



HAL
open science

Direito à Cidade e a questão da moradia

Elson Pereira, Samuel Steiner dos Santos

► **To cite this version:**

Elson Pereira, Samuel Steiner dos Santos. Direito à Cidade e a questão da moradia. Canella, Francisco; Peres, Lino Fernando Bragança. Crítica da Política Habitacional: As lutas por moradia em Santa Catarina, 1, Editora UDESC, pp.60-79, 2024, 978-85-8302-217-6. hal-04848023

HAL Id: hal-04848023

<https://hal.science/hal-04848023v1>

Submitted on 19 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

2. DIREITO À CIDADE E A QUESTÃO DA MORADIA

O Programa Minha Casa Minha Vida na Grande Florianópolis: desafios de análise

Elson Manoel Pereira

Samuel Steiner dos Santos

2.1 INTRODUÇÃO

Em 2012, o Laboratório Cidade e Sociedade do departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina desenvolveu uma pesquisa sobre o conjunto dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) construídos nos municípios conurbados da região metropolitana de Florianópolis (Florianópolis, Biguaçu, São José e Palhoça) e buscou analisar “os atributos espaciais positivos e negativos dos empreendimentos”, oferecendo “um conjunto de indicadores que colaborassem na análise crítica dos aspectos de desenho urbanístico e arquitetônico dos projetos habitacionais, possibilitando uma melhor percepção dos impactos urbanos e sociais por eles gerados” (PEREIRA (2015).

Verificou-se uma contradição central, e que não foi enfrentada de modo satisfatório pelo PMCMV, que decorreu do privilégio concedido ao setor privado como agente fundamental para efetivar a produção habitacional, deixando de lado, ou em segundo plano, outras alternativas de produção baseadas na produção pública ou na autogestão, coletiva ou individual. Neste sentido, 97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), foram destinados à oferta e à produção direta por construtoras, e apenas 3% às entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para a produção de habitação urbana e rural por autogestão (ANDRADE, 2012).

A localização dos empreendimentos, por sua vez, foi inadequada em muitos dos casos, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos urbanos. A instalação dos empreendimentos sem uma política de controle articulada, e aplicada na esfera municipal, acabou gerando impactos negativos, como a elevação do preço da terra, que representou a transferência do subsídio do programa para a especulação imobiliária. De fato:

[...] a questão da moradia passa pelo enfrentamento do problema do financiamento e do problema da terra, o modelo institucional pós-Constituição deixa uma destas dimensões (a terra) na esfera municipal e outra (o financiamento) na esfera federal (BONDUKI, 1994, p. 6).

A análise de Bonduki (1994) ressalta com clareza as contradições que seriam enfrentadas pela política habitacional: a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade delegaram aos municípios a competência de definir e implementar os instrumentos de política urbana, particularmente aqueles que fazem referência ao princípio da função social da propriedade, além dos instrumentos de controle do uso do solo urbano. Neste sentido, a descentralização da política instituída pela Constituição gerou um problema de articulação administrativa, já que uma política

habitacional virtuosa dependeria de iniciativas governamentais articuladas entre esferas políticas e administrativas autônomas.

Esse problema foi agravado pela diferenciação existente entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, que vão desde grandes cidades com estrutura institucional, técnica e financeira bem consolidada, e pequenas localidades, com histórico de administrações com baixíssima capacidade institucional e administrativa, cujas práticas políticas se concentram no clientelismo. Para complementar, o modelo adotado não confere nenhum papel específico aos estados:

[...] não obstante os limites colocados pelo modelo institucional vigente, seria possível, do ponto de vista da formalidade legal, que o programa instituísse condicionantes para o acesso aos recursos, entre eles a exigência de utilização dos instrumentos de política fundiária (BONDUKI, 1994, p. 15).

A utilização dos terrenos mais baratos se reverteu como ampliação das margens de lucro e não como redução do preço final. Essa estratégia de valorização do capital, porém, teve como consequência um aumento do "custo" social final do empreendimento, já que os adquirentes teriam que arcar com maiores despesas de transporte e com problemas de infraestrutura no entorno, "pagando", então, pelo lucro das construtoras e reafirmando o modelo da espoliação urbana que historicamente caracteriza o processo de urbanização brasileiro.

