habitacionais oriundos de programas governamentais, ao mesmo tempo em que havia a “doação” de lotes urbanos e ocupações irregulares próximas ao rio Branco.

Na questão habitacional o Governo do Estado, atuou financiado pela CODESAIMA, construindo várias unidades habitacionais, na década de 90. Mais recentemente nos anos 2007 e 2008, agora financiados pela Caixa Econômica Federal, foram construídos novos conjuntos nos bairros periféricos da cidade: bairro Bela Vista, Operário, Jockey Clube, Jardim tropical, Olímpico, Pintolândia, Silvio Botelho, Santa Luzia e Senador Hélio Campos, Dr. Silvio Leite, Alvorada, Equatorial, Cidade Satélite e Caranã.

No entanto, estes programas habitacionais não beneficiaram todas as famílias carentes. Veras (2009) considera que as alterações na forma espacial e nos processos sociais da cidade alteraram a renda dos indivíduos e produziram novos territórios precários. Em particular, os do Governo do Estado, que em sua maioria, são voltados exclusivamente para funcionários públicos estaduais de médio e baixo escalão.

Deste modo analisando as questões relativas à moradia, entende-se que em Boa Vista não foi aplicada uma verdadeira política de habitação de interesse social, já que esta não está vinculada apenas com a casa, mas sim com a mobilidade e transporte coletivo, infraestrutura, saneamento e acesso ao solo urbano por meio da regularização fundiária, prioritário à população de baixa renda, através da melhoria de habitabilidade dos núcleos e a concessão de títulos de uso ou propriedade.

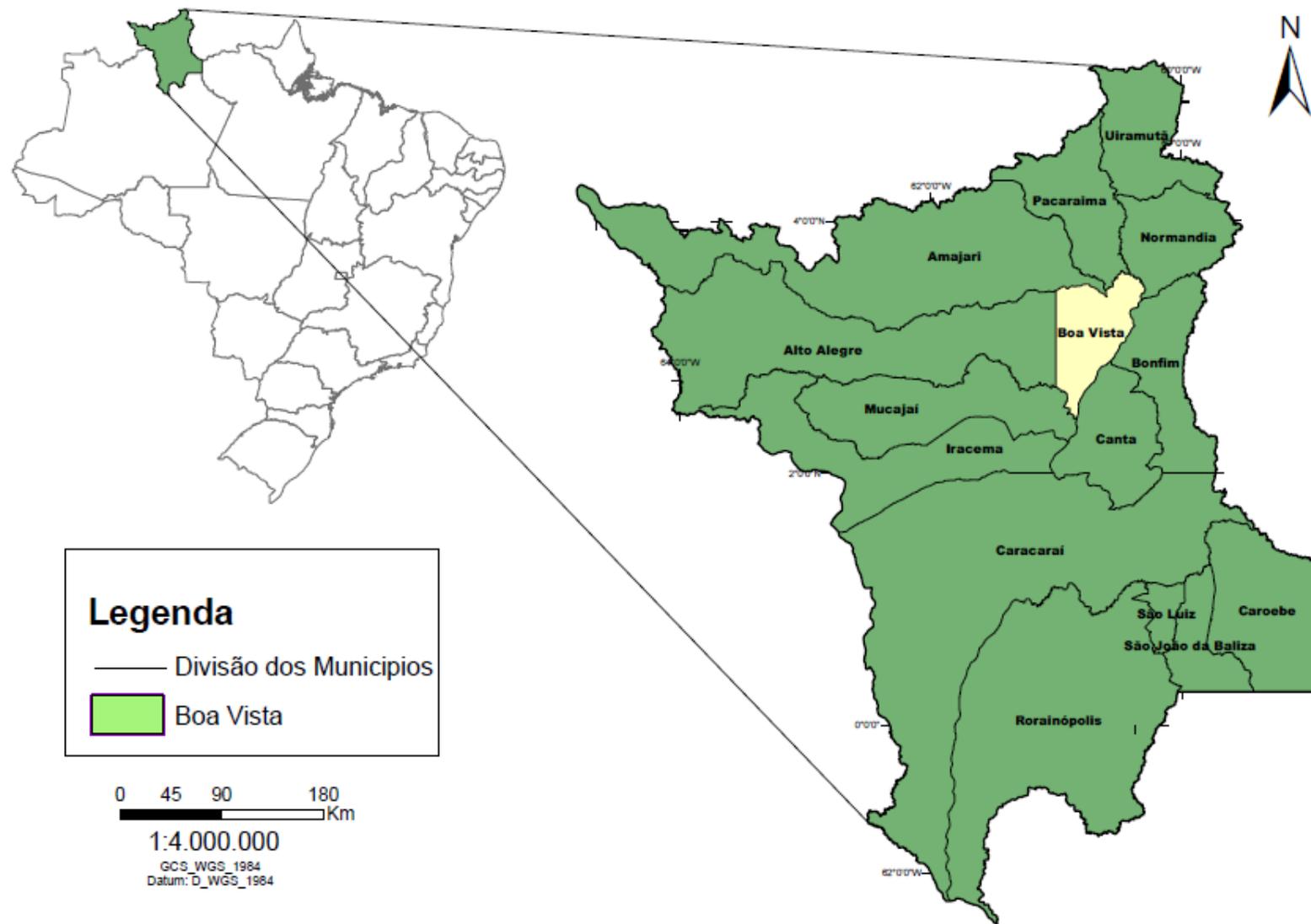
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

4.1.1 Breve histórico de Roraima

A colonização da região do vale do Rio Branco pelos portugueses aconteceu de forma tardia, mais de 200 anos após a descoberta do território brasileiro. Segundo Vieira (2007), o primeiro relato acerca do estado de Roraima (Figura 1), foi feito no século XVII por uma expedição portuguesa do Atlântico aos Andes. O Rio Branco teve papel fundamental neste processo de colonização de Roraima, foi por

este rio, que é o principal curso d'água do local, que chegaram os primeiros colonizadores portugueses. No entanto ingleses e holandeses,

Figura 1 Mapa do Estado de Roraima



tiveram grande influência na história de Roraima. Estes ocupavam a região dos rios Esequibo, Rupununi, Demerara e Berbice.

A região sob controle inglês e holandês é, portanto bem próxima a área ocupada por Portugal. Em outra frente as ambições da Espanha faz que esta promovesse invasões a essa parte do território colonial de Portugal através da Venezuela, vindos do rio Orinoco, após atravessarem a cordilheira de Pacaraima. Assim, em 1775 para fazer frente a estas invasões de seu território, os portugueses construíram em local planejado o Forte São Joaquim na confluência dos rios Uraricoera e Tacutu, local estratégico que auxiliou na derrota e expulsão dos invasores, estabelecendo a soberania portuguesa na região.

Deste modo, muitos historiadores relacionam a construção do Forte São Joaquim com o início oficial do processo de colonização do estado de Roraima. No entanto não apenas os militares tiveram papel importante, cabe salientar o forte papel da igreja católica neste processo. Isto se deve principalmente que na área habitavam vários índios e seu aldeamento pelos missionários era de grande interesse da coroa portuguesa. No entanto pesquisadores como Dobro Filho (2008) observa que a convivência dos indígenas com os não-indígenas sempre foi conflituosa, já que os índios não se sujeitaram às imposições portuguesas e rebelaram-se.

No final do século XVIII é introduzido o gado bovino que, juntamente com o equino, marcaram as primeiras criações da região. Esta atividade econômica se aproveitou da topografia plana dos campos de Roraima e tinha, ainda, como objetivo de estabelecer o homem na região. No entanto este processo de ocupação baseado em fazendas fez com que estas avançassem sobre áreas indígenas marcando grandes conflitos entre índios e fazendeiros. Este processo de expansão das fazendas sobre áreas indígenas continuou no século XIX fazendo que muitas etnias indígenas abandonassem suas terras partindo para locais isolados.

O Século XIX foi igualmente decisivo para o estado de Roraima, parcialmente abandonado pelo poder central que se concentrava na região sudeste do Brasil, principalmente com o advento da vinda da família imperial portuguesa para o país. No entanto os interesses estrangeiros em Roraima não haviam diminuído, principalmente os ingleses que desejavam ter acesso ao rio Amazonas. Assim, os ingleses avançaram os marcos da fronteira sobre o território brasileiro ocupando uma área a leste do território de 33 200 km².

França (2005) comenta sobre a Questão do Pirara, o autor menciona que após intensas discussões diplomáticas, o Brasil levou o caso a arbitragem internacional em 1842, o qual só teve resultado em 1904, quando o Brasil aceitou o laudo arbitral do rei Vitor Emanuel III da Itália, que deu ganho de causa aos britânicos, perdendo o Brasil 19 630 km² de seu território (o rei italiano concedeu de volta ao Brasil os outros 13 570 km²).

No período do governo Getúlio Vargas entre os anos de 1930 e 1940, várias medidas foram tomadas para amenizar o estado de abandono da região e incentivar sua ocupação. Deste modo em 1943 é criado o Território Federal do Rio Branco e a região foi declarada como área de segurança nacional. Assim foi iniciado a construção da BR 174 e foram criadas várias colônias agrícolas. Por meio da Lei n.º 4.182, de 13 de dezembro de 1962, o Território do Rio Branco passou a denominar-se Território de Roraima. Nas décadas de 60 e 70 a política de assentamentos agrícolas continuou, bem como a construção de estradas, com o objetivo principal de povoamento da região

A construção da BR-174 que liga Boa Vista a Manaus, sempre foi um anseio da população e dos governos para integrar o estado de Roraima ao restante do país. Um sonho de séculos que só foi possível na década de 70. A viagem no início do processo de colonização do estado poderia levar até 03 meses e ficava a mercê do nível do rio Branco, se tornando navegável até Boa Vista apenas no período de chuvas. No século 20 com barcos movido a motor a viagem levava em média uma semana. A primeira tentativa de ligar Roraima a Manaus, teve início em 1893, por iniciativa de Eduardo Ribeiro, governador do Amazonas na época. Este passou a tarefa a Sebastião Diniz para abrir um caminho por entre a mata, esta com 815 quilômetros, no entanto devido ao abandono a mata retomou a estrada, sendo novamente reaberta apenas na década de 20.

No entanto a BR-174 (Figura 2) como estrada rodoviária só foi inaugurada em 1976, devido a vários problemas na construção da mesma sendo esta concluída pelo 6º BEC. A estrada como conhecemos hoje asfaltada e sinalizada, só foi concluída em 1998 também pelo 6º BEC. O objetivo da construção da BR-174 não foi para atender a população do estado de Roraima, mais sim devido a um acordo firmado entre Brasil e Venezuela, com o objetivo de ligar Caracas a Brasília. A BR 174, liga Boa Vista com o BV-8 (Marco fronteiroço Brasil–Venezuela 8), onde atualmente situa-se a cidade de Pacaraima.

Figura 2 Vista parcial da BR 174 sentido Manaus



Foto: Roberto C. Caleff

Na década de 80 um fato marca a história de Roraima, o garimpo de ouro, principalmente na região oeste do estado, realizado de forma descontrolada e não-sustentável trouxe dezenas de milhares de imigrantes vindos sobretudo do Nordeste brasileiro, mas também de estados vizinhos, e de outras regiões do país além de outros países. Esta área de garimpo se concentrava na região dos lanomâmi. Até que, alguns anos depois da explosão da garimpagem, por pressão internacional o presidente Fernando Collor, em 1991, demarca a área indígena lanomâmi freando a atividade garimpeira na região. O meio ambiente, contudo, exhibe até hoje as marcas deixadas pela exploração garimpeira. Cabe salientar, ainda, que outra atividade garimpeira teve grande importância o garimpo de diamantes na Serra do Tepequém nas décadas de 30 até os anos 90.

Em 5 de outubro de 1988 o antigo Território Federal de Roraima torna-se estado de Roraima, por meio do Artigo 14 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Brasileira. No entanto, foram necessários mais um ano e meio para que a região ganhasse definitiva e democraticamente o direito de ostentar o título de "estado". Somente em 1º de janeiro de 1991, toma posse, legalmente, o primeiro governador eleito da história do estado, Brigadeiro Otomar de Souza Pinto.

4.1.2 Breve histórico da cidade de Boa Vista

O município de Boa Vista, capital do estado de Roraima, está situado no Hemisfério Norte. Ocupando uma área territorial de 5.687 Km², com uma população estimada de 284.313 habitantes e uma densidade demográfica de 49,99 hab/km². Possuindo seus Limites ao Norte com os municípios de Normandia, Pacaraima e Amajari; ao Sul com Mucajaí e Alto Alegre; a Leste com Bonfim, Cantá e Normandia e a Oeste com o município de Alto Alegre (IBGE, 2010)

A história do município de Boa Vista não pode ser contada sem levar em conta o início da sua ocupação, que como a grande maioria das cidades amazônicas, se iniciaram as margens dos rios, no presente caso com a implantação do Forte São Joaquim, na confluência dos rios Tacutu e Uraricoera, no norte de Roraima. Esta culmina com a implantação da Fazenda Boa Vista. O embrião de Boa Vista à margem direita do Rio Branco, era um pequeno povoado que servia aos fazendeiros com a criação de bovinos e a militares destacados para proteger as fronteiras.

O desenvolvimento deste povoado foi lento de Freguesia nos anos de 1890 até a década de 1920 quando se esboçava os primeiros traçados urbanos. No início da década de 40 se implanta um novo modelo urbanístico tendo como modelo o traçado de Belo Horizonte. Esta situação começou a mudar quando Boa Vista foi elevada à categoria de capital, do novo Território Federal do Rio Branco criado durante o governo Vargas em 1943. Este nível de capital do território Federal permanece até 1988, quando Roraima por meio da nova Constituição Federal é elevada a nível de estado e com isto, Boa Vista torna-se sua capital oficial.

Única capital brasileira situada no Hemisfério Norte, e com a mais baixa densidade demográfica do País, Boa Vista é uma cidade moderna, planejada, destacando-se entre as capitais da Amazônia pelo traçado urbano organizado de forma radial, possui a forma de leque aberto, com ruas largas, bem iluminadas, e com as principais avenidas seguindo para o Centro Cívico.

Veras (2009) aborda que, até o ano de 1940, os habitantes do estado concentravam-se no meio rural. 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 país para a capital Boa Vista. Tal mobilidade, muitas vezes auxiliada pelos governadores nomeados à época, tinha como objetivo dotar a capital do território de uma demanda populacional crescente e

criar um centro urbano administrativo. A única maneira de chegar a Boa Vista no período era por via aérea ou pelo rio Branco. Assim, os portos que existiam as margens do rio eram utilizados para o desembarque de mercadorias, principalmente pelos pescadores.

Veras (2009) menciona que o traçado urbano aleatório dá lugar a um moderno plano urbanístico implantado para o município de Boa Vista no período de 1944 a 1950. A proposta era que a cidade tivesse um traçado de integração urbana, radial concêntrico em forma de leque tendo como base o Rio Branco, no qual na praça circular reuniam-se os três poderes -Executivo, Legislativo e Judiciário e de onde partiam as radiais, extremamente largas, para norte, sul e Oeste.

O referido traçado foi ideia do então Governador do Território Capitão Ene Garcez dos Reis, que se inspirou no traçado urbano de Belo Horizonte.

4.2 POLÍTICAS HABITACIONAIS ANTERIORES AO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM BOA VISTA RR

A implantação de conjuntos habitacionais no Brasil teve um aumento significativo nos últimos 40 anos, graças ao financiamento proporcionado pelos órgãos governamentais como a Caixa Econômica Federal. Em Boa Vista, nas últimas décadas, foram implantados diversos conjuntos habitacionais. Segundo pesquisa junto a Companhia de Desenvolvimento de Roraima CODESAIMA (2016), os primeiros conjuntos implantados em Boa Vista, datam da década de 70. A implantação desses conjuntos foi possível através da parceria Governo do Estado e a Caixa Econômica Federal.

Monteiro (2015), menciona que o primeiro agente financeiro a atuar na área habitacional em Boa Vista (período de existência do BNH) foi o Banco de Roraima, que exerceu suas atividades até 1988, quando foi extinto. No entanto, neste mesmo período, outro agente financeiro atuava em Boa Vista, a CODESAIMA em 1981 iniciou sua atuação na promoção habitacional do estado. Ainda de acordo com Monteiro, com a extinção do Banco de Roraima em 1988, suas atribuições na área de habitação foram repassadas para a CODESAIMA. Desse modo, todos os conjuntos habitacionais construídos nos diversos bairros de Boa Vista/RR, passaram a ser responsabilidade deste novo agente financeiro.

Deste modo observa-se que a partir de 1980, houve a implantação de diversos conjuntos habitacionais, de acordo com dados, junto a CODESAIMA (2016). Esses conjuntos foram resultantes de programas habitacionais, destinados em sua maioria, à população de baixa renda. Dentre estes conjuntos, podemos citar: Ajuricaba, Alvorada I e II, Cabos e Soldados, Cambará, Caçari I e II, Cidadão, Caimbé I e II, Cruviana I e II, Equatorial II, Mecejana, Paraná, Pricumã I, II, III e IV, Monte Roraima, Macunaima, Vila Jardim, Uriap, Auaris, Uailã, Manaíra, e o Residencial Pérolas do Rio Branco I, II, III, IV, V, VI e VII.

Na questão habitacional, Monteiro (2015) afirma que o BNH, inicialmente, ignorou que uma política habitacional tem que contemplar não somente as unidades habitacionais, mas também os equipamentos urbanos. A autora argumenta que 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 do pagamento das parcelas, devido tanto à correção monetária quanto a insatisfação dos moradores, a falta de condições mínimas de habitabilidade, que passaram a prejudicar as ações do BNH.

4.2.1 Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP)

O Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação, em janeiro de 1973, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 29 da Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964 e tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo 1º da Lei 5.762, de 14 de dezembro de 1971, considerando a responsabilidade do BNH, no atendimento às necessidades habitacionais das populações urbanas de menor renda, resolve instituir o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP).

De acordo com a Resolução do Conselho de Administração nº 1 de 30/01/1973 o PLANHAP destinava-se a promover permanentemente, de forma atualizada, a ascensão social das famílias com renda de um a três salários mínimos. Este tinha como objetivo, eliminar o déficit de habitações no país em cidades com mais de 50.000 habitantes, assim como assegurar o atendimento da demanda de habitações das novas famílias e proporcionar a melhoria e/ou ampliação das moradias já existentes em áreas onde era viável a construção de habitações isoladas, em terrenos já pertencentes aos mutuários finais.

A execução do PLANHAP, em cada Estado, era responsabilidade das Companhias de Habitação Popular (COHABs) e órgãos assemelhados, credenciados pelo BNH e a estes subordinados.

