

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Arquitetura
Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável

Taís de Paula Barbosa Sousa

ALÉM DA MATERIALIDADE DO TETO:
O Conjunto Habitacional Jardim Vitória em Belo Horizonte

Belo Horizonte

2016

Taís de Paula Barbosa Sousa

ALÉM DA MATERIALIDADE DO TETO:

O Conjunto Habitacional Jardim Vitória em Belo Horizonte

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável, da Escola de Arquitetura, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável.

Área de concentração: Bens Culturais, Tecnologia e Território.

Linha de Pesquisa: Gestão do Patrimônio no Ambiente Construído.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Cristina Villefort Teixeira

Belo Horizonte

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Código Sousa, Taís de Paula Barbosa.
Cutter Além da materialidade do Teto [manuscrito] : O Conjunto
(nao Habitacional Jardim Vitória em Belo Horizonte / Taís de Paula Barbosa
preencher) Sousa. - 2016.
 140f. : il.

Orientador: Maria Cristina Texeira Villefort Teixeira.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Escola de Arquitetura.

1. Direito à moradia digna . 2. “Minha Casa, Minha Vida” . 3. Habitação de interesse social . 4. Conjunto Habitacional Jardim Vitória . 5. 6. . I. Teixeira , Maria Cristina Villefort. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

Ficha catalográfica: Biblioteca Raffaello Berti, Escola de Arquitetura/UFMG

Taís de Paula Barbosa Sousa

ALÉM DA MATERIALIDADE DO TETO:

O Conjunto Habitacional Jardim Vitória em Belo Horizonte

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável, da Escola de Arquitetura, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável.

Profa. Dra. Maria Cristina Villefort Teixeira (Orientadora) - UFMG

Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça – EA/UFMG

Profa. Dra. Stael de Alvarenga Pereira Costa – EA/UFMG

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2016

A todos que sonham e lutam por seu lugar no mundo.

AGRADECIMENTOS

O destino me levou. E, me levou para muito além daquele sonho de infância... Chego ao fim desse mestrado acreditando que cada pessoa que passa pela nossa vida nos muda, e nos torna melhor do que éramos ontem. Assim, sou grata a todas as escolhas que fiz até aqui nessa jornada, que me permitiu encontrar pessoas e vivências, que, sem elas, seria impossível esse trabalho chegar ao fim. Aos meus Deuses e Santos, que me guiaram e protegeram até aqui. A cada pessoa que aqui será mencionada: *muito obrigada!*; e o reconhecimento de que o seu melhor, me fez melhor e mais forte.

Aos meus amados pais, Maninho e Terezinha, que são a minha terra e a minha sina. Eles, mesmo sem entender muito bem as minhas escolhas, se mostraram dispostos a embarcar nesse sonho e foram aqueles que, literalmente, bancaram os meus caminhos, acreditando que minha educação será a minha maior herança. À eles: muito obrigada por tamanho privilégio!

À minha tia Raimunda, que tanto fez promessas e conversou com os seus Santos para que a calma se restaurasse para que esse mestrado fosse concluído.

À minha estimada orientadora, Maria Cristina Villefort Teixeira, que foi um anjo daqueles que Deus nos manda para reforçar que tudo caminha no seu tempo. Cris, muito obrigada por toda a sua compreensão, dedicação, apoio e por apontar a luz nos momentos que nem eu mesma acreditava que seria possível seguir.

À CAPES/CNPq, pela bolsa de estudos concedida nos dois anos, que viabilizou este trabalho.

À minha terapeuta, Ingrid, que me fez ver motivos para reerguer a cada queda e me afastar da depressão que tanto me assombrou nesse processo. E que tanto me “colocou de pé” para que eu pudesse escolher o meu destino.

Aos professores que tanto contribuíram para esse trabalho: Denise Morato, Hamilton Ferreira e Jupira Mendonça.

Àqueles que me acompanharam quase diariamente no processo construtivo da dissertação e aguentaram a minha gangorra de emoções. À Gi Zandonade, por literalmente me pegar pelas mãos e levar à campo e mostrar que o novo assusta, mas não morde. Ao Leco e Rômulo, pelo carinho e compreensão dos destemperos e incentivo constante para a realização desse texto. À Raquel, por ser a minha revisora

metodológica e a minha pressão interna, porém em outro corpo. À Poliana Viana, por ser a minha constante injeção de ânimo e meu apoio em horas de descuido com a alma. À Michele Assis, por ouvir os meus devaneios, pelos cafés e principalmente pela ajuda com a escrita.

Aos meus amigos de longa data, lá de Barão, que acompanharam esse processo e entenderam a minha ausência nos botecos e, principalmente, nos ritos de passagem. E também torceram bastante para o sucesso dessa dissertação. Aos amigos da mais tenra idade: Cibele Archanjo, Edgard Chamonge, Filipe Motta, Liz Fellberg, Poliana Campos e Viviane Motta.

Àqueles que pouco pude ver, por pouco tempo e/ou distância física, mas que ainda assim me mandaram as melhores energias possíveis e sempre com palavras de motivação: Ana Luíza Aranha, Dalila Moreira, Felipe Fernandes, Hugo Marques, Matheus Cherem, Pollyanna Diniz, Roberta Henriques e Simão Pedro.

Durante o mestrado, surgiram novas amizades a quem devo agradecer por compartilharmos as delícias e angústias da vivência nessa jornada, à turma de mestrado de 2014 do MACPS, e em especial às minhas meninas. Essas foram escolhidas a dedo pelo destino, por serem tão especiais. O que, no início, eram só trocas de lamúrias pelo processo, foi se tornando boas amizades. E aqui, devo agradecê-las imensamente: Andréia Figueiredo, Fabiana Paiva, Janaína Faleiro, Maria Letícia Ticle e Natália Fernandes, a cada uma, que, a sua maneira, adentrou a minha vida com as melhores vibrações e cafés no Bar do Fernando. Sem vocês esse mestrado não teria tanta alegria e seria mais pesado.

Àqueles que são o mote dessa dissertação, aos moradores do Conjunto Habitacional Jardim Vitória, que me concederam o privilégio de escutar as suas histórias de vida. E, em especial, a Ednéia de Souza, por ser uma mulher de tamanha fibra, que acredita e batalha para que a moradia digna seja conquistada por aqueles que tanto a sonham.

E a todos que me incentivaram que não foram aqui citados, mas deixaram uma frase e um abraço de apoio, o meu muito obrigada! E que continuemos nesta *buena* onda de ajuda mútua, pois essa ação pode nos salvar dos momentos de desamores e dissabores.

RESUMO

A evolução da ideia do direito à moradia digna perpassa por uma perspectiva que vai além da ocupação física do território. Constitui-se, hoje, de uma maneira multidimensional, do referencial simbólico e social no qual se localizam grande parte dos seres humanos. Em 2009, em meio a um cenário de crise econômica, é lançado o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, voltado para o financiamento da moradia pronta através do mercado imobiliário, para pessoas com renda entre 0 a 10 salários mínimos. Na primeira fase, entre os anos de 2009 a 2011, a parceria entre setor público e privado promoveu 400 mil habitações de interesse social em todo o território nacional, para famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos. É sobre essa tipologia de habitação e de público que esta dissertação se debruça, através do estudo de caso do Conjunto Habitacional Jardim Vitória e suas 1.470 unidades habitacionais em Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. O foco está na vivência dos beneficiários e em como a construção desse residencial levanta questionamentos sobre a política de habitação de interesse social do PMCMV: o quão distante ela está de proporcionar aos beneficiários o direito à cidade e à moradia digna?

Palavras-chave: Direito à moradia digna. “Minha Casa, Minha Vida”. Habitação de interesse social. Conjunto Habitacional Jardim Vitória.

Abstract

The deployment of the idea about the right to decent housing runs through a perspective that goes beyond the physical occupation of the territory. It is today, in a multidimensional way, the symbolic and social framework in which is located the majority of human beings. In 2009, amid a backdrop of economic crisis, the housing program "Minha Casa, Minha Vida" is released, facing the real estate financing of ready housing for people with income between 0 to 10 minimum wages. In the first phase, between 2009 and 2011, the partnership between public and private sectors promoted 400,000 social housing in Brazil for families with a monthly income of up to 3 minimum wages. It is this type of housing and this type of public that this master's dissertation focuses through the case study of the Jardim Vitória Housing Complex and its 1,470 housing units in Belo Horizonte, capital of Minas Gerais. The focus is on the experience of the beneficiaries and how the construction of this project raises questions about the social housing policy Minha Casa Minha, Vida: how far it is to provide beneficiaries the right to the city and to decent housing?

Key Words: Right to decent housing. "Minha Casa, Minha Vida". Social Housing, Housing Complex. Jardim Vitória.

LISTA DE SIGLAS

BNH- Banco Nacional de Habitação
COHABITA- Cooperativa Habitacional Metropolitana
CRAS-Centro de Referência de Assistência Social
FAR – Fundo de Arredamento Residencial
FDS- Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP- Fundação João Pinheiro
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano
MAS- Ministério de Ação Social
MLB- Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas
MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento
ONU- Organização das Nações Unidas
PlanHab- Plano Nacional de Habitação
PAR - Programa de Arredamento Residencial
PIB- Produto Interno Bruto
PIDESC- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV- Programa Minha Casa, Minha Vida
PNH - Programa Nacional de Habitação
PNHU- Programa Nacional de Habitação Urbana
PSH- Programa de Subsídio à Habitação
SEPURB- Secretaria de Política Urbana
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
UMEI- Unidade Municipal de Educação Infantil
Urbel- Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução dos direitos à moradia	45
Figura 2: Mapa do bairro Jardim Vitória em Belo Horizonte	80
Figura 3: Rua dos Borges em sua parte comercial	82
Figura 4: Supermercado BH na Rua dos Borges	82
Figura 5: Mapa de equipamentos e serviços públicos do bairro Jardim Vitória e vizinhança	83
Figura 6: Escola Municipal Jardim Vitória	84
Figura 7: UMEI Jardim Vitória I	84
Figura 8: Posto de Saúde Jardim Vitória.....	85
Figura 9: Posto de Saúde Vila Maria.....	85
Figura 10: CRAS Vila Maria	86
Figura 11: Parque Ecológico Jardim Vitória.....	86
Figura 12: Ônibus da linha 825- Jardim Vitória II	87
Figura 13: Mapa dos Residenciais no bairro Jardim Vitória.....	88
Figura 14: Vista de alguns residenciais do Conjunto Habitacional Jardim Vitória	90
Figura 15: Vista dos blocos residenciais do Condomínio Canários.....	91
Figura 16: Quadra de esportes do residencial Canários	91
Figura 17: Divisão das glebas antes da construção do Conjunto Habitacional Jardim Vitória	96
Figura 18: Divisão de glebas do Conjunto Habitacional Jardim Vitória	96
Figura 19: Mapas de origem dos moradores entrevistados para o Conjunto Habitacional Jardim Vitória	106
Figura 20: Residencial Beija-Flor.....	108
Figura 21: UMEI Jardim Vitória III	109
Figura 22: Quadra esportiva do Residencial Hibisco.....	113
Figura 23: Salão de festas do Residencial Esplêndido.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Valores máximos financiados por unidade habitacional por fases de implantação do PMCMV	70
Tabela 2: Características do financiamento do Programa Minha Casa, Minha Vida.....	72
Tabela 3: Distribuição por Residencial de blocos e apartamentos Conjunto Habitacional Jardim Vitória- Faixa 1	89
Tabela 4: Distribuição de faixa etária por residencial.....	103
Tabela 5: Origem dos moradores do Conjunto Habitacional	106
Tabela 6- Síntese da avaliação dos equipamentos e serviços do bairro Jardim Vitória	114

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O SONHO DA CASA PRÓPRIA.....	19
2.1 O ideário da casa.....	20
2.2 Todo lar é uma casa, mas nem toda casa é um lar	23
2.3 A inserção da casa no território.....	26
2.4 A casa como produto.....	29
2.5 A <i>programatização</i> da habitação	32
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O DIREITO À MORADIA DIGNA.....	35
3.1 A construção do direito à cidade e à moradia digna	36
3.2 A trajetória das políticas públicas de habitação de interesse social	46
3.3 O Programa Nacional de Habitação <i>versus</i> Programa Minha Casa, Minha Vida	61
3.4 O processo de implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida em Belo Horizonte.....	76
4 ESTUDO DE CASO: O CONJUNTO HABITACIONAL JARDIM VITÓRIA.....	78
4.1 O Bairro Jardim Vitória	78
4.2 O Conjunto Habitacional Jardim Vitória.....	87
4.3 O processo de escolha do terreno para a construção do Residencial Jardim Vitória e a seleção dos beneficiários.....	92
5 CONJUNTO JARDIM VITÓRIA: O SONHO DA CASA PRÓPRIA VERSUS A MORADIA DIGNA.....	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS.....	124
ANEXO	124

1 INTRODUÇÃO

Em abril de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é lançado com o objetivo de que um milhão de famílias, com renda de até dez salários mínimos, tivessem acesso à moradia própria. Com isso, reacendem os sonhos e reinventa-se a possibilidade da compra da casa própria, pela via de um programa habitacional de alcance nacional e com grande volume de subsídios, que tem como norte sanar, em médio/longo prazo, o déficit habitacional. Entretanto, a resposta do Governo Federal a esse problema está atrelada à política anticrise de 2008, que tem como efeito colateral imediato, a geração de empregos para a construção civil. Para tanto, o modelo hegemônico ditado pelo sindicato desse setor foi seguido à risca, gerando produções em massa das mesmas tipologias arquitetônicas, localizadas em terrenos baratos e/ou periféricos, colocando em questão o quanto é possível vivenciar a cidade nessas novas habitações criadas pelo programa. É sobre esse questionamento que essa dissertação irá se aprofundar, tendo como estudo de caso o Conjunto Habitacional Jardim Vitória. O conjunto está situado no bairro Jardim Vitória, regional nordeste de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. Essa região encontra-se distante do centro da cidade, 15 km, e é reconhecida pela fragilidade de disponibilidade de serviços e equipamentos públicos. A formatação desse Conjunto é de 1470 unidades habitacionais, divididas em 5 residenciais: Beija-Flor, Canários, Figueiras, Esplêndido e Hibisco. A escolha desse objeto de estudo está relacionada a dois fatores: o fato de o conjunto ser o primeiro implantado com recursos do PMCMV e por meu desejo em dar continuidade nos estudos iniciados durante a graduação, que eram voltados para a instância das políticas públicas para o setor de habitação.

O PMCMV tem como principal justificativa o alto déficit habitacional do país, que, segundo os dados da Fundação João Pinheiro, em 2008, era de 5,5 milhões de moradias. Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata da necessidade de construção de novas moradias. Esse indicador é calculado como a soma de quatro componentes: (a) domicílios precários; (b) coabitação familiar; (c) ônus excessivo com aluguel urbano; e, (d) adensamento excessivo de domicílios alugados.

Ainda no relatório “O Déficit Habitacional no Brasil”, de 2008, destaca-se que 82,5% da população que vivencia o déficit habitacional se enquadra na faixa de rendimento familiar de 0 a 3 salários mínimos. Analisando o montante distribuído entre

as cinco regiões do país, a região Sudeste é responsável por 38,58% desse total, seguida pelas regiões Nordeste, Norte, Sul e Centro-Oeste, respectivamente com 32,7%, 12%, 10,4%, 10,1% e 7,0% de moradias. O destaque dessa pesquisa é de que 28,6% desse total de moradias a serem construídas estão concentradas nas regiões metropolitanas, reforçando que as grandes cidades do país são o “lugar” da desigualdade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

Voltando o olhar sobre Minas Gerais, de acordo com a mesma pesquisa supracitada, o déficit habitacional é de 482.949 moradias e, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, é de 115.045 mil (MORADO NASCIMENTO, 2015). Para a capital do estado de Minas Gerais, no Plano Local de Habitação de Interesse Social (Plhis), de 2010, a informação é de que o déficit habitacional gira em torno de 62 mil moradias. De acordo com Leonardo Péricles¹, coordenador do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), um levantamento realizado pela Prefeitura de Belo Horizonte contabilizou um total de 3,5 milhões de metros quadrados de áreas passíveis de abrigar habitações de interesse social na cidade: “São glebas, áreas em loteamento irregular pouco ocupado, lotes vagos”, explica Leonardo, que complementa dizendo que essas áreas poderiam abrigar 318.743 novas unidades habitacionais, sanando o déficit habitacional de Belo Horizonte e ainda da Região Metropolitana.

Apresentados os números que dão embasamento ao PMCMV, torna-se necessária a compreensão sobre como se dá o processo de vivência desses novos moradores em conjuntos habitacionais. Principalmente para uma população que, quase em sua maioria, não estava habituada a viver em condomínio multifamiliar.

A questão fundamental nesse trabalho é entender como a fatia da população que mais sonha com a casa própria, pelas dificuldades socioeconômicas, se sente ao realizar essa conquista. Para tanto, iremos compreender a evolução da ideia do direito à moradia digna, em nossas políticas públicas, para essa população tão carente, historicamente, de recursos financeiros e de equipamentos públicos. A intenção é compreender a casa além da ocupação física do território, em seu referencial simbólico e social, de uma maneira multidimensional, não se limitando à interpretação da casa como a propriedade de um teto sob o qual se protegeriam. Vendo essa moradia como ligação com a cidade, que é um conjunto completo de articulações entre os atributos e as dimensões que se interrelacionam física e imaginariamente, e criam

¹ Reportagem publicada na página da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio-FIOCRUZ assinada pelo pesquisador André Antunes no dia 28/08/2014.

as condições para a produção dos valores centrais da cidade: a segurança, a liberdade, a justiça, a igualdade (LÉFÈBVRE, 1968).

Um dos objetivos desse texto é observar como as principais políticas públicas de habitação de interesse social, nessa longa caminhada, se relacionam com as diretrizes de moradia digna, principalmente para esse público que mais precisa de uma moradia. Ressaltando que essas políticas não deveriam se limitar a solucionar somente a questão do teto, para tanto, careceriam de trazer ferramentas institucionais para assegurar sua aplicabilidade, visando à questão do direito de vivenciar a cidade, como aponta Léfèbvre:

[...] o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.) A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) [...] (LÉFÈBVRE, 1968, p.139).

No clássico *O direito à cidade*, Henri Léfèbvre faz uma das mais caras discussões sobre a ocupação das cidades na era moderna. O autor repudia o caráter alienante da pretensão do corpo técnico especializado, em tornar os problemas urbanos uma questão meramente administrativa, técnica, científica. Isso mantém um aspecto fundamental da alienação dos cidadãos: o fato de eles serem abordados por essa burocracia estatal como objetos mais do que sujeitos do espaço social, espaço esse, fruto de relações econômicas de dominação e de políticas urbanísticas, por meio das quais o Estado ordena e controla a população.

Em relação ao conceito de moradia digna, basicamente, há três funções a pensar: (1) a física, que garante segurança e abrigo das condições climáticas; (2) a psicológica, que proporciona ao indivíduo sensação de espaço pessoal e privado, e (3) a social, na medida em que proporciona uma área e um espaço comum para a família humana – a unidade base da sociedade de acordo com Giraldo *et al* (2006). Essa visão deve ser complementada pelo direito a vivência a cidade, como apontado acima por Léfèbvre, devendo esses pontos serem pensados igualmente no processo de planejamento da política pública, para que ela se torne eficiente.

A partir da visão dos autores supracitados, observa-se a complexidade dos múltiplos fatores a serem considerados e combinados para a elaboração de um programa de habitação de interesse social. É importante atentar para o fato de que a

moradia está além da construção de casas, perpassando questões sociais, econômicas e culturais, que condicionam a adaptação das famílias beneficiárias e geram novas formas de sociabilidade. Sendo assim, a vivência em uma nova casa é um fator importante a ser considerado em se tratando da efetividade dos projetos que concorrem para a redução do déficit habitacional, visto que tais famílias viveram, por muito tempo, em casas maiores, apesar das precárias condições e das áreas irregulares, sem exigências legais ou normas instituídas. Surgem novos desafios para tal processo adaptativo, principalmente pela redução do espaço externo das moradias e pelo uso coletivo de algumas áreas, a exemplo dos jardins e escadas. Dessa forma, a sensação de identificação com a nova casa está intrinsecamente relacionada à sensação de pertencimento à habitação.

Para a psicologia social, a identidade se estabelece através das relações sociais que desenvolvemos, se constitui na presença do outro, que, desempenhando seu papel, nos identifica no nosso. E a sensação de pertencimento está vinculada aos valores simbólicos presentes no território que geram as relações de identidade e pertencimento e, conseqüentemente, ações que demonstram esse sentimento de pertencer. Bonnemaïson e Cambrèzy (1996) reforçam que:

[...] o poder do laço territorial revela que o espaço está investido de valores não apenas materiais, mas também éticos, espirituais, simbólicos e afetivos. É assim que o território cultural precede o território político e com ainda mais razão precede o espaço econômico (BONNEMAISON; CAMBRÉZY, 1996, p.10).

Ao introduzir o tema proposto, percebe-se que sua abordagem terá um diálogo constante com diferentes áreas do saber. A essa abordagem se dá o nome de interdisciplinar. O texto supera o pensamento cartesiano, reafirmando as ideias de Thomas Kuhn em seu livro *A estrutura das revoluções científicas*, de 1962, onde ele defende que o progresso do conhecimento científico não ocorre em uma linha contínua, mas sim a partir de mudanças paradigmáticas.

O termo interdisciplinaridade, na maior parte das vezes, vem sendo usado como sinônimo de interconexão e colaboração entre as diversas disciplinas e campos do conhecimento. Para Leff (2000), a interdisciplinaridade é uma proposta no sentido de restabelecer as interdependências e interrelações entre diferentes processos, ou seja, uma tentativa de “retotalizar” o conhecimento e o saber dentro de projetos que envolvam, desde disciplinas acadêmicas, até práticas não científicas, incluindo as

instituições e seus diversos atores sociais. A interdisciplinaridade deve ser entendida, então, como uma estratégia capaz de reintegrar o conhecimento para apreender uma realidade complexa.

Assim posto, essa dissertação visa integrar os conceitos em comum de diferentes áreas das ciências humanas, como cidade e casa, em seus diferentes campos de conhecimento (já interdisciplinares em sua constituição). Essa visão é, à luz do sujeito pós-estruturalista em que sua formação está pautada na realidade, considerada como um construto social e subjetivo. Sendo assim, será sob esse prisma que a trajetória das políticas públicas de habitação e do Conjunto Habitacional Jardim Vitória será analisada.

A investigação será uma busca para o entendimento de como esse novo morador do Conjunto Habitacional Jardim Vitória dá sentido à sua nova casa e, a partir dela, se sente ou não integrado à cidade. Para tanto, esse texto de dissertação terá em sua estrutura cinco capítulos. O primeiro pretende introduzir e contextualizar o tema aqui retratado. O segundo tem como objetivo apresentar ao leitor como se dá a construção do imaginário da casa própria entre a fatia mais pobre da população brasileira. Para tanto, as dimensões simbólicas (social e psicológica), econômicas e de inserção territorial, serão, brevemente revisitadas entre os seus principais autores, para começarmos a compreender como se consolidou a necessidade de uma casa própria para cada trabalhador.

O terceiro capítulo irá estabelecer a dimensão da evolução da ideia da moradia digna, e dos programas de habitação de interesse social, ao longo da história recente do Brasil. Dessa forma, esse capítulo tem como objetivo analisar a trajetória dos últimos governos, buscando entender a aplicação da moradia digna em suas respectivas políticas, e se, em alguma maneira, podemos observar esses ideais na execução de tais programas. Ainda se discute, com ênfase, sobre os dois últimos grandes programas habitacionais: o Plano Nacional de Habitação - PlanHab e o PMCMV, propostos pelo Governo Federal. Esses dois são contrários em vários aspectos, e são nesses pontos que poderemos observar uma aproximação e/ou distanciamento do ideal de moradia digna.

O quarto capítulo destina-se à apresentação do bairro em que está o objeto de estudo: Conjunto Habitacional Jardim Vitória. Iniciaremos esse capítulo buscando compreender o histórico de ocupação do Bairro Jardim Vitória e a frágil disponibilidade de serviços e equipamentos públicos para essa população. Ainda nessa seção, relata-

se sobre o processo de escolha e a negociação do terreno escolhido, que é uma história à parte, já que essa terra era, em partes, de posse da Cooperativa Habitacional Metropolitana, a Cohabita, que cedeu essa área em troca de apartamentos para os seus cooperados.

O quinto capítulo expõe a metodologia adotada e os resultados de pesquisa. Para tanto, foi utilizado um questionário semiestruturado em uma pesquisa qualitativa, pois essa abordagem proporciona ao pesquisador captar as experiências subjetivas dos moradores em relação à nova vivência, observando a interação social entre os vizinhos e dos moradores com o bairro. Esse capítulo tem como objetivo ser o porta-voz dos beneficiados pelo PMCMV, sobre a realidade que estão vivenciando desde 2012. Por fim, são apresentadas as considerações finais, não só sob o prisma teórico, como também das vivências observadas junto aos moradores do Conjunto Habitacional Jardim Vitória.

2 O SONHO DA CASA PRÓPRIA

*“Era uma casa/ Muito engraçada/ Não tinha teto/
Não tinha nada/ Ninguém podia/ Entrar nela, não/
Porque na casa/ Não tinha chão”
Vinícius de Moraes, 1980.*

O quadro atual da malha urbana dos municípios brasileiros, é de maioria heterogênea formada por segmentos sociais distintos, sendo a casa um dos indicadores desse quadro de desigualdade social. Aqueles que detêm o maior poder aquisitivo têm a possibilidade de ter acesso às melhores localizações para a sua casa, em que seu entorno conta com melhor infraestrutura e equipamentos urbanos. O capital econômico, através da especulação imobiliária, traça a cidade de acordo com o capital social de seus habitantes, reservando para os menos favorecidos os espaços marginalizados, que com os seus assentamentos precários e excluídos se relacionam com a cidade formal, ora de forma complementar, através do comércio e dos serviços, ora despertando conflitos de ordem urbana, social, política e estética.

Vale destacar que, no Brasil, o crescimento urbano, bem como o desenvolvimento econômico e social, sempre ocorre associado à inclusão econômica subalterna e à exclusão social, especialmente com o fim da escravatura e a transformação do antigo escravo em trabalhador livre, mas agudamente pobre, no final do século XIX, quando as cidades começaram a ganhar nova dimensão e surgiu, de fato, o problema da habitação. Villaça (1986) assinala que o que entendemos hoje por problema da habitação surgiu com o “homem livre” produzido pelo capitalismo e por suas configurações históricas, inclusive pelas especificidades da luta de classes que sob ele ocorrem. Segundo o autor, com o desenvolvimento do capitalismo e dos bens necessários para atender às necessidades humanas, a habitação começou a assumir a forma de mercadoria.

A exclusão econômica e social de grande parte da população, frente ao processo de produção do espaço urbano fortemente regulado pela lógica do mercado, tem impossibilitado o acesso de grandes contingentes populacionais à produção formal da cidade. A intensa invasão de terras urbanas no Brasil, que se vincula diretamente ao processo de urbanização do país, é uma questão estrutural,

institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas urbanas e habitacionais adequadas.

No centro dessa problemática, está a questão da valorização fundiária e imobiliária, que define quem se apropria dos ganhos imobiliários e quem tem direito à cidade, a partir de seu poder aquisitivo. Os obstáculos ao mercado habitacional formal, constituídos pelo acentuado nível de pobreza e pela trajetória de programas habitacionais ineficientes para atender toda a demanda crescente da população, impedem, do ponto de vista dos gestores, um desenvolvimento urbano adequado e sustentável e estimula a produção de irregularidades. Diante do quadro acima descrito, ressalta-se que os assentamentos precários se multiplicaram nas várias cidades do país durante todo o século XX, ao passo que as poucas políticas públicas de habitação de interesse social, não resolviam a demanda por um teto para a população que mais necessita de moradia: aquela que recebe em média mensal até três salários mínimos.

Em função dos números do déficit habitacional e da consolidação do programa habitacional *PMCMV*, em que seu nome já denota a importância que uma casa própria tem no imaginário dos brasileiros, este conceito volta a ser discutido com mais atenção. Neste capítulo, pretende-se ver as diferentes perspectivas que envolvem a casa, que, além da edificação que abriga, é, também, capaz de realizar o ideário do sonho da casa própria. Para tanto, analisa-se o que representa a casa dentro de cinco perspectivas: a formação do ideário da casa própria no imaginário brasileiro; a atmosfera psicossocial que envolve a casa; a sua inserção geográfica; a mercadoria casa, e, por fim, como isso tudo é usado dentro da elaboração de programas de habitação de interesse social.

2.1 O ideário da casa

No início do século XX, grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, viam-se como o novo refúgio para a esperança de negros deslumbrados, e ansiosos para viverem suas vidas em condição de libertos. Nesse cenário, ainda há a chegada de imigrantes de diferentes lugares do mundo, que também buscaram no Brasil a oportunidade de terem uma nova vida. Nesse sentido, a primeira demanda desses homens livres para viverem no centro urbano era o teto, em que pudessem se abrigar junto as suas famílias, porém, essas grandes cidades não estavam preparadas para

tamanha mudança. A primeira solução improvisada de abrigo, apontada por Villaça (1986), usada na época, foi a formação de cortiços, mas ainda dentro da lógica da iniciativa de retorno para o capital privado. Esses espaços eram alugados a preços baixos, mas em péssimas condições de conservação. Entretanto, aqueles que não podiam nem mesmo pagar por esse tipo de moradia começaram a construção de pequenas casas de madeiras precárias nos morros e áreas que circundavam o centro urbano. Assim, surgem as primeiras favelas. Elas passam a ter um contingente habitacional ainda maior quando os cortiços foram extintos pelos planos de revitalização dos centros urbanos. A justificativa utilizada era de sanar os problemas de saúde pública, decorrentes das péssimas condições de higiene e saneamento básico em que viviam aqueles trabalhadores nos cortiços. Entretanto, observou-se que as áreas valorizadas e bem localizadas desses cortiços foram dando lugar para as grandes vias de locomoção de automóveis e empreendimentos do setor imobiliário (VILLAÇA, 1986). Os desdobramentos dessa ação, segundo Edésio Fernandes (2006), para o solo urbano são:

26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; quatorze milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a sistema de saneamento; e 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza. Mais de cinquenta milhões de brasileiros têm andado da casa para o trabalho, por não poderem arcar com os custos do deslocamento por transporte coletivo; um percentual crescente de pessoas tem dormido na rua, mesmo tendo casas, para não terem que arcar seja com os custos do transporte seja com o longo tempo de deslocamento até o trabalho e o risco de demissão no caso de atraso. (FERNANDES, 2006, p.18.)

As transformações das cidades originaram os novos centros de referência urbana como: as cidades metropolitanas e de médio porte, que foram vivenciando os mesmos problemas em relação à habitação, a tal ponto de o cenário de déficit habitacional em áreas urbanas ser estimado em 6,2 milhões de unidades no país, em 2014². Em contraposição, observa-se que o número de imóveis vazios nessas áreas é em torno de cinco milhões de unidades. Entretanto, o autor aponta ainda, que o país está enfrentando uma profunda e crescente crise urbana, e essa só vem alimentando os lucros do setor imobiliário e aumentando a especulação imobiliária (FERNANDES, 2006).

² Pesquisa de Déficit Habitacional da Fundação João Pinheiro, 2014.

Com o passar dos anos, a impressão para a grande massa trabalhadora do país é de que a casa é um bem de difícil aquisição e que se destina aos grupos de maior poder aquisitivo. A resposta a este problema são as ocupações irregulares e os bairros segregados, que podem vir a enfrentar a questão da segurança da posse, por não serem espaços formais. Para complicar a análise, há a perspectiva de qualidade habitacional que, quando efetiva, depende de um conjunto de características fundamentais para a habitação. O processo de habitar vai além de estar sob a segurança do teto, pois esse demanda uma observação dos seguintes aspectos comportamentais: territorialidade, privacidade, identidade e ambiência, de maneira que a dimensão da vivência interfere na habitabilidade (ALMEIDA, 2001). Esse ideal da casa própria se fortalece na medida em que a classe dominante, com terras e capital de giro, difunde as ideias de que segurança habitacional está atrelada à segurança econômica e social, representando uma espécie de seguro face às incertezas do futuro. O resultado dessa estratégia econômica é uma classe média que idealiza a casa própria dos sonhos como uma forma de ascender socialmente, e a população de baixa renda desejando as condições econômicas para financiar os elementos de segurança do teto (VILLAÇA, 1986). Essa construção do sonho da casa torna-se o objeto de análise dessa seção, com foco no Brasil e na população de baixa renda.

O período compreendido aproximadamente entre 1920 e 1950 (a periodização varia conforme as diferentes cidades e regiões) marca a transição para o modelo da casa própria como forma de moradia da maioria da população urbana do Brasil, inclusive das massas populares. (VILLAÇA, 1986, p.22)

A aquisição da casa própria assume um papel relevante em nossa sociedade, pois está fortemente ligada aos aspectos culturais que legitimam essa dívida como prioritária e fundamental. Especialmente no Brasil, há uma valorização na aquisição da propriedade, fruto de uma demanda histórica de exclusão do processo de urbanização, principalmente em relação à população de baixa renda. Em razão da função da propriedade, está fortemente presente no imaginário coletivo brasileiro, sendo a sua aquisição relacionada ao financiamento para a classe média, que passa a ter o status de um comprometimento financeiro legitimado pelo título de posse. Assim, a aquisição da casa própria passa a ter uma dimensão mais objetiva, ligada à sua mercadorização, ou seja, o sonho da casa própria precisa ser condizente com a realidade financeira da família.

2.2 Todo lar é uma casa, mas nem toda casa é um lar

A discussão a seguir, tem como propósito pensar na casa para além das paredes construídas, além das políticas e da mercadoria, essa seção tem como preocupação, entender, ainda que sucintamente, como se dá o processo de transformação do abrigo em casa, e em lugar reconhecido como lar. Para o presente trabalho, o lar tem um papel importante na formulação de valores e da identidade do indivíduo e, conseqüentemente, a atuação dos mesmos na sociedade. A casa pode ser o lugar onde as pessoas entram para dormir, usar o banheiro ou comer, mas será reconhecido como lar, o lugar em que se possa repor as energias, onde se alimenta de afeto e encontra o conforto do acolhimento. O lar é onde não se vê a hora para chegar, mas se esquece do tempo para sair, como bem descreve Gaston Bachelard, em *A Poética do Espaço*:

Porque a casa é o nosso canto no mundo. Ela é, se diz amiúde, o nosso primeiro universo. É um verdadeiro cosmos. Um cosmos em toda a acepção do termo. Vista intimamente, a mais humilde moradia não é bela? Os escritores da “casinha humilde” evocam com frequência esse elemento da poética do espaço. Mas essa evocação é excessivamente sucinta. Como há pouco a descrever na casinha pobre, eles quase não se detêm nela. Caracterizam-na em sua atualidade, sem viver realmente a sua primitividade, uma primitividade que pertence a todos, ricos ou pobres, se aceitarem sonhar. (BACHELARD, 1989, p. 24)

Para além do conceito pessoal do que é um lar, há marcos teóricos sobre essa categoria e, principalmente para o melhor entendimento do processo identitário de um lar e todo o processo de mudança que o envolve - como no estudo de caso referido: os beneficiários do Conjunto Habitacional Jardim Vitória - faz uso de uma mista discussão do aspecto social e psicológico para analisar esse momento.