A questão central que se coloca neste artigo é: como o PMCMV, apesar de inserido num governo que representou a institucionalização preconizada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, pode se afastar dos princípios da inserção urbana que, em seu fundamento, tem o conceito do Direito à Cidade? "

2.2 O DIREITO À CIDADE E O MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA

Foi a Constituição de 1988 que trouxe, pela primeira vez na história brasileira, um capítulo que trata sobre a Política Urbana. Resumido em dois artigos, 182 e 183, tal capítulo municipaliza a função de implantar a política urbana e traz a ideia fundante da função social da cidade e da propriedade. Ele é fruto de uma ação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, (re)organizado em 1985 no bojo do processo de redemocratização do País, após uma ditadura implantada em 1964. Este movimento, no entanto, teve sua origem antes do golpe e tem uma marca histórica, a partir de um encontro realizado em Petrópolis-RJ em 1963, intitulado "Seminário de Habitação e Reforma Urbana - O Homem, sua Casa sua Cidade".

O País vivia um momento político bastante movimentado e tinha como presidente João Goulart, vice-presidente eleito do

presidente Jânio Quadros, que renunciara anos antes. João Goulart tinha uma posição bastante crítica da situação social e econômica do País e propunha uma série de reformas à sociedade brasileira. O “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social” apresentava oito objetivos básicos:

1. Retomar o crescimento da economia.
2. Reduzir a inflação.
3. Orientar uma política distributiva.
4. Investir em educação e pesquisa.
5. Diminuir as desigualdades regionais.
6. Empreender a reforma agrária.
7. Refinanciar a dívida externa.
8. Assegurar ao governo o comando das transformações necessárias à implementação do plano (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1962).

Em consonância com tais objetivos, agentes ligados à questão urbana e à moradia demonstravam preocupação com a forma como ocorria a transformação de um país rural em urbano. As cidades materializavam a desigualdade social, representada sobretudo pela condição de moradia dos pobres que viviam no espaço urbano. As principais características do desenvolvimento brasileiro após os anos de 1940 eram: uma urbanização acelerada e crescente; uma concentração, em escala excepcional, e desigualdades socioespaciais importantes. Desta forma, em 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) apresentou, em um congresso realizado em Petrópolis, a primeira proposta de Reforma Urbana para o País, baseada em um pensamento latino-americano e crítico.

Serran (apud BASSUL, 2010) destaca o pioneirismo e a atualidade desse encontro realizado em 1963, como podemos verificar na citação a seguir, retirada do documento final do seminário:

1. o problema habitacional na América Latina [...] é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos [...]”;
2. “a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”;
3. “nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub- habitações [...] é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos”;

4. “concorre para agravar o déficit de habitação [...] a incapacidade já demonstrada de obterem-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social [...]”;

5. “a ausência de uma política habitacional sistemática [...] vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento”;

6. entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”;

7. “é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”;

8. “é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antissocial, disciplinando o investimento privado nesse setor”;

9. “para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro” (SERRAN, 1976 apud BASSUL, 2010, p. 73).

Os princípios decorrentes dessa análise, apresentados pelo seminário para a política habitacional brasileira, preconizavam, de certa forma, o conceito de Direito à Cidade que haveria de ser desenvolvido por Henri Lefebvre em 1968, no contexto francês, que compreendia:

1. habitação como direito fundamental do homem e da família;

2. habitação não apenas como abrigo físico, devendo se ater a requisitos mínimos compatíveis com a saúde, eficiência e condições culturais exigidos por uma sociedade em desenvolvimento [...];

3. política habitacional associada à formação de consciência popular e a participação do povo em programas de

desenvolvimento de comunidades. (Anais do Seminário de Habitação e Reforma Urbana - O Homem, sua Casa sua Cidade, 1963).

O golpe militar que interrompeu os processos de reformas tratou de despolitizar a questão urbana brasileira ao afirmar que o déficit de moradias era resultado de um planejamento urbano incorreto face ao crescimento explosivo das cidades e ao implantar uma série de instrumentos para implantar a política urbana (Banco Nacional de Habitação/BNH, o Sistema Financeiro de Habitação/SFH, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço/FGTS e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou) de forma centralizada e tecnocrática.

Na vigência do BNH, foram produzidas cerca de 4,3 milhões de moradias, sendo 2,4 milhões para o segmento popular e o econômico e 1,9 milhão para o segmento médio (MCIDADES, 2008). No entanto, apenas cerca de 30% da produção atendeu de fato às populações de renda mais baixa (ROLNIK; NAKANO, 2009. AZEVEDO, 2007, p. 7), uma vez que parte da habitação considerada de interesse social incluía programas que beneficiaram mais a classe média (BOLAFFI, 1980, p. 168). Ressalte-se que apenas 22% das moradias produzidas nessa época foram construídas pelos programas oficiais (CARDOSO; LEAL, 2009), enquanto as restantes foram realizadas de forma autônoma pela população (ANDRADE, 2015, p. 6).

