

**FACULDADES INTEGRADAS DE ARACRUZ
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO**

RAYMONY CARLA DOS SANTOS OLIVEIRA

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A QUESTÃO HABITACIONAL NO
MUNICÍPIO DE ARACRUZ: SOLUÇÃO OU MAIS PROBLEMAS?**

ARACRUZ

2018

RAYMONY CARLA DOS SANTOS OLIVEIRA

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A QUESTÃO HABITACIONAL NO
MUNICÍPIO DE ARACRUZ: SOLUÇÃO OU MAIS PROBLEMAS?**

Trabalho Final de Graduação apresentado ao curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo das Faculdades Integradas de Aracruz - FAACZ, como requisito parcial a obtenção do título de bacharelado em Arquitetura e Urbanismo.

Prof. Orientador: Dr. Gilton Luiz Ferreira

ARACRUZ

2018

RAYMONY CARLA DOS SANTOS OLIVEIRA

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A QUESTÃO HABITACIONAL NO
MUNICÍPIO DE ARACRUZ: SOLUÇÃO OU MAIS PROBLEMAS?**

Trabalho Final de Graduação apresentado ao curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo, das Faculdades Integradas de Aracruz - FAACZ como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em ____, de _____, de 2018.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Gilton Luiz Ferreira
Faculdades Integradas de Aracruz
Orientador

Prof.^a Me. Ivana Souza Marques
Faculdades Integradas de Aracruz
Prof. Convidado

Angela Moreira Martins
Assistente Social da Secretaria Municipal de
Habitação e Defesa Civil
Formação Acadêmica: Serviço Social e Direito
Membro Externo

A Deus, por ser o Autor e Consumador da minha Fé.

A minha família por representar a base da minha vida.

A minha irmã, Rayanne Oliveira, por ser a minha
companheira de todas as horas.

A meus irmãos na fé, pelas orações.

AGRADECIMENTOS

À Deus primeiramente, pela graça da minha salvação, por ser o meu amigo fiel ao longo dessa jornada de aprendizado e superação e pela alegria da realização e concretização do meu sonho.

A minha família de modo geral, em especial meus pais, José Carlo e Maria Aparecida, pelo incentivo e dedicação constantes, e meus irmãos Rayanne Oliveira e Rafael pela paciência, compreensão, e suas constantes orações.

Aos amigos e colegas da faculdade, pelos bons momentos que desfrutamos juntos no decorrer da caminhada acadêmica, e especial Jardel Soldine, Amanda Passos, Lorena Silva, Daniella Teodoro, pelo companheirismo e a Thais Souza pelas palavras de fé e incentivo.

A todos os professores que desde o início, compartilharam conhecimentos teóricos e práticos, por seu profissionalismo e conselhos constantes.

Ao meu professor Orientador, Dr. Gilton Luiz Ferreira, por me ajudar no desenvolvimento desta pesquisa, por sua paciência e comprometimento em todos os sentidos, e por acreditar na minha capacidade para a realização dessa monografia, meu muito obrigada.

À coordenadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo, professora Ivana Souza Marques, pela sua dedicação, demonstração de carinho, sempre se desdobrando para fazer o melhor possível pelo bem da turma e de todos, sua disposição de sempre, e em especial pela sua amizade.

À Instituição FAACZ- Faculdades Integradas de Aracruz, pelo acolhimento durante esses cinco anos, assim como a todos os funcionários que sempre nos propiciaram um ambiente de estudo agradável.

Ao Assistente Social Diego Siqueira, um amigo que me acolheu ao longo de dois anos de estágio, ao qual me propiciou a temática desse trabalho, pelo conhecimento proporcionado e toda a equipe em geral da SEHAB, Secretaria Municipal de Habitação e Defesa Civil do município de Aracruz.

A Assistente Social Angela Moreira Martins, da Secretaria Municipal de Habitação e Defesa civil do município de Aracruz, que me auxiliou durante as pesquisas relacionadas ao tema, dispondo de tempo, conhecimento além da ajuda na revisão da proposição deste trabalho, muito obrigada pelo carinho de coração.

A todos que de alguma forma me ajudaram e acreditaram na minha capacidade.

“Moradia adequada é mais do que um teto sobre a cabeça. Também significa privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança de posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infraestrutura básica adequada, como equipamentos de água, esgoto e coleta de lixo; qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; bem como localização adequada e acessível ao trabalho e outros equipamentos básicos: tudo isso deve estar disponível a custos acessíveis. A adequação deve ser determinada conjuntamente com a população em questão, tendo em mente a perspectiva para o desenvolvimento gradual...”

Agenda Habitat, parágrafo 60

RESUMO

A questão da habitação é um tema bastante relevante, mas não atual, pois é considerado um dos principais problemas sociais urbanos do Brasil, ao longo de sua história. Numa perspectiva que representa o problema da moradia integrado à questão do direito à cidade, é possível perceber que as demandas relacionadas à habitação surgem sob vários aspectos: solução para os graves problemas de infraestrutura (saneamento, asfaltamento, etc.). O Programa Minha Casa Minha Vida, entretanto, surge como um mecanismo de redução do déficit habitacional com a aquisição de novas moradias, tendo seus pontos positivos e negativos. Sabendo que o conceito de habitar vai muito além do que a posse de uma unidade habitacional, o objetivo desta pesquisa foi elaborar uma matriz de diretrizes para nortear a implantação de novos programas habitacionais de interesse social no município de Aracruz, ES.

Palavras-chaves. Habitação. Programa Minha Casa Minha Vida. Déficit Habitacional Diretrizes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 :Esquema básico de funcionamento da especulação imobiliária.	37
Figura 2: Terreno à espera de valorização em Campo Grande MS. À esquerda é possível ver sua localização central (em amarelo estão destacadas as duas principais avenidas da cidade).	38
Figura 3: Exemplo de tipologias semelhantes em realidades diferentes – Empreendimento Alterosas em Rbeirão das Neves (Região Metropolitana de Belo Horizonte).....	59
Figura 4: Exemplo de tipologias semelhantes em realidades diferentes – Empreendimento Alterosas em Ribeirão das Neves (Região Metropolitana de Belo Horizonte).....	59
Figura 5: Composição familiar incompatível com o padrão de moradia	60
Figura 6: Desnível entre condomínios, dificultando a integração futura entre eles ...	61
Figura 7: Exemplo de inserção “frente pioneira” descontínua a Malha urbana – Empreendimentos do PMCMV em Marabá (PA).....	62
Figura 8: Usos comerciais surgidos no interior dos apartamentos.	63
Figura 9: Implantação - Conjunto Habitacional de Interesse Social em Guaraná - ...	64
Figura 10: Conjunto Habitacional de Interesse Social em Guaraná - Nair Tosta Belf	65
Figura 11: Loteamento Nair Tosta Belf- Divisão das unidades habitacionais em quadras.	74
Figura 12: Planta da unidade habitacional com acessibilidade plena	74
Figura 13: Planta da unidade habitacional sem acessibilidade plena	75
Figura 14: Reportagem vinculada em 20/07/2017 no site da Gazeta Online sobre apreensão de drogas, armas e aparelhos de radiocomunicação em Guaraná.	79
Figura 15: Mapa de localização e distritos de Aracruz	81
Figura 16: apresenta o mapa político do município contendo a subdivisão em distritos, a localização das terras indígenas.	82
Figura 17: Localização de Guaraná	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do PIB municipal, entre 1999 e 2012.....	83
Tabela 02: Diretrizes: Descrição e Categorias	87
Tabela 03: Diretriz: Categoria Arquitetura do Programa – Descrição.....	88
Tabela 04: Diretriz: Categoria Demanda e Oferta do Programa – Descrição.....	88
Tabela 05: Diretriz: Categoria Desenho, Projeto e produção – Descrição	89
Tabela 06: Diretriz: Categoria Inserção Urbana e Segregação Socioespacial – Descrição	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Habitação para famílias com renda até 3 salários mínimos Fluxo operacional com doação de terra pelo Estado/Município	49
Quadro 2: Objetivos Escalas Territoriais	54
Quadro 3: Eixos Analíticos: Objetivos	56
Quadro 4: Etapas PMCMV FAR.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FAACZ - Faculdades Integradas de Aracruz
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
EMC – Emenda Constitucional
PMA – Prefeitura Municipal de Aracruz
ES – Espírito Santo
PLHISA – Plano Local de Habitação de Interesse Social Aracruz
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social
ONU – Organização das Nações Unidas
PLAMOB – Plano Municipal de Mobilidade
SEDURB – Secretaria de Desenvolvimento Urbano
IJSN – Instituto Jones Santos Neves
FNHS - Fundo Nacional de Habitação
IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões
FCP - Fundação da Casa Popular
BNH - Banco Nacional da Habitação
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
Serfhau - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
PNH - Política Nacional de Habitação
SNHM - Subsistema Nacional de Habitação de Mercado
SNHIS - Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
OGU - Orçamento Geral da União
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
PAC - Aceleração do Crescimento
EUA- Estados Unidos da América

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

TTS - Trabalho Técnico Social

MCidades – Ministério das Cidades

CadÚnico – Cadastro Único

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

MRU – Movimento pela Reforma Urbana

Central dos Movimentos Populares (CMP)

Conam - Confederação Nacional de Associações de Moradores

MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia

UNMP - União Nacional por Moradia Popular

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

GIDUR - Gerencias de Desenvolvimento Urbano

GIHAB - Gerência de Habitação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 HABITAÇÃO	21
2.1 CONCEITOS DE HABITAÇÃO	21
2.2 REFORMA URBANA E MOVIMENTO MORADIA	27
2.3 PROBLEMA DE ACESSO A TERRA URBANIZADA	32
2.4 ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA, VAZIOS URBANOS E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	35
2.5 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE: ESTATUTO DA CIDADE	39
2.6 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL	41
2.7 PMCMV	44
2.7.1 Trajetória	44
2.7.2 Avaliação	51
3 ESTUDO DE CASO (AVALIAÇÃO DO PMCMV)	53
3.1 UMA EXPERIENCIA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EXITOSA	53
3.2 GUARANÁ	64
4 DIAGNÓSTICO ARACRUZ	80
4.1 A CIDADE, O QUADRO HABITACIONAL E O PMCMV	80
4.1.1 O Sítio – Guaraná	84
4.1.2 O Quadro Habitacional no Município	86
4.2 RESULTADOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA SOB A PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	88
5 DIRETRIZES E PROPOSIÇÕES	93
5.1 DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL	93
5.2 PROPOSIÇÃO PARA O CASO DE ARACRUZ	96
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	127

1 INTRODUÇÃO

O problema habitacional, pode ser entendido, mesmo tendo várias abordagens, como o reconhecimento das famílias que moram em domicílios precários, de aluguel, em áreas de risco; famílias que não têm acesso às redes de infraestrutura básica e serviços urbanos; as famílias que residem em casas pequenas demais, em casas que precisam de reformas, em casas sem banheiro. Os problemas habitacionais podem estar relacionados ao funcionamento do mercado imobiliário, à má gestão da ocupação do solo, a problemas legais, institucionais, à carência de infraestrutura adequada, à pobreza com diferentes graus de intensidade, que acabam formando este quadro. (SEDURB, 2013)

Mas, a habitação adequada, ou padrão mínimo de moradia, precisa proporcionar a seu morador e familiares qualidade de vida, tendo uma inclusão com todo seu entorno e demais espaços concebidos à cidade, ou seja, [...] a moradia não representa apenas a unidade habitacional em si, mas todo um contexto envolvendo equipamentos urbanos importantes e necessários ao morador”. (IERVOLINO; SCABBIA, 2015)

Dessa forma, a moradia adequada é um dos direitos humanos garantidos a todos pela legislação internacional e pela Constituição Brasileira. Esse direito fundamental foi reconhecido em 10 de dezembro de 1948, na Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (ideal comum a ser atingido por todos os povos e nações), conforme:

Artigo XXV: §1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (DUDH, 2009)

Desde então, vários outros tratados internacionais de direitos humanos reconheceram ou se referem ao direito à moradia adequada, ou pelo menos a alguns dos seus elementos, tais como a proteção do lar e da privacidade. Hoje, já são mais de 12 textos diferentes da ONU (Organização das Nações Unidas) que reconhecem o direito à moradia. (SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS, 2013)

Na Constituição Brasileira, o acesso à moradia também é reconhecido como direito fundamental:

Art. 6º são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (EMC- 099- de 14/12/2017)

Porém, apesar de ter um lugar de destaque como direito fundamental, no sistema jurídico global, mais de um bilhão de pessoas, no Brasil e ao redor do mundo, se encontram alojadas inadequadamente. Em diversos países, milhões vivem em condições de risco para a saúde, em favelas superlotadas e assentamentos informais ou em outras condições de desconsideração aos direitos e à dignidade humana. Outros milhões de pessoas, a cada ano, são despejadas de suas casas, ou ameaçadas de serem forçadamente removidas (OHCHR; ONU-Habitat, 2009)

No Brasil a crise habitacional atual é reflexo de uma história que persiste há anos na vida da população brasileira, e que se intensifica com o processo de desenvolvimento e urbanização das cidades. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2014), o problema habitacional no Brasil demonstra que mais de seis milhões de famílias precisam de habitações, sabendo também que há aproximadamente 10 milhões de domicílios com problemas de infraestrutura básica.

Uma análise das condições de moradias no país, constata-se a existência de deficiências habitacionais consideráveis, ainda não supridas. De forma acentuada, o problema habitacional brasileiro é particularmente mais visível nas aglomerações urbanas, onde a população pobre das favelas e assentamentos informais, convivem com a carência de moradias, a escassez de serviços de infraestrutura urbana, de acesso as oportunidades de emprego, e a ocupação de áreas de risco e legalmente protegidas. Dessa forma, fatores como os elevados preços e a escassez relativa da terra urbana decorrentes de uma política de uso inadequado do solo, colaboram para o problema habitacional do país. (POLÍTICAS SOCIAIS,1999)

No Espírito Santo, o problema habitacional, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2015), com base no censo de 2010, definiu o déficit habitacional (cálculo

referente ao número de famílias que vivem em condições de moradia precárias) de 103.631 domicílios, sendo 97,82% destes localizados na zona urbana. Os cálculos têm como componentes, **domicílios precários** (improvisados ou rústicos), **coabitação familiar** (composto por dois subcomponentes: os cômodos e as famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio), **ônus excessivo com aluguel** (corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel) e **adensamento excessivo** em domicílios alugados que corresponde aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório.

Em Aracruz a soma das variáveis do déficit habitacional resulta em um efetivo em que **1.674 famílias** vivem em condições habitacionais inapropriadas em 2014 (IJSN, 2015) e **1.886 famílias** em 2015 (IJSN, 2015) tendo um **aumento de 12%** ao ano. Segundo o Instituto Jones dos Santos Neves (2016), estão cadastrados no CadÚnico, em Aracruz, **259 famílias** que vivem em **domicílios precários**, essas condições são evidentes em todas as regiões do município, estando com mais frequência em **assentamentos subnormais**, **43 famílias** estão em condição de **coabitação familiar**, de acordo com Censo de 2010, porém, essas informações podem não representar a realidade atual. Em relação a inadequação de domicílios, nota-se a carência de infraestrutura básica, ligada diretamente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, este cenário se concentra principalmente, em famílias de menor renda.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado no ano de 2009, e conforme preconiza no artigo 2º, da lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda menor que 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer um dos Municípios brasileiros. Nas avaliações do Governo Federal, o Programa alcançou resultados satisfatórios no âmbito econômico, repercutindo positivamente também nos níveis de aprovação do Governo por oferecer em larga escala o acesso à casa própria para parcelas da população que

historicamente tinham sido pouco contempladas pelas políticas habitacionais anteriores. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

O PMCMV é dividido em faixas, para aquisição. A habitação de interesse social, se enquadra na faixa 01, destinada a famílias com renda bruta até R\$ 1.800,00, renda atualizada, onde o Estado ou município faz a doação do terreno, e são responsáveis por cadastrar as famílias a serem beneficiadas, por meio de seleção. (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2017)

A maioria dos empreendimentos implantados nos municípios contemplados, localizam-se em áreas mais distantes do centro, este fato assegura maiores ganhos ao setor privado pela apropriação de terras mais baratas, no entanto submete as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércio, serviços, equipamentos públicos, obrigando-as a se deslocarem, cotidianamente, por longos períodos e longas distâncias. O acesso à moradia do PMCMV representou para as famílias beneficiárias expressivos deslocamentos em relação às moradias anteriores. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

E em Aracruz, cidade situada no litoral norte do estado do Espírito Santo, no ano de 2013 foi anunciado a implantação do PMCMV, faixa 01, em parceria com o Governo Federal, Caixa Econômica e a Prefeitura Municipal, para implantação de 348 unidades, no distrito de Guaraná, o empreendimento foi entregue no final do ano de 2016. (PMA, 2016)

Tendo em vista que o conceito de habitar é muito mais amplo do que a posse de uma unidade habitacional, e da análise da experiência da execução do PMCMV no distrito de Guaraná, Aracruz, ES, o problema que se coloca para o desenvolvimento desta pesquisa é: **Quais diretrizes devem nortear a implantação de um Programa Municipal de Habitação de Interesse Social em Aracruz, ES?**

Dessa forma, o interesse por esse estudo surgiu mediante ao conhecimento adquirido no período de estágio obrigatório, realizado na prefeitura municipal da cidade de Aracruz, na área de Habitação de Interesse Social, no qual se basearam na instrução

prática e teórica na área de urbanismo, gerando uma forte ligação com o setor social. E por participar diretamente do Programa Minha Casa Minha Vida, iniciados no município, no distrito de Guaraná, nas fases de inscrição e entrega do empreendimento, no ano de 2016.

Com base nas premissas estabelecidas pelo referencial teórico e pelo resultado da análise da experiência do distrito de Guaraná, o objetivo desta pesquisa foi elaborar uma matriz de diretrizes para nortear a implantação de novos programas habitacionais de interesse social no município de Aracruz, ES.

A pesquisa desenvolveu-se a partir de quatro objetivos específicos, sendo: o primeiro, foi revisar a literatura tendo um breve relato do registro histórico do programa minha casa minha vida no Brasil, com suas metas iniciais, e suas ramificações ao longo do tempo. Entretanto, buscando uma melhor compreensão do seu contexto, foi necessário discorrer também, um pouco sobre a história da habitação de interesse social no Brasil, destacando sua origem e a motivação da implementação de políticas habitacionais no Brasil.

No segundo, realizar análise de alguns municípios brasileiros, com o objetivo de apreender as experiências da contribuição do PMCMV, implantado e consolidado nos mesmos, em relação a questão habitacional que também é um problema nessas áreas.

O terceiro objetivo específico, foi realizar uma aproximação, do município de Aracruz, por meio de diagnóstico, abrangendo características de sua localização, economia, perfil da população, situação habitacional e histórico do PMCMV implantado nessa cidade.

No quarto capítulo, executou-se a análise da identificação dos resultados, destacando como o PMCMV em Aracruz, contribuiu para equacionar o problema habitacional local, tendo também como proposta, futuras alterações para esta política setorial.

Para tanto, o trabalho foi estruturado nos seguintes capítulos: no primeiro, foi realizado o estudo da conceituação e definições de habitação como direito fundamental, reforma urbana e movimento moradia, o problema do acesso à terra urbanizada, especulação imobiliária, função social da cidade e da propriedade, tendo também um breve relato histórico da trajetória da política de habitação no Brasil, a trajetória do Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil, e uma avaliação do mesmo. Desse modo, foi executada uma pesquisa bibliográfica, em dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos científicos, livros, e legislação da política habitacional.

No segundo capítulo, foi realizada uma avaliação geral do Programa Minha Casa Minha Vida implantado no Brasil, e como base foi utilizada uma análise já feita pelo Observatório das Metrópoles de 2015, em alguns estados brasileiros, e análise do PMCMV no distrito de Guaraná, localizado na cidade de Aracruz/ES, com o objetivo de apreender as experiências da contribuição do PMCMV, implantado e consolidado nos mesmos. Diante disso, foram definidos alguns eixos de análise, 01) **Arquitetura do Programa**, 02) **Demanda habitacional e oferta do programa**, 03) **Desenho, projeto e produção**, 04) **Inserção urbana e segregação socioespacial** e 05) **Política habitacional e a produção das cidades**. Foram utilizados como fonte de dados, o caderno Observatório das Metrópoles de 2015, legislação do PMCMV, institutos e censos, aplicação de questionários e entrevistas, análise de processos fornecidos pela prefeitura municipal.

Na terceira etapa da pesquisa, foi desempenhado uma aproximação, do município de Aracruz, por meio de diagnóstico, abrangendo características gerais da cidade, como sua consolidação urbana, desenvolvimento socioeconômico, gestão habitacional, situação do quadro habitacional atual no município, a implantação do PMCMV na região, e tendo também uma caracterização do sítio em questão (Guaraná), e resultados do programa minha casa minha vida sob a percepção dos beneficiários. Com isso, foi feito levantamento de dados *in loco*, em parceria com a equipe técnica da prefeitura local, realizando entrevistas com a população, autoridades formais e informais, tendo o auxílio de questionários com finalidade qualitativa, para assim, ter uma base de dados, para a análise desejada.

No quarto capítulo, foram definidas diretrizes e proposta, com base nas análises feitas, tendo assim diretrizes que norteiam a implantação de um Programa Habitacional de Interesse Social, com uma proposição para o caso de Aracruz, tendo a elaboração de um projeto de lei que aprova a implantação do Programa Habitacional de Interesse Social Aracruz “Morar Bem”.

E no último capítulo, foram feitas as considerações finais, com uma reflexão sobre o caso de Aracruz, reforçando a importância da política habitacional no gerenciamento da questão da Habitação atual, e no que a mesma precisa fornecer a quem a usufrui.

2 HABITAÇÃO

Este capítulo faz o estudo da conceituação e definição de habitação como direito fundamental em âmbito internacional e nacional, reforma urbana e movimento moradia, o problema do acesso à terra urbanizada, especulação imobiliária, função social da cidade e da propriedade, tendo também um breve relato histórico da trajetória da política de habitação no Brasil, a trajetória do Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil, e uma avaliação do mesmo.

2.1 CONCEITOS DE HABITAÇÃO

Uma das definições do termo habitação está vinculada ao abrigo, sendo essa uma de suas funções primordiais, porém, a função de abrigar não é apenas a única nem a principal função da habitação. Uma moradia adequada, precisa proporcionar a seu morador e familiares qualidade de vida, tendo uma inclusão com todo seu entorno e demais espaços concebidos à cidade, cuja moradia está inserida, as construções das moradias não representam apenas a unidade habitacional em si, mas todo um contexto envolvendo equipamentos urbanos importantes e necessários ao morador. (IERVOLINO; SCABBIA, 2015).

Com isso, de acordo com Políticas Sociais (1999) a Agenda Habitat define especificamente a moradia adequada:

Moradia adequada é mais do que um teto sobre a cabeça. Também significa privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança de posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infraestrutura básica adequada, como equipamentos de água, esgoto e coleta de lixo; qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; bem como localização adequada e acessível ao trabalho e outros equipamentos básicos: tudo isso deve estar disponível a custos acessíveis. A adequação deve ser determinada conjuntamente com a população em questão, tendo em mente a perspectiva para o desenvolvimento gradual. (AGENDA HABITAT, parágrafo 60, tradução livre)

Nesse sentido, a habitação é uma necessidade básica humana, constituindo um dos elementos fundamentais para a produção e reprodução do espaço socialmente construído. Para Rodrigues morar é uma necessidade fundamental.