A Sociologia, pelo olhar do Interacionismo Simbólico e da Psicologia ambiental, se torna o referencial para essa questão, tendo em vista que a necessidade da aquisição da casa própria se enquadra nas motivações tanto societárias como individuais.

A Psicologia Ambiental, na visão de Moser (1998), estuda a pessoa em seu contexto, tendo como tema central as interrelações - e não somente as relações - entre a pessoa e o meio ambiente físico e social. As dimensões sociais e culturais estão sempre presentes na definição dos ambientes, mediando a percepção, a avaliação e as atitudes do indivíduo frente ao ambiente. Cada pessoa percebe, avalia

e tem atitudes individuais em relação ao seu ambiente físico e social, dessa forma, estuda-se uma reciprocidade entre pessoa e ambiente. Ainda, na visão de Moser (1998), a análise do indivíduo é dinâmica, porque esses agem sobre o ambiente (por exemplo: construindo-o), mas esse ambiente tem como resposta, por sua vez, modificar e influenciar as condutas humanas. Logo, não se estuda só o indivíduo ou só o ambiente, busca-se analisar a pessoa, sempre em interrelação com o seu contexto ambiental, entretanto, priorizando a pessoa como centro de análise.

A partir dessa preposição, um dos objetos de análise da Psicologia Ambiental é a observação da ocupação de uma nova moradia, tal qual o objeto desse estudo. O objetivo é interpretar a relação sujeito-objeto, pelo prisma da identidade de lugar que é pensada não apenas em termos de identificação com o ambiente, mas como possibilidade de vinculação afetiva e transformadora da realidade psicossocial.

O Interacionismo Simbólico, segundo o Dicionário de Sociologia de Allan G. Johnson (1997), é uma perspectiva teórica fundada na Escola de Chicago pelo sociólogo Herbert Blumer. Os interacionistas estudam a maneira como usamos e interpretamos símbolos, não apenas na comunicação oral, mas também nos processos de interação social que ocorrem entre indivíduos ou grupos. Nesse processo de interação, há uma enorme variedade de relações sociais que ocorrem de modo a formar coletividades separadas que levam à constituição de determinados grupos sociais, cada qual com suas regras e normas de conduta, validadas e aceitas pelos indivíduos que os compõem. As interações sociais, porém, são processos dialéticos, pois os indivíduos constroem os grupos e coletividades sociais dos quais fazem parte, mas, ao mesmo tempo, esses grupos e coletividades interferem na conduta do indivíduo.

Com base nesse marco teórico, podemos aplicar as três premissas básicas do Interacionismo Simbólico: a ação dos atores é derivada da significação; essa significação surge das interações sociais; e, por fim, as significações são empregadas pelos atores sociais nas interações sociais grupais, que, por sua vez, modificam as próprias significações, conseqüentemente, dando aos espaços a valorização que é de entendimento daquele conjunto social.

Os interacionistas estudam a maneira como usamos e interpretamos símbolos não apenas na comunicação recíproca entre seres humanos, mas para criar e manter impressões de nós mesmos, forjar o senso de SELF, e criar e manter o que experimentamos como a realidade de uma dada situação

social. Desse ponto de vista, a vida social consiste em grande parte de um tecido complexo, formado por incontáveis interações, através das quais a vida assume forma e significado. (JOHNSON, 1997, p.174)

Dada a relação entre o indivíduo e a sociedade para a identificação com o seu ambiente, apontada por esses dois campos do saber, faz-se necessário pensar sobre o que é lugar e não lugar para o processo de significação do espaço por esses novos moradores. Segundo o antropólogo Marc Augé (2007), o lugar se completa pela fala, a troca alusiva de algumas senhas que são geradas pela convivência e na intimidade dos locutores num dado espaço físico. Sendo assim, a casa traz em si, a construção de significados e sentidos, fruto de um complexo e dinâmico mecanismo de significação do próprio sujeito em interação com a alteridade – pessoas e lugares. Articular teoricamente os sistemas de signos como resultantes de algum tipo de criação ideológica indica, neste estudo, a assunção de que os lugares são produções da vivência, pois, conforme foi declarado anteriormente, deve-se entender a relação de apropriação/significação dos espaços e lugares não simplesmente como uma questão de ocupação física, mas sob o foco da produção de signos históricos e culturais. Logo, acompanhando o raciocínio de Bakhtin (1986), pode-se afirmar que os lugares, espaços e até mesmo os não lugares (AUGÉ, 2007) são todos construídos simbolicamente e respondem, conseqüentemente, a interesses sociais dos grupos humanos que sustentam sua construção, manutenção, reprodução e transformação. Dessa forma, a vivência em uma casa, para que assim seja reconhecida, irá depender da vivência e dos materiais construtivos, desde que esse expresse a realização das expectativas.

Ou seja, o sujeito, ao constituir significado e sentido aos espaços físicos, além de construir lugares semióticos, reconhece a si mesmo e a alteridade ora como individualidade que se apresenta “reificada”, ora como negação de si como objeto de si mesmo e afirmação de si em processo. (PONTE *et al*, 2007, p.351)

O processo de mudança de casa, na visão de Ponte *et al* (2009), é uma ação de apropriação e significação dos lugares que é crucial no entendimento do mecanismo de construção de uma identidade de lugar. Dessa forma, Ponte *et al* (2009) revisitam os autores: Enric Pol e Sergi Valera (1999), e discutem, em seu artigo “*Symbolisme de l’espace public et identité sociale*”, que para um dado espaço se tornar um lugar simbólico, esse deve passar por um processo de apropriação e

significação. Essa explicação pode ser empregada para os novos moradores de uma casa, como no Conjunto Habitacional Jardim Vitória. Na visão de Ponte *et al* sobre os autores supracitados, há dois tipos de processos de apropriação do espaço: um *a priori* e outro *a posteriori*. Por “apropriação a priori”, Pol e Valera (1999) entendem que as ações que são majoritariamente governamentais, visando a promoção ou propor a criação ou transformação de uma região - por exemplo: a implantação de um Conjunto Habitacional - a partir de uma determinada intencionalidade, pretendem estabelecer um espaço simbólico com uma significação predefinida que, por sua vez, pode ou não ser integrada pela população, e se tornar um elemento simbólico compartilhado. Em consequência, os mesmos autores definem “apropriação *a posteriori*” como referente aos espaços que foram, ao longo do tempo e do uso, se caracterizando como referenciais nodais no cotidiano de uma coletividade. Isto é, espaços que, a partir da interação, se tornaram lugares comuns e carregados de significados. O que implica pensar os espaços planejados como passíveis de significações completamente diferentes das que foram planejadas.

Diante dessas correntes teóricas, observa-se que a noção subjetiva de casa, como um lugar do recolhimento, só será possível na apropriação *a priori*, pois esta desperta atenção para a pesquisa de campo desse estudo, já que a casa pode abrigá-los, entretanto, se ela não estiver envolta de significados, perde-se a significância no campo do simbólico. Dessa forma, esse olhar é importante para entender a casa na função de inserção psicossocial, pois essa é compreendida apenas como um refúgio das intempéries do clima, o PMVMC está apenas atendendo a visão abrigo, não alcançando um lugar simbólico da sensação de pertencimento e de reconhecimento daquela casa.

2.3 A inserção da casa no território

Gazola (2008) entende como direito à cidade: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Entendendo que esse direito é universal a todos os cidadãos, entra em questão a inserção da casa no território, pois a proximidade dela aos centros urbanos consolidados de serviços está atrelada ao custo que a terra tem. E, dessa forma, o que se tem observado é a prática da política habitacional de interesse social em áreas

tidas como baratas, porém sem quantidade e qualidade de equipamentos e serviços, o que vem reforçando a mercantilização da terra (SANTOS, 2006). Como possível análise desse quadro, observa-se que a casa em solo urbanizado, com todos esses requisitos, não é mais direito vivenciado por todos, mas sim por aqueles que detêm poder econômico para tal.

Antes, precisa-se entender que o espaço é produzido pelo homem, mediado pelo uso das técnicas, sociais ou instrumentais, forma com que o homem se relaciona com a natureza (SANTOS, 2006). Assim sendo, a técnica e as normatizações influenciam a ocupação do solo e o desenvolvimento de formas distintas de produção, conduzindo a história da humanidade. A história é feita pelos homens, assim como a cidade é construída pelos homens e pela reprodução das relações sociais relativas a uma determinada sociedade, no caso brasileiro, que tem como fundamento a propriedade privada dos meios de produção e a exploração da mão de trabalho assalariada.

Por conseguinte, a produção do espaço não é uma categoria que surge com os modos capitalistas de produção, mas se concretiza, antes, mediante a relação do homem com a natureza, que, através da técnica, transforma o espaço e a si próprio (SANTOS, 2006). Entretanto, no capitalismo, o espaço adquire feições específicas relativas às relações produzidas nesta sociedade, pois se transforma em uma forma produtiva, onde os lugares são uma peça importante do processo produtivo (SANTOS, 2013). Atualmente, o espaço passa a ser produzido a partir das relações fundamentadas nos valores definidos pelo modo capitalista de produção. Levando em conta essa fala, concentra-se o olhar nas conexões entre a valorização do capital e a produção das relações de produção no espaço. Aí então poderemos ver que, como a cidade é parte da reprodução do capital, dialeticamente se criam as bases para a apropriação privada do espaço, impelindo cada camada social ao espaço que lhe cabe dentro das cidades, que tem relação com o lugar que ocupam no sistema produtivo. Por conseguinte, Santos define que:

O espaço seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre esses objetos; não entre estes especificamente, mas para os quais estes servem como intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é o resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais. (SANTOS, 2014, p.25)

A transformação do tecido urbano passa, a partir de contextos específicos em cada sociedade, a ser mediatizada pela sociedade capitalista e suas contradições e tensões, que encerram o urbano em sua forma-conteúdo. Como não é um processo que ocorre de forma linear, Henri Léfèbvre (1999) chama a atenção para os movimentos, ora contínuos, ora descontínuos, de tais transformações no cenário das cidades. Como o desenvolvimento das cidades envolve uma relação de escalas distintas, a dialética entre o atraso e o moderno é passível de boa convivência e não deixa de ter seu papel funcional ao capital. Desse modo, as cidades apresentam-se como “a projeção de uma sociedade sobre um local” (LÉFÈBVRE, 1999, p. 62), no âmbito do lugar sensível, concretizado, mas também no lugar pensado, e representa campo de destaque nas discussões políticas, sociais e ideológicas entre os grupos sociais diversos.

A produção articula-se à miséria cada vez mais presente nas cidades capitalistas, que se expressam multifacetadas, através da segregação socioespacial que atinge diretamente a classe operária. Vale ressaltar que a compreensão de David Harvey (2013), sobre a produção do espaço, é como a produção de um produto, uma mercadoria, em que a espontaneidade da formação espacial perde para o trabalho humano repetitivo, programado e fragmentado. E a conquista da casa própria não fica de fora dessa lógica, o que dificulta o acesso ao ideal de casa própria. Os planos de expansão urbana são exemplos de que o espaço é um produto das relações humanas que reproduzem em conjunto com as forças produtivas, pelas normativas dadas pelo capital. De tal modo, o espaço não é um elemento neutro nesse processo, mas é carregado de ideologias resultantes da ação prática da vida social e econômica.

A produção da cidade se torna uma expressão da questão social. Como disse Ermínia Maricato, em recente entrevista à BoiTempo, é preciso combater o analfabetismo urbanístico, pois não é suficiente aumentar o salário mínimo para garantir que o trabalhador possa usufruir a cidade nos fins de semana, morando nas áreas periféricas, já que esse centro urbano não poderá ser considerado por ele como parte integrante de sua realidade. O que é necessário é repensar o modelo de cidade segregadora, em que os elementos da cidade formal estejam em todo o meio urbano. Dessa forma, o espaço passaria, progressivamente, a ser compreendido como espaço social e não apenas um produto.

O espaço intervém na própria produção: organização do trabalho produtivo, transportes, fluxos de matérias-primas e de energias, redes de repartição de produtos. À sua maneira produtivo e produtor, o espaço (mal ou bem organizado) entra nas relações de produção e nas forças produtivas. Seu conceito não pode, portanto, ser isolado e permanecer estático. Ele se dialetiza: produto-produtor, suporte de relações econômicas e sociais. (LÉFÈBVRE, 1999, p. 5)

Por fim, reforça-se que a questão social na produção do espaço está atrelada ao processo de acumulação de capital, cujos efeitos rebatem na classe trabalhadora, e que basearão, posteriormente, a formação das políticas sociais. Essa afirmação pode ser observada na elaboração de políticas públicas, que, na fusão do Estado com o capital privado buscam diminuir essa desigualdade social, ao construir, por exemplo, casas. Entretanto, essa forma só tem perpetuado a desigualdade socioespacial, já que essas mesmas casas serão construídas nas franjas da cidade. Evidenciando que o espaço urbano ainda é uma cidade mercadoria (MARICATO, 1982).

Observando a política pública em questão - PMCMV - a segregação socioespacial desenvolvida para a baixa renda pode ser comprovada pelas pesquisas do Observatório das Metrópoles, onde vários centros de pesquisa do país acompanham a implementação desse programa, desde 2009. Entre esses estudos, destaca-se a pesquisa coordenada pelo Professor Adauto Lúcio de Cardoso, intitulada “*Entre a Política e o Mercado: Desigualdades, exclusão social e produção da moradia popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ*”, que relata que esse modelo de construção com conjuntos contíguos agrupados nas regiões metropolitanas e com média superior a 500 unidades habitacionais por terreno, estaria reforçando “a produção de grandes e homogêneos núcleos habitacionais, muitas vezes segregados espacialmente das áreas consolidadas da cidade (CARDOSO *et al*, p.4, 2013)”. Esse isolamento territorial tem como consequência a segregação, que afasta os beneficiários da sensação de realização do sonho da casa própria, pois a localização não está de acordo com aquele ideário. Nem mesmo podem contar com o atrativo da instalação de novos equipamentos e serviços públicos, pois esses não estão previstos no PMCMV.

2.4 A casa como produto

David Harvey, em seu livro *Cidades Rebeldes - do Direito à cidade à Revolução Urbana*, de 2014, pontua que a cidade como conhecemos é fruto do excedente de

produção capitalista, portanto, um fenômeno moderno. Na busca por mais-valia, a classe capitalista produz um excedente de mercadorias que precisa ser vendido a fim de completar o ciclo econômico. Em alusão ao método marxista, explica-se a questão da moradia com referência nas relações sociais construídas no capitalismo, não sendo possível compreender o primeiro sem o segundo, pois “o capital é a potência econômica da sociedade burguesa que domina tudo” (MARX,1983, p. 267). Nas palavras de Villaça, (1986) a transformação da habitação em “casa própria” é uma necessidade histórica do capitalismo. (VILLAÇA, 1986, p.19.)

Dentro da lógica do capitalismo, se todo mundo precisa de um produto, cabe ao mercado fixar o seu preço e seu respectivo padrão de qualidade, dentro da disponibilidade de produção e, sendo a habitação uma mercadoria, ela está sujeita a essa regulação. Assim, em um cenário capitalista, eis o problema: nem todos os homens têm como comprar tal mercadoria, principalmente aqueles que detêm baixo poder aquisitivo. Com o capitalismo, esses meios de produção passam a ser propriedade do capitalista e ao trabalhador cabe a única alternativa: vender no mercado a sua força de trabalho. O trabalhador passa a ser assalariado e a força de seu trabalho passa a ser uma mercadoria. A difusão do trabalho assalariado e da forma de mercadoria que passam a assumir os produtos do trabalho, significa que a roupa, a comida, a casa, e enfim, tudo o que o trabalhador precisa para viver e se reproduzir, passa a ser comprado no mercado através do salário. Dentro da lógica produzida pelo capitalismo e com as configurações históricas dadas por esse modo de produção, o problema habitacional torna-se uma necessidade, sendo assim um bem rentável, entretanto, de alto valor aquisitivo, o que o torna um produto para poucos (VILLAÇA,1968).

A escassez precisa ser produzida e controlada na sociedade capitalista pois sem ela o mercado não funcionaria enquanto mecanismo fixador de preços. O capitalismo precisa criar permanentemente a escassez para poder haver concorrência, sem a qual ele também não sobreviveria. A escassez não precisa necessariamente ser criada entre as classes mais pobres, mas ela também é criada nessas classes, fazendo inclusive parte da manutenção do chamado “exército de reserva” e sendo um dos mecanismos de rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho (VILLAÇA, 1986 p.6.).

Nesse contexto, surge o termo “necessidade habitacional” como conceito social para a demanda por moradia. Oliveira *et al* (2009) referem-se, também, a esse termo como realidade da população que não tem condições financeiras para adquirir ou

mudar-se para uma residência nova do mercado formal de habitação, residindo em domicílios inadequados e/ou adensados. Entretanto, a transformação da moradia em mercadoria, independentemente da vontade do trabalhador em ter tal bem, faz com que a única solução para a segurança habitacional seja a propriedade. A casa se transformou em um bem que só é legítimo quando o título de propriedade existe. A sua aquisição, através de compra no mercado imobiliário, gera e perpetua o sistema de mais-valia na produção. Para Villaça (1986), o problema vai além da propriedade da casa: para este autor, o cerne da questão está no modelo capitalista que conseguiu instituir a propriedade privada da terra, pelo fato de ela ser divisível e apropriável em parcelas de dimensões fixas, razoavelmente delimitáveis e mediante recursos facilmente registrados. Portanto, quem tem essas grandes faixas de terra, tem o poder de transformar a propriedade privada da terra em mercadoria; essas são apontadas como soluções para o problema da habitação no capitalismo.

Ainda para Villaça (1986), o mecanismo de mercado ou a chamada “livre iniciativa”, não poderia ser o caminho para atender as necessidades habitacionais da maioria da nossa população. Para tanto, o Estado também se torna um facilitador da habitação, através da modalidade de interesse social, em que esse ator tem diferentes formas de ação. Uma delas é o subsídio, ou seja, a aplicação de recursos públicos sem a expectativa de um retorno. Os moradores das habitações construídas pelo Estado, por não terem condições de cobrir seu preço, pagariam por elas uma quantia menor que esse preço, um valor simbólico. Os recursos destinados aos subsídios são retirados de fundos tidos como perdidos, já que o retorno lucrativo não é possível, por não haver taxas de juros. Outra forma de intervenção do Estado na questão habitacional tem sido a regulamentação do mercado habitacional privado, como as faixas e taxas de juros destinadas ao Programa PMCMV. Neste caso, os empresários imobiliários são os fornecedores de moradia para a camada social de baixa renda, porém, são sujeitos às regulamentações oficiais, como os padrões construtivos e as condições de venda, sendo reguladas pelos Bancos públicos.

Contudo, para produzir a mais-valia, os capitalistas têm de produzir excedentes de produção. Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo e os excedentes de produção exigidos pela urbanização. A relação inversa também se aplica. O capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. (HARVEY, 2014, p.30.)

A habitação está inteiramente ligada ao processo de financeirização, sendo uma mercadoria, ainda que esteja no âmbito de política pública. Nessa lógica, no caso da habitação de interesse social, há a importante mediação de agências governamentais (de âmbitos federal, estadual, municipal). Mas essa mediação, na visão de Rolnik (2015), não irá assegurar uma moradia digna e adequada, para os beneficiários, que vai além da unidade habitacional. Uma moradia que compreenda um conjunto de serviços, mobilidade, e integração a cidades e bairros. A construção pela construção e o isolamento social, muitas vezes causado pelos conjuntos habitacionais construídos sem uma infraestrutura completa, não resolve o problema do déficit habitacional e das ocupações precárias no mundo, sendo, portanto, mais um desafio ao acesso democrático e menos desigual à cidade e aos serviços nela oferecidos.

2.5 A programatização da habitação

Diversos estudos e pesquisas situados no campo de políticas públicas abordam o problema habitacional existente no Brasil. Levando em consideração essa literatura produzida, identifica-se a dificuldade enfrentada pelo Estado brasileiro em lidar, principalmente, com as mazelas das classes sociais mais pobres referentes ao acesso à moradia digna. Em uma breve leitura do histórico do problema, como veremos no capítulo seguinte, constata-se que a classe de baixa renda no Brasil, em sua grande maioria, assumiu individualmente os custos de obtenção da moradia, tendo as políticas habitacionais, ao longo do tempo, sido insuficientes para dar conta da complexidade que é a oferta de moradias para a população, em meio à crescente demanda habitacional que se configurava em função, centralmente, do processo de urbanização; e, o próprio Estado, por diversas vezes, contribuiu para o agravamento do problema na medida em que estabeleceu políticas de financiamento e de uso do território que atendiam aos interesses de acumulação do capital. Nota-se que a ação do Estado foi guiada, em épocas diferentes, por perspectivas distintas. Há de comum entre as políticas adotadas, o fato de que os mais pobres não foram devidamente atendidos. Ainda que algumas políticas houvessem sido concebidas especialmente para essas classes, os resultados obtidos foram considerados insatisfatórios. Seja porque os impactos foram muito pontuais, como é o caso da Fundação da Casa Popular, ou porque o público-alvo a ser atendido houvesse sido alterado para classes

com maior poder aquisitivo e de endividamento, como é o caso do Banco Nacional da Habitação (BNH). As análises apresentadas no capítulo 3, buscam explicar os motivos pelos quais as políticas habitacionais implementadas no país não foram capazes de atender à demanda por habitação de interesse social.

Ao longo da história, se apresentaram distintas formas de tratamento da questão habitacional, conforme a conjuntura política e macroeconômica da época. Entretanto, o cerne da questão, sempre foi a sustentabilidade financeira da política habitacional voltada para as classes populares, já que esta requer fortes subsídios por parte do Estado. A esse respeito, é preciso considerar duas dimensões: a capacidade de endividamento das camadas populares é extremamente reduzida, em função da baixa renda e dos fracos vínculos empregatícios a que estão submetidos; e a complexidade que é o provimento do bem público moradia, uma vez que os custos unitários por família são consideravelmente mais elevados que outros serviços públicos, como por exemplo a saúde.

O mercado privado de produção de moradia é condicionado por algumas especificidades que tendem a elevar os custos do produto final, a casa, e tornar a oferta muito restrita frente à demanda existente. Dentre essas questões, cabe destacar o longo período de circulação do capital, a escassez de solo urbano bem localizado (atendido por serviços e infraestrutura públicos) e a qualidade empregada nas habitações. Desta forma, é característico do mercado formal de habitação que sua clientela seja formada por classes sociais mais elevadas, as quais são capazes de bancar os custos ou financiamentos disponíveis. A oferta existente, capaz de ser produzida segundo as leis de mercado, passa a ser “suficiente” para atender a essa demanda.

Nesse cenário, as camadas populares, não sendo classificadas como os possíveis clientes no mercado privado formal de habitação, voltam-se para os métodos de autoconstrução para a realização do sonho casa própria. O custo da terra urbana pode ser o maior responsável pelo alto valor da moradia no mercado formal. O preço do solo urbano é determinado segundo o valor de uso que ele tem e, portanto, em termos de acessibilidade. Quanto mais próximo de equipamentos e infraestruturas estiver um pedaço desse solo urbano, maior o seu valor. Além disso, o preço do solo urbano vai refletir a disputa entre os agentes capitalistas por sua apropriação (RIBEIRO, 1997). De tal modo, quanto mais escassas as porções de solo urbano abastecidas de infraestrutura, equipamentos e outros serviços, maior a disputa por

esses espaços e, portanto, maior o seu preço. Na disputa econômica por melhor localização, as classes de baixa renda conseguem, geralmente, obter seu espaço nas periferias da cidade. Aqueles que, tendo sido “excluídos” do mercado de terra urbana, em função da referida escassez de terra bem localizada e atendida por equipamentos e infraestrutura, recorrem à ilegalidade fundiária.

Frente a esse quadro, o Estado é chamado a intervir por meio de políticas estratégicas de intervenção e regulação do mercado imobiliário e do mercado de terras. A regulação da produção e comercialização, atrelada a políticas de indução ao crédito, pode viabilizar o aumento da oferta de moradias e a entrada de camadas sociais, até então excluídas, no mercado privado de habitações. Como no caso do programa PMCMV, em que fortes subsídios públicos deveriam dar conta do passivo habitacional daquela parcela da população que não será capaz de entrar para o mercado, contando com os subsídios totais. Entretanto, peca-se nessa política, especificamente por não haver uso dos instrumentos do Estatuto da Cidade para a regulação do mercado de terras, que deveria ser transversal à política habitacional de qualquer natureza, já que pode controlar a especulação e a obtenção abusiva da renda fundiária, garantindo seu acesso por todas as classes sociais.

Uma política pública quase sempre visa vários objetivos, frequentemente contraditórios e às vezes tem consequências não pretendidas. A investigação dos meios utilizados para implementar uma política pode ser um caminho fecundo para se descobrir seus reais objetivos. (VILLAÇA, 1986 p.9.)

Portanto, uma política habitacional de interesse social bem estruturada, requer: um formato institucional bem elaborado, com fontes de recursos específicas e constantes parcerias entre os órgãos federativos e suas organizações, para viabilizar a implementação das ações para o setor habitacional, e que esteja associada a uma consistente política de reestruturação fundiária. Outro ponto que merece destaque é a possibilidade de participação ativa da população nas discussões sobre a cidade que queremos e as ferramentas institucionais disponíveis, assim pode ser um caminho para a quebra do analfabetismo urbano. Viabilizando essa prática, ainda que utópica, poderíamos disfrutar de políticas públicas que assegurassem casas integradas a cidades menos segregadoras.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O DIREITO À MORADIA DIGNA

“A casa é sua/ Por que não chega agora? / Até o teto tá de ponta-cabeça/ Porque você demora/ A casa é sua/ Por que não chega logo? / Nem o prego aguenta mais/ O peso desse relógio”

Arnaldo Antunes, 2009

A exposição a seguir irá apresentar um paralelo influenciado pelos teóricos de uma cidade mais inclusiva, como Henri Léfèbvre, Fabio Giraldo, Edésio Fernandes, Milton Santos e David Harvey, associando-os aos textos dos tratados internacionais, como ONU Habitat I e II. Buscaremos entender como a luta que começa pela moradia digna, uma necessidade básica e um direito fundamental, está relacionada ao acesso à educação, saúde, cultura, lazer e cidade, constituindo-se numa luta emancipatória da população como sujeito de direitos. Para tanto, a visita aos autores sobre a justiça social, como Marshall (1967) e Rawls (1971), se faz necessária para uma breve discussão sobre a teoria sociológica de cidadania que discorre sobre os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Brevemente, entende-se como justiça social a capacidade de uma sociedade em atender aos anseios de seus cidadãos, cruzando tanto os objetivos econômicos quanto sociais em uma política pública, em que aqueles menos favorecidos têm atendimento prioritário e diferenciado. Baseado em *“Uma Teoria da Justiça”* de John Rawls (1971), uma sociedade só será justa se respeitar os seguintes princípios: garantia das liberdades fundamentais para todos; igualdade equitativa de oportunidades; e o fim da manutenção das desigualdades de tratamento.

Diante dessa exposição, iremos observar as conquistas trabalhadas pelas agências internacionais para uma mudança de olhar sobre as políticas públicas na produção de moradias. Mais à frente, buscamos compreender em que medida o Brasil se apropria desses propósitos teóricos, mesmo com efeitos publicitários e bem longe da possibilidade de vivenciar a cidade. Dessa forma, é feita uma sucinta exposição sobre a política habitacional brasileira, seu alcance, suas qualidades e distorções, à luz da perspectiva de direito à cidade e do conceito de moradia digna.

A análise da produção social do espaço, para Henri Léfèbvre, resgata o princípio fundamental da teoria de Marx, que enfatizava o homem como sujeito da sua história. Neste intuito, o autor questiona a vida cotidiana da sociedade moderna, a partir de sua expressão mais manifesta: o espaço. Ao mesmo tempo, consolida uma densidade teórica incomparável para a análise urbana, assim como para a construção de mecanismos alternativos de gestão e de planejamento da cidade.

Nesses termos, a disposição do espaço urbano traduz as relações conflitantes entre o capital e o trabalho, condicionando, não somente no sentido material, mas nas relações de poder projetadas territorialmente e nas práticas sócio espaciais inscritas no espaço. Deste modo, o espaço representa um componente dialeticamente definido dentro de uma economia política, que, em última instância, explica a sobrevivência do capitalismo atual.

Ao fim, será feita uma discussão sobre o programa Minha Casa, Minha Vida, em suas três fases de lançamento, por ser o atual programa do Governo Federal que está dedicando o maior volume de recursos para a produção habitacional de interesse social. Para essa discussão teórica, serão consultados os autores mais críticos a essa política, dentro da linha pró-moradia, como: Ermínia Maricato, Nabil Bonduki, Mariana Fix, Pedro Fiori, Adauto Cardoso, Denise Morado, Raquel Rolnik e outros.

3.1 A construção do direito à cidade e à moradia digna

A ideia nesta seção é uma sucinta discussão sobre o processo de construção do “ser cidadão”. Emprega-se como referência a concepção de Thomas H. Marshall, que, em 1967 lança “Cidadania, Classe Social e Status” e propõe a mais famosa teoria sociológica de cidadania, ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Ainda que centrado na realidade britânica da época, ele demonstra como os direitos sociais foram alcançados de forma gradativa neste país. Esse estudo torna-se referência de análise para o desenvolvimento da cidadania em outros países, porque Marshall estabeleceu o conceito de cidadania baseado em três elementos: civil, político e social, onde, mesmo em tempos e países diferentes, podemos observar a sua ocorrência.

Os direitos civis, a primeira fase da análise, se materializam na liberdade individual (liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, direito à propriedade) e constituem o núcleo civil da cidadania, que tem como fiadores os

tribunais. Esse grupo de direitos tem por objetivo garantir que o relacionamento entre as pessoas seja baseado na liberdade de escolha dos rumos de sua própria vida - por exemplo, definir a profissão, o local de moradia, a religião, a escola dos filhos, as viagens - e o direito de ser respeitado. É preciso ressaltar que a liberdade de cada um não pode comprometer a liberdade do outro. Ter os direitos civis garantidos, portanto, deveria significar que todos fossem tratados em igualdade de condições perante as leis, o Estado e em qualquer situação social, independentemente de raça, condição econômica, religião, filiação, origem cultural, sexo, ou de opiniões e escolhas relativas à vida privada.

No campo dos direitos políticos, entende-se como direito à participação no exercício do poder, como membro ou eleitor dos membros das instituições investidas de poder político, como o Parlamento e demais câmaras representativas ou conselhos de governo. O exercício desse tipo de direito confere legitimidade à organização política da sociedade. Afinal, ele relaciona o compromisso de pessoas e grupos com o funcionamento e os destinos da vida coletiva. O importante dentro desse processo democrático é que permitam a todos a participação na vida pública, concedendo o voto secreto, o poder de escolha e também a capacidade de se candidatar para cargos públicos.

Por fim, em uma terceira fase, os direitos sociais não envolvem definição precisa, pois estão relacionados ao padrão de desenvolvimento das sociedades, implicando desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, até o direito à participação total nos níveis de uma sociedade democrática. Os direitos sociais, assim como os demais, são constituídos historicamente e, portanto, são produto das relações e conflitos de grupos sociais em determinados momentos da história. Eles nasceram das lutas dos trabalhadores pelo direito ao trabalho e a um salário digno, pelo direito de usufruir da riqueza e dos recursos produzidos pelos seres humanos, como moradia, saúde, alimentação, educação, lazer (MARSHALL, 1967).

Assim, ao longo da história dos direitos fundamentais, houve a positivação dos mesmos em ondas (LEMBO, 2007). Nesse sentido, há um consenso entre os especialistas desse tema, de que essas ondas se deram em momentos diferenciados, à vista da gradativa conquista histórica dos direitos fundamentais, sendo que, de início, foram formalmente consolidados os direitos de *liberdade*, passando em seguida aos direitos de *igualdade*, e, logo após, os direitos ligados à noção de *solidariedade*.

Essa sequência remete ao lema histórico dos idealistas franceses que viveram no século XVIII, durante a Revolução Francesa: *liberdade, igualdade e fraternidade*.

A partir desse olhar de Marshall (1967) sobre a conquista dos direitos humanos, analisa-se a trajetória do conceito de moradia com os direitos humanos. Considera-se, principalmente, Giraldo *et al* (2006), que discorrem sobre a evolução do conceito de habitação em três momentos: o teto, a moradia e a cidade. Retornando ao primeiro momento, precisamos lembrar que no fim dos anos 40, no contexto internacional, ainda se vivencia os reflexos da Segunda Guerra Mundial e, como desdobramento da busca pela paz mundial, acontece a formação da Organização das Nações Unidas, que é uma organização internacional formada em 1948, por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela cooperação do direito internacional, segurança internacional, desenvolvimento econômico, progresso social, direitos humanos e a realização da paz mundial (ONU, 2015). A efetivação dessa Organização se dá pela Declaração dos Direitos Humanos, em 1948, que, para Norberto Bobbio (1992), tem como finalidade ser um acordo com prerrogativas a serem reconhecidas pelos Estados como direito essencial ao ser humano para possuir uma vida digna. Ou seja, estabelecendo que não há um ser inferior ou superior aos outros seres humanos, pelas diferenças de raça, sexo, etnia ou religião, etc. O ideal dessa declaração é que ela fosse um propagador dos ideais da manutenção da paz, não retornando ao estágio de caos em que a sociedade estava durante a Segunda Guerra Mundial.

Para tanto, a condição de igualdade entre os homens, apontada na Declaração, também, será sinalizada na questão da habitação. Nesse momento, a moradia deve estar vinculada à condição de salubridade; sendo assim, a moradia deve ser assegurada ao cidadão, o teto enquanto estrutura física. Nesse texto, surge pela primeira vez a menção ao direito à moradia: “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (ONU, 1948, Art.25, nº 1).