Com o processo de redemocratização do País, a partir de 1985, o MNRU foi retomado em seus objetivos e criticidade, reafirmando em seus princípios o direito à cidade e à cidadania, a gestão democrática da cidade, a função social da cidade e da propriedade.

As críticas do MNRU à política habitacional do governo militar trazem elementos do pensamento de Henri Lefebvre quando ele analisou a política habitacional francesa do pós-guerra, que culminou com o desenvolvimento do conceito de "Direito à Cidade". Na obra "O Direito à Cidade" (Le Droit à la Ville), de 1968, o filósofo francês propõe uma concepção alternativa do fazer e do viver a cidade, procurando restituir ao cidadão um poder de ação sobre o meio urbano, devolvendo-lhe, assim, uma capacidade de atuar sobre o seu ambiente. A conjuntura francesa era a dos "Trinta Gloriosos", período do pós-segunda guerra mundial em que vigorava o plano Marshall voltado à reconstrução do continente europeu. Neste processo de reconstrução, inseriu-se o problema habitacional francês, baseado na construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das principais cidades francesas, onde a terra era barata, o que facilitava a implantação do modelo funcionalista em grande escala. Para Lefebvre:

não [era] um pensamento urbanístico que dirigia as iniciativas dos organismos públicos e semipúblicos; [era] simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível pelo menor custo possível (LEFEBVRE, 1968).

Tal modelo, de certa forma, coincidiu com o programa habitacional do governo militar brasileiro (1964-1985).

A partir dessa crítica, o autor francês faz a distinção entre “habitar” e “habitat”: “habitar era participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade. A vida urbana detinha, entre outras, essa qualidade, esse atributo. Ela deixava habitar, permitia que os cidadãos-cidadãos habitassem” (LEFEBVRE, 1968, p. 18). Já o “habitat” seria o elemento construído, a unidade habitacional com a função de dar conta da necessidade de habitação do indivíduo. Para o autor, “o habitar só se reduz ao habitat, uma função determinável, isolável e localizável, em nome de uma prática” (1968, p. 21). Assim, o direito à cidade, para o autor, constituía, entre outras, uma tentativa de reaver a histórica relação entre o urbano e o cidadão (entre *urbs* e *civitas*).

Se o verdadeiro desígnio era o de habitar, então as populações não deveriam ser excluídas do processo construtivo, pois, através do construir o homem já habita. Ora, a solução do problema da moradia na França (e a solução proposta pelos militares brasileiros) tinha colocado os habitantes fora da decisão dessa produção da cidade. Para Lefebvre, a cidade teria que contribuir para a qualidade de vida das populações, não só por sua oferta em termos de espacialidades, mas também pelo fato de ser um processo.

Somado à participação na construção cotidiana e permanente da cidade, Lefebvre ainda propõe o direito à apropriação: o direito à cidade deveria garantir aos cidadãos, entre outras coisas, a possibilidade de se apropriarem do espaço. O objetivo da apropriação é precisamente o de tornar própria alguma coisa, isto é, de a adaptar a si e, assim, transformar essa coisa em um suporte de expressão de si. A apropriação é, desse modo, simultaneamente uma tomada do objeto e uma dinâmica de ação sobre o mundo material e social com uma intenção de construção do sujeito.

Desta forma, o MNRU, quando retomado no processo de redemocratização do País, traz sua leitura crítico-histórica da urbanização brasileira, num diálogo com o conceito lefebvriano do Direito à Cidade. Na prática, o movimento propôs uma emenda ao projeto constituinte de um capítulo sobre política urbana. Desta forma, a nova Constituição Federal de 1988 incorporou os conceitos da emenda constitucional de iniciativa popular da reforma urbana e consolidou novas práticas públicas no caminho da democratização e da valorização das políticas sociais (CARDOSO, 2007), cujos desdobramentos para a política urbana se materializaram no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Seu artigo 182

estabelece o município como o ente encarregado de implementar a política de desenvolvimento urbano e, por consequência, de assegurar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Ele reafirma igualmente o plano diretor como a ferramenta principal desta política de desenvolvimento urbano, tornando-o obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. Já o artigo 183 prevê a implementação de um instrumento jurídico de regularização fundiária (a do usucapião urbano), a fim de conceder a propriedade da terra e dos imóveis ocupados.