De acordo com dados fornecidos junto a CODESAIMA (2016), durante a atuação do BNH, no âmbito do PLANHAP, a cidade de Boa Vista/RR foi contemplada com a implantação dos conjuntos Pricumã I, localizado no bairro Pricumã, sendo composto por 300 unidades, entregue aos mutuários em 1980. Conjunto Caimbé I composto por 360 unidades, localizado no Bairro Caimbé e entregues aos beneficiários em 1990.

4.2.2 Programa Nacional de Habitação do Servidor Público (PRONHASP)

A Habitação de Interesse Social, não atendeu apenas a população de baixa renda, os servidores públicos também foram atendidos. Em 28/01/85 a RC nº 33/85 criou o programa nacional de habitação do Servidor Público - PRONHASP e consolidou as condições de concessão de crédito visando proporcionar a construção e aquisição de unidades habitacionais aos servidores públicos em geral, civis e militares, da Administração Direta e Indireta da União, dos Estados e dos Municípios.

De acordo com a Resolução nº 35 de 01/02/1985 no PRONHASP, eram admitidas as seguintes modalidades operacionais:

- Construção de conjuntos habitacionais e lotes urbanizados, inclusive sob a forma de condomínios;
- Execução de unidades habitacionais isoladas em terreno próprio do beneficiário.
- Reforma e/ou ampliação, pelo beneficiário, de unidade habitacional de sua propriedade;
- E concessão de empréstimo para produção e comercialização de unidades habitacionais, nos moldes do Programa Nacional de Autoconstrução.

Em pesquisa realizada junto a CODESAIMA (2016), foi observado que, através do PRONHASP, em Boa Vista, foram construídos os Conjuntos Pricumã III composto por 84 unidades e o Conjunto Pricumã IV composto por 266 unidades, ambos localizados no bairro de mesmo nome localizados na zona Oeste da cidade. Assim como o Conjunto Monte Roraima composto por 132 unidades, os mesmos foram entregues aos beneficiários, na década de 80.

No entanto, o financiamento habitacional no período não se limitou apenas a questão da habitação social. Monteiro (2015), afirma 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. Este, em se destacando principalmente, ao setor da construção civil, demonstrou a ineficiência ao cumprimento de seu objetivo inicial, que era a provisão de moradias dignas as famílias mais pobres. A autora considera que este fato levou ao surgimento de conjuntos segregados, precários, com transporte público insuficiente ou inexistente, distante das áreas centrais e frequentemente isolados.

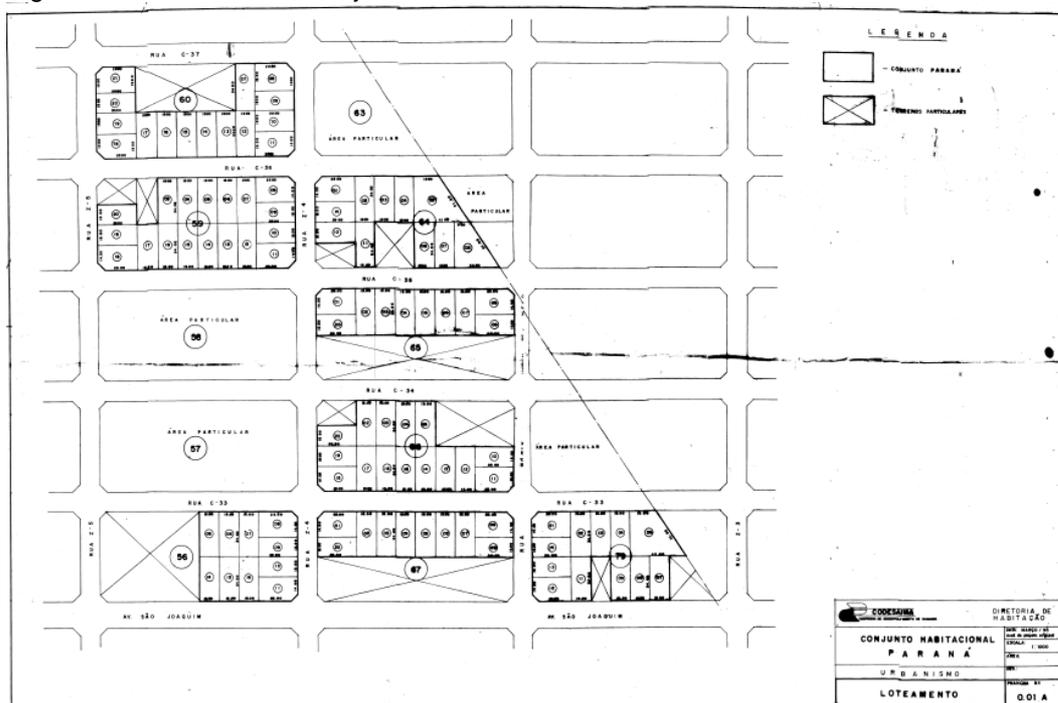
4.2.3 Programa de Cooperativas Habitacionais

Outro setor habitacional atendido por projetos do Governo Federal foram as cooperativas habitacionais. Criado pela lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o SFH, o BNH trazia, dentre os seus objetivos, o de erradicar o déficit habitacional do país, principalmente dos segmentos sociais de menor poder aquisitivo da população. Era este o campo aberto à atuação das COHABs (Companhias de habitação vinculadas ao Poder Público, estadual ou municipal) e das cooperativas habitacionais, funcionando sob a fiscalização do BNH, e com recursos por ele repassados.

Dentre os programas implementados pelo BNH, o Programa de Cooperativas Habitacionais teve grande destaque, por ser um programa de construção de moradias a preço de custo, através do sistema de autofinanciamento realizado por uma cooperativa habitacional aos seus associados.

De acordo com dados fornecidos junto à CODESAIMA através do Programa de Cooperativas Habitacionais, foi construído em Boa Vista/RR, o Conjunto Paraná, localizado no Bairro Doutor Silvio Leite, sendo composto por 101 unidades, e entregue aos associados contemplados em novembro de 1994 como mostra a (Figura 3).

Figura 3 Planta baixa do Conjunto Paraná 1994



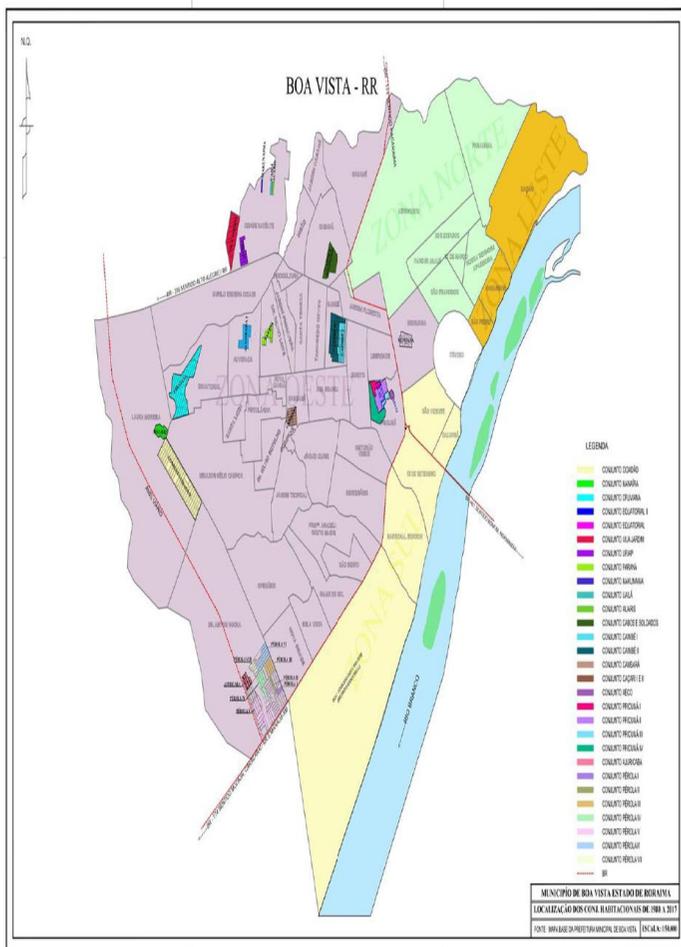
Fonte: Companhia de Desenvolvimento de Roraima CODESAIMA

4.2.4 Programa de Habitação Popular (PROHAP)

De acordo com a CODESAIMA (2016), foi implantado na cidade de Boa Vista/RR, através do PROHAP, os conjuntos habitacionais AECO, composto por 45 unidades. Este conjunto está localizado no bairro Pricumã, e entregue aos beneficiários em 1989. O Conjunto Equatorial II, composto por 250 unidades, localizado no bairro Equatorial; Conjunto Alvorada I, composto por 250 unidades, e Conjunto Alvorada II, composto por 206 unidades, ambos localizado no bairro Alvorada; assim como o Conjunto Caimbé II, composto por 500 unidades, localizado no bairro Caimbé.

Deste modo, a pesquisa mostrou que Boa Vista foi agraciada com vários projetos habitacionais. No período de 1980 a 2016, foram implantados em Boa Vista/RR34 conjuntos habitacionais como mostra a (Figura 4) na página a seguir, que se deram no âmbito dos programas, PLANHAP, PRONHASP, PROHAP, URIAP, MCMV e do Programa de Cooperativas Habitacionais, totalizando 11.969 unidades construídas, que complementaram a malha urbana das cidades e foram importantes para a configuração do tecido urbano.

Figura 4 Mapa da cidade de Boa Vista, destaque conjuntos habitacionais implantados de 1980/2016



Fonte: Modificado por Juvenal Soares e Vera Mônica da base cartográfica da Prefeitura de Boa Vista, 2016

Para melhor sistematização e visualização dessas informações, foi elaborado um quadro com a localização e o agente financeiro como mostra a (Figura 5).

Figura 4 Quadro mostrando os Conjuntos habitacionais implantados na cidade de Boa Vista/RR, no período de 1980 a 2015

Conjuntos habitacionais					
Nome do Conjunto	Localização: Zona	N° de uhs	Ano de Comercialização	Agente financeiro	Programa/ Plano habitacional
Aeco	Pricumã/Oeste	45	1989	Extinto Banco de Roraima	PROHAP
Ajuricaba	Airton Rocha/Oeste	200	2015	Caixa E. Federal	PMCMV
Alvorada I	Alvorada/Oeste	250	1994	CODESAIMA	PROHAP
Alvorada II	Alvorada/Oeste	206	1992	CODESAIMA	PROHAP
Cabos e soldados	Caraná/oeste	150	1989	Extinto Banco de Roraima	
Cambará	Cambará/Oeste	620	1992	CODESAIMA	
Cidadão	Laura Moreira/Oeste	1000	2003	Caixa E. Federal	PSH
Caimbé I	Caimbé/Oeste	360	1989	Extinto Banco de Roraima	PLANHAP
Caimbé II	Caimbé/Oeste	500	1990	CODESAIMA	PROHAP
Cruviana I	Equatorial/Oeste	500	2011	Caixa E. Federal	PMCMV
Cruviana II	Equatorial/Oeste	500	2011	Caixa E. Federal	PMCMV
Equatorial II	Equatorial/Oeste	250	1993	CODESAIMA	PROHAP
Mecejana	Mecejana/Oeste	216	1980	Extinto Banco de Roraima	
Paraná	Silvio Leite/Oeste	101	1994	Caixa E. Federal	
Pérola I	Airton Rocha/Oeste	50	2011	Caixa E. Federal	PMCMV
Pérola II	Airton Rocha/Oeste	67	2013	Caixa E. Federal	PMCMV
Pérola III	Airton Rocha/Oeste	222	2013	Caixa E. Federal	URIAP
Pérola IV	Airton Rocha/Oeste	228	2013	Caixa E. Federal	PMCMV
Pérola V	Airton Rocha/Oeste	450	2014	Caixa E. Federal	PMCMV
Pérola VI	Airton Rocha/Oeste	412	2015	Caixa E. Federal	PMCMV
Pérola VII	Airton Rocha/Oeste	135	2015	Caixa E. Federal	PMCMV

Pricumã I	Pricumã/Oeste	300	1983	Extinto Banco de Roraima	PLANHAP
Pricumã II	Pricumã/Oeste	148	1987	Extinto Banco de Roraima	
Pricumã III	Pricumã/Oeste	84	1989	Extinto Banco de Roraima	PRONHASP
Pricumã IV	Pricumã/Oeste	266	1989	Extinto Banco de Roraima	PRONHASP
Makunaima	Cidade Satélite/Oeste	208	2013	Caixa E. Federal	PMCMV
Vila Jardim	Cidade Satélite/Oeste	2992	2015	Caixa E. Federal	PMCMV
Uriap	Cidade Satélite/Oeste	336	2010	Caixa E. Federal	URIAP
Auaris	Cidade Satélite/Oeste	208	2013	Caixa E. Federal	PMCMV
Uailã	Cidade Satélite/Oeste	208	2013	Caixa E. Federal	PMCMV
Manaíra	Laura Moreira/Oeste	250	2014	Caixa E. Federal	PMCMV

Fonte: Adaptado a partir de dados obtidos junto a Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo e CODESAIMA/Departamento de Habitação/2016.

4.2.5 Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (URIAP)

De acordo com dados obtidos através da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo (SMOU), o programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários- (URIAP), com gestão do Ministério das Cidades (MCidades) e operado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), tinha por objetivo promover a urbanização, a prevenção de situações de risco e a regularização fundiária de assentamentos humanos precários, articulando ações para atender as necessidades básicas da população e melhorar sua condição de habitabilidade e inclusão social, como:

- Melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários;
- Apoio à prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários;
- Apoio a projetos de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas.

Este programa apoia as intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situação de risco. Assim o programa atua visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas

para atender as necessidades básicas da população e melhorar a sua condição de habitabilidade, saneamento ambiental e inclusão social.

4.2.6 Conjunto Residencial URIAP

Conforme dados obtidos através da SMOU, o conjunto foi implantado em Boa Vista no bairro Cidade Satélite por meio do programa do mesmo nome. O conjunto residencial URIAP, o qual faz parte da segunda fase do programa de aceleração do crescimento (PAC 2). O Projeto foi desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Boa Vista, em parceria com o Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, beneficiando 366 famílias. Destas, 33 famílias que residiam em habitações precárias, (Figura 6), foram diretamente beneficiadas com unidades habitacionais em alvenaria (Figura 7). As casas possuem 42,06 metros quadrados, são forradas e com cerâmica, possuem dois quartos, sala, cozinha e banheiro. As unidades são pequenas e dispostas uniformemente (Figura 8).

Figura 5 Antigas residências de Famílias beneficiadas do programa



Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa

Figura 6 Vista parcial do Conjunto URIAP, localizado no bairro Cidade Satélite



Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa, 2016

Figura 7 Obras de infraestrutura das moradias do conjunto URIAP



Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa

O Programa URIAP compreende duas ações:

- Intervenção Física / Obras;
- Desenvolvimento Social.

Um dos objetivos do programa é promover a melhoria das condições socioeconômicas e habitacionais da população, delimitando e preservando áreas ambientalmente especiais, incentivando e dando apoio à ocupação produtiva, a participação e a organização sócio política da comunidade e implantando e desenvolvendo políticas sociais integradas.

Cabe salientar que o conjunto URIAP possui grande parte dos equipamentos sociais urbanos, como creches, postos de saúde, escolas e áreas de lazer, (Figura 9), destoando da maior parte das moradias de interesse social principalmente o Conjunto Pérolas do Rio Branco, que é foco desta pesquisa.

Deste modo podemos observar que nem todos os conjuntos de interesse social construídos em Boa Vista, seguem o mesmo padrão em se falando de equipamentos de interesse social. A ausência de serviços sociais básicos em um bairro tende a acentuar a sua condição de segregação urbana.

Figura 8 Detalhe dos equipamentos urbanos presentes no em torno do Bairro URIAP



Fonte: Acervo pessoal Lucas costa

Cabe mencionar que os programas de habitação operacionalizados pela CAIXA têm como objetivos a participação da população beneficiária em ações educativas e de mobilização social, o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida.

Assim ao longo do programa URIAP ocorreram ações com atividades educativas e de capacitação profissional executadas pela equipe técnica social do projeto. Estes contaram com mobilizações realizadas em parceria com instituições de ensino, que beneficiaram a integração de projetos e também a participação da comunidade de bairros adjacentes. O apoio das instituições de ensino estaduais e municipais foram executadas por aquelas localizadas no bairro de intervenção, pois dessa maneira disponibilizaram espaço físico e, também, a indicação do público escolar para participar das ações educativas.

Conforme dados fornecidos pela SMOU, dentre as atividades executadas pela equipe técnica social do projeto, ocorreram palestra sobre planejamento familiar, ida ao cinema, visita ao Bosque dos Papagaios, visita ao zoológico, apresentação de peça teatral sobre educação ambiental na escola, dia da arborização com plantio de 300 (trezentas) mudas nativas (Figura 10).

Figura 9 Atividades educativas com os moradores do Conj.URIAP



Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa.

Entre estas intervenções podemos destacar que a formação do grupo teatral deu início a Companhia de Teatro Retalhos, que estreou com a peça “A Revolta das Árvores” e meses depois apresentaram a peça em outros Projetos Sociais, no qual puderam gerar renda para suas famílias, atendendo o objetivo da atividade. No desenvolvimento do eixo capacitação profissional o SENAI-RR realizou a oferta de turma extra do curso Mecânico de Motocicletas 125 e 150cc, contribuindo ainda mais para a satisfação da população beneficiária

Os cursos profissionalizantes ofereceram conhecimentos necessários para desenvolver atividades e capacitação destes moradores (Figura 11), visando a inserção no mercado de trabalho. No desenvolvimento das atividades educativas o SENAI – RR também realizou turmas extras das oficinas temáticas, em atendimento as solicitações das instituições de ensino.

Figura 10 Curso de Mecânico de Refrigeração, para os beneficiários



Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa.

4.2.7 Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)

Outro programa criado para a área de Habitação Social é O PSH, um programa de subsídio do Governo Federal, criado pela Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, regulamentado pelo Decreto nº 4.156, de 11 de março de 2002, e operado por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, tendo como objetivo viabilizar o acesso à moradia para os segmentos de menor renda familiar (até R\$ 740,00/mês).

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social PSH era uma linha de crédito direcionado à produção de empreendimentos habitacionais. Seu objetivo principal era o de subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda nas formas de conjuntos ou de unidades isoladas.

O PSH é operado com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), contando também com o aporte de contrapartida proveniente dos estados, DF e municípios, sob a forma de complementação aos subsídios oferecidos pelo Programa.