Apesar de a Declaração não ter peso de lei, foi assinada por mais de 50 países que, naquela época, assumiram o compromisso de serem promotores da dignidade humana e reconhecedores da igualdade dos povos. Entretanto, para Gazola (2008), a atenção e a adesão fora pequena, já que essa Declaração está relacionada com o momento de Guerra Fria, em um mundo polarizado entre Comunismo e Capitalismo. Para os adeptos da primeira corrente, as liberdades individuais não eram as

prioritárias, pelo temor da perda da causa maior: o coletivo. Ainda, soma-se o predomínio de signatários do lado capitalista da Declaração de 1948, pela mesma tender aos ideais dos países capitalistas de regime liberal-democrático, que são o norte dessa Declaração. Tendo em vista que o conteúdo do artigo XVII da Declaração reforça o ideal da conservação do direito à propriedade privada: “1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros; 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”. (Art.17)

Ainda para Gazola (2008), não quer dizer que a Declaração seja apenas um acordo entre os Estados capitalistas daquele momento, tendo em vista que há diversos parágrafos incorporados com ideais dos Estados socialistas, pregando os modelos de desenvolvimento social assumido por eles. Ideais esses que foram cada vez mais necessários, mais à frente, para mitigar as formas de desigualdade produzidas pelos países sobre o regime de economia de mercado, já que muitos, reconhecendo esse quadro de desigualdade social, assumiram, em suas políticas públicas, diretrizes do chamado Estado do bem-estar social. A diretriz desse modelo de gestão do Estado definia como seria a promoção da política e da economia, inclusive em obras de assistência social. O que se observava era um Estado trabalhando junto das grandes empresas e sindicatos para conduzir como e onde os investimentos sociais deveriam ser feitos; aqui seriam os primeiros passos para a ação do poder do mercado sobre o Estado e o início da mercantilização da moradia, como veremos mais à frente.

Esse momento torna-se relevante para conflitos permanentes até os dias de hoje, pois a Declaração está focada na propriedade privada e essa questão irá complicar, e muito, a política habitacional, pois os preços da terra passam a ter uma livre regulação, como qualquer outra mercadoria. Para Gazola (2008), a postura durante a assinatura da Declaração também influencia os dois tratados de maior adesão, que são: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em que aparece pela primeira vez a expressão direito à moradia digna. Devido ao tema aqui tratado, iremos analisar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como referência sobre essa questão.

Para Norberto Bobbio (1992), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia-Geral da ONU, em 1966, consolida, no âmbito internacional, uma série de direitos, entre eles: o direito ao trabalho, à liberdade

de associação sindical, à previdência social, à alimentação, à **moradia**, ao mais elevado nível de saúde física e mental, à educação, à participação na vida cultural e no progresso científico. Esse pacto enfrentou resistência dos países capitalistas em relação ao reconhecimento de questões sociais e econômicas como questões de direito. Tendo em vista que os direitos sociais foram tratados como direitos ligados à igualdade, às prestações positivas do Estado (obrigação que o Estado tem de agir para garantir a satisfação de direitos), aos altos custos e de aplicabilidade progressiva. Em comparação ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a declaração anterior foi tida como menos onerosa aos Estados, tendo em vista que ela prega os direitos civis e políticos como relativos à liberdade, a prestações negativas do Estado (abstenção do Estado de agir para que alguns direitos sejam satisfeitos), à inexistência de custos ao Estado e de autoaplicabilidade. Ainda que as declarações tenham perfis dicotômicos, são extremamente relacionáveis, já que igualdade e liberdade não existiriam uma sem a outra.

O segundo momento da habitação, na agenda internacional, são as Conferências ONU-Habitat I e II, que é o reconhecimento, pela Organização, que a questão da moradia deveria ser tratada mais atentamente, apontando possíveis modelos de urbanização sustentável e de assentamentos humanos precários. Dentro da linha de pensamento inicial das ondas de direitos humanos, entende-se que estaríamos vivenciando a primeira onda, a da liberdade, pois ainda estamos tentando garantir os direitos básicos a todos. Exemplificando, através da primeira Conferência-Exposição das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, em Vancouver, Canadá, em 1976, conhecida como HABITAT I, houve uma resolução em que o seu principal propósito deveria ser a troca de informações em prol de soluções para os problemas de assentamentos humanos, levando-se em consideração o trato das questões ambientais na formulação de políticas públicas. Ainda de acordo com a mesma resolução, todos os governos deveriam contribuir com a Fundação das Nações Unidas para Assentamentos, para que ela pudesse expedir programas de ação no campo dos assentamentos humanos. Para essa primeira Conferência, observa-se que o pensamento vigente se direcionava à responsabilidade governamental de elaboração de planos estratégicos de ocupação do solo, além de políticas de habitação, através de instituições pertencentes a um governo centralizador, que deveria planejar e executar programas para assentamentos

humanos e desenvolvimento, nos três âmbitos: nacional, regional e local. O que, mais uma vez, dá ao Estado o dever de provedor de igualdade.

A terra é um dos principais elementos nos assentamentos humanos. Todo o Estado tem o direito de planejar e regular o uso da terra, que é o seu recurso mais valioso, uma vez que o crescimento dos centros urbanos e rurais está baseado num planejamento do uso do solo (ONU-HABITAT I, 1976)

O Habitat, que fora estabelecido inicialmente como uma agência dentro da ONU para coordenar atividades no campo dos assentamentos humanos, passou, após a Conferência de Vancouver, a implementar a Agenda Habitat, um plano de ação global que seria adotado pela comunidade internacional. Em 1976, o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos publicou um relatório sequencial sobre a situação dos assentamentos no mundo, com o título “*An Urbanizing World*”. O Relatório³ apresentava o estado das habitações humanas e as previsões para o século XXI, enquanto, em 1975, apenas 37% da população mundial vivia em centros urbanos. Em 1995, essa taxa havia crescido para 45% e a previsão para o milênio seguinte era de que quase toda a população mundial estaria vivendo em cidades, o que acarretaria sérias implicações para a economia mundial, para a vida social e para o meio ambiente.

Mediante esse quadro de contínuo crescimento populacional e da acelerada urbanização das cidades, diferentes atores estatais se reuniram em 1996, em Istambul, Turquia, juntamente com representantes da ONU, para a realização da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II. Para essa Conferência, a visão em relação à atitude dos países signatários deveria ser o papel de “facilitador” ao invés de “provedor”, retirando-lhes o dever de centralizar as ações em prol dos assentamentos humanos.

Para tanto, consolida-se uma nova abordagem, que estaria mais articulada com a segunda onda dos direitos humanos, a política, em que a participação de diferentes grupos no processo de tomada de decisão é levada em conta. Essa Conferência teve como estratégia global para habitação, que, até o ano 2000, o papel dos governos seria o de remover a solução para os gargalos de produção e legislativos, facilitando os obstáculos enfrentados no acesso à posse da terra e financiando os serviços

³ Para o texto completo do Relatório acesse:
<<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS.1996.0.pdf>>.

básicos para a população de baixa renda. Esta modificação de diretriz foi necessária, já que cada vez mais a população mundial migrava para as áreas urbanas e, conseqüentemente, uma série de desafios para a gestão das grandes cidades carecia de soluções. Ainda, para Antonucci *et al* (2009), ao agregar os setores não-governamentais aos tradicionais setores de representação política, técnica e acadêmica, o Habitat II consagrou a temática da descentralização e do poder local.

Nesse sentido, as ações governamentais passaram a se concentrar na administração de serviços básicos e de infraestrutura, na posse da terra, nos materiais e tecnologias de construção e na mobilização de financiamento para a população urbana de baixa renda, favorecendo a emergência do setor privado como novo ator no cenário sobre os assentamentos humanos, através de projetos baseados em parcerias financeiras. Antonucci *et al* (2009) sintetiza que a Conferência, HABITAT II, estabeleceu as diretrizes políticas e os compromissos dos governos nacionais com a melhoria das condições de moradia nas áreas urbanas e rurais. Isto porque o HABITAT II conseguiu modificar o comportamento da Agenda Internacional ao introduzir o diálogo com as organizações não governamentais, autoridades locais e atores privados, para a resolução de problemas domésticos, culminando com a assinatura da Declaração de Istambul para Assentamentos Humanos⁴ e a criação da Agenda HABITAT⁵.

Observa-se que nas rodadas de discussões foi debatido sobre o caráter segregador dos programas habitacionais e como as resoluções dessa Conferência reduziram a instância local de poder, as prefeituras, o solucionador do problema da cidade, mas sem questionar o que já está posto, os antigos modelos, como por exemplo, os conjuntos habitacionais criados pelos antigos programas habitacionais, bem como a promoção de alternativas para introduzir a população menos favorecida e já segregada nas cidades dos serviços e equipamentos. Diante dessa análise, nem mesmo poderíamos considerar que essa Resolução levou o direito político ao alcance de todos, e sim para um grupo seletivo com o direito reforçado pelo texto sobre suas propriedades privadas, que fez com que a grande massa populacional continuasse sem poder de escolha e voz nos processos de elaboração dos programas habitacionais.

⁴ Para o texto completo acesse: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf>.

⁵ Para o texto completo da Agenda HABITAT acesse:
<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf>.

O artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que diz “Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito” (PIDESC, 1996), tem um peso para que o Brasil faça uma mudança no texto da Constituição de 1988, via Emenda Constitucional, nº 26/2000. Essa mudança tem como aliados os movimentos pró-moradia existentes, pois, ao ratificar esse acordo, o país concorda com a necessidade das mudanças no trato do problema da habitação brasileira. Assim, o Senado aprova, via Emenda Constitucional, tornando a moradia um direito fundamental comum a todos os cidadãos. "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" (BRASIL, 2000)

Ainda que essa longa trajetória de propagação de ideais de uma sociedade justa e igualitária tenha sido ratificada por inúmeros países, pouco se observou em efetividade para que os estados-membros desses tratados modificassem suas leis e estabelecessem progressos nas políticas públicas, que defendessem níveis mais altos de investimentos para melhorias de proteção na educação, na saúde, na moradia etc. Entretanto, vivenciamos a queda do ideal do *welfare state*, em que serviços assistenciais são de caráter público, porém, desenvolvidos pelo capital privado, mas reconhecidos como direitos sociais. No fim dos anos 1970, a economia passa por uma reestruturação do sistema capitalista, dando lugar à economia globalizada. Esse movimento, marcado pelo ideário neoliberal, implicou na conhecida mudança de paradigmas de responsabilidades do Consenso de Washington⁶, em que houve a privatização de serviços públicos, tal qual aconteceu no Brasil por ser um país signatário. De acordo com o Consenso, o Estado supera o papel de provedor das políticas sociais, dos subsídios, da solidariedade para o primado do mercado, da competição, do individualismo. E, na ausência de investimentos públicos, o capital privado oferece suas propostas sistematizadas de privatização dos serviços públicos transformando-os em mercadoria. Assim, há uma desregulamentação dos contratos

⁶ Consenso de Washington é uma conjugação das grandes medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

de trabalho, uma flexibilização dos direitos sociais, entre outras conquistas resultantes de muitos anos de lutas sindicais consolidadas. Nesse cenário, a moradia consolidou-se como um bem de valor agregado da sociedade capitalista, uma mercadoria. Dessa forma, esse produto irá se restringir àqueles que possam comprar e selecionar a localização em conformidade com esse recurso financeiro (MARICATO, 2012).

Todavia, ao se constatar a estrutura de classes sociais, evidencia-se a fragmentação da cidade, com parte da população à sua margem. Viver à margem da sociedade revela as desigualdades sociais, quando não as acentua. (CANUTO, 2010, p.105)

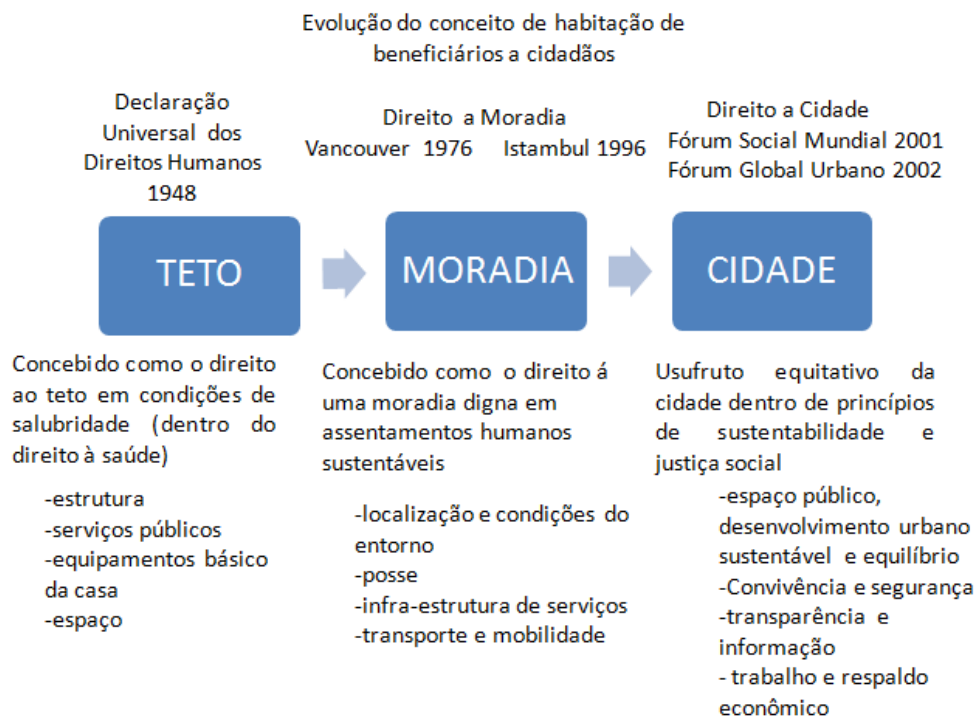
Mediante essa longa negociação das agências internacionais, que muito guiou e pouco tivera poder efetivo de fazer e cobrar aos Estados, surge o Fórum Social Mundial em 2001. Esses fóruns, por sua vez, organizados por meio de iniciativas populares que buscam a discussão dos impactos do modelo neoliberal sobre a sociedade, tornando-se um espaço democrático e aberto de encontro, que favoreça a construção de um movimento internacional aglutinador de alternativas ao pensamento único neoliberal. Entre uma das pautas, discute-se, a fundo, o ideal de moradia digna que vai de encontro à terceira onda, dos direitos sociais, presente no pensamento de Marshall, já que há uma tentativa de participação direta no processo decisório do Estado. A Conferência reforça o conceito de direito à cidade, de Léfèbvre, em que se acredita no usufruto equitativo da cidade, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. Levando em consideração que a moradia digna será aquela que permita ao cidadão vivenciar a cidade em seu sentido mais amplo, desfrutar dos espaços públicos e proporcionar o acesso ao trabalho, à informação, aos serviços públicos e ao respaldo econômico (LÉFÈBVRE, 1968).

A força dos movimentos sociais que estão surgindo e ganhando mais voz ao longo do país, pelo direito à moradia, vai de encontro aos ideais de Léfèbvre, que deixa claro que a cidade é o espaço da luta de classes. Os movimentos sociais estão buscando alternativas ao modelo do estado capitalista, em que é observado um espaço social associado a uma prática mercadológica, onde pode haver insurgências contra o *status quo* que já está posto. Um exemplo são as “invasões” e ocupações urbanas de terrenos desativados pelas grandes empresas e que ali permanecem apenas para a rentabilidade do capital, mas que poderiam ser destinados a cumprir o papel de moradia e da função social da propriedade. Entre tantas vias institucionais

de se tornar mais fácil a realização do sonho da casa própria o que se viu foi que o Estado, ao longo do tempo, teve a dificuldade de tornar o sonho efetivo a todos, pela ausência de incentivos que alcançassem a fatia mais necessitada de tal bem: as famílias de baixa renda mensal.

Refletindo sobre esses números e o quanto esse problema é grandioso, torna-se necessário discutir um pouco sobre o primeiro conceito que irá nortear esse estudo: afinal, o que é uma moradia digna? Para tanto, o pensamento de Giraldo *et al* (2006), que traça a trajetória do conceito de moradia em três momentos: o teto, a morada e a cidade, torna-se referência, baseado nesses tratados e declarações acima mencionadas.

Figura 1: Evolução dos direitos à moradia



Fonte: GIRALDO *et al.* 2006.

Observa-se semelhança entre o conceito de moradia digna de Giraldo *et al* (2006) e o direito à cidade posto por Henri Léfèbvre. No clássico *Le Droit à la Ville* (1968), Léfèbvre faz uma das mais caras discussões sobre a ocupação das cidades na era moderna. O autor repudia o caráter alienante da pretensão do corpo técnico especializado, em tornar os problemas urbanos uma questão meramente administrativa, técnica e científica. Isso mantém um aspecto fundamental da alienação dos cidadãos: o fato de eles serem abordados por essa burocracia estatal como

objetos, mais do que sujeitos do espaço social, espaço esse, fruto de relações econômicas de dominação e de políticas urbanísticas, por meio das quais o Estado ordena e controla a população. A partir dessa discussão, Léfèbvre (1968) cunha um conceito que ficaria consagrado: o de *direito à cidade*, que sugere que a vivência vai além da ocupação física do território e se constitui no referencial simbólico e social, onde se localiza grande parte dos seres humanos, de uma maneira multidimensional. Significa mais do que ser proprietário de um teto sob o qual se protegeriam. A cidade é, assim, um conjunto completo de articulações entre os atributos e as dimensões que se interrelacionam, física e imaginariamente, e criam as condições para a produção dos valores centrais: a segurança, a liberdade, a justiça, a igualdade:

[...] o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria)(...). (LÉFÈBVRE, 1968, p.139)

3.2 A trajetória das políticas públicas de habitação de interesse social

A produção habitacional no Brasil, tem sido pautada pela descontinuidade de programas e ações no âmbito nacional, configurando as políticas públicas de habitação de interesse social como de baixo alcance para os mais necessitados, perpetuando assim, os altos índices de déficit habitacional. Ao longo dessa seção, discutiremos como essas políticas federais disseminam pelas cidades, um modelo de planejamento urbano voltado para o nicho de mercado apto a pagar pela moradia, reforçando o papel da casa como uma mercadoria e deixando de lado a maior parte da população carente de habitação. Além da dificuldade de acesso ao crédito para uma residência, observaremos, através dos múltiplos desenhos institucionais que se sucedem, que estes planos não foram capazes de promover, em escala significativa, a produção de habitações para os diferentes setores socioeconômicos em suas especificidades regionais, principalmente para a população mais pobre. Consequentemente, pouco atrelou a produção ao conceito de moradia digna. Assim, essa seção é uma tentativa de compreender como e se, em alguma medida, as

discussões trabalhadas na seção anterior foram incorporadas nas políticas públicas, leis e nos planos de habitação brasileiros ao longo do tempo.

No contexto brasileiro, a primeira grande ação, no sentido de produção habitacional, data da década de 1930 perdurando até 1964, em que foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões que sucedem as carteiras imobiliárias das Caixas de Aposentadoria e Pensões, voltados à produção de moradia própria para seus associados. Até a sua extinção, foram realizadas 124 mil operações de financiamento habitacional, sendo 31 mil para a construção de moradias novas. Ainda nesse mesmo período, foi criada a Fundação da Casa Popular (1946), extinta também em 1964, e que produziu quase 17 mil unidades. A atuação dessas instituições representa a primeira visão de política habitacional em âmbito nacional, ainda que para um pequeno grupo de profissionais. Essas casas, segundo o decreto 9.218 de 1946, deveriam ser construídas de iniciativa ou responsabilidade individuais, municipais ou de empresas, destinadas a venda ou locação para trabalhadores, sem objetivos de lucro, bem como, deveriam ser realizados estudos e pesquisas sobre métodos e processos para o barateamento de construção, sobre os tipos de habitação adaptados às especificidades regionais quanto ao clima e os processos construtivos etc. Essa adaptação ao clima e o foco em baratear os custos da produção denota uma preocupação em assegurar uma casa que, naquela época, era tida como digna por ter condições de higiene e assegurar a proteção física (BONDUKI, 1998).

Carpintéro (1997) aponta que, nesse período, o discurso da casa própria ganha força com a justificativa de conter as insurgências populares que poderiam vir a acontecer contra o poder público, que desfazia os cortiços e favelas em nome da expansão das vias e das melhorias urbanísticas higienistas. A ideologia criada em torno da casa própria, alimentada pelo Estado, assinala que existe uma interpretação diferente da casa própria para as diferentes classes, sendo que, para os setores dominantes, a casa própria significava o elemento eficaz para a moralização e o controle do trabalhador urbano; já, para os operários, ela representava uma questão de necessidade, sobretudo de luta pelo direito de sobrevivência e permanência na cidade, demonstrando que essa preocupação não se limita à classe social.

A concessão de financiamento público para a produção habitacional de 1930 a 1964 atingiu pouco mais de 171 mil unidades. Entretanto, o que se observa no período de 1940 a 1960 é que a população brasileira cresceu de 41 para 70 milhões de habitantes, segundo o IBGE (2010), elevando a taxa de urbanização de 31% para

45%. A resposta da população de menor poder aquisitivo para a ausência da produção oficial de moradias, é o surgimento dos grandes aglomerados e dos loteamentos irregulares nas periferias das cidades, infelizmente, já que esses programas muito pouco atenderam a essa parte da população (ALVES, 2010). Destaca-se que essas moradias foram voltadas para aqueles que eram tidos como cidadãos, e, para ser cidadão nessa época, era necessário ser trabalhador de carteira assinada.

Em meio a uma onda de conservadorismo que tomou a América Latina, o Brasil, em 1964, vê a implantação do Governo Militar, finalizado em 1985, caracterizada pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão aos que eram contra o regime. Em meio a esse contexto, as taxas de urbanização dos grandes centros urbanos se intensificaram, ainda mais desiguais e desorganizadas na ocupação do espaço urbano. Para Fernandes e Ribeiro (2011), o crescimento urbano “mais se assemelhava a um depósito de pessoas concentradas em determinadas áreas, longe, portanto, de uma expansão legítima dos espaços” (FERNANDES; RIBEIRO 2011, p. 2). Os mesmos autores ainda apontam as altas taxas de inflação da época como um fator que desmotivava e não viabilizava as políticas públicas habitacionais de longo prazo.

Entretanto, numa tentativa de conter possíveis revoltas populares, visto que o quadro político e econômico se encontrava instável, o novo regime buscava legitimidade e a aceitação investindo em diferentes pontos da questão social. Dentre eles o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, instaurado por meio da Lei nº 4.380/64, que, em seu primeiro artigo, estabelece as principais diretrizes:

Art.1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (BRASIL, 1964).

Este sistema apresentou como inovações para a produção oficial de habitação, fontes de recursos próprias (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, Caderneta de Poupança) e instituição da correção monetária. Como na Fundação da Casa Popular, o BNH criou fontes de financiamento que atendiam ao desenvolvimento urbano, extrapolando a produção habitacional, e programas de fomento ao desenvolvimento de tecnologias voltadas ao barateamento da construção

habitacional. O BNH foi extinto em novembro de 1986, e financiou no período, cerca de 4,4 milhões de unidades habitacionais que corresponderam a 27% do incremento de domicílios no período.

O período entre o fim da década de 1970 e o início da década de 1980 do século passado, foi marcado pela instabilidade política e econômica. Em 1979, a “segunda crise do petróleo” impactou fortemente a economia nacional, a ponto de haver cortes em todos os investimentos sociais, entre eles, o setor habitacional. Nesse momento, os resultados do Sistema Financeiro de Habitação não foram suficientes para sanar o déficit imobiliário, embora tenham sido significativos, tendo em vista que foram produzidas 4,4 milhões de novas habitações ao longo dos 20 anos do regime militar. Desse total, observa-se que apenas 30%, ou seja, cerca de 1,5 milhões de habitações, foram destinadas ao atendimento de populações de renda mais baixa, já que o sistema do BNH priorizou o setor privado, onde está o público com maior poder aquisitivo. Andrade (2011) critica o modelo de construção proposto pelo BNH, pois este não era baseado na realidade local, já que, em sua maioria, os projetos arquitetônicos eram padronizados e repetitivos, e ainda levavam a construção sempre à margem dos centros, nas periferias da cidade, visando o maior lucro das construtoras. Ainda, essas unidades habitacionais eram distantes e carentes em serviços e em infraestrutura pública de serviços. Dessa forma, observa-se que o sonho da casa própria e da moradia digna, nessa época, estava atrelado a ser um teto e limitava os direitos civis, pois não havia liberdade de escolha pelos beneficiados.

Em meio a esse cenário, o então presidente, José Sarney, decidiu extinguir o BNH, em 1986. O motivo apontado pelo Governo para a extinção foi a falência dos planos de controle da inflação que causaram um descompasso entre as prestações pagas pelos mutuários e o saldo devedor, tornando a dívida do sistema impagável (FERNANDES; RIBEIRO, 2011). Na visão de Bonduki (2008), o fim do BNH é a desarticulação de uma estrutura de caráter nacional com experiência de financiamento, deixando à mercê essa política, já que, entre 1986 até o início do governo Lula, em 2003, não houve nenhuma grande política habitacional no país, evidenciando a falta de prioridade em relação a esse problema e a falta de uma visão estratégica sobre a questão urbana. Esse desamparo para as políticas públicas de habitação denota como a moradia não vem sendo tratada como uma questão de primeira ordem, deixando o planejamento e a gestão desse quadro sem a devida atenção, e gerando o quadro que se vivencia hoje: o de uma cidade binária, entre

aqueles que detêm poder aquisitivo para realizar o sonho da casa própria e que aqueles que não têm.

Diante desse cenário de instabilidade política, os movimentos populares trazem à tona um novo imaginário de cidade, como um lugar das possibilidades, do espaço da inclusão. O crescimento desenfreado do espaço urbano ilegal e o descaso do poder público frente às questões habitacionais, sobretudo na década de 1980-90, fizeram com que a questão urbana ressurgisse relacionada aos movimentos sociais de reivindicação por infraestrutura e regularização das áreas ilegais, e esses movimentos culminaram num novo ordenamento constitucional. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, conhecida como a “Constituição Cidadã”, já que esse texto não limita apenas pelo voto direto. A Carta Magna é um resultado da participação de vários movimentos sociais em prol da cidadania em sua mais vasta concepção. Um dos elementos mais discutidos entre os movimentos pela cidade inclusiva foi a desigualdade da distribuição da terra e seus possíveis mecanismos para a reversão de tal sistema. Esse grupo vinha discutindo desde 1960 a reformulação da questão urbana e agrária, entretanto, tinha-se a expectativa de que a Constituinte fosse o espaço institucional para reverter em direitos as desigualdades sociais que a urbanização acelerada trouxe a muitos. A presença desse grupo na formulação da Constituição demonstra que estaríamos entrando em uma era em que os direitos civis e políticos, propostos por Marshall, seriam mais respeitados, e teriam peso de lei.

A luta pelo direito à cidade - e pelo direito à moradia, um de seus componentes centrais – emergiu como contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-los – grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país. (ROLNIK, 2012, n.p)

A volta da democracia deu liberdade aos movimentos sociais para se manifestar e formalizar os seus anseios; assim, em janeiro de 1985, surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que, até os dias de hoje, busca uma cidade mais igualitária e justa. Esse Movimento articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas

do campo urbano. Reuniu-se uma série de organizações⁷ da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não governamentais, sindicatos. Essas entidades assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei, a ser incorporada na Constituição Federal, com o objetivo de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos (UZZO, 2009). O Movimento Nacional pela Reforma Urbana define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social. Propõe o fim da exclusão da maior parte dos habitantes da cidade pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e pela valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos, em geral. Sendo assim, segundo Bonduki (2008), os princípios desse movimento se mantêm como ambição, até os dias de hoje, da militância urbana, como: a função social da propriedade, universalização do saneamento básico, justiça social, gestão democrática da cidade e transporte público de qualidade. Essas medidas, se fossem asseguradas para além do campo jurídico e executadas pelas políticas públicas, poderiam trazer a todos a moradia digna e a vivência em cidade igualitária.

O Estatuto da Cidade, em 2001, cria mecanismos para reduzir o caráter da concorrência do livre mercado, dando algumas ferramentas aos municípios para que, em ambos os capítulos supracitados, possam tornar a cidade menos desigual e mais integrada através de regimentos específicos apontados no Plano Diretor (Lei 10.257/2001). Essa ferramenta foi assegurada pela Constituição como uma ampliação da participação da população na gestão das cidades, tanto com os mecanismos institucionais diretos, como plebiscito, referendo, iniciativa popular e consulta pública, quanto com outras formas de participação direta, como os conselhos, as conferências, os fóruns, as audiências públicas. Garantia-se, assim, a participação da população na elaboração do Plano Diretor – principal instrumento de planejamento urbano dos municípios, que também só foram melhoradas em ferramentas com o Estatuto da Cidade.

⁷ Entre eles, a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), pastorais e movimentos sociais de luta pela moradia.

Dessa forma, exaltaria e reforçaria uma demanda dos movimentos sociais por um plano para o desenvolvimento urbano municipal, via Estatuto da Cidade, estabeleceu as bases para a promoção da política urbana em todo o país, fortalecendo o Plano Diretor Participativo como principal instrumento. As diretrizes instituídas no Estatuto da Cidade mudaram a concepção de planejamento urbano, exigindo que problemas como a precariedade urbana e a irregularidade fundiária passassem a ser enfrentados nos municípios. A elaboração do plano diretor passou a ser compreendida como construção de um pacto social, econômico e territorial, com ampla participação da sociedade, definindo como cada porção do território municipal cumpre sua função social (BRASIL, 2001).

Entretanto, mesmo diante de tantas ferramentas jurídicas postas, o avanço da moradia digna nas políticas públicas não foi eficaz, pois nesse período ainda há dificuldades na implantação desses recursos, que poderiam viabilizar mais o acesso à moradia. Na visão de Cardoso e Aragão (2013), o que se vê do período da Constituição até 2003, sobre a gestão operacional do sistema de habitação de interesse social foi baseado na “descentralização por ausência”. A habitação de interesse social ficou a cargo de diversos ministérios (Ministério de Ação Social, Ministério de Planejamento e Orçamento e Ministério das Cidades), e as ações desenvolvidas foram pontuais, descontínuas e muito aquém das necessidades (ANDRADE, 2011).

O governo de Fernando Collor, primeiro após a Constituição, foi marcado pelo discurso da modernidade e da aposta nas iniciativas privadas, o que incluiu a construção civil. Assim, cria-se o Ministério de Ação Social, MAS, em 1990, que, entre outros objetivos, estabelece um novo Sistema Nacional de Habitação, que deveria direcionar os recursos orçamentários para a população de baixa renda e implementar uma política de subsídios (FERNANDES; RIBEIRO, 2011). Novamente, um programa habitacional estava direcionado ao capital imobiliário privado e aos modelos repetitivos de moradias. Entretanto, as metas desse programa não foram cumpridas; o prazo teve de ser prolongado por mais de 18 meses, o custo médio foi superior ao previsto e a produção foi reduzida a 210 mil casas (FERNANDES; RIBEIRO, 2011). Segundo Botega (2008), as unidades habitacionais eram de baixíssimo valor, porém não apresentavam condições de saneamento e infraestrutura urbana, as quais eram responsabilidade das prefeituras. Como resultado, inúmeros imóveis foram produzidos sem valor de comercialização ou até mesmo abandonados. As casas

construídas nessa fase são apontadas como desacordo à ideia de integração aos núcleos urbanos e ainda agravadas pela condição estrutural do abrigo, que não concedeu a essa população tão carente, o conforto para se chamar de lar, pelo contrário, concedeu uma casa bem distante do conceito de moradia digna.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, houve mais uma mudança institucional com a criação da Secretaria de Política Urbana dentro do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), dividido em três pastas de atuação: habitação, saneamento e projetos especiais. Essa secretaria tinha como norte, em seu aspecto habitacional, uma Política Nacional de Habitação que possuía uma proposta sensível e atualizada sobre a demanda que esse setor enfrentava, como o reconhecimento da importância da produção associativa privada, da necessidade de implementar a gestão democrática da questão fundiária e urbanística e o mais importante, o reconhecimento de que o déficit habitacional se concentra majoritariamente nas camadas de rendas mais baixas. Entretanto, o que se viu na prática, foi a priorização na regulação dos recursos financeiros em projetos que melhoravam o desempenho do mercado imobiliário (MARICATO, 1998). Nesse ponto, há um avanço por parte do governo federal, por compreender que a casa não se basta em teto, mas sim demanda por serviços de saneamento básico e de estrutura viária acessível aos grandes centros. Relembrando a proposta de Giraldo *et al* (2006), a política do Governo FHC seria enquadrada na segunda fase, a moradia, promovendo casas preocupadas com a inserção urbana e a infraestrutura de equipamentos do entorno.

Para Fernandes e Ribeiro (2011), as mais importantes contribuições do governo FHC foram a criação do PAR - Programa de Arredamento Residencial, do PSH - Programa de Subsídio à Habitação e o Estatuto da Cidade. É necessário ressaltar, ainda, a manutenção, a ampliação e, principalmente, a regularização do FGTS, o que ditou uma série de normas que transformaram as aplicações em um processo mais transparente, como, por exemplo, a criação de conselhos, em estados e municípios, que deveriam fiscalizar a aplicação desses recursos públicos (FERNANDES; RIBEIRO, 2011).

Para Bonduki (2008), a maior parte dos financiamentos ocorridos nesse período foram com a utilização dos recursos do FGTS. Dentre os programas, criados pelo FHC, e que continuaram a existir até o primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, podemos citar a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativa, voltadas

à pessoa física, e o Pró-Moradia, que visava a urbanização de áreas precárias, voltado ao setor público. Esses programas têm sua relevância pela proximidade que as linhas de créditos estavam da população que se concentra na faixa de maior déficit habitacional, de 0 a 3 salários mínimos. Bonduki (2008) afirma que a implantação destes programas não melhorou a situação do déficit habitacional brasileiro, principalmente a situação da população de baixa renda. Esse fato é justificado pelo volume de recursos investidos, cerca de 80%, foram destinados à população com renda superior a 5 salários mínimos, mostrando o privilégio que estas famílias tinham para a aquisição de financiamento habitacional, enquanto as famílias que recebiam até 3 salários mínimos receberam apenas 8,47% dos recursos destinados para habitação. Esse percentual de investimento afastou ainda mais a população carente da realização do sonho da casa própria.

Essa concentração de recursos na faixa superior a 3 salários mínimos está relacionada com o Programa de Arrendamento Residencial – PAR - que foi lançado com o objetivo de atender às famílias com renda máxima de até 4 ou de até 6 salários mínimos, dependendo da região do país. O PAR utilizava uma mistura de recursos onerosos e não onerosos, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que viabilizava o arrendamento de um imóvel a um baixo valor mensal para as famílias (FERNANDES; RIBEIRO, 2011).

O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-empreeende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade (BONDUKI, 2008, p.79).

