

HABITAÇÃO POPULAR E OS PROCESSOS DE PERIFERIZAÇÃO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: UMA ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (FAIXA 1)

Adriana Elias da Silva
Universidade Federal de Pernambuco
adriana_elias_silva@hotmail.com

Edvânia Torres Aguiar Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
torres@urfpe.br

RESUMO

A não distribuição igualitária dos bens sociais, com destaque para a terra urbana, provoca consequências para a não efetivação da Política de Habitação Social, além disso, quando o acesso individual ou de pequenos grupos aos recursos que a cidade apreende tornam-se majoritários, ocasiona a não efetivação do direito à cidade, além de provocar consequências como a segregação socioespacial e a periferização de uma parte da população. Através dessa prerrogativa sobre o direito à cidade e sobre o papel da Política de Habitação de Interesse Social no país, esse estudo analisa o programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV Faixa I.

Palavras-chave: Direito à cidade; Segregação socioespacial; Periferização

INTRODUÇÃO

Aconteceram diversas transformações da política habitacional brasileira, em especial na última década, em virtude do ciclo de financeirização da economia capitalista. Esse ciclo ocorreu em consequência do surgimento das novas matrizes de financiamento, sejam elas para uma demanda de interesse social, sejam para uma demanda de mercado. Com isso, torna-se evidente o aumento de interesse e investimentos para o setor habitacional, além disso, cresceu também o número de subsídios

e ampliação do acesso ao crédito para o setor da construção civil; tudo isso está acoplado ao cenário macroeconômico nacional e internacional, o que promoveu o chamado novo “boom imobiliário”.

Com essa nova realidade, a política habitacional inovou sua estrutura desde o primeiro governo Lula, destacando-se a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Ministério das Cidades (2003) e até mesmo o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (2009).

Destaca-se que o direito à moradia no Brasil é como um componente primordial da própria dignidade do indivíduo, logo, as políticas sociais promovidas pelo governo devem ser embasadas através de “programas de construções de moradias e melhorias das condições habitacionais” (BRASIL, 1990, art. 7).

Portanto, a temática da Política de Habitação tem um importante acúmulo nas Ciências Sociais, nas políticas sociais, no planejamento e na governança urbana, visto que, reproduz conhecimento, e possui como objetivo não apenas aprofundar conteúdos, mas também apontar avanços em relação às políticas sociais habitacionais no país. Todavia, sobre um viés crítico, o objetivo deste estudo é falar sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) e a provável segregação socioespacial que ele produz, logo a pesquisa pretende mostrar-se reveladora da realidade social.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Os programas habitacionais de interesse social no Brasil estão ligados de maneira direta com as políticas desenvolvidas para planejamento e gestão do solo urbano, com isso, quando esse planejamento não acontece de maneira eficiente ocasiona grandes impactos no processo de expansão dos assentamentos precários, como também na produção habitacional.

Em relação ao histórico das políticas de regulamentação do acesso à terra, Ferreira (2005) nos afirma que elas foram desenvolvidas para não afetar o poder das elites; para este autor, o Estado é um dos grandes agentes segregadores, pois através da produção de obras urbanizadoras convencionais e também por meio de instituições de instrumentos tributários e reguladores do uso e ocupação do solo o Estado reproduz segregação socioespacial, um exemplo é o zoneamento do solo nos municípios brasileiros, como a execução de áreas que não possuem outra função além da habitação de alta renda, sendo esta uma ferramenta que valoriza o solo urbano, mas que também segrega.

Com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse social (SNHIS), após o ano de 2003 a municipalização da política habitacional foi institucionalizada. O principal objetivo do Sistema Nacional era fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para implantação de políticas habitacionais. A partir de 2006, junto a um cenário econômico, nota-se uma redução nos indicadores da pobreza no país, respostas de programas de transferência de renda e da elevação real do salário mínimo.

A “classe C” surge como um novo nicho do mercado, passando a fazer parte também de estratégias empresarial do setor imobiliário (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

Em 2007, a produção de habitação para a população de baixa e média renda era uma das prioridades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual previa investir mais de R\$ 100 bilhões entre o período de 2007 a 2010. Todavia, de acordo com Shimbo (2011), a execução do PAC, em todas as áreas, aconteceu de maneira lenta, o que influenciou na idealização de um programa específico para o setor habitacional. É nesse contexto que é pensado o Programa Minha Casa Minha Vida, que foi lançado pelo Ministério das

Cidades no início de 2009. Com isso, “o PMCMV formalizou o espírito já corrente de incentivo à provisão privada de habitação, por meio de medidas regulatórias e do aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional” (SHIMBO, 2011, p. 45).