De acordo com dados obtidos da CODESAIMA, o governo do estado de Roraima aderiu ao PSH. Através desse programa foi construído, o Conjunto Cidadão com mil unidades habitacionais, com recurso do Orçamento Geral da União (OGU), para subsidiar o financiamento de casas populares para famílias de baixa renda. As casas do Conjunto Cidadão foram destinadas às famílias carentes com renda de R\$ 100,00 a R\$ 200,00/mês.

Para ter acesso aos imóveis os beneficiários não poderiam estar inscrito no CADMUT, ser proprietários de imóveis residenciais em qualquer parte do país, possuir qualquer outro tipo de financiamento imobiliário, e ainda receber benefícios, com a mesma finalidade, provenientes de recursos orçamentários da União. Também, não participavam aqueles que já tinham recebido subsídios com os recursos orçamentários da União. Além disso, estes deveriam apresentar as declarações de todas as pessoas que tinham contribuído para a formação de sua renda familiar bruta.

Cada residência tem área privativa de 36m², com terrenos de 360m², composta de sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios(Figura 12).

Figura 11 Residências do Conjunto Cidadão (2002), em fase de finalização da obra.



Foto: Antonio Tolrino de Rezende Veras.

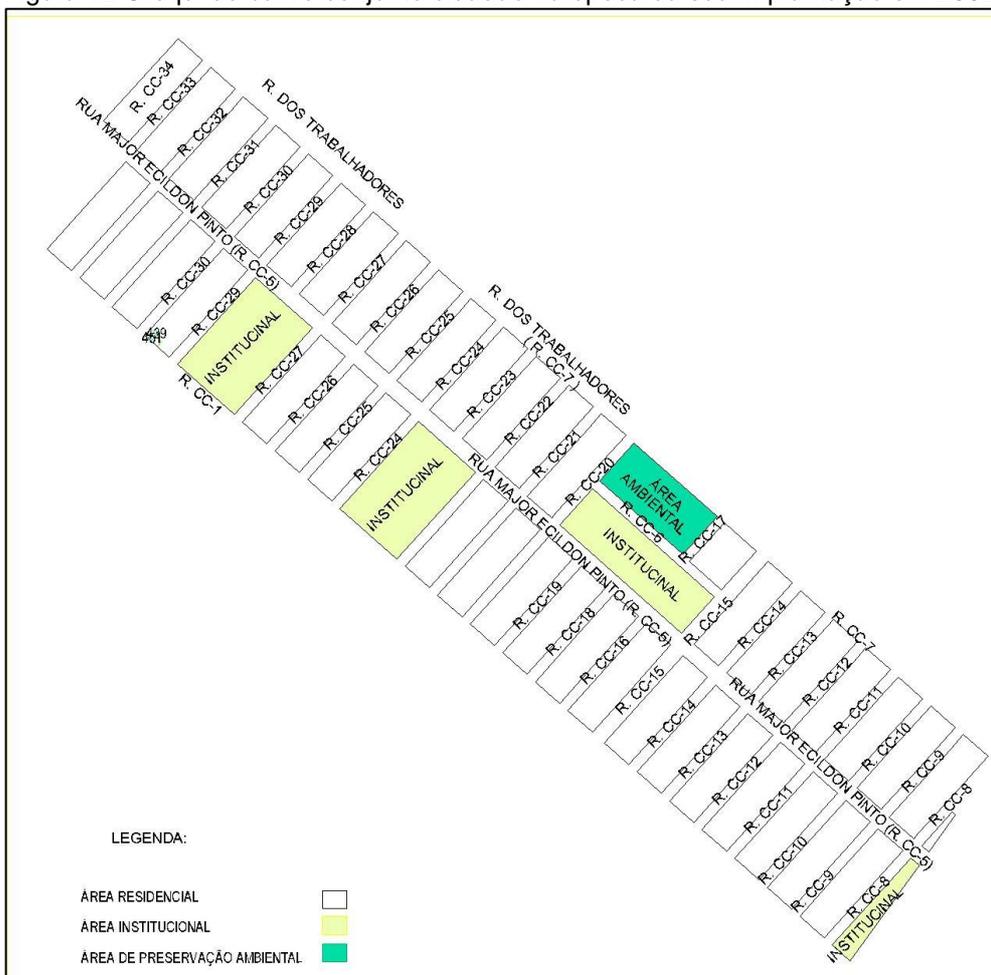
Segundo Veras et al. (2007) o Conjunto Cidadão construído por meio de subsídio do Governo Federal, a planta original mostrava o mesmo organizado em duas avenidas principais e várias pequenas ruas sem denominação, recebendo apenas um número (Figura 13). A construção deste bairro à época foi resultante de promessa de campanha feita à população mais humilde de Boa Vista, fato que foi amplamente divulgado em 2002. Nessa, era alardeada a construção das mil casas populares em uma semana. O governo estadual há época através da Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social – SETRABES, no mês de julho de 2002, realizou uma triagem com 20 mil pessoas com o objetivo de selecionar as famílias que seriam beneficiadas com a casa própria.

Os critérios usados para seleção foram:

- Família de baixa renda ou desempregada
- Quantidade de filhos
- Deficiente na família
- Tempo de residência no estado
- Idosos na família

- Comprovante de aluguel
- Idade

Figura 12 Croqui do bairro conjunto cidadão há época da sua implantação em 2002



Fonte: Modificado de Veras et al. 2007

As casas foram entregues aos beneficiários em 12 de maio 2003, porém de acordo com a Folha de Boa Vista de 10 de maio de 2003, em sua reportagem afirma que Apesar da grande festa, o que se podia ver no local era canteiros de obras com casas inacabadas e instalações hidráulicas e elétricas ainda em fase inicial” como demonstra a (Figura 14).

Ainda de acordo com a reportagem na Folha de Boa Vista em 12 de maio de 2003, pelo cadastro da SETRABES, as famílias contempladas somam 2.896 crianças, ou seja, estima-se que mais de 4,5 mil pessoas carentes foram beneficiadas com o projeto.

Figura 13 Reportagem local mostrando a situação no qual foram entregues as moradias do Conjunto Cidadão 2003



Fonte: Folha de Boa Vista.

4.3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (MCMV)

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi lançado em março de 2009 durante o governo Lula, em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos com o objetivo de facilitar a aquisição de imóveis para a população de baixa renda e também para incentivar a produção de novas unidades habitacionais no país.

A meta era construir um milhão de habitações, priorizando famílias com renda de até três salários mínimos, mas contemplando, também famílias com renda de até dez salários mínimos.

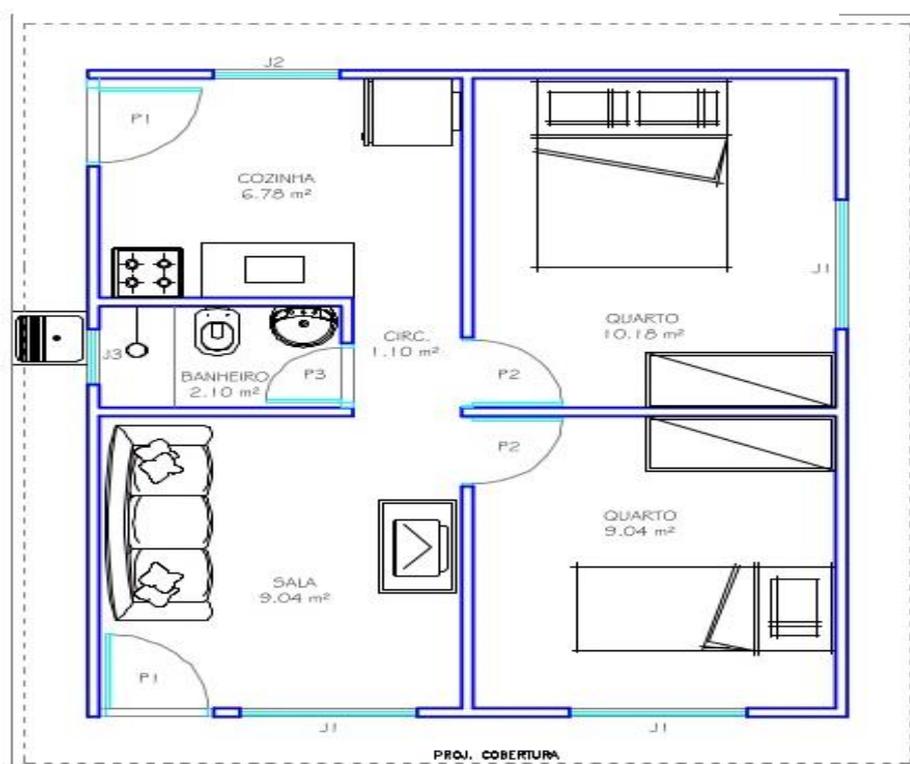
O programa visa abranger capitais e respectivas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, podendo contemplar em condições especiais municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o seu déficit habitacional (Caixa Econômica Federal).

O Programa Minha Casa Minha Vida está ligado à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que coordena a concessão de benefícios junto à Caixa Econômica Federal. As unidades habitacionais apresentam tipologia de casas térreas (Figura 15), ou apartamentos (figura 16). Com limites de até 500 unidades por módulo, ou condomínios fracionados em até 250 unidades.

As edificações do MCMV faixa de renda 1 apresenta especificações padronizadas como: Tipologia 1 (casa térrea) com os seguintes compartimentos: sala, cozinha, 2 dormitórios, banheiro, área externa com tanque, a área da unidade é de 35 m², sendo que a área interna possui 32m². A casa possui piso cerâmico na

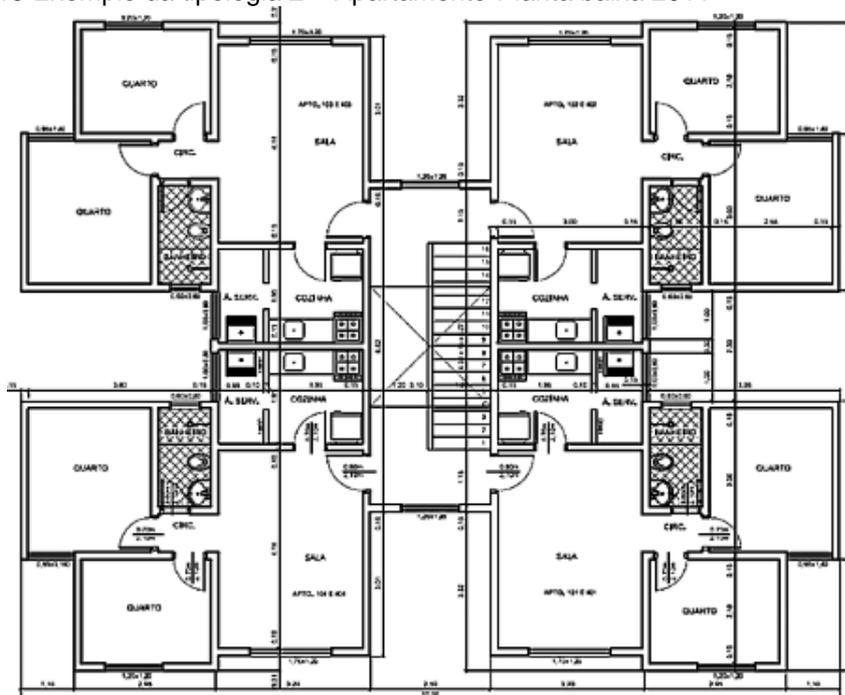
cozinha e banheiro, cimentado no restante, com revestimento de alvenarias e azulejo 1,50m nas paredes hidráulicas e box, reboco interno e externo com pintura PVA no restante e forro de madeira ou PVC com cobertura em telha cerâmica e esquadrias nas janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira as dimensões dos compartimentos são compatíveis com mobiliário mínimo, as mesmas possuem aquecimento solar/térmico (Caixa Econômica Federal). Já a tipologia 2 (apartamento) apresentam os seguintes compartimentos: sala, cozinha, 2 dormitórios, banheiro, a área da unidade é de 42m², sendo que a área interna possui 37m². Os apartamentos possuem piso cerâmico na cozinha e banheiro, cimentado no restante, com revestimento de alvenarias e azulejo 1,50m nas paredes hidráulicas e box, reboco interno e externo com pintura PVA no restante e forro de madeira ou PVC com cobertura em telha cerâmica e esquadrias nas janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira as dimensões dos compartimentos são compatíveis com mobiliário míni (Caixa Econômica Federal).

Figura 14 Exemplo da tipologia 1 – Casa térrea-Planta baixa 2011



Fonte: Caixa Econômica Federal.

Figura 15 Exemplo da tipologia 2 – Apartamento-Planta baixa 2011



Fonte: Caixa Econômica Federal.

O Programa Minha Casa Minha Vida ao longo de seu desenvolvimento para melhor organização foi sendo atualizado em diferentes fases.

A primeira fase do programa teve início em 2009 e seu objetivo principal era popularizar a aquisição de unidades habitacionais em todo território brasileiro. O PMCMV 1 tinha como meta a construção de 1 milhão de moradias até 2011, com um investimento de R\$ 34 bilhões de reais em investimentos sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Inicialmente foram contempladas 3 faixas de renda: A faixa 1 contemplava famílias com renda mensal bruta de até 3 salários mínimos, faixa 2 (dois) famílias com renda mensal bruta de até 6 salários mínimos e a faixa 3 famílias com renda mensal bruta acima 6 até 10 salários mínimos.

De acordo com Monteiro (2015) as uhs estavam distribuídas da seguinte forma, 400 mil unidades habitacionais (uhs) para famílias que se enquadravam na faixa de renda 1 (um) que era de zero a 3 salários mínimos, 400 mil uhs para famílias da faixa de renda 2 (dois) que era de 3 a 6 salários mínimos e 200 mil uhs para as famílias da faixa de renda 3 (três) que era acima de 6 até 10 salários mínimos.

Em 2011, durante o governo Dilma, iniciou-se a segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida 2, como uma parte do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC 2).

O PMCMV 2 tinha como meta construir 2 milhões de novas unidades com um investimento de R\$71,7 bilhões até o final de 2014. Desse valor, R\$ 62,2 bilhões do Orçamento Geral da União e R\$ 9,5 bilhões do FGTS. Abrangendo as capitais estaduais e suas respectivas regiões metropolitanas, o Distrito Federal e os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

Monteiro (2015) menciona que na segunda fase do PMCMV houve mudanças acerca da distribuição das uhs por faixa de renda, segundo a autora do montante de 2 milhões de moradias, 60% do total (1,2 milhões) visava atender as famílias da faixa 1 (um) até R\$ 1.600,00; 30% do total (600 mil uhs) iriam contemplar as famílias da faixa 2 (dois) acima de R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00 e 10% ou 200 mil uhs beneficiariam as famílias da faixa de renda 3 (três) acima 3.100,00 até R\$ 5.000,00.

Ainda de acordo com a autora o PMCMV podia atender municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes desde que contemplasse alguns requisitos como população superior ou igual a 70%; taxa de crescimento da população superior a 5%, entre o período de 2007 a 2010; e taxa de crescimento populacional superior a taxa verificada no respectivo Estado, no período de 2000 a 2010.

Nessa fase também iniciou-se a participação do Banco do Brasil no programa, assim como mudanças em relação às faixas de renda as quais passam a serem relacionadas com valores fixos.

Nesta fase ocorreram mudanças quanto à faixa de renda as quais passou a ser relacionada a valores fixos a faixa 1(um) contemplava famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, faixa 2 (dois) famílias com renda acima de R\$ 1600,00 até R\$ 3.600,00 e a faixa 3 famílias com renda acima de R\$ 3600,00 até R\$ 5.000,00

É importante ressaltar que nessa fase houve um aumento em relação ao número de moradias, assim como a ampliação da área construída.

A Fase 3 (três) do MCMV iniciou em 2016 e pretende contratar mais 2 milhões de unidades habitacionais até 2018 com um investimento de R\$ 210 bilhões. Desse montante, R\$ 41,2 bilhões virão do Orçamento Geral da União. Além disso, houve a

criação de uma faixa de renda intermediária 1,5 que beneficia famílias com renda entre R\$ 1.800 e R\$ 2.350 por mês(Figura.17).

As demais faixas também sofreram alterações e tiveram seus limites ampliados para que ainda mais famílias acessem o programa o teto da faixa 1 passou de R\$ 1.600,00 para R\$ 1.800,00, da faixa 2 vai de R\$ 3.100,00 para R\$ 3,600,00 e a faixa 3 admitirá famílias com renda de até R\$ 6,500,00, valor que antes era de R\$ 5.000,00.

No MCMV 3 também ocorreu melhoria nos empreendimentos como o aumento da área construída para 41m², melhor conforto térmico, calçadas e vias maiores assim como a implantação de arborização. Sendo uma árvore para cada 5 unidades nos conjuntos de apartamentos e uma arvore para cada unidade nos conjuntos de casas e infraestrutura para instalação de fibra ótica para internet.

Figura 16 Quadro destacando as ampliações do PMCMV

Ampliação das faixas de renda familiar				
PROGRAMA	FAIXA 1	FAIXA 1,5	FAIXA 2	FAIXA 3
PMCMV 1	Até R\$ 1.395,00	Até R\$ 2.790,00	Até R\$ 4.650,00
PMCMV 2	Até R\$ 1.600,00	Até R\$ 3.100,00	Até R\$ 5.000,00
PMCMV 3	Até R\$ 1.800,00	Até R\$ 2.350,00	Até R\$ 3.600,00	Até R\$ 6.500,00

Fonte: Adaptado a partir de dados obtidos junto à CEF

As condições para compra dos imóveis do PMCMV faixa 1, ocorre através da análise de enquadramento por renda familiar, documentos pessoais, comprovação de renda (formal ou informal) e verificação junto ao CADÚNICO (Cadastro Único), assim como também do CADMUT (Cadastro Nacional de Mutuário).

Além de atender aos limites de renda, o beneficiário não pode: ser dono ou ter financiamento de imóvel residencial, ter recebido benefício de outro programa habitacional do governo federal, estar cadastrado no Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI) e/ou Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT), ter débitos com o governo federal.

Foi instituído em 2016 através da portaria nº 163 do Ministério das cidades, o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprovado o Manual de Instruções para seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

O SNCH é um sistema que fará a consolidação dos cadastros de demanda locais, o processo de seleção e sorteio dos candidatos a beneficiários assim como o registro dos mesmos.

Os critérios de priorização dos candidatos para fins de seleção dos candidatos a beneficiários do PMCMV, serão observados, obrigatoriamente, condições de enquadramento e critérios nacionais de priorização, e, ainda, até 3 (três) critérios adicionais adotados pelo ente público.

As condições de enquadramento dos candidatos a beneficiários são:

- Renda familiar compatível com a modalidade; o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, fornecidos pelo Governo Federal, não compõem a renda familiar.
- Não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de imóvel residencial; e
- Não ter recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários do município, dos Estados, da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS.