De alguma maneira é preciso morar. No campo, na pequena cidade, na metrópole, morar como vestir, alimentar, é uma das necessidades básicas do indivíduo. Historicamente mudam as características da habitação, no entanto é sempre preciso morar. (RODRIGUES, 1990, p.11)

Marques (2012), diz ser irônico e perturbador perceber que, em muitas regiões do mundo, a aquisição de uma moradia adequada traz um problema de sobrevivência e dignidade para uma grande maioria da população - enquanto que nos países desenvolvidos o excesso de oferta de habitação é a causa atual da maior crise financeira, que está a abalar de forma indelével todo sistema social econômico que assenta a civilização atual. Para o mesmo a habitação sempre esteve presente nos momentos da história da humanidade.

A habitação o lugar onde se habita, sempre foi tema de grande relevância em todos os momentos da história da humanidade. Nas suas diversas expressões: abrigo, lar, moradia, residência, alojamento- habitação é tese recorrente para inúmeras obras teóricas. (MARQUES, 2012, pag.15)

Mas, de acordo com Buonfiglio (2018), a moradia além de ser uma **necessidade**, também pode ser entendida como **demanda**, **mercadoria**, **déficit**, como **um direito** e como **política pública**.

Como **demanda**, a necessidade que não pode ser suprida continua a ser uma necessidade, porém, a que pode ser preenchida no mercado, se manifesta como demanda (BUONFIGLIO, 2018). De acordo, com Moraes (1999) a procura por habitação é determinada por fatores demográficos (idade, taxa de urbanização, taxa de formação de novas famílias, etc.), pelas condições macroeconômicas que afetam os rendimentos das famílias (taxas de juros, emprego, etc.), pela disponibilidade de crédito para habitação e pela política tributária do governo.

O fato de todos necessitarem de moradia faz de cada família um demandante potencial no mercado de habitação, independente do seu nível de renda. O alto preço da habitação torna a sua comercialização dependente de esquemas de financiamento de longo prazo. A durabilidade elevada faz que políticas habitacionais passadas influenciem o atual estado do mercado.

Custos de procura, mudança, impostos e cartório não são desprezíveis, o que resulta numa baixa mobilidade das famílias e contribui para que estas não respondam imediatamente a novas políticas habitacionais. (MORAES, 2002)

A habitação, pode ser considerada ainda como **mercadoria**, estando em uma síntese contraditória de valor de uso e valor de troca, pois, se a relação de uso está ligada apenas e exclusivamente quando há o consumo diário da habitação, por outro lado, o valor de troca permeia e demarca diferentes práticas de um mercado (imobiliário) que movimenta grande número de capital, e para adquirir essa habitação (mercadoria) é necessário compra-la ou aluga-la em um mercado (formal ou informal). (BUONFIGLIO, 2018)

Para Marques (2012) a habitação como produto do mercado imobiliário, possui aspectos específicos.

Na realidade, a habitação é um bem com características muito próprias que não permitem o seu encaixe de modo perfeito no mercado corrente de bens de consumo, o que aliás, se constata com a atual crise do mercado imobiliário. (MARQUES, 2012)

Nesse sentido, Moraes (2002, p.1) também relaciona a habitação como bem econômico distinto dos demais bens da economia, apontando algumas características: necessidade básica; custo elevado; durabilidade; heterogeneidade; imobilidade; mercado reduzido, assimetria de informações, custo de transações e mercado segmentado. (POLÍTICAS SOCIAIS, 1999)

Porém, a moradia possui um valor social que vai muito além do seu valor econômico.

Além dessas peculiaridades, a moradia também atende a necessidades psicológicas, culturais, políticas e principalmente sociais, uma vez que ela é um bem tanto para o comprador quanto para a construtora ou governo. Portanto, o valor social da moradia é muito maior que seu valor econômico, como também já foi apontado por D. Pedro II na época do império (Buenos, 2002), ao afirmar que uma pessoa com moradia tende a preocupar-se mais com aspectos relacionados a saúde, educação, trabalho etc., afastando-se da criminalidade e do ócio improdutivo. (MORAES, 2002)

Ainda, a habitação é apontada como **déficit**, pois, através de dados quantitativos e qualitativos analisados pela Fundação João Pinheiro, a nível nacional, procura-se dimensionar o problema habitacional, entendido como famílias que residam em

domicílios precários, domicílios com coabitação familiar, domicílios com ônus excessivo de aluguel, domicílios alugados com adensamento excessivo a habitação, domicílios com algum tipo de inadequação entre outros aspectos. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016)

Entendida como um **direito**, a habitação está vinculada a dignidade humana (deriva de direitos fundamentais) cuja base é autonomia, liberdade, participação política e acesso a recursos materiais, portanto, o acesso à moradia adequada é um direito fundamental, civil, político, econômico e social (BUONFIGLIO, 2018).

Esse direito fundamental foi reconhecido internacionalmente em 10 de dezembro de 1948, na Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ideal comum a ser atingido por todos os povos e nações), conforme:

Artigo XXV: §1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (DUDH, 2009)

Também é reconhecido pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1966 (NAÇÕES UNIDAS, 1992), tornando-se um **direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas**. (SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS, 2013)

Na Constituição Brasileira, o acesso à moradia está reconhecido como um direito social fundamental no artigo 6º, a exigir a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais.

Art. 6º são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (EMC- 099- de 14/12/2017)

Sendo assim, de acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR, 2013), o Estado tem três tipos de obrigações com relação ao direito de moradia adequada: a obrigação de se abster de atos que ofendam tal direito, de proteger a moradia contra intervenção de terceiros e de atuar para sua realização.

A moradia integra o direito, a um mínimo existencial,

Há vasta legislação voltada à proteção da moradia e da posse sobre bens imóveis, amparada na Constituição Federal de 1988, que assegura como princípios fundamentais a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III). Está previsto no Título II – ‘Dos Direitos e Garantias Fundamentais’, o direito à propriedade, a subordinação desta ao cumprimento da sua função social, e a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV). Há proteção constitucional especificamente voltada para indígenas (art. 231) e quilombolas. O capítulo sobre política urbana da Constituição Federal dispõe sobre a função social da propriedade urbana (art. 182 e 183) ROLINK, s. d).

A habitação, também é objeto da **política pública**, e esta relaciona-se como sinônimo da política social, realizada pelo Estado. Buonfiglio, diz ainda que a formulação da política social, exige uma prática racional de capacidade rigorosa na definição de interesses que não sobrevive do momento social condicionado por mecanismos individuais e coletivos. (OFFE, 1984; HIRSCH, 2010)

Um marco relevante na história da habitação no Brasil, foi a elaboração do Estatuto da Cidade, nele se reúnem ferramentas urbanísticas, tributárias e jurídicas que possibilitam reavaliar antigas posturas e reforça a atuação do poder público local responsável pela formulação, implementação e avaliação da política urbana, permitindo que de fato, todos os moradores de nossas cidades participem do processo e sejam beneficiários de suas ações justas.

Porém, a história da política habitacional no país, tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público no setor que ainda não obteve êxito, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda. (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004)

Sendo assim, um dos conceitos de habitação de interesse social é definido como o oferecimento de acesso aos bens de serviço e serviços urbanos a essas famílias de tal maneira a assegurar-lhes condições de vida saudável e digna. Portanto, quando se trata de habitação de interesse social, se refere então as políticas e ações do poder público para assegurar a essa parcela, acesso a moradias adequadas. (LIMA, 2011)

A habitação de interesse social está atrelada a Política Nacional de Habitação (PNH), a mesma, obedece a princípios e diretrizes que tem como meta principal garantir a população, especialmente a de baixa renda, o acesso a habitação digna, e considera fundamental para garantir seus objetivos a integração entre política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2010).

Ainda de acordo com a Confederação Nacional de Municípios (2010), a PNH tem como um de seus principais objetivos a mobilização de recursos que se daria pela estruturação do sistema de Habitação, de forma a viabilizar a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, quantitativo e qualitativo, por meio de articulação dos recursos (dos fundos), planos, programas e ações.

Busca-se a ampliação de recursos não onerosos e perenes por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a serem canalizados para o Fundo Nacional de Habitação (FNHS) e respectivos fundos habitacionais dos demais níveis de governo, de forma a viabilizar subsídios para a habitação de interesse social. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2010)

Para Maricato (2017), “a relação de clientelismo continua a mediar as relações sociais, como há séculos”. A aplicação da lei se submete as relações de poder e “é evidente que a lei no Brasil é um artifício na luta de classes”:

É muito evidente que a lei no Brasil é um artifício na luta de classes. Quando eu falo que o judiciário deveria conhecer melhor a legislação urbanística é porque se conhecesse não haveria tantos despejos como vêm acontecendo. O Estatuto da Cidade é a regulamentação da função social da propriedade. O Estado é patrimonialista e está na mão da elite, não serve à população mais pobre, que é a maioria em um país de extrema desigualdade. A burocracia e a legislação levam a essa exclusão da legalidade urbanística. No município de São Paulo, 25% da população vive ilegalmente. Em cidades como Recife e Fortaleza, mais de 50% da população vive ilegalmente. Por

que é tão difícil para população brasileira viver dentro da lei? É a lei que está errada? A sociedade que é intrinsecamente, institucionalmente ilegal. (MARICATO, 2017)

Porém, para Rolnik (2017), quando se fala da crise habitacional instaurada no mundo ou em boa parte dele, a mesma afirma que estamos diante de um processo global de destruição da ideia de moradia como política social e direito humano, e transformação da moradia como uma mercadoria consumida individualmente, e na maioria dos casos é mais do que uma mercadoria, passando a ser um ativo financeiro, um veículo em que o capital financeiro possa se expandir investindo.

2.2 REFORMA URBANA E MOVIMENTO MORADIA

A reforma urbana tem como princípio, o planejamento das cidades mais concentrado nas reais necessidades da população. Denominada também, como conjunto de institutos e práticas voltadas a impactar a tendência dominante sobre as formas de produção e reprodução da cidade, direcionados a validação e aplicação dos princípios de alteridade, cidadania e justiça social. (PINHEIRO, 2005)

De acordo com Souza, (2006) o termo “reforma urbana” pode estar ligado a uma disputa ideológica, ou uma “utopia revolucionária”, porém, o termo ainda é aplicado com sentido variado.

[...] reforma urbana significa uma reforma social estrutural, de caráter redistributivista e universalista. Dotada, evidentemente, de uma nítida dimensão espacial, essa reforma estrutural se vale de táticas e instrumentos variados (canais e rotinas de participação popular, instrumentos de regularização fundiária, tributários, urbanísticos e informativos...), com as finalidades precípua de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e destecnocratizar o planejamento e a gestão urbanos (SOUZA, 2006).

O movimento pela reforma urbana foi marcado por dois grandes marcos, de acordo com Pinheiro (2005), sendo eles: a primeira e segunda proposta de Reforma Urbana.

Os primeiros indícios de uma reforma urbana, surgiu na década de 50, no período de redemocratização brasileira, quando houve a iniciativa de uma série de reformas, intituladas como Reformas de base, ou seja, maneiras de reformular os sistemas de

políticas públicas no país, tanto na questão urbana, educação, sistema agrário entre outros. (MARICATO, 2010)

Nesse período, que antecedeu o golpe militar de 1964, a sociedade brasileira estava mobilizada em torno das Reformas de Base. Propostas com significativa base popular, eram elaboradas por intelectuais, profissionais, acadêmicos e líderes sociais e sindicais e tratavam de temas como educação, saúde, administração pública, cultura, além das Reformas Agrária e Urbana. (MARICATO, 2010)

No período de redemocratização, a urbanização brasileira se intensifica, as pessoas saem da área rural e começam migrar para a cidade, dessa forma há uma notória insatisfação com as condições de vida na cidade, e a necessidade por habitação social surge muito forte nessa época, e então movimentos sociais começam a ser organizados.

Segundo Pinheiro (2005) o pensamento de Reforma Urbana, teve sua primeira manifestação divulgada, no Brasil, no ano de 1963, no Seminário da Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis, Rio de Janeiro. As consequências da divulgação dos novos princípios para o urbanismo lançados, naquele momento, projetavam, portanto, as bases para a 1ª Reforma Urbana no Brasil.

Nesse Congresso, a primeira proposta foi incorporar o pensamento da propriedade ociosa com a ilegítima, a partir da cultura herdada da Reforma Agrária. A questão da terra era o tema principal dessa proposta, para assim gerar a transformação que o país demandava. Nela, ainda, estava presente, a criação de um organismo nacional que dirigisse a política urbana e habitacional. (MARICATO, 2010)

A nova visão do urbanismo que se instaurava, apontava para a necessidade de se atuar na provisão da estruturação integral da cidade, através de planos de desenvolvimento urbano, compreendendo que os problemas das cidades, quer físicos, econômicos ou sociais, estavam, de tal forma ligados entre si, que não poderiam ser considerados isoladamente. Essa visão era complementada com a identificação da necessidade de previsão social e legal para: controle do uso do solo; adensamento; estabelecimento de reservas de áreas para provisão de serviços urbanos e definição de capacidades para a atuação urbanística pelo Poder Público. (PINHEIRO, 2005)

A partir do ano de 1964, é instaurado no Brasil o período do Regime Militar, marcado por uma repressão ditatorial contra essa ofensiva de movimentos sociais e sindicais, que caiu sobre os setores populares, onde praticamente todas as ideias reformistas foram congeladas. Alcançando, mais tarde no ano de 1969 os opositores que tinham origem nas classes médias: estudantes, jornalistas, intelectuais, professores, deputados e senadores, prefeitos, governadores, entre outros. (MARICATO, 2010)

Porém, contraditoriamente esse foi o período em que mais se fez planejamento urbano, momento esse em que se intensificou a elaboração de planos diretores nas cidades, tendo a criação das regiões metropolitanas, com o pensamento de planejar integradamente as regiões mais populosas do Brasil.

Nas décadas de 70 e 80, vários municípios brasileiros elaboraram seus planos diretores, de corte funcionalista, destinados à promoção da reforma urbana, com base nos pressupostos do ideário da 1ª Reforma Urbana. A crítica que avalia, na atualidade, validade e eficiência desses planos, identifica que esses, e suas regulamentações subsidiárias, impregnados com as ideologias liberais e conservadoras do planejamento moderno, tecnicista e funcionalista, se constituíam instrumentos para a manutenção dos interesses das classes dominantes, acirramento dos fenômenos de segregação socioespacial, injustiça urbana e estabelecimento de amplos territórios fora da lei. (PINHEIRO, 2005)

A proposta inicial da reforma, elaborada pelos arquitetos foi incorporada pelo Regime Militar que a aplicou de maneira inversa, constituindo um aparato institucional tecnocrático (feito por técnicos e burocratas de Brasília) fortemente centralizado, de política habitacional, de transporte e de saneamento, ignorando a questão fundiária. Houve então, um intenso movimento de construção de moradias e sistemas de saneamento caracterizando essa política, que mantinha um planejamento desfocado das reais necessidades da população, com projetos e planos que não dialogavam com as diferentes realidades do país, com o intuito apenas do crescimento econômico, embora tenha privilegiado a classe média em detrimento da maioria da população. (MARICATO, 2010)

Na década de 1970, o regime militar começa a entrar em crise, e a emergência dos movimentos sociais urbanos reivindicando melhores condições de vida, ressurgem, quando a participação política na sociedade era bastante restrita. Essas mobilizações cresceram acompanhando a exigência generalizada por liberdades políticas.

O Movimento de Reforma Urbana já vinha, desde meados da década de 1970, elaborando propostas sobre o desenvolvimento urbano com vista ao combate à especulação imobiliária e à melhoria das condições de vida nas cidades. As propostas envolviam a responsabilidade do Estado na garantia de direitos urbanos, a função social da propriedade da terra, o direito a cidade por meio de adoção de políticas redistributivas e a gestão democrática. À medida que avançavam as iniciativas legais, se ampliavam as reivindicações por regulamentação das demandas, tornando-se “estratégia de ação a luta no campo institucional”. (ABREU, 2015)

E então, é nesse momento de novas reivindicações populares, que se inicia o segundo marco da Reforma urbana, no começo da década de 80, há a concepção do **Movimento Nacional de Reforma Urbana**, que reuniu movimentos sociais (**moradia**, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), organizações sindicais, sociedades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, membros da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas. (MARICATO, 2010)

[“...Com a aceitação da democracia aos poucos, a articulação dos movimentos populares organizados contando com o apoio dos segmentos técnicos, ávidos para divulgar e discutir a produção acumulada durante o silêncio forçado, promoveu uma elevação no debate, gerando um novo movimento em prol da cidade, que passa a ser conhecido por **Movimento pela Reforma Urbana - MRU**. Visando o processo constituinte, o MRU articula a sociedade criando o Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU, mobilizando amplos setores, em todo o país, e culminando com a formulação de uma Emenda Popular, parcialmente assimilada na Constituição Federal de 1988.]. (PINHEIRO, 2005)

Segundo Maricato (2010), o MRU foi uma experiência rara de movimento social, pois, reunia diferentes áreas, em torno de alguns itens prioritários da política urbana que se tornaram totalidade. Esses pontos foram dispostos em uma agenda que gerou uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa popular, subscrita por 131 mil eleitores, sendo apresentada à Assembleia Nacional Constituinte.

E ainda, em relação aos movimentos sociais e reivindicações populares, para Maricato (2010) a luta por moradia sempre predominava no Fórum de Reforma Urbana, pois, começavam a se preocupar com a localização da moradia na cidade e a refletir sobre a necessidade de reivindicações menos imediatas como a mudança dos critérios que regiam a propriedade fundiária no Brasil.

Programas de urbanização e regularização fundiária de favelas com novas formas de posse segura de imóveis, programas voltados para a saúde das mulheres, programas de urbanização de bairros periféricos, assistência jurídica gratuita à população pobre, soluções de moradias individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto (condenando o tamponamento de córregos), entre outros, começaram a incorporar a participação da população nas decisões das administrações públicas. (MARICATO, 2010)

Segundo Villaça (1999) “os anos 1970 marcam uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, com o fortalecimento dos movimentos populares”. O mesmo afirma também, que nos anos 1980 especificamente com a mobilização gerada pelas expectativas – ainda que pequenas – de influenciar na concepção da nova Constituição do país, esses movimentos cresceram muito em organização, parcerias e desempenho. “Consolidava-se então o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que a partir de então aglutinará, em escala nacional, os vários movimentos e propostas populares em volta dos chamados problemas urbanos”. (VILLAÇA, apud MARICATO, 1994; GRAZIA, 1990)

De acordo com Rodrigues e Barbosa (2010), no final dos anos 80, ocorreram também, em todo o país, eleições democráticas dos setores municipais e populares. Esse episódio, incorporado às mudanças no papel dos municípios, proporcionou uma maior importância no direcionamento das questões de política social, principalmente a política de habitação, após a Nova Constituição de 1988, fazendo com que os movimentos adotassem uma nova iniciativa de luta, passando a atuar com o apoio do poder público local. Os autores afirmam que “*essa mudança, longe de superar os conflitos, dá uma nova lógica às lutas sociais*”.

De todo esse processo surgem, nos anos 1990,

[...] o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), fortalecendo a pauta específica da moradia popular. Além deles, a agenda do movimento comunitário é sistematizada pela Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), fundada em janeiro de 1982, que agregava, desde então, grande heterogeneidade de entidades filiadas — mutuários, associação de moradores em bairros periféricos e movimentos de sem-teto. (RODRIGUES; BARBOSA, 2010)

Com a fundação da Central dos Movimentos Populares (CMP), no ano de 1993, que tinha o intuito de associar movimentos populares com tema urbano, apenas quatro movimentos populares nacionais, com objetivos comuns pela luta por moradia, resistem, sendo respectivamente: CMP, Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Desde então, os quatro movimentos integram o Fórum Nacional da Reforma Urbana, fomentando a luta pelo direito à moradia e o direito a cidade, tendo também o somatório de demais movimentos de origem local ou regional que exercem diariamente nas lutas por moradia. (RODRIGUES; BARBOSA, 2010)

As organizações nacionais possuem diversas bandeiras em comum,

[...] embora apresentem formas de organização e propostas diferenciadas, foram elas que, de forma conjunta, apresentaram o primeiro Projeto de Iniciativa Popular do País dispendo sobre a criação do Fundo e Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social, com mais de um milhão de assinaturas, aprovada em 2005 pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Lula em 2006. Tal proposta teve tanto impacto que, hoje, diversos países da América Latina possuem iniciativa de mesma natureza. A partir de 2001, estabeleceu - se uma articulação mais estável entre essas entidades, o que tem garantido seu protagonismo nas principais agendas da reforma urbana no País. (RODRIGUES; BARBOSA, 2010)

Segundo Rolnik (2009), exclusivamente em relação a área de política urbana, a mobilização desses diversos movimentos resultou na inserção de um capítulo de Política Urbana na Constituição de 1988 (artigos 182 e 183), em que se assegurava a função social da cidade e da propriedade, tendo o reconhecimento e inserção dos espaços, considerados informais, à cidade e a socialização da gestão urbana – definida como o aumento das oportunidades de atuação e controle social das políticas.

2.3 PROBLEMA DE ACESSO A TERRA URBANIZADA

A crise habitacional “atual” instaurada no Brasil é reflexo de uma história que dura há anos na vida da população brasileira. E para, Lima (2011), “o problema habitacional não pode ser analisado isolado de outros fatores, pois, há todo um contexto que

produz e que resulta a questão da moradia, a relação entre habitação e condições de vida aparece nas discussões científicas há muito tempo”.

São diversos os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema no Brasil. Nossa bagagem histórica de quase quatro séculos de escravidão e nosso largo passado colonial criaram profundas clivagens entre regiões, pobres e ricos, negros e brancos, mulheres e homens. Tal distanciamento marcou a forma com a qual organizamos nossa sociedade, nossa economia e nosso Estado, diminuindo sua capacidade redistributiva. Em outras palavras, não só nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social contribuem para perpetuar desigualdades. (OXIFAN, 2017)

E um dos problemas envolvidos nessa questão habitacional, está relacionado a dificuldade do acesso à terra urbanizada, ou seja, a dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte público, saneamento básico, drenagem, serviços de saúde, educação, cultura, entre outros), gerando a ilegalidade urbanística.

Segundo Lago (2010), citado por Pochmann, (2005) “[...] O problema intensificou-se na década de 1990, quando o desemprego sofreu aumento significativo com o conseqüente empobrecimento da classe trabalhadora, além da especulação imobiliária e a falta de uma política habitacional voltada para garantir moradia para quem não possui e para a melhoria das condições das existentes em situação precária.

Dessa forma, Rodrigues (1990) afirma;

Somente os que desfrutam de determinada renda ou salário podem morar em áreas bem servidas de equipamentos coletivos, em casas com certo grau de conforto. Os que não podem pagar, vivem em arremedos de cidades, nas extensas e sujas “periferias” ou nas áreas centrais ditas “deterioradas”. Nestes arremedos de cidades, há inclusive aqueles que “não moram”, vivem embaixo de pontes, viadutos, em praças, em albergues, não têm um teto fixo ou fixado no solo. Nestes arremedos de cidade, de sujeira, o que torna cada dia mais difícil de ter força para resistir a estas cidades e aos efeitos da miséria. (RODRIGUES, 1990, p.12).