Podemos considerar que, ainda hoje, este Programa é o estandarte da política habitacional a nível federal, todavia, para alguns estudiosos, o PMCMV surgiu também com o objetivo de alavancar a economia por meio da indústria da construção civil. Cardoso e Aragão (2003), em *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, fazem uma grande reflexão sobre a inserção imobiliária, o papel do Estado e dos consumidores ao longo do processo de produção da mercadoria moradia a partir das próprias diretrizes do Programa, resumindo as críticas ao PMCMV em oito pontos que julgam fundamentais:

- “(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária;
- (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos;
- (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado;
- (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos;
- (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado” (CARDOSO E ARAGÃO, 2013, p. 44).

Para os autores, as mudanças aconteceram como resposta à crise mundial sobre a economia brasileira, o governo procurou abrandar os seus efeitos internos por meio da adoção de políticas Keynesianas, através da inclusão e manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais afetados pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, em especial na área de infraestrutura, pois esta já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Deste modo, a área que teve destaque foi o “pacote” de investimento lançado para o setor habitacional (CARDOSO E ARAGÃO, 2013).

Com isso, este programa está regulamentado pela Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a qual dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, a sua primeira fase entrou em vigor no

ano 2009, onde propôs a construção de um milhão de moradias, com a pretensão de reduzir o déficit habitacional² em 14%. A distribuição dos recursos foi estabelecida por regiões, de acordo com a estimativa do déficit habitacional de cada uma delas, respectivamente as construções se dariam: 39% para o Sudeste; 30% para o Nordeste; 11% para o Sul; 12% para o Norte; e 8% para o Centro-Oeste (CARTILHA, 2013).

O déficit habitacional brasileiro em 2010 (Censo, 2010) chegou a 7,1 milhões, o que corresponde a 12,4% dos domicílios do país. Realizando-se uma apreciação desses dados, através de uma visão socioeconômica, observa-se que do total do déficit habitacional do país, os 71% correspondia a famílias que possuíam renda de até três salários mínimos, aonde naquele contexto chegava até R\$ 1.530,00. Ainda segundo o censo, a maior parcela do déficit se deve a coabitação, 3,0 milhões de domicílios, ou 42% do déficit total, outra parcela corresponde ao ônus excessivo com aluguel, que também está relacionado às famílias de baixa renda, que dedicam 30% ou mais da renda para o pagamento de aluguel, onde 2,5 milhões dos domicílios se inserem nesse quesito, um total de 33% do déficit. O terceiro grupo refere-se à habitação precária, sendo ele estimado em 1,3 milhões dos domicílios, ou seja, 18% em todo o país. Outro ponto é que de todo o déficit habitacional 6,0 milhões dos domicílios encontravam-se na região urbana (85%) e apenas 1,1 milhão na região rural.

Em março de 2009, com a finalidade de designar condições de ampliação do mercado habitacional para acolhimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), assim como descreve o artigo 1º da Lei que rege o Programa:

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, 2011)

Com isso, a primeira fase do programa possuía como meta a construção de um milhão de moradia, com um orçamento inicial de R\$34 bilhões, onde 75% desse orçamento eram provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e o restante do FGTS. O objetivo era distribuir os recursos pelas unidades de federação de forma proporcional ao déficit habitacional, sendo essa questão esclarecida nos escritos seguintes.

A meta inicial do programa, caracterizado como PMCMV 1, previa que até o final de 2010 fossem construídas 1 milhão de moradias, de modo a reduzir em 14% o déficit habitacional do país e para a segunda fase (PMCMV 2), divulgada em junho de 2011. Estes passam de R\$ 71,7 bilhões na primeira fase do programa para R\$125 bilhões na segunda fase, respectivamente alocados R\$34 bilhões

de subsídios e o restante na forma de empréstimos e R\$ 72,6 bilhões de subsídios alocados e R\$53,1 bilhões em financiamento pelas instituições financeiras (CARTILHA, 2013). No PMCMV 2 mantém-se a priorização dos três grupos de acordo com os critérios de renda da primeira fase, alterando a proporção de moradias previstas entre os grupos (ampliando o nº de moradias previstas para a faixa inferior, de 0 a 3 SM, de 40% para 60% do número de moradias), conforme apresentado na tabela 1.