Os critérios nacionais são:

- Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, comprovado por declaração do ente público;
- Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, comprovado por auto declaração; e.
- Famílias de que façam parte pessoa (s) com deficiência, comprovado com a apresentação de atestado médico.

Além dos critérios nacionais para enquadramento no programa, outros critérios adicionais podem ser criados pelos estados e municípios, 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.

O Programa Minha Casa Minha Vida em Boa Vista, teve a implantação de 15 empreendimentos espalhados pela área urbana da cidade (Figura 18).

Figura 17 Empreendimentos do PMCMV, faixa 1 em Boa Vista-RR

Empreendimento	Fase do PMCMV	Faixa de renda/Recursos	Tipologia	Nº de uhs
Residencial Ajuricaba	2	Faixa 1 - FDS	1 – Casa térrea	200
Residencial Cruviana I	1	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	500
Residencial Cruviana II	1	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	500
Residencial Pérolas do Rio Branco I	1	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	50
Residencial Pérolas do Rio Branco II	2	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	67
Residencial Pérolas do Rio Branco III	2	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	222
Residencial Pérolas do Rio Branco IV	2	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	228
Residencial Pérolas do Rio Branco V	2	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	450
Residencial Pérolas do Rio Branco VI	2	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	412
Residencial Pérolas do Rio Branco VII	2	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	135
Residencial Auaris	1	Faixa 1 - FAR	2 – Apartamento	208
Residencial Manaíra	1	Faixa 1 - FAR	2 – Apartamento	208
Residencial Manaíra	2	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	250
Residencial Uailã	1	Faixa 1 - FAR	2 – Apartamento	208
Residencial Vila Jardim	2	Faixa 1 - FAR	1 – Casa térrea	2992

Fonte: Adaptado a partir dos dados obtidos da CEF (2016)

4.3.1 Makunaima, Uailã e Auaris

A seguir, mostraremos outros três Conjuntos de Habitação de Interesse Social construídos em Boa Vista. Conforme dados fornecidos pela CODESAIMA, estes foram construídos dentro do Programa Minha Casa Minha, do Governo Dilma Russel. Os quais foram denominados de Condomínio Residencial Makunaima, Condomínio Residencial Uailã e Condomínio Residencial Auaris.

Estes condomínios, foram organizados em três conjuntos de apartamentos constituído de 26 blocos de dois pavimentos. Cada conjunto é composto por 208 unidades, deste modo o total de unidades nos três conjuntos chega a 624 unidades habitacionais. Estes conjuntos habitacionais fazem parte do Programa Minha Casa Minha Vida fase 2 e se encontram localizados no bairro Cidade Satélite. O terreno para construção do empreendimento foi doado pelo governo do Estado ao FAR.

4.3.2 Conjunto Residencial Vila Jardim

Segundo dados da CODESAIMA, o Conjunto Habitacional Vila Jardim possui 2.992 Unidades Habitacionais, caracterizados por apartamentos (Figura 19), distribuídos espacialmente como mostra a planta baixa, como é mostrado na página seguinte (Figura 20). Estes fazem parte do Programa Minha Casa Minha Vida, e construído com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O agente promotor do empreendimento foi o governo do estado de Roraima através da CODESAIMA.

Em março de 2015, foi realizado o sorteio para as moradias do conjunto, neste participaram cerca de 4.000 proponentes a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, para o Empreendimento Residencial Vila Jardim, no entanto apenas 2.992 pessoas ficaram aptas para a próxima etapa, sendo que os demais 1.808 foram classificadas em um cadastro de reserva.

Figura 18 Imagem do Residencial Vila Jardim, Boa Vista-RR 2016



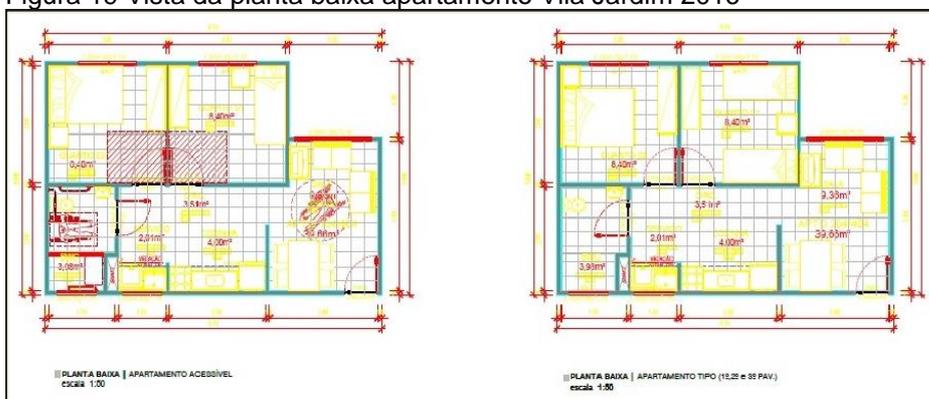
Fonte: Arquivo/Folha)

De acordo com informações fornecidas pela CODESAIMA, apesar das diversas tentativas por meio de mídias, contatos telefônicos e visitas com entregas de cartas aos sorteados, alguns não compareceram para entrega de documentação, deste modo houve a necessidade de um novo sorteio, já que não foi possível atingir o número suficiente de proponentes. Assim em maio de 2015, na sede da CODESAIMA foi realizado o segundo sorteio do processo de seleção dos

restantes que constavam do cadastro atualizado. Este sorteio teve o objetivo de ampliar o cadastro de reserva dos proponentes.

Mesmo tendo sido realizados o primeiro e segundo sorteio, fez-se necessário a realização de um terceiro sorteio do processo de seleção dos inscritos remanescentes do cadastro atualizado do programa Minha Casa Minha Vida, o qual ocorreu novamente na sede da CODESAIMA. Os sorteios foram realizados de acordo com o que estabelece a portaria nº. 595 de 18 de dezembro de 2013 do Ministério das Cidades.

Figura 19 Vista da planta baixa apartamento Vila Jardim 2016



Fonte: Companhia de Desenvolvimento de Roraima (CODESAIMA).

4.3.3 Parque Residencial Cruviana I e II

De acordo com informações fornecidas pela CODESAIMAO Programa Minha Casa, Minha Vida entregou mil casas populares construídas pela Prefeitura Municipal de Boa Vista no Parque Residencial Cruviana, localizado no bairro Equatorial, e contam com toda infraestrutura básica: duas praças, ruas asfaltadas, iluminação pública, rede de drenagem, rede de água e esgoto, além de escola. As unidades habitacionais beneficiaram famílias com renda de até R\$ 1.600.

O município de Boa Vista adotou algumas regras diferenciais na execução do programa. As casas contam com espaço maior, ocupando uma área de 39,18 m² composta por dois quartos, cobertura de telha de barro, além do piso revestido de cerâmica no banheiro e na cozinha. Além disso, 32 residências foram construídas com acessibilidade para cadeirantes. As portas são mais largas na entrada e no banheiro e as casas possuem rampa de acesso.

Essas unidades possuem 48,21m² cada. Outro diferencial é a reserva, por parte do poder público local, de seis lotes para instalação de pontos comerciais. O Conjunto habitacional oferece toda infraestrutura para os moradores, todas as ruas são asfaltadas, e possuem rede de drenagem e esgoto, além de rede de iluminação, escolas, praças com quadras de futebol society, quadra de areia, playground e iluminação.

4.3.4 Conjunto Residencial Ajuricaba

O Programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional urbano do país tem linhas de financiamentos diferentes para cada família, dentre eles o Minha Casa Minha Vida Entidades.

O Minha Casa Minha Vida Entidades é a modalidade do programa que permite que famílias se reúnam de forma associativa, através de uma Entidade Organizadora, (Associações, Cooperativas e outros) que seja habilitada pelo Ministério das Cidades para produzir sua unidade habitacional (Figura 21).

Em Boa Vista o Conjunto Ajuricaba faz parte do programa minha casa minha vida, na modalidade Entidades. O conjunto é composto por 200 unidades habitacionais de 45 metros quadrados, divididos em dois quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço, e está localizado no bairro Dr. Airton Rocha, teve a Associação das Donas de Casa do Bairro Caraná como entidade responsável pela obra.

Figura 20 Fluxograma do funcionamento do programa modalidade entidades



Fonte: Adaptado a partir de dados da Cartilha explicativa do PMCMV

4.4 CONJUNTO RESIDENCIAL PÉROLAS DO RIO BRANCO

O sonho de muitos brasileiros, sem dúvida, é o da casa própria. A habitação adequada é condição fundamental para o homem exercer plenamente a sua cidadania, estando inserido na concepção de um padrão de vida adequado. No entanto a crise de moradia no Brasil está associada ao modelo capitalista concentrador e excludente, ou seja, a falta de habitações populares é consequência direta dos baixos salários, do desemprego e do subemprego. O déficit habitacional decorre, principalmente, de uma distribuição profundamente desigual da renda e também das condições específicas da produção e comercialização capitalista da moradia, que impõem um elevado preço a essa mercadoria.

Fernandes e Silveira(2010) comentam que o sonho de conquistar uma habitação digna permeia o imaginário de muitos brasileiros, que a projetam num espaço que seja contemplado, no mínimo, por serviços básicos como saneamento, educação, saúde, segurança, comércio, espaços de lazer e cultura. Todavia, para muitos, realizar esse propósito depende de subsídios do poder público, haja vista que não dispõem de condições financeiras para aquisição deste bem que lhes é tão caro. Sendo assim, continuam integrando o déficit habitacional brasileiro seja através da coabitação familiar, do aluguel ou de habitação precária, e esperando por uma habitação para avançar enquanto cidadãos de direitos respeitados.

Estudo da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) mostra que em 2014 o déficit habitacional, calculado com base na metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), foi de 6,198 milhões de famílias, O programa Minha Casa Minha Vida foi decisivo para a redução anual média de 2,8% no déficit habitacional brasileiro entre 2010 e 2014. O número de famílias que moravam em domicílios precários ou que coabitavam com outras teve redução de 740 mil entre 2010 e 2014 concretizando o sonho de conquistar a casa própria.

Segundo a pesquisa, a redução mais forte ocorreu na Região Norte com (-6,4% ao ano) e Nordeste (-3%), mas incluiu todas as regiões do País. Alcançando assim o seu objetivo, o de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Pelo lado econômico, o programa já se mostrou capaz de gerar empregos e movimentar a cadeia produtiva da construção.

Em Boa Vista esta situação não é diferente. Para muitas famílias, a Prefeitura de Boa Vista por meio do Programa de Habitação Minha Casa, Minha Vida, tornou o

sonho da casa própria uma realidade, com a construção das residências que fazem parte do Conjunto Pérolas do Rio Branco, às margens da BR-174 (Figuras 22 e 23).

Estas foram as primeiras casas construídas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida em Boa Vista.

Figura 21 Padrão das UHS do Conjunto Pérolas do Rio Branco



Fonte: Renovo Engenharia (2011)

Figura 22 Padrão das UHS do Conjunto Pérolas do Rio Branco.



Fonte: Renovo Engenharia (2011)

O empreendimento é destinado às famílias beneficiadas pelo programa em 2011 com renda de 0 até R\$ 1.600,00. Este é composto por, 1.514 casas distribuídas entre os Residenciais Pérolas do Rio Branco I, II, III, IV, V, VI e VII. Cada residência tem área privativa de 45,94m², acima do padrão Nacional que é de 39m², com terrenos de 360m², composta de sala, cozinha, dois quartos, banheiro, piso cerâmico, forro com placas de PVC e cobertura em telhas de barro, além do sistema de aquecimento solar de água (SAS), que proporcionará aos moradores água quente no chuveiro (Figura 24).

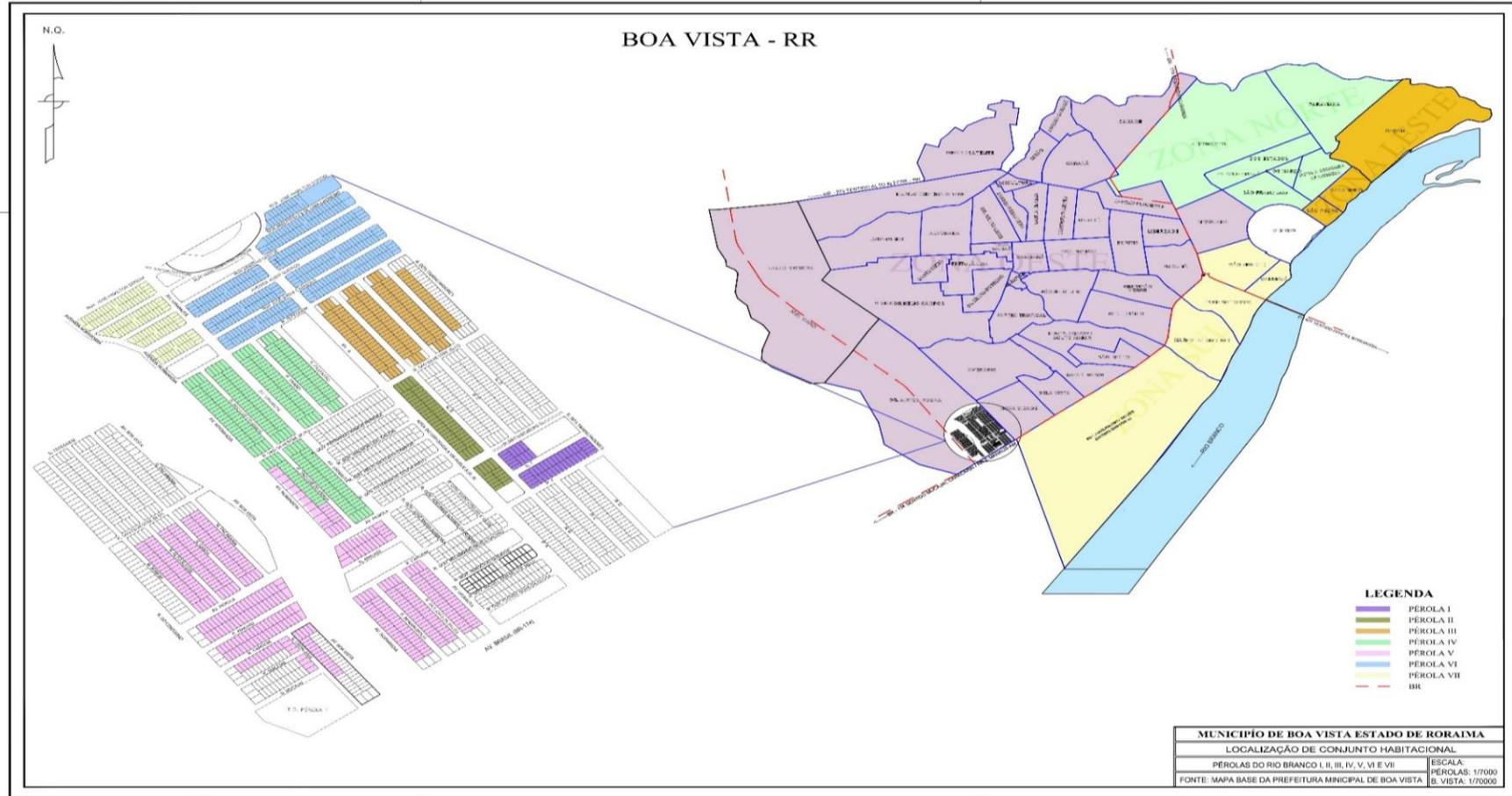
Figura 23 Residência do Conj. Pérolas com a presença de aquecedor solar em 2012



Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa.

Cabe observar que a cidade de Boa Vista é dividida em quatro zonas: norte, sul, leste e oeste, estando o Bairro Pérolas do Rio Branco localizado na zona Oeste, (Figura 25), caracterizado (Mapa de Localização do Conj. Perolas do Rio Branco), localizado no bairro Dr. Airton Rocha. Este abrangendo os residenciais Pérolas do Rio Branco I, II, III, IV, V, VI, e VII, próximos a BR-174.

Figura 24 Localização do Conjunto Habitacional Pérolas do Rio Branco



Fonte: Modificado por Juvenal Soares e Vera Mônica da base cartográfica da Prefeitura de Boa Vista, 2016

As residências do Conjunto Habitacional Pérolas, possuem o mesmo padrão do Parque Residencial Cruviana, o diferencial é que no conjunto Pérolas as habitações possuem cerâmicas em todos os cômodos. A fonte de recursos para o empreendimento é o FAR – Fundo De Arrendamento Residencial- Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal.

O Empreendimento Residencial Pérola I possui 50 Unidade Habitacionais que foram entregues em 2011. A região onde se localiza o Residencial Pérola II tem características predominante residenciais com tendência de uso uni familiar, sendo servida por equipamentos públicos disponíveis no entorno, o acesso principal é feito pela BR 174 sentidos Manaus. O Pérola II é composto por 67 Unidade Habitacionais que foram entregues em 2013.

E o Pérola III é composto por 222 Unidade Habitacionais, que também foram entregues no ano de 2013 (Figura 26), e (Figuras 27 e 28).

Figura 25 Vista aérea do Conj. Pérolas do Rio Branco



Fonte Renovo Engenharia 2012

Figura 26 Canteiro de obras das UHS do Conjunto Pérolas



Fonte: Lucas Costa 2012.

Figura 27 Entrega das chaves aos moradores contemplados no Conj. Pérola II



Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa

O Pérola IV é composto por 228 Unidades Habitacionais entregues em 2013. O Pérola V é composto por 450 Unidades Habitacionais entregues em 2014. Já o Pérola VI é composto por 412 Unidades Habitacionais entregues em 2015. O conjunto Pérola VII é composto por 135 Unidades Habitacionais entregues em 2015 para as famílias contempladas pelo programa (Figura 29). Estas famílias se caracterizam, por residir em imóveis cedidos, alugados ou co-habitantes nos diversos bairros de Boa Vista, com renda familiar de até 2.4 salários mínimos com um teto de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais).