Em concordância com Rodrigues (1990), Rolnik (2009) diz ainda, que para as maiorias, ou seja, a população pobre, “restaram os mercados informais e irregulares, em terras que a legislação urbanística e ambiental proibiu para a construção ou não

disponibilizou para o mercado formal ou nos espaços precários das periferias com as viagens cotidianas “à cidade”.

Embora não exista uma avaliação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de precariedade urbanística e irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira, atingindo 40% dos domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias (Ipea/IBGE, 2004). No vasto e diverso universo dos 5.564 municípios que existem hoje no Brasil, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população “assentada precariamente” (IBGE, 2006). (ROLNIK, 2009)

Para Maricato (2003), “a segregação urbana ou ambiental é uma das áreas mais relevantes da desigualdade social e elemento que possibilita a mesma”.

À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável. (MARICATO, 2003)

Ainda, na visão de Maricato (2003), “o que vai definir a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra. Trata-se de áreas invadidas”. Dessa forma,

[...] o que a diferencia dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, também chamado popularmente de loteamento clandestino. Muitas são as variantes que o loteamento ilegal pode assumir. Em geral a ilegalidade pode estar na burla às normas urbanísticas: diretrizes de ocupação do solo, dimensão dos lotes, arruamento, áreas públicas e institucionais, que devem ser doadas para o poder público, estão entre as mais comuns. Há casos, entretanto, em que a ilegalidade está na documentação de propriedade, na ausência da aprovação do projeto pela prefeitura ou no descompasso entre o projeto aprovado e sua implantação. A irregularidade na implantação do loteamento impede o registro do mesmo pelo cartório de registro de imóveis, prejudicando, conseqüentemente, os compradores. (MARICATO, 2003)

Para Rolnik (2003), “a formulação de uma política ante exclusão necessita da compreensão global dos fatores que a construíram”.

No caso da política urbana, a exclusão territorial pode ser desconstruída em três elementos: a estratégia da distribuição dos investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana. E, se a exclusão territorial pode ser construída

com esses três elementos, podemos também a partir deles produzir instrumentos para desmontá-la. Uma estratégia de investimentos que privilegia de forma excludente determinada área da cidade, ou determinada funcionalidade (como o transporte individual), influi radicalmente na lógica da distribuição das centralidades – e, portanto, nas oportunidades de emprego, renda e educação – no espaço intra-urbano. (ROLNIK, 2003)

Mas, mesmo assim, o loteamento ilegal e a favela acabaram se transformando na “opção” mais comum de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa. Tornou-se a "solução" que o desenvolvimento urbano, no Brasil, ofereceu para grande parte dos moradores das grandes cidades. (MARICATO, 2003)

É por esse motivo, pelo fato de que os pobres não cabem nas cidades, que os conjuntos habitacionais têm sido construídos em terras baratas a longas distâncias. Levar a cidade até eles, resulta socialmente muito caro, mas essa lógica de extensão da cidade alimenta aquilo que ocupa o lugar central da desigualdade urbana: a valorização imobiliária e fundiária. Grandes fortunas no Brasil se fizeram sobre a renda imobiliária que decorre do crescimento urbano, mas especialmente do investimento público sobre certas áreas da cidade (LAGO, apud MARICATO, 2009).

2.4 ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA, VAZIOS URBANOS E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Para entendermos a especulação imobiliária, primeiramente é necessário apreendermos um pouco sobre o conceito de espaço urbano, e Correa (2000) o define em termos gerais, como sendo “o conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si”, e para o mesmo:

[...] tais usos definem áreas, como: o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviço e de gestão; áreas industriais e áreas residenciais, distintas em termos de forma e conteúdo social; áreas de lazer; e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. Este conjunto de usos da terra é a organização espacial da cidade ou simplesmente o espaço urbano fragmentado.

O espaço urbano, no decorrer da história do sistema de produção capitalista, passou a compor um dos recursos para se valorizar o capital, seja pela simples negociação da terra, ou pelo seu parcelamento (loteamento ou verticalização), ou, ainda, por sua contínua integração nos setores de circulação do capital financeiro, tornando-se cada vez mais uma representação capitalista. (BOTELHO, 2005)

O capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial. (...) A estratégia vai mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção da mais-valia, ela visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e decisão". (BOTELHO apud LEFEBVRE, 1999: 142, 2005)]

Dessa forma, o território urbano dos grandes centros é tido como um cenário distinto para o gerenciamento de processos ligados à comercialização da terra e à especulação imobiliária. Pois, dessa forma, são produzidas, situações propícias para se reproduzir capital, por setores imobiliários, baseado em novas centralidades, da expansão artificial dos pontos urbanos e da elaboração de eixos de valorização fundiária e figurativa, identificados por Resende (apud Silveira e Ribeiro, 2008) de "lugares vantajosos" ou "amenos".

Ferrari (2009), diz ainda que *"a terra urbana passou a ser interesse de expansão urbana, sendo mais valorizada do que a rural, significando que os proprietários estão cada vez mais interessados em sua troca, e não no valor de uso"*.

[...] os proprietários fundiários podem então exercer pressões junto ao Estado, especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano. Esta pressão não é feita uniformemente nem beneficia a todos os proprietários fundiários. Alguns, os mais poderosos, poderão até mesmo ter suas terras valorizadas através do investimento público em infraestrutura, especialmente a viária. (FERRARI, apud CORRÊA, 2000. p. 18, 2009).

Para Botelho (2005) *"o espaço é uma condição geral de existência e reprodução da sociedade"*.

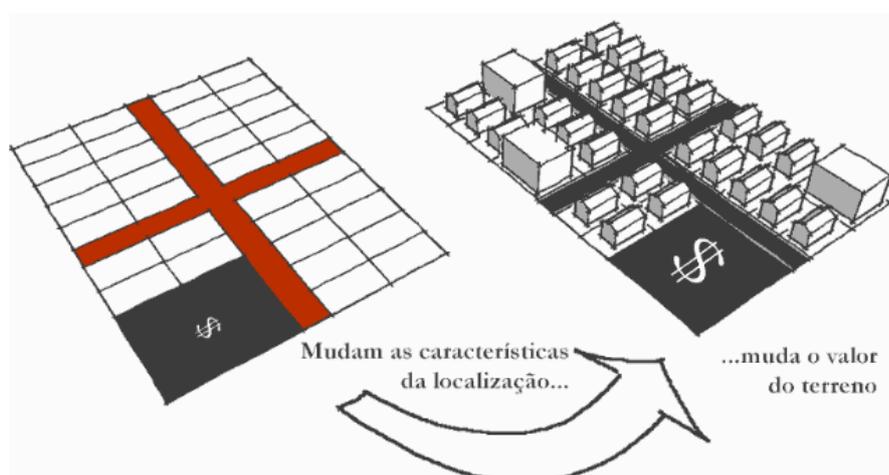
[...] no modo de produção capitalista, ele é utilizado como meio de produção para a geração de mais-valia (além de propiciar a obtenção de uma renda por parte dos proprietários fundiários), sendo, nesse sentido, consumido produtivamente. O consumo produtivo sempre faz desaparecer uma realidade material ou natural – uma energia, uma força de trabalho, um instrumento, por exemplo, para transformar-se em valor adicionado à mercadoria. (BOTELHO, 2005)

Depois de contextualizarmos a questão fundiária, é necessário, porém definirmos o que de fato é a especulação imobiliária. Para Saboya (2010) a especulação imobiliária é:

[...] a retenção de imóveis (especialmente terrenos urbanos) com a única finalidade de esperar sua valorização para revendê-los com lucros. O exemplo típico é o proprietário de vários terrenos que permanecem vazios em áreas relativamente centrais, esperando o preço subir para vendê-los a incorporadores imobiliários. O preço do terreno sobe porque ao longo do tempo a qualidade da localização vai aumentando, ou seja, a infraestrutura começa a chegar à área, assim como outros moradores, lojas, supermercados, farmácias, etc. Então, o que foi comprado como um terreno em uma área quase deserta, depois de um tempo passa a ser um terreno em uma área consolidada, muito mais próxima de conveniências de naturezas diversas do que inicialmente. (SABOYA, 2010)

E ainda, segundo Saboya (2010), essas melhorias, quando realizadas no entorno de um terreno, acabam acumulando-lhe um valor maior, pois terrenos com boa infraestrutura são mais caros que terrenos sem nenhuma infraestrutura. Isso também acontece quando se há pavimentação de vias, sendo que um caso relativamente comum é o de terrenos que não são muito bem localizados, porém quando uma nova avenida ou rua importante é aberta, melhorando suas condições de acessibilidade, seu preço, por consequência, acaba aumentando quase que instantaneamente, como mostra o esquema da figura 01.

Figura 1 :Esquema básico de funcionamento da especulação



Fonte: Elaborado por Renato Saboya, 2010

Uma outra maneira de melhoria da localização acontece pela inserção de novas edificações no seu entorno, o que por si só torna sua acessibilidade melhor em relação ao conjunto da cidade. Em outras palavras, a ocupação por atividades (residenciais, comerciais, etc.) ao redor de um terreno torna-o mais próximo – e, portanto, com maior acessibilidade – a uma nova gama de possibilidades de interação com o restante da

cidade. Essa possibilidade de interação, por sua vez, é um aspecto valorizado pelas pessoas no momento de escolher um determinado local e, por isso, acaba também contribuindo para o aumento do preço do solo. (SABOYA, 2010)

A especulação imobiliária, portanto, caracteriza-se pela distribuição **coletiva** dos custos de melhoria das localizações, ao mesmo tempo em que há uma apropriação **privada** dos lucros provenientes dessas melhorias, conforme podemos observar na figura 02.

Figura 2: Terreno à espera de valorização em Campo Grande MS. À esquerda é possível ver sua localização central (em amarelo estão destacadas as duas principais



Fonte: Google Earth, 2010

Para, Resende (apud Bonfim, 2005) é notório que a especulação imobiliária não acontece de maneira simplificada e isolada, e que a mesma não se estabelece apenas por proprietários, mas que existe uma complexidade própria do espaço urbano que está em constante processo de transformação. Isso ocorre, de acordo com Correa (2000), “*devido ao estado social do território urbano e das necessidades múltiplas de acumulação*” que:

[...] durante a reorganização espacial vão incorporando novas áreas, desvalorizando ou requalificando outras, mediante a segregação socioespacial. Neste contexto, uma das consequências da especulação imobiliária diz respeito à remoção de antigos proprietários ou posseiros. (CORREA, 2000)

De acordo com Santos (1995), a especulação imobiliária é a principal responsável pela remoção das classes populares de seu habitat para a área da periferia, e essa situação define então, que o acesso aos serviços básicos modifique em função da renda de cada grupo social, gerando “*idades justapostas*”.

Dessa forma, para Maricato (2003) em detrimento de sua localização “muitos são os fatores que determinam quando a lei é aplicada ou não” em determinada região.

[...] um nos parece principal. Quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei. Não é por outra razão que as áreas ambientalmente frágeis, objeto de legislação preservacionista, “sobram” para o assentamento residencial da população pobre. Nessas localizações, a lei impede a ocupação imobiliária: margens dos córregos, áreas de mangues, áreas de proteção ambiental, reservas. Mesmo quando se trata de áreas públicas, priorizadas nos assentamentos de favelas, sua proteção contra a ocupação depende de sua localização em relação aos bairros onde atua o mercado imobiliário, legal, privado. As áreas públicas ocupadas estão localizadas, geralmente, nas periferias esquecidas. (MARICATO, 2003)

Quando se fala em vazios urbanos existentes nas cidades, percebemos que a sua compreensão, requer uma observação e análise do jogo de força entre os diferentes atores que produzem o espaço urbano e dos interesses que os motivam. A compreensão dos vazios urbanos perpassa pela observação das relações sociais desenvolvidas em um determinado espaço, como elas influenciam a criação do espaço e moldam a malha urbana.

2.5 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE: ESTATUTO DA CIDADE

A implementação de normas sobre a função social da cidade e da propriedade, é considerada uma conquista originada pelos movimentos da reforma urbana, pois, especificamente na área da política urbana, e de acordo com Rolnik (2009) essa mobilização resultou na inserção de um capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988, que regulamenta os artigos 182 e 183, em que se “*afirmava a função social da cidade e da propriedade, tendo o reconhecimento e integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana*”, sendo compreendida como a expansão dos espaços de participação e controle social das políticas, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, dando também outras providências.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Para Rolnik (2009) o intuito por traz desse capítulo inserido na Constituição de 1988, era na verdade demandar uma legislação federal que pudesse regulamentar os instrumentos de gestão do solo urbano e as penalidades pelo não cumprimento das funções sociais, assim como a elaboração de planos diretores locais como estrutura para estas definições sob o domínio de cada um dos municípios. Sendo que a partir daí, segundo Rolnik (apud Rolnik, Nakano, Cymbalista, 2009), *“a luta pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, política urbana e planejamento territorial percorreram o caminho duplo de experiências locais e nacionais”*.

E, seguindo essa finalidade regulamentadora, em julho de 2001 foi aprovado em âmbito federal a criação do Estatuto da Cidade, pelo Congresso Nacional a Lei nº 10.257, instituindo as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e de democratização de sua gestão.

Para Neto (2016) a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), constituiu o marco inicial, definindo normas e métodos de efetivação da função social da propriedade e da cidade, delimitados na participação popular e viabilizados a partir de uma série de instrumentos urbanísticos com finalidade de legitimar “o uso da propriedade urbana para o bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º).

O EC, após 11 anos de tramitação trouxe toda uma carga de anos de descaso à questão fundiária do país. (MOREIRA E PINA, 2012). Dessa forma, os objetivos do Estatuto estão descritos no parágrafo único do Art. 1º:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL LEI nº 10.257, 2001)

De acordo com, Neto (apud Piza, Santoro e Cymbalista, 2004), *“a partir do Estatuto da Cidade consolida-se o entendimento do dever de o Estado promover a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, recuperando a valorização resultante de obras públicas de forma a efetivar a função social da propriedade.”*

A lei do EC proporciona às cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de um novo pensamento de planejamento e gestão urbanos. E para Rolnik (2001) essas inovações se estabelecem em três campos, sendo respectivamente: uma junção de novos instrumentos de qualidade urbanística pensados para conduzir as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que integra o conceito de atuação direta do cidadão em processos determinantes sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das propriedades urbanas, até hoje situadas na confusa fronteira entre o legal e o ilegal.

Mas, Rolnik (2006), ainda explica que o Estatuto da Cidade não tem conseguido alcançar seus objetivos. Pois, não se nota um acordo da política habitacional com a política urbana, nas cidades brasileiras; a especulação imobiliária e o elevado preço da terra têm contribuído para a construção de habitações populares em espaços desprovidos de uma infraestrutura ajustada às necessidades da população de baixa renda. A ausência da regularização fundiária, por outro lado, acaba por cooperar para o avanço desordenado das habitações e prevenir o crescimento imobiliário irregular nos municípios.

2. 6 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL

Tendo em vista o problema da desigualdade social, voltada principalmente para os mais pobres, que afeta de maneira significativa a área habitacional, algumas políticas

habitacionais foram desenvolvidas, pelo governo brasileiro, com a finalidade de amenizar essa inconformidade preocupante, ao longo dos anos.

Segundo Bonduk (2004), o Estado iniciou suas atividades na produção de habitação através da construção de conjuntos habitacionais e da concessão de financiamentos através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) instituído em 1933, e da Fundação da Casa Popular (FCP) criado em 1946, primeiros órgãos federais no trato da questão. (MOREIRA E PINA, 2012)

Mas segundo Cardoso (2007) os IAPs “limitavam-se a atender os trabalhadores inseridos no mercado formal” e com o objetivo de sanar as contas priorizavam “empréstimos habitacionais para o mercado médio”. E a FCP como um órgão federal criado com intuito exclusivo para a solução do problema da habitação, se comparado às IAPs, seus resultados não tinham como função principal a habitação social, sendo irrisória. Essas iniciativas não tinham vínculo com qualquer política pública de desenvolvimento urbano, os mesmos se constituíram mediante a pressão da falta de moradias e dos altos preços de aluguéis. (MOREIRA E PINA, 2012)

Em 1964, o governo cria um único órgão centralizado, tendo como intuito a oferta de habitação para a camada pobre da população, sendo assim a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) inaugura a primeira política habitacional do país, que coordenava o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), composto por sociedades de crédito imobiliário, e ainda no mesmo ano instituiu-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), que planejava as questões habitacionais e articulava/coordenava os órgãos de planejamento regional. (MELCHIORS, 2016).

Do ponto de vista quantitativo, a produção do banco em 28 anos de atuação apresenta números expressivos: o SFH financiou a construção de 4,3 milhões de novas moradias (ARRETCHE 2000). Mas, mesmo com esta produção, a atuação do BNH não foi tão positiva quanto ao suporte à população de baixa renda nas cidades brasileiras. (MOREIRA E PINA, 2012)

As críticas ao BNH são extensas: pois houve um abandono da questão social (afastamento ao problema habitacional com direcionamento da habitação para outros setores que não o prioritário, de menor renda, desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana, inserções urbanas periféricas e padronização, desconsiderando peculiaridades de cada região brasileira (BONDUKI, 2008; MEDEIROS, 2010). (MELCHIORS, 2016)

A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH em 1986, criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. (PNH, 2004)

De acordo com Rolnik (2015) as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por avanços legais no campo do direito à moradia e do direito a cidade. A Constituição de 1988 incorporou um capítulo sobre política urbana, estruturado em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse dos milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios relacionados a essa política.

Foi nesta época que os processos de descentralização federativa e de fortalecimento da autonomia dos poderes locais, propostos desde Constituição de 1988, foram progressivamente implantados.

A Política Nacional de Habitação (PNH) foi criada depois de 10 anos da extinção do BNH, no ano de 1996, que tem como meta principal, garantir a população, especialmente de baixa renda, o acesso a habitação digna, e considera fundamental, para atingir seus objetivos, a integração entre política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2010)

E a partir do PNH, foram criados vários programas de financiamento a) Estados e Municípios (sem muitos adeptos): Habitar-Brasil e Pró-Moradia; b) direto ao mutuário: Carta de Crédito e Carta de Crédito Associativo (para famílias com renda entre 3-12 salários mínimos); e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (renda de 3-6 salários mínimos) baseado não na aquisição, mas no arrendamento (*leasing*) da moradia, com possibilidade de compra ao final do processo. (MELCHIORS, 2016).

2.7 PMCMV

Este subtópico faz um breve relato da trajetória do Programa Minha Casa Minha Vida estabelecido no Brasil, iniciando a partir dos anos 2000, com a criação do Estatuto da Cidade, e demais políticas de habitação implementadas a partir do governo popular, até os dias atuais, contendo também um segundo ponto com uma avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida da implantação até atualmente.

2.7.1 Trajetória

A partir dos anos 2000, o setor de políticas públicas de habitação no Brasil, passa, por muitas inovações e institucionalização de iniciativas e programas. (GOMES, 2016). Nesse contexto, em julho de 2001 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade, após 13 anos de tramitação e trouxe toda uma carga de anos de descaso à questão fundiária do país. (MOREIRA E PINA, 2012). Os objetivos do Estatuto estão descritos no parágrafo único do Art. 1º:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL LEI nº 10.257, 2001)

Como parte da estratégia do governo popular que assume o comando do país, em 2003, no Governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, primeiramente através da

Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003 e posteriormente transformada na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. (MOREIRA E PINA, 2012)

A criação do Ministério das Cidades possibilitou a reunião de um único órgão de gestão às políticas de habitação, saneamento, transporte urbanos e planejamento territorial, inaugurando um importante passo para a integração das políticas urbanas, fato desconsiderado nos governos anteriores. Dessa forma, essa junção de políticas resulta em racionalidade e efetividade na aplicação dos recursos, facilitando a comunicação dos governos das três esferas e ainda favorece a participação da sociedade. (MOREIRA E PINA apud CESE, 2010)

Ainda no ano de 2003, é realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, que aprova os princípios gerais da política urbana do governo e propõe a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades, implementado em 2004. (GOMES, 2016).

Uma importante inovação que ocorre em 2005, é a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), através da Lei 11.124 (BRASIL, 2005), o mesmo é composto por dois subsistemas, o Subsistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e de acordo com Maricato (2006) essa divisão garantia o atendimento à classe média com o mercado privado e à população de baixa renda com a promoção pública de moradias.

O Sistema Nacional de Habitação é formado pelos três entes da Federação, operaria de forma estruturada sob a coordenação do Ministério das Cidades. O Conselho Nacional das Cidades e os órgãos dos estados e municípios deveriam se concentrar na gestão dos fundos habitacionais voltados para subsidiar a população de baixa renda. Já o mercado privado deveria atender as faixas de renda inferiores a 5 salários mínimos. (COSTA, 2014)

Com a criação do SNH, na mesma lei é instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) cujo objetivo é apoiar a elaboração e a implementação de programas de moradia popular, além de prever o PlanHab, o Plano Nacional de

Habitação, sendo a finalidade deste último traçar as estratégias adequadas de execução dos objetivos previstos no SNHIS. (GOMES, 2016)

A estratégia de ação do PlanHab foi dividida em quatro eixos com ações simultâneas de modo a produzir resultados a curto, médio e longo prazos, sendo eles: Financiamento e subsídio; arranjos institucionais; estratégias urbanas e fundiárias; e cadeia produtiva da construção civil. (MOREIRA E PINA, 2012)

Sendo assim, segundo Costa (2014) além dos recursos do FNHIS e do orçamento geral da união (OGU), os programas voltados para a HIS que contemplam ações de urbanização de favelas, realocação de famílias em áreas de risco, alagados, cortiços, etc., ainda são utilizados recursos originários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é lançado em 2007, pelo governo federal, tendo o objetivo principal aquecer a economia nacional com o foco voltado para o setor social, contemplando investimentos setoriais em infraestrutura energética, logística e urbana, além de ampliar a movimentação de recursos para a habitação social. (COSTA, 2014)

A inclusão do eixo “urbanização de assentamentos precários” visava extrapolar as políticas de cunho apenas compensatório, voltadas para o campo da habitação, reforçando o direito à cidade e à moradia digna. São ações que procuram promover uma “melhoria do ambiente de investimentos” e definir no país uma carteira de projetos de infraestruturas. (COSTA, 2014)

Segundo Gomes (2016) a criação desses órgãos foi assistida de um aumento significativo de recursos financeiros destinados ao setor de habitação. Entre os anos de 2003 e 2009 o investimento em habitação expande de R\$ 7,9 bilhões em 2003 para R\$ 69,9 bilhões em 2009. Os investimentos em habitação social, que envolvem o FGTS, o OGU (Orçamento Geral da União), o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) passaram de 5,7 bilhões em 2003 para R\$ 36,9 bilhões em 2009 (DIAS, 2012, p. 43).