Com o primeiro mandato do presidente Lula (2003), constrói-se uma reestruturação de política habitacional com a criação do Ministério das Cidades; das Conferências Nacionais das Cidades; do lançamento do documento da Política Nacional de Habitação (2004); da estruturação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) em dois segmentos: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), similar ao de mercado médio do BNH; e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

Em 2005, foram aprovados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), junto com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS).

Foi neste contexto institucional que se implantou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, como um plano estratégico para estimular o crescimento econômico, com a intenção de beneficiar 3.960.000 famílias, mediante a realização de investimentos em infraestrutura urbana da ordem de R\$ 503,9 bilhões de reais, no período de 2007 a 2010 (ANDRADE, 2015, p. 12). Segundo a mesma autora, o PlanHab entendia que os assentamentos precários deveriam ser “gradativamente transformados” em bairros, com níveis adequados de urbanização e regularização”.

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), quando lançado em 2009, foi desenhado como uma resposta anticíclica à crise financeira internacional, que teve efeito devastador sobre a economia dos países ricos. Como resultado, a política habitacional nacional determinada por uma abordagem econômica de inspiração keynesiana para “tirar o Brasil da crise” prevaleceu sobre a efetiva gestão da terra (apesar do marco legal do Estatuto da Cidade), resultando em uma oportunidade perdida de lutar contra a desigualdade espacial nas cidades.

O sucesso da economia brasileira em resposta à crise, combinando crescimento econômico apoiado parcialmente no alto preço das commodities e na distribuição de renda, ajudou a sublimar, por um tempo, os prejuízos da expressão espacial de políticas neodesenvolvimentistas que, com frequência, reproduziam os padrões desiguais de urbanização já existentes nos centros urbanos do País. O sucesso do modelo, celebrado mundo afora, dificultava as posições críticas que surgiram à direita e à esquerda.

2.3 AS CARACTERÍSTICAS DO PMCMV

O Programa Minha Casa Minha Vida foi instituído primeiramente pela publicação da Medida Provisória nº 459, em março de 2009. Alguns meses depois, em julho de 2009, foi regulamentado pela Lei 11.977. Leis posteriores alteraram aspectos pontuais, principalmente relacionadas às ações de regularização fundiária e a condições de financiamento: leis 12.249/2010; 12.424/2011; 12.693/2012; 13.043/2014; 13.097 e 13.173/2015; 13.274/2016 e 13.465/2017.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 331, que fundamentou o lançamento do programa, diagnosticou que:

o déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda". (CMAP, 2020, p. 16).

Ao ser lançado, o PMCMV compreendia o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), sendo o PNHU dividido em três modalidades: 1) FAR, que atendia famílias de baixa renda mediante produção habitacional contratada com empresas; 2) entidades, para famílias organizadas de forma associativa, por uma entidade organizadora, habilitada pelo MDR; e 3) oferta pública, focada nos municípios com população de até 50 mil habitantes, que fornecia financiamento subsidiado a famílias, majoritariamente com recursos do FGTS.

TABELA 1 - FAIXAS DE RENDA PREVISTAS NAS DIFERENTES FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Fase 4 (2019)
Faixa 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350
Faixa 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.275	Até R\$ 4.000
Faixa 3	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 5.000	Até R\$ 9.000

Fonte: Lei 11.977/2009, Decretos 7.499/2011 e 7.825/2012 e Portarias Interministeriais nº 96,98 e 99/2016 e nº 528/2017.

A distribuição dos recursos e a definição dos beneficiários ocorria mediante sua classificação em faixas de renda, cujos critérios variaram ao longo das diferentes fases que o programa vivenciou, conforme Tabela 1.

Para as áreas rurais, o PMCMV se vinculava ao Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que dividia os potenciais beneficiários em três grupos:

o grupo 1, destinava-se a agricultores familiares e trabalhadores rurais (silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais) com renda familiar anual inferior a R\$ 17 mil, com o objetivo de produzir ou reformar imóveis a partir de recursos da OGU;

no grupo 2, assim como no grupo 3, as subvenções eram viabilizadas a partir de recursos do FGTS, podendo os beneficiários contratar diretamente o financiamento (a renda anual familiar deste grupo deveria estar situada entre 17 mil e 33 mil reais; para o grupo 3, por sua vez, a renda deveria estar situada entre as faixas de 33 mil e 78 mil reais).