Figura 28 Imagem da chegada das famílias no Conj. Pérola do Rio Branco VII



Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa

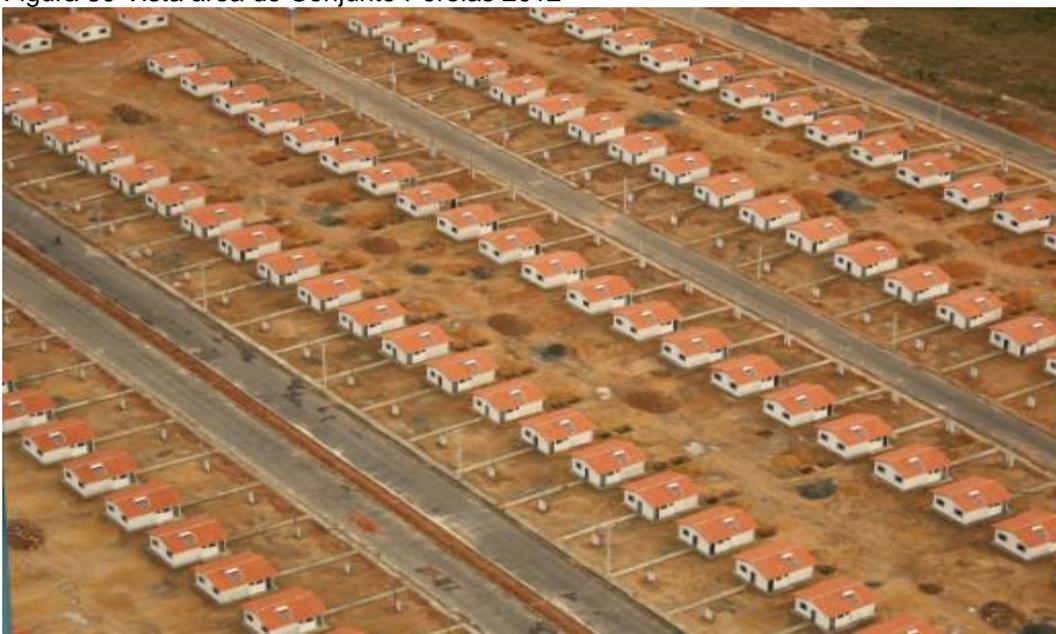
O local do empreendimento possui uma boa infraestrutura urbana com pavimentação, drenagem, rede de água e rede de distribuição elétrica (Figuras 30 e 31). O bairro dispõe de rede pública de abastecimento de água fornecida pela Companhia de Água e Esgoto de Roraima – CAER, abastecendo a totalidade da população. A rede pública de água, a captação, o tratamento e os equipamentos existentes são mantidos pela CAER, que cobra de seus usuários. Atualmente o bairro dispõe de rede de energia, iluminação pública e coleta de lixo.

Figura 29 Vista área do Conjunto Pérolas 2012



Fonte Renovo Engenharia

Figura 30 Vista área do Conjunto Pérolas 2012



Fonte Renovo Engenharia

Esse bairro possui uma boa infraestrutura de pavimentação (Figura 32) e como (Figura 33). Esta possibilita um tráfego normal de automóveis, moto, taxi lotação, ônibus e transportes coletivos que normalmente auxiliam as pessoas no deslocamento para outros bairros. É importante ressaltar que o novo empreendimento dispõe de uma escola municipal, com quadra esportiva, uma praça em construção para atender as famílias beneficiadas, o mesmo ainda não dispõe de

alguns equipamentos públicos, as famílias beneficiadas são atendidas pelos equipamentos existentes nos bairros ao em torno.

Marques (2010, p.47) menciona que:

Em nossas cidades, os grupos não apenas se localizam separados entre si em espaços homogêneos internamente e distantes uns dos outros como, por causa disso, ocorre um acesso diferenciado desses grupos às oportunidades e aos equipamentos vigentes na cidade, com muitas consequências negativas para os grupos sociais segregados.

Figura 31 Vista da infraestrutura presente no Conj. Pérolas do Rio Branco 2013

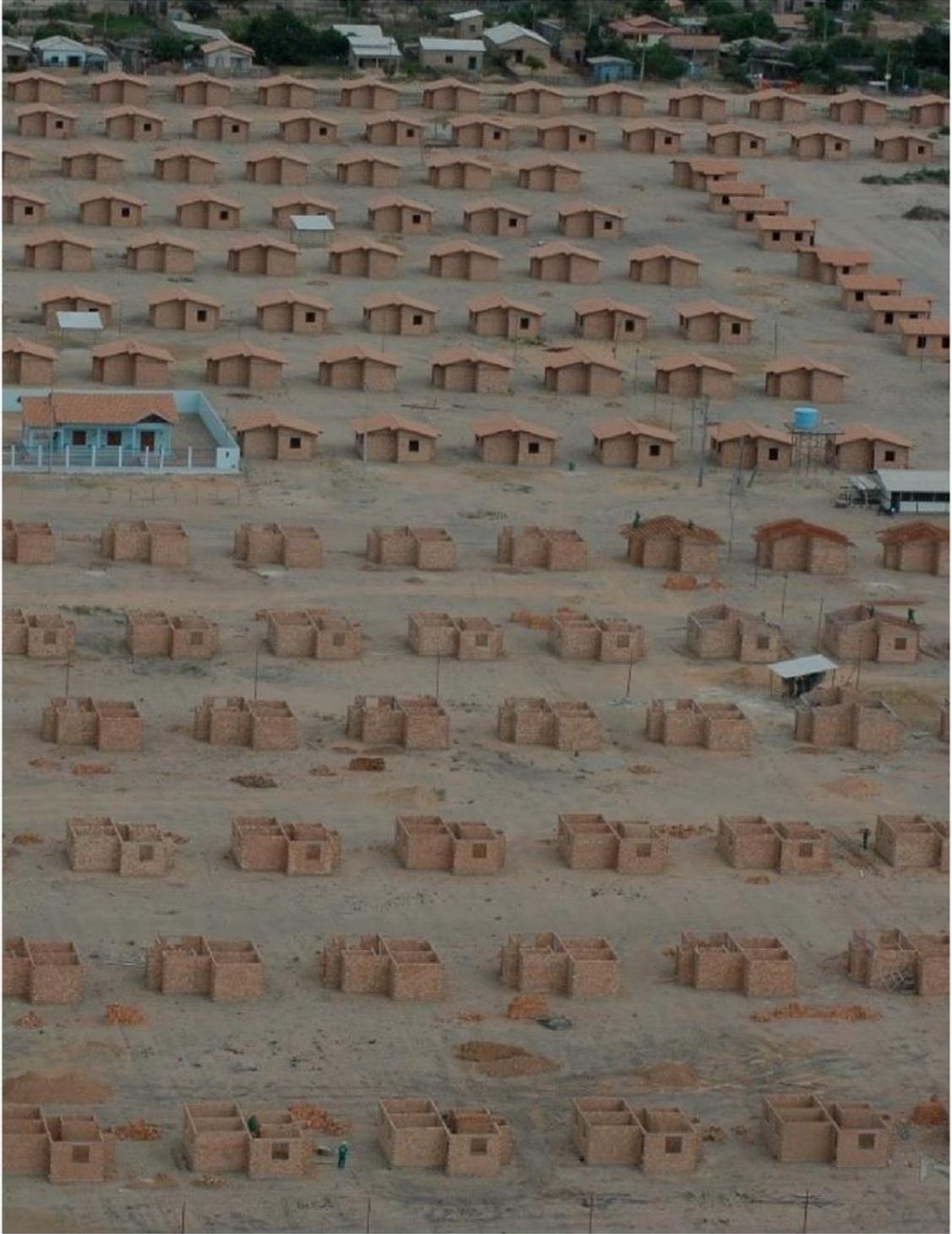


Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa

Figura 32 Vista da infraestrutura de pavimentação do bairro 2013



Fonte: Acervo pessoal Lucas Costa

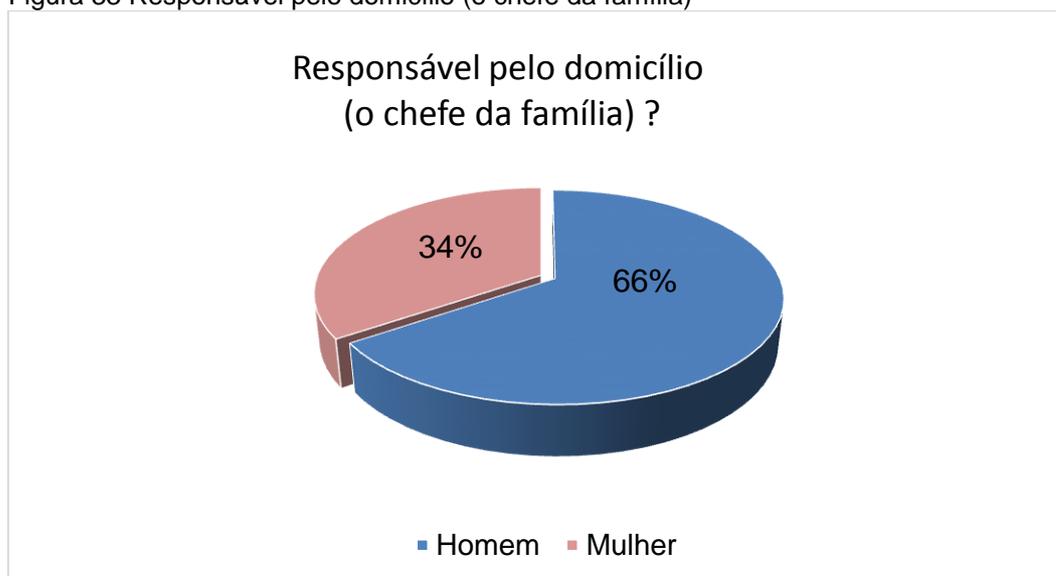


5 RESULTADOS E DISCUSSÃO: A PERCEPÇÃO DOS MORADORES DO CONJUNTO PÉROLAS DO RIO BRANCO

A aplicação de questionário buscou conhecer o perfil do morador do conjunto Pérolas do Rio Branco, e verificar sua percepção sobre o bairro, com base nas respostas dos moradores, foi possível dimensionar a sua renda, escolaridade, questão de gênero do chefe de família. O estudo teve o intuito de visualizar a classe social que habita essas moradias destinadas à famílias de baixa renda.

Em relação à pergunta: qual o sexo do chefe da família? 66% são homens e 34% são mulheres. Confirmando uma tendência onde, as mulheres vêm se consolidando como chefes de família, representando 34% do total das respostas (Figura 34).

Figura 33 Responsável pelo domicílio (o chefe da família)

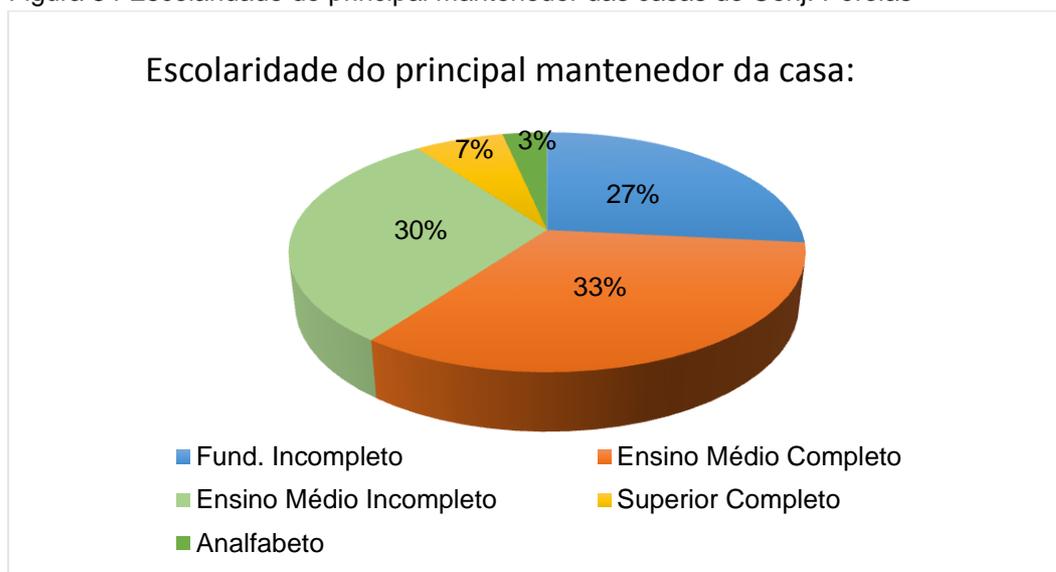


Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

O trabalho feminino já se tornou umas das principais fontes de renda das famílias, porém, o trabalho das mulheres nem sempre é bem remunerado. Vale ressaltar que a crescente predominância do sexo feminino como sendo responsável por sua família é marcada pelo múltiplo trabalho que, além de se dedicarem aos serviços do lar e aos filhos, desempenham outras atividades remuneradas (seja com renda formal ou informal), fora ou dentro de seu próprio domicílio, com o intuito de garantir o sustento familiar.

Em relação à pergunta: qual a escolaridade do chefe da família? 3% se declararam analfabetos, 33% têm ensino médio completo, 30% têm ensino médio incompleto, 27% tem o fundamental incompleto e somente 7% têm curso superior, (Figura 35).

Figura 34 Escolaridade do principal mantenedor das casas do Conj. Pérolas



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

A pesquisa mostrou que o grau de escolaridade das famílias é bastante reduzido, a renda de grande parte dos moradores origina-se de atividades informais. Cabe salientar que muitos exercem, devido à baixa escolaridade, profissões de baixa qualificação que refletem diretamente na renda obtida pelas famílias mensalmente.

Em relação à pergunta: qual a renda familiar mensal? Segundo a pesquisa (Figura 36), mostrou que 55% recebem até 1 salário mínimo, este é um resultado importante observado na pesquisa já que mostra que grande parte dos moradores recebem baixos salários, o que justifica o objeto destas habitações, que são voltados para a população de baixa renda. 38% de 1 a 2 salários mínimos e apenas 7% dos pesquisados recebem entre 2 a 4 salários mínimos, a predominância indica que a maioria dos usuários estão na faixa 1(um) salário mínimo. Trata-se, portanto, de uma população de baixíssima renda familiar.

Figura 35 Renda dos moradores do Conj. Pérolas do Rio Branco



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Os dados mostram que o objetivo do PMCMV foi atingido, quando a maioria das famílias mais pobres foram priorizadas na seleção para os empreendimentos habitacionais do Conjunto Pérolas do Rio Branco.

Em relação à pergunta: se o morador está inscrito em algum programa social de complemento de renda? 61% dos entrevistados responderam que sim (Figura 37). Estes programas constituem-se em importante suporte de recursos para a população, ao lado de outros programas assistenciais do município, como Família que Acolhe, Rumo Certo e Cabelo de Prata entre outros, que periodicamente são desenvolvidos junto à população.

Figura 36 Beneficiários inscritos em Programas Sociais



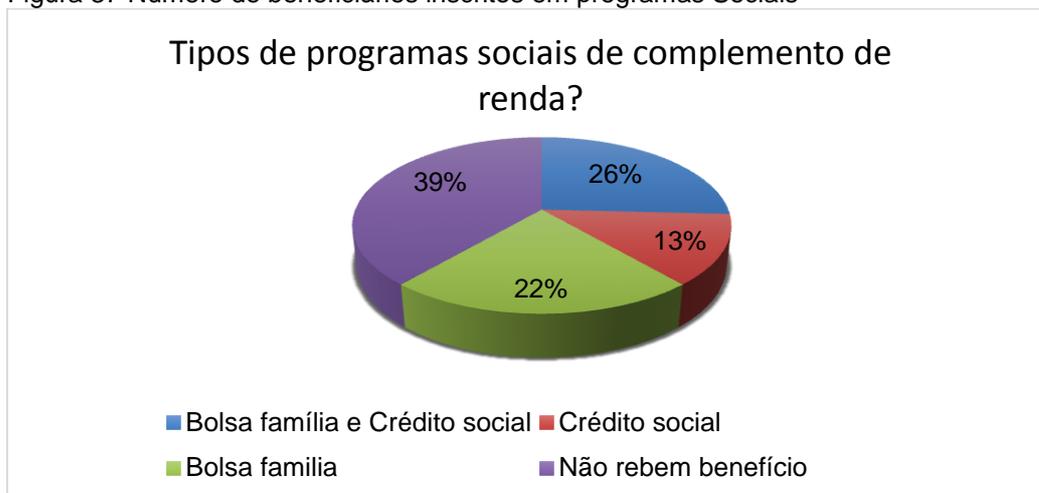
Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Destacamos ainda que a maioria dos moradores do conjunto Pérolas do Rio Branco vive com auxílio dos Programas Sociais de Complementação de Renda, como o Bolsa-Família e o Crédito Social entre outros, chegando, em alguns casos, ser a única fonte de renda da família.

Estes programas podem, adicionalmente, resultar na existência de economias para os moradores, cabe salientar que uma parcela considerável dos entrevistados, 39% declararam não receber qualquer tipo de complemento de renda.

Em relação à pergunta: tipos de programas sociais de complemento de renda? É possível analisar que um número expressivo de beneficiários, responderam que recebem auxílios sociais do governo, 39% declararam não receberem auxílio de programas sociais, e 26% recebem dois auxílios como é mostrado na (Figura 38), 22% recebem o auxílio do bolsa família e que 13% recebem apenas credito social.

Figura 37 Número de beneficiários inscritos em programas Sociais

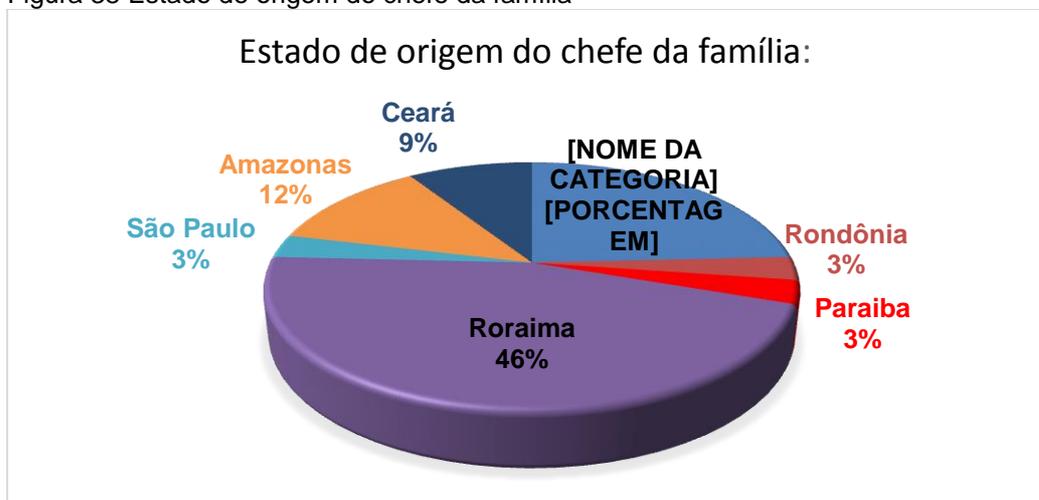


Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

O resultado obtido nesta pesquisa mostrou a importância do programa de moradia de interesse social, já que seus moradores dependem de auxílios sociais para complementar sua baixa renda. Cabe ressaltar que pela renda declarada e a dependência de programas sociais, que seria extremamente difícil para estes moradores financiarem suas residências por meio do setor privado e igualmente pagar um aluguel, que impactaria fortemente a renda destas famílias

A próxima pergunta: Estado de origem do chefe da família? A (Figura 39), mostra que 97% somados, são oriundos de estados do Norte e Nordeste do Brasil e que apenas 3% são da região Sudeste, cabe salientar que não foram identificados moradores de outras regiões do país.