Nos anos seguintes, foram desenvolvidos meios para ajudar a diminuir a situação habitacional no país, porém em 2008 há novamente uma crise econômica, inicialmente nos EUA, afetando o restante do mundo. Com essa crise, o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em março de 2009, considerado a mais ambiciosa iniciativa habitacional da história do país. (KOPPER, 2016)

Além dos subsídios, o PMCMV aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo em que reduziu os juros. Com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, foram aportados recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, buscou-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo impactos da crise econômica. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

Dessa forma, o Programa Minha Casa Minha Vida é lançado inicialmente através da Medida Provisória nº 459, de 29 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei 11.977, de julho de 2009 (BRASIL, 2009).

Decreto Federal nº 6.819, de 13 de abril de 2009, sanciona o no seu Art. 2º O PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda limitada a dez salários mínimos. (BRASIL, 2009)

Na exposição de motivos da Medida Provisória, estão descritos os objetivos do Programa, sendo a criação de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais por famílias com renda de até dez salários mínimos o objetivo principal, além da geração de emprego e renda, dado o cenário de crise internacional. (GOMES, 2016)

De fato, diante do cenário de crise financeira mundial, com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do país, é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclica no curto prazo, principalmente, aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica (BRASIL, 2009).

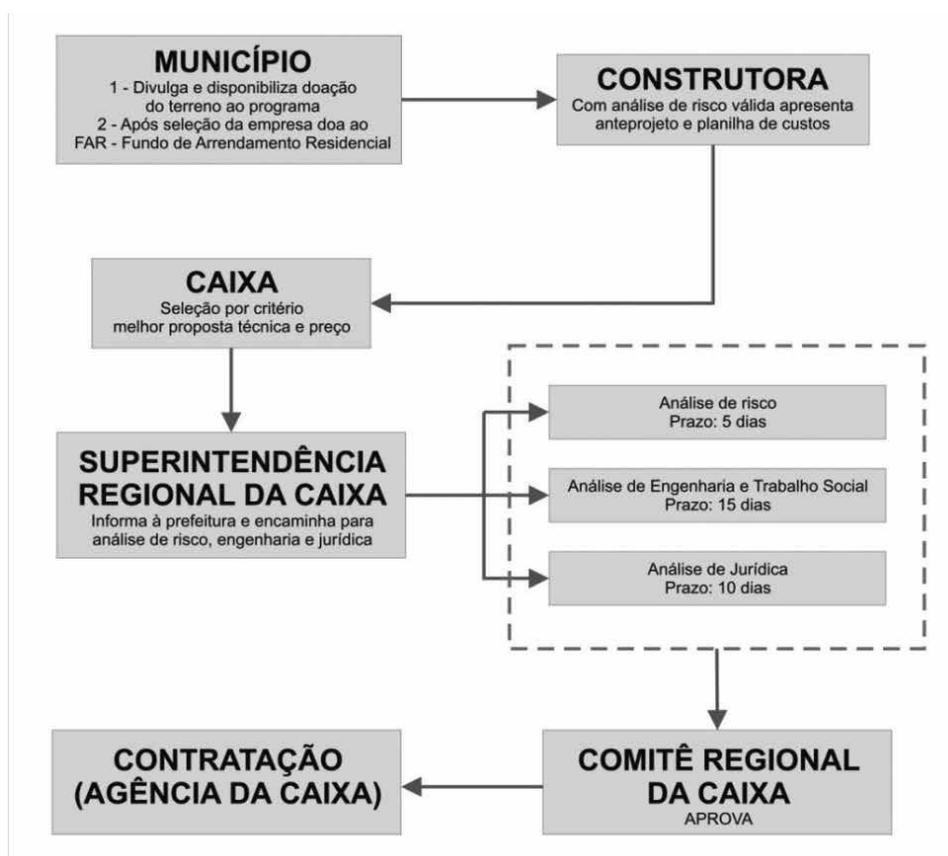
O programa, em sua primeira versão, na área urbana, é dividido por 3 faixas de renda mensal: até R\$ 1.300 (faixa 1), até R\$ 3.100 (2) e até R\$ 5 mil (3). Na área rural, as faixas de renda são anuais: até R\$ 15 mil (1), até R\$ 30 mil (2) e até R\$ 60 mil (3). Para as faixas 1 e 2, a meta é produzir 400 mil unidades habitacionais. Já a faixa 3 tem por meta construção de 200 mil unidades habitacionais. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

De acordo com Observatório das Metrópoles (2015) o programa possui linhas de financiamento, para habitações urbanas, Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), dessa forma os recursos são diferenciados para cidades com mais ou menos 50 mil habitantes, e pelas faixas de renda, seguindo princípios e modelos operacionais, tendo a **faixa de 0 a 3 salários mínimos** pelo FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), **faixa de 0 a 3 salários mínimos** MCMV Entidades e a **faixa de 3 a 10 salários mínimos com** financiamento via FGTS.

A faixa de 0 a 3 salários mínimos, ou faixa 01 sua execução é feita pelo fundo de Arrendamento Residencial, onde a produção é feita por oferta, ou seja, a construtora é quem define o terreno e o projeto, aprovando-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou desocupação das unidades. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

Nesse caso, a Caixa econômica define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, elaboradas pelas prefeituras. Os municípios são responsáveis por cadastrar as famílias com rendimento de 0 a 3 salários mínimos, além de poder participar fazendo a doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento, na flexibilização das normas urbanísticas para permitir aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do MCMV. O fluxo dessa operação pode ser compreendido no quadro 01. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

Quadro 1: – Habitação para famílias com renda até 3 salários mínimos Fluxo operacional com doação de terra pelo Estado/Município



Fonte: Site Caixa Econômica Federal

A modalidade FAR se diferencia legalmente das demais pela aplicação restrita às regiões metropolitanas determinadas em lei e/ou aos municípios com mais de 50 mil habitantes e, especialmente, por se tratar da modalidade com maior contrapartida pública, direcionada às famílias na intitulada Faixa 1, determinada por um limite de renda familiar mensal de 0 (zero) até 3 (três) salários mínimos, equivalente a R\$1.395,00, em 2009. Com o lançamento da Fase 2, em 2011, o Programa passou a adotar valores fixos em Reais para a demarcação das faixas de renda, abandonando a indexação ao salário mínimo.

A Faixa 1 passa então a ser definida pelas famílias que possuem renda mensal de 0 (zero) até R\$1.600,00 (equivalente a pouco menos de 3 salários mínimos, em 2011). A decisão pela definição das faixas de renda em valores fixos em Reais pode ter sido

motivada por dificuldades no cadastramento das famílias com um limite de renda cambiante e reajustes anuais do salário mínimo. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. A construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. E a prefeitura pode disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

E ainda, de acordo com o Observatório das Metrôpoles (2015) esses empreendimentos, quando concluídos, são ocupados pelas famílias que atendam aos requisitos de corte do programa (renda máxima, não ser proprietária de outro imóvel, não ter sido atendida em outro programa habitacional, não ter restrições cadastrais); e também que “pontuem” segundo critérios nacionais (mulher chefe de família, presença de deficientes físicos na família, estar em área de risco) e adicionais, definidos por cada município, seguindo parâmetros próprios de vulnerabilidade e territorialidade.

O Minha Casa Minha Vida, na Fase 2, acabou tornando-se o meio para a produção de habitações novas nos contextos das urbanizações de favelas executadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), justificada em função de sua maior agilidade na elaboração de projetos e realização das licitações de obras. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

A Faixa 1 também é atendida por intermédio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) em operações contratadas com Entidades, associações e cooperativas de natureza diversa que tenham se habilitado junto ao Ministério das Cidades e que se disponham a fazer a gestão (direta ou indireta) dos empreendimentos. Trata-se de uma modalidade que incorpora discursos e práticas da produção habitacional

autogestionária promovida por governos locais ao longo dos anos 1990 e início dos 2000. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

Nas Faixas 2 e 3, o financiamento se dá com recursos do FGTS, que se constitui como um “dinheiro mais caro”, que exige retorno e cobra juros. Os níveis de subsídio nos financiamentos operados por esse, que é o principal fundo da política habitacional desde sua criação em 1966, vinham sendo aumentados desde 2004, com a aprovação da resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, mediante aportes orçamentários aplicados à Faixa 2 de forma inversamente proporcional à renda familiar: quanto menor a renda, maior o subsídio, até o limite da Faixa 2, considerando ainda os subsídios “indiretos” que decorrem de uma variação nas taxas de juros. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

É, então nessa segunda Fase que a Caixa Econômica Federal, operadora do Programa, passa a se relacionar de maneira mais direta com os agentes imobiliários, oferecendo crédito imobiliário – Faixas 2 e 3: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – ou “comprando” os empreendimentos – Faixa 1: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). No caso da Faixa 1, os empreendimentos são ofertados a uma demanda cativa, determinada pelos cadastros definidos pelas prefeituras. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

2.7.2 Avaliação

Rolnik (2017) afirma que estamos diante de um processo global de destruição da ideia de moradia como política social e direito humano, e transformação da moradia como uma mercadoria consumida individualmente, e na maioria dos casos é mais do que uma mercadoria, passando a ser um ativo financeiro, um veículo em que o capital financeiro possa se expandir investindo.

Esse processo global generalizado, está inserido em ritmos diferentes, economias diferentes, política locais diferentes, ou seja, em contextos totalmente distintos. Para ela, não se trata apenas de uma transformação de um modelo, mas sim uma imposição de um padrão, porém com várias versões. Sendo 3 os processos dessa

financeirização da moradia identificados pela mesma, onde a propriedade privada individual acessada via crédito, se mantém como elemento comum nos 3 processos.

- modelo hipotecário;
- modelo subsidio a demanda (PMCMV), o estado viabiliza meios para o beneficiário comprar o que o mercado oferece;
- modelo de microfinanciamento, que tenta tornar a favela num campo de investimento do capital financeiro. (ROLNIK, 2017)

Para Observatório da Metrópoles (2015), a iniciativa do programa “Minha Casa Minha Vida” é, antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria.

O PMCMV ao longo dos seus cinco anos de existência não se limitou a ser apenas um programa de provisão de moradia. Sua importância transcende a questão habitacional e sua implementação envolve uma trama complexa de agentes e interesses, atravessada por uma série de disputas, conflitos, arranjos, articulações e contrassensos, fato que ficou evidente já mesmo na sua origem.

Há uma concordância com Raquel Rolnik, quando o Observatório das Metrópoles (2015), diz que o programa é um produto extremamente padronizado, baseado exclusivamente na propriedade privada e em grandes condomínios, não se adequa aos diferentes tipos de demandas e necessidades por habitação de interesse social por grupos populacionais que tem características sociais e econômicas diferentes.

E, o padrão de produção do Programa, imposto pela lógica da escala industrial almejada pelas grandes empresas, se sobrepõe às condições locais e a qualquer diretriz própria dos processos de projeto que se desenvolvem a partir de situações específicas. A desconsideração dos aspectos locais pode ser evidenciada na similaridade dos produtos em regiões diferentes, seja na produção dos loteamentos de casas unifamiliares geminadas, predominante nos municípios menores e não metropolitanos, seja na produção dos condomínios, predominante nos espaços metropolitanos. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

3 ESTUDO DE CASO (AVALIAÇÃO DO PMCMV)

Neste capítulo, foi realizada uma avaliação geral do Programa Minha Casa Minha Vida implantado no Brasil, e como base foi utilizada uma análise já feita pelo Observatório das Metrópoles de 2015, em alguns estados brasileiros, e análise do PMCMV no distrito de Guaraná, localizado na cidade de Aracruz/ES, com o objetivo de apreender as experiências da contribuição do PMCMV, implantado e consolidado nos mesmos. Para isso, foram definidos alguns eixos de análise, 01) **Arquitetura do Programa**, 02) **Demanda habitacional e oferta do programa**, 03) **Desenho, projeto e produção**, 04) **Inserção urbana e segregação socioespacial** e 05) **Política habitacional e a produção das cidades**.

3.1 UMA EXPERIENCIA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EXITOSA

Este estudo de caso tem como base a pesquisa: **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. A pesquisa foi publicada pelo caderno Observatório das Metrópoles, em 2015, sendo executada coletivamente, por equipes autônomas, que analisaram diferentes aspectos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de projetos de pesquisa aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelo Ministério das Cidades, em edital lançado em 2012.

As equipes de trabalho foram estruturadas em uma rede, denominada **Rede Cidade e Moradia**, tendo a questão da inserção urbana dos conjuntos habitacionais, como perspectiva de análise. Foram 11 equipes participantes, que se reuniram durante 2 anos, compartilhando metodologias e dados, que relataram sobre a produção em seis estados da federação, das regiões Norte, Nordeste e Sudeste (**Pará, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e São Paulo**).

Para o desenvolvimento das análises alguns parâmetros foram adotados para um melhor entendimento, dessa forma a pesquisa foi dividida em **quatro escalas territoriais**: 1^o) **Escala Regional ou Metropolitana**, 2^o) **Escala Municipal**, 3^o)

Escala do Empreendimento e 4^o) Escala da Unidade Habitacional, também foi dividida em **cinco eixos de analíticos**, sendo respectivamente: 1^o) **Arquitetura do programa**, 2^o) **Demanda habitacional e oferta do programa**, 3^o) **Desenho, projeto e produção**, 4^o) **Inserção urbana e segregação socioespacial**, 5^o) **a Política habitacional e a produção das cidades**.

A divisão em 4 escalas territoriais tinha o **objetivo geral** de compreender as implicações da produção do PMCMV nessas diferentes escalas territoriais, partindo daquilo que poderia ser a unidade administrativa mais ampla, ou seja, a região metropolitana ou a região administrativa, passando pelo município até se alcançar a escala do empreendimento, chegando, em alguns casos, até mesmo à unidade habitacional.

Dessa forma as 4 escalas definidas seguiram **objetivos e metodologias específicos** para conclusão de suas análises. Conforme quadro 01 abaixo, podemos ver os objetivos de cada escala:

Quadro 2: Objetivos Escalas Territoriais

ESCALAS TERRITORIAIS	OBJETIVO
1ª- Escala Regional ou Metropolitana	Analisar a localização dos empreendimentos do PMCMV e sua relação com diversos indicadores sociais e urbanos do conjunto da região ou da metrópole.
2ª- Escala Municipal	Detalhar a inserção urbana dos empreendimentos em cada uma das cidades escolhidas pelas equipes, dentro da região metropolitana ou administrativa estudada. Os dados buscaram analisar: perfil socioeconômico da população, acesso à infraestrutura urbana e aos equipamentos públicos, déficit habitacional, mobilidade urbana e legislação urbanística.
3ª- Escala do Empreendimento	compreender a inserção urbana de cada um dos empreendimentos –e de seus entornos mais imediatos–, em relação aos seguintes aspectos: padrões de uso e ocupação do solo; oferta de serviços, comércio, equipamentos públicos e áreas de lazer; acesso ao transporte; barreiras físicas (topográficas ou construtivas); equipamentos e áreas comuns nos condomínios ou loteamentos. Os empreendimentos foram selecionados visando caracterizar situações de inserção urbana diferenciadas.
4ª Escala da Unidade Habitacional	não foi adotada por todas as equipes, se restringiu à análise arquitetônica e urbanística dos empreendimentos e diz respeito à escala da unidade habitacional.

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2018

A metodologia utilizada pelas escalas territoriais, incluíram a sistematização de dados da produção do PMCMV, com base nas informações fornecidas pelo Ministério das Cidades relativos às fases e faixas do Programa, porte do empreendimento e construtoras responsáveis, foi feito também o cruzamento do total de unidades produzidas na região com o número de domicílios (Censo de 2010) e com o déficit habitacional (IPEA e Fundação João Pinheiro) da região dos Municípios.

O levantamento da localização dos empreendimentos do PMCMV foi feito a partir de algumas categorias: **(1) mancha urbanizada e limite de área urbana; (2) oferta de emprego; (3) integração metropolitana e centralidades; e (4) áreas com restrições ambientais estabelecidas pela legislação.**

Além de **fontes nacionais**, dados e **documentos fornecidos pelas prefeituras municipais** (Planos Diretores, Planos Locais de Habitação de Interesse Social, legislação de uso e ocupação do solo e parcelamento etc.), foram produzidos **mapas georreferenciados e realizou-se uma análise documental das legislações e normativos vigentes**. Foram realizadas ainda **entrevistas semiestruturadas** com informantes qualificados da administração municipal ou estadual, da Caixa, de empresas construtoras e síndicos, a fim de se entender a operacionalização e a gestão do Programa no município. Foram analisados, em muitas das pesquisas, os projetos urbanísticos e arquitetônicos dos empreendimentos.

Também foram propostos alguns indicadores a fim de se identificar a existência ou não de uso misto, ainda que não permitido, no interior das unidades; as configurações familiares, a densidade, a acessibilidade, a complexidade espacial, a adaptabilidade do programa arquitetônico e as questões construtivas e tecnológicas. A pesquisa foi realizada, basicamente, em empreendimentos pertencentes à Faixa 1 do Programa, sendo que análises de empreendimentos de outras faixas foram eventualmente utilizadas.

Outra abordagem metodológica comum às equipes da rede foi a pesquisa com os moradores dos conjuntos pesquisados, através da aplicação de um mesmo questionário em amostras estatisticamente representativas dos empreendimentos da

Faixa 1 estudados, por meio dos quais foram realizadas análises quantitativas. As dimensões abordadas se referiam a: condições socioeconômicas e inserção no mundo do trabalho; direito à cidade e inserção urbana; trabalho social, participação e sociabilidade; satisfação e necessidades do morador.

Como já mencionado, além das escalas territoriais a pesquisa também foi dividida em **cinco eixos**: 1º) **Arquitetura do programa**, 2º) **Demanda habitacional e oferta do programa**, 3º) **Desenho, projeto e produção**, 4º) **Inserção urbana e segregação socioespacial**, 5º) **a Política habitacional e a produção das cidades**.

Os 5 eixos de análise definidos seguiram **objetivos específicos** para o desenvolvimento de suas análises, conforme quadro 03 abaixo:

Quadro 3: Eixos Analíticos: Objetivos

EIXOS ANALÍTICOS	OBJETIVOS
1º Arquitetura do Programa	Discutir os papéis e as relações entre os diferentes agentes envolvidos na formulação e na implementação do Programa, considerando as especificidades dos diferentes municípios, a ação da Caixa Econômica Federal, das empresas e dos movimentos sociais.
2º Demanda Habitacional e Oferta do Programa	Manter a articulação da demanda habitacional existente com a oferta produzida pelo Programa, buscando compreender também o perfil dos moradores, suas origens e sua relação com a moradia anterior, o processo de cadastramento e acesso à nova moradia, as características do trabalho social realizado e os conflitos que já puderam ser identificados nos empreendimentos analisados, como processos de estigmatização de determinados grupos e controle dos condomínios por parte do narcotráfico e milícias.
3º Desenho, projeto e produção	Abordar as características dos espaços internos dos edifícios e as áreas externas dos empreendimentos e seus processos construtivos, analisando tipologias habitacionais, implantação, estratégias de padronização da produção e adequação das propostas diante das demandas e dos perfis das famílias beneficiadas pelo Programa.
4º Inserção urbana e segregação socioespacial	Analisar as condições de acesso à cidade pelos novos moradores, em termos de infraestrutura, serviços, equipamentos, e discutiram-se processos de periferização, guetificação, reforço da monofuncionalidade e privatização da urbanização em curso.
5º Política Habitacional e produção das cidades	Analisar os impactos na vida dos beneficiários, para refletir sobre (im) possibilidades de uma política habitacional (PMCMV) sustentada exclusivamente pela produção massiva de habitações sobre regime da propriedade privada individual.

Fonte: Fonte: Elaborado pelo Autor, 2018

Cada eixo analisado gerou resultados semelhantes em cada estado, devido à proximidade de realidade, sendo assim suas interpretações foram interligadas, desenvolvendo um resultado geral e comum as áreas de análise pelas equipes.

Dessa maneira, analisou-se que embora o Programa seja construído a partir de uma normativa comum, as características dos agentes e as relações estabelecidas entre eles nos diferentes casos estudados influenciam de maneira significativa a obtenção de resultados muito distintos. Além disso, quando se observa a distribuição entre unidades da federação ou entre os municípios das regiões estudadas, verifica-se uma desigualdade na “performance” dos diferentes territórios, refletindo, em parte, diferentes níveis de engajamento dos atores locais junto ao Programa.

Quanto ao desenho institucional adotado pelo programa PMCMV, no entanto, inviabiliza a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor do empreendimento.

A instituição financeira (Caixa Econômica Federal), por um lado, e as empresas, por outro lado, ganham centralidade em detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais. Apesar das especificidades das relações entre os agentes nas diferentes regiões, o protagonismo da Caixa Econômica Federal e a prevalência de uma lógica financeira na implementação do Programa destacam-se como traços comuns das experiências investigadas.

Também foram identificadas ações dos poderes locais no sentido de alteração de perímetros urbanos e de leis e normas urbanísticas de modo a autorizar a produção em áreas rurais ou com parâmetros urbanísticos específicos e excepcionais em relação às normas edilícias e de parcelamento do solo precedentes. Pode-se dizer, de maneira geral, que a atuação dos municípios foi pouco efetiva na realização do trabalho social e da fiscalização após a entrega das chaves.

As análises nas diferentes localidades estudadas revelaram uma série de problemas na articulação entre a oferta de habitação produzida pelo Programa e as demandas habitacionais existentes.

Pode-se dizer que o Programa tem reforçado a lógica de conurbação, por conta da crescente aceitação da metropolização do déficit, com a implementação de empreendimentos nos municípios mais distantes do núcleo, assegurando maiores ganhos ao setor privado pela apropriação de terras mais baratas e submetendo as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércio, serviços, equipamentos públicos e a se deslocarem cotidianamente por longos períodos e longas distâncias.

Foi constatado pelos questionários aplicados com os moradores dos empreendimentos, em várias regiões, que o acesso à moradia do PMCMV representou para as famílias beneficiárias expressivos deslocamentos em relação às moradias anteriores. Esse deslocamento foi mais significativo principalmente para os reassentados de maneira involuntária.

Nesse sentido, pareceu importante para as equipes discutir e questionar o processo de seleção da demanda realizado pelas prefeituras. De modo geral, não existia uniformidade nos procedimentos entre as diferentes prefeituras, tendo sido verificados processos de distribuição das unidades com pouca transparência, mesmo com definição de critérios nacionais para a seleção em algumas cidades ainda persistem que há indicações políticas como critérios importantes para se garantir o acesso ao Programa.

O padrão de produção do Programa, imposto pela lógica da escala industrial almejada pelas grandes empresas, se sobrepõe às condições locais e a qualquer diretriz própria dos processos de projeto que se desenvolvem a partir de situações específicas. A descon sideração dos aspectos locais pode ser evidenciada na similaridade dos produtos em regiões diferentes, seja na produção dos loteamentos de casas unifamiliares geminadas, predominante nos municípios menores e não metropolitanos, seja na produção dos condomínios, predominante nos espaços metropolitanos, conforme figuras 03 e 04.