O Governo Federal talvez lance em 2016 o PMCMV 3, mas não divulgou a quantidade de subsídio e número de unidade habitacional para cada faixa, apenas altera-se a priorização dos três grupos de acordo com os critérios de renda das outras fases, onde os beneficiários que não pagam juros (100% de subsídios) precisarão ter renda máxima de R\$ 1,8 mil, e não mais os R\$ 1,6 mil anteriores, outra novidade é que foi incluída uma faixa de renda intermediária, chamada de faixa 1,5, que terá subsídio de até R\$ 45 mil do governo. O beneficiário precisa ter renda mensal entre R\$ 1.800 e R\$ 2.350 para se encaixar nessa categoria e pagará uma taxa de juros de 5% ano pelo imóvel (G1, 2015).

Tabela 1. Distribuição por faixa de renda e metas propostas pelo PMCMV 1 e 2

FAIXA	PMCMV 1* (2009 a 2010)			PMCMV 2 (2011 a 2014)		
	RENDA	META (valor absoluto em mil)	% META	RENDA	META (valor absoluto em mil)	% META
1	Até 3 SM (R\$ 1.395 em 2009)	400	40	até R\$ 1.600,00	1.200	60
2	De 3 a 6 SMs (R\$ 1.395,01 a R\$ 2.790)	400	40	De R\$ 1601 a R\$ 3.100	600	30
3	De 6 a 10 SMs (R\$ 2790,01 a R\$ 4.600)	200	20	De R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000	200	10
TOTAL		1000	100		2000	100

Fonte: Elaboração própria com base na cartilha do programa 2013. * No PMCMV 1 a distribuição das faixas de renda estiveram condicionadas ao salário mínimo

Logo, esse padrão que seguiu o PMCMV, onde a iniciativa privada é o agente que dirige a política, promove outro direcionamento dos objetivos, tendo em vista que as construções que eram para ter um caráter qualitativo ligado a uma dimensão social da moradia passam a serem submissas a questões de valor econômico, sendo essas questões ligadas às táticas criadas pelos empresários para ampliar seus lucros através do caráter quantitativo do programa. As empresas construtoras são quem decidem a localização das construções, para que tipo de faixa de renda irá ser, ficando por responsabilidade da administração pública (municípios), uma função secundária nesse percurso.

Uma das análises que se faz a nível espacial do PMCMV é que os setores de avaliação de projetos da CEF não dispõem de elementos para a análise espacial dos empreendimentos e, ao seguir os procedimentos padronizados estabelecidos, dão o aval para a construção de numerosos conjuntos habitacionais adjacentes que, na realidade, conformam um único empreendimento aprovado em etapas.

Alguns aspectos importantes podem ser evidenciados ao estudar os habitacionais do PMCMV Faixa 1, destaca-se a tipologia e a morfologia dos habitacionais. Exige-se uma construção que tornem o imóvel com menor custo de manutenção, mas ao autorizar a construções de projetos arquitetônicos verticais, surgem diversos problemas para as famílias residentes, em especial as de Faixa 1. Primeiro a acústica dos habitacionais não é boa, segundo, evidencia um custo com condomínio, incluído pagamento de energia externa, água, limpeza externa; outro ponto é o tamanho dos apartamentos, a Caixa Econômica Federal divulga duas tipologias, constituída por sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área de serviço com tanque, totalizando 32m² de área útil para casa ou 37m² para apartamento, entende-se que a demanda para as famílias com renda R\$ 1.600,00 é alta, mas as famílias que compõem essa faixa são muito heterogêneas, em termo de necessidades sociais e também em relação a quantidade de composição familiar.

De modo geral, este processo de encarecimento das cidades arrasta consigo o preço dos imóveis aumentando o custo, o que tende a tornar o acesso à terra urbanizada cada vez mais difícil para a população que depende dos salários. Dentro do PMCMV, a desigualdade se revela na relação que existe entre a linha “PMCMV Empresarial” e a linha “PMCMV Entidades”. Lago (2011) compara essas duas linhas e aponta que, de 2009 a março de 2011, a produção das entidades contratou cerca de 9,0 mil unidades, no valor total de R\$ 440 milhões, enquanto a produção empresarial contratou no mesmo período 449 mil unidades.