Figura 38 Estado de origem do chefe da família



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016

Chama a atenção ao fato de a grande maioria dos moradores 46% serem oriundos de Roraima, seguido de 24% do Maranhão, 12% do Amazonas, 9% do Ceará e 3% dos estados de Rondônia, Paraíba e São Paulo. Com base na figura pode-se perceber que Roraima, antes um estado que atraía grande contingente de migrantes, este fluxo migratório começa a reduzir-se com a elevação do percentual de população nativa em bairros novos e de interesse social como o Pérolas do Rio Branco.

Em relação à pergunta: número de pessoas que moram no domicílio? 70% das moradias são habitadas por famílias compostas de quatro a seis pessoas, sendo que 20% está acima de seis moradores e apenas 10% se encontra na faixa de um a três moradores (Figura 40).

Figura 39 Número de pessoas que moram no domicílio

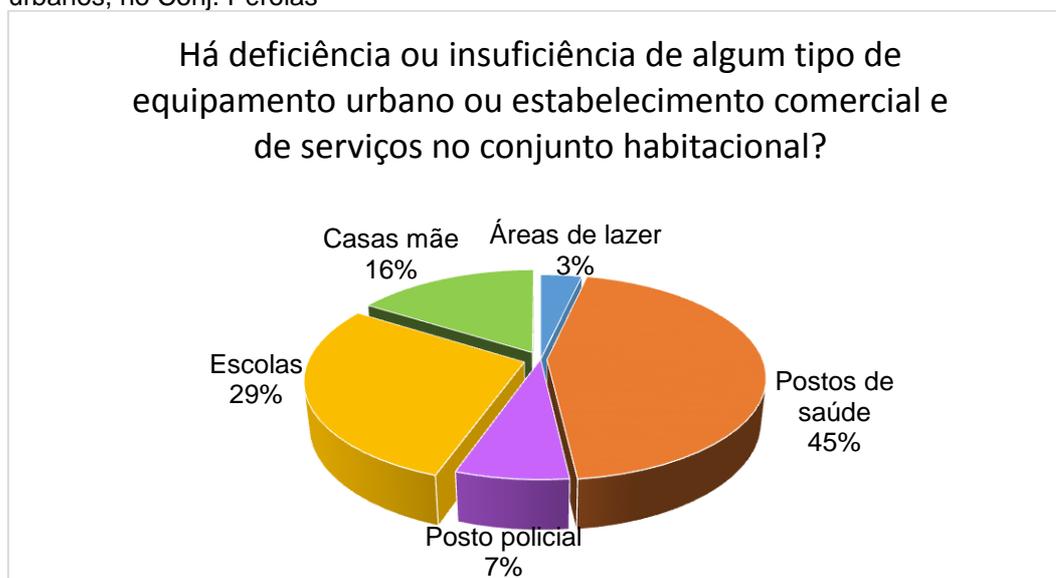


Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Observa-se na figura acima que a maior incidência de pessoas que moram nos domicílios está na faixa de no mínimo quatro pessoas por família. Este número de moradores nos domicílios permite supor a necessidade de expansão futura das habitações, sobretudo considerando a área original, que é 45,94m². A inadequação domiciliar por adensamento excessivo pode ser um dos problemas futuros destes moradores. Cabe salientar que o número médio de moradores por domicílio é, superior à média brasileira que é de 3,8.

Em relação à pergunta: se há deficiências de equipamento urbano ou de serviços no conjunto? A maioria dos entrevistados 90% apontaram a ausência de serviços essenciais no bairro como postos de Saúde 45%, escolas 29% e casas mãe (Escolinhas de educação infantil, com idade de 2 e 3 anos) 16%. Outros serviços como posto policial 7%, Áreas de Lazer 3% ficaram em segundo plano pelos entrevistados de acordo a com (Figura 41).

Figura 40 Opinião dos moradores em relação a deficiência ou insuficiência de equipamentos urbanos, no Conj. Pérolas



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Outra questão que remete à reflexão das condições de habitabilidade diz respeito à necessidade de disponibilidade de equipamentos urbanos para atender a população local, privando-a dos atendimentos necessários ao seu bem-estar.

A instalação de um bairro como o Pérolas do Rio Branco deveria ter sido aparelhada com os equipamentos urbanos básicos. No entanto, a pesquisa mostra uma realidade preocupante, a carência de equipamentos urbanos essenciais no bairro, tais como postos de saúde e escolas, demonstram uma segregação da população deste bairro, apesar de ter sido planejado para receber uma população de baixa renda e normalmente excluídos destes serviços essenciais.

Em relação à pergunta: como você avalia a localização do conjunto habitacional? A (Figura 42), mostra que grande parte dos moradores do conjunto 55% consideram a localização do mesmo boa, 26% regular, 13% ruim apenas 6% excelente.

Figura 41 Opinião dos moradores em relação a localização do Conj. Pérolas



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Mesmo estando localizado distante do centro urbano e das grandes áreas comerciais da cidade de Boa Vista e localizar-se em uma área onde a segurança pública ainda é precária, grande parte dos entrevistados do conjunto 61% disseram que as moradias são boas e aprovam a localização do mesmo, 26% dos entrevistados opinaram que acham a localização do conjunto regular, sendo que apenas uma pequena parcela, em torno de 13% opinou negativamente em relação a localização, já que este é distante das áreas centrais e dos equipamentos urbanos básicos. O fato acima pode demonstrar que apesar de distante do centro urbano as pessoas se sentem satisfeitas com a localização do conjunto.

Em relação a pergunta: você está satisfeito com seu lugar de moradia no conjunto Pérolas? Neste item a quase totalidade dos entrevistados 94% afirmaram estar satisfeitos em residir no conjunto Pérolas do Rio Branco (Figura 43).

Figura 42 Grau de satisfação dos beneficiários do Conj. Pérolas

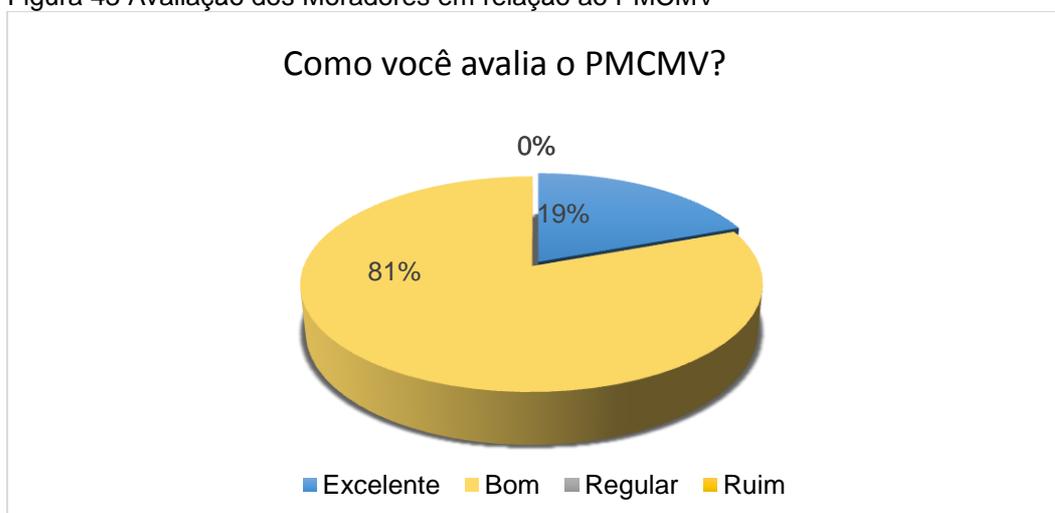


Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Pode-se analisar que este alto grau de satisfação pode estar relacionado com o fato da conquista da casa própria, o que por si só é a grande meta de grande maioria da população brasileira. Apenas 6% afirmaram não estarem satisfeitos em residir no Conjunto Perolas do Rio Branco, este fato evidencia que a localização e a carência de equipamentos urbanos básicos devem estar contribuindo para esta afirmação.

Em relação à pergunta: como você avalia o PMCMV? 81% dos entrevistados responderam bom e 19% excelente, não sendo computados respostas negativas no presente questionamento (Figura 44).

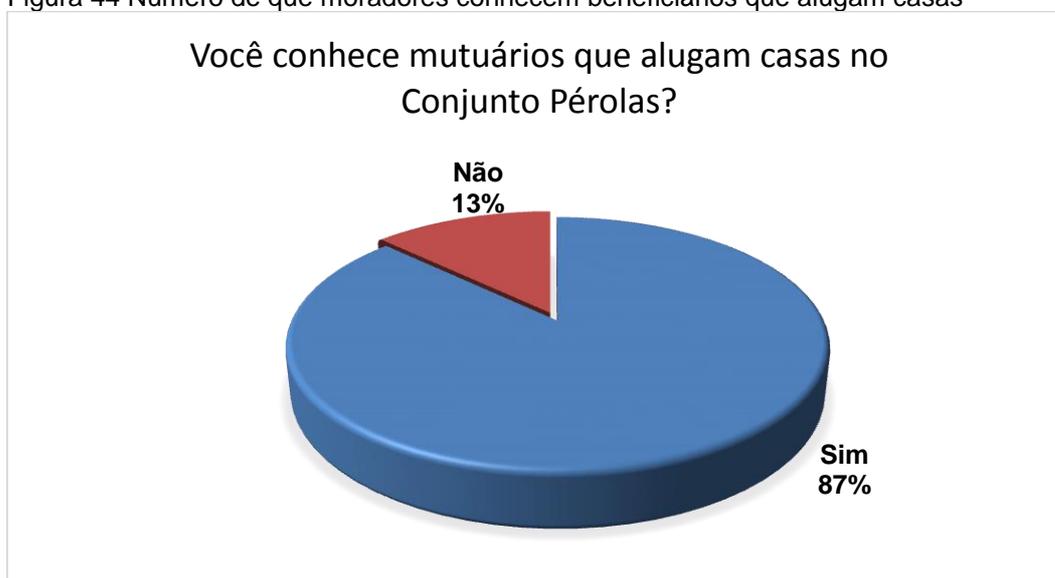
Figura 43 Avaliação dos Moradores em relação ao PMCMV



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Esta resposta dos entrevistados pode ser associada a pergunta: como você avalia o PMCMV, no qual 81% dos moradores disseram estar satisfeitos em morar no Conjunto Pérolas e deste modo a avaliação do programa a qual pertence foi alto como está evidenciada acima. Em relação à pergunta: Você conhece mutuários que alugam casas no Conjunto Perolas? 87% responderam que sim e apenas 13% responderam que não (Figura 45). Esta resposta mostra na concepção dos moradores a sublocação dos imóveis é baixa, mantendo o objetivo principal do programa de propiciar casa própria a faixa da população de baixa renda.

Figura 44 Número de que moradores conhecem beneficiários que alugam casas



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

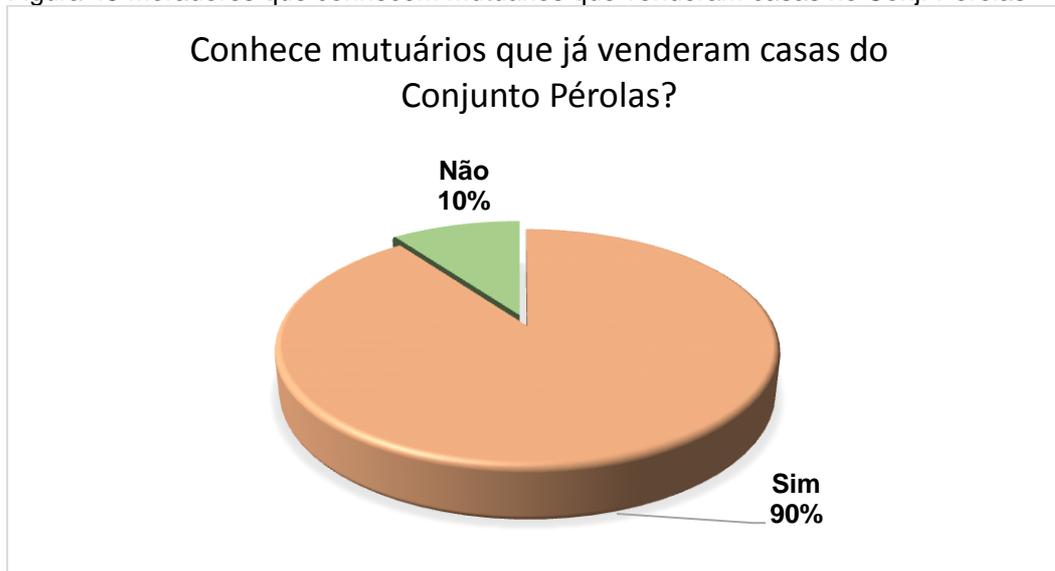
O resultado obtido junto aos entrevistados é preocupante, pois mostra que o programa deve estar sendo desviado do seu objetivo principal, que é de propiciar moradias a famílias de baixa e renda e deste modo não servir como objeto de comercio. Cabe salientar que este não é um fato isolado do Conjunto Pérolas.

Deste modo observa-se que a fiscalização dos órgãos que, promoveram a construção e distribuição das moradias é falho, dando margem a esse comercio paralelo, que na verdade vem prejudicar quem mais necessita de moradia no Brasil.

Evidencia-se que um dos critérios para seleção dos moradores estabelece que a renda familiar deveria ser igual ou menor a três salários mínimos.

Em relação à pergunta: você conhece mutuários que já venderam casas no Conjunto Pérolas? Neste questionamento 90% responderam que sim e apenas 10% responderam que não (Figura 46).

Figura 45 Moradores que conhecem mutuários que venderam casas no Conj. Pérolas



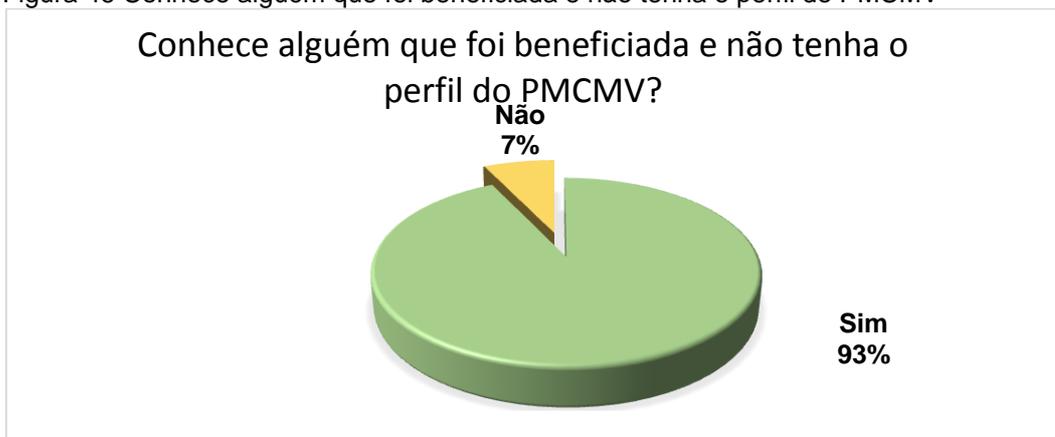
Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Apesar das discussões recomendarem a obtenção da casa própria com forma de garantia da cidadania, muitos beneficiários do Conjunto Pérolas têm apresentado alternativas contrárias para o discurso. Para alguns a casa própria não é prioridade, muito menos a qualidade de vida de seus familiares, por conta disso, vem acontecendo paulatinamente entre os moradores do Pérolas, algumas habitações serem vendidas a terceiros.

Como já foi relatado na questão da locação de moradias do conjunto a comercialização de moradias é um fato confirmado pelos entrevistados. Como já salientado acima este é um tipo de prática comum em todos os programas habitacionais do país, no qual se evidencia a falta de fiscalização e o prejuízo para aqueles que mais necessitam de moradia.

Em relação à pergunta: você conhece alguém que foi beneficiado e que não tenha o perfil do PMCMV? 93% dos entrevistados responderam que sim e apenas 7% não (Figura 47).

Figura 46 Conhece alguém que foi beneficiada e não tenha o perfil do PMCMV



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Deste modo é difícil confirmar a percepção demonstrada pelos moradores do conjunto que houve casos de benefício injusto para alguns mutuários. No entanto cabe ressaltar que o sistema é passível de falhas principalmente no caso de fiscalização dos mutuários do conjunto,

Em relação à pergunta: o PMCMV deveria ter uma maior fiscalização na seleção de beneficiários? Em quase a sua totalidade 97% dos entrevistados responderam que sim e apenas 3% que não (Figura 48).

Figura 47 Opinião dos moradores quanto a fiscalização na seleção de beneficiários do PMCMV



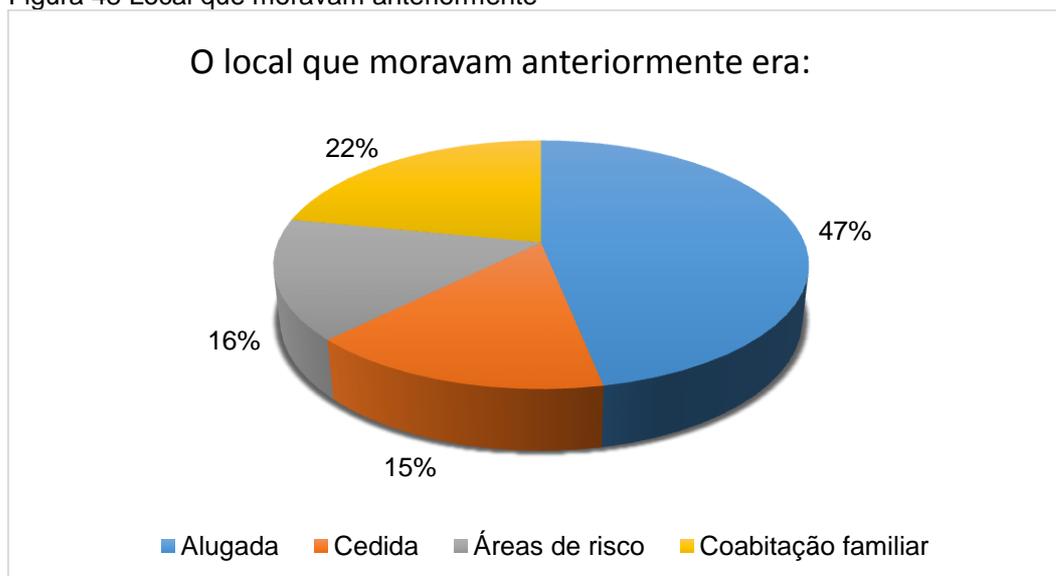
Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Como foi evidenciado nas figuras 45,46e 47 a questão da fiscalização na seleção dos mutuários segundo a percepção dos mesmos é muito falha e deveria

ser elevada. Cabe salientar que esta falta de fiscalização é um dos maiores problemas dos programas habitacionais de interesse social do Brasil.