Figura 3: Exemplo de tipologias semelhantes em realidades diferentes – Empreendimento Alterosas em Ribeirão das Neves (Região Metropolitana de Belo Horizonte)



Fonte: Observatório das Metrôpoles (2015)

Figura 4: Exemplo de tipologias semelhantes em realidades diferentes – Empreendimento Alterosas em Ribeirão das Neves (Região Metropolitana de Belo Horizonte)



Fonte: Observatório das Metrôpoles (2015)

Além da excessiva repetição de tipologias, chama atenção a falta de importância dos projetos urbanísticos que resultam em baixa qualidade das áreas públicas, no caso dos loteamentos, e das áreas coletivas de uso comum, no caso dos condomínios. Os espaços não construídos são efetivamente “o que sobrou”, são os espaços entre os blocos, destinados à consolidação do sistema viário e de estacionamentos, numa clara valorização do carro em detrimento dos espaços de socialização.

Ressalta-se ainda a falta de integração dos grandes empreendimentos com o tecido urbano local, na medida em que são caracterizados pela existência de muros e/ou

alambrados altos e pelo acesso por um único ponto, reproduzindo o padrão dos grandes condomínios em bairros mais ricos.

Quando as características do projeto são examinadas tendo como referência a escala da unidade, evidencia-se que a diversidade da composição familiar encontrada entre os beneficiários não é compatível com o projeto padrão da unidade, caracterizado pelo programa único com sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios. Famílias estendidas e diversificadas, que não correspondem à família mononuclear típica (casal e dois filhos), claramente não são atendidas pela unidade proposta, conforme demonstra a figura 5.

Figura 5: Composição familiar incompatível com o padrão de moradia



Fonte: Observatório das Metrôpoles (2015)

Como estratégia de aceleração da produção, a adoção de sistemas de vedação autoportantes foi bastante representativa nas experiências investigadas. A impossibilidade de alterações ao longo do tempo segundo as necessidades habitacionais, imposta por esses sistemas, torna ainda mais grave a padronização do projeto das unidades, ressaltando que o atendimento habitacional pelo PMCMV inviabiliza qualquer outro atendimento para todo o sempre. A grande maioria dos empreendimentos investigados foi entregue há menos de dois anos, e foram observadas patologias construtivas bastante precoces e erros de execução, possivelmente provocados pela pressão excessiva de redução de custos de produção e aceleração do tempo de construção.

Nos debates sobre a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV foram identificados dois padrões principais: a inserção de empreendimentos do Programa em periferias consolidadas e a inserção em áreas não urbanizadas, originando “frentes pioneiras”.

A inserção nas periferias pode acontecer ainda pela ocupação de grandes glebas vazias contíguas aos tecidos urbanos existentes. Nessas situações foram identificadas condições de inserção urbanas mais precárias, sendo que a continuidade urbana é muitas vezes apenas aparente, tendo em vista a complexidade das condições topográficas e ambientais das áreas onde foram os empreendimentos implantados. Nesse padrão de inserção urbana foram observados empreendimentos em área de inundação, próximo a Áreas de Preservação Permanente (APP), em áreas de alta declividade (figura 6) e em topo de morro.

Figura 6: Desnível entre condomínios, dificultando a integração futura entre eles

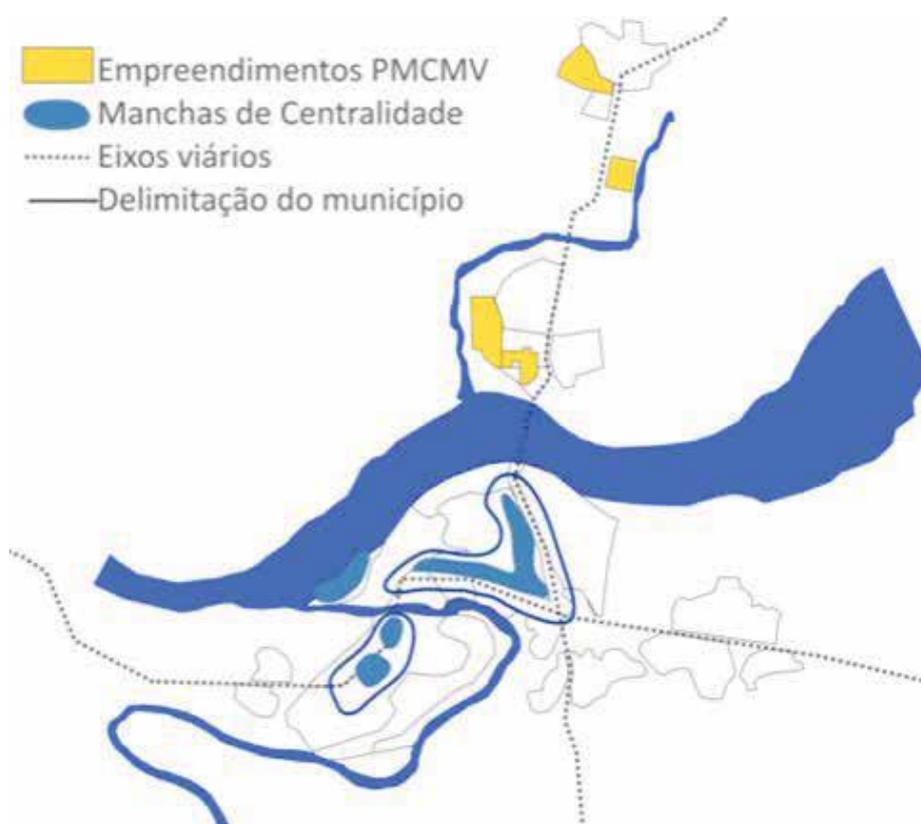


Fonte: Observatório das Metrôpoles (2015).

Pelo segundo padrão de inserção urbana, a produção do Programa passa a ter papel relevante na emergência de novas fronteiras periféricas, espécies de “frentes pioneiras” constituídas a partir da implantação de novos conjuntos em áreas periurbanas descontínuas, muitas vezes fora do perímetro urbano preexistente. Nesse padrão de inserção, os empreendimentos do PMCMV também passam a ter papel de expansão das periferias em territórios muitas vezes marcados por fragilidades ambientais e próximo a setores com maior vulnerabilidade social, com as clássicas operações de produção de vazios de valorização imobiliária.

Muitos desses empreendimentos são acessados por via (ou rodovia) única. A implantação em áreas com infraestrutura precária vem impondo, em várias situações, a adoção de pontos de captação de água e tratamento por meio da construção de estações de esgotos compactas, as quais vêm apresentando problemas na sua execução e manutenção. Esse processo foi particularmente evidente nos municípios mais periféricos das regiões metropolitanas, com menor nível de integração metropolitana, como indica a figura 7.

Figura 7: Exemplo de inserção “frente pioneira” descontínua a Malha urbana –Empreendimentos do PMCMV em Marabá (PA)



Fonte: Observatório das Metrôpoles (2015)

Na maioria dos empreendimentos do Programa não houve a implantação de usos comerciais e serviços locais, a situação nas frentes pioneiras é ainda mais crítica do que a das periferias consolidadas em termos de monofuncionalidade e segregação, a partir da implantação de grandes quadras fechadas com pouca articulação com o entorno.

Por outro lado, a construção de empreendimentos dessa natureza fez emergir em numerosas situações um setor terciário informal no entorno dos empreendimentos ou improvisados nas próprias unidades, com vistas a oferecer produtos básicos aos moradores, ao mesmo tempo que se consolida como alternativa de geração de renda e sobrevivência sob um grau de absoluta precariedade, uma vez que esses pequenos comércios, em geral, contrariam as próprias regras do Programa e da ocupação das unidades, como demonstra a figura 08. Expressa-se aqui um dos paradoxos do Programa, que se, por um lado, avança na formalização da moradia, tende a impulsionar novas formas de informalidade e desigualdades.

Figura 8: Usos comerciais surgidos no interior dos apartamentos.



Fonte: Observatório das Metrôpoles (2015).

Com relação ao acesso à cidade, aos serviços e às infraestruturas houve grande convergência na percepção de que a inserção urbana em periferias consolidadas e em termos gerais como característica predominante dos empreendimentos da Faixa 1 do Programa – tende a impor um distanciamento cada vez maior da chamada cidade completa, plenamente dotada de infraestrutura, de equipamentos urbanos, de comércio e serviços diversificados e, fundamentalmente, de oferta de emprego.

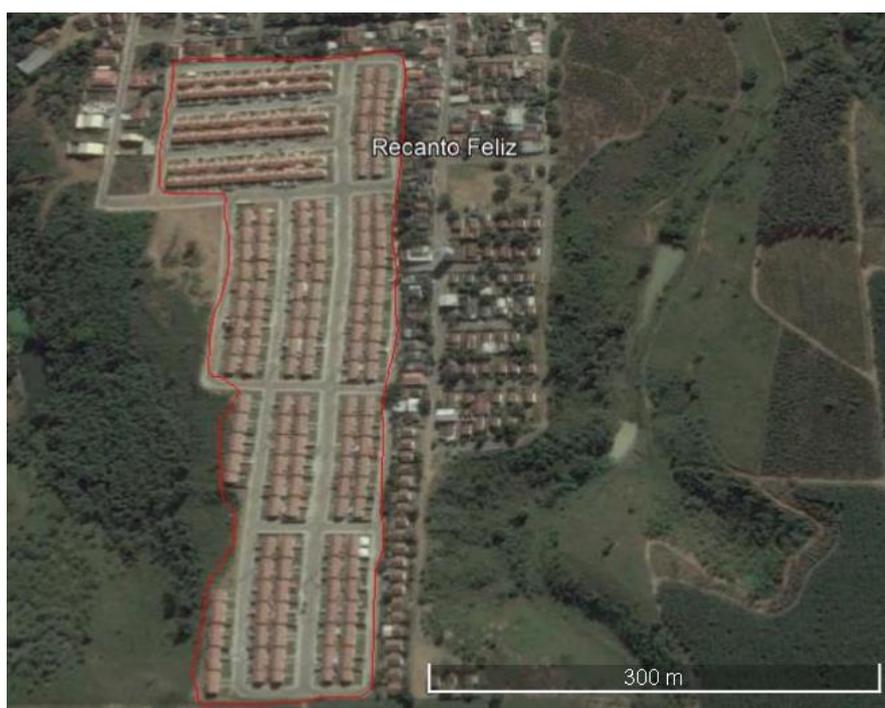
3.2 GUARANÁ

A Prefeitura Municipal de Aracruz, visando uma forma de diminuir o déficit habitacional existente, adotou a produção de novas unidades habitacionais com financiamento federal. Uma dessas iniciativas, foi a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, no distrito de Guaraná, faixa 01, tendo sua execução feita pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

O Programa estabelecido em Guaraná, foi entregue ao município no ano de 2016, com 348 unidades habitacionais, e um dos objetivos foi apresentar a população local a oportunidade de aquisição da casa própria, voltado também para habitação de interesse social, atendendo famílias de baixa renda e em situações precárias de habitação, estando essas inclusas no déficit habitacional do município de Aracruz.

O empreendimento foi nomeado como Residencial Nair Tosta Belf, estando localizado na Rua João Frigini, s/n, bairro Recanto Feliz, no distrito de Guaraná, Aracruz, ES, o conjunto habitacional, está inserido também na zona delimitada pelo PDM como ZEIS 1 (PMA, 2016), como podemos ver nas figuras 09 e 10.

Figura 9: Implantação - Conjunto Habitacional de Interesse Social em Guaraná



Fonte: Google Earth (elaborado pelo autor)

Figura 10: Conjunto Habitacional de Interesse Social em Guaraná - Nair Tosta Belf



Fonte: FSJB, 2017

Para um melhor entendimento da implantação do Programa em Guaraná, alguns parâmetros de análise foram adotados, tendo como base os eixos analíticos adotados pelo caderno Observatório das metrópoles publicado em 2015 com tema: **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros.**

Os eixos de análise utilizados foram adaptados de acordo com a realidade local, mas com objetivos similares a sua base, sendo divididos em quatro eixos respectivamente:

- a) Eixo 1 – Arquitetura do Programa: Agentes e Operações do Programa Minha Casa Minha Vida em Guaraná – compreender o funcionamento do Programa através da atuação de seus agentes, as implicações das legislações que regulamentam o PMCMV;
- b) Eixo 2 – Demanda habitacional e a Oferta do Programa – Manter a articulação da demanda habitacional existente naquele período com a oferta que foi produzida pelo Programa, buscando compreender também o perfil dos moradores, suas origens e sua relação com a moradia anterior, o processo de cadastramento e acesso a nova moradia, as características do trabalho social realizado e os conflitos que já puderam ser identificados no empreendimento analisado, como processos de estigmatização

de determinados grupos e controle dos condomínios por parte do narcotráfico e milícias.

c) Eixo 3 – Desenho, Projeto e Produção do Programa Minha Casa Minha Vida – Expor as características dos espaços internos das unidades e as áreas externas do empreendimento, seu processo construtivo, analisando a tipologia habitacional, implantação (terreno), estratégia de padronização da produção e adequação da proposta diante da demanda e dos perfis das famílias beneficiadas pelo programa.

d) Eixo 4 – Inserção Urbana e Segregação Socioespacial – Analisar as condições de acesso a cidade pelos novos moradores, em termos de infraestrutura, serviços, equipamentos, discutindo sobre processos de periferização, guetificação, e o reforço da monofuncionalidade e privatização da urbanização.

Esse estudo de caso foi realizado por meio de visita in loco, ao empreendimento e aos órgãos públicos competentes, utilizando os dados fornecidos pelo mesmo, como processo interno do Programa com dados do projeto, atas da comissão do PMCMV em Guaraná, fotografias, legislação pertinente, mapas, e entrevistas feitas com beneficiários.

Eixo 1 – Arquitetura do Programa: Agentes e Operações do Programa Minha Casa Minha Vida em Guaraná

Agentes e Operações

Segundo o caderno Observatório (2015) a estrutura operacional do PMCMV pode ser descrita através da interação entre cinco grandes agentes: (1) Ministério das Cidades (MCidades), representante do poder público na escala federal; (2) governos estaduais e/ou municipais bem como outros órgãos representantes do poder público na escala local; (3) Caixa Econômica Federal (CAIXA), instituição financeira que funciona como companhia pública do Governo Federal, mas que possui autonomia administrativa, assim como as demais instituições financeiras introduzidas no programa a partir de 2011; (4) construtoras e incorporadoras, representantes do setor privado; e (5) beneficiários, famílias que atendem ao critérios.

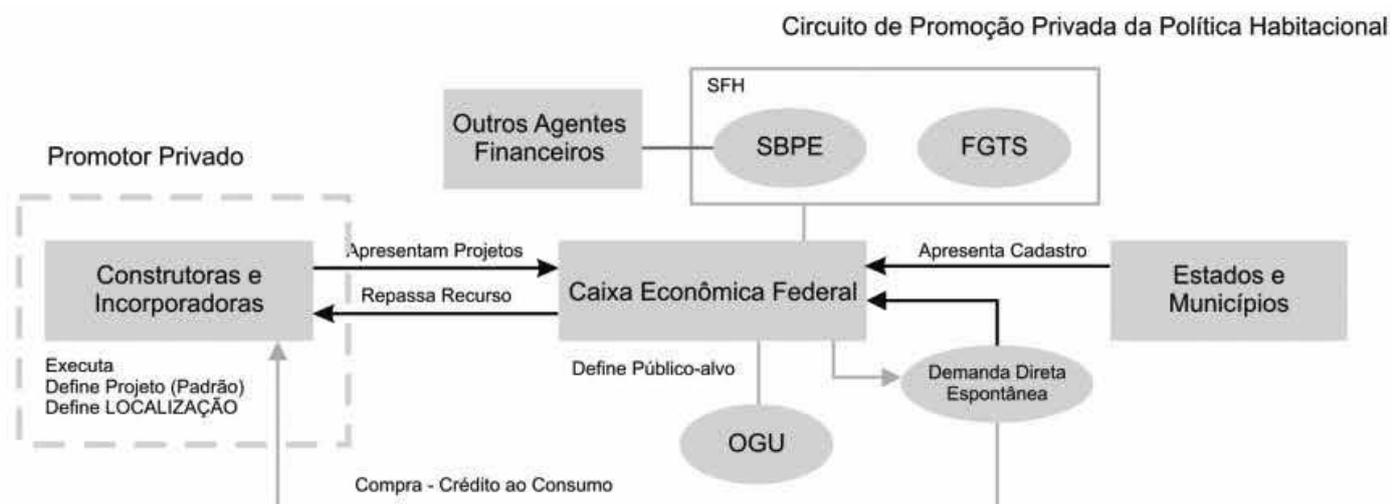
As entidades públicas municipais e estaduais são responsáveis por promover ações que ajudam a facilitar a aprovação e a viabilizar projetos, conduzir recursos financeiros, bens ou serviços, selecionar beneficiários finais e realizar a proteção dos imóveis até sua entrega aos beneficiários, e ainda tem a responsabilidade de execução do Trabalho Técnico Social (TTS) junto aos beneficiários, uma atribuição transferida diretamente da CAIXA para os empreendedores e obrigatória na modalidade FAR (Fundo de Arrendamento Residencial). (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. A construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A prefeitura pode disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras.

Dessa forma, os agentes envolvidos nas operações e procedimentos do Programa em Guaraná, foram a Prefeitura Municipal de Aracruz (órgão público), fazendo o Cadastro das famílias, empresa AB empreendimentos sendo responsável pelo projeto e execução da obra, e a Caixa Econômica Federal, como instituição financeira, com a tarefa de aprovar todas as etapas do programa e selecionar assim, os beneficiários das novas moradias.

As etapas do PMCMV em Guaraná se basearam no sistema em que o setor privado se comportou como o agente promotor, pois o Programa foi feito pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), onde a produção é feita quase que por oferta, ou seja, a construtora é quem define o terreno e o projeto, aprovando-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou desocupação das unidades, como ilustra o quadro 04.

Quadro 4: Etapas PMCMV FAR



Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2015

As fases foram executadas de maneira que as reais necessidades do público alvo, a população mais pobre, inclusa no déficit habitacional, não fossem questionadas e nem levadas em consideração, pois, devido as atribuições dadas aos agentes promotores, era impossível haver essa troca de informações.

Durante todo o processo o setor público, PMA, foi visto como um dos principais responsáveis, interagindo em todas as etapas do processo desde a escolha do terreno até a entrega final das unidades, porém, não era essa a realidade, o mesmo se comportou como sendo apenas o transmissor de informações, em sua maioria, limitadas, sobre questões pouco pertinentes sobre todo o Programa, como quantidade de moradias, divulgação de inscrições, aplicação dos cadastros, sendo aplicadas nas etapas finais do programa, e apresentação das listas finais, confeccionadas pela Caixa Econômica.

O poder público municipal não teve controle sobre a implantação do empreendimento, ele pouco influenciou nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção, já que a estrutura de provisão passou a seguir a estrutura do mercado, pois, em condições “ideais”, a intervenção do município deveria ser através de instrumentos regulatórios, já que o mesmo é quem aprova o projeto de “fato”. Mas, devido, a grande pressão por resultados rápidos, e a forte importância do Programa, aliado muitas das vezes ao despreparo da administração local, para monitorar efetivamente os

processos de organização e desenvolvimento do território, fez com que o setor público se tornasse em um simples associado desse processo, atuando mais no sentido de negligência dos controles do que uma regulação eficaz.

Nesse sentido, o setor privado, ou seja, a empresa AB Empreendimento, passou a ser o principal agente promotor do Programa em Guaraná, cabendo a ela a iniciativa de produzir, assim como o direito de tomar decisões referentes à escolha do terreno, tipologia do empreendimento, tecnologias construtivas, número de unidade habitacionais, qualidade dos materiais, ou mesmo a faixa de renda à qual o empreendimento seria destinado.

No entanto, é perceptível que essa centralidade também seja relativa – ou confusa. Isso porque no momento da produção, ela atua pelo menos em três direções: (1) efetivamente como agente executor, comandando a produção física do empreendimento – com pouquíssimos cuidados arquitetônicos e urbanísticos e muitos cuidados com os mecanismos de controle da obra; (2) como subsidiária da operação, como forma jurídica que promove apenas a mediação da associação comercial entre o comprador (consumidor) e o agente financeiro – o que a preserva em relação às infinitas particularidades burocráticas envolvidas na operação; e por outro lado, (3) como agente de flexibilização das posturas e normas de uso e ocupação do solo ou edificações, atuando efetivamente, como agente de regulação urbana e construtiva. Desse modo essa condição lhe permitiu atuar em todas as etapas da operação e ser vista apenas como ‘a responsável pela construção’.

Já a Caixa Econômica Federal, agente financiador, como já citado, possuía autonomia administrativa, ou seja, detinha o domínio sobre todas as etapas, desde a aprovação do terreno, até a escolha da demanda que habitaria as novas unidades.

A Caixa Econômica Federal, através de suas Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) e, Gerência de Habitação (GIHAB), como já mencionado, atuou como agente financiador, fornecendo o crédito imobiliário. No caso de Guaraná, Aracruz, atuou como o “comprador” do empreendimento, por ser faixa 1: Fundo de Arrendamento Residencial. A mesma ficou responsável por avaliar se o projeto proposto estava de

acordo com os parâmetros técnicos estabelecidos pelas normativas; se os cálculos de custos seriam compatíveis com o mercado; assim como responsável pela garantia do cumprimento das metas de produção para o Programa da região de Aracruz e possíveis obstáculos.

Mas, mesmo assim, em entrevistas feitas com representantes da Prefeitura, foi atestado que as atribuições dos agentes responsáveis pela operacionalização do PMCMV se confundem. As etapas sequenciais do Programa não foram definidas de forma clara, sendo marcadas pela presença e pela ausência descontinua de seus agentes ao longo do tempo. Além disso, a população beneficiária do Programa não aparece como um participante efetivo ao longo do processo.

Com isso, consideramos que o funcionamento do Programa (assim, como de qualquer outra política pública) depende diretamente da atuação dos agentes que estejam na ponta do processo operando diariamente com demandas, alianças, conflitos, interesses, entre outros.

Eixo 2 - Demanda Habitacional e Oferta do Programa:

O município de Aracruz, como regra geral do Programa, foi incumbido de gerar os cadastros das famílias a serem beneficiadas, seguindo tanto critérios nacionais como municipais como veremos a seguir.

Seleção dos beneficiários: critérios federais

O Decreto nº 6.626 dispõe sobre os critérios nacionais e os critérios adicionais municipais para priorização de candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV e dá outras providências.

Art. 2º São considerados critérios nacionais de priorização para a seleção de candidatos ao PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida: I - famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; II - famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; III - famílias de que façam parte pessoas com deficiência. (DECRETO nº 6.626, DE 30 DE ABRIL DE 2015)

A seleção das famílias baseia-se principalmente pelo limite de renda mensal, estipulado de R\$ 0,00 até R\$ 1.600,00, na época, e isso acabou provocando algumas distorções no processo do Programa. As uniões conjugais formalizadas – casamentos, por exemplo, passaram a ser evitadas, não sendo exibidas por quem iria fazer a inscrição, pois caracterizaram o aumento na renda que deveria ser declarada no momento do cadastro, o que poderia representar a exclusão quase que imediata desse beneficiário. Outras questões estão relacionadas a algumas categorias que acabam sendo priorizadas no processo de seleção: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido removidas, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias com portadores de deficiências.

As prioridades, são sim necessárias, mas alimentam em si fortes ideias, que muitas vezes são mantidas pela visão de que os conjuntos habitacionais do PMCMV são lugares feitos apenas para os “pobres”, “favelados”, “velhos” “deficientes” e “mulheres solteiras”. E isso é notório na vivência do espaço externo (do restante da cidade em relação ao conjunto habitacional) e do espaço interno (entre os próprios moradores), a falta de pertencimento ao local torna-se evidente.