Em contraponto ao PAR, os programas como Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativa, voltados para a pessoa física, o Pró-Moradia, que visava a urbanização de áreas precárias, voltado para atuação do setor público, e o Habitar Brasil, tiveram pouca efetividade de alcance. O documento Workshop Política Nacional de Habitação, divulgado pela SEPURB em 19/05/1998 revela que, o total de R\$ 6,8 bilhões investidos, resultou na produção de 298 mil unidades. E outras 181 mil

se referem a melhorias. O montante se refere a recursos públicos – dos três níveis de governo - FGTS e recursos externos que foram investidos nos dois principais programas habitacionais: Habitar Brasil e Pró- Moradia. Dos recursos do FGTS, principal fonte de execução da política habitacional, inicialmente destinados às faixas de renda de 1 a 5 s.m. apenas 13% foram investidos. Dos recursos da mesma fonte, inicialmente previstos para investimentos nas faixas de renda situadas entre 5 a 12 s.m., foram investidos 107%, segundo informações da bancada de trabalhadores no Conselho Curador do FGTS (MARICATO,1998).

Ainda no governo FHC, há uma significativa mudança na Constituição. Essa, tal qual formulada em 1988, não trata o direito à moradia como um direito social comum a todos, e sim de forma subentendida, na seção que trata do direito à saúde, a partir da interpretação de Gallo (2011). Para esta autora, a relação do direito à moradia com direito à saúde aparece implícita, já que a qualidade da casa pode expor aquele trabalhador a riscos de saúde. Enquanto que o direito do trabalhador, se relaciona com o salário mínimo pois esse deve ser capaz de garantir as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, estando subentendidos os custos da moradia. Além disso, a Constituição afirma que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Dessa forma, a inclusão do direito à moradia como uma garantia constitucional, reforça que o Estado deva ser socialmente ativo na promoção e na implementação de políticas públicas para a concessão da moradia digna (IPEA, 2009).

Em 2001, acontece outro marco normativo para a luta pró-cidade: a aprovação e sanção da Lei nº 10.257 – o Estatuto da Cidade – que traz instrumentos facilitadores para a regularização da questão urbanística/habitacional, em especial para as famílias de baixa renda. O Estatuto regulariza a função social da propriedade, promulga o instrumento para o acesso à terra, e instaura a gestão democrática nas cidades a partir dos conselhos, os quais precisam participar do processo de regulamentação do espaço urbano.

Dessa forma, exaltaria e reforçaria uma demanda dos movimentos sociais por um plano para o desenvolvimento urbano municipal, que, via Estatuto da Cidade, estabeleceu as bases para a promoção da política urbana em todo o país, fortalecendo o Plano Diretor Participativo como principal instrumento. As diretrizes instituídas no Estatuto da Cidade mudaram a concepção de planejamento urbano, dando

ferramentas aos municípios para que resolvessem os problemas como a precariedade urbana e a irregularidade fundiária (BRASIL, 2010). Entretanto, muitos desses planos diretores não passaram de papel, perdendo o seu potencial transformador das cidades e ainda, em muitos casos, reforçou a segregação sócio espacial com demarcação das zonas especiais de interesse social, que é um instrumento estratégico para baratear e viabilizar a produção habitacional para famílias de média e baixa renda, entretanto, por mais que estejam na área urbana, essas regiões têm baixa disponibilidade de serviços e equipamentos públicos instalados.

Observa-se que esse governo poderia ter feito mais para a promoção da casa própria a muito mais brasileiros, porém, mais uma vez a principal ferramenta escolhida para implementação das políticas públicas de habitação de interesse social dependia da rentabilidade e da segurança de retorno financeiro ao Governo. Assim, o déficit manteve-se elevado e o sonho da casa própria ficou cada vez mais distante para a fatia da população mais necessitada.

O governo de Luís Inácio Lula da Silva torna-se um marco na história das políticas públicas de habitação, a começar pela criação do Ministério das Cidades, em 2003, o que representa o reconhecimento de que os imensos desafios urbanos do país precisam ser enfrentados com políticas de Estado e por meio de uma tentativa de abordagem integrada, onde as pastas temáticas foram separadas em secretarias. Foram criadas quatro pastas: Habitação; Saneamento Ambiental; Mobilidade e Transporte Urbano; e Programas Urbanos, que tem como objetivo a promoção, em articulação com as diversas esferas de governo com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas para a melhoria do quadro habitacional e seus aspectos circundantes.

A gestão democrática foi institucionalizada em seguida com a criação do Conselho das Cidades. Segundo Uzzo (2011), no ano de 2003 foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, que mobilizou mais de 350 mil pessoas nas Conferências das Cidades nos municípios e estados. A partir dessa Conferência, aconteceram mais quatro, demonstrando que havia diálogo entre as entidades civis organizadas e o poder público. Isso demonstra que, no campo dos direitos políticos, há o direito à participação direta no exercício do poder das instituições via organizações da sociedade civil, através de Conselhos e Associações. Afinal, essas Conferências podem ser interpretadas como um compromisso de pessoas e grupos com o funcionamento e os destinos da vida coletiva, principalmente em relação à

questão urbana, ainda que todos os anseios dos movimentos tenham sido transformados em leis ou Programas.

O Programa Nacional de Habitação – PNH, de 2004, foi um marco institucional importante, pois avançou sobre “outros pontos centrais da agenda de reforma urbana – como direito à moradia” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p.6). A habitação aqui é vista como política de Estado, buscando universalizar o acesso à moradia; promover a urbanização e a regularização de favelas; fortalecer o papel do Estado na gestão e na regulação dos agentes privados; democratizar o acesso à terra urbanizada; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e, incentivar a geração de emprego e renda para dinamizar a economia. Tais fatores são buscados seguindo os princípios preconizados no movimento pela reforma urbana e apontados nas análises sobre a extinção do BNH, que ressaltam o envolvimento dos três níveis de governo, incentivando a participação dos atores com transparência e controle (ANDRADE, 2011).

Um dos componentes centrais da PNH foi o Plano de Habitação, o PlanHab, que objetiva planejar as ações públicas e privadas, a médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos. Diferentemente do que será visto no programa “Minha Casa, Minha Vida”, que é um programa anticíclico, o PNH foi concebido como um plano estratégico de longo prazo, tendo como horizonte o ano de 2023. Entretanto, suas propostas e suas etapas de implementação foram deixadas de lado mediante o lançamento do PMCMV.

Outro marco institucional importante foi a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), em 2005, com dois focos distintos para a promoção da habitação. O processo de elaboração de tal plano contou com amplo processo participativo, que envolveu todos os segmentos da sociedade. Suas propostas, as estratégias de ação e metas, amplamente debatidas, consideraram a diversidade, especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social em relação ao padrão arquitetônico das habitações, para cada região do país, e as variadas categorias de municípios (grande, médio e pequeno porte populacional) (BRASIL, 2009). Essa atenção para as várias demandas destaca-se de todos os outros planos executados, por pensar no caráter individual de cada casa e família que enquadre como beneficiário desse programa, assim, a política pública habitacional se aproximava do conceito de moradia digna.

Entretanto, mesmo diante do PlanHab, que atendia às antigas reivindicações do movimento pró-moradia e de uma cidade mais socialmente justa, a atenção da política social de habitação volta-se, novamente, ao apoio estatal para as políticas de aquisição da casa nova e própria, via financiamento de mercado, ao instituir o PMCMV, em 2009. Deixando assim, como conceito de plano de fundo, a moradia digna. Em teoria, esse programa deveria ser aplicado em municípios que tivessem elaborado o seu Plano Diretor Participativo, reservando as áreas para habitação de interesse social e regularização fundiária, definindo diretrizes para a infraestrutura⁸ e criando instâncias de gestão democrática. Esse modelo retomaria uma ideia dos programas apresentados, anteriormente, onde seus resultados geraram número e pouca qualidade. Segundo o Governo Federal, só assim essas cidades estariam aptas para executar esse programa, combater o déficit habitacional e implementar suas políticas setoriais (BRASIL, 2010). Entretanto, a realidade necessária para a instalação de unidades habitacionais não era exatamente desses itens que vimos acima, o que iremos observar é a propagação de unidades habitacionais nos mais diferentes municípios do país, sem dar atenção aos problemas estruturais da cidade, cabendo aos beneficiários lidar com uma casa em condições falhas de estrutura e localização, o que seria difícil, principalmente para os mais pobres.

Além das dificuldades apontadas pelos muitos atores envolvidos na tomada de decisão pela via institucional, é necessário voltar os olhos para o poder econômico, que, no caso do “Minha Casa, Minha Vida”, se torna protagonista no processo decisório, já que o programa tem sido operacionalizado dentro da racionalidade e das estratégias empresariais. Segundo Cardoso e Aragão (2013), “os municípios pouco influenciam nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção, já que a estrutura de habitação passou a seguir a lógica do mercado” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 91).

A Constituição Federal de 1988 assegura aos brasileiros a habitação em seu conceito mais básico, o teto e os planos de habitação de interesse social seguiram o mesmo ideal, como vimos nas discussões. O debate acerca desse direito é complexo, pois, por um lado, a moradia se tornou uma mercadoria, e por outro, nota-se que há pouco entendimento nas políticas públicas, de que a unidade construída vá além do teto. Como demandas relacionadas ao valor simbólico, temos: “[...] terra, ou melhor,

⁸ Em especial redes viárias de transporte público coletivo e saneamento ambiental.

terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para venda” (MARICATO, 1999, p. 2), tornando-se reduzida a discussão do valor da terra para o mercado, e esquecendo de quem a habita, pois aquele é o seu lugar.

As políticas públicas idealizadas nos últimos anos têm, quase exclusivamente, pensado na garantia física da moradia, tomando como referência essa revisão bibliográfica. Por exemplo, Santos (2013) debruça o seu olhar sobre a questão fundiária e as formas de atendimento à habitação pelo Poder Público. Para esse autor, o Estado deve se limitar a pensar formas de assegurar aos futuros moradores a garantia ao uso da morada, e, ao mesmo tempo, proporcionar formas de se manter a economia aquecida. Ao conceder uma moradia, pode-se visualizar como beneficiários desse processo: os cidadãos (com a unidade habitacional construída), o mercado financeiro (com a movimentação de recursos e financiamento), o mercado da construção civil (que gera empregos e pode até mesmo ser visto como estratégia de crescimento econômico) e o Estado (como mitigador das desigualdades sociais). Essa dinâmica acaba por fomentar um mercado específico: o imobiliário, de cunho estritamente privado e historicamente restrito a certas faixas de renda. Assim, parece haver vários fatores que indicam a intervenção do Estado na habitação. Santos (1999) resume os três principais:

(1) A habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais. (2) A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação. (3) A habitação responde por parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia (SANTOS, 1999, p. 8.)

Para os itens (1) e (3) dos fatores acima, Santos (2013) argumenta que o Estado atua “na direção de disponibilizar recursos para financiamento no setor, seja de modo direto (por meio da utilização de recursos públicos) e/ou indiretamente (por meio da legislação incidente sobre o mercado financeiro)” (SANTOS, 1999, p. 8). Para os itens (1) e (2), o Estado atua “na provisão de moradias destinadas às camadas menos favorecidas da população” (SANTOS, 1999, p. 8). Assim, pode-se dizer que o poder público atua na habitação de duas formas: a primeira delas, através de regulação normativa, ao estabelecer tarifas e taxas financeiras para o setor da construção civil e seus agentes; e, a segunda se revela através da correção das falhas de mercado de um produto de difícil comercialização, já que a habitação não é um

bem de giro rápido ou de fácil financiamento. Entretanto, o lançamento do PMCMV e a facilidade de obtenção de crédito, fez com essa mercadoria tivesse um novo sentido, já que o setor público acaba por apoiar e subsidiar o setor privado para que o segmento de interesse social alcance o sonho da casa própria. (SANTOS, 1999; MARICATO, 1999).

Mediante essa longa, e ainda incipiente, discussão sobre a evolução dos programas de habitação de interesse social no país e os paradigmas internacionais, observa-se que vivemos um descompasso entre os ideais dos movimentos pró-reforma urbana e as agências internacionais com as políticas públicas aplicadas. Esse fato pode ser corroborado pela visão empregada e nos conjuntos habitacionais vinculados ao PMCMV, que estão direcionados a prover o teto:

[...] analisando a proposta do PMCMV tendo como referencia o que foi a experiência da política habitacional do Regime Militar – período de maior construção de moradias no país – foi possível prever o que a experiência recente já mostra: o impacto negativo sobre as cidades devido a localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis. A maior parte da localização das novas moradias – grandes conjuntos sendo alguns, verdadeiras cidades, será definida nos municípios e metrópoles, por agentes do mercado mobiliário sem obedecer a uma orientação publica, mas a lógica do mercado”. (MARICATO, 2011, p.68)

A questão da habitação no Brasil, nos últimos anos, tem passado por um processo de mudança, poucas políticas incluíram e executaram unidades habitacionais sob a ótica da moradia digna e da inserção igualitária na cidade. As mudanças estão focadas nas políticas pós garantia constitucional à moradia, pois o olhar começa a se desenvolver para além da quantidade de habitações construídas e observa, ainda que insuficientemente, a inserção socioespacial do morador. A criação do Ministério das Cidades, demonstra o esforço e o interesse na questão urbana. Ao longo do texto, se pode notar que há um crescimento, nos últimos seis anos, de investimentos no setor de habitação, focando nos subsídios para as famílias mais pobres. Entretanto, o PMCMV, oferecerá às famílias de baixa renda o acesso a casas que se afastam do ideal de uma moradia digna qualitativamente, já que estão em localização desprivilegiada de equipamentos e serviços públicos de qualidade, reforçando o problema e a disparidade urbana. No entanto, quantitativamente se torna um exemplo de fornecimento de teto a essa parcela da população. Dessa forma, há avanços e, ao mesmo tempo, há muito que ser feito para a melhoria da qualidade de vida desses novos moradores. Acredita-se que o programa poderia estar sendo

executado de forma mais próxima ao conceito de moradia digna, se a execução das novas moradias levasse em consideração o Plano Nacional de Habitação de 2008.

O viés extremamente economicista e as dificuldades de se manter em estratégias casadas com a organização territorial proposta pelo Estatuto da Cidade para o programa “Minha Casa, Minha Vida”, nos dá um panorama inicial das dificuldades a serem enfrentadas. As ações exigidas da iniciativa privada são de um padrão mínimo de qualidade, visando a maior margem de lucro. Assim, o resultado é a precariedade dos conjuntos habitacionais, seja pelos materiais de baixa qualidade escolhidos, seja pela inviabilidade do espaço físico para algumas famílias e a localização das moradias. Esse último fator resulta em moradias em áreas periféricas, distante dos grandes centros urbanos e com deficiência de acesso ao transporte público e à equipamentos de saúde, educação e lazer. Portanto, essas mudanças ainda resultam em grandes números de habitações sanando o déficit habitacional em números, entretanto, trazendo pouca qualidade de vida aos moradores desses conjuntos.

3.3 O Programa Nacional de Habitação *versus* Programa Minha Casa, Minha Vida

O PMCMV, mote dessa discussão e que deu a viabilidade financeira ao Conjunto Habitacional Jardim Vitória, será o objeto de análise dessa seção, onde será analisada a construção desse programa em sua origem e em suas três fases de contratações. Por fim, será feita uma breve discussão comparativa entre o PlanHab, que era um programa formulado em ideais discutidos pelos movimentos sociais e o PMCMV, que tem sua origem pelo pacto do Sindicato da Construção Civil, representante do mercado, e do Ministério da Casa Civil.

Em uma linha temporal, o Plano Nacional de Habitação, PlanHab, foi lançado em 2008, com ideias de junção da sociedade civil e do Governo Federal. Segundo o Ministério das Cidades, ao longo de sua elaboração, a Secretaria Nacional de Habitação buscou consolidar um amplo pacto nacional para a garantia do direito à moradia digna. A participação de diversas instâncias foi importante para a consolidação desse programa em espaços de interlocução política, proposição e deliberação. A importância dessas reuniões era atacar o déficit habitacional por meio de uma grande diversidade de programas e produtos habitacionais, adequados para as onze tipologias de municípios que o Plano havia organizado em função das

características demográficas e das dinâmicas econômicas, aproximando-se assim, do ideal de que a casa deve ser pensada na individualidade de cada família e na sua inserção no território, para ser considerada uma moradia digna.

Em 2009, o PMCMV foi sancionado pela Medida Provisória (MP) nº 459, regulamentado pelo Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009, transformado na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com alterações posteriores. Esse programa está voltado para o financiamento da moradia pronta através do mercado imobiliário, resultado de uma parceria entre o setor público e o privado, no caso de habitações populares, envolvendo, na primeira fase recursos, a ordem de R\$ 34 bilhões, de abril de 2009 a junho de 2011, sendo que R\$ 25,5 bilhões provêm do Orçamento Geral da União e 7,5 bilhões, do FGTS, que seriam distribuídos de forma proporcional ao déficit habitacional de cada estado da União. O programa foi priorizado no lugar do Plano Nacional de Habitação, com o objetivo de aumentar o acesso de famílias de baixa renda à casa própria, bem como de gerar empregos e renda no setor da construção civil, em um momento de crise econômica internacional. A principal justificativa para a implantação desse programa, vem dos estudos da Fundação João Pinheiro, que, em 2008, estimava o déficit habitacional quantitativo em 5,5 milhões de moradias, sendo que 90% desse indicador concentrava-se nas faixas de renda inferiores a três salários mínimos, 70% nas regiões Sudeste e Nordeste e quase 30% nas regiões Metropolitanas. Mediante esse quadro, o Programa tem como meta reduzir em 14% esse índice. A definição de déficit habitacional engloba também aquelas moradias sem condições de serem habitadas, em virtude da precariedade da estrutura física, bem como a coabitação familiar, a moradia em locais destinados a fins não residenciais e famílias que tenham excessivo ônus com aluguel (FJP, 2014).

Para tanto, nessa primeira versão do programa, foram construídas pouco mais de 1 milhão de moradias para as famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos⁹, isto é, R\$ 4.650 reais, sendo 400 mil destinadas a famílias com renda de 0 reais a R\$ 1.350,00, de 0 a 3 salários mínimos vigentes na época (faixa 1), outras 400 mil famílias com renda de R\$ 1.351,00 até R\$ 2.790,00 de 3 a 6 salários mínimos (faixa 2) e 200 mil para a faixa de renda familiar de R\$ 2.791,0 até R\$ 4.650,00, 6 a 10 salários mínimos (faixa 3). Essa meta foi alcançada em junho de 2012, segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação. Mesmo diante do alcance de tal meta,

⁹ O salário mínimo vigente, em 2009, era de R\$ 465,00.

torna-se necessário questionar a qualidade dos investimentos empregados, principalmente nas habitações destinadas à população da primeira faixa de beneficiados.

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (BRASIL, 2009).

O contexto de criação do Programa está atrelado a um momento de instabilidade econômica, decorrente dos *superprimes*, que gerou um impacto negativo sobre os grandes bancos e empresas internacionais, a ponto de algumas decretarem falência e a impossibilidade de novos investimentos. Nesse sentido, por esse mercado financeiro ser globalizado, a crise impactou negativamente a muitos através do mercado de ações das bolsas de valores. Mediante esse cenário e somado ao temor de que essa crise chegasse a estagnar o crescimento econômico do país, iniciou-se o programa que é uma forma de manter a economia aquecida, já que a indústria da construção civil tem um efeito multiplicador ao demandar a participação dos mais diferentes setores da economia (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Nesse momento, percebe-se que o Governo Federal está adotando, através do PMCMV, a política econômica anticíclica, já que, além da geração de emprego, essa prática também é capaz de mobilizar diferentes setores associados: desde a indústria extrativista à produtora dos materiais básicos da construção civil, chegando até a indústria moveleira e de eletrodomésticos, que é ativada no momento da entrega das moradias. O que pode ser confirmado pelas estimativas feitas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2010): o impacto previsto do programa na economia real seria de 0,7% ao ano sobre o PIB, além da geração de 532 mil empregos diretos ao ano. Ademais, foi previsto um impacto de 8,2% no PIB do setor da construção civil (HIRATA, 2009).

Ainda sobre a estratégia anticíclica, para os autores Fiori e Fix (2009), o objetivo do Governo Federal, ao lançar o programa MCMV, foi de viabilizar o desenvolvimento do setor da construção civil e imobiliário, tendo em vista que, com o pacote habitacional e o novo padrão de financiamento que foram instaurados, esses limites seriam, se não superados, alargados por meio do apoio decisivo dos fundos públicos e semipúblicos, de modo que a imensa demanda por moradia começasse a ser

regularmente atendida pelo mercado. Além disso, o objetivo seria fazer o mercado habitacional, finalmente, incorporar setores que até então não podiam adquirir a mercadoria moradia de modo regular, como a população da faixa 1 de renda (até R\$1.350,00), que não tem condições de alcançar o crédito necessário para viabilizar o longo e caro processo de compra de uma casa. Esta possibilidade tem suporte no subsídio integral do Governo Federal, que torna mais próxima a realização do sonho de ter um teto em próprio nome, para essa população com baixa renda.

Por outro lado, Fiori e Fix (2009) apontam críticas a esse modelo de manutenção da cultura de produção viabilizada pelo mercado formal, o que acarreta uma maior dificuldade dos investimentos na produção autogestionada das habitações, que já são tão comuns nos grupos e associações de luta pela moradia e que garantem a efetiva participação popular em todo o processo de construção da habitação. Mais uma vez, concentra-se o capital no poder das grandes construtoras, deixando à margem o processo participativo tão importante na escolha de uma moradia.

Outro ponto inovador do texto do programa “Minha Casa, Minha Vida” é a transformação dos três entes Federativos - União, Estados e Municípios – em responsáveis pela promoção, realização e captação de recursos. Cada ente tem funções bem definidas, sendo que, aos municípios, cabe a escolha do terreno e o processo seletivo; aos estados e à federação, a ajuda na captação de recursos e obras de infraestrutura de acesso, quando necessários. O modelo federativo é a base para a análise da execução de políticas públicas, por gerar descentralização do poder decisório, entendendo essa descentralização como transferência de poder decisório aos municípios e órgãos locais (KERBAUY, 2004). Esse modelo adotado pelo Brasil, permite que cada ente federado tenha a sua própria agenda, e, desde que não interfira em outra instância de poder, pode executar uma política pública à sua maneira e, principalmente, em seu ritmo.

Pensando exclusivamente na questão da política de habitação, cujos orçamentos demandam altos montantes de recursos, os quais dificilmente um estado e/ou município consegue alocar autonomamente, torna-se necessário o aporte do Governo Federal. Esse quadro gera constrangimentos, pois o financiador da política passa a ter recursos institucionais para coordenar as escolhas locais (ARRETCHE, 2004). Nesse contexto temos, portanto, a União como encarregada das funções de financiamento e formulação da política nacional de habitação, deixando a cargo do poder local a responsabilidade de implantação.

Kerbaux (2004) aponta esse resultado da descentralização como positivo, ao se considerar que esse modelo deveria levar a uma maior participação popular no processo decisório e até mesmo à modernização do sistema de gestão pública. No caso específico das habitações executadas pelo Programa MCMV, percebe-se justamente o contrário do apontado anteriormente, já que a prática de execução municipal, desde a definição do local onde serão instaladas as moradias até o padrão arquitetônico das mesmas, tende a seguir estritamente as potencialidades das construtoras que ganharam o processo de licitação. Assim, é necessário considerar também, o jogo político existente entre o setor público, o papel da União e dos entes federados, entre os atores financeiros e executores, e o setor privado (os agentes executores, as entidades de classe e a engenharia civil), que fazem com que essa política habitacional gere um “aquecimento” na economia.

O desenho da distribuição de poder tende a ser idealizado para que a política atinja seu objetivo de forma universal, atendendo igualmente a todos aqueles beneficiários da ação do governo. Porém, na execução, dificuldades de aplicabilidade surgem devido às implicações causadas pelas realidades locais. Todavia, segundo Arretche (2004), a relação entre o Estado federativo e as políticas públicas, tanto na formulação como na execução, tende a ser mais complexa:

Estados federativos são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social (Petersen, 1995; Banting; Corbett, 2003), bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais (Weir; Orloff; Skocpol, 1988; Pierson, 1996). Tenderiam ainda a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (Weaver; Rockman, 1993), dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, a existência de uma multiplicidade de pontos de veto no processo decisório implicaria que, em Estados federativos, as políticas nacionais tenderiam a se caracterizar por um mínimo denominador comum. (ARRETCHE, p.17, 2004).

Por fim, observa-se que a interpretação do federalismo pelos entes, tem um caráter centralizador, no sentido de que a realidade local e os futuros beneficiados tendem a não ser considerados no processo decisório do planejamento e da ação, sendo diretamente impactados por tais decisões federais.

A formulação de políticas públicas de habitação, no âmbito desse Programa, estabelece uma forte relação com a lógica de mercado, um “quarto poder”, que não está entre os entes federativos, porém, acaba tendo um poder ainda maior do que os

demais. Esse fato deve-se às práticas construtivas que são idealizadas pela indústria da construção de civil, cabendo aos municípios uma postura de mediador e viabilizador de recursos, assumindo uma postura passiva e conivente com o setor empresarial, no processo decisório de implantação dos novos conjuntos habitacionais (CARDOSO *et al.*, 2012). Essa postura, a implantação dos recursos destinados aos beneficiários de até 3 salários mínimos, é prejudicial aos beneficiários e ao ideal de moradia digna, pois descarta qualquer possibilidade de participação e de escolha deles no processo construtivo, como local e tipologia, já que essas possibilidades serão baseadas no que irá possibilitar às construtoras, os melhores retornos financeiros.

Para a primeira fase do Programa (de abril de 2009 a junho de 2011) foram contratadas pouco mais de 1 milhão de unidades habitacionais, distribuídas em 983 municípios de todos os Estados da Federação e do Distrito Federal (CAIXA, 2011). Essas habitações estão divididas em algumas modalidades operacionais, que irão alterar o resultado da moradia, levando em consideração as diferentes faixas salariais dos beneficiários, os fundos financiadores, os recursos de subsídio, as tipologias e a metragem da habitação. Para tanto, seguem abaixo os subprogramas e suas definições:

a) Programa Nacional de Habitação Urbana

O Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU é onde se enquadra o estudo de caso, pois é sobre o modelo operacional que atende às famílias de até 3 salários mínimos (até R\$ 1.3950,00). Para essas famílias é concedido o subsídio integral para a aquisição de empreendimentos na planta, através do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, com isenção total do seguro e livre da análise de crédito do beneficiário, bem como, ainda, sem a necessidade de dar um valor de entrada ou o pagamento de parcelas durante a obra. O valor da prestação é de, no mínimo, R\$ 50,00 ou, no máximo, 10% da renda bruta familiar. O programa tem como diretriz básica a preferência por mulheres chefes de família, portadores de necessidades especiais, idosos e populações em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009).

Para a construção das habitações voltadas para essa faixa de renda, há a possibilidade de doação, por parte dos estados e municípios, dos terrenos. Após a

distribuição dos recursos pela União, cabe aos municípios realizar o cadastramento e a seleção das famílias interessadas em adquirir os imóveis com as especificações do programa. Nesse caso, o acesso à terra urbana se dá na forma de bem público, ou seja, o governo concede o terreno, para diminuir a dificuldade das construtoras em adquirir terrenos e como ferramenta para inibir a especulação imobiliária que existe nessa busca por terrenos para a construção das novas habitações. As construtoras, nesse caso, ficam incumbidas da proposição e da realização do projeto arquitetônico, dentro dos padrões estipulados pelo programa. Após a seleção da empresa responsável pela construção, é feita a doação do terreno ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, responsável pela administração de R\$ 15 bilhões em recursos para subsidiar os custos de todas as obras do país. Por fim, a Caixa contrata a operação e acompanha todo o processo de construção, liberando recursos e realizando a comercialização (BRASIL, 2009). É importante frisar que a construtora envolvida nessa negociação vende o seu empreendimento na íntegra para a Caixa, que o repassa para a Prefeitura, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e ainda sem riscos de inadimplência por parte dos compradores. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Além da faixa de 0 a 3 salários mínimos, o Programa Nacional de Habitação Urbana atende famílias com faixas salariais superiores, nível 2 e 3, através do financiamento pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Para a comercialização desse tipo de imóvel, as construtoras/ incorporadoras apresentam projetos de empreendimentos à Caixa, que realiza pré-avaliação e autoriza a construção e a comercialização. Em caso de aprovação do projeto, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção, e repassado a essas empresas o capital inicial para a construção. A comercialização é feita pelas construtoras, diretamente no mercado imobiliário e/ou através dos “feirões” da Caixa, havendo a possibilidade de que os pretendentes à aquisição consigam uma carta de crédito na Caixa, para ir ao mercado buscar uma moradia para aquisição.

Como podemos observar, ao longo da descrição do Programa Nacional de Habitação Urbana, o objetivo é fazer o mercado habitacional incorporar setores que, até então, não podiam adquirir a mercadoria moradia de modo regular, porém, o fazem com o subsídio do Governo Federal, no caso dos enquadrados na faixa 1, auxílio total, e para as faixas 2 e 3, auxílio parcial. Com o pacote habitacional e o novo padrão de financiamento aqui instaurado o custo da terra volta a ser o gargalo para maior

produção de unidades habitacionais. Para os grandes empresários da construção civil, o valor máximo proposto para a faixa 1 seria praticamente para custear os gastos construtivos nos grandes centros urbanos. O que demanda das prefeituras a contrapartida em disponibilizar os terrenos, como no caso de Belo Horizonte. Para o empresariado do ramo, seriam mais interessantes as faixas 2 e 3, que os dariam maior lucro e rápida comercialização.

b) Programa Habitacional Popular - Entidade

Assim como o PNHU, o Programa Habitacional Popular – Entidades, é destinado às famílias de baixa renda que tenham necessidades habitacionais e que estejam organizadas em cooperativas habitacionais e/ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. A renda familiar mensal bruta deve se limitar ao valor de R\$ 1.350,00 e, no nome do beneficiário não deve constar nenhum imóvel ou qualquer outro tipo de financiamento de imóvel. A moradia será destinada ao beneficiário por meio de concessão de crédito do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)¹⁰, com desconto variável de acordo com sua capacidade de pagamento das prestações mensais. O prazo de pagamento das mensalidades é de 10 anos e o valor pode ser correspondente à 10% da renda familiar mensal bruta do beneficiário, ou R\$ 50,00, sendo recolhido pela CAIXA o que for maior (BRASIL, 2009).

A diferença dessa modalidade operacional é a atribuição da entidade sem fim lucrativo, que deverá apresentar o projeto habitacional à Caixa, podendo ser (ou não) em parceria com estados e municípios. Ressalta-se que esse subprograma é o único em que os beneficiados podem participar no processo decisório sobre a escolha do terreno e da tipologia da edificação. Após a apresentação deste projeto, cabe à Caixa efetuar as análises e, após sua conclusão, enviar ao Ministério das Cidades a relação de projetos para seleção. O Ministério das Cidades faz a seleção e reencaminha para a Caixa, que aguarda o envio, pela entidade selecionada, da lista de beneficiários a serem atendidos. A Caixa efetua a análise de enquadramento dos beneficiários indicados, contrata a operação e acompanha a execução da obra. Em relação aos conjuntos habitacionais, a quantidade de unidades por projeto é de até 50 unidades

¹⁰ Conforme Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991, o Fundo de Desenvolvimento Social é destinado ao financiamento de projetos de investimentos de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários.

habitacionais, admitindo-se sua ampliação para até 200 unidades habitacionais, com tamanho máximo de 43,60 m² por unidade habitacional e com condições de acessibilidade. A concessão de crédito poderá ser de até R\$ 52.000,00, em capitais e regiões metropolitanas, por cada moradia construída.

c) Programa Nacional de Habitação Rural

O Programa Nacional de Habitação Rural é voltado para a população que vive no campo, como os agricultores familiares e trabalhadores rurais, ou pertencentes a comunidades tradicionais, com renda bruta anual de até R\$ 60.000,00, para produzir novas unidades habitacionais nas propriedades rurais, posses e em agrovilas, ou para reformar as existentes. Essa população deve ser organizada por entidades de caráter público, como prefeituras, governos estaduais e ainda possíveis companhias de habitação, quando houver. Outra possibilidade de inserção ao programa é através das entidades representativas, de caráter privado, como os grupos associativos (entidades privadas sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas).

d) MCMV para municípios de até 50.000 habitantes

Este programa atende municípios com menos de 50 mil habitantes, é o “sub 50”, onde o financiamento é operado através de Agentes Financeiros Privados (e não pela Caixa). A operacionalização dessa modalidade é feita via oferta pública de recursos, provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). As instituições financeiras se inscrevem e são selecionadas pela Caixa, que, em conjunto com o MCidades, define e publica o volume de recursos destinado à cada Agente Financeiro, ficando cada agente financeiro responsável por uma determinada região. O MCidades também recebe, via site, o cadastro de propostas dos entes federados, que são então selecionadas tendo como referência o déficit habitacional municipal. Os agentes financeiros são os responsáveis pela análise de risco e contratação das propostas selecionadas, além de manter o MCidades informado sobre as contratações.

Como podemos observar ao longo da descrição do Programa Nacional de Habitação Urbana, o objetivo é fazer o mercado habitacional incorporar setores que até então não podiam adquirir a mercadoria moradia de modo regular. Ressalta-se que o objeto desse estudo, o Conjunto Habitacional Jardim Vitória, em Belo Horizonte,

teve como fonte financiadora o Programa Nacional de Habitação Urbana, já que seu modelo operacional atende às famílias com renda de até R\$ 1.350,00.

Dessa forma, para os grandes empresários da construção civil, o interessante seriam os projetos destinados às faixas 2 e 3, que dariam a eles maior lucro e teriam rápida comercialização. Aos empreendimentos da faixa 1 cabem o papel de serem estratégias de valorização imobiliária da região, atraindo serviços públicos e privados. Como se observa na tabela a seguir, ao longo das três fases, esse discurso do sindicato da construção civil foi atendido gradativamente, já que a cada fase há uma revisão dos valores de gastos por unidade habitacional construída.

Tabela 1: Valores máximos financiados por unidade habitacional por fases de implantação do PMCMV

Tipo de Município	Valores da FASE 1		Valores da FASE 2		Valores FASE 3		
	Faixa 1	Faixa 2 e 3	Faixa 1	Faixa 2 e 3	Faixa 1	Faixa 1,5	Faixa 2 e 3
Capitais e municípios localizados nas regiões metropolitanas de SP, RJ e DF	R\$ 52.000,00	R\$ 130.000,00	R\$ 76.000,00	R\$ 190.000,00	R\$ 96.000,00	R\$ 135.000,00	R\$ 225.000,00
Mais de 1 milhão de habitantes e as demais capitais	R\$ 46.000,00	R\$ 130.000,00	R\$ 76.000,00	R\$ 130.000,00	R\$ 96.000,00	R\$ 125.000,00	R\$ 215.000,00
Entre 250 mil e 1 milhão de habitantes, Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), demais municípios de Regiões Metropolitanas	R\$ 46.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 76.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 96.000,00	R\$ 115.000,00	R\$ 170.000,00
Entre 50 e 250 mil habitantes	R\$ 46.000,00	R\$ 80.000,00	R\$ 76.000,00	R\$ 80.000,00	R\$ 96.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 135.000,00

Fonte: Elaboração própria (2015), com base em informações no site do Ministério das Cidades (2015) e em Cunha (2014).