Em relação à pergunta: o local que moravam anteriormente era? 47% responderam alugada, 22 % coabitação familiar, 16% áreas de risco e 15% cedida (Figura 49).

Figura 48 Local que moravam anteriormente



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Esses dados dos imóveis se referem à época anterior em que as famílias viviam. Importante ressaltar que grande parte das famílias declararam morar em residências alugadas com um grande sonho de possuir casa própria, essa situação é semelhante aos outros 22% que moravam em situação de coabitação familiar, o principal motivo da coabitação familiar é a falta de recursos financeiros. Os outros 31% não tinham renda para alugar imóveis e moravam em casas de situação precária, .

Em relação à pergunta: tempo médio de deslocamento até o local de trabalho do chefe de família? Observa-se nas respostas dos entrevistados (Figura 50), que mais de 60% perdem entre 40 minutos a uma hora e meia para chegar ao seu local de trabalho.

Figura 49 Tempo médio de deslocamento até o local de trabalho do chefe da família



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

A questão habitacional envolve preocupações que se referem às distâncias entre a moradia e aos locais de trabalho e compras, e neste ponto, a possibilidade de acessibilidade a estes locais garante satisfação e bem estar à população.

Os dados mostram bem a realidade de conjuntos habitacionais distantes dos grandes centros urbanos e dos principais locais de trabalho do chefe de família. Nesta pergunta foi observado que 25% dos moradores gastam muito tempo para chegarem aos seus locais de trabalho. Este fato pode ser associado a questão de segregação espacial, no qual em geral a população de baixa renda está localizada distante do local de trabalho dispendendo tempo para se deslocar até o mesmo. A figura mostra que um número pequeno, dos chefes de família entorno de 5 e 10% estão próximos aos seus locais de trabalho, utilizando menos de 30 minutos de deslocamento e 15% á mencionaram que utilizam 30 minutos neste deslocamento. O tempo médio gasto por outros 10% dos entrevistados está em 40 minutos e 35% opinaram gastar entorno de uma hora para chegar ao seu local de trabalho, mostrando a grande distância dos bairros centrais onde está a maioria das atividades de trabalho da população.

Em relação à pergunta: possuem canais de TV por assinatura? A pesquisa mostrou que alguns, 28% dos moradores do conjunto Pérolas possuem Canais de TV por assinatura e 72% responderam que não possuem nenhum canal de TV por assinatura (Figura 51).

Figura 50 Possuem canais de TV por assinatura

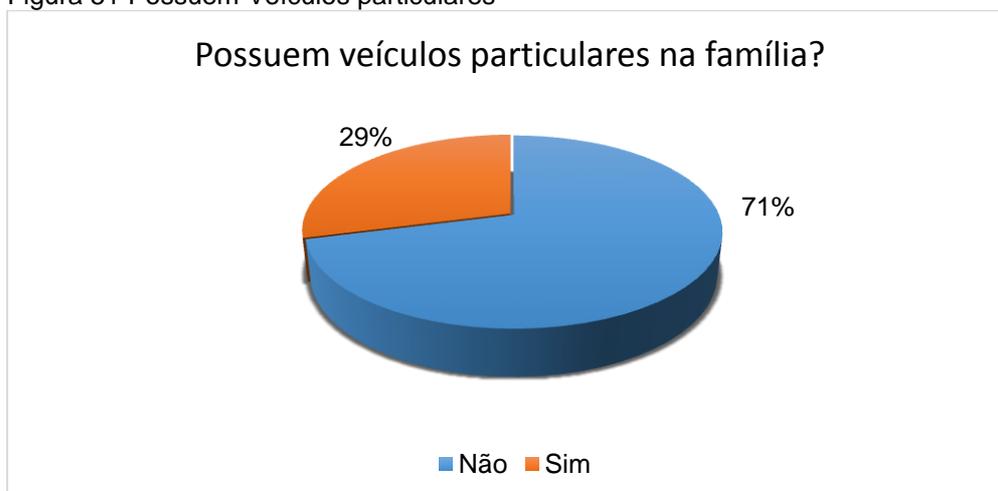


Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Em relação à pergunta: possuem veículos particulares na família? 72% responderam que não e 29% que sim (Figura 52).

Como já observado na figura anterior, este fato evidencia as distorções na seleção de famílias para o benefício de morar em conjuntos de interesse social. Há de se salientar que os carros populares têm um custo de utilização e manutenção elevados para moradores que se dizem de baixa renda. No entanto há de se observar que carros populares, principalmente usados estão acessíveis para um número cada vez maior da população brasileira, o fato a ser comentado em um estudo posterior que tipo de carro esta população possui.

Figura 51 Possuem Veículos particulares

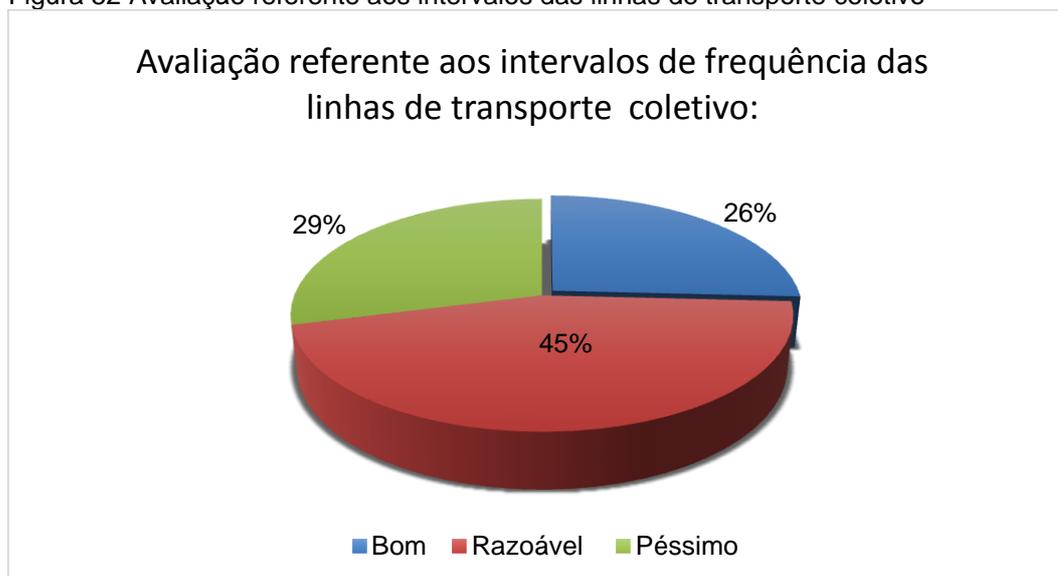


Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Em relação à pergunta: avaliação referente aos intervalos de frequência das linhas de transporte coletivo? 45% respondeu razoável, 26% bom e 29% péssimo.

Ao se avaliar as respostas dos entrevistados (Figura 53), é demonstrado a carência de serviços públicos essenciais como transporte coletivo para as populações que moram mais afastadas dos grandes centros urbanos. O Conjunto Pérolas, deste modo, não foge à regra dos demais conjuntos habitacionais de interesse social espalhado pelo país.

Figura 52 Avaliação referente aos intervalos das linhas de transporte coletivo

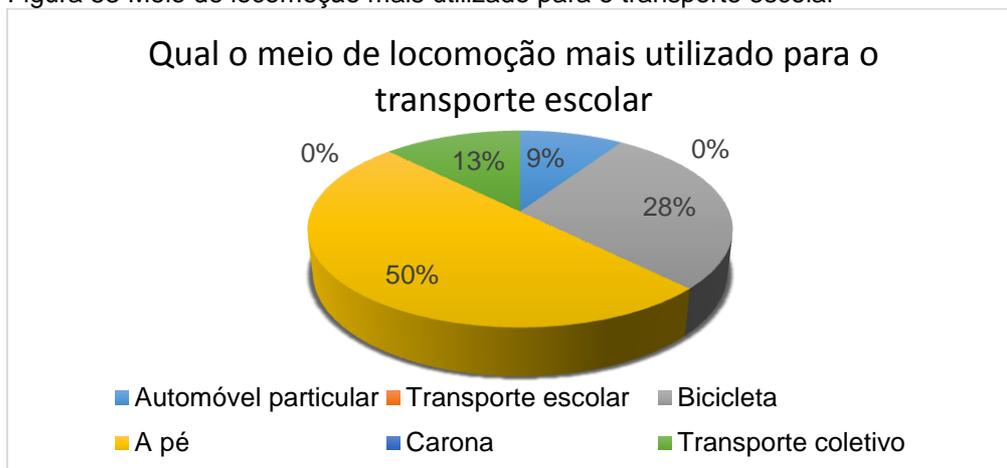


Fonte: Dados da pesquisa de campo (20016)

Em relação à pergunta: qual o meio de locomoção mais utilizado para o transporte escolar? 50% responderam a pé, 28% bicicleta, 13% transporte coletivo e 9% automóvel particular.

A resposta dos entrevistados (Figura 54), evidencia que por se tratar de moradia para pessoas de baixa renda, que o principal meio de transporte para a escola é aquele que apresenta os menores custos ou seja a pé ou de bicicleta.

Figura 53 Meio de locomoção mais utilizado para o transporte escolar

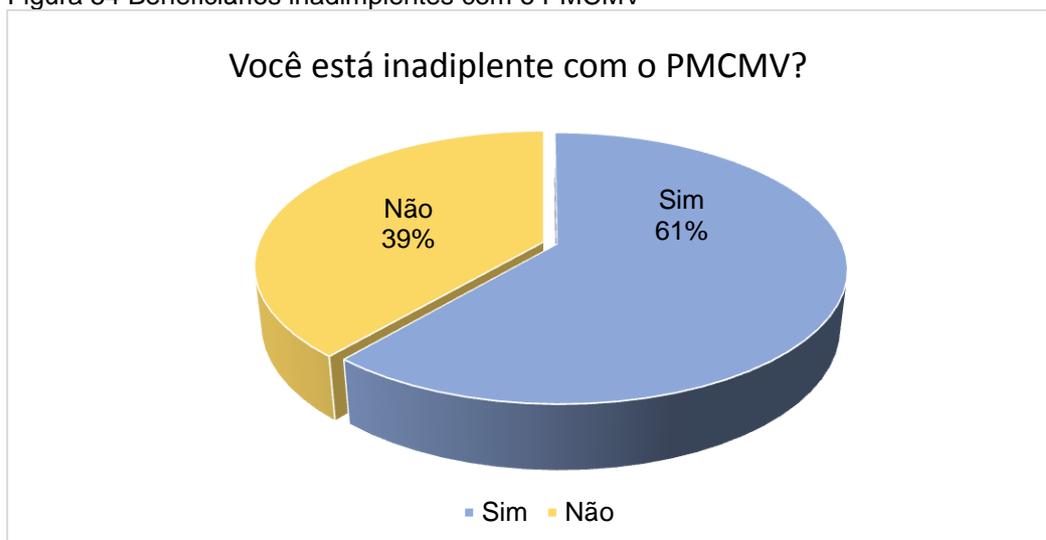


Fonte: Dados da pesquisa de 2016.

Deste modo pode-se concluir que a carência destes equipamentos urbanos causa muitos problemas para os moradores destes conjuntos de baixa renda. Já que os mesmos não podem dispender recursos com transporte escolar, a figura mostrou que grande parte dos recursos de transporte é gasto com o deslocamento do chefe de família para o local de trabalho.

A pesquisa mostrou que a maioria 61% dos moradores do Conjunto Habitacional Pérolas do Rio Branco está inadimplente com o PMCMV. A maioria dos entrevistados disse que tem dificuldades para pagar a mensalidade, devido à baixa remuneração (Figura 55).

Figura 54 Beneficiários inadimplentes com o PMCMV



Fonte: Dados da pesquisa de campo 2016.

Conforme dados do Ministério das Cidades, o número de contratos em situação de Inadimplência do programa Minha Casa, Minha Vida da Faixa 1, em Roraima é a mais alta do país, com um percentual de 44% de inadimplência, a média nacional é de 32%. A Secretária Nacional de Habitação de Roraima, explicou que está sendo desenhada uma campanha de educação, a fim de mostrar aos beneficiados a importância da conquista que tiveram em relação à casa própria, e que tenham consciência e olhem para aqueles que esperam pela oportunidade de conquistar a moradia própria.



6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral dessa pesquisa foi realizar um estudo, sobre a questão da Habitação de Interesse Social, relacionando-a com segregação induzida, destacando o Conjunto Pérolas do Rio Branco em Boa Vista-RR, percebeu-se com este estudo que os grandes problemas habitacionais brasileiros estão ainda longe de serem resolvidos de maneira satisfatória. Não obstante, os esforços desenvolvidos neste setor, com a implantação de programas visando a expansão de habitações de interesse social, são grandes desafios para os governos nas esferas municipal, estadual e federal.

Ao lado do déficit de moradias, historicamente alto em nosso país, percebe-se a falta de equipamentos urbanos básicos. Além destes fatos, as populações que já conseguiram adquirir habitação, há a necessidade constante da realização de melhorias e expansões, sobretudo nas faixas da população de baixa renda.

Desse modo, para melhor entender a problemática da habitação de interesse social, a presente pesquisa se iniciou com uma perspectiva histórica da política habitacional brasileira. Assim, entre a década de 1930 na era Vargas e meados de 1980, o país desenvolveu políticas voltadas para a conquista da casa própria, através de três instituições, que atuaram de acordo com o modelo central-desenvolvimentista de desenvolvimento econômico. As instituições que foram envolvidas neste projeto foram os Institutos de Aposentadoria e Pensões, a Fundação da Casa Popular e o Banco Nacional de Habitação.

Com o fim do sistema do BNH, depois de 1986 a política habitacional no país ficou sem uma ação pública contínua e ampla para o enfrentamento dos problemas de moradia. Deste modo os programas de habitação passaram a atuar de uma forma isolada e sem articulação com uma política habitacional federal. Nesse sentido, para melhor entendimento da política habitacional estatal no período pós-BNH, a presente pesquisa realizou um levantamento dos nove governos que sucederam o fechamento do BNH. Podemos citar os governos de Sarney (1986-1989), Collor (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994), primeiro mandato de FHC (1995-1998), segundo mandato de FHC (1999-2002), primeiro governo Lula (2003-2006), o segundo governo Lula (2007-2010), primeiro governo Dilma (2011-2014) e o segundo governo Dilma (2015-2016).

Após a análise das políticas habitacionais destes governos e para melhor entender a questão habitacional em Boa Vista foi realizado um estudo mais aprofundado acerca de programas habitacionais de interesse social. Dessa forma, foram identificados mais de 30 programas habitacionais na área urbana de Boa Vista-Roraima.

Os resultados obtidos nesta pesquisa mostram que ainda há muito por se conhecer sobre moradias de interesse social e a sua relação com segregação urbana e carência de equipamentos urbanos e sociais básicos, voltados para a população de baixa renda.

A pesquisa permitiu uma visão holística sobre as conexões e nexos que atuaram na implantação dos projetos habitacionais em Boa Vista. O estudo revelou ainda que os aspectos de renda, composição familiar e escolaridade denotam um perfil coerente com o da população brasileira que em sua maioria é assalariada.

Por conseguinte, para enfatizar a problemática sobre o estudo de habitações de interesse social e sua relação com a segregação urbana foi realizada uma comparação com o Programa Minha Casa, Minha Vida tendo como foco o conjunto Pérolas do Rio Branco. Os resultados mostraram que a implantação deste conjunto se deu em sete fases distintas com um total de 1514 habitações entregues num período de 5 anos.

As moradias do conjunto contam com boa infraestrutura urbana como ruas asfaltadas, iluminação pública e sistema de esgoto. No entanto, verificou-se que o conjunto carece de muitos equipamentos urbanos básicos, como escolas, postos de saúde e creches, bem como áreas de lazer. A localização das moradias do conjunto também evidencia uma segregação socioespacial. Verificou-se que os moradores gastam em deslocamento em média mais de uma hora para chegarem aos seus locais de trabalho. O conjunto está distante da área central da cidade e também das grandes áreas comerciais, sendo que a população tem que se deslocar para realizar as suas compras.

Esses fatos demonstraram que o Conjunto Pérolas não foge à regra de vários outros Conjuntos de Habitação de Interesse Social espalhados pelo país, no qual as áreas a serem escolhidas para a implantação das moradias são distantes dos centros urbanos. Constatou-se, ainda, que muitos moradores já iniciaram a

expansão das suas moradias, ampliando os espaços já existentes que não foram previstos na construção original.

Além disso, o estudo mostrou que o grau de satisfação dos moradores do conjunto é extremamente elevado acima de 90%. No entanto, é apontado pelos moradores que há falta de fiscalização dos gestores, ao fato da sublocação das moradias e da venda ilegal de vários imóveis do conjunto à pessoas não cadastradas e classificadas no programa.

Assim, a pesquisa mostrou, que o Conjunto Pérolas segue o mesmo destino dos demais Conjuntos de Interesse Social implantados no país, os quais normalmente são abandonados pelo poder público. Esses fatos mostram que sem uma gestão mais efetiva das moradias destes Conjuntos, muitas famílias que necessitam de casa própria ficam excluídas de seus direitos.

A partir destas constatações, pode-se considerar a importância da ampliação dos programas de habitações de interesse social para o enfrentamento da carência de moradias para a população de baixa renda em Boa Vista. Tal relevância deve estar presente tanto na escolha do local da implantação das moradias, quanto nos aspectos construtivos que permitam aos moradores habitações de qualidade, e com melhor qualidade dos equipamentos públicos urbanos.

No conjunto Pérolas do Rio Branco, foco da presente pesquisa, estes problemas ficaram mais evidenciados com a carência de vários equipamentos urbanos sociais como escolas, postos de saúde e creches, o que pode indicar falta de planejamento urbano, bem como participação popular inexpressiva.

Além disso, a falta de fiscalização na ocupação das moradias do conjunto mostra baixa capacidade administrativa dos órgãos gestores do programa para trabalhar com as questões habitacionais, tais fatos podem trazer prejuízos à efetiva aplicabilidade do Programa Minha Casa, Minha Vida no Conjunto Pérolas do Rio Branco.