Mesmo sendo formalmente um único programa, com espectro de atendimento bastante amplo, compreendendo faixas de renda de zero até dez salários mínimos, o PMCMV, na prática, pode ser visto como uma política com diferentes estratégias de atendimento conforme a faixa de renda da população, em que se diferenciam claramente dois cenários: um de subsídio público à produção habitacional exclusivamente para a população de mais baixa renda (de zero a três salários mínimos), implementada em parceria com os municípios para demanda por eles indicada a partir de cadastros de beneficiários, com o uso de importantes investimentos públicos a fundo perdido (oriundos do Orçamento Geral da União/OGU, e alocados no Fundo de Arrendamento Residencial/FAR), operados pela Caixa Econômica Federal. A outra parte do PMCMV, destinava-se às faixas de renda média (até dez salários mínimos), a saber, o chamado segmento econômico. Era composta, minoritariamente, por recursos não onerosos (na forma de “descontos” para as faixas de até seis salários mínimos) e, principalmente, por recursos onerosos (a serem devolvidos na forma de pagamentos de parcelas), advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e com taxa de juros reduzida e maior facilidade de acesso ao crédito (FERREIRA, 2012, p. 40 e 41).

Quando se analisam os valores investidos pelo governo federal no programa, de acordo com as diferentes faixas de renda, verifica-se forte predomínio de população da faixa de renda 2, com cerca de dois terços dos valores investidos, em detrimento das demais (Tabela 2).

TABELA 2 - CONTRATAÇÕES E ENTREGAS DO PMCMV: 2009 A 2020, POR FAIXA

	Contratações (unidades)	Entregas (unidades)	Valor contratado (R\$ bilhões)	% do valor contratado
Faixa 1	1.910.503	1.507.365	97,4	17,7%
Faixa 1,5	156.626	156.626	19,2	3,6%
Faixa 2	3.130.805	3.130.805	361,4	65,4%
Faixa 3	367.611	367.611	58,1	10,5%
Em produção	510.159	0	15,1	2,8%
Total	6.075.704	5.162.407	552,80	100%

Fonte: (Sishab apud CMAP, 2020).

De forma semelhante à que havia ocorrido no ciclo do BNH, os recursos do PMCMV foram majoritariamente destinados aos extratos populacionais de renda intermediária, que são também dependentes de políticas de financiamento habitacional, tendo em vista a distância gradualmente maior entre a capacidade econômica das famílias e o custo da produção de terra urbanizada e da moradia, sobretudo em cidades de médio e grande porte no País. Se, por um lado, há uma representativa destinação de recursos para os extratos de renda da faixa 1 (17,7%), por outro, a inserção urbana e a lógica de produção destes empreendimentos constituíram-se, em grande medida, na reprodução e intensificação das dinâmicas de produção desigual do espaço urbano nas cidades brasileiras:

O PMCMV representa então importante compromisso em relação à problemática habitacional: pela primeira vez destinaram-se subsídios consideráveis, a fundo perdido, para construir habitações sociais para as faixas de renda muito baixas. Porém, os obstáculos que ele deve enfrentar ainda são enormes. O maior deles, sem dúvida, está relacionado ao acesso à terra bem localizada que se reflete em duas situações: o já citado processo de valorização fundiária que o programa promove, mesmo involuntariamente, que drena os subsídios públicos ao pagamento dessa valorização, beneficiando o proprietário da terra, e não o morador; e, a implementação dos empreendimentos habitacionais em áreas cada vez mais distantes, com péssima inserção urbana (FERREIRA, 2012, p. 54).

FIGURA 1 - TIPOLOGIAS DE PRODUÇÃO DO PMCMV ENCONTRADAS EM CIDADES BRASILEIRAS



Fonte: FERREIRA, 2012, p. 63.

Outra característica marcante diz respeito às tipologias arquitetônicas e urbanísticas assumidas por parte majoritária dos empreendimentos, que se caracterizavam por planos urbanísticos padronizados, geralmente dissociados do ambiente e da topografia, que adotavam soluções viárias, também padronizadas e sem estruturação hierárquica, acompanhando a disposição das quadras em malha xadrez. Neste caso, não se utilizavam critérios para a integração destes empreendimentos com a cidade existente, desconsiderando aspectos essenciais, como os de continuidade, integração, intensidade e diversidade dos usos, dos fluxos diversificados, das atividades geradoras de tráfego.

Cabe destacar, também, que muitos dos novos empreendimentos inscritos no PMCMV acabaram utilizando a figura do condomínio fechado como solução, popularizando esta tipologia que até poucos anos atrás era praticamente exclusiva dos extratos de maior renda. Do ponto de vista do empreendedor, o condomínio podia significar uma maior intensificação no uso do solo, e consequentemente, uma maior rentabilidade ao capital investido.