No ano de 2012, diante do sucesso de vendas e da grande procura por habitações, o Governo Federal lança a segunda fase, de 2012 a 2014, do PMCMV. Segundo o site do Ministério das Cidades, uma das novidades na segunda etapa do PMCMV é o aumento do limite de renda dos beneficiados pelo programa: de R\$ 4.650,00 para R\$ 5.000,00. As faixas de renda também são redistribuídas: a faixa 1 passa a ter como limite a renda mensal de R\$ 1.395,00; a faixa 2 é destinada para as famílias de renda até R\$ 3.275,00 e a faixa 3 são para os beneficiários de renda até R\$ 5.000,00 por mês. Há também um aumento sobre a meta de unidades habitacionais a serem construídas para dois milhões de novas habitações, sendo que 1,2 milhões de moradias seriam para famílias que ganham até R\$ 1.395,00 por mês. Para famílias com renda de até R\$ 3.275,00, a meta é contratar 600 mil habitações. Já, para as famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00, serão 200 mil unidades. Além disso, o governo atendeu à reivindicação das construtoras e ampliou o valor médio das moradias para a população de mais baixa renda, de R\$ 42.000,00 para R\$ 55.000,00. Fica o questionamento se esse valor foi revertido em melhorias construtivas e referentes às localizações dos conjuntos ou se foi usado para aumentar a margem de lucro das empreiteiras envolvidas nas construções.

Desde de 2011, o governo entregou 2,3 milhões de casas, segundo o Ministério das Cidades. De acordo com a pasta, ainda há 1,4 milhão de moradias para serem entregues, de contratados não finalizados da fase 2 do Minha Casa, Minha Vida, que teve orçamento de R\$ 125,7 bilhões. O investimento total do programa ultrapassa R\$ 270 bilhões.

No fim de março de 2016, o Governo Federal fez a chamada pública para a terceira fase do PMCMV. As principais mudanças são a criação de uma faixa intermediária de renda, entre R\$ 1.800,00 e R\$ 2.350,00, conhecida como faixa salarial de 1,5 salário mínimo, a intermediária. Além disso, houve o aumento dos juros cobrados para famílias que recebem a partir de R\$ 2.350,00 por mês. Segundo anúncio do Ministério, as novas regras só serão válidas para novos contratos e devem fazer parte da terceira etapa do programa, que tem a pretensão de 2 milhões de novas habitações contratadas. O Minha Casa, Minha Vida permite aos beneficiários de várias faixas de renda, financiar a casa própria a juros mais baixos que as taxas cobradas no mercado, além de manter para os beneficiários de renda familiar máxima de R\$ 1.800,00 (faixa 1) o subsídio quase total. Entretanto, devido ao grave quadro

de instabilidade política que se instaurou em maio de 2016, a contratação dessa fase está suspensa.

Em uma breve comparação entre as três fases do PMCMV, observa-se que os valores das unidades habitacionais foram aumentando, numa tentativa de conter as críticas do setor da construção civil em decorrência da dificuldade em construir novas moradias nas grandes metrópoles para a faixa 1, com recursos escassos. Para as faixas dois e três do PMCMV, em todas as fases do Programa, os investimentos repassados aconteceram com a revisão dos limites de cada faixa de renda, pois houve o aumento dos custos máximos por unidades. Como contrapartida, para a faixa 1, houve a incorporação de especificações mínimas, incluindo a exigência de acessibilidade universal, aumento nas dimensões dos ambientes, dos padrões mínimos de acabamento e a inserção da área de comércio dentro dos condomínios. Como observa-se na Tabela 2:

Tabela 2: Características do financiamento do Programa Minha Casa, Minha Vida

FASES do PMCMV	RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA DO MCMV	CARACTERÍSTICAS DE FINANCIAMENTO:
<u>FASE 1</u>	Até R\$ 1.350,00	FAIXA 1	Subsídio total do valor do imóvel. Porém, paga-se em até 120 prestações mensais de R\$ 50,00, até máximo 10% da renda mensal, sem juros.
	Até R\$ 2.790,00	FAIXA 2	Os valores funcionam como subsídio no pagamento da entrada do financiamento, podendo variar de R\$ 13 mil a R\$ 23 mil. as famílias com renda mensal de 3 a 5 salários mínimos pagarão 5% ao ano + TR (Taxa Referencial de Juros), enquanto aquelas com rendimentos entre 5 e 6 salários mínimos pagarão taxa de 6% ao ano + TR. Para a faixa de renda de 6 a 10 salários mínimos, a taxa de juros é de 8,16% ao ano + TR.
	Até R\$ 4.650,00	FAIXA 3	
<u>FASE 2</u>	Até R\$ 1.395,00	FAIXA 1	Até 95% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
	Até R\$ 3.275,00	FAIXA 2	

	Até R\$ 5.000,00	FAIXA 3	A partir dessa faixa, o subsídio cai gradualmente, conforme a renda e o porte populacional do município onde mora o cidadão, chegando a R\$ 17.000,00 e com taxas de 6% ao ano a 7,16% ao ano.
FASE 3	Até R\$ 1.800,00	FAIXA 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
	Até R\$ 2.350,00	FAIXA 1,5	Até R\$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
	Até R\$ 3.600,00	FAIXA 2	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano
	Até R\$ 6.500,00	FAIXA 3	8,16% de juros ao ano

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Ministério das Cidades.

Ao longo desse período de PMCMV, é importante que os critérios de pontuação para os grupos mais vulneráveis socialmente fossem mantidos, tornando as desigualdades menores para o acesso ao PMCMV. Assim, segundo critérios nacionais: mulheres chefe de família, a presença de deficientes físicos na família e o grupo familiar estar em área de risco, além de critérios adicionais, definidos por cada município, seguindo os parâmetros próprios de vulnerabilidade e territorialidade. Dessa forma, o município se mantém com poder de hierarquizar a demanda do empreendimento uma vez concluído, seguindo critérios igualitários. O Programa tem um ponto de igualdade de tratamento no processo de compra entre os desiguais financeiramente, pois, à medida que se tem acesso à maior renda, maiores são os encargos e as taxas a serem pagas às empreiteiras e ao governo, porém, esse fato faz com que as faixas 2 e 3 sejam mais desejadas entre o setor da construção civil, já que nelas estarão o maior retorno financeiro. Entretanto, a desigualdade financeira entre as faixas se reflete no padrão construtivo e da localização das moradias, assim, os efeitos de moradia digna são mais sentidos por aqueles que tem mais poder aquisitivo.

Conforme apontado anteriormente, antes do lançamento do PMCMV, uma junção de sociedade civil e do Governo Federal lança o PlanHab, em 2008. Nesse programa havia uma previsão de levar em consideração, para a construção de novas moradias, o tamanho da família e a região do país em que se enquadrava a família beneficiária, entretanto, esse ponto não foi considerado pelo PMCMV. O último adotou

a política de construção de modelos padronizados dos conjuntos habitacionais e casas, que foram os mais aplicados, como observaremos no padrão exaustivamente repetido, inclusive no Residencial Jardim Vitória, o objeto de estudo. A tipologia e as tecnologias são repetidas, ao longo do país, e trazem uma série de problemas, já que as soluções de plantas são convencionais e pouco adaptáveis à população de baixa renda, demonstrando como o projeto arquitetônico não é pensado para essa população, focando somente em prover teto e sanar quantitativamente o déficit habitacional. Como exemplo, foram feitos projetos com custos condominiais relativamente altos para esse perfil e sem a possibilidade de modificação na planta base, já que são conjuntos com grandes números de blocos e em formato de prédios, fato que irá gerar implicações para a família com renda mais baixa, que sequer pode realizar uma modificação para flexibilidade e adaptação ao seu modo de vida em sua nova moradia.

No modelo construtivo do PMCMV em condomínios, há ainda as normas que são de difícil assimilação para esta faixa da população, pois a grande maioria desse público tinha o costume de morar em casas térreas, complicando a convivência entre os novos moradores, como o fato de não poder estender a roupa nos corredores ou áreas externas e até mesmo escutar música com volume mais alto. Os conjuntos também são muito grandes, o que caracteriza outro problema, pois causa dificuldade de comunicação e integração entre os beneficiários. Relembrando, uma crítica, já constatada desde o BNH, indica que os conjuntos deveriam ser menores, pois era o formato mais adequado para a gestão e a integração dos novos moradores.

Por fim, por mais que os números apontados acima indiquem que houve um aumento na concessão de moradias, ainda assim a configuração do Programa está atrelada à primeira das ondas do direito, ao teto, conforme a teoria de Marshall. Evidencia-se assim, um contraponto, o de ter a casa, mas na realização do sonho da casa própria, que atinge aqueles que não têm o poder de possuir a terra como a mercadoria em sua melhor condição. Dessa forma, o que se pode ver em análises de Conjuntos Habitacionais, ao longo dos estudos (Amore, Cardoso, Morado Nascimento, Mendonça, Rufino, Shimbo, e mais autores) de todo o país, é que a localização dos novos empreendimentos é o maior problema, já que a maioria deles é feita em áreas periféricas, muito distantes e pouco conectadas com a malha urbana. Os relatos desses diferentes autores são exemplos de moradias que foram feitas completamente isoladas da cidade “oficial”, gerando implicações em termos de

transporte, infraestrutura e qualidade de vida da população que se mudou para aquele Conjunto.

A questão da localização torna-se relevante por demonstrar como, diferente do PlanHab, o programa não consegue cuidar da questão fundiária – o problema da terra e de sua valorização. O que, nas palavras de Cardoso (s.n.), demonstra que essa dinâmica do PMCMV, na medida em que não se adere às questões acima mencionadas, resulta em investimentos e subsídios que não dão atenção ao conjunto de instrumentos para controlar a especulação da terra, propostos pelo Estatuto da Cidade. Assim, dentro da lógica de Cardoso (s.n.) “quanto mais recursos se colocar no programa, mais a terra vai valorizar, mais o custo da unidade vai subir, e mais esse dinheiro será captado pela propriedade fundiária, pelos proprietários”.

Assim, pelo raciocínio do mercado capitalista, esses subsídios distribuídos pelo PMCMV para atender à população de baixa renda vão, ainda que indiretamente, beneficiando os proprietários da terra. A forma de evitar esse contínuo crescimento do preço da terra seria o uso das ferramentas propostas pelo Estatuto da Cidade, como: o parcelamento, o IPTU progressivo e outros – e exigir dos municípios, que estão recebendo os recursos, um controle maior deste processo.

Apesar de investimentos orçamentários substanciais dos governos e do foco específico em famílias de baixa renda, subsídios à concessão de capital promoveram em parte, apenas o aspecto econômico-financeiro do direito à moradia adequada. Privilegiou-se a redução substancial do déficit de moradias em alguns países em desenvolvimento em detrimento de aspectos mais amplo desse direito, como habitabilidade, localização, disponibilidade de serviços e infraestrutura. (ROLNIK, 2015, p.127.)

Ainda dentro da lógica do valor da terra, temos como resultado os empreendimentos construídos em áreas muito periféricas, resultando no problema da ausência de serviços para aquela população, já que, dentro de um conjunto, não é permitido ter áreas comerciais. Essa normativa só foi alterada para a terceira fase do PMCMV. Assim, questiona-se como está a qualidade de atendimento em serviços dos moradores dos outros quase 3 milhões de moradores beneficiários das fases anteriores? Além disso, nós percebemos que as soluções arquitetônicas são convencionais e se repetem no Brasil inteiro, sem uma adaptação às necessidades regionais da população, como consequência, há uma distorção regional, que não tem a ver apenas com a vontade do governo, mas sim com um fator relacionado à questão estrutural do próprio programa, na medida em que ele depende da iniciativa das

construtoras de fazer uma demanda para a Caixa, e agora, também para o Banco do Brasil. Seja pelas localidades escolhidas pelas construtoras, que não são rentáveis de construção para as demais faixas, sendo usadas para receber a população da faixa 1 do PMCMV, seja tornando essa terra rentável, consolidando a visão de que o PMCMV está dando teto como fator econômico e não como inserção social.

3.4 O processo de implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida em Belo Horizonte

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte adotou o programa “Minha Casa Minha Vida” a partir de 2009. O programa estava sendo implantado nos três níveis de renda definidos pela política nacional, que atendia a faixa 1 (dos sem renda à R\$ 1.350,00 mensal familiar), faixa 2 (de R\$1.351,00 a R\$ 2.790,00) e faixa 3 (R\$ 2.791,00 a R\$ 3.600,00). Porém, na capital mineira, os maiores avanços ocorreram entre os beneficiados com renda mensal superior a R\$ 1.350,00. Há vários entraves para a implementação do programa voltado para a faixa de 0 a 3 salários, já que “a escalada de preços de terrenos, a alta dos insumos da construção civil e a falta de reajuste do valor máximo dos imóveis a serem financiados” dificultam esse processo de construção de novas moradias (CARDOSO, 2011, p. 31). Segundo dados levantados por Cardoso (2011) para metrópoles como Belo Horizonte, o valor estipulado pelo Governo Federal para a construção dos apartamentos é de R\$ 46.000,00, sendo que a despesa mínima das construtoras é de R\$ 42.000,00 por unidade habitacional, sem considerar o valor do terreno. Ainda para essa autora, o maior obstáculo para a execução do projeto seriam os recursos para a terra, tendo em vista que tem ocorrido uma valorização dos terrenos, nos últimos anos, na Região Metropolitana. A solução para esses obstáculos, na cidade, seria a maior disponibilização de terrenos públicos por parte da Prefeitura Municipal, seja por medidas do Estatuto da Cidade e/ou a criação de um banco de terras, o que livraria o programa da especulação imobiliária, já que esse é o cerne da questão dos projetos na capital. Entretanto, segundo dados da Urbel, esse banco não há em Belo Horizonte, já que as ações da mesma estavam caminhando para a requalificação das vilas e favelas.

O programa inicialmente teria alcance de 10 mil unidades, porém, não conseguiu atingir as metas de financiamento do programa MCMV, sendo realizados

apenas 5.476 contratos, segundo balanço da Caixa (2011). Para a população de renda mais baixa (0 a 3 salários mínimos), prioridade do programa, como já foi apontado, houve maiores empecilhos. De uma meta de 4 mil unidades, apenas 1.470 foram contratadas junto a EMCCAMP, no bairro Jardim Vitória, que é o objeto de estudo desse trabalho. Esse número se torna ínfimo, se compararmos com os inscritos pelo registro da PBH (2010): 200 mil, inicialmente. Após o processo de seleção, de acordo com as diretrizes federais, a Secretaria Municipal trabalha com um universo de 50 mil famílias que buscam nesse programa o sonho da casa própria.

A empresa EMCCAMP, contratada para esse primeiro grande empreendimento em Belo Horizonte, segundo o levantamento de Campos (2014), já era uma empresa com significativa produção habitacional no âmbito do PAR, modelo anterior ao FAR na RMBH, sendo essa, construtora de unidades habitacionais para todas as faixas de renda. A inclusão da empresa EMCCAMP no PMCMV pode ser entendida como um processo contínuo à sua situação anterior. Essa mesma empresa já detinha, em seu patrimônio, uma política de banco de terras para futuros empreendimentos. Em decorrência desse banco, a construtora tem tido uma vantagem sobre as demais, no cenário de crescente atividade imobiliária (em 2009) pois, nesse momento, há uma forte elevação dos preços dos terrenos e das unidades habitacionais, o que dificultou o processo de unidades habitacionais para a faixa 1 do PMCMV. Assim, somados à prática, aos incentivos e, principalmente, à disponibilidade de terras urbanizadas, a construtora EMCCAMP foi a empresa com maior poder de geração de novas moradias para a faixa 1 em Belo Horizonte, totalizando 2.660 novos apartamentos distribuídos em 109 blocos residenciais, nos bairros Jardim Vitória e Paulo VI, nas fases 1 e 2 do PMCMV. Entretanto, esse padrão construtivo aliado à localização reforça o lugar da habitação de interesse social sempre periférica e com baixo acesso à infraestrutura consolidada da cidade.

4 ESTUDO DE CASO: O CONJUNTO HABITACIONAL JARDIM VITÓRIA

*“É hora de voltar pra casa
Trabalhador só quer chegar bem
Infelizmente não tem asas
E precisa das ruas e das linhas do trem”
Rincon Sapiência, 2016.*

O Conjunto Habitacional Jardim Vitória, localizado no bairro de mesmo nome, em Belo Horizonte, e seus cinco subconjuntos: Beija-Flor, Canários, Esplêndido, Figueiras e Canários; foram as primeiras habitações geradas pelo PMCMV voltadas para a faixa de renda de até R\$ 1.350,00 em Belo Horizonte. Esses foram construídos durante os anos de 2010, 2011 e 2012, tendo como data inicial de entrega julho de 2013.

A escolha do estudo neste Conjunto, a princípio, estava relacionada com o tempo maior de vivência de seus moradores em suas casas, dado que os entrevistados teriam maior bagagem para uma reflexão sobre os percalços e as qualidades dessa nova moradia e seu entorno. Este capítulo tem como objetivos: explorar o processo de escolha do terreno e as discussões que envolvem o mesmo; compreender o processo de consolidação do Bairro Jardim Vitória como uma zona de adensamento residencial; caracterizar os residenciais e as atuais estruturas que atendem à demanda da nova população.

4.1 O Bairro Jardim Vitória

A história do Bairro Jardim Vitória remonta aos hábitos dos primeiros ocupantes do Curral Del Rey, dada a sua característica rural, a Fazenda São José. O projeto original de ocupação de Belo Horizonte havia uma área central, confinada pela Avenida do Contorno, cercada pela zona suburbana e, em seguida, pela zona rural. A função das zonas periféricas, incluindo onde hoje é a Regional Nordeste, era abastecer a zona central com alimentos e materiais a serem usados na construção da cidade. Além disso, elas seriam como um ‘pulmão protetor’, garantindo qualidade de vida na malha urbana principal. Na inauguração de Belo Horizonte, em 1897, esses limites já haviam sido transgredidos. O projeto não previu áreas destinadas à habitação dos trabalhadores que construíram a cidade, e que por aqui permaneceram.

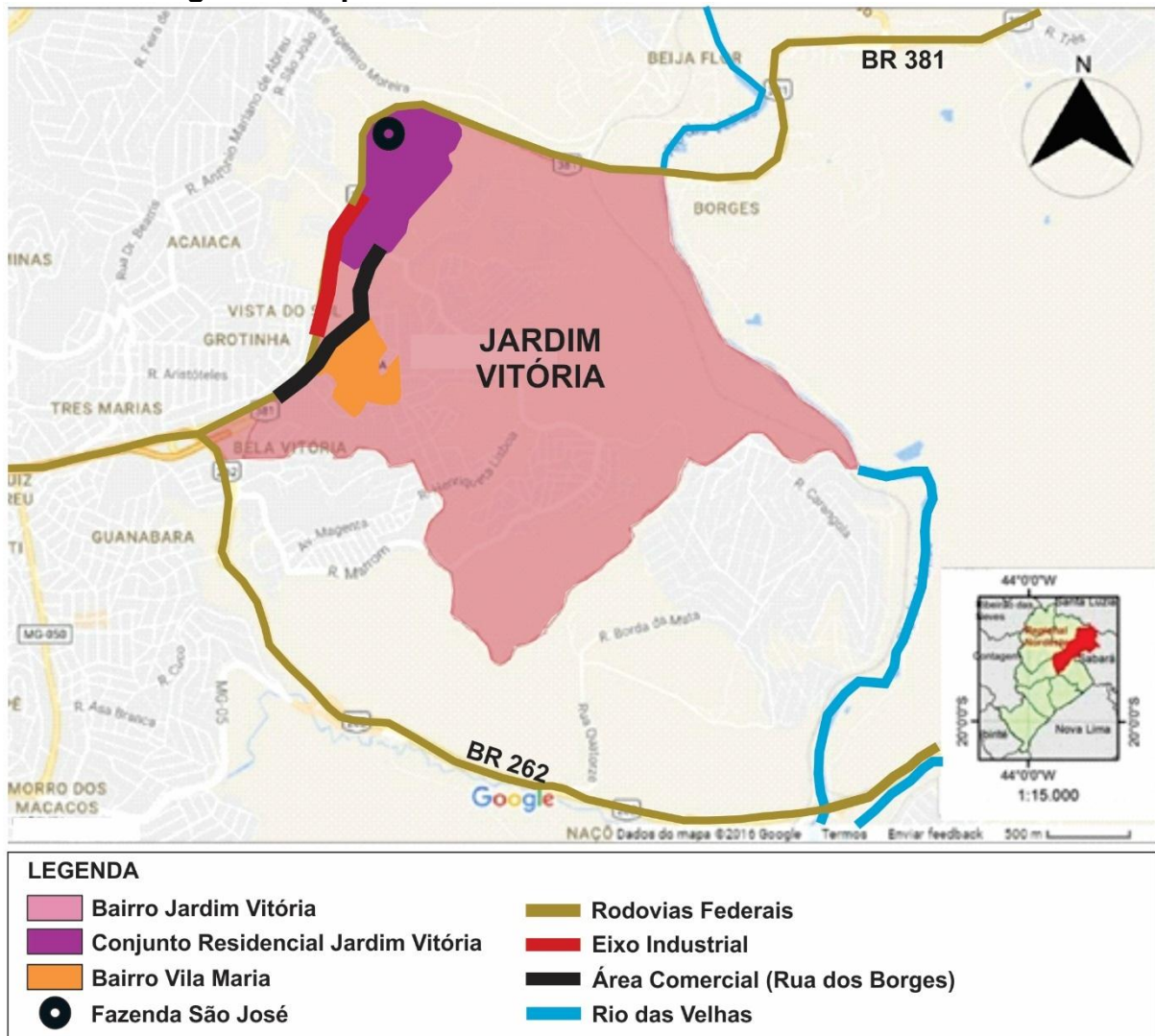
De acordo com Berenice Guimarães, “em 1895, dois anos antes de se inaugurar a cidade, já existiam duas áreas de invasão com aproximadamente 3.000 pessoas” (GUIMARÃES, *apud* SANTOS, 2015, p. 108). Os assentamentos precários dos trabalhadores, perto da área central da cidade, eram permitidos pelo Poder Público até serem substituídos por outras ocupações, como indústria ou residência de pessoas mais ricas (SANTOS, 2015).

Em 1912, as áreas suburbanas e rurais eram habitadas por 68% da população total da cidade. Na década de 30, iniciou-se a implementação de fábricas e vilas operárias nas áreas rurais. Com a industrialização e o intenso aumento da população, as fazendas da Regional Nordeste começaram a ser loteadas e incorporadas na malha urbana, a partir da década de 60 (ARREGUY; RIBEIRO, 2008). Esse processo aconteceu praticamente sem a regulação do Poder Público, ficando a cargo dos loteadores a definição dos vetores de crescimento da cidade. Esses parcelamentos de solo foram regulamentados somente a partir de 1979, com a aprovação da Lei Federal nº 6.766, conhecida como Lei Lehmann, a primeira lei federal que abordou o parcelamento do solo urbano do ponto de vista urbanístico (MASCARENHAS, 2012), tornando esses povoados subúrbios da cidade.

O bairro Jardim Vitória está localizado onde era o povoado de Gorduras, era uma paisagem rural com plantações, criação de animais e casas, umas afastadas das outras. Com o passar dos anos, foram instaladas as primeiras fábricas no bairro, às margens da BR-381, até conformar o atual eixo industrial com empresas de diversos ramos: materiais plásticos e embalagens, tubos e conexões, acessórios para refrigeração, etc.

Com a crescente demanda por moradia, a PBH deu início, na década de 80, à construção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda. Apesar de o bairro Jardim Vitória ter sido aprovado pelo município somente em fevereiro de 1981, um dos primeiros conjuntos da região, o Conjunto Habitacional Gorduras, atual Vila Maria, já havia sido construído em 1979, para abrigar os atingidos pela enchente do Ribeirão Arrudas. Eram ao todo 886 barracos de madeira com aproximadamente 19 m² cada, sem saneamento básico. Com ajuda de doações, os barracos foram substituídos por construções mais seguras contra incêndios. Hoje são ao todo 1277 domicílios (ARREGUY; RIBEIRO, 2008).

Figura 2: Mapa do bairro Jardim Vitória em Belo Horizonte



Fonte: Mapa elaborado a partir do Google, 2016.

Um ponto importante para adensamento desse bairro é a mudança de legislação sobre o uso e a ocupação do solo. Essa legislação é responsável pelos padrões urbanísticos, com o objetivo de orientar e ordenar o crescimento da cidade, estabelecendo os padrões para as áreas: residenciais, comerciais, industriais e de interesse ambiental e cultural, ou mistas. Em 1996, na lei de número 7.166, a área do bairro Jardim Vitória era tida como uma Zona de Adensamento Restrito-2, se mantendo assim na revisão da lei de número 8.137, no ano 2000. Esse zoneamento é destinado a regiões em que a ocupação é desestimulada, em razão da ausência ou deficiência de infraestrutura de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, de precariedade ou saturação da articulação viária interna ou externa ou de adversidade das condições topográficas.

Em 2010, o município de Belo Horizonte passa por uma nova mudança em sua Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 9959/2010), que traz em seu texto, um apontamento do que seria a destinação daquele bairro: transformando uma Zona de Adensamento Restrito, por não haver serviços suficientes em uma área de especial interesse social. Essa alteração estabelece, para aquele setor, a implantação de programas e empreendimentos de interesse social, vinculados ao uso habitacional.

Dessa forma, em 2010, o governo municipal manifesta o seu interesse na construção de novas moradias para um público de baixo poder aquisitivo, porém, sem a construção de quaisquer equipamentos sociais, na época. Posteriormente, em 2015, há a construção no entorno do Conjunto Habitacional, a Unidade Municipal de Educação Infantil - UMEI Jardim Vitória III e a Escola Municipal Jardim Vitória.

O Censo 2010, no bairro Jardim Vitória, apresentou um contingente populacional de 9.534 pessoas, sendo 4.840 mulheres e 4.694 homens. Destaca-se que 33% da população estava em fase escolar. Entretanto, o bairro continua a ser uma área de expansão da cidade, com diversos novos empreendimentos destinados à população de baixa renda. No PLHIS (BELO HORIZONTE, 2013), foi apresentado um estudo de áreas vazias passíveis de utilização para habitação de interesse social, já destinadas a programas específicos, sendo que aproximadamente 42%, estavam localizadas na regional Nordeste. Essa baixa densidade construtiva do bairro Jardim Vitória e a existência de terrenos vagos foram um forte atrativo para o lançamento do programa habitacional federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que, em sua primeira fase, entregou 1.470 moradias no Jardim Vitória, ou seja 55%, das 2.685 unidades habitacionais construídas para a população com renda familiar mensal de até R\$1.350,00 (BELO HORIZONTE, 2015).

Esse rápido crescimento populacional no Bairro Jardim Vitória e na região, não está sendo acompanhado pela ampliação dos serviços públicos de transporte, educação e saúde, que, atualmente, já são insuficientes. A descrição do bairro no próprio site da PBH, retrata que, mesmo contendo uma infraestrutura de serviços básicos com cinco escolas, dois postos de saúde, um posto policial, o Parque Ecológico Jardim Vitória, pontos comerciais e razoável acessibilidade junto ao grande centro via transporte público, o bairro ainda enfrenta alguns males típicos de regiões periféricas das grandes metrópoles brasileiras. Entre as questões mais frequentes de queixas da população local estão: déficit de segurança pública, saúde, falta de saneamento, exclusão social, política e digital, pobreza, educação superior ainda de

difícil acesso, dentre tantas outras (PBH, 2015). Contudo, mesmo diante desse quadro de fragilidade na infraestrutura básica e de serviços, optou-se por destinar um contingente populacional de aproximadamente 5 mil novos moradores para o bairro, sem sequer prover maiores investimentos em tais serviços.

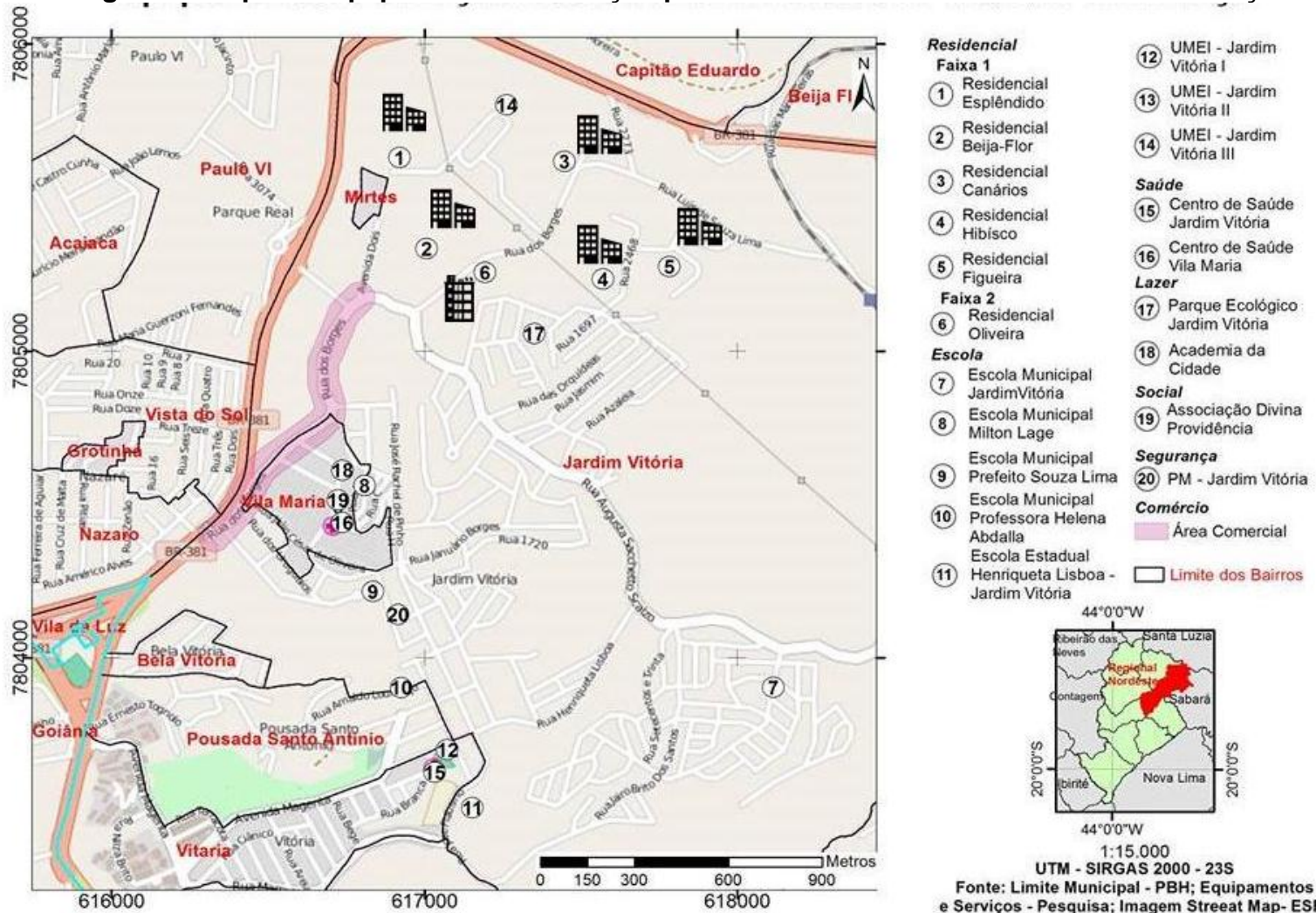
A rua dos Borges é a principal faixa comercial do bairro, com maior diversidade na prestação de serviços para atender a população local. Os serviços que ali atuam são de itens de primeira necessidade como: açougue, supermercado, sacolão, farmácia, lojas de utilidades domésticas e vestuário. Ressalta-se que a única rede de supermercados que atende esse bairro é a Supermercados BH, em uma unidade, e está localizada no início da Rua dos Borges. É possível notar pequenos comércios espaçados pelo bairro que não estão concentrados em uma rua. Porém, eles não têm o mesmo preço e qualidade do que aqueles da rua dos Borges, segundo opinião dos moradores. No Jardim Vitória, não há agências bancárias, nem mesmo lotéricas ou agência dos Correios. O único caixa 24 horas no bairro está dentro do Supermercado BH.



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

Em pesquisa de campo, realizando o mapeamento dos equipamentos públicos e serviços privados, como: escolas, posto de saúde, CRAS, espaços de lazer, base da Polícia Militar e área comercial e de serviços; nota-se que eles estão concentrados na região mais consolidada do bairro, conforme dito anteriormente, que é o entorno da Rua dos Borges, no início de sua numeração, e nas proximidades da Vila Maria, conforme podemos observar no mapa a seguir:

Figura 5: Mapa de equipamentos e serviços públicos do bairro Jardim Vitória e vizinhança



A respeito dos equipamentos educacionais do bairro Jardim Vitória, é importante diagnosticar a infraestrutura para o atendimento da população, ainda que baseada em dados secundários, já que esse levantamento não tem como objetivo qualificar o serviço e sim quantificar o potencial de atendimento de cada unidade.

As análises foram realizadas a partir de dados pesquisados em instituições responsáveis pela temática, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). O bairro conta com 5 escolas públicas, sendo 4 municipais: Jardim Vitória, Milton Lage, Prefeito Souza Lima e Professora Helena Abdalla; e ainda a Escola Estadual Henriqueta Lisboa. Para a educação infantil, o bairro conta com três espaços da Unidade Municipal de Educação Infantil - UMEI Jardim Vitória I, II e III, essa terceira destinada às crianças dos Conjuntos Habitacionais. Os jovens que se enquadram no Ensino Médio são direcionados para escolas que estão fora do bairro com a justificativa de que a Escola Estadual Henriqueta Lisboa não tem capacidade de atendimento desse novo contingente de alunos. Entretanto, há reclamação entre os moradores de que o transporte para esses jovens não é gratuito, dificultando ainda mais o acesso deles à educação. Ressalta-se que o atendimento desses alunos não se restringe ao bairro Jardim Vitória, atendendo também a Vila Maria, que é uma área fortemente adensada, com cerca de 5.000 moradores.



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

Destaca-se a construção da Escola Municipal Jardim Vitória e a UMEI Jardim Vitória III, que foram edificadas e entregues ao uso dos moradores do Conjunto Habitacional em fevereiro de 2015, o que causou muitos constrangimentos aos moradores dos conjuntos nos anos iniciais da chegada ao Conjunto. As unidades de

ensino foram construídas por meio de Parceria Público-Privada, sendo a escola em uma área de 6.418m² e tem capacidade de atendimento para 960 estudantes. E a instalação da UMEI Jardim Vitória III tem capacidade de atendimento para 440 crianças de zero a cinco anos, em espaço especialmente construído para a Educação Infantil.