Segundo a legislação federal, as famílias devem ser selecionadas, se enquadrando no maior número de critérios nacionais, a serem atendidas por meio de sorteio. Além disso, exige-se que 3% das unidades sejam reservadas para idosos e outros 3% reservadas para deficientes, o município seguiu esse critério, porém, apenas 12 unidades destinadas a esse público, foi insuficiente devido à grande demanda.

Sendo assim, na prática, esse processo se mostrou bastante desconexo, nada transparente e, especialmente, impróprio para o atendimento de uma população com alta vulnerabilidade social que, na prática, não entende o processo. Os beneficiários se registram no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) – processado pela CAIXA –, inserindo-se em uma “fila” de entrega de unidades habitacionais.

Neste sentido, quanto à infraestrutura local, percebemos que no caso analisado não houve uma articulação planejada entre a inserção da nova demanda gerada pelo empreendimento e a provisão de serviços, comércio e equipamentos urbanos.

Seleção de beneficiários: critérios municipais

Em Guaraná, Aracruz, a definição de critérios foi estabelecida pela Resolução nº01 de 20 de novembro de 2014, a mesma dispõe sobre os parâmetros municipais do processo de seleção de famílias beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana PNHU.

Para a obtenção dos critérios locais foram analisados alguns municípios que aderiram ao Programa sendo: Uberlândia (MG), Uberaba (MG), Aparecida do Norte (SP) e Itatiba (SP).

Art. 3º. São considerados critérios municipais, devidamente aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação - CMH em reunião realizada no dia 29 de abril de 2015, os seguintes itens: I - famílias que residam há 5 (cinco) anos ou mais no Município de Itatiba e que tenham composição mínima de 2 (duas) pessoas, exceto para idosos e deficientes; II - famílias que residam há 5 (cinco) anos ou mais no Município de Itatiba e o responsável ou o cônjuge sejam naturais do Município de Itatiba; III - famílias que residam há 5 (cinco) anos ou mais no Município de Itatiba e sejam associadas há, no mínimo 3 (três) anos, a Entidades da cidade legalmente constituídas que desenvolvam ações voltadas à aquisição, construção ou promoção de habitações de interesse social ou moradias. (DECRETO nº 6.626, DE 30 DE ABRIL DE 2015)

A elaboração dos cadastros e a indicação dos beneficiários para o empreendimento em Guaraná, foi feita pela prefeitura municipal, a mesma criou uma comissão própria para apurar os cadastros feitos, essa comissão era composta por membros da comunidade local, um assistente social da secretaria de habitação, agente de saúde, e o líder comunitário de Guaraná apenas, entre outros que de acordo com os dados do cadastro dos beneficiários, tinham a autonomia de julgar quem estava apto ou não para ser selecionado pela CAIXA, e para fiscalizar de certa forma o período de cadastramento.

Um critério obrigatório e eliminatório de seleção de beneficiários comum aos municípios analisados e que o município adotou foi a obrigatoriedade de residência no município por um determinado tempo, e em Aracruz foi determinado um tempo mínimo de 5 anos para a participação do Programa---. Esse critério gerou muitos conflitos, pois em vários casos impede o cadastro do morador que tem origem e

trabalho em outro município, mas que foi obrigado a abandoná-lo justamente por falta de condições financeiras de ali permanecer.

Numa avaliação imediata, foi possível constatar uma significativa disparidade entre localização da oferta e distribuição da demanda. Por outro, as 348 unidades produzidas não dariam conta do déficit habitacional da região de Aracruz – que andaria por volta de **1.674** mil unidades (ISJN, 2015). Esse fato se agrava, pois há um crescimento anual de 12% dessa demanda.

O trabalho técnico Social que deveria ser feito com a comunidade, antes, durante e depois do processo, apenas o projeto foi iniciado, durante a construção do empreendimento e não antes, como definido na regra geral do programa, e ainda não houve a efetivação do mesmo ao longo do processo que ainda estava em andamento, não havia uma equipe qualificada que desenvolvesse esse trabalho, sendo a equipe modificada várias vezes nesse período, estando atualmente em andamento.

Eixo 3 - Desenho, Projeto e Produção

Assim como no Caderno Observatório das Metrôpoles, discutimos sobre as características dos espaços internos das edificações e as áreas externas do empreendimento e seu processo construtivo, analisando a tipologia habitacional, implantação, estratégias de padronização da produção e adequação das propostas diante da demanda e do perfil das famílias beneficiadas pelo Programa.

O modelo arquitetônico adotado pelo Programa segue um estilo padrão, tanto na composição projetual como na execução da obra. Em Guaraná o modelo adotado segue a mesma linha, o empreendimento, apresenta a tipologia de conjunto habitacional, com casas geminadas, concebido com unidades habitacionais de um pavimento em um loteamento com 348 unidades. Essas unidades estão divididas em 13 quadras (figura 11), contando com duas áreas destinadas para espaços públicos, que ainda estão sem uso definido, gerando insegurança devido sua localização.

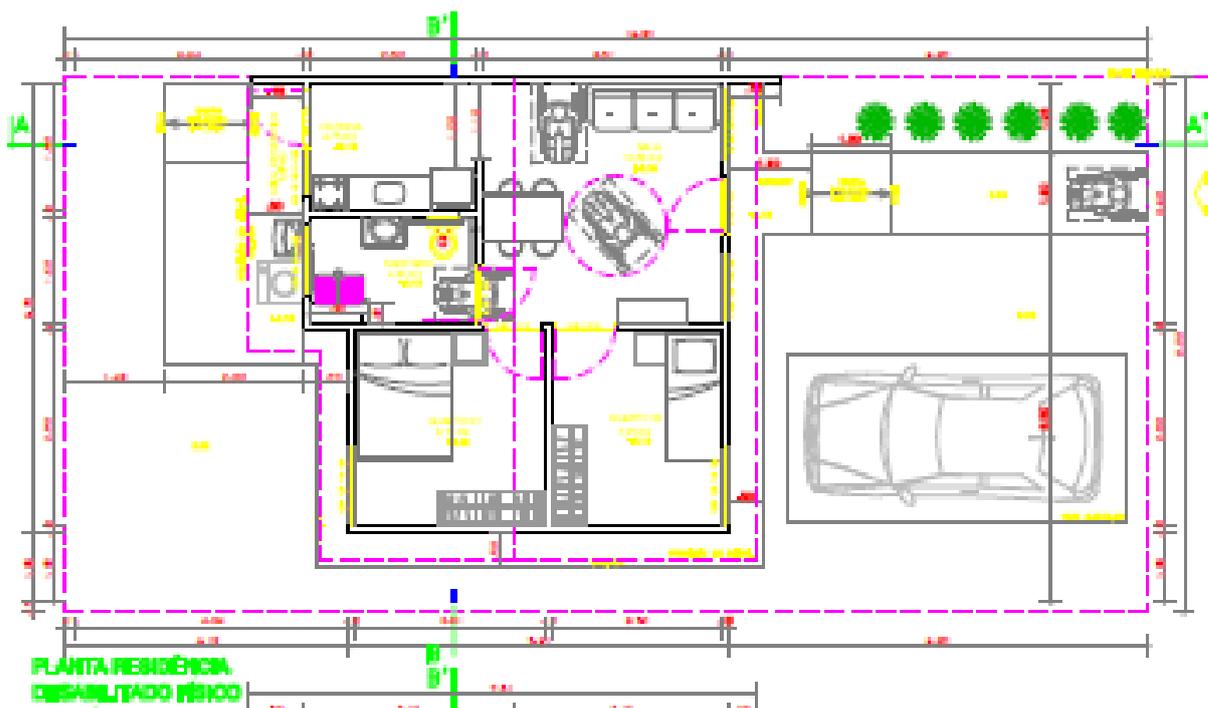
Figura 11: Loteamento Nair Tosta Belf- Divisão das unidades habitacionais em quadras.



Fonte: Arquivo pessoal, 2016

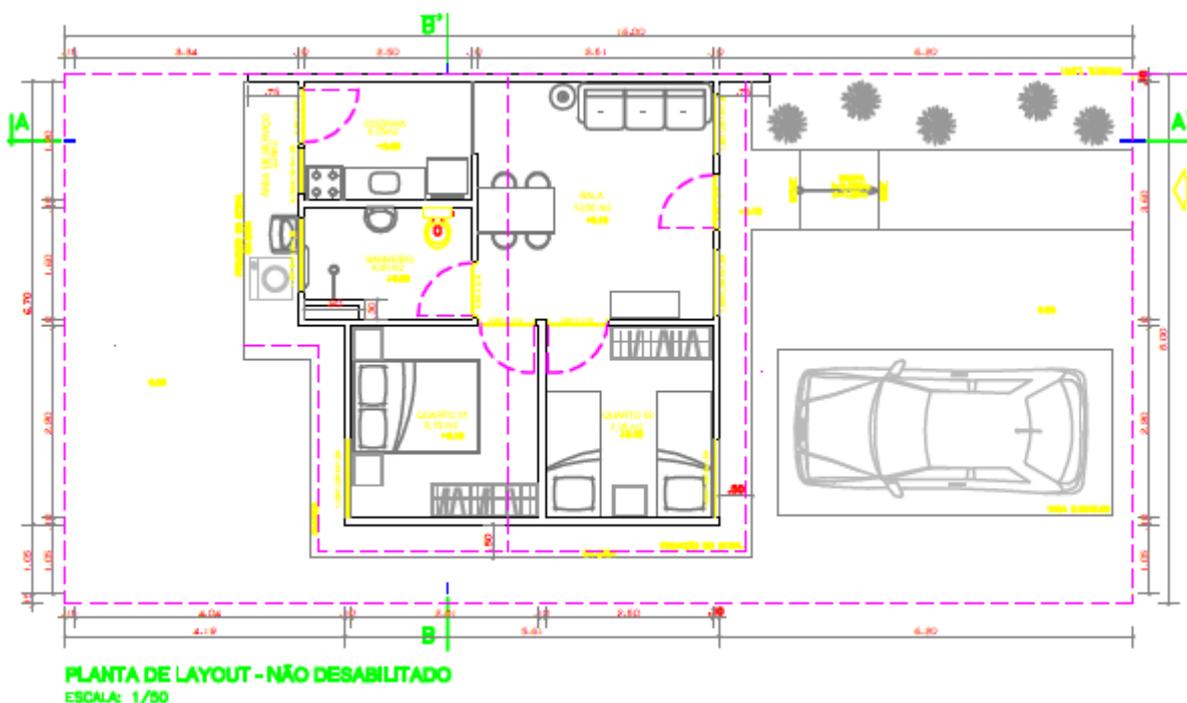
O projeto conta com duas tipologias de planta, uma compreende espaços “acessíveis ao cadeirante” e a outra não, as unidades possuem dois quartos, um banheiro, uma cozinha e uma sala (jantar e estar), além do espaço de lavanderia localizado no exterior da casa. As figuras 4 e 5 apresentam as plantas das duas unidades. (PMA, 2017)

Figura 12: Fotografia da Planta da unidade habitacional **com acessibilidade plena**, apenas para ilustrar o acesso para cadeirante.



Fonte: PMA, 2017

Figura 13: Fotografia da Planta da unidade habitacional **sem acessibilidade plena**, apenas para diferenciar acessos.



Fonte: PMA, 2017

Em acesso ao processo do empreendimento, foram encontradas informações contidas no memorial descritivo do empreendimento, elaborado pela empresa e proprietária até então do terreno, onde estabelecia características locais, contendo dados sobre a estrutura urbana, modelo de ocupação e tipologia habitacional.

Em sua estrutura urbana, o projeto deveria ter características populares, com habitações de padrão de acabamento popular para uma renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, tendo a intenção de atender as recomendações específicas do PMCMV. Nesse sentido, é reafirmado cada vez mais a incompatibilidade do projeto com a realidade local.

De acordo com o memorial, por se tratar de uma zona da cidade com vocação residencial, o projeto atenderia a demanda populacional da área, porém isso não ocorreu, pois, na demanda selecionada a maioria das famílias beneficiárias eram oriundas de regiões centrais do **município** e afins, e não do distrito de Guaraná propriamente dito, e com isso poucas famílias já residentes de Guaraná, foram selecionadas.

O condomínio tinha ainda a proposta de ter sua estrutura compatível com a do entorno, não afetando a qualidade de vida das pessoas que lá residiam, mas essa promessa também não foi cumprida, pelo fato de sua estrutura ter sido elaborada com critérios totalmente opostos aos que lhe foram sugeridos, as casas tinham um padrão próprio (seguiam um padrão pré-definido, independentemente da localidade) que não tinha ou conseguia se conectar com o entorno, além disso o terreno se encontra em uma área bastante afastada do perímetro urbano de Guaraná (centro), não tendo muita vizinhança, e a que tinha, foi afetada de maneira bastante expressiva, com a chegada dos novos moradores, que eram desconhecidos, e estando também próximo a áreas de preservação ambiental o que o distanciava cada vez mais de uma possível integração com a área urbanizada do distrito em questão.

Como o financiamento adotado para a inserção do Programa no município foi o modelo FAR, o seu modelo de ocupação, estava então intrinsecamente sob o domínio da empresa responsável, AB Empreendimentos, onde a escolha e o local do terreno, foi executada pela mesma, para a implementação do empreendimento, sendo a área total de 106.857,87 m², e 14.090,52 m² destinados à construção.

Voltando à configuração existente, verificamos as dificuldades colocadas pela disposição das unidades que, de modo geral, são bastante próximas umas das outras e não configuram espaços de convivência.

Na tipologia habitacional, ainda seguindo dados do memorial, a unidade adotada tipo casa, seria padronizada em um único tipo, para efeito de custos, tendo o seguinte programa interno: living, cozinha/área de serviço, sanitário social e 2 quartos, com o total de área privativa de 40, 38 m².

Destarte, um ponto ainda a ser considerado é relativo à organização interna das casas, pois já foi apontado questões relevantes sobre o modelo de família imposto pelo Programa, sendo o casal e 2 filhos, principalmente devido, a divisão e dimensão dos cômodos, pois, a grande maioria dessas famílias beneficiárias, possuem mais de 5 componentes, e apenas 2 quartos não seriam suficientes para se ter o mínimo de conforto, além do que, algumas famílias precisam desenvolver um trabalho

remunerado em casa por razões diversas, mas principalmente pela necessidade de aliar atividades de reprodução com as de produção.

Junto a isso, os resultados dos dados do questionário mostraram uma grande diversidade de composições familiares, confirmando a inadequação de um único tipo de arranjo interno: o de “2 quartos”. Acrescenta-se a isto o fato dos sistemas construtivos utilizados no PMCMV invariavelmente serem fechados, ou seja, eles não dialogam com outros sistemas. Porém, mais do que isto, não comportam alterações, o que significa que os moradores têm pouca flexibilidade para [re]organizar seus espaços de vida de acordo com suas necessidades.

A especialização do lar em mero espaço de reprodução da vida social é adequada ao rendimento do capital produtivo por concentrar o trabalho na fábrica. Se versões desse modelo, com várias tipologias – 1, 2, 3 e até mais quartos – já se mostraram não adequados para atender famílias que não a de casal com até dois filhos, do mesmo sexo, sua redução a uma única tipologia – 2 quartos – se mostra ainda mais inadequada.

Eixo 4 - Inserção Urbana e Segregação Socioespacial

Para analisar as condições de acesso a cidade pelos novos moradores, e ao próprio núcleo urbano no qual está inserido o empreendimento, em termos de infraestrutura, serviços, equipamentos, é necessário discutir sobre os processos de periferização, guetificação, e o reforço da monofuncionalidade e privatização da urbanização.

Como já mencionado, o empreendimento está inserido numa região distante do centro urbano de Aracruz, o seu acesso é feito por via única, e assim como na maioria dos empreendimentos do Programa não se implantou usos comerciais e serviços locais, e a situação se torna um pouco mais crítica em relação à monofuncionalidade e segregação, devido a implantação das grandes quadras fechadas e com pouca articulação com o entorno.

A construção de um conjunto habitacional nesse modelo, proporcionou o surgimento de um setor terciário informal improvisados nas próprias unidades, com a finalidade

de oferecer produtos básicos aos moradores, que ao mesmo tempo se consolida como alternativa de geração de renda e sobrevivência sob um estado de total precariedade, sendo que esses pequenos comércios, em geral, contrariam as próprias regras do Programa e da ocupação das unidades. Isso demonstra uma das contradições do Programa, que se, por um lado, avança na formalização da moradia, tende a impulsionar novas formas de informalidade e desigualdades.

A precariedade dos espaços coletivos e a ausência de espaços públicos que estimulem a integração e sociabilidade no empreendimento e com a vizinhança reforçam ainda mais uma urbanização privatizada que leva a acentuar a segregação e guetificação dos menos abastados.

Há ainda outros aspectos da segregação urbana que devem ser observados não apenas direcionadas as condições físicas e territoriais do empreendimento, mas considerar também o efeito que o morar nesse novo assentamento tem sobre a vida das famílias. A análise dos questionários demonstrou um pouco essa percepção sobre a melhora/piora das condições de vida na cidade em relação às moradias anteriores.

De maneira geral, os altos índices de satisfação com a propriedade privada e regular da moradia, contrastam com percepções de piora no acesso aos transportes, comércios e serviços.

Para muitas famílias, o Programa apareceu como esperança de estabilidade, proporcionada em grande medida pela propriedade privada. Ao mesmo tempo, os novos custos de vida, a formalidade, a distância em relação ao emprego e a “desterritorialidade” levam a uma situação de risco de não permanência que tende a conduzir as famílias a um novo ciclo de nomadismo urbano involuntário.

Atualmente o empreendimento está com mais 80% de suas unidades habitacionais ocupadas, pelos beneficiários, porém recentemente alguns eventos de violência urbana foram notificados nesta localidade, ver Figura 14. Não se sabe ao certo se o evento envolveu diretamente algum morador do local, porém as notícias vinculadas as mídias televisivas e virtuais apresentam relatos de uma investigação policial que

culminou em perseguição e detenção de oito suspeitos que se abrigavam nas dependências do conjunto habitacional.

Figura 14: Reportagem vinculada em 20/07/2017 no site da Gazeta Online sobre apreensão de drogas, armas e aparelhos de radiocomunicação em Guaraná.



Fonte: Disponível em: <http://www.gazetaonline.com.br/noticias/norte/2017/07/oito-sao-detidos-em-operacao-conjunta-das-pms-de-aracruz-e-linhares-1014079905.html>

Análise estudos de Caso

A escolha dos terrenos e as características dos projetos são condições essenciais para “viabilizar” os empreendimentos. A seleção de terrenos mais baratos, a ampliação da escala e padronização dos projetos tornam-se assim estratégias financeiras essenciais no desenvolvimento do PMCMV.

No entanto, verificou-se que, mesmo em situações de doação de terrenos, muitas vezes as administrações locais não dispõem de recursos técnicos e administrativos para investir em melhores projetos, ficando estes ainda sob a responsabilidade das empresas, que seguem então a mesma padronização aqui observada.

Com relação ao processo de definição da demanda foram evidenciadas, em diversas situações, a falta de transparência na construção dos cadastros e nos processos de sorteios e a demora na entrega da lista dos beneficiários para a Caixa. Tais problemas tendem a dificultar a execução do trabalho social e a facilitar a ação do tráfico e de milícias, que passaram a controlar vários empreendimentos.

4 DIAGNÓSTICO ARACRUZ

Neste capítulo, foi desenvolvida uma análise, do município de Aracruz e do distrito de Guaraná, por meio de diagnóstico, abrangendo características gerais da cidade, como sua consolidação urbana, desenvolvimento econômico, gestão habitacional, situação do quadro habitacional atual no município, a implantação do PMCMV na região, e tendo também uma caracterização do sítio em questão (Guaraná), contendo informações sobre o perfil dos beneficiários, e o como o “bairro novo” se integra e se comporta frente a comunidade local.