Nesse contexto, a presença do Estado através das políticas públicas são temas constantes de discussão, pois são maneiras de dirimir essas diferenças. Por fim, conclui-se que as desigualdades sociais ainda atingem proporções alarmantes, existindo um grande abismo entre ricos e pobres, sendo este fato evidente no Conjunto Pérolas do Rio Branco em Boa Vista Roraima, apesar da tentativa do governo Federal em assegurar direitos a uma moradia digna.

A pesquisa verificou, junto aos usuários das novas habitações, um elevado nível de satisfação das famílias, com relação às condições de habitabilidade, segurança dos moradores, critérios de seleção assim como o aspecto construtivo das moradias, o que pode ser explicado pelo sonho de se conseguir a casa própria. Deste modo foi possível concluir que o projeto implantado no conjunto Pérolas do Rio Branco, como parte de uma Política Habitacional, atende aos requisitos do conceito de moradia adequado, no entanto ele marca mais uma vez a grave situação de segregação socioespacial, comum nos programas habitacionais brasileiros.

É importante expressar que a questão da moradia foi compreendida nesta pesquisa acadêmica como um dos meios de promover a inclusão social dessa população, possibilitando-lhes o exercício da cidadania, esta perspectiva moveu a investigação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, A. K. **Introdução à Gestão Habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995. (Texto técnico /Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12).

ALONSO JUNIOR, L. J. **Territórios de conflito**: contribuição da Geografia para a questão da identidade territorial a partir das relações entre indígenas e fazendeiros na região de Dourados (MS). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Grande Dourados-2011, 146 p.

AZEVEDO, S. de. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986)**: criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v.22, n.4, 1988.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. **PLHIS**: Plano Local de Habitação de Interesse Social; Belo Horizonte.2010 Disponível em: file:///C:/Users/ufrr/Downloads/Phlis_ versao_final_marco_2012_rev_dez2013%20(2).pdf.

BEZERRA, A. L. S.; LIMA Y. S. **Política de habitação de interesse social**: o reassentamento da comunidade do Araxá/Campina Grande-PB em busca da garantia do direito à moradia. Universidade Federal Da Paraíba. Centro de Ciências Sociais Aplicadas; Departamento de Economia, 2011.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social**: Cem anos de política pública no Brasil. 1.ed. São Paulo: Unesp, 2012. 387 p.

BOTEGA, L. da R. **A política habitacional no brasil (1930-1990)**. Ano I, n. 2, 2008. Disponível em www.fals.com.br/revela9/politicahabitacional.pdf. Acesso em: 12 de agosto 2015

BOTELHO, A. **Relações entre o financiamento imobiliário e a produção do espaço na cidade de São Paulo**: Casos de segregação e fragmentação espaciais. In:Scripta Nova, Revista Eletrônica De Geografia y Ciências Sociales, v. IX, n. 194(18), Universidad Barcelona 2005.disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-18.htm>. Acesso em: 19 jul. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-2004

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Nacional de Habitação. 2009, 211p. Disponível em: <http://antigo.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf>. Acesso em: 19/06/2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política nacional de habitação. 2004, 103p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 19/06/2015.

Brasil. Lei nº 601/1850, de 18 de Setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 20/07/2015

Brasil. Decreto nº 1.749, de 28 de Junho de 1937. Aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados a moradia dos associados e a sede dos Institutos, e Caixas de Aposentadorias e Pensões, Rio de Janeiro, 28 de junho de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1937/1749.htm. Acesso em: 20/07/2015

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.182, de 13 de dezembro de 1962. Altera a denominação do Território Federal do Rio Branco o qual passa a denominar-se Território Federal de Roraima. Brasília, 13 de dezembro de 1962. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextolIntegral.action?id=88161&norma=114161>. Acesso em: 20/07/2015

BRASIL. Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília 21 de agosto de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm. Acesso em: 20/07/2015

BRASIL. Resolução nº 1 de trinta de janeiro de 1973. Aprova as diretrizes básicas do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), institui o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) e autoriza a criação de Fundos Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAP). Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/205713-aprova-as-diretrizes-basicas-do-plano-nacional-da-habitacao-popular-planhap-institui-o-sistema-financeiro-da-habitacao-popular-sifhap-e-autoriza-a-criacao-de-fundos-estaduais-de-habitacao-popular.html>. Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 1973. Acesso em: 20/07/2015

BRASIL. Lei nº 6.766-79, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do Solo e dá outras providências. Brasília, em 19 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 20/07/2015

BRASIL. Lei nº 775/83. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Brasília, 04 de maio de 1983. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>. Acesso em: 21/08/15

BRASIL. Resolução nº 35 de 01 de fevereiro de 1985. Regulamenta a RD nº 33/85, fixando as condições de concessão de crédito aos servidores públicos em geral, através do Programa Nacional da Habitação do Servidor Público – PRONHASP. Rio de Janeiro, 1o de fevereiro de 1985. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/205649-regulamenta-a-rd-nu-33-85-fixando-as-condiues-de-concessuo-de-crudito-aos-servidores-publicos-em-geral-atravs-do-programa-nacional-da-habitaauo-do-servidor-publico-u-pronhasp.html> Acesso em: 11.10.2015

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Brasília, 24 de novembro de 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Disponível em: Acesso em: 21/08/15

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. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 21/08/15

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. Brasília Março de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm. Acesso em: 21/08/15

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 11/05/15

BRASIL. Lei nº 6.992, 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 - PMCMV, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6962.htm>. Acesso em: 11/05/15

BRASIL. Medida Provisória nº 514, de 1 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 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências. Acesso em: 11/05/15

BRASIL. Lei 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. Brasília, 16 de junho de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm. Acesso em: 11/05/15

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, 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, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília 17 de junho de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm. Acesso em: 11/05/15

BRASIL. Portaria nº 412, de 6 de agosto de 2015. Aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Brasília sete de agosto de 2015. Disponível em: <http://lex.com.br/legis_27013057_PORTARIA_N_412_DE_6_DE_AGOSTO_DE_2015.aspx>. Acesso em: 18/11/15

BRASIL. Portaria nº 163, de 06 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Cadastro (SNCH) e aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Brasília 06 de maio de 2016. Disponível em: http://www.agehab.go.gov.br/hotsite/documentos/legislacao/PORTARIA_DO_MINIS

TERIO_DAS_CIDADES_N_163_DE_06_DE_MAIO_DE_2016.pdf. Acesso em: 14/07/16

BRASIL. Estatuto da Cidade; **Guia para implementação pelos municípios cidadãos**. Brasília 2001.

BUENO, K; VERONEZZI, F; BASTOS, T. L; SILVA, F. A. **Cidade e Habitação: Segregação espacial urbana -considerações sobre o contexto urbano de Guarapuava/PR**. Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre 2010.

CARLOS, A. F. A. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007, 123p.

CAMPOS, C. J. G.; **Método de análise de conteúdo**: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. Rev. bras. enferm. vol.57 no.5 Brasília Sept./Oct. 2004.

CAIXA, Econômica Federal. **Cartilha: Minha casa minha vida**. Disponível em: <http://www.ademi.org.br/docs/CartilhaCaixa.pdf>. Acesso em: 27/06/15

CAIXA, Econômica Federal. **Programa minha casa, minha vida**. Disponível em <http://www.caixaminhacasaminhavidacom/programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 15 agosto 2015.

CAIXA, Econômica Federal. Manual: **Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades Recursos FDS**. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-inha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf. Acesso em: 27/06/15

CARDOSO, A.L. et al. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Maio de 2011; Rio de Janeiro - RJ – Brasil.

CONCEIÇÃO M. J. F. **Avaliação Pós-Ocupação em Conjuntos Habitacionais de Interesse Social: O Caso da Vila da Barca (Belém-PA)**. 2009. 81p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano) –Núcleo de Estudos e Pesquisa em Qualidade de Vida e Meio Ambiente, Universidade da Amazônia, Belém- PA, 2009.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2003.

CORRÊA, R. L. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, P. A.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea: Segregação Espacial** São Paulo – SP, 2009.

COROLO, F. **As regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico em áreas de preservação permanente sob o enfoque do desenvolvimento sustentável.** Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ. Brasília, Ano 19, Edição Especial, pp. 100-131, Nov. 2011.

DORO Filho, I. G.; **Barreiras ao Desenvolvimento:** A expansão da fronteira agrícola na Amazônia brasileira e a demarcação das terras indígenas- Representações de índio e a territorialidade não indígena em Raposa Serra do Sol, Roraima. Rio de Janeiro, UFRJ, Egal, 2009.

FALCÃO, C. A.; MELLO C. C. D. **Alterações no padrão de Segregação Socioespacial na Região Metropolitana de Campinas:** uma abordagem a partir dos censos 2000 e 2010.VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Lima- Peru, 12 -15 de agosto de 2014.

FERNANDES, C. do C. P.; SILVEIRA, S. de F. R. da. **Ações e contexto da política nacional de habitação:** da fundação casa popular ao programa “Minha Casa, Minha Vida”. II Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social (EMAPEGS), 2010. UFV. P.16.

FOLHA, de Boa Vista. Edição de 12 de maio de 2003.

FRANÇA, S. F. **Processo de ocupação da Amazônia e suas estratégias de integração, desenvolvimento e segurança.** Revista Múltipla, Brasília, ano X, n.18, jun. 2005.

FREITAS, H. M. R., Cunha, M. V. M., Jr., & Moscarola, J. (1997). **Aplicação de sistemas de software para auxílio na análise de conteúdo.**Revista de Administração da USP, 32(3), 97-109.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil2011-2012.** 126p. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2015.

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social.**5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, M. F. C. M. **Habitação e questão social**: análise do caso brasileiro. In: Scripta Nova, Revista Eletrônica De Geografia y Ciências Sociales, v. IX, n. 194(26), Universidad Barcelona 2005. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-26.htm>. Acesso em: 15 agosto 2015.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. de A. **Política de habitação social e o direito à moradia no brasil**. X Colóquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26 - 30 de mayo de 2008, Universidad de Barcelona.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=14&dados=0>

INSTITUTO VIA PÚBLICA. **Diagnóstico de políticas e programas habitacionais**. Produto 01 de prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação/MCidades. São Paulo: mimeo, 2004.

LEFEBVRE, H. **Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2007. 315 p.

MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. 166 p.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2011. 204 p.

_____. **Habitação e cidade**. 7.ed. São Paulo: Atual, 1997. 79 p.

MARQUES, E. **Redes Sociais, Segregação e Pobreza**. São Paulo, Editora UNESP, 2010.

_____. **Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado**. Cap. 1, pp. 19 – 56. In: Marques, E; TORRES, H. **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**, 2005.

MELLO, C. C. D. de. **Direções da Segregação Socioespacial na Região Metropolitana de Campinas**: Uma abordagem sociodemográfica a partir dos

censos 2000 e 2010. 2013. 96p. Dissertação (Mestrado em Demografia) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

MILANO J.Z.; BONADIO, M.G. **Curitiba: onde está a habitação de interesse social?** III Seminário Internacional Urbcentros. Salvador Bahia, 2012.

MONTEIRO, A. R. **O programa habitacional minha casa, minha vida: um olhar sobre o conjunto habitacional Cruviana em Boa Vista, RR.** 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Roraima. Boa Vista, 2015.

MORAES, R; **Análise de conteúdo.** Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7 - 32, 1999.

NEGRI; S. M. **Segregação Sócio-Espacial: Alguns Conceitos e Análise.** Coletâneas do Nosso Tempo, Rondonópolis - MT, v. VII, nº 8, p. 129 a 153, 2008.

NUNES, L.S.; GIVISIEZ, G.H.N. **As Áreas de Especial Interesse Social no município de Campos dos Goytacazes: uma análise quantitativa.** XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu- MG – Brasil, 2008.

OSÓRIO, L. **Direito a moradia no Brasil.** (Fórum Nacional de Reforma Urbana), São Paulo, 2008.

PINTO, M. B. **Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira.** Libertas, Juiz de Fora, v.4 e 5, n. especial, p.92 - 117, jan-dez / 2004, jan-dez / 2005– ISSN 1980-8518.

POLIDORO, M.; LOLLO, J. A.; BECHELLI, C. B. **Plano local de habitação de interesse social: desafios e perspectivas no planejamento para os pequenos municípios.** Revista de Geografia. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 27, n. 2, mai/ago, 2010.

RANGEL, J. A. **O programa “minha casa minha vida” e seus desdobramentos no local: um estudo da pequena cidade de Ponta de Pedras, Pará.** 2011. 81p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de pesquisa e desenvolvimento, Universidade Vale da Paraíba, são José dos Campos, 2011.

RIBEIRO, E. M. **A política de habitação popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal** III Jornada internacional de políticas públicas, SãoLuís, 2007. Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/1211e0723ab90108ae52Edaléa.pdf>. Acesso em: 15 agosto 2015.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional**. Ano 2009. Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>. Acesso em: 13 de agosto de 2015.

_____. **Guerra dos Lugares**. 1ª.ed. Boitempo. São Paulo: 2015. 423 p.

RORAIMA (CODESAIMA). Ofício nº 329/2016. Boa Vista, 30p.

RORAIMA (SMOU). Coordenação de Projetos Sociais. Boa Vista, 20p

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão no 654).

SANTOS, M.. **A urbanização brasileira**. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2013. 176 p.

SANTOS, J. R. dos; SOARES, P. R. R; FONTOURA, L. F. M. **Análise de conteúdo**: a pesquisa qualitativa no âmbito da geografia agrária. In: XXIV Encontro Estadual de Geografia. Santa Cruz do Sul - RS. UNISC. 2004. (Resumo Expandido).

SCHIMIDT, L. P. **Revisitando o conceito**: a segregação urbana e suas abordagens. In: Saberes Geográficos: teorias e aplicações (Org: VESTENA, L. R. et al.) Guarapuava:Unicentro, 2009. p. 127 – 144. Coletâneas do nosso tempo, Rondonópolis - MT, v. vii, nº 8, p. 129 a 153, 2008.

SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. In: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. Ermínia Maricato (organizadora). Editora Alfa-Omega. São Paulo. 1979.

SILVA, A. de M. **Planejamento Urbano e Segregação Socioespacial: O Caso do Bairro Serra Verde, Belo Horizonte (MG)**, 2012.

SOUZA, M. L. ABC do desenvolvimento urbano, 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 192 p.

STAEVIE, P. M.; **Expansão Urbana e Exclusão Social em Boa Vista – Roraima.** Universidade Federal de Roraima | Departamento de Economia; OCULUM ENSAIOS 13 | Campinas | p.68-87 | Janeiro-Junho 2011.

TORRES, H. da G.; MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. **Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial.** Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_8_pgs_231_252.pdf. Acesso em 13 de novembro de 2016.

VIEIRA, J. G. **Missionários, Fazendeiros e Índios em Roraima: A disputa pela terra-1777 a 1980.** Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Estúdio Nobel: FAPESP, 1998.

VERAS, A. T. de R. **A produção do espaço Urbano de Boa Vista-Roraima.** São Paulo, 2009.236p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São.

VERAS, A.T. de R. et al. **Políticas Públicas e Poder Local Em Roraima \ Estudo de Caso: Conjunto Cidadão.** XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação E Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém – Pará.2007

APÊNDICE

APÊNDICE A- Questionário aplicado junto aos moradores do Conjunto
Pérolas do Rio Branco.



Universidade Federal de Roraima
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Geografia
Pesquisa sobre Habitação de Interesse Social Ou Segregação Induzida?
Um Estudo Sobre o Conjunto Pérolas do Rio Branco em Boa Vista-RR.

Mestranda: Vera Mônica Araújo Soares
Orientador: Prof. Dr. Artur Rosa Filho

Questionário

1. Responsável pelo domicílio (o chefe de família)? _____
2. Qual o número de pessoas que moram no imóvel? _____
3. Qual é o estado de origem do chefe da família

4. Escolaridade do principal mantenedor da casa?

<input type="checkbox"/> Fund. Completo	<input type="checkbox"/> Fund. Incompleto
<input type="checkbox"/> Ensino Médio Completo	<input type="checkbox"/> Ensino Médio Incompleto
<input type="checkbox"/> Superior Completo	<input type="checkbox"/> Superior Incompleto
<input type="checkbox"/> Analfabeto	
5. Renda Familiar?

<input type="checkbox"/> até 1 salário
<input type="checkbox"/> 1 a 2 salários
<input type="checkbox"/> 2 a 4 salários
<input type="checkbox"/> acima de 4 salários
6. Está inscrito em algum programa social de complemento de renda?
 Sim Não
 Qual (ais)? .

7. Qual sua avaliação referente aos intervalos de frequência das linhas de transporte coletivo que servem o conjunto habitacional?

- Bom
 Razoável
 Ruim

8. Você está satisfeito com Seu lugar de moradia aqui no conjunto Pérolas?

- Sim
 Não
Porque? .

9. Onde moravam anteriormente?(Caso tenha vindo de outro Município, especificar o nome) Bairro: _____ Município: _____

10. Se você pudesse escolher moraria em outro local da cidade?

- Sim
 Não
Qual? .

11. Como você avalia a localização do conjunto habitacional?

- Excelente
 Boa
 Regular
 Ruim

12. Como você avalia o PMCMV?

- Excelente; Bom; Regular; Ruim

13. Há deficiência ou insuficiência de algum tipo de equipamento urbano ou estabelecimento comercial e de serviços no conjunto habitacional?
(especificar quais): _____

14. Você conhece mutuários que alugam casas no Conjunto Pérolas?

- Sim
 Não

15. Conhece mutuários que venderam casas no Conjunto Pérolas?

- Sim
 Não

16. Você conhece alguém que foi beneficiada e não tenha o perfil do PMCMV?

- Sim
 Não

17. O PMCMV deveria ter uma maior fiscalização na seleção de beneficiários?

() Sim () Não

18. O local que moravam anteriormente era:

() Alugada

() Cedida

() Áreas de risco

() Casa de familiares

19. Qual o tempo médio de deslocamento até o local de trabalho do chefe da família (em minutos)? _____

20. Possuem canais de TV por assinatura?

() Sim

() Não

21. Possuem automóveis particulares na família?

() Sim

() Não

() Qual? .

22. Qual o meio de locomoção mais utilizado para o transporte escolar?

() Automóvel particular () Transporte escolar () Bicicleta

() Transporte coletivo () A pé () Carona

23. Para crianças,adolescentes e jovens que moram na casa. Se houver adultos que ainda estão no ensino fundamental e médio, incluir as informações nas respostas. Onde estudam?

Nome da escola: Bairro: _____

Obrigado!