O modelo de saúde visto no bairro Jardim Vitória é regido pelo Sistema Único de Saúde, que segue a diretriz de “Atenção Primária à Saúde” (APS). Essa estratégia tem como objetivo a organização da atenção à saúde voltada para responder de forma regionalizada, contínua e sistematizada a maior parte das necessidades de saúde da população, integrando ações preventivas e curativas, bem como a atenção a indivíduos e comunidades. Para tanto, o atual quadro de atendimento médico tem prioritariamente sido realizado pelos estabelecimentos de saúde pública, através de dois centros de saúde: Jardim Vitória e Vila Maria. Os casos de maiores complexidades são encaminhados para a UPA Nordeste, no bairro São Paulo.

Figura 8: Posto de Saúde Jardim Vitória



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

Figura 9: Posto de Saúde Vila Maria

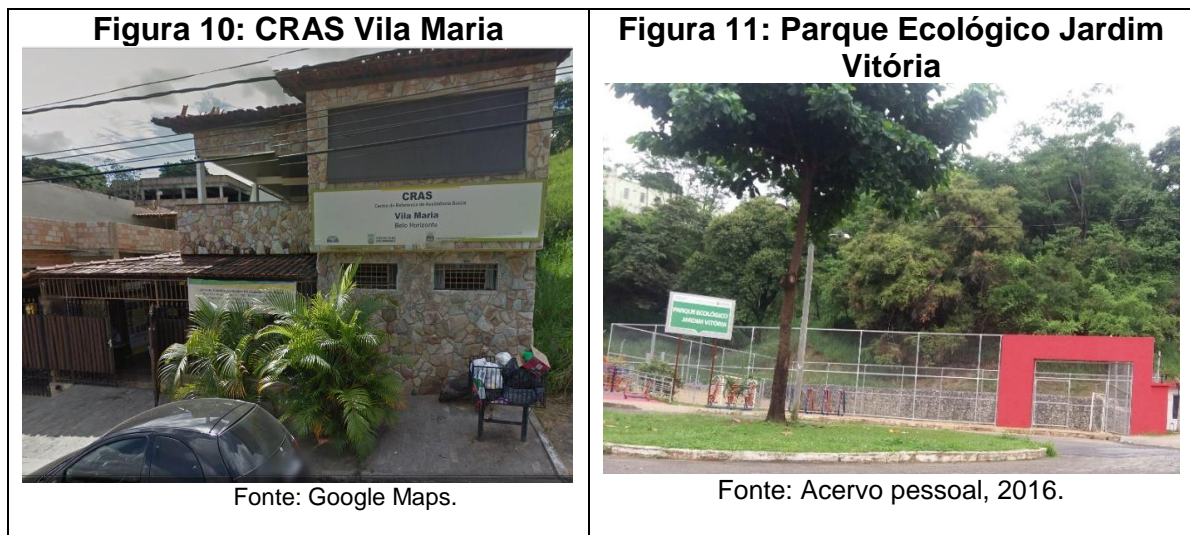


Fonte: Google Maps.

O CRAS Vila Maria é responsável pelos serviços de assistência social. Uma unidade pública de execução dos programas governamentais de proteção social básica, destinados à população em situação de vulnerabilidade social, em articulação com a rede socioassistencial municipal. Conforme definição do Ministério da Defesa Social, são consideradas em situação de vulnerabilidade social as famílias que residem em domicílios cuja infraestrutura é inadequada, cuja renda familiar per capita

é inferior a um quarto de salário mínimo, famílias em que jovens de até 14 anos trabalham. O CRAS é o responsável direto pelos seguintes serviços: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família; pelos Benefícios Eventuais – atendimento ao migrante, cesta básica, encaminhamento para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), auxílio funeral, auxílio natalidade; e pelo BPC – Benefício de Prestação Continuada.

A respeito do sistema de segurança pública que atende ao bairro, há um posto de policiamento comunitário com um pequeno efetivo, localizado na Rua Regino Gonçalves, 141.



O bairro Jardim Vitória está distante do hipercentro de Belo Horizonte, tendo como principal forma de acesso a Avenida Cristiano Machado até seu encontro com o Anel Rodoviário, e seguindo pela BR-381, em direção ao município de Sabará. As linhas de ônibus são poucas para o atendimento ao bairro e ao conjunto habitacional, todas têm como ponto final a Estação São Gabriel. Ela está a aproximadamente 6 Km. do Conjunto Habitacional Jardim Vitória. Sobre o transporte coletivo, há quatro linhas de integração com a Estação São Gabriel, que são: 825, 823, 814 e 822 e o Suplementar 80, que tem como destino o bairro Cidade Industrial. Destaca-se que a circulação entre os condomínios está restrita à linha 825, que não tem em seu percurso passagem pela área comercial e pelo posto de saúde Vila Maria, fazendo com que os moradores tenham que caminhar até essa rua ou pegar dois ônibus para chegarem aos seus destinos. O único equipamento de lazer próximo ao Conjunto

Habitacional é o Parque Ecológico Jardim Vitória, com uma academia da cidade e uma quadra poliesportiva para os moradores dessa região.

Figura 12: Ônibus da linha 825- Jardim Vitória II



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

Ao longo da trajetória de escolha do bairro Jardim Vitória para a implantação do PMCMV para a população da faixa 1, em Belo Horizonte, observa-se que, no acesso aos equipamentos públicos e de serviços, há uma contradição entre o conceito de direito à cidade e as unidades habitacionais do PMCMV ali implantadas. Isto demonstra que esse empreendimento ainda está vinculado à primeira fase do direito à moradia, o teto. Podemos ainda ser mais pessimistas numa perspectiva de cidade inclusiva, levando em consideração a visão de Ermínia Maricato, pois, para essa autora, as políticas habitacionais tiveram uma escala significativa de investimentos, entretanto “as cidades se orientaram em uma direção desastrosa” (MARICATO, 2013, p.22), pois está cada vez mais segregadora, tendo a legislação e o Estado o suporte para essa ação.

4.2 O Conjunto Habitacional Jardim Vitória

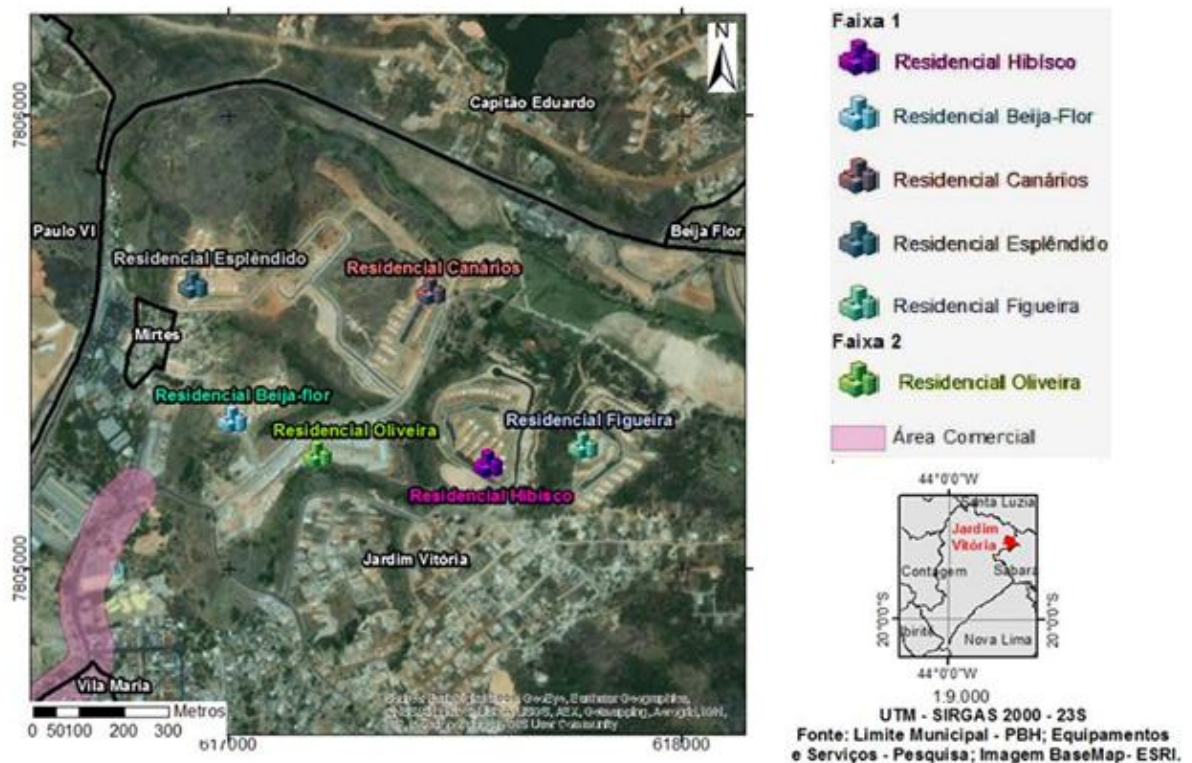
O Conjunto Habitacional Jardim Vitória foi construído em 2010, com a fusão das áreas em titularidade de posse da EMCCAMP. A proposta seria a construção de quase 2000 unidades voltadas para a faixa de renda de até R\$1.350,00 mês, equivalente a 3 salários mínimos na época¹¹, entretanto, com os altos custos do processo alegados pela construtora, optou-se por construir o condomínio residencial

¹¹ O salário mínimo vigente, em 2009, era de R\$ 465,00.

Oliveira, com 480 unidades habitacionais destinadas à faixa 2, de famílias cuja renda mensal era de até R\$ 2.790,00 ou 6 salários mínimos, em 2009.

O empreendimento Conjunto Habitacional Jardim Vitória resultou na construção de 1950 novas moradias - 1470 destas para abrigar famílias com renda de até 3 salários mínimo - divididos em 5 residenciais: Beija-Flor (Rua Lincoln Amarante Ribeiro s/n), Canários (Rua dos Borges, nº 1773), Esplêndido (Rua Berenice Ribeiro de Miranda, nº 700), Figueiras (Rua 2.479, nº 141) e Hibisco (Rua 2.478, nº 217). A pesquisa trata destes cinco conjuntos habitacionais destinados às famílias da faixa 1.

Figura 13: Mapa dos Residenciais no bairro Jardim Vitória



Segundo dados da PBH, de 2013, das 1470 moradias do Residencial Jardim Vitória, 731 delas foram destinadas aos sorteados pelo site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 648 moradias para os membros do Cohabita e um grupo menor, de 89 pessoas, por decisão judicial do Ministério Público Federal, para alocar famílias que viviam em situação de vulnerabilidade física como na ocupação do prédio da Fundação Navantino Alves e moradores do Conjunto Habitacional do Granja de Freitas V, que foram expulsos pelo tráfico do bairro de mesmo nome.

Essa seção destina-se a expor as observações, *in loco*, sobre a estrutura interna dos residenciais e a disposição no território, e como esses fatos podem

interferir na nova vivência dos moradores. O olhar que irá guiar essa análise é o conceito de moradia digna, que é aquela com condição de salubridade, de segurança e com um tamanho mínimo para que possa ser considerada habitável. Deve ser dotada das instalações sanitárias adequadas e atendida pelos serviços públicos essenciais, entre os quais água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, e, com acesso aos equipamentos sociais e comunitários básicos (postos de saúde, praças de lazer, escolas públicas, etc.). E, no campo do simbólico, proporcione aos seus moradores a sensação de pertencimento e inserção sócio espacial, essa análise está ancorada no entendimento do conceito moradia digna do artigo nº 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1991.

Tabela 3: Distribuição por Residencial de blocos e apartamentos Conjunto Habitacional Jardim Vitória- Faixa 1

Conjunto Habitacional	Blocos	Número de apartamentos
Beija-Flor	6	140
Canários	12	290
Esplêndido	12	300
Figueiras	16	350
Hibisco	15	390

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Conforme a tabela anterior, o maior Residencial é o Hibisco e o menor é o Beija-Flor. A forma dos residenciais é semelhante, variando o número de blocos e apartamentos por condomínio. Uma possível causa para essa distribuição é a topografia acidentada da área, podendo inferir que os condomínios ocuparam os platôs naturais disponíveis no terreno e, dessa forma, quanto maior era a área plana, maior foi a locação de blocos em cada residencial. Porém, essa dispersão pelo território, prejudicou a interação entre cada um deles, que foram distanciados, sendo esta a primeira questão preocupante em relação à estrutura proposta para o empreendimento. Esta desconexão entre os cinco residenciais para a faixa 1, gera uma distância entre eles, que pode variar de 200 metros a 2,5 km, agravada pela disposição do traçado das ruas e as condições de calçadas. Como alternativa, os moradores utilizam a linha de ônibus 825, que faz a circulação entre os condomínios.

Figura 14: Vista de alguns residenciais do Conjunto Habitacional Jardim Vitória



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

O entorno do Conjunto Habitacional Jardim Vitória possui um padrão territorial de menor densidade populacional, desprovido de equipamentos públicos e serviços, com exceção da UMEI Jardim Vitória III. Com a instalação do conjunto têm surgido pequenos comércios, mercearias, para o primeiro atendimento dessa população, embora, para muitos moradores, a qualidade e o preço praticado por esses comércios é inviável. Ainda sobre o entorno, observa-se a presença de áreas de pastagem vazias com vegetação alta e de expressivo tamanho, e algumas ocupações irregulares, que geram a percepção de insegurança dos moradores ao realizar os percursos pelo bairro a pé. Outro ponto de destaque no território é a presença da linha de transmissão de energia elétrica, que perpassa boa parte do território dos residenciais e seu entorno, e não é apropriada como via de conexão entre os condomínios.

A estrutura de todos os residenciais é a mesma, composta por uma guarita com porteiro 24 horas, que é responsável pelo controle de entrada e saída dos moradores e veículos; uma quadra cercada; um pequeno escritório para o(a) síndico(a); uma sala para a biblioteca comunitária e um salão de festas. Há uma variação dentro dos residenciais em função do número de apartamentos por pavimento. No universo há blocos com 6 apartamentos por pavimento e 3 caixas de circulação vertical (escadas de uso comum) e blocos com 4 apartamentos por pavimento e 2 caixas de circulação vertical (escadas de uso comum). A estrutura interna dos edifícios dos residenciais é

praticamente de um mesmo tipo: possuem 5 pavimentos de apartamentos com 42 m², compostos por 2 quartos, sala, banheiro e cozinha conjugada com área de serviço.



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

Para a manutenção dos serviços condominiais é cobrada uma taxa, variando de condomínio para condomínio, com valor de R\$ 80,00 a R\$ 100,00. As taxas de inadimplência variam entre 15% a 30% por mês, segundo os síndicos responsáveis. Essa verba é destinada ao pagamento dos serviços de portaria e manutenção, limpeza e energia elétrica, das áreas de uso em comum. Além desse gasto com o condomínio, cada morador deve pagar as contas de sua unidade: luz e água, e alguns ainda pagam por serviços de transmissão de televisão e de internet.

Chama atenção o potencial de retorno das taxas de condomínio, as melhorias realizadas no Residencial Hibisco, que, em pouco mais de 3 anos de ocupação, já modificou a estrutura do salão de festas, tornando-o um grande salão fechado com tijolos de alvenaria e a instalação de equipamentos: ventiladores, churrasqueira e freezer. Os demais residenciais ainda estão na estrutura como foi entregue, somente com o galpão coberto. Ainda, nesse residencial, há uma biblioteca com grande volume de livros à disposição dos condôminos, quatro computadores ligados à internet e brinquedos para as crianças. Outra benfeitoria é a implantação de um cômodo para a destinação de lixo, já que esse espaço não foi implantado durante a construção. Evidenciando o potencial de organização e mobilização coletiva desse Condomínio.

Em relação à taxa de evasão, o Residencial Esplêndido se destaca, pois, segundo a síndica, está com uma taxa de 20% a 25% de apartamentos vazios. A justificativa dada por ela para essa evasão são os altos custos de manutenção de um apartamento no residencial. Esse comportamento não foi mencionado por nenhum outro síndico.

Outra questão de incômodo, na perspectiva dos síndicos, é que, em todos os residenciais, as vagas para o estacionamento de veículos, demarcadas e descobertas, só atendem a 30% do número de apartamentos por residencial, portanto, a ordem de chegada é que determina quem terá o carro guardado em uma das vagas.

Tomando como referência o conceito mote desse trabalho, que é a moradia digna, considerada como lugar em que, também, se promovem os encontros e as trocas sociais, observamos que a inserção dessa população no local não promove a sensação de inserção urbana e, tampouco, a integração social entre os novos moradores. A começar pela escolha do local de implantação do Conjunto Jardim Vitória, pois, se pensarmos como Villaça (1986), esse processo só reforçou a segregação e o distanciamento da cidade funcional. Tal empreendimento é resultado de um processo que reforça que as diferentes classes sociais tendem a se concentrar em diferentes regiões ou bairros, gerando um isolamento espacial dos grupos sociais. Isso demonstra também, que o espaço urbano é intrinsecamente desigual pela disponibilidade de equipamentos, infraestrutura e qualidade das edificações. E, o caso do Conjunto Habitacional Jardim Vitória não é diferente, agravado pela moradia em si, que não leva em consideração as especificidades de cada família, e ainda, por não ter permitido a participação dos beneficiários em todo o processo, desde a escolha do terreno.

4.3 O processo de escolha do terreno para a construção do Residencial Jardim Vitória e a seleção dos beneficiários

O espaço destinado à construção do Conjunto Habitacional Jardim Vitória não é fruto de uma parceria entre Prefeitura, Construtora e Caixa Econômica, como é comum em tantos outros municípios adeptos do PMCMV. A história desse Conjunto tem um quarto ator, a Cooperativa Habitacional Metropolitana S.A. (Cohabita), que faz desse processo uma especificidade ao pensarmos nos arranjos para a implementação da política habitacional de interesse social em Belo Horizonte.

A Cohabita¹² foi fundada em 1999, entre famílias de baixa renda da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com o objetivo de construir casas próprias. Segundo relatos da coordenadora dessa Cooperativa, a senhora Ednéia Souza chegou a agrupar quase 2000 filiados para a construção de moradias na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Os cooperados pagavam mensalmente uma cota de baixo valor para aquisição de lotes de 100 m² para que pudessem construir casas no esquema de mutirão. O valor desse terreno, na época, era cerca de R\$ 2.000,00.

Em 2000, a Cooperativa faz a sua primeira e única aquisição ao assinar o termo de compromisso de compra e venda de uma parte do terreno denominado “Fazenda São José”, de propriedade da Sra. Myrthes Lessa de Souza Lima. Em 2001, foi feito um aditamento ao compromisso particular de compra e venda entre as partes, data em que os preços de cada gleba (06, 07 e 08) foram individualizados. A gleba 08 foi avaliada em R\$ 527.580,64 (quinhentos e vinte e sete mil, quinhentos e oitenta reais e sessenta e quatro centavos) e as glebas 07 e 06 foram avaliadas, cada uma, em R\$ 647.334,96 (seiscentos e quarenta e sete mil, trezentos e trinta e quatro reais e noventa e seis centavos). Essa compra tinha como intuito a divisão entre os cooperados, que nessa época passava de 1000, de um loteamento formalmente regularizado e com estrutura urbanística necessária para que cada um dos cooperados pudessem receber um terreno de 200 m².

Em meados de 2001, a Cooperativa firma uma parceria com o poder municipal, através da antiga Secretária de Habitação, para lotear a gleba 8, ainda em nome da antiga proprietária. O processo administrativo de parcelamento do terreno perdurou por 6 anos nos órgãos municipais e estaduais e teve um custo de R\$ 800.000,00 para os cooperados. Nessa primeira fase, a Cohabita conseguiu realizar o assentamento de 206 famílias nessa gleba, que ficaram responsáveis pela construção de suas casas e por cuidar de seus lotes. Entretanto, como a Cooperativa não havia quitado o valor total de todas as glebas, a proprietária não fez a transferência de titularidade de posse para esse grupo de cooperados sobre os seus terrenos.

Com o passar dos anos, o processo construtivo encareceu e uma grande dívida da Cooperativa, alcançada por gestões fraudulentas anteriores, tornou o sonho de construir a casa própria com os recursos dos cooperados, cada vez mais difícil. A Cohabita passou a buscar parceria e apoio governamental, tendo em vista o perfil

¹² Os dados aqui citados foram retirados do processo nº 37557-48.2013.4.01.3800 que corre na 5ª Vara do Tribunal Federal de Minas Gerais, junto às representantes legais pela instituição.

socioeconômico das famílias atendidas e os objetivos sociais da cooperativa, para que pudessem viabilizar moradias para as 853 famílias, ainda cooperadas, a serem assentadas nas glebas 6 e 7.

Em 2009, como uma possível solução para essa questão, a Secretaria Municipal de Habitação vislumbrou a possibilidade de construir as unidades habitacionais através do Programa Federal Minha Casa Minha Vida. Assim, a Cooperativa foi convidada a discutir o assunto em uma negociação entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a Caixa Econômica Federal e a construtora EMCCAMP. No ano de 2010, ficou acertado que seriam construídas 1992 apartamentos, sendo que 750 seriam edificadas no terreno pertencente aos 681 cooperados filiados à Cohabita e as demais seriam construídas em terreno cedido pela própria construtora, no entorno das glebas 6 e 7. Ressalta-se que, esse arranjo era para que os cooperados pudessem morar todos nos Condomínios construídos em suas glebas e os mais próximos.

Assim, a participação dos cooperados através do PMCMV seria necessário que os cooperados realizassem a cessão do terreno à Construtora ENCCAMP, que foi a responsável pela obra. Em caso de desacordo, os cooperados deveriam fazer o rateio da dívida, sendo que cada um se responsabilizaria pelo montante de R\$ 9.000,00, entre dívidas com o município e a proprietária, o que era inviável para o padrão socioeconômico dos cooperados. Com essa concessão ficou acertado que a construtora se tornaria responsável por quitar a dívida de R\$ 1.3000.000,00 com a Sra. Myrthes Lessa de Souza Lima, referente às glebas 6 e 7. Ainda, segundo contrato assinado entre as partes, ficam a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e Caixa Econômica Federal, responsáveis pela aprovação do projeto e pelo registro de compra e venda junto ao cartório imobiliário. Ainda, no intuito de viabilizar a parceria e o referido empreendimento, a Prefeitura de Belo Horizonte efetuou a remissão da dívida de IPTU do terreno cedido, com fundamento no princípio da equidade e em razão da natureza social da cooperativa. Outro ponto acordado seria a emissão de títulos de posse referentes à gleba 8, em que moram as primeiras 206 famílias. Nesse momento, observa-se uma discrepância entre os cooperados, pois os primeiros tiveram oportunidade de escolher e realizar o sonho da casa própria, entretanto, os demais foram destinados a unidades habitacionais impessoais e distantes da projeção de moradia digna que eles idealizaram durante tantos anos. Conforme as figuras ilustrativas da área em discussão, Figura 17 e 18, a Cohabita perderia a sua área com

grande potencial construtivo e todos os investimentos mencionados. Ainda havia mais um agravante caso essa decisão fosse favorável aos interesses da PBH, a principal beneficiária seria a construtora EMCCAMP, pois teria em sua posse maior recurso fundiário, deixando os cooperados ainda mais distantes da realização do sonho da casa própria.

Figura 17: Divisão das glebas antes da construção do Conjunto Habitacional Jardim Vitória

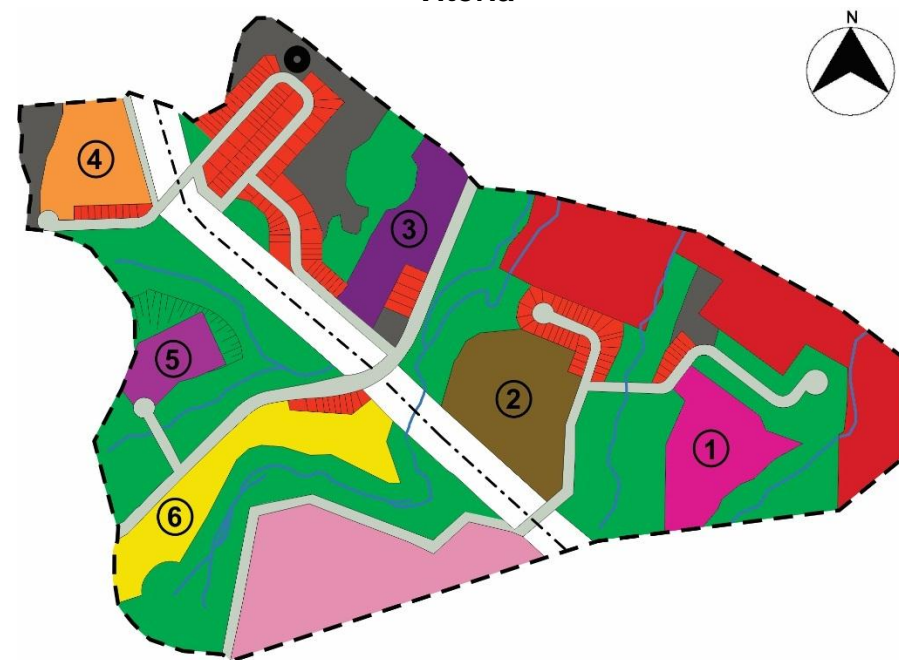


IMPLANTAÇÃO FAZENDA SÃO JOSÉ
sem escala

LEGENDA	
— Limites da Antiga Fazenda São José	Loteamentos existentes
- - - Linha de Transmissão	Área de Preservação Permanente
□ Faixa de domínio	Remanescente Fazenda São José
■ Glebas 6 e 7 (Futuros condomínios)	Vias Locais
■ Gleba 8 (Cohabita)	Córregos
■ EMCCAMP	

Fonte: Elaboração própria, a partir da PBH, 2011.

Figura 18: Divisão de glebas do Conjunto Habitacional Jardim Vitória



IMPLANTAÇÃO CONJUNTO RESIDENCIAL JARDIM VITÓRIA
sem escala

LEGENDA	
— Limites da Antiga Fazenda São José	6 - Residencial Oliveira (faixa 2)
- - - Linha de Transmissão	Espaço livre de uso público
□ Faixa de domínio	● UMEI Jardim Vitória III
■ Gleba 8 (Cohabita)	Loteamentos existentes
■ 1 - Residencial Figueiras	Área de Preservação Permanente
■ 2 - Residencial Hibisco	Remanescente Fazenda São José
■ 3 - Residencial Canários	Vias Locais
■ 4 - Residencial Esplêndido	Córregos
■ 5 - Residencial Beija-Flor	

Fonte: Elaboração própria, a partir da PBH, 2011.

Essa solução foi julgada pelos cooperados como a melhor, tendo em vista a fragilidade econômica em que se encontrava a Cooperativa, o que inviabilizaria a participação dela no programa MCMV Entidades. No dia 17/10/2010, na Assembleia Geral Extraordinária do Cohabita, ficou acordada a cessão do imóvel, para a edificação do empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida – Jardim Vitória II. Em contrapartida, seria destinada uma unidade habitacional a cada um dos 681 cooperados. Nessa época, a normativa 3.3 da Portaria do MCIDADES n. 140, de 05/04/2010, posteriormente revogada pela Portaria 610 do MCIDADES n. 610, de 26/12/2011, não gerava impedimento aos cooperados não moradores de Belo Horizonte, que eram da Região Metropolitana. Esse item 3.3, dispensava a aplicabilidade dos critérios de seleção previstos para as famílias provenientes de assentamentos irregulares, de áreas de riscos, desabrigadas por motivo de risco ou outros motivos justificados em projetos de regularização fundiária e/ou que tiverem que ser realocadas, sendo os cooperados enquadrados nessa última característica.

Esclarecidos os trâmites da negociação, em 2012, já com os imóveis em fase de finalização, o Conselho Municipal de Habitação reafirmou os critérios nacionais de seleção (renda inferior a R\$1.350,00 e não ser proprietário de habitação) e ainda prevê critérios adicionais a serem utilizados para a seleção dos candidatos de acordo com o Decreto Municipal n. 15.082/2012, o qual prevê que os beneficiados do PMCMV seriam aquelas famílias reconhecidas pelo Conselho Municipal de Habitação, sendo elas: a) Famílias participantes das entidades de moradia devidamente cadastradas na Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte; b) Famílias indicadas pelas entidades de moradia para atendimento aos benefícios conquistados por meio dos Fóruns do Orçamento Participativo da Habitação; c) Famílias residentes em Belo Horizonte há, pelo menos, dois anos antes da data do preenchimento do formulário para levantamento da demanda do PMCMV. Na ata de reunião extraordinária, realizada pelo Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (13/12/2012), consta que, das 1.380 unidades, 50% seriam destinadas ao sorteio eletrônico e 50% àqueles que estariam inseridos na dispensabilidade dos critérios de que trata a Portaria n. 610/11 do Ministério das Cidades. Destaca-se que nessa resolução, fica omitido o caráter prioritário das famílias cooperadas. Essa resolução, para Ednéia de Souza, coordenadora do Cohabita, é tida com uma estratégia da PBH, para que os cooperados não fossem, de fato, inseridos no PMCMV, o que gerou uma grande

desconfiança entre eles, de que nem mesmo os apartamentos lhes fossem concedidos.

Ao realizar o primeiro sorteio de inscritos no Programa Minha Casa Minha Vida, auditado pelo município de Belo Horizonte, 690 (seiscentos e noventa) habitações foram destinadas às famílias dispensadas da aplicabilidade dos critérios de seleção, entre cooperados e outras famílias que já se enquadravam nos critérios acima. Nesse momento, observa-se que as 211 famílias do Cohabita, que fazem jus e estão contempladas pela Lei n. 11.977/09, Portaria 610/11 e pelo Decreto Municipal n. 15.082/12, foram excluídas do acordo. Uma nova audiência com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, reestabeleceu o número de cooperados que não deveriam ser atendidos pelo PMCMV: ficariam excluídas 156 famílias do cadastro, sendo que 86 moravam fora do município de Belo Horizonte; 15 são proprietárias de outras moradias; 07 possuem renda superior a R\$ 1.350,00; 07 são unifamiliares; 05 em razão de transferência da cota parte da Cohabita; 04 em razão de CadÚnico; 02 em razão de desistência; e outras 02 em razão de pendências.

Em meados de julho de 2013, a entrega das chaves das unidades habitacionais dos Residenciais Beija-Flor, Canários, Figueiras e Hibisco já havia acontecido, restando as 300 unidades habitacionais do Residencial Esplêndido para serem entregues. Em Assembleia, entre esses 156 cooperados que ainda não haviam recebido as chaves de seu apartamento, optou-se por uma ocupação da rua de entrada deste Condomínio, para que não ocorresse a entrega de apartamentos que os cooperados tinham como seu direito. Nessa ocasião, observa-se que são renegados os direitos dos cooperados acordados no início dessa discussão, deixando-os expostos às condições subumanas. O acampamento na porta do Condomínio Esplêndido perdurou até o início de 2014, quando foi dada a autorização judicial para a legítima ocupação daquele condomínio. Nesse tempo, aconteceram medidas cautelares que permitiram ora a entrada; pelo entendimento de que a exposição as intemperes climáticas expunha os cooperados e suas famílias; e outras vezes pedia a saída imediata dos cooperados dos prédios, já que ainda não havia a definitiva decisão judicial sobre o pertencimento das 156 unidades habitacionais do Residencial Esplêndido. O fim desse processo de ocupação da Rua 1.677, entrada do Residencial Esplêndido, é no início de 2015, quando há autorização judicial de para a legítima ocupação daquele condomínio.

Assim, no dia 29 de outubro de 2013, mesmo sendo as vítimas neste processo, fomos obrigados pela Lei a deixar o residencial, o que fizemos de forma pacífica e ordeira, obedecendo a ordem judicial, voltando a viver na rua, local onde permanecemos até o dia 18 de dezembro de 2013, quando participamos da Audiência de Conciliação, realizada pela 7ª Vara de Conciliação da Justiça Federal e assinamos um outro acordo, juntamente com a Prefeitura de Belo Horizonte e a Caixa Econômica Federal. Este novo acordo reascendeu nossa confiança na justiça e mais uma vez, cumprimos rigorosamente nossa parte, levantando o acampamento e permitindo a entrada das famílias sorteadas pela Prefeitura e contratadas pela Caixa Econômica Federal. Assistimos pacificamente a todas elas, mudarem e ocuparem o residencial construído no terreno que é fruto de nosso sonho, de nosso trabalho e nossa luta organizada, com a esperança de que desta vez a Prefeitura e a Caixa cumpriram com o compromisso assumido perante a justiça. Queremos que Vossa Excelência entenda toda esta situação de penúria e humilhação, pela qual estamos sendo submetidos.” (Fala de uma cooperada retirada dos autos do processo.)

Assim, as famílias do Cohabita e os beneficiados via sorteio, formam o grande Conjunto Habitacional Jardim Vitória, que traz em sua história a trajetória de luta por moradia de uma organização civil. Conforme mencionado nos autos do processo a moradia é um direito que guarda a identidade, refúgio físico e psicológico do ser humano, além de ser um componente da personalidade, na medida em que seu endereço é importante para sua individuação e para a construção da sua identidade pessoal e do grupo.

5 CONJUNTO JARDIM VITÓRIA: O SONHO DA CASA PRÓPRIA VERSUS A MORADIA DIGNA

“Quem compra terra, nunca erra”

Ditado popular

O objetivo desse capítulo é explorar a noção de moradia vivenciada pelos beneficiários do PMCMV do Conjunto Habitacional Jardim Vitória destinados a faixa 1, na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Para atingir tal objetivo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns moradores do conjunto. As perguntas versam sobre a moradia antes e depois da concessão da casa, principalmente no que diz respeito à disponibilidade e ao acesso à serviços e equipamentos públicos, e como é a percepção dessas pessoas sobre a nova vivência e o significado dessa nova moradia. Espera-se, com essas questões, melhor compreender a relação entre o ideário do morador e a realidade da casa própria.