4.1 A CIDADE, O QUADRO HABITACIONAL E O PMCMV

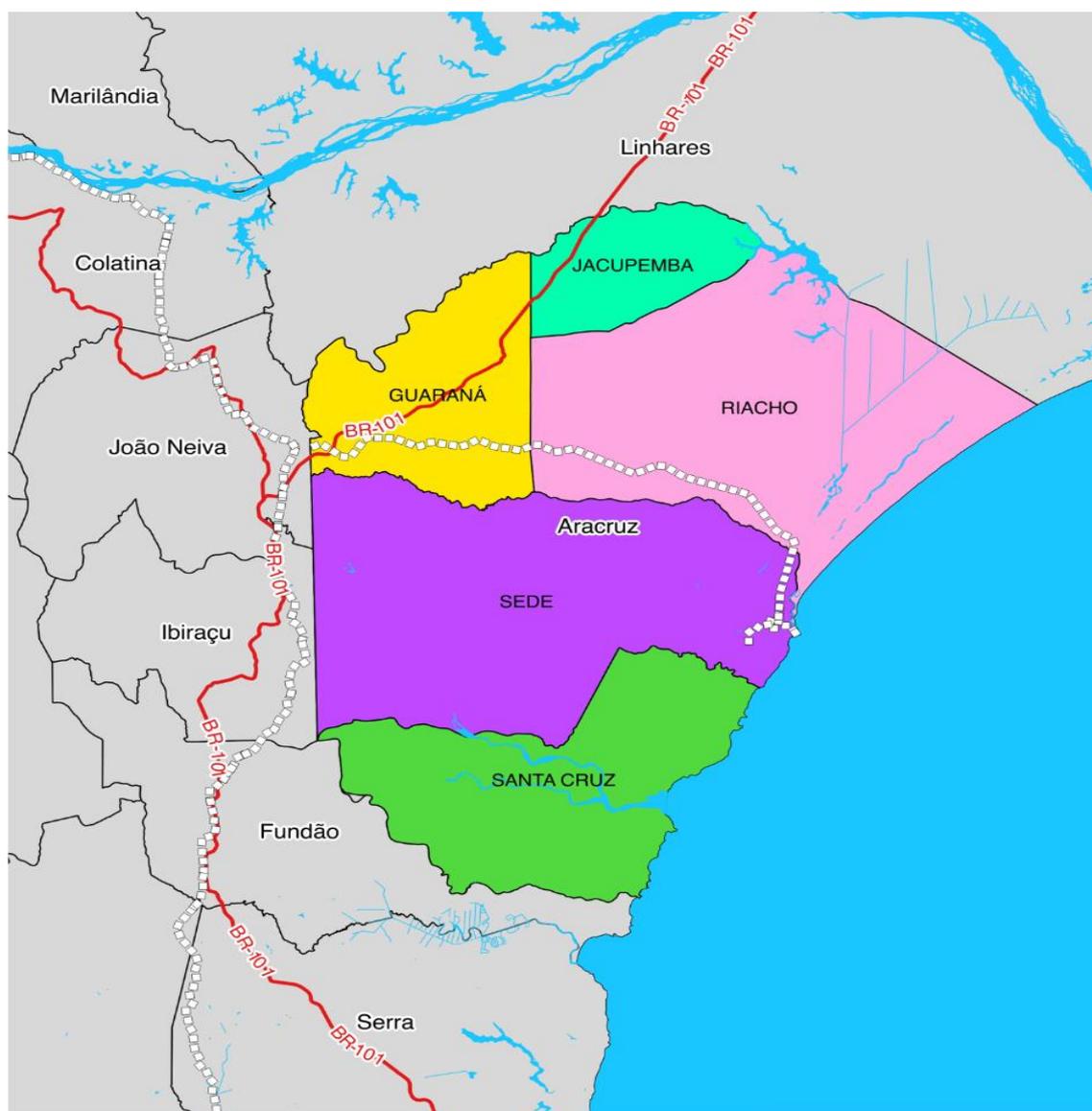
A cidade de Aracruz, está situada no litoral norte do estado do Espírito Santo, na Microrregião de Planejamento Rio Doce (Lei nº 9768/2011), sendo que seus principais acessos se dão por via terrestre, pela BR101 distante 78,9 km da capital ou ES010, estando 80,4 km distante de Vitória, e por via marítima pelo Portocel (Porto situado em um de seus distritos Barra do Riacho), ou por atracadouros distribuídos pela costa. (PMA, 2017)

A fundação do município data do ano de 1556 com a colonização, pelos jesuítas que buscavam a evangelização dos índios que ocupavam o território, inicialmente nomeado de Aldeia Nova, mas somente no ano de 1848, com a Resolução n.º 2, passa a ser considerado como Município de Santa Cruz (hoje Aracruz), com sede na Vila de Santa Cruz, sendo essa sua data oficial de implantação como Município. E há também no século XIX um marco na região pela colonização italiana, responsável então pelo desenvolvimento da cidade até meados do século XX. No ano de 1943, o Decreto Estadual n.º 15177 dá o nome de Aracruz, ao Município, cujo significado indígena é “Altar da Cruz”, que até então chamava-se Santa Cruz. (SAAE, 2009)

O município, é composto de quatro distritos além do distrito sede, conforme figura 15, sendo: Guaraná, Jacupemba, Riacho e Santa Cruz, o mesmo está situado a norte com Linhares, a oeste de João Neiva e Ibraçu, a sul com fundão e a leste com o

Oceano Atlântico. Esta localidade é marcada pela existência de aldeias indígenas, conforme figura 16, como Caieiras Velha, Boa Esperança, Irajá, Comboios, Piraqueaçu e Pau Brasil, mas no território municipal apenas três áreas indígenas são reconhecidas: área indígena Tupiniquim, Comboios e Caieiras Velha II, tendo respectivamente 14.282 ha., 3.893 ha. e 58 há. (PLAMOB, 2014)

Figura 15: Mapa de localização e distritos de Aracruz



Legenda

- Massas d'água
- Limites Municipais
- Vial:
- Federal
- Ferrovia

- Distritos:**
- Guaraná
- Jacupemba
- Riacho
- Santa Cruz
- Sede

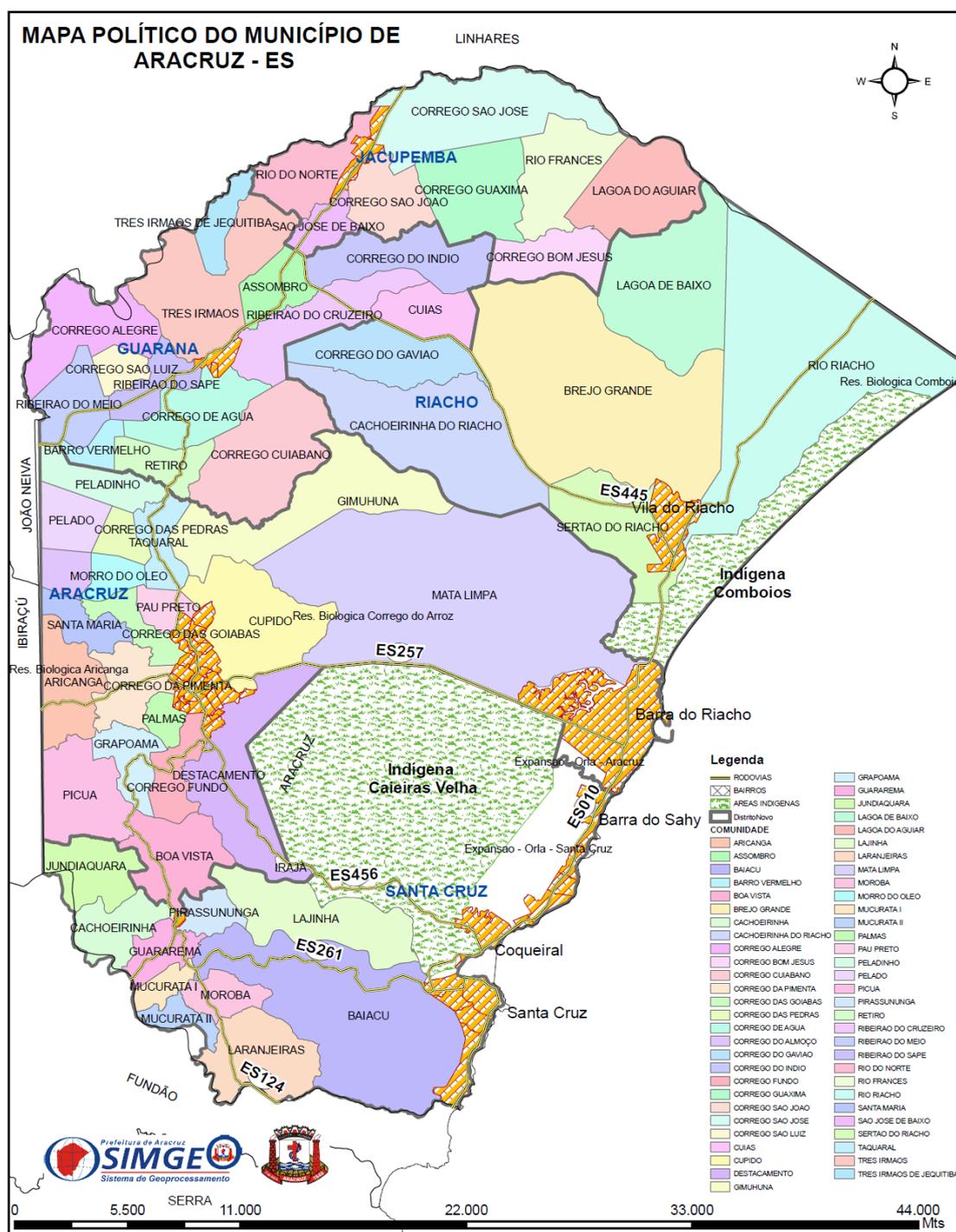
Fontes cartográficas:

Massas d'água, Limites Municipais (IJSN, 2016)
Ferrovia e Rodovia (IJSN, 2016)
Distritos (PMA, 2016)

Elaborado por FSJB (2016)

Fonte: FSJB (2017).

Figura 16: apresenta o mapa político do município contendo a subdivisão em distritos, a localização das terras indígenas.



Quanto ao desenvolvimento econômico como já mencionado, Aracruz é um município ainda em desenvolvimento tanto no setor econômico como em outras áreas, mas a presença de indústrias, tem facilitado o andamento de seu crescimento.

A economia de Aracruz já esteve diretamente ligada a produção agrícola, na década de 60, e por ser um núcleo urbano o município tinha a responsabilidade de promover a interação entre o campo e os centros consumidores da Região da Grande Vitória. Porém, em 1970, com a chegada de indústrias no município, principalmente a Aracruz Celulose, nota-se um crescimento econômico, e um acréscimo na produção industrial, e de acordo com FSJB, 2017:

Os reflexos desse cenário foram decisivos na história da região, enquanto nos grandes centros estes projetos se adaptam a estrutura urbana, em Aracruz a própria cidade reconfigurou-se para atender às exigências do mercado. Destacam-se os grandes aportes de investimentos para a adequação do território às cobranças logísticas determinadas pelo capital internacional, bem como a tímida contrapartida as exigências urbanas da crescente população. (FSJB, 2017)

Com a implantação deste complexo industrial o Município de Aracruz, “que era um obscuro e pobre Município de base econômica agrícola e madeireira” (PIQUET, 1998), sofreu intensas modificações em sua estrutura socioeconômica. (CÓ, 2013)

Nesse mesmo período, as empreiteiras contratadas para a implantação do projeto absorvem cerca de 15.000 empregados. A cidade de Aracruz e o povoado Barra do Riacho, onde se localiza a fábrica- crescem desordenadamente, sem contar com infraestrutura que possa, ainda há um patamar mínimo, dar condições de vida urbana a esses trabalhadores. Uma vez que a região se tornara polo de atração de fluxos migratórios, seguramente superiores aos postos de trabalho existentes, generaliza-se o quadro de carências urbanas (PIQUET, 1998).

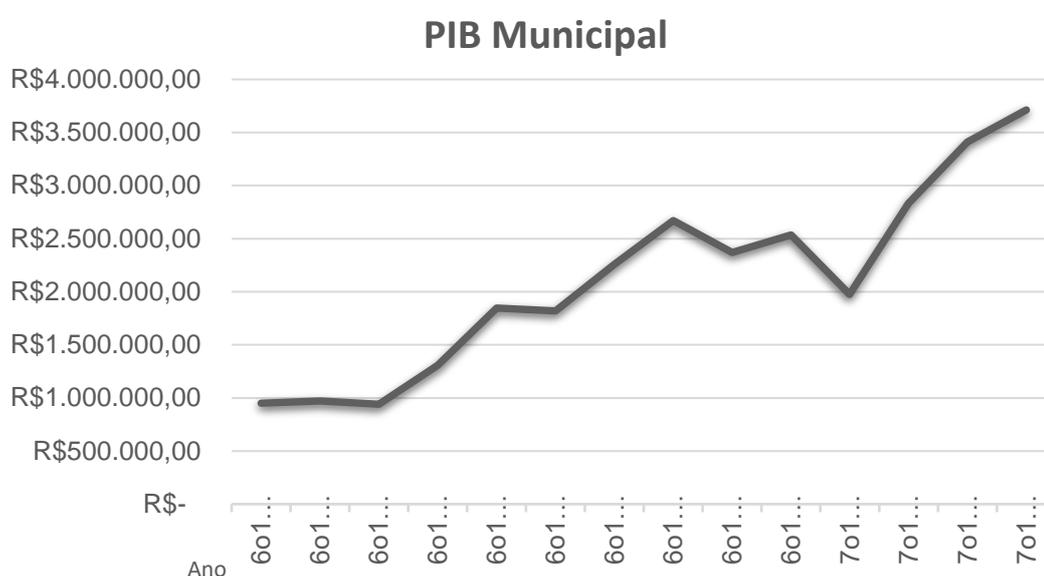
A estrutura econômica municipal atualmente está voltada para o setor industrial. segundo dados do IBGE (2017), no ano de 2011, 60,2% do PIB (Produto Interno Bruto) municipal procedeu da produção industrial. Em relação a 2010, houve um aumento de 31,28% no PIB industrial do município.

Este avanço foi sustentado até os anos 2000, quando, de acordo com dados do IBGE durante os anos de 2005 e 2009, o PIB do município passou de R\$ 2.258,3 milhões para R\$ 1.975,9 milhões, significando em uma redução de -12,5%, apesar de que o PIB estadual tenha sido aumentado em 41,4% neste mesmo período. Essa diminuição

provocou uma considerável queda na participação do PIB municipal no estadual, pois em 2005 o PIB do município representava 4,78% do PIB do estado do Espírito Santo, mas no ano de 2009 caiu para 2,96%.

Este quadro mudou recentemente, conforme observado no Tabela 01, pois demonstra que o PIB municipal voltou a crescer e em 2011 atingiu R\$3.410.771,00, sendo o 8º maior PIB do estado (IJSN, 2013).

Tabela 01: Evolução do PIB municipal, entre 1999 e 2012



Fonte: IBGE (2017). Elaborado pelo autor

4.1.1 O Sítio – Guaraná

O distrito de Guaraná surgiu inicialmente de uma vila, por volta do ano de 1898, nomeada em 1915 por Ribeirão da Linha- Ribeirão por existir um rio que passa pela localidade e “da Linha”, por causa a linha telegráfica que possuía, instalada pelo engenheiro Aristide Arménio Guaraná (PROJETO MEMÓRIA, 2008).

O núcleo populacional da área da atual vila e distrito de Guaraná, nasceu com o nome de Ribeirão, na cabeceira do rio Ribeirão ou Araraquara, provavelmente o maior rio em extensão do município de Aracruz, embora não de todo navegável (COUTINHO, 2006).

Atualmente a vila é chamada de “Guaraná”, tornando-se distrito desde de 1931. Mas somente no dia 31 de dezembro de 1943, segundo o Decreto Estadual 15.177, ocorre a mudança de titulação do distrito de Ribeirão da Linha para o atual nome Guaraná (COUTINHO, 2006).

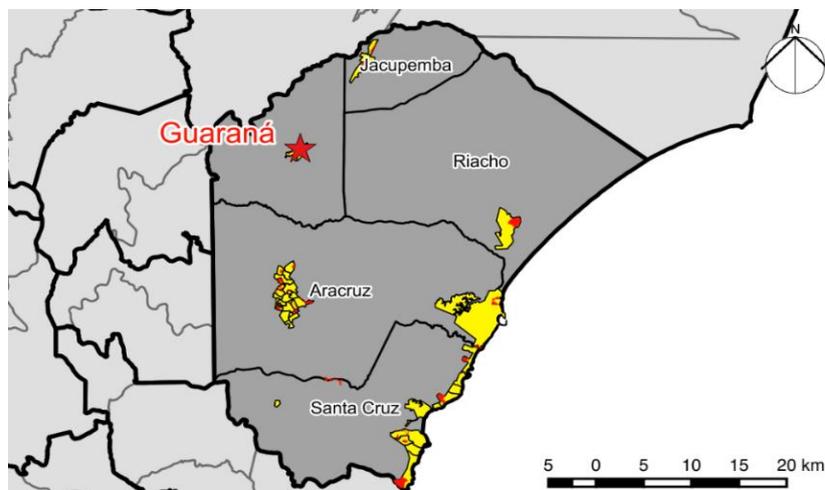
Guaraná está localizado no município de Aracruz, norte do Espírito Santo, sendo um de seus distritos, e é cortado pela BR101, inaugurada em 1970, que corta 25 quilômetros dentro do município de Aracruz. Possui uma área territorial com 205 quilômetros quadrados estando a 90 km de distância da capital, Vitória. (PROJETO MEMÓRIA DE GUARANÁ, 2008).

A área territorial está dividida pela Sede do distrito e pelas comunidades da zona rural pertencentes à esta localidade, sendo: Assombro, Córrego Alegre, Três Irmãos, Três Irmãos de Jequitibá, Ribeirão do Meio, Ribeirão do Sapé, São Luís, Equador, Retiro e Córrego D'Água.

A população do distrito de Guaraná cresce a cada ano, tendo aproximadamente mais de sete mil habitantes atualmente. Um dos motivos para o aumento populacional no distrito de Guaraná é justificado pela proximidade com a Sede de Aracruz, e pelo cultivo de café. De acordo os dados do IBGE de 1991 o número de habitantes era de 3.850 e em 1997, aproximava-se de 5.000 habitantes. De 1997 até 2008, o distrito cresceu no número populacional e ultrapassou 6.000 habitantes. (PROJETO MEMÓRIA DE GUARANÁ, 2008).

Guaraná conserva uma identidade com forte vínculo rural, como as demais cidades do interior do estado, referente a tipologia urbana e arquitetônica, bem como a estrutura econômica. O bairro apresenta um ambiente rústico, destacado por sua intensa atividade agrícola, a sede do distrito proporciona à população local acesso à equipamentos e serviços intermediários, ou seja, alguns equipamentos ali existentes evitam o deslocamento à Sede municipal.

Figura 17: Localização de Guaraná



Fonte: Elaborado por FSJB (2017)

4.1.2 O Quadro Habitacional no Município

O município de Aracruz na década de 1970 passou a ser alvo de grandes investimentos industriais, provocando assim, impactos de âmbitos sociais, econômicos e ambientais, refletindo na qualidade de vida da sua população e que até atualmente ainda não foram solucionados.

A criação da Aracruz Celulose por exemplo, em 1972, foi um fator importante e determinante para o crescimento urbano no município, pois, a mesma, tinha um projeto cujas características eram de aspecto rural, exploração agrícola de mão de obra especializada e capital limitado, porém, essas particularidades concentraram a propriedade fundiária provocando o aumento dos preços das terras e dos imóveis, impulsionando a expulsão do homem do campo, inclusive de indígenas. (CÓ, apud ABE, 1999)

Nesse contexto, há também uma mudança significativa na organização social local, devido a alteração da evolução da estrutura monetária, urbanização e sazonalidade nas ocupações. “Ocorre forte deslocamento migratório do campo para a cidade sede, que contava então com 5500 habitantes” (PIQUET, 1998). Por empreiteiras

contratadas que absorveram cerca de 15.000 empregados, provocando uma desorganização na cidade de Aracruz e no seu entorno. (CÓ, apud ABE, 1999)

De acordo com Coutinho (2006), desde 1972, data de criação da então Aracruz Celulose, muitos trabalhadores de todo o país e até do exterior, se instalaram no município para montar a fábrica, porém, “o município não tinha condições de receber todo esse contingente, devido à grande demanda de pessoal que a fábrica de celulose exigiria”. (CRUZ, 1997)

E com este cenário, surgem também as demandas habitacionais no município, onde acontecem algumas iniciativas, que tentam de alguma forma amenizar esse acréscimo populacional, tendo então no ano de 1968 a inauguração do primeiro conjunto de casas feitas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e logo em seguida, no ano de 1976 há a inauguração do segundo conjunto residencial, contendo 120 novas unidades habitacionais, construído pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH). (CRUZ, 1997)

Recentemente, Aracruz, se transforma novamente em um grande pólo, que atrai investimentos industriais anunciados ou que ainda estão sendo instalados. Alguns desses investimentos previstos ou em instalação podem ser citados: Complexo da Fibria Aracruz e a sua ampliação; a exploração petrolífera e os investimentos em logística; o Porto da Barra do Riacho - Portocel; o plantio de florestas de eucalipto em toda a região; o Estaleiro Jurong; a Carta Fabril; a Nutripetro; a Imetame; a Petrobrás; e outros investimentos, principalmente de ordem logística, com aporte financeiro originário dos cofres públicos. E no decorrer da história, a consolidação dessas instalações industriais fizeram os índices de urbanização aumentarem rapidamente no município de Aracruz. (PMA, 2017)

A estimativa da população do município de Aracruz, segundo dados do IJSN (2018) é aproximadamente de 98.393 habitantes em 2017, representando em torno de 2,54% da população do estado do Espírito Santo, sendo que apenas 24.953 possuem Cadastro Único atualizado nos últimos três anos, representando apenas 25% da

população municipal, tendo ainda 13.853 considerados como pobres e 7.641 estando em situação de extrema pobreza.

Em relação ao déficit habitacional a cidade de Aracruz, localizada na região do Rio Doce, é considerada uma das cidades polos de influência regional e com maior concentração de população ocupando a 9ª posição com 2,54%. A soma das variáveis desse déficit indica que 1.674 famílias vivem em condições habitacionais inapropriadas no ano de 2014 (IJSN, 2015) e 1.886 famílias no ano de 2015 (IJSN, 2015) significando um aumento de 12% ao ano.

Segundo o Instituto Jones dos Santos Neves (2016), estão cadastrados no CadÚnico, em Aracruz, 259 famílias que vivem em domicílios precários, essas condições são evidentes em todas regiões do município, estando com mais frequência em assentamentos subnormais, 43 famílias estão em condição de coabitação familiar, de acordo com Censo de 2010, porém, essas informações podem não representar a realidade atual.

A inadequação de domicílios, nota-se a carência de infraestrutura básica, ligada diretamente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, este cenário se concentra principalmente, em famílias de menor renda, Levando em consideração que os assentamentos precários existentes no município foram influenciados pela dinâmica agrícola do passado, quando o êxodo rural era um dos fatores preponderantes para urbanização de Aracruz. Hoje, a baixa representatividade desse setor na economia resulta em pouca relação entre as dinâmicas habitacionais urbanas e as atividades agrícolas no campo.

4.2 RESULTADOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA SOB A PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Depois das análises realizadas nos estudos de caso, a partir dos eixos, sobre o papel dos agentes que integravam tais organizações institucionais nos processos de tomada de decisão e da constatação de problemas que revelam a ampla ligação entre

segregação espacial e as más condições de inserção urbana, vamos discorrer um pouco sobre a escala da unidade doméstica, com a intenção de compreender quem são os beneficiários, identificando se suas necessidades e anseios por um nova moradia foram atendidos e como estes se apropriam das unidades habitacionais, respondendo de certa forma, assim a questão inicial: O Programa Minha Casa Minha vida e a questão habitacional no município de Aracruz: solução ou mais problemas?

Com base nos resultados obtidos com os questionários aplicados pelo autor da pesquisa em questão, e dados sobre o processo de seleção dos candidatos devido ao acesso ao cadastro dos beneficiários em termos gerais, é possível relatar algumas particularidades comuns às famílias atendidas pelo PMCMV. Como se observa, apesar do Programa se destinar a famílias com rendimento médio variável de zero a três salários mínimos, constata-se a presença de famílias fora do perfil, e que até mesmo não fizeram parte do processo de inscrição, mas que adquiriram a unidade posteriormente por outros meios.

Ao descrever um perfil do responsável pelo domicílio, é possível apontar que o chefe familiar é mulher, sem cônjuge e com pouca escolaridade. Isto porque: 90% dos domicílios são chefiados por mulheres das quais a metade não tem cônjuge e 44% das titulares não concluíram o ensino fundamental. Sobre as condições de moradia anteriores à mudança para os empreendimentos, como destacado, 62% do total origina-se do aluguel (incluindo aluguel social) e outros 17% residiam em domicílios cedidos. Quanto à situação fundiária, mais ou menos 30% do total dos beneficiários afirmaram ter sido moradores de áreas precárias, e outros 15% declararam ter residido em áreas de risco. Dessa forma, nesta perspectiva, a nova moradia representa melhoria considerável para esta população. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015 E PMA, 2017)

Contudo, a adesão deste modelo habitacional implantado em condomínios fechados multifamiliares trouxe alguns problemas para os moradores da Faixa 1. Nos estudos de caso, conforme se pode constatar pelos questionários, a média de habitantes por Unidade Habitacional é de aproximadamente 3,6 pessoas. Porém, há um percentual acima de 8% dos domicílios com seis ou mais moradores, portanto, ultrapassa o

indicado para unidades com dois quartos, isto é, no máximo três pessoas por dormitório, configurando-se numa situação de densidade excessiva do domicílio. Apesar de se tratar de um baixo percentual, destaca-se a tendência de crescimento deste problema, já que a metade dos responsáveis pelos domicílios encontra-se na faixa etária entre 17 e 39 anos, logo poderão vir a ter filhos nos próximos anos. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015 E PMA, 2017)

Ainda com relação às unidades habitacionais, suas dimensões reduzidas e a área total de 38,31 m² (Unidades analisadas pelo Observatório das Metrópoles) e 40,38 m² (Unidades de Guaraná) merecem destaque especial. Mesmo que tenham seguido as orientações de tamanhos mínimos aceitáveis por compartimento estabelecidas nas normativas do Programa, o padrão contratado foi considerado inadequado às necessidades básicas pela ampla maioria dos moradores. Aproximadamente metade das famílias consideraram o apartamento e casa térrea pequenos, e quase 15% acham a distribuição dos cômodos inadequada. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015; PMA, 2017)

Este fato é reforçado quando as famílias são perguntadas sobre a falta de algum cômodo da moradia anterior e a qual eles se refeririam. Em média quase a metade das famílias afirmou sentir falta de algum cômodo da antiga moradia, com realce para 26% que sentem falta de jardim ou quintal, enquanto mais de 8% sentem falta da área de serviço e quase 7% da antiga cozinha.