O fenômeno dos condomínios fechados ganhou força a partir da década de 90, como resultado de transformações profundas pelas quais passou a economia, especialmente com a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a globalização. Estes espaços, delimitados por muros, que se transformavam em enclaves socioespaciais, se deviam a pelo menos duas

determinantes importantes: 1) à perda ou renúncia, por parte do Estado, de seu poder enquanto agente planejador e gerador de políticas públicas; e 2) à ampliação da influência do mercado imobiliário na estruturação das cidades.

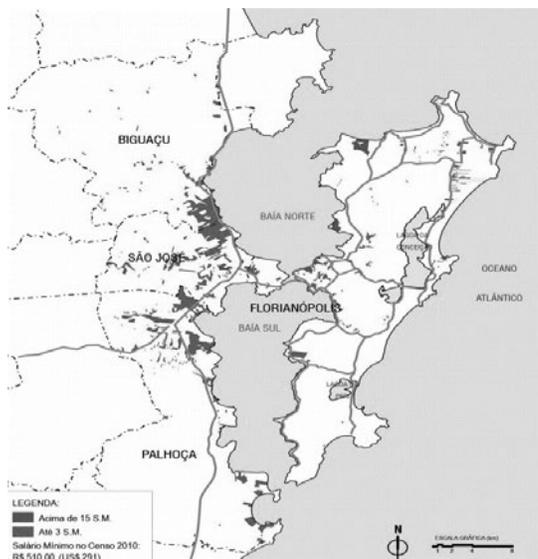
Para Caldeira (2000), estes “enclaves fortificados” valorizavam o que era privado e restritivo, em detrimento do que era público e aberto. Eram isolados e demarcados por muros e grades (arquitetura do medo), controlados por vigilância ostensiva, ou seja, impunham-se regras de inclusão e exclusão. Além disso, valorizavam a vivência entre iguais e pessoas seletas, ou seja, promovendo-se a homogeneização da convivência. A autora ressalta que os enclaves fortificados eram um novo produto imobiliário, com cinco características que conformavam um “novo conceito de moradia: segurança, isolamento, homogeneidade social, incorporação de equipamentos privativos de lazer e incorporação de serviços”.

Ali dentro ocorria, portanto, a substituição do Estado em muitas de suas competências. O resultado mais claro era a estruturação de um tecido urbano segregado, formado a partir da sobreposição de enclaves que não se comunicam.

2.4 O PMCMV NA ÁREA CONURBADA DE FLORIANÓPOLIS

A área conurbada de Florianópolis é formada pela integração das áreas urbanas de quatro diferentes municípios: Florianópolis, São José, Biguaçu e Palhoça.

MAPA 4 - CONCENTRAÇÃO DOS EXTREMOS DE RENDA EM FLORIANÓPOLIS

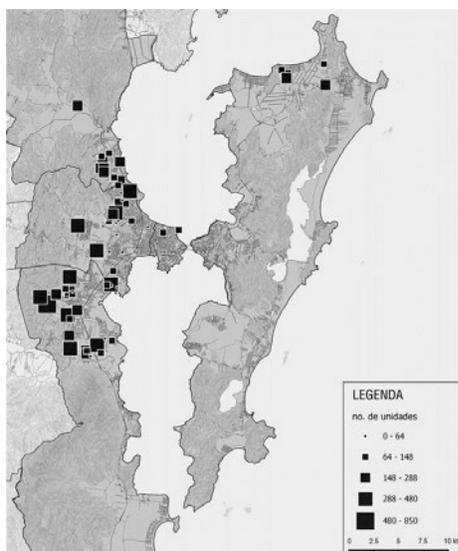


Fonte: SOUZA & SUGAI, 2018, p. 80.

A partir do Mapa 5, é possível perceber uma clara lógica de localização dos empreendimentos PMCMV, construídos na área conurbada de Florianópolis, majoritariamente instalados na franja externa da mancha urbana, fortalecendo a dinâmica de urbanização desqualificada e dispersa: expansão urbana fragmentada e precária, geradora de problemas a curto, médio e longo prazo (custo de ampliação e manutenção de infraestrutura, segregação socioespacial, demanda por equipamentos e serviços públicos e privados, etc.). A periferação ocorreu através de urbanização extensiva em busca de terrenos mais baratos, distantes dos núcleos integradores da região metropolitana. Isso implicava, naquele tempo quanto nos dias atuais, um alto custo social, em função da necessidade de ampliação das redes de infraestrutura e serviços urbanos, do aumento do custo de vida das famílias, em decorrência da dificuldade de acesso ao transporte coletivo e das grandes distâncias a se percorrer entre a moradia e o local de trabalho. A atuação do Poder Público não foi apenas o de flexibilizar as normas e o controle urbanístico, mas foi também o da inversão dos escassos recursos públicos de financiamento habitacional, que ao contrário de estimular a produção de moradia bem localizada, como reivindicava parte importante dos movimentos sociais ligadas ao ideário do Direito à Cidade, estimulou a produção periférica de habitação popular.