A entrevista semiestruturada, metodologia de pesquisa qualitativa, baseia-se na possibilidade de interação com diferentes atores sociais e suas diversas perspectivas a respeito de determinado assunto. Segundo Lakatos e Marconi (2011), a entrevista qualitativa é aberta e flexível, regida por um guia geral com temas não específicos, nos quais o entrevistador tem toda flexibilidade para manipular tal conversa. Para Yin (1994), a partir dessa abordagem, podemos investigar um fenômeno contemporâneo *in loco*, na busca da compreensão dos diferentes aspectos que moldam os valores daquela amostra da população. As entrevistas são fundamentais quando é preciso mapear essas práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados. Tais razões justificam, portanto, a adoção da pesquisa qualitativa para esclarecer o objeto de estudo da presente dissertação:

[...] a possibilidade de a fala ser reveladora das condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas. (MINAYO, 2004, p.108)

A interlocução não mediada do pesquisador com seu objeto é, ao mesmo tempo, a riqueza dessa metodologia e também um dos seus problemas. Isso porque

o entrevistador pode ser influenciado pelas condições subjetivas, teóricas e políticas no trato com o entrevistado. Sendo assim, os instrumentos de pesquisa, por serem historicamente construídos, devem evitar os vieses, seja de seleção, de omissão de dados ou de qualquer característica referente ao perfil dos entrevistados (MINAYO, 2004). Em contraponto, um dos principais pontos positivos dessa técnica de coleta de dados é que a entrevista pode ser aplicada a todos os estratos sociais, pois ela dá possibilidade ao entrevistador, de repetir e reformular perguntas e esclarecer as respostas concedidas, já que esse método é flexível. Ainda há possibilidade de observação e avaliação das atitudes e condutas do entrevistado, que podem sinalizar questões que não são tão evidentes na fala. Outro ponto é a análise de possíveis discordâncias de fala, que pode gerar informações mais precisas para o entrevistador sobre a realidade desse entrevistado, mas que (in)conscientemente desejam não relatar. Assim como através da espontaneidade das falas, que podem vir a gerar novas questões capazes de enriquecer o trabalho (LAKATOS; MARCONI, 2001). Essa técnica é comumente utilizada no âmbito das pesquisas de Ciências Sociais, dada a amplitude de resultados que podem ser alcançados.

O processo de seleção dos entrevistados, a amostra, demanda um planejamento prévio, guiado pelo conhecimento teórico e pela possível diversidade dos perfis da população em questão. Portanto, diferente do método quantitativo, cuja amostra deve ser representativa de seu universo, a pesquisa qualitativa não leva em consideração o tamanho ótimo de amostra: quanto mais homogêneo é o perfil da população a ser analisada, menor será o número de entrevistas necessárias.

As entrevistas nesse estudo, serão feitas a partir da técnica *snowball* (“bola de neve” ou amostragem por cadeias de referências), que pressupõe a identificação dos participantes da pesquisa (e o recrutamento desses sujeitos), como verdadeiros atores sociais reconhecidos por seus pares em decorrência de seu papel de liderança nas comunidades estudadas, ou seja, a partir da identificação de um indivíduo “chave”. Essa técnica é, portanto, não probabilística, cuja amostragem é limitada pelo ponto de saturação em dois pontos: quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações relevantes à pesquisa e quando há repetição das indicações para as próximas entrevistas.

A fatia selecionada do Conjunto Habitacional Jardim Vitória foi todos os moradores que têm uma faixa de renda mensal de até R\$1.350,00 e estão divididos

por cinco residenciais: Hibisco, Beija-Flor, Figueiras, Esplêndido e Canários, com a mesma característica tipológica da habitação. A abordagem se iniciou com a entrevista com o (a) síndico (a) de cada condomínio residencial e, a partir das indicações dessa “pessoa chave”, entrevistou-se outros habitantes. Outras figuras importantes para a indicação de “pessoas chaves” dentro de cada residencial foram os(as) auxiliares de limpeza e os porteiros, por terem maior proximidade com os moradores. Tendo em vista a técnica de *snowball*, acredita-se que o ponto de saturação será alcançado quando ao menos um morador de cada bloco residencial, de cada um dos 5 residenciais, for ouvido.

Foram ouvidas 61 pessoas, representando cada um desses entrevistados nos seus respectivos blocos habitacionais, em conversas de aproximadamente 30 minutos de duração. Essa pesquisa foi realizada em agosto de 2016, no período diurno; optou-se por realizar entrevistas somente durante o dia, por haver relatos de insegurança na região. A todos foi assegurado o anonimato das informações declaradas, por isso, frases exemplificadoras não se seguirão dos nomes dos entrevistados.

O roteiro de entrevista para essa pesquisa foi dividido em duas partes, sendo a primeira dedicada a conhecer o morador em sua perspectiva socioeconômica, e, no segundo momento, buscou-se entender a origem e o destino do entrevistado, traçando um paralelo entre a vida antes de receber o benefício da casa e depois, ressaltando informações sobre os equipamentos públicos, serviços e qualidade de vida. Para finalizar essa sequência, questiona-se aos moradores questões valorativas sobre a realização do sonho da casa própria e a casa ideal. Cabe salientar que o resultado dessa pesquisa qualitativa não é estatisticamente representativo, uma vez que a seleção das amostras não seguiu critérios de estratificação e estatísticos, que permitam sua extrapolação para universos maiores. No entanto, isso não diminui a riqueza de seus resultados; eles representam um painel das imagens e representações de um segmento do Conjunto Habitacional Jardim Vitória.

Sobre o perfil dos moradores, levantou-se informações sobre gênero, idade, raça, escolaridade, estado civil e renda. Das 61 entrevistas, 40 foram aplicadas a mulheres e 21 em homens. Sobre os modos de entrada nesse conjunto: 35 foram sorteados, 24 eram cooperados e 2 por ação judicial. A média de idade dos respondentes é 47 anos, sendo o mais jovem de 19 anos e o mais velho com 96 anos. De acordo com essa pesquisa, o condomínio que concentra pessoas mais velhas é o

Hibisco, com média de 51 anos e o público mais jovem está no Esplêndido, com média de 42 anos.

Tabela 4: Distribuição de faixa etária por residencial

Faixa etária	Total de moradores/faixa etária	Quantidade de moradores por faixa etária por Residencial				
		Beija-Flor	Canários	Esplêndido	Figueiras	Hibisco
19- 25 anos	6	0	1	3	1	1
26-30 anos	7	1	2	0	2	2
31-35 anos	6	1	1	0	3	1
36-40 anos	6	1	1	3	1	0
41-45 anos	6	1	1	2	2	0
46-50 anos	5	0	1	0	2	2
51-55 anos	6	0	0	1	1	4
56-60 anos	3	1	0	1	1	0
61-65 anos	8	1	2	1	1	3
Mais de 65 anos	8	0	3	1	1	3

Fonte: Elaboração própria, 2016.

A forte concentração do público de meia-idade pode estar relacionada ao horário em que as entrevistas foram realizadas, em que muitos trabalhadores não se encontravam em casa. Essa inferência tem mais peso ao observamos a distribuição por ocupação, já que 15 dos 61 entrevistados são aposentados. Os outros respondentes se dividiam entre as seguintes ocupações: 8 desempregados, 8 são donas de casa, 2 são estudantes, 18 autônomos, 8 estão trabalhando em empresas privadas e 1 é funcionário público.

A renda familiar média dos entrevistados é de 2 salários mínimos (R\$ 1.576,00). Ressalta-se que, nesse grupo de entrevistados, o caráter de interesse social foi de fato atendido, pois 25 dos entrevistados têm uma renda familiar de até 1 salário mínimo (R\$ 788,00), 15 respondentes têm renda mensal entre 1 e 2 salários mínimos (R\$ 788,00 a R\$ 1.576,00), 11 deles disseram que têm como recurso financeiro de 2 a 3 salários mínimos (R\$ 1.576,00 a R\$2.364,00) e apenas 8 têm renda familiar acima de 3 salários mínimos (superior a 2.364,00). Nesse último grupo, de renda superior a três salários mínimos, 5 pessoas são provenientes do Cohabita e 3 foram sorteadas pela PBH, e a renda não é captada somente pelo chefe da família, sendo que há pelo menos mais um membro familiar trabalhando para alcançar esse valor de renda familiar mensal. Esta pode ser uma explicação para a renda ser superior ao valor limite

na época de aprovação no PMCMV de R\$ 1.350,00. Conforme vimos no processo de seleção dos beneficiários, esses 8 moradores, na época do sorteio, estariam infringindo um dos critérios básicos para ser faixa 1, que seria de ter a renda mensal familiar inferior a três salários mínimos. Em contraponto a esses moradores com renda elevada, há, nesse universo de 61 entrevistados, 12 pessoas que disseram receber o benefício do bolsa família, ou seja, têm uma renda mensal por pessoa inferior a R\$ 170,00.

O arranjo familiar médio por moradia, desse grupo de pesquisados, é de 3 moradores, sendo um desses criança, retratando a composição típica da família brasileira de 3,3 integrantes, segundo o IBGE, em 2010. Entretanto, a dispersão de números de moradores por apartamentos variou de um único morador até casas com 7 moradores. Na grande maioria das unidades habitacionais, reside apenas uma família, com a exceção de 7 respondentes, que disseram morar com familiares além de sua família mononuclear, sendo esses parentes, geralmente, irmãos e mães dos entrevistados. Em relação a esse grupo de pesquisados, ressalta-se que 27 pessoas são os próprios provedores de renda e se sustentam, 24 entrevistados disseram que há mais um morador contribuinte com a renda e 7 moradores contam com o apoio de mais 2 moradores para custear.

Observa-se, sobre o grau de escolaridade desse grupo, que mais da metade dos entrevistados declarou ter cursado o ensino fundamental, entretanto, 23 deles sem chegar a concluí-lo. Outros 14 teriam concluído o ensino fundamental. Esse padrão de baixa escolaridade reforça os dados de baixa renda familiar, já que, com esse grau de instrução, dificilmente o chefe da família consegue uma melhor colocação e, conseqüentemente, maior salário (TORRES, *et al.* 2003). Sobre cursar o ensino médio, 4 teriam cursado, sem concluir, enquanto 17 teriam concluído o ensino médio. O número de respondentes que chegaram a cursar o ensino superior é de apenas 4, sendo que um entrevistado não chegou a concluir.

Para a primeira fase do PMCMV, para que um cidadão fosse beneficiário, havia critérios essenciais: a sua renda familiar inferior a R\$1.350,00; tempo de residência na cidade em que pleiteava a moradia, superior a dois anos e, ainda, não pode ter nenhum imóvel em seu nome e/ou do cônjuge. Observaram-se o tempo de residência e se ele era proprietário de residência. Sobre o tempo de moradia em Belo Horizonte, a resposta deveria ser superior a 2 anos, antes de 2012 (ano de sorteio dos beneficiários). Para esse universo de entrevistados, 58 disseram que moravam em

Belo Horizonte antes de 2012 e os outros 3 respondentes moravam na Região Metropolitana e eram cooperados da Cohabita. Nesse ponto, esses três últimos entrevistados demonstram que a PBH honrou com o compromisso de beneficiar os cooperados com a sua casa.

Em relação à habitação anterior à vinda para o Residencial Jardim Vitória, 31 dos 61 entrevistados disseram que pagavam aluguel, 21 viviam em casas cedidas por familiares e 5 eram de ocupações às margens da BR-381 e do Prédio da Fundação Navantino Alves. Foi possível levantar que 4 deles moravam em casas próprias, 3 eram cooperados e um veio pelo sorteio promovido pela PBH, o que é uma quebra nos critérios de seleção.

No que diz respeito à antiga tipologia construtiva em que moravam esses entrevistados, ressalta-se que a maioria, 57 dos 61 investigados, habitava em casas térreas e de alvenaria. Ao descrever essa moradia, eles relatavam que eram casas com pequenas áreas livres, aos fundos de uma casa principal e que compartilhavam o lote com outras famílias. Sobre esse levantamento, houve poucos relatos de coabitação, sendo registrados apenas 8 casos. Em comparação com a moradia anterior e a atual, observa-se que a casa anterior tinha, em média, 4 moradores, enquanto que a atual tem 3.

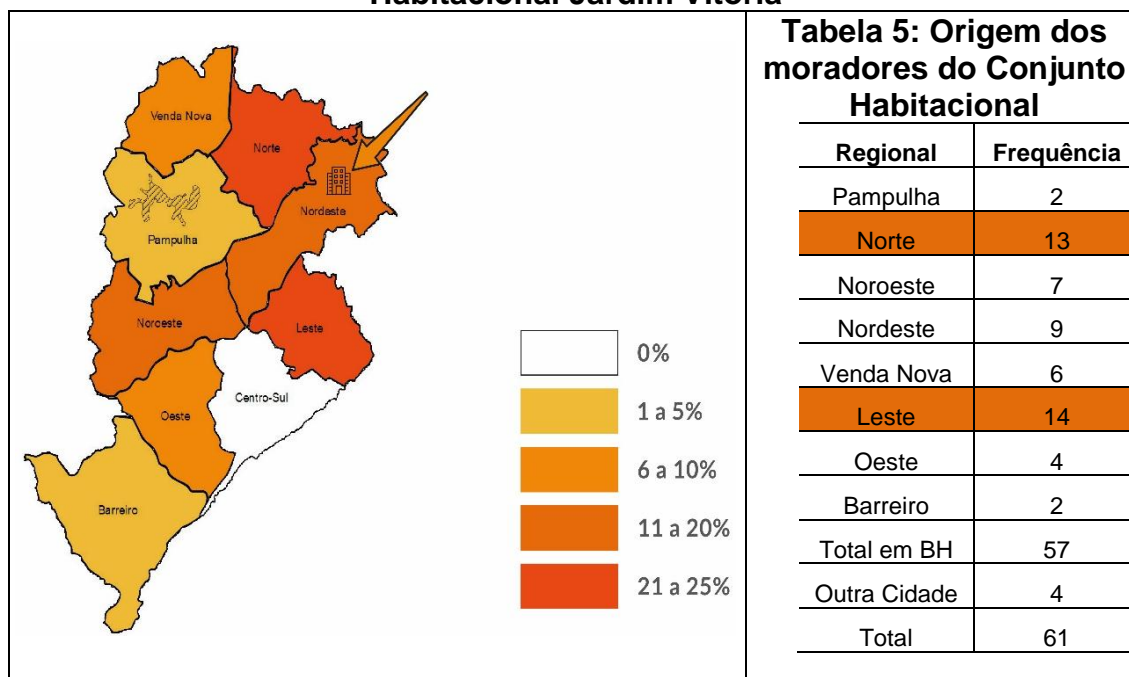
“Era uma casa com 3 quartos, sala, cozinha, área de lazer e quintal”.

“Era um barracão nos fundos da casa de vó, era 2 quartos, sala, cozinha, banheiro e quintal”.

“Era no cômodo dos fundos de uma casa. Era um barracão de cozinha, sala, banheiro; sala e quarto e tinha uma área de tanque.”

No que tange aos bairros de origem desses entrevistados, nota-se que a mudança, em sua grande maioria, foi realizada sem muita consideração da proximidade do Conjunto Habitacional Jardim Vitória com o antigo local de moradia. O resultado desse deslocamento da população para lugares muito distantes de seus locais de origem, levou a um afastamento dos amigos e familiares e ainda a uma mudança nos hábitos de compra e, para alguns, de trabalho. Essa informação pode influenciar a sensação de pertencimento à nova casa, já que muitos não se sentem queridos ali, e sem a percepção de estarem vivendo em um lar.

Figura 19: Mapas de origem dos moradores entrevistados para o Conjunto Habitacional Jardim Vitória



Fonte: Elaboração própria, 2016.

No universo de 61 entrevistados, a maioria, 48 deles, morava em outra regional da cidade de Belo Horizonte - a maior parte deles vem das regionais Leste e Norte. Até mesmo os moradores da Regional Nordeste, onde se encontra o Conjunto, sentem a diferença da habitação nova em relação ao entorno, pois todos eles moravam em bairros consolidados no quesito serviços e equipamentos públicos. Outro ponto de destaque são os 3 respondentes que moravam na Região Metropolitana antes da mudança para o Conjunto, pois esses moradores reafirmam a potencialidade do PMCMV, com o caráter metropolitano, e a possibilidade de integração dos beneficiários. A diferença do entorno é um dos pontos que mais causa incômodo aos entrevistados, já que muitos alegam que ficaram distantes de familiares e amigos e o acesso a comércio e serviços é mais difícil, pois a localização do residencial é distante de qualquer serviço e/ou equipamento.

“Aqui também é bom, os vizinhos são bons aqui, mas para comprar as coisas tem que pegar ônibus e é complicado. Sou velha, vivo sozinha.”

“Sinto falta dos meus amigos de lá... da estrutura de comércio e serviços de lá”

“Aqui me enturmei mais com as pessoas. Mas o comércio é inacessível, muito distante. Tem que pegar ônibus pra tudo”

A sensação de estar distante de familiares e amigos, complementada pela dificuldade de acesso a comércio e serviços, rompe com a percepção de moradia digna conceituada nesse trabalho. Entende-se que a moradia digna é um direito para além da questão do teto, devendo ser pensada a inserção social do indivíduo na sociedade local, levando em conta a localização, as condições de entorno, a infraestrutura de serviços e a sensação de pertencimento relacionada à moradia. Diante da fala dos moradores, observa-se que o direito à cidade ainda é um ponto distante, já que a sensação de liberdade e igualdade, para esses moradores do Conjunto Habitacional Jardim Vitória, pouco se faz presente.

Essa observação se confirma ao analisarmos as avaliações a respeito dos principais equipamentos públicos e serviços do entorno do Conjunto. O primeiro tópico questionado foi segurança pública, que, para a grande maioria, é ruim ou péssimo, 38 dos respondentes. As avaliações positivas foram apenas 8, e 9 foram regular. Ressalta-se que 6 entrevistados não viram nenhuma ronda e/ou efetivo da Polícia Militar na região. Nesse quesito da conversa, muitos disseram se sentir seguros dentro do condomínio e seus apartamentos, porém, nas ruas que cercam os residenciais a sensação é contrária. Esta sensação pode estar atrelada ao fato de que cada um dos residenciais tem uma entrada geral fechada com cancela e guarita e ainda são cercados por telas de arame. Essa percepção de insegurança pode ser reforçada aos frequentes recentes casos de assaltos a mão armada nos pontos e dentro dos ônibus, principalmente a mulheres e pequenos comércios existentes no entorno dos residenciais.

Outro relato comum é a presença de tráfico e consumo de drogas nos condomínios e, mais recentemente, um caso de homicídio. Apesar dessa fala de se sentir seguro dentro de seus apartamentos, é comum ver a modificação nos mesmos com a instalação de grades nas portas e janelas.

“Regular até dentro do condomínio. Já houve homicídio. Quase não vejo (policimento) e tem muito assalto no ponto de ônibus”

“Quase não se vê e faz falta (Polícia). Aqui já foi encontrado carro roubado. Já mataram um cara no condomínio. A polícia demora muito a chegar ou não vem. Aqui, antes, dava muita confusão.”

“Não vejo (Polícia), mas redondeza é bem estranha”

Figura 20: Residencial Beija-Flor

Fonte: Acervo pessoal, 2016.

A falta de estrutura de equipamentos urbanos envolve principalmente a ausência de posto de saúde próximo. Os moradores buscam atendimento no posto de saúde Vila Maria. Para esses residentes do Conjunto Habitacional Jardim Vitória, o percurso até essa unidade de saúde dura 40 minutos a pé, em média, ou utilizando 2 ônibus. Em casos mais complexos, recorre-se à UPA São Paulo, no bairro de mesmo nome na regional Nordeste.

Depois da percepção de segurança pública, esse é o segundo quesito mais mal avaliado pelos moradores entrevistados, tanto em qualidade quanto pela disponibilidade. A avaliação negativa, entre ruim e péssimo, foi resposta de 32 dos moradores, enquanto que, para 11 entrevistados, a avaliação foi positiva, entre bom e ótimo. Regular foi o julgamento de 10 moradores e 8 deles disseram não usar o sistema público de saúde. Além do quesito distância, muitos reclamam da falta de estrutura do posto de saúde, que tem poucos médicos para a demanda de atendimento e ainda há baixa disponibilidade de oferta de remédios. Essa avaliação negativa pode ter mais força pela insatisfação dos moradores de que, até o presente momento, não foi instalada uma unidade de saúde no entorno do Conjunto, conforme previa o plano de trabalho da implantação dos residenciais.

“Tem um posto lá em cima, o único para atender a demanda de vários bairros. É difícil conseguir especialistas, falta médico lá. Dá até para ir a pé, mas dá uns 45 minutos”

“Eu nunca fui no serviço daqui, continuo indo no meu antigo bairro”

Tudo longe, tem que ir de ônibus e são 2. O atendimento é bom, mas falta dentista. E a UPA é só no bairro São Paulo.”

Conforme mencionado na caracterização do bairro, a UMEI Jardim Vitória III e a Escola Municipal Jardim Vitória foram construídas para o atendimento das crianças desse empreendimento, mas, segundo moradores, a oferta de vagas é insuficiente para a demanda, principalmente da UMEI. Segundo relatos dos entrevistados, as crianças estão em salas de aulas cheias e a qualidade de ensino é baixa. Como ponto positivo para muitos moradores, é que há escolar para levar e buscar as crianças diariamente para as escolas de ensino fundamental, porém, para as crianças com idade inferior a 5 anos, o transporte para a UMEI é por conta dos pais. Os pais dos estudantes do ensino fundamental têm tentado transferir para a Escola Municipal Helena Abdalla, no bairro Jardim Vitória, pois eles acreditam que a qualidade de ensino nessa escola é melhor. Em relação às crianças menores, que deveriam frequentar a UMEI Jardim Vitória III, algumas famílias têm optado por tentar vaga na UMEI Jardim Vitória II, mesmo sendo bem mais distante de suas moradias. Demonstrando que as políticas públicas de educação não tiveram diálogo com as de habitação, para corretamente dimensionar a demanda com implantação do Conjunto.

Figura 21: UMEI Jardim Vitória III



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

Outro ponto de preocupação dos jovens e seus pais é em relação ao ensino médio, que é atribuição das escolas estaduais. Entretanto, a escola existente no bairro

já não tem vagas para esses jovens recém-chegados. Como solução, eles são remanejados para as escolas do bairro Cidade Nova, que têm disponibilidade de vagas, porém são bem distantes para esses jovens e ainda tem um alto custo financeiro com transporte, os jovens devem desembolsar duas passagens, já que não há custeio desse transporte escolar por parte do Estado de Minas Gerais. Esse grande tempo ocioso gera um temor entre os pais, pois sem nenhuma prática educacional e esportiva à disposição no entorno do Conjunto, esses jovens podem optar pelo caminho do crime e/ou do consumo de drogas.

“ A Escola aqui é péssima, minha filha começou a estudar lá (Escola Municipal Jardim Vitória), mas nunca deveria ter ido. Não tem programa nenhum”.

“Não tem vaga para o meu filho na UMEI, assim um de nós dois (entrevistado ou esposa) tem que ficar em casa ou arrumar uma babá. E tem uma fila de espera muito grande”.

“A UMEI é perto. Para o ensino fundamental o ônibus da prefeitura vem buscar e trazer. Para ensino médio é longe e não tem transporte, e aí fica caro”.

“A UMEI é ótima e é pertinho! É 100%”.

Em relação à avaliação dos equipamentos de ensino do bairro só foi possível obter 39 respostas válidas, sendo que os demais entrevistados não têm filhos e/ou eles não se encontram em idade escolar. Para 19 moradores dos 39 que puderam avaliar o ensino, esse é ruim ou péssimo, a justificativa é a ausência de vagas nas UMEIs para todas as crianças do conjunto e a baixa qualidade de ensino nas Escolas próximas. Para 8 respondentes é regular e para 12 entrevistados a qualidade e a disposição das escolas utilizadas é boa ou ótima.

A existência e o atendimento realizado pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Vila Maria, são reconhecidos por pouco menos da metade (26) do universo de entrevistados. Dessa forma, esse pequeno número de pessoas que conhecem esse equipamento de assistência social demonstra que o alcance das atividades se restringiu ao processo de cadastro de dados para o Cadastro Único (CadÚnico), que todos os moradores são obrigados a integrar para a adesão ao PMCMV. Em relação à qualidade dos serviços prestados, atualmente 13 acham bom, 5 regular e 8 avaliam os serviços como ruins.

“Tem mais ou menos perto. Procurei duas vezes e fui bem atendida”

“Diz que tem lá na Vila Maria, mas nem sei o que é isso direito”

“Tem lá no Jardim Vitória, perto do (supermercado) BH. Entrei com o pedido, mas não consegui encaminhamento para nada. O atendimento lá não é bom.”

A respeito do sistema de transporte público para o Conjunto Habitacional Jardim Vitória, a resposta dos entrevistados era sempre seguida de: “hoje está melhor”. Logo após a mudança, não havia nenhuma linha para atendimento próxima para os moradores; eles tinham que andar até a Rua dos Borges, cerca de 30 minutos, para pegar o ônibus. Depois de 1 ano de mudança, foi implementada a linha 825, que vai à Estação São Gabriel, que inicialmente tinha saídas a cada hora, iniciando a sua circulação às 7 horas e encerrando seus serviços às 21 horas. Atualmente, o quadro de ônibus tem maior número de horários de atendimento, a cada 30 minutos, sendo o primeiro horário às 5 horas da manhã e o último às 23 horas. Ainda com esse aumento do quadro de horários, há reclamações sobre: os períodos de pico, em que os ônibus estão cheios e sujos; os assaltos dentro dos ônibus; e, os primeiros e últimos horários não atendem aos trabalhadores e aos estudantes. Outra reclamação comum entre os moradores é que o percurso adotado não viabiliza tarefas corriqueiras, como ir ao supermercado, pois essa linha não trafega pela parte comercial e próxima dos serviços da Rua dos Borges. Há alguns relatos de que a distância para o trabalho aumentou o tempo de trajeto e ainda o custo com o transporte. Para algumas poucas pessoas, esse pode ter sido o motivo para perda de trabalhos autônomos, como diaristas.

Ainda sobre o serviço de transporte público, no universo de 61 entrevistados, apenas 11 avaliaram positivamente como bom. A resposta regular apareceu 23 vezes e as respostas negativas foram apontadas por 17 respondentes, sendo avaliadas como ruins por 9 pessoas e 8 como péssimo. Para esse serviço, apenas 2 moradores dizem não poderem avaliar, pois usam veículos próprios.

“ Melhorou agora, antes era só de uma em uma hora. Mas só tem uma linha e anda muito cheia de manhã e no fim da tarde”.

“Tem um só ônibus, mas melhorou. Tem mais ônibus agora e deixa na porta do condomínio”.

Os serviços de comércio de itens de primeira necessidade (padaria, farmácia, açougue e padaria) são considerados o maior problema decorrente da implantação do condomínio nessa região, pois antes já não havia opções de estabelecimentos e, com o passar do tempo, foram surgindo alguns poucos, mas com preço caro e poucas opções. Para chegar ao comércio com melhores preços e variedade, é necessário deslocamento através de 2 ônibus ou andar por 1 hora, no início da Rua dos Borges. A fala mais comum entre os moradores é que é “muito longe para as compras”. A avaliação dos entrevistados foi majoritariamente negativa, sendo que 48 dos 61 respondentes avaliariam como ruim e péssimo. Somente uma pessoa disse que é bom, pois, para a entrevistada esse é o “momento de passear pelo bairro”, e 9 disseram que o serviço é regular.

“Tudo longe, para o idoso não dá. O que tem mais perto, demora meia hora a pé para chegar e tudo é caro.”

“Aqui não tem comércio não! Tem que trazer da cidade. Tem uma mercearia pequeninha, mas quase não tem nada. Tem que trazer de onde a gente vem”

“Fraco. Lá em cima tem uma farmacinha pequena, não tem padaria e tem mercearia pequena. Os preços são mais inflacionados. Isso é que tem perto. Vale a pena comprar lá perto do (supermercado) BH”.

A avaliação de serviços bancários, lotéricos e de correios é ainda mais crítica, pois, majoritariamente, os entrevistados disseram que não podem contar com tais serviços, pois eles não existem no bairro. Apenas 4 respondentes lembram-se do caixa 24 horas, que há dentro do Supermercado BH, porém ele está sempre com filas, segundo essas pessoas. Para o pagamento de contas e uso dos correios, é comum os moradores utilizarem as agências bancárias no centro da cidade e no Minas Shopping e a lotérica do bairro São Gabriel.

“ Não tem isso aqui não. Vou no São Gabriel ou Goiânia. Nem casa lotérica tem.”

“Não tem. Tem que ir ao centro ou ir no Minas Shopping. Nem lotérica tem”

Outros equipamentos que nem sempre são mencionados pelos moradores entrevistados são as praças, centros culturais e parques do bairro. Conforme a caracterização do bairro há um pequeno parque, o Jardim Vitória, nas proximidades

do Condomínio. Entretanto, somente 5 pessoas sabem de sua existência e o avaliam bem, porém dizem que é bem longe para chegar a pé. Os moradores relataram que só tem espaço para atividades físicas dentro de seus condomínios, seja no salão de festa ou na quadra.

Figura 22: Quadra esportiva do Residencial Hibisco



Figura 23: Salão de festas do Residencial Esplêndido



Fonte: Acervo pessoal, 2016.

A intenção ao perguntar para os entrevistados sobre a qualidade de vida, não era expor todos a um conceito fechado, mas, sim, buscar compreender o que é para eles qualidade de vida, a quem e ao que ela está atrelada e como esse quesito está sendo vivenciado por cada um desses moradores no Conjunto Habitacional Jardim Vitória. Dessa maneira, as respostas foram variadas, entretanto, como interpretação, pode-se entender que a qualidade de vida está em viver em casa própria, num lugar tranquilo e próximo aos amigos, familiares e ter comércios à disposição nas proximidades. Dessa forma, 33 respondentes acham boa ou ótima a qualidade de vida, 14 disseram que é regular e 14 disseram ser ruim ou péssimo. As respostas positivas estão relacionadas com a sensação de posse do apartamento, por não terem mais que pagar aluguel e tranquilidade. Para os que disseram que a qualidade de vida piorou, avaliando-a negativamente, essa resposta está relacionada com a sensação de estar distante de serviços, amigos e familiares.

“Para lazer tem que ser fora. A qualidade de vida aqui é não pagar aluguel mais. A vida aqui é média, mas tem menos carro e menos movimento”.

“É bem tranquilo, parece roça, o clima é mais fraco, a entrega chega. É até bom”.

“Aqui piorou muito, por que fiquei com depressão aqui. De tanto que me sinto sozinha aqui”.

A avaliação da prestação de serviços e a disposição de equipamentos públicos, demonstra que a sensação desses moradores de estarem integrados à cidade é frágil, pois sequer com os itens de primeira necessidade eles podem contar nas proximidades de suas casas. Essa percepção demonstra que dentro dos parâmetros propostos pelo conceito de moradia digna, esses moradores não o estão vivenciando. Tomando como base Giraldo *et al* (2006), a unidade habitacional os assegura um teto com condições de salubridade e com o mínimo de equipamentos públicos necessários e aquém da percepção de integração à cidade e inviabilizando o estabelecimento de vínculos de pertencimento com a moradia e com o bairro.

Tabela 6- Síntese da avaliação dos equipamentos e serviços do bairro Jardim Vitória

Equipamento	Avaliação		
	Ótimo/ Bom	Regular	Ruim/ Péssimo
Segurança Pública	8	9	38
Saúde	11	10	32
Educação	12	8	19
Assistência Social	13	5	8
Transporte público	11	23	17
Comércio	1	9	48
Serviços bancários	-	-	4
Lazer	-	5	-
Qualidade de vida	33	14	14

Fonte: Elaboração própria, 2016.

Por fim, o terceiro e último bloco de questões foi destinado à compreensão da satisfação geral com a nova moradia, a intenção de permanecer naquela residência e, por fim, como eles acreditam que será a vida no futuro próximo no residencial. Observou-se o grau de satisfação com a nova morada através da sensação de pertencimento da moradia; o gostar de morar naquele conjunto habitacional; os

possíveis problemas com a vizinhança e ainda, como qualificam o apartamento. Em relação a gostar de morar no Condomínio Jardim Vitória, 45 dos entrevistados afirmaram positivamente e 16 disseram que não gostam. Novamente, os motivos para esse gostar estão relacionados à tranquilidade de dentro do condomínio e à sensação de posse, porém essa mesma tranquilidade para alguns é um problema, já que não há opções de lazer e comércio no entorno.

“Aqui é nosso, antes morava na casa de parente do meu marido, aqui é meu”.

“Porque a gente mora no que é nosso. O valor que paga no aluguel é reduzido”.

“É um lugar tranquilo, é a mesma coisa de estar na roça dentro da cidade”.

“O acesso para mim é bom. É tranquilo e seguro nesse Condomínio”.

“ Não gosto daqui, por que a gente fica preso igual bicho”.

Quando perguntados se tinham algum problema com vizinhos, a metade dos respondentes disse que sim e outra metade que não há problemas. Entre aqueles que responderam positivamente, o que mais incomoda é a briga entre os vizinhos, o “disse-me-disse” sobre a vida dos moradores, a inadimplência e, por último, o som alto.

“ Tem muitos vizinhos brigam entre si”

“Os vizinhos brigam muito. Tem muito som alto também”.

“A confusão é normal, especialmente com gente de tantos lugares diferentes”

“Aqui tem muita conversa fiada”.

A avaliação sobre as unidades habitacionais foi questionada de forma subjetiva, com a expectativa de que os moradores relatassem sobre a percepção de espaço, material construtivo e satisfação com os apartamentos. Apenas 10 deles consideram ruim ou péssimo, e o restante deles se dividiu entre bom e ótimo, sendo 31 e 20, respectivamente. Esse considerável número de respostas positivas é justificado, novamente, pelo fato de não mais pagar aluguel. Mesmo diante da resposta positiva, muitos disseram que o espaço reduzido dos apartamentos cria problemas para questões do cotidiano, como: colocar a roupa para secar, os filhos dividindo quarto e o cachorro sem um espaço adequado. Outro problema apontado é o material construtivo utilizado, que, em alguns apartamentos, causou problemas de infiltração e

no processo de colocar o piso nas áreas molhadas, como banheiro e cozinha, muitas dessas áreas apresentaram transtornos aos moradores com o piso “estufando” e “deslocando”. A percepção de morar em uma casa própria, a posse, para esses moradores, tem peso maior na avaliação do que a qualidade da moradia em si, o que reforça que essas unidades habitacionais concederam a esses beneficiários um teto bem aquém do ideário da casa própria.

“É bom, mas tem pouco espaço”.

“A estrutura é muito ruim, as paredes não têm prumo. É muito gasto para quem é pobre”.

“O próprio apartamento tem problemas, o piso e a parede caindo no banheiro, na cozinha o piso está fofo”.

Segundo Camargo (2010), para identificar as dimensões subjetivas referentes à percepção do morador em relação ao seu habitar, a análise começa por explorar o sentido e o significado do conceito de casa. A palavra “casa” sugere, inicialmente, algo concreto: uma construção cujas paredes, teto e espaços vazios servem para atender à necessidade de abrigo que se pressupõe ser de todos nós. Entretanto, neste trabalho, a busca vai além dessa realidade física. Nessa última parte do questionário, busca-se entendimento do conceito naquilo de abstrato e subjetivo. Para tanto, a atmosfera das expectativas do sonho da casa própria é levantada; afinal no que consiste a casa ideal? Pediu-se aos entrevistados para descreverem o que seria esse espaço e basicamente a resposta é uma casa própria, térrea e com privacidade, espaço para uma horta, criar animais e poder receber os amigos para festividades.