Com isso, se observa que diferentemente do que ocorreu em outros períodos na história habitacional brasileira, atualmente são os promotores e investidores imobiliários privados que promovem a periferização dos conjuntos habitacionais com a administração especulativa do estoque de terras das cidades. Assim, ainda que estes conjuntos possam resultar em um importante valor de uso para os beneficiários dos subsídios, a tendência é que a expansão geográfica da urbanização capitalista no Brasil mantenha o padrão periférico de segregação socioespacial.

Podemos caracterizar essa relação como uma configuração, a clássica distinção entre centro e periferia, onde o valor da terra urbana está intensamente atrelado, fazendo com que as construtoras procurem terras afastadas dos centros urbanos, de maneira a aumentar seus lucros e minimizar seus custos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Minha Casa Minha Vida disponibilizou grandes recursos para execução de empreendimentos residenciais, atendendo variadas faixas de renda, a serem realizados, principalmente, pelo setor da construção civil, ameaçando os instrumentos da política urbana elaborados nos últimos anos. Os diferentes agentes sociais foram colocados numa mesma realidade, onde em uma realidade otimista poderia favorecer a uma grande maioria, ou, em uma realidade pessimista, essa disputa poderia aumentar as disparidades socioespaciais. Como a maioria das regiões do país que, historicamente assinala desigualdades sociais traduzidas nas condições precárias de moradia para muitos e no privilégio com que poucos desfrutam dos benefícios da urbanização, representou um provável aumento das desigualdades socioespacial.

Em síntese, algumas recomendações podem ser aqui apontadas. Um primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à necessidade de que os papéis dos agentes envolvidos no programa venham a ser revistos, sobretudo com relação ao poder local, que se revelou distante dos processos decisórios do PMCMV Faixa I, os municípios tiveram seu papel reduzido ao estabelecimento de critérios complementares e à indicação de demandas sociais, sendo ele o gestor dos processos de planejamento que viabilizam a concepção e a implementação das políticas urbana e habitacional.

Por fim, em face dos resultados arquitetônicos e urbanísticos até aqui obtidos em função da racionalização da construção no sentido de baratear os gastos e ampliar o lucro dos construtores, recomenda-se o incentivo a projetos que valorizem a realidade das famílias, a diversidade tipológica, a flexibilidade de uso e a progressividade da construção.

Portanto, como principais conclusões do estudo no que se refere ao programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, particularmente as questões relacionadas aos conjuntos habitacionais da Faixa 1 é que os fatores sociais, ambientais e de não planejamento urbano, podem provocar consequências para a não efetivação da Política de Habitação Social, além disso, quando o acesso individual ou de pequenos grupos aos recursos que a cidade apreende tornam-se majoritários, ocasiona a não efetivação do direito à cidade, além de provocar consequências como a segregação socioespacial e a periferização de uma parte da população

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Mariana Zerbone A. **A lógica da produção do espaço de Águas Claras na reprodução do capita no Distrito Federal**. Tese de doutorado. São Paulo, 2009.

ALBUQUERQUE, M. Z. e GOMES E. T. A. **Reflexões sobre vetores do atual processo de reprodução do espaço urbano no Recife**. In XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. RJ, 2013
BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm acessado em 12/01/2016

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

CARTILHA MCMV. Disponível em: <http://altinopolis.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/06CARTILHA-MINHA-CASA-MINHA-VIDA.pdf> Acessado em 28/03/15

COSTA, Heloísa S. de Moura (orgs.). **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011. pp. 41-62.

FERREIRA, João S. Whiaker. **A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio: Interfaces das apresentações urbanas em tempos de globalização, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em:
http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html acessado em 20/09/2015

G1 2015. Disponível em:

<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/entenda-novas-regras-do-programa-minha-casa-minha-vida.html> acessado em 06/01/2016

LAGO, Luciana Correa do. **Autogestão na superação da periferia urbana: conflitos e avanços**. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, nº 05, ano 02, junho de 2011.

SHIMBO, Lúcia Zanin. “**Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado**”. In: MENDONÇA, Jupira