O PMCMV implantado na área conurbada de Florianópolis valorizou a produção da unidade habitacional, mas ignorou grande parte de aspectos relacionados à qualidade urbana onde tais moradias estavam inseridas.

MAPA 5 – FLORIANÓPOLIS - LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV NA ÁREA CONURBADA



Fonte: SOUZA & SUGAI, 2018, p. 91.

Os aspectos urbanísticos foram deixados em segundo plano e o complexo equilíbrio entre quantidade e qualidade foi pouco trabalhado. A preocupação central em redução de custos, produção em série e quantidade acabou por tornar difícil a produção de boa arquitetura, de bom urbanismo e, conseqüentemente, de boas cidades. Nestes casos, em grande medida, foram privilegiados os interesses das grandes construtoras e incorporadoras imobiliárias no País.

A respeito, extraem-se observações de Rolnik:

O desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução desse padrão. O protagonismo da construtora na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente. Embora alguns municípios assumam um papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo onde a oferta de habitação para a baixa renda se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica onde a maximização dos ganhos das empresas privadas atuantes nesse segmento econômico se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são desenvolvidos. (2014, p. 9).

Cabe ressaltar, no entanto, que a baixa qualidade urbanística dos empreendimentos não é consequência exclusiva da atuação do mercado imobiliário da construção. Existem outros atores inseridos no processo e que apresentam papel fundamental, como a administração local e federal, responsáveis pela análise e aprovação dos projetos, pela gestão financeira e pela liberação dos recursos.

No caso de Florianópolis, foi possível verificar que a maior parte dos empreendimentos estava afastada das áreas centrais de algum município da área conurbada. Isto fez com que o acesso dos moradores ao comércio e ao serviço cotidiano, como padarias, açougues, mercados, farmácias, dentre outros, fosse dificultado. Esta condição se aplica também aos serviços básicos de saúde, educação e lazer. Quando isso acontece, a população que se instala nessas áreas se vê obrigada a se deslocar para outros bairros, ou até mesmo para o centro da cidade à qual pertencem, gerando um cenário de queda da vitalidade das localidades e uma série de consequências nocivas à qualidade de vida dos moradores, tais como: tempo despendido em deslocamentos; estresse; perda de produtividade; impactos no sistema de transporte coletivo e viário, entre outros.

Nos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu fica clara a baixa capacidade de regulação e atuação efetiva do poder público local sobre a questão urbana, o que contribuiu sobremaneira para que o setor imobiliário agisse sem grandes restrições quanto à qualidade urbanística. Os municípios, responsáveis pela elaboração dos planos diretores e demais legislações urbanísticas, são agentes fundamentais no estabelecimento do mercado de terras, na lógica de localização dos empreendimentos, na aprovação dos projetos, na definição de contrapartidas, entre outros.

O espraiamento urbano, a segregação socioespacial, a consolidação de grandes vazios urbanos, a formação de bairros monofuncionais, de áreas isoladas e desarticuladas da malha urbana, sem diversidade de usos e pessoas, caracterizam boa parte das áreas que receberam empreendimentos do PMCMV. Elas denotam um padrão de produção do espaço urbano que se tem mostrado amplamente prejudicial do ponto de vista ambiental, econômico e social

Neste sentido, a análise do PMCMV na área conurbada da capital evidencia a recorrência de problemas estruturantes nas políticas públicas de provisão habitacional. Muito embora tenha surgido em um momento histórico específico - tendo sido contemporâneo de novos marcos institucionais e legais que pretendiam, em tese, combater a exclusão territorial (Estatuto da Cidade; o Ministério das Cidades; Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Planos Diretores Participativos) -, o PMCMV pareceu não dialogar com tais instâncias, fazendo com que sua operacionalização resultasse na valorização do que Lefebvre (1991) chama de *habitat*, em detrimento da noção de "habitar" nas novas áreas urbanas, intensamente produzidas nas periferias da área conurbada e impulsionadas pelas ações do PMCMV. Assim como em décadas anteriores, a conformação territorial resultante tem pouco cuidado com a qualidade urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PCMCV foi uma política governamental grandiosa, seja pelos valores investidos (R\$ 552 bilhões), seja pela quantidade de unidades habitacionais entregues (5.162.407). Se, por um lado, repetiu elementos da experiência do BNH, como construção padronizada em larga escala em periferias das grandes cidades, também trouxe novidades, como a construção em condomínios fechados enquanto nova forma de intensificação da construção e consequente aumento da rentabilidade das construtoras.