“Casa, não apartamento! Uns 3 quartos, cozinha grande, banheiro grande, garagem para colocar a moto e uma boa varanda. Perto do centro, na zona oeste onde eu estava acostumado”.

“Com espaço para ter um jardim, lugar para fazer churrasco e uma casa”.

“Casa branca com 3 quartos com quintal, varanda, poder ter bichos, plantas e horta”.

A questão seguinte é se estão morando em sua casa ideal e nesse ponto a quebra da expectativa da casa própria versus a realidade do espaço concreto da unidade habitacional, aparece notoriamente. No universo de 61 entrevistados, 45 disseram que não moram em seu lugar sonhado e 16 disseram que sim, estão

morando nesse lugar ideal. Esses 16 entrevistados colocam acima do sonho a necessidade básica de morar, evidenciando que está em primeiro plano a sensação de posse e necessidade de não ter mais que pagar aluguel. Para o grupo que diz não ter realizado o sonho da casa ideal, observa-se que sensação de bem-estar em casa não foi contemplada, mesmo sendo gratos pela oportunidade de posse. Entretanto, aquele apartamento não cumpre a necessidade de espaço físico e o imaginário da casa própria.

“Aqui não tem espaço, é muito pequeno. As crianças dividem o quarto. E não tem muita privacidade”.

“Aqui não tem isso, não é para morar, é para esconder. Aqui tem que ficar com as portas fechadas, não tem liberdade”.

“Por que sempre quis morar numa casa sem pagar aluguel, minha mesmo e aqui é assim”.

A questão “sobre a sua moradia, você se sente que realizou o seu sonho da casa própria” ressalta a divergência entre o campo idealizado e o mundo pragmático da casa própria, já que, para 40 entrevistados, o sonho se realizou, enquanto que, para 21, esse sonho não foi alcançado. A justificativa para essa questão é que aquele espaço é deles, com “papel e tudo”, dessa forma, não pagam mais aluguel. A insatisfação por ser um apartamento, se torna ainda maior nessa justificativa, principalmente entre os cooperados da Cohabita, pois a adesão à cooperativa era para a compra do lote, que previa espaço suficiente para a construção dessa casa dos sonhos, térrea e com quintal. Contudo, mediante o cenário de endividamento da Cooperativa, a única alternativa para eles terem o teto próprio era a adesão ao PMCMV.

Esses mesmos números se repetem quando questionados se gostariam de se mudar do Conjunto Habitacional Jardim Vitória, demonstrando que mesmo com esse sonho da posse da casa própria sendo realizado, o entorno com pouca diversidade de comércios e a baixa qualidade dos serviços públicos, o insuficiente espaço interno dos apartamentos e as raras oportunidades de emprego na região, motivam as pessoas a quererem se mudar no futuro. Mesmo diante dessa vontade de não morar mais no residencial Jardim Vitória, muitos moradores, metade do grupo de entrevistados, acreditam que o futuro do condomínio será melhor tendo mais comércio, com a instalação do posto de saúde, tendo mais escolas e linhas de ônibus.

“Aqui eu sinto que é provisório. Sinto que a família não pode aumentar mais. Divido parede com o outro, que fala lá e escuto daqui. Nem parece que é minha casa...”

“Com certeza do que eu tinha, mudei da água para o vinho”.

“Sempre me preocupei muito com o custo do aluguel. Depois de vir para cá pude fazer cursos e os meus filhos também”.

“Por ter sido da cooperativa era para ser diferente, por que o meu sonho era para casa”.

Passados três anos após a chegada dos moradores ao Conjunto Habitacional Jardim Vitória, observa-se que as melhorias para a sensação de integração com a cidade e a disponibilidade de serviços públicos de qualidade nas proximidades, ainda são incipientes. Esses fatores, somados ao fato dessa população ser de baixo poder aquisitivo, torna essas habitações desinteressantes para o público de interesse social, pois essas reforçam o espaço de segregação que lhes foram proporcionados através dessa moradia. Um exemplo simples é a distância e o custo empregado para uma ida ao supermercado, já que, para um trabalhador de um salário, é custoso pagar passagens para tal.

Assim, o caso do conjunto habitacional Jardim Vitória é um reflexo de uma população que convive diariamente com os efeitos da periferização, que é afastada das melhores oportunidades de geração de emprego e renda, e da prestação de serviços, já que estão a 12 km e/ou dois ônibus do centro da cidade. Os desdobramentos da implantação do conjunto habitacional na franja urbana, também atingem administrações públicas locais que são responsáveis por minimizar os impactos, como por exemplo, os custos da Prefeitura de Belo Horizonte para instalação e manutenção de um posto de saúde no bairro.

Para além disso, pouco se tem observado nas iniciativas do poder público local em promover melhorias para essa população, no sentido subjetivo de integrar esses novos moradores entre eles, na tentativa de despertar o sentimento de pertencimento àquele bairro. Essa questão está atrelada à ânsia da política pública habitacional pelos números de atendidos, a quantidade em detrimento da qualidade. Assim, não se previram os custos necessários para corrigir os efeitos negativos gerados de estar à margem, como a coabitação, o reforço da monofuncionalidade da casa como um abrigo, bem como o direito à cidade.

Essa pesquisa também reforça a importância de pensar a pluralidade do perfil das famílias brasileiras. Dessa forma, é necessário revisitar os critérios na implantação de programas habitacionais, discutindo a diversidade de usos, a variação do desenho das edificações, a qualidade das construções e a capacidade e disposição dos equipamentos públicos no entorno desses conjuntos e, principalmente, rever as tipologias de forma a adequar as habitações ao perfil das famílias, e não o contrário. Uma tentativa de superar a solução básica “dois quartos, cozinha e banheiro”, com 42m² cada domicílio, para qualquer perfil de família, levando em consideração a privacidade de cada ente.

Por fim, o mais caro para essa pesquisa é demonstrar como a política pública de habitação de interesse social, tem provocado, para a população mais vulnerável economicamente, a sensação de dissociação, apropriando-se do termo da psicologia. O emprego desse termo advém da quebra de expectativa gerada com a mudança para essa casa, pois gera uma separação da identidade, daquilo que se sonhou como casa própria a vida toda, com a vivência em uma casa que está muito distante e diferente dos seus anseios mais primários. Evidenciando, mais uma vez, que a raiz dessa questão está na condição econômica de cada um e a discrepante diferença de poder econômico, pois aqueles que detêm o maior poder aquisitivo para a compra da casa própria dos sonhos, são os com maior a capacidade de escolha de todos os itens para a realização de tal compra.

A ausência de espaços de convívio, como praças, parques e área comercial, no entorno do Conjunto Habitacional Jardim Vitória, reduzem a interação social. Os caminhos que levam até os centros de ensino e esses locais, são um dos poucos trazem a sensação de comunidade a esses moradores. O valor desses espaços abertos viabilizaria a promoção do encontro e talvez interfira na permanência de indivíduos para, assim, influenciar o contato entre as pessoas, favorecendo ou desencorajando a interação social. Além disso, estudos indicam que a infraestrutura existente, os serviços e demais equipamentos comunitários, podem influenciar a vivência nos conjuntos habitacionais e afetar o nível de interação entre moradores do conjunto e entorno. Entretanto, o contato entre os cinco residenciais do Jardim Vitória se restringe a uma única linha de ônibus que atende aos moradores, o que não gera uma sensação de integração comunitária, já que a disposição dos residenciais seguiu a linha da topográfica do bairro. A questão topográfica e a disposição de matas no entorno dos condomínios reforçam a percepção de insegurança e do ideal de cidade.

Diante desse cenário, observa-se que o conceito de moradia digna, para esses moradores, está restrito à atmosfera do teto com as condições de salubridade e com a garantia da propriedade. Para uma população carente, em diversos sentidos, esse tipo de habitação demonstra como as políticas públicas estão focadas em prover resultados numéricos, porém são pouco atentas às respostas subjetivas, como a percepção de estar num lugar que de fato possa ser chamado de “Minha Casa, Minha Vida”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se uma análise comparativa dos marcos das políticas públicas de habitação de interesse social, interligando as diferentes perspectivas de direitos humanos e a interpretação de moradia digna. Tendo este conceito como norte para a avaliação do Conjunto Habitacional Jardim Vitória, ressalta-se que as questões de salubridade da edificação estão em conformidade com o conceito de moradia digna, entretanto, os pontos: localização, espaço adequado e disponibilidade de serviços públicos, ainda deixam a desejar.

Ao fim desse diagnóstico, percebe-se que houve uma pequena evolução no texto e na execução dessas políticas públicas, levando em consideração, minimamente, as questões de inserção no território e as questões subjetivas. Dessa forma, torna-se inevitável relembrar e comparar o Sistema Nacional de Habitação, SNH, com o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, no sentido de que ambos tiveram grandes investimentos, mas a classe média foi a mais privilegiada. E que, apesar do grande número de unidades habitacionais produzidas, ambas as políticas estão ligadas mais fortemente à questão do direito ao teto, sem unidades habitacionais que sejam um retrato do direito à cidade. De forma geral, uma das críticas ao MCMV é de que há uma tendência de localização periférica, onde os terrenos são baratos e distantes do trabalho, com deficiência de transportes e de equipamentos públicos e privados. O porte do empreendimento, tanto em localização quanto em tipologias, também está gerando conjuntos semelhantes aos do BNH. A manutenção dessa tipologia destaca a falta de atenção individualizada nos formatos de famílias brasileiras e ainda não viabiliza a interação social entre os beneficiários e seu entorno. Essas semelhanças são justificativas para a viabilização dos custos das obras, entretanto, isso não freia a especulação imobiliária.

Outro ponto a ser observado é como os interesses econômicos foram mais fortes e se sobrepuseram aos anseios dos movimentos sociais e dos ideais de uma cidade mais participativa, propostos pelo PlanHab. Por esta razão, a análise aqui proposta nos conjuntos habitacionais traria novas questões da vivência em conjunto habitacional e não mais somente sobre a segregação socioespacial. Em nome do capital privado e da produção capitalista, o que pudemos analisar são unidades habitacionais limitadas ao modelo “2 quartos, banheiro, sala e cozinha”, renegando a

discrepância dos formatos das famílias e ainda o potencial criativo dos técnicos responsáveis, para uma produção de baixo custo e inovadora.

Na busca por sanar o déficit habitacional presente na história do país desde a implantação dos centros urbanos, propagou-se o ideário da casa própria. Dessa forma, a maneira consolidada de um brasileiro obter a sua moradia é através da propriedade privada. Este ideário está enraizado, fortemente, no imaginário coletivo brasileiro, levando-o à aquisição por meio de financiamento, que tem o status de realização de sonho para muitos.

A ideia da associação entre casa própria e segurança social e econômica, só representa uma relação imaginária ou/e uma expressão ideal das relações dominantes, numa certa etapa do desenvolvimento da habitação no Brasil. Assim, as políticas públicas de interesse social são uma resposta formal para a população pobre adquirir a sua moradia. Entretanto, a demanda continua sendo muito superior à oferta do Estado.

O Conjunto Habitacional Jardim Vitória é um retrato dessa prática de política pública habitacional, em que a quantidade de unidades habitacionais foi mais importante do que os anseios de cada um dos beneficiários. Em um bairro periférico e com terras de baixo valor de mercado, desprovido de opções de equipamentos públicos e serviços, instalam-se 1.470 famílias como resposta ao déficit vigente na capital. Este lugar é adequado para as famílias de baixa renda? Essa região pode ofertar qualidade de vida e sensação de integrar a cidade formal? Segundo os relatos dos moradores entrevistados para este trabalho, a resposta é não. A explicação é que muitos não se sentem realizados diante dessa unidade habitacional, pois o espaço interno e externo não é o idealizado como o sonho da casa própria. A localização desse Conjunto os separou de seus familiares e amigos e ainda os colocou em uma região desconhecida da maioria, e que pouco pode ofertar de oportunidades de emprego e renda, quanto mais de qualidade de serviços públicos.

O resultado da implantação do programa “Minha Casa, Minha Vida” no bairro Jardim Vitória, para a população de baixa renda em Belo Horizonte, entra em choque com o conceito de direito à cidade e nos dá a confirmação de que as premissas da presente política habitacional ainda estão vinculadas à primeira fase do direito à moradia, o teto. O viés extremamente economicista desse programa, levou a se exigir da iniciativa privada um padrão mínimo de qualidade, visando uma maior margem de lucro. Assim, o resultado é a inadequação dos conjuntos habitacionais, seja pelos

materiais de baixa qualidade escolhidos e pela inviabilidade do espaço físico para algumas famílias, seja pelo mais problemático: a localização das moradias. Este último fator resulta em habitações em área periférica, na regional nordeste da capital mineira, distante dos grandes centros urbanos e com deficiência de acesso ao transporte público e escassos equipamentos de saúde, educação e lazer.

O PMCMV tem as suas falhas, entretanto, foi capaz de prover o teto para cerca de 4 milhões de famílias que viviam em condições impróprias e ainda tinham que despende boa parte de seus recursos financeiros em aluguel, principalmente para as famílias de até 3 salários mínimos. Porém, com as mudanças de perspectivas, inclusive governamentais, a fatia populacional da faixa 1, que mais precisa de uma moradia, não poderá mais contar com o subsídio integral para ter uma casa própria. Essa resolução demonstra que o PMCMV está estruturado para atendimento aos interesses econômicos das construtoras, que realmente lucram com as vendas de unidades habitacionais para as faixas 2 e 3.

Por fim, o PMCMV traz a continuidade, através do distanciamento físico e da segregação socioespacial que propiciam a discriminação, resultando na perpetuação do ciclo da pobreza e na dificuldade para o exercício da cidadania e da participação popular nos processos de tomada de decisões institucionais. Ao mesmo tempo, há um visível crescimento da informalidade urbana, ocupando vilas e favelas, deixando os pobres à margem da sociedade, limitando, assim, o sonho do direito à sua casa própria.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- ALMEIDA, M. M de. *Da experiência ambiental ao projeto arquitetônico: um estudo sobre o caminho do conhecimento na arquitetura*. 2001. 219 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2001.
- ALVES, Maria Henriqueta Arantes Ferreira. *Sustentabilidade e inovação na habitação popular: o desafio de propor modelos eficientes de moradia*. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Estado de Habitação. São Paulo, 2010.
- AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.) *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ANDRADE, Eliana Santos Junqueira de. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 A 2010): Avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. *XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro. Brasil. Mai.2011.
- ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIM, Angélica A. T. B.. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. In: *Arquitextos*, São Paulo, 2009. Disponível em:<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>> Acesso em: 30.mar.2015.
- ARANTES, Pedro Fiori. Da (Anti) reforma urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. *Correio da Cidadania*, 08.nov.2013.
- ARREGUY, Cíntia; RIBEIRO, Raphael (Coord). *História de bairros de Belo Horizonte: Regional Nordeste*. Belo Horizonte: APCBH, 2008.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. Seade. São Paulo. 2004. v 18. p. 17-26.
- AUGÉ, M. Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas: Papirus, 1994.
- BACHELARD, Gaston. *A poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- BAKHTIN, M. *Marxismo e filosofia da linguagem*. 3 ed. São Paulo: Hucitec. 1986.
- BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. *Lei de uso e ocupação do solo*. Lei 9959 de 2010.

_____. Prefeitura Municipal política de atuação – habitação. 2011. Disponível em:

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=habitacao&tax=18260&lang=pt_BR&pg=6240&taxp=0&>
Acesso em: 11.out.2011

_____. Prefeitura Municipal de. Plano local de habitação de interesse social. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

BENETTI, Pablo. Habitação social e cidade. Rio de Janeiro: Rio Book's, 2012.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa – Ômega, 1982.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. In: Arquitetura Moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 3. Ed. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, v. 1, p. 70-104, 2008.

BONNEMAISON, J. e CAMBREZY, L. Le lien territorial : entre frontières et identités. *Géographies et Cultures (Le Territoire)*. n. 20 (inverno). Paris, L' Harmattan-CNRS, 1996.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A política habitacional no Brasil (1930-1990) In: Periódico de divulgação científica da FALS, v.2, n.2, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.fals.com.br/revela5/politicahabitacional.pdf>> Acesso em: 19.02.2016.

BRASIL. Decreto Lei nº 9.218. 1946.

_____. Consolidação do sistema financeiro de habitação. Decreto – lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

_____. Lei Federal nº 6.766 de 1979.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 26. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 2000.

_____. Estatuto da Cidade. 2001.

_____. Criação do Ministério das Cidades. Lei Federal nº 10.683 de 2003.

_____. Plano Nacional de Habitação. 2004.

_____. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades de habitação. Política nacional de habitação, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produtos>> Acesso em: 03.mar.2015.

_____. Política Nacional de Habitação. 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produtos>> Acesso em: 05.abr.2015.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de jul de 2009.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2007/Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. – Brasília, 2009.

_____. Ministério das Cidades. Minha Casa, Minha Vida. 1 milhão de Casas. Crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-dascidades/arquivos-e-imagens-oculto/Apresentacao25309.pdf>> Acesso em: 28.out.2012.

_____. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida/editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo – Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014 120 p., 27 cm

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Cartilha: Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: mar.2015.

CAMARGO, Érica Negreiros de. Casa, doce lar: o habitar doméstico percebido e vivenciado. São Paulo: Annablume, 2010.

CAMPOS, Paola Rogedo. Produção privada e provisão da habitação para os pobres: estrutura, mudança e impacto na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2014. 298 p. Orientadora: Jupira Gomes de Mendonça. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2014.

CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.

CANUTO, Eliza Maria Alves. *Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARDOSO, A. L. et al. 2012a. Minha casa minha sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto Lucio. (Org.). O programa Minha Casa Minha Vida e

seus efeitos territoriais. Coleção Habitação e Cidade. v. 2. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012^a.

CARDOSO, Adauto Lúcio. O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. A reestruturação do setor imobiliário e o programa Minha Casa Minha Vida. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Verônica. Minha Casa Minha Vida e Vila Viva: a problemática da moradia da população de baixa renda - o caso de Belo Horizonte. 2011. 49p. Monografia (Ciências Econômicas) Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

CARTA MUNDIAL DE DIREITO À CIDADE. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12> Acesso em: 13.out.2012

CARPINTÉRO, Marisa Varanda Texeira. *A construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação política habitacional no Brasil*. Campinas, São Paulo: UNICAMP, 1997.

CARVALHO, Flávio Rodrigo Masson. Os direitos humanos, a declaração Universal dos direitos humanos de 1948 e o pensamento filosófico de Norberto Bobbio sobre os direitos do homem. In: *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, XI, n. 57, set. 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5147>. Acesso em: abr.2016.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CERTEAU, de Michel. A invenção do cotidiano: 2. Morar, cozinhar. 12 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís Melo et al. *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Coleção BH 100 anos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, PBH, 1994.

DAMATTA, Roberto. A casa e a rua. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates*. n 24. 1988. p. 26-39.

ENGELS, Friedrich. Sobre a questão da moradia. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERNANDES, Duval; RIBEIRO, Vera. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao programa Minha Casa Minha Vida. *XIV Encontro Nacional da ANPUR* Mai.2011. Rio de Janeiro, Brasil.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*. Belo Horizonte, ano 7, n. 42, p. 48-57, nov/dez 2008.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antonio (Org.). *As Cidades da cidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.) Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERNANDES, Duval; RIBEIRO, Vera. A questão habitacional no Brasil: da Criação do BNH ao programa Minha Casa Minha Vida. *XIV Encontro Nacional da ANPUR* Mai.2011. Rio de Janeiro, Brasil.

FERREIRA, Hamilton Moreira. O Programa habitacional Federal “Minha Casa, Minha Vida” e as Políticas Habitacionais Locais: Juiz de Fora e Zona da Mata. *I Seminário Regional sobre Política Municipal de Habitação*. Juiz de Fora, MG, 2009.

FIGUEROLA, Valentina N. O Programa Minha Casa, Minha Vida articula planejamento urbano à política habitacional? *AU - Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo, ano 24, n. 182, p. 12-13, mai.2009.

FIORI, Pedro; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. [Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Artigos sobre a política de habitação, divulgados pela União Nacional pela Moradia Popular – UNMP] 2009. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=124&Itemid=95>. Acesso em: 02.out.2012.

FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. Breve análise da Ordem Econômica Constitucional brasileira. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 70, nov 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6649>. Acesso em: abr.2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil. Projeto PNUD-BRA-00/019 - Habitar Brasil-BID. Belo Horizonte, 2004.

_____. Déficit Habitacional no Brasil. Projeto PNUD-BRA-00/019 - Habitar Brasil -BID. Belo Horizonte, 2014.

GALLO, Gabriela Neves. Direito à moradia – direito humano fundamental. Disponível em:

<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/gabriela_neves_gallo.pdf>

Acesso em: 25.nov.2011.

GAZOLA, Patrícia Marques. Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GIRALDO, F. et al. Hábitat y pobreza: los objetivos de desarrollo del milenio desde la ciudad. Bogotá: PNUD/ONU HABITAT, 2006..

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins, 2014.

HIRATA, Francini. "Minha Casa, Minha Vida": Política Habitacional e de Geração de Emprego ou Aprofundamento da Segregação Urbana? *Revista Aurora*. Marília: UNESP, Ano 3, Número IV, Jul. 2009. Disponível em:

<<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/HIRATA,%20Francini..PDF>>. Acesso em: 02.nov.2011.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia Digna. São Paulo, 2000.

JAPIASSU, H. Interdisciplinaridade e patologia do saber. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

JOHNSON, Allan G. Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

KERBAUY, M. T. M. Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. *Estudos de Sociologia*. v. 16, p. 151-166. Araraquara, São Paulo, 2004.

KUHN, T.S. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia Científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAVORATTI, Liliana. Muito mais que um simples teto. IPEA. São Paulo, jun.2009.

LEFF, E. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In: PHILIPPI JR., A. *Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais*. São Paulo: Signus, 2000.

LÈFÈBVRE, Henri. *Le droit à la ville*; 1, Société et Urbanisme, Paris: Anthropos, 1968.

_____. A Revolução urbana. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEMBO, Cláudio. A Pessoa: seus direitos. Barueri, SP: Manole, 2007.

MARICATO, Ermínia. Habitação e desenvolvimento urbano: O desafio da próxima década. Laboratório de habitação e assentamentos humanos. 1999. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_habitacaodesafiodecada.pdf> Acesso em: 12.maio.2012.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192.

_____. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Capital. 27.mai.2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>. Acesso em: 01.out.2012.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO et al. *Cidades rebeldes: passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. Carta Maior. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26

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

_____. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. *Revista Praga: "A que ponto chegamos. Balanço do governo FHC Cardoso e perspectivas de oposição"*. São Paulo: Hucitec, v.1, n.6, p.67-78, 1998.

_____. (Org.) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2. ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1982.

_____. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. O Capital. v 1. São Paulo, *Abril Cultural* (Col. Os Economistas). 1983.

MASCARENHAS, Marisa. Projeto de lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável. 2012. 291 p. Tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MORADO NASCIMENTO, Denise et al. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO; Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.195-225.

MORADO NASCIMENTO, D.; TOSTES, S. P. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. v. 1, p. 1-16 São Paulo: Arqtextos, 2011.

MOSER, G. [Palestra proferida na Biblioteca Central da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, em 27 de agosto de 1997]. (Nota do Editor: texto transcrito por Adriano C. R. Costa e revisto por José Q. Pinheiro) 1997.

MOTTA, Thaiany Silva da. Direito à cidade e produção do espaço na cidade do Rio de Janeiro- reflexões sobre políticas públicas para favelas a partir da década de 1990.141 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

NERY, S. O. Revitalização/regeneração urbana, apropriação espacial e participação. In: *HABITAR- 2015*. Belo Horizonte.

OLIVEIRA, Elzira Lúcia de; GIVISIEZ, Henrique N.; RIOS, Eduardo L. G. Neto. Demanda futura por moradia no Brasil 2003 – 2023: uma abordagem demográfica. Brasília: MCidades, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos.1948.

_____. Pacto Internacional De Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1996.

_____. Programa de Tecnologia de Habitação – HABITARE. Urbanização de favelas: procedimentos de gestão. Porto Alegre: ANTAC, 2009.

_____. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr94_po_complete.pdf>. Acesso em: 14.nov.2010.

_____. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Relatório de Desenvolvimento Humano de 2004. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_po_complete.pdf>. Acesso em: 15.nov.2010.

_____. Resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/resga.html>>. Acesso em: 15.out.2011.

_____. Seção Habitat. Site: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>> Acesso em: 13.out.2012.

OSÓRIO, Letícia. Direito à moradia no Brasil. [Texto elaborado a partir do Fórum Nacional da Reforma Urbana] 2011.

POL, E.; VALERA, S. Symbolisme de l'espace public et identité sociale. Villes en parallèle, 28-29, 13-33. 1999.

RAWLS, Jonh. Uma teoria da justiça. (Trad. Almiro Pisetta e Lenita Esteves). São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RIBEIRO, Luis César Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIFRANO, Luiz Carlos Leite. Avaliação de projetos habitacionais: determinando a funcionalidade da moradia social. São Paulo: Ensino Profissional, 2006.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas cidades brasileiras. São Paulo: Contexto, 2015.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kasuo. As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde Diplomatique Brasil. p.4-5. São Paulo, mar.2009.

ROLNIK, R.; RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P (Org.). Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012, p. 87-104.

ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0278/Bibliografia_Basica/Ae01-2015.03.12-rolnik-10_Anos_Estatuto.pdf> Acesso em: 08.abril.2015.

_____. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Ed. Boitempo, 2015.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (Org.). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>. Acesso em: 24. fev. 2010

SANTOS, Cecília Reis Alves dos. Relações sociotécnicas na autoconstrução de infraestrutura urbana. Orientador: Denise Morado Nascimento. 2015. 132 p. Dissertação (mestrado) Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

SANTOS, C. H. M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. IPEA, Brasília, 1999. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf>. Acesso em: 03.out.2012.

SANTOS, Milton. O espaço dividido: Os Dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 2008.

_____. A urbanização a brasileira. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 2013.

_____. Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. Editora da Universidade de São Paulo 2014.

SANTOS, C. H. M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Brasília: IPEA - Texto para Discussão nº 654, jul. 1999.

SANTOS, Thiago Andrade dos. Alguns aspectos da excludente formação do espaço metropolitano de Belo Horizonte: estudo de caso dos conjuntos habitacionais Cristina e Palmital em Santa Luzia/MG. *XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2011*. Belo Horizonte – UFMG.

SAWAIA, B. (1995). O calor do lugar: segregação urbana e identidade. *Revista da Fundação SEADE*, 9(2),20-24.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SILVA, Carla Pereira. Urbanização de assentamentos precários e a segurança humana: cooperação internacional entre Brasil e Aliança de Cidades. 2011. Dissertação. Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Relações Internacionais. PUC-MINAS, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TORRES, Haroldo da Gama et al. Pobreza e Espaço: padrões de segregação em São Paulo.(download arquivo - 255 KB) - *Revista do Instituto de Estudos Avançados, IEA - USP 17 (47)*, 2003.

TUAN, Yi-Fu. Espaço e lugar: a perspectiva da experiência. São Paulo: DIFEL, 1983.

YIN, R. K. Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 1994.

UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. 2009 Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso em: 12.nov.2011.

VAINER, C.B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *In: Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR-UFRJ 2001-2/2002-1. DP&A Editora. p. 13-32.

VAINER, C. "Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. *A Cidade do Pensamento Único*. Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo, Global, 1986.

ANEXO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) do estudo: “Além da materialidade do tijolo: Uma discussão sobre o Conjunto Habitacional Jardim Vitória” desenvolvida pela pesquisadora Taís de Paula Barbosa Sousa sob a orientação da Professora Maria Cristina Villefort Texeira. O objetivo central dessa pesquisa é compreender a nova dinâmica de vida sobre morar no residencial Jardim Vitória.

Não existe qualquer risco para você que vai se submeter a essas entrevistas, já que todos os procedimentos relacionados à garantia do anonimato estão sendo rigorosamente observados no curso dessa pesquisa. Em última instância, todos os procedimentos necessários à garantia do anonimato e, ainda, à isenção do comando da corporação na seleção, realização e análise das respostas estão sendo minuciosamente observados e tratados.

Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. Por outro lado, a participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional em caso de haver gastos de tempo, transporte, creche, alimentação, dentre outros.

CONSENTIMENTO DO ENTREVISTADO

Eu, _____ fui informado (a) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar. A pesquisadora Taís de Paula Barbosa Sousa certificou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais. Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste Termo de Consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de esclarecer as minhas dúvidas.

Nome do Participante – Assinatura – Data

Nome do Pesquisador – Assinatura - Data

A professora orientadora do estudo, Maria Cristina Villefort Texeira, pode ser contatada no seguinte endereço:

Escola de Arquitetura- UFMG
Rua Paraíba, 697- sala 404B. Bairro Funcionários.
CEP 30.130.140 – Belo Horizonte- Minas Gerais.
Fone: 3409 – 8860 E-mail: mcrisvt@gmail.com

Bom dia/tarde/noite, eu sou Taís de Paula Barbosa Sousa, estudante da UFMG e estou fazendo uma pesquisa sobre a percepção dos moradores do Conjunto Residencial Jardim Vitória.	
Data ____/____/____	
QUESTIONÁRIO Nº _____	BENEFICIÁRIO: ____ 1-SORTEIO ____ 2-COHABITA
CONJUNTO: _____	BLOCO: _____ AP: _____
Para começar, gostaria de fazer algumas para te conhecer um pouco melhor:	
Nome: _____	
Sexo:	1. Masculino 2. Feminino
Raça: _____	
Data de nascimento: ____/____/____	Data de nascimento de chefe da família: ____/____/____
Estado Civil: 1. Solteiro(a) 2. Casado(a) 3. Viúvo(a) 4. Divorciado(a) 5. União Estável	
Qual a sua escolaridade: 1. Sem instrução formal 2. Ensino fundamental incompleto 3. Ensino fundamental completo 4. Ensino médio incompleto 5. Ensino médio completo 6. Superior incompleto 7. Superior completo	
Qual é a sua ocupação principal? (LER AS OPÇÕES) 1. Aposentado 2. Autônomo (por conta própria) 3. Desempregado 4. Dona de casa 5. Estudante 6. Funcionário de empresa privada 7. Funcionário Público 8. Profissional liberal 9. Empregador Outra. Qual: _____ 99. NS/NR	
Qual é a renda familiar mensal? 1 - Até 1 SM (R\$ 788,00) 2 – Entre 1 e 2 SM (R\$ 788,00 a R\$1.576,00) 3 - Entre 2 e 3 SM (R\$1.576,00 a R\$ 2.364,00) 4- Acima de 3 SM (R\$ 2.364,00) 7 – NS 8 – NR	
Além do (a) chefe da família, mais alguém contribui para renda mensal total? 1-um 2- dois 3- três 4- quatro	
Quantas pessoas moram nessa residência? _____ Existem crianças? 1- Sim 2- Não Quantas? _____ Quais as idades? _____	
Algum dos moradores dessa moradia recebe algum benefício do Governo? 1- Bolsa Família 2- BPC 3-PETI 4-Outro: _____	
Quem é o (a) maior provedor de renda da sua família? _____ _____	
Agora, gostaria de saber mais como era sua outra casa	
No ano de 2012, você já morava em Belo Horizonte? 1- Sim 2- Não Qual cidade? _____	
Há quanto tempo você mora em Belo Horizonte? 1- Menos de 6 meses 3- entre 1 ano e 2 anos 2- entre 6 meses a 1 ano 4- Mais de 2 anos	
Onde morava antes? 1- Outra casa no mesmo bairro Em outro bairro, qual? _____	
Na sua antiga moradia, quantas pessoas moravam com você? Se sim, quantas pessoas? _____ Quantas famílias? _____	
Essa casa era:	

1-Própria 2- Alugada 3- Cedida 4- Outra: _____
Sobre a moradia anterior, era: 1. Casa ou cômodo em fundo do lote 2- Casa de madeira 3-Casa de alvenaria 4- Apartamento
Você poderia me descrever como era essa casa? _____ _____ _____
Você gostava de onde morava? (Vínculos e serviços) Justifique. _____ _____ _____
O local de trabalho era próximo da sua casa anterior? 1-Sim _____ mins/hs 2- Não _____ mins/hs
Como era realizado o antigo percurso? 1. A pé 2. Bicicleta 3. Um ônibus 4. Dois ônibus 5. Moto própria 6. Carro próprio 7. Carona
<i>Gostaria de saber como está sendo a experiência em sua nova casa</i>
O local de trabalho do chefe da família ainda continua o mesmo? 1- Sim 2. Não Se não, qual o motivo? _____ _____
Se sim, qual o meio de deslocamento para o trabalho? 1- A pé 2. Bicicleta 3. Um ônibus 4. Dois ônibus 5. Moto própria 6. Carro próprio 7. Carona
Qual o tempo de deslocamento? _____ mins/hs
Atualmente, em relação aos seus amigos e familiares, eles moram próximo a sua nova casa? 1-Sim _____ mins/hs 2- Não _____ mins/hs
E em relação à sua vizinhança, comparando a atual com a antiga, como você se sente? (Vínculos e serviços) _____ _____ _____
Como você avalia os seguintes serviços analisando-os pela qualidade, quantidade, disponibilidade, atendimento e proximidade dos mesmos.
Segurança Pública (Policimento) Justifique:
Serviços de Saúde (Hospitais, UPAs, Postos de saúde) Justifique:
Serviços de Educação (UMEs e Escolas) Justifique:

Serviços de Assistência Social (CRAS, CREAS, CIA)
Justifique:
Transporte público (Linhas de ônibus)
Justifique:
Comércio (padaria, farmácia, açougue e mercearia etc.)
Justifique:
Serviços (bancos e correios)
Justifique:
Equipamentos de lazer (praças, parques, centros esportivos e culturais)
Justifique:
Qualidade de vida:
Justifique:
Gostaria de saber se você e/ou sua família usam as áreas comuns de lazer disponíveis no Condomínio:
1- Sim 2- Se não, justifique:

Gostaria de saber se você e/ou sua família usam os espaços públicos de lazer do bairro:
1- Sim 2- Se não, justifique:

Você gosta de morar no Conjunto Residencial Jardim Vitória?
1- Sim 2- Não, justifique:

Sobre a vida nesse condomínio, você tem algum problema com os seus vizinhos?
1-Sim 2- Não
Se sim, quais foram?

Gostaria de saber se você tem vontade de se mudar desse condomínio:
1- Sim 2- Não, justifique:

<hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
Como você considera a sua moradia atual? 1-Ótimo 2- Bom 3- Regular 4- Ruim 5- Péssimo
Em caso de resposta de regular a negativa, justifique: <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
Qual é a sua casa ideal? <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
Você se sente morando na sua casa ideal? Justifique <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
Sobre a sua moradia, você sente que realizou o seu sonho da casa própria? <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
E daqui a alguns anos, como você acredita que será o Conjunto Jardim Vitória? <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
POR FIM, quais são os seus contatos: TEL: _____ CEL _____
Obrigada!!!