O conjunto de empreendimentos do PMCMV na área conurbada de Florianópolis seguiu, em certa medida, a lógica nacional de fraca inserção urbana, reforçando a segregação socioespacial existente no binômio ilha/continente. A periferação ocorreu por

meio de urbanização extensiva em busca de terrenos mais baratos, distantes dos núcleos integradores da região metropolitana. Isto tem provocado um alto custo social, em função da necessidade de ampliação das redes de infraestrutura e serviços urbanos, do aumento do custo de vida das famílias em decorrência da dificuldade de acesso ao transporte coletivo e das grandes distâncias a se percorrer entre moradia e local de trabalho.

Percebemos, assim, nos empreendimentos de PMCMV da área conurbada de Florianópolis, a produção de unidades habitacionais sem preocupação com aspectos relacionados à qualidade urbana onde as moradias são inseridas. Além disso, o complexo equilíbrio entre quantidade e qualidade foi pouco trabalhado. Isto não como consequência exclusiva da atuação do mercado imobiliário da construção. É preciso considerar igualmente outros atores inseridos no processo e que desempenham papel fundamental, como a administração local e a federal, responsáveis pela análise e aprovação dos projetos, pela gestão financeira e pela liberação dos recursos.

Assim, parece que a diferenciação feita por Lefebvre, em 1968, entre o habitat e o habitar não foi devidamente incorporada pelas políticas habitacionais brasileiras, mesmo tendo o PMCMV surgido num contexto de rica reflexão e institucionalização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Continuamos construindo casas e privando a população do pleno direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- Anais do Seminário de Habitação e Reforma Urbana - O Homem, sua Casa sua Cidade, 1963.
- ANDRADE Eliana Santos Junqueira de. 50 anos de Política Habitacional no Brasil (1964 a 2014): passos e descompassos de uma trajetória. Revista de Administração Municipal – RAM. ed. 283, set. 2015.
- ANDRADE, Gabriel Vieira Marx. Políticas Habitacionais Brasileiras: uma avaliação do programa minha casa minha vida. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2012.
- BASSUL, José Roberto. “Estatuto da cidade: a construção de uma lei”. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org.). O Estatuto da Cidade: comentado - The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010.
- BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. Análise social, p. 711-732, 1994.
- BRASIL. Lei 10.257 - Estatuto da Cidade. 2001.
- CARDOSO, A. L. (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida: ciclo 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf. Acesso em: 22 maio 2023.
- LEFEBVRE, Henri. Le droit à la ville. Paris: Anthropos, 1968.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. 2012.
- PEREIRA, E. M. (coord.) (2015). Indicadores de urbanidade como aprimoramento do Programa Minha Casa Minha Vida. Relatório técnico-científico MCidades/CNPq/MCTI nº 11/2012. Florianópolis, Laboratório Cidade e Sociedade.
- ROLNIK, Raquel. Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV. Projeto de Pesquisa da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. 2014.
- SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. Cadernos Metrôpole, v. 20, p. 75-98, 2018.

MINIBIOGRAFIA DOS AUTORES

ELSON MANOEL PEREIRA

Professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador do CNPq. Professor visitante do Instituto de Urbanismo e Geografia Alpina de Grenoble, França. Titular da cátedra Capes/CES de Ciências Sociais e Humanas, em Coimbra, 2016. Coordenador do Laboratório Cidade e Sociedade do departamento de Geociências. E-mail: elson.pereira@ufsc.br

SAMUEL STEINER DOS SANTOS

Arquiteto e urbanista pela UFSC (2005). Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC (desde 2013). Mestre (2008) e doutor (2015) em Geografia, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano pela UFSC. Mestre em Urbanismo pelo Institut Urbanisme de Grenoble/França (IUG), (2010), na especialidade Urbanisme, Habitat et Coopération Internationale (UHCI). Coordenador do Laboratório de Urbanismo, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC. E-mail: samuel.steiner@ufsc.br