Após alguns anos da mudança para os empreendimentos, grande parte das famílias realizaram alterações em seus domicílios, em que muitas vezes se relacionam à ampliação da unidade, independente se as normas do programa, a planta da unidade e o sistema construtivo adotado impedissem qualquer iniciativa de ampliação. As reformas mais recorrentes foram o assentamento de revestimento de pisos e paredes. Porém uma alteração que chamou atenção foi a retirada da pia da cozinha; nesse caso, o tanque de lavar roupa acumula essa função. Esta pequena alteração é complementada com a distribuição de mobiliário um tanto peculiar para alguns apartamentos e casas, nos quais a geladeira foi deslocada para a sala ou tiveram a necessidade de se desfazer de algum móvel ou eletrodoméstico por não terem

dimensões que se encaixassem na nova moradia. Este fato reforça a insatisfação dos moradores com o tamanho reduzido do núcleo de serviço da unidade habitacional. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015 E PMA, 2017)

Apesar do Programa ignorar a necessidade de previsão de comércio ou de qualquer outra atividade produtiva e da proibição deste tipo de uso dentro do condomínio, as famílias têm transformado quartos e principalmente a sala das suas residências em comércios ou oficinas de trabalho. No caso dos pequenos comércios e serviços, além do interesse de algumas famílias que buscam complementar a renda domiciliar, constata-se a necessidade devido às más condições de inserção urbana dos empreendimentos. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015)

As informações obtidas com base em perguntas que comparam o domicílio atual (PMCMV) ao anterior no tocante à melhoria, manutenção, ou piora no acesso a infraestruturas urbanas e aos serviços indicaram que em alguns aspectos há uma piora expressiva nos casos de estudo, com destaque para os serviços de transporte público e de iluminação pública. mesmo vale para o acesso ao local de trabalho, à escola, ao posto de saúde e ao lazer, para os quais boa parte das famílias passaram a despendar mais tempo nestes deslocamentos.

Ao se avaliar a satisfação do morador com a nova residência, constata-se que as más condições de inserção urbana parecem num primeiro momento ser suplantadas pelo sonho da casa própria. Porém, este alto índice de satisfação, em média 90% do total, é contraposto em pelo menos dois pontos: primeiro, quando em torno de 20% afirmaram preferir morar na casa anterior; segundo, quando aproximadamente 40% dos chefes de domicílios dos condomínios admitiram ter pensado na possibilidade de mudar de moradia alegando como principais motivos a distância no acesso aos serviços básicos e a insegurança.

Todavia, não bastassem os problemas vinculados à localização dos condomínios na cidade associados às condições de segregação em que se encontram, outros problemas também devem ser destacados, os quais foram constatados nas entrevistas e confirmados quando da aplicação dos questionários. Mencionaram-se

algumas irregularidades com relação à apropriação das unidades, como o repasse a familiares, ainda que não sejam assumidas pelos atuais moradores, os quais enfatizaram que o titular do domicílio passava os finais de semana nos apartamentos e, ainda, não fosse a distância do local de trabalho, estariam morando naquela unidade.

De acordo com os próprios moradores, há casos de venda e aluguel dos imóveis, cujos procedimentos e valores seguem o mercado imobiliário informal da periferia. A colocação dos imóveis à venda decorre muitas vezes da localização periférica e da distância dos vínculos sociais existentes no local anterior.

Assim, como observado, os projetos trazem problemas ligados à fatores considerados cruciais na sua formulação. Primeiro, em termos de diversidade tipológica, pressupõe-se imprecisamente que todas as famílias tenham um mesmo perfil, com os mesmos hábitos e composição, dada a unicidade dos projetos.

Nas tipologias das unidades adotadas (térreo, térreo mais um e térreo mais três pavimentos), o conteúdo programático dos empreendimentos mantém-se igual. Blocos de apartamentos ou casas de dois quartos, banheiro, sala e cozinha americana, alinhados e dispostos paralelamente. Cada condomínio ou empreendimento conta em geral apenas com o salão de festas e alguns playgrounds infantis de madeira, os quais em muitos casos já foram destruídos ou desmontados, ou como no caso de Guaraná, que não possui esse tipo de equipamento, segregando ainda mais quem lá reside.

Segundo, há o impedimento de qualquer flexibilidade no uso da unidade habitacional, desconsiderando-se a tendência do trabalho no próprio domicílio para complementar a renda como estratégia de sobrevivência. Ademais, nega-se a progressividade da construção pela família beneficiada, assim como a possibilidade de escolha, dentre outros projetos. Por ser um projeto fechado, fortemente vinculado ao sistema construtivo, inviabiliza-se a expansão da unidade ou o acréscimo de novo cômodo em função da implantação de edifícios multifamiliares justapostos, geminados, bastante adensados, inclusive comprometendo a privacidade das famílias beneficiadas.

5 DIRETRIZES E PROPOSIÇÕES

Neste capítulo, foram definidas algumas diretrizes e proposta, com base nas análises feitas, tendo assim instruções que norteiam a implantação de um Programa Habitacional de Interesse Social, com uma proposição para o caso de Aracruz. E a princípio as diretrizes foram extraídas dos estudos de caso realizados seguindo a mesma linha de pensamento dos eixos de análise adotados em ambos os estudos

5.1 DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

As diretrizes elaboradas nesta pesquisa foram divididas em categorias, onde cada categoria ou diretriz possui um objetivo específico, conforme demonstrado na tabela 02.

Tabela 02: Diretrizes: Descrição e Categorias

DIRETRIZES	
CATEGORIA	OBJETIVO
ARQUITETURA DO PROGRAMA: AGENTES E OPERAÇÕES	Trata da discussão dos papéis e as relações dos diferentes agentes envolvidos na implementação do Programa, dessa forma seguem as diretrizes:
DEMANDA E OFERTA DO PROGRAMA	Visa manter a articulação da demanda com a oferta produzida pelo Programa, procurando obter uma compreensão melhor sobre os possíveis beneficiários, como o seu perfil, origem, definição do processo de cadastramento das famílias, bem como a aprovação do mesmo, ressaltando também a importância do Trabalho Técnico Social a ser realizado, sendo assim seguem as diretrizes:
DESENHO, PROJETO E PRODUÇÃO	Aborda quais serão as características dos espaços interno e externo, das áreas de intervenção estabelecidas por cada programa, seja de novas unidades, reformas e melhorias, regularização ou urbanização, contendo os processos construtivos, as tipologias habitacionais, adequação das propostas diante das demandas e dos perfis das famílias beneficiadas pelo Programa.
INSERÇÃO URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	Diz respeito as condições de acesso a cidade pelos novos moradores, em termos de infraestrutura, serviços, equipamentos, evitando processos de periferização, guetificação, reforço da monofuncionalidade e privatização da urbanização em curso.
LEGISLAÇÃO URBANA	Tem o objetivo de proporcionar e incentivar o uso dos instrumentos do Estatuto da cidade para o incremento da habitação de interesse social

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A Categoria Arquitetura do Programa: Agentes e operações é diretriz que trata sobre os papéis de cada agente que integra ou integrara a implantação de um possível programa, tendo algumas descrições conforme podemos ver na tabela 03.

Tabela 03: Diretriz: Categoria Arquitetura do Programa – Descrição

DIRETRIZES	
CATEGORIA	DESCRIÇÃO DA DIRETRIZ
ARQUITETURA DO PROGRAMA: AGENTES E OPERAÇÕES	I: Definir os agentes que participarão da implementação do programa de acordo com a demanda.
	II: Definir as modalidades do Programa, atendendo as diversas realidades da população local;
	III: Disponibilizar recursos técnicos e administrativos para investir em melhores projetos que atendam a realidade local.
	IV: Detalhar todas as etapas a serem executadas pelo Programa de habitação de interesse social, iniciando pelo perfil dos beneficiários.
	V: Dar ampla publicidade aos procedimentos do Programa e aos processos decisórios e de contratação.
	VI: Promover a cooperação entre os agentes públicos e privados no processo de urbanização, produção de habitação e de regularização fundiária, em atendimento ao interesse social;

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Já a Categoria Demanda e Oferta do Programa reflete sobre a origem dos beneficiários, levando em consideração as reais necessidades da família a ser atendida, tendo a supervisão do Projeto Trabalho Técnico Social, buscando alinhar a oferta do programa com a real demanda existente no município e regiões, de acordo com a Tabela 04.

Tabela 04: Diretriz: Categoria Demanda e Oferta do Programa - Descrição

DIRETRIZES	
CATEGORIA	DESCRIÇÃO DA DIRETRIZ
DEMANDA E OFERTA DO PROGRAMA	I: Definir a demanda relacionando a situação da família ao Programa oferecido.
	II: Criar equipe específica e qualificada para a implementação do TTS (Trabalho técnico social), a ser executado antes, durante, e depois da entrega das novas unidades, ou intervenção.
	III: Elaborar e implementar inicialmente o projeto do Trabalho Técnico Social, antecipando a escolha das famílias, e executa-lo durante todas as etapas do programa.
	IV: Alinhar a oferta do programa à demanda que se tem, em determinada região específica
	V: Efetuar o cadastramento e a seleção-habilitação das famílias de baixa renda, segundo os critérios estabelecidos nesta Lei.
	VI: Estabelecer um sistema de informações que identifique as demandas habitacionais, com a adoção de regras estáveis, simples e concisas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A categoria de Desenho projeto e produção procurou evidenciar questões sobre os espaços internos e externos das unidades e também do conjunto habitacional como um todo, buscando adequar o projeto as famílias e não o contrário, evitando a padronização, fazendo com que o beneficiário tenha possibilidades de uma expansão futura, tendo também a integração da unidade com o morador e entre os moradores com espaços propícios a isso, como exemplificado na tabela 05.

Tabela 05: Diretriz: Categoria Desenho, Projeto e produção – Descrição

DIRETRIZES	
CATEGORIA	I: Criar espaços coletivos e espaços públicos que estimulem a integração e sociabilidade nos empreendimentos, nas áreas de intervenção e com a vizinhança.
DO DESENHO, PROJETO E PRODUÇÃO	II: O órgão público ou empresas, quando estas estiverem ou não em parceria, são responsáveis por elaborar projetos que atendam a realidade da área que sofrerá devida intervenção.
	III: Garantir acessibilidade plena em toda a área de intervenção.
	IV: O sistema construtivo adotado deverá ser pensado na possibilidade de alteração ou expansão das unidades.
	V: Estimular a multiplicidade de soluções arquitetônicas e urbanísticas nos projetos habitacionais, visando à melhoria da qualidade paisagística e ambiental.
	VI: Adoção de mecanismos adequados de acompanhamento e controle de desempenho dos projetos habitacionais;
	VII: Viabilizar formas de apoio à aquisição e/ou ao transporte de materiais de construção para famílias assentadas nos Projetos Habitacionais do Programa;
	VIII: Integrar o projeto ao tecido urbano do seu entorno;

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A categoria Inserção urbana e socioespacial visa a integração do conjunto habitacional, ou moradias de interesse social em áreas centrais dotadas de infraestrutura urbana, acesso a serviços, facilidade de crescimento da família, conforme tabela 06.

Tabela 06: Diretriz: Categoria Inserção Urbana e Segregação Socioespacial - Descrição

DIRETRIZES	
CATEGORIA	I: Definir áreas para aquisição de novas moradias, localizadas nas regiões próximas ao centro.
INSERÇÃO URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	II: Incentivar o aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana, a serem definidas pelo Plano Diretor Municipal de Aracruz.
	III: Aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Municipal que possibilitam o acesso à terra urbanizada nos Programas Habitacionais de Interesse Social.
	IV: Recomenda-se a abertura de possibilidades de diversificação do uso do solo.
	V: Rentabilizar o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) para auxílio na implementação e articulação de recursos próprios e dos governos estadual e federal.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

5.2 PROPOSIÇÃO PARA O CASO DE ARACRUZ

Este subitem tem a proposição de um projeto de lei, que cria Programa Habitacional de Interesse Social no Município de Aracruz, com a inserção de programas com suas respectivas demandas, e diretrizes a serem adotadas, que contemplam as reais necessidades da população das camadas mais carentes da cidade de Aracruz.

O mesmo abrange ideias centrais elaboradas a partir dos eixos analíticos dos estudos de caso, das necessidades habitacionais destacadas no diagnóstico, proporcionando não apenas a adoção de novas unidades habitacionais, mais oportunizando reformas e melhorias habitacionais, viabilizando assistência necessária, para que o déficit habitacional tanto de incremento de novas moradias seja atendido como o déficit de deficiências habitacionais, encontradas nos domicílios do município de Aracruz, dessa forma segue na página posterior, o projeto de lei elaborado.

SUMÁRIO

TÍTULO I: PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: “ARACRUZ MORAR BEM”	99
CAPÍTULO I: DOS OBJETIVOS, DOS PRINCÍPIOS, E DAS DIRETRIZES	99
SEÇÃO I: DOS OBJETIVOS E DOS PRINCÍPIOS	99
SEÇÃO II: DAS DIRETRIZES	100
Subseção I: Da Arquitetura do Programa: Agentes e Operações	101
Subseção II: Da Demanda e Oferta do Programa	101
Subseção III: Do Desenho, Projeto e Produção	102
Subseção IV: Da Inserção Urbana e Segregação Socioespacial	103
CAPÍTULO II: DA COMPOSIÇÃO E DA GESTÃO, DO FUNDO DE HABITAÇÃO MUNICIPAL	104
SEÇÃO I: DA COMPOSIÇÃO E GESTÃO	104
SEÇÃO II: DO FUNDO DE HABITAÇÃO MUNICIPAL.....	105
CAPÍTULO III: DOS PROGRAMAS E DAS MODALIDADES	106
CAPÍTULO IV: DO SUBPROGRAMA SERVIÇO MORADIA SOCIAL, DAS DEMANDAS E DAS MODALIDADES	107
SEÇÃO I: ALUGUEL SOCIAL.....	108
CAPÍTULO V: DO SUBPROGRAMA PROVISÃO DE MORADIA, DAS MODALIDADES E DAS DEMANDAS	109
SEÇÃO I: DA MODALIDADE PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO	110
Subseção I: Da Ação: Promoção pública de moradia	110
Subseção II: Da Ação Promoção Privada de Moradia	111
Subseção III: Da Ação Aquisição de Moradia Pronta	113
SEÇÃO II: DA MODALIDADE LOCAÇÃO SOCIAL DE MERCADO ¹¹ Erro! Indicador não definido.	
CAPÍTULO VI: DO SUBPROGRAMA INTERVENÇÃO INTEGRADA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS, DAS MODALIDADES E DAS DEMANDAS ...	115
SEÇÃO I: DA MODALIDADE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	116
Subseção I: Da Ação Complexas e Pequenas Intervenções de Urbanização ..	117

SEÇÃO II: DA MODALIDADE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL.....	117
SEÇÃO III: DAS MELHORIAS HABITACIONAIS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	119
CAPÍTULO VII: DOS PROGRAMAS TRANSVERSAIS DE ASSISTENCIA TÉCNICA, JURÍDICA E SOCIAL, DAS MODALIDADE E DAS DEMANDAS	120
SEÇÃO I: DA ASSISTENCIA TÉCNICA A COMUNIDADE.....	121
SEÇÃO II: ESCRITÓRIO LOCAL DE ASSISTENCIA TÉCNICA MUNICIPE	122
CAPÍTULO VIII: CRITÉRIOS PARA ACESSO AO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	123
CAPÍTULO IX: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS	124

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ

PROJETO DE LEI 1000, 29 DE OUTUBRO DE 2018

Institui o Programa “Aracruz Morar Bem”, e dá outras providencias.

TÍTULO I

PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL ARACRUZ: “MORAR BEM”

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS, DOS PRINCÍPIOS, E DAS DIRETRIZES

SEÇÃO I

DOS OBJETIVOS E DOS PRINCÍPIOS

Art. 1. O Programa Municipal de Habitação de Interesse Social Morar Bem, tem os seguintes objetivos:

- I: Fornecer atendimento habitacional emergencial e transitório às famílias de baixa renda do município de Aracruz.
- II: Fornecer à população de baixa renda de Aracruz solução habitacional de longo prazo, com acesso definitivo a moradia,
- III: Incentivar o mercado local da construção civil e a geração de emprego e renda;
- IV: Realizar intervenções integradas em assentamentos precários, promovendo a regularização urbanística e fundiária de interesse social.

V: Possibilitar o acesso a assistência técnica, jurídica e social, para a população de baixa renda urbana e rural;

VI: Apoiar entidades que desempenham funções no campo da habitação de interesse social no Município de Aracruz;

Art. 2. O Programa Municipal de Habitação de Interesse Social será regido pelos seguintes princípios:

I: Reconhecimento do direito fundamental à moradia;

II: Moradia digna como direito e veículo de inclusão social;

III: Integração com as políticas públicas municipais, voltadas para o desenvolvimento humano, urbano, ambiental e econômico;

IV: Função social da cidade e da propriedade urbana;

V: Incentivo ao atendimento das diferentes demandas habitacionais.

e VI: Gestão democrática da cidade.

SEÇÃO II DAS DIRETRIZES

Art. 3. São diretrizes do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social de Aracruz:

I: Arquitetura do Programa: Agentes e Operações

II: Demanda Habitacional e oferta do Programa

III: Desenho, projeto e Produção

IV: Inserção Urbana e segregação socioespacial

V: Legislação Urbana

Subseção I

Da Arquitetura do Programa: Agentes e Operações

Art. 4. A Arquitetura do Programa: Agentes e operações, trata da discussão do papel e das relações dos diferentes agentes envolvidos na implementação do Programa, que tem por base os seguintes objetivos:

I: Definir os agentes que participarão da implementação do programa de acordo com a demanda.

II: Definir as modalidades do Programa, atendendo as diversas realidades da população local;

III: Disponibilizar recursos técnicos e administrativos para investir em melhores projetos que atendam a realidade local.

IV: Detalhar todas as etapas a serem executadas pelo Programa de habitação de interesse social, iniciando pelo perfil dos beneficiários.

V: Dar ampla publicidade aos procedimentos do Programa e aos processos decisórios e de contratação.

VI: Promover a cooperação entre os agentes públicos e privados no processo de urbanização, produção de habitação e de regularização fundiária, em atendimento ao interesse social;

Subseção II

Da Demanda e Oferta do Programa

Art. 5. A Demanda e Oferta do Programa tem como objetivo manter a articulação da demanda com a oferta produzida pelo Programa, procurando obter uma compreensão melhor sobre os possíveis beneficiários, como o seu perfil, origem, definição do processo de cadastramento das famílias, a aprovação do mesmo, ressaltando também a importância do Trabalho Técnico Social a ser realizado, seguindo os seguintes procedimentos:

I: Definir a demanda relacionando a situação da família ao Programa oferecido.

II: Criar equipe específica e qualificada para a implementação do TTS (Trabalho técnico social), a ser executado antes, durante, e depois da entrega das novas unidades, ou intervenção.

III: Elaborar e implementar inicialmente o projeto do Trabalho Técnico Social, antecipando a escolha das famílias, e executa-lo durante todas as etapas do programa.

IV: Alinhar a oferta do programa à demanda que se tem, em determinada região específica.

V: Efetuar o cadastramento e a seleção-habilitação das famílias de baixa renda, segundo os critérios estabelecidos nesta Lei.

VI: Estabelecer um sistema de informações que identifique as demandas habitacionais, com a adoção de regras estáveis, simples e concisas.

Subseção III

Do Desenho, Projeto e Produção

Art. 6. O Desenho, Projeto e Produção, aborda quais serão as características dos espaços interno e externo, das áreas de intervenção estabelecidas por cada programa, seja de novas unidades, reformas e melhorias, regularização ou urbanização, contendo os processos construtivos, as tipologias habitacionais, adequação das propostas diante das demandas e dos perfis das famílias beneficiadas pelo Programa, visando:

I: Criar espaços coletivos e espaços públicos que estimulem a integração e sociabilidade nos empreendimentos, nas áreas de intervenção e com a vizinhança.

II: Elaborar projetos que atendam a realidade da área que sofrerá devida intervenção, cabendo esta responsabilidade ao órgão público ou empresas, quando estas estiverem ou não em parceria.

III: Garantir acessibilidade plena em toda a área de intervenção.

IV: Estabelecer possibilidades do sistema construtivo adotado ser passível de alteração ou expansão das unidades.

V: Estimular a multiplicidade de soluções arquitetônicas e urbanísticas nos projetos habitacionais, visando à melhoria da qualidade paisagística e ambiental.

VI: Adoção de mecanismos adequados de acompanhamento e controle de desempenho dos projetos habitacionais;

VII: Viabilizar formas de apoio à aquisição e/ou ao transporte de materiais de construção para famílias assentadas nos Projetos Habitacionais do Programa;

VIII: Integrar o projeto ao tecido urbano do seu entorno;

Subseção IV

Da Inserção Urbana e Segregação Socioespacial

Art. 7. A Inserção Urbana e Segregação socioespacial, tem como objetivo melhorar as condições de acesso a cidade pelos novos moradores, em termos de infraestrutura, serviços, equipamentos, evitando processos de periferização, guetificação, reforço da monofuncionalidade e privatização da urbanização em curso, e para tanto deverá:

I: Definir áreas para aquisição de novas moradias, localizadas nas regiões próximas ao centro.

II: Incentivar o aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana, a serem definidas pelo Plano Diretor Municipal de Aracruz.

III: Aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Municipal que possibilitam o acesso à terra urbanizada nos Programas Habitacionais de Interesse Social.

IV: Recomenda-se a abertura de possibilidades de diversificação do uso do solo.

V: Rentabilizar o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) para auxílio na implementação e articulação de recursos próprios e dos governos estadual e federal.

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO E DA GESTÃO, DO FUNDO DE HABITAÇÃO MUNICIPAL

SEÇÃO I

DA COMPOSIÇÃO E GESTÃO

Art. 8. Integram o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social em Aracruz:

I: A Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo, como responsável pela implantação do Programa;

II: As demais secretarias municipais que desempenhem funções complementares ou afins, especialmente a Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de Administração, Procuradoria Geral, Secretaria de Finanças, Secretaria de Obras, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Educação e Secretaria da Saúde e autarquias.

III: Conselho Municipal de Habitação

IV: O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – CGFMHIS, será composto por: por órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal e Representantes da Sociedade Civil.

V: Empresas, cooperativas, associações comunitárias de bairro, associações distritais, fundações ou quaisquer outras formas associativas, com ou sem fim lucrativo, que venham desempenhar atividades na área de habitação de interesse social, complementares ou afins;

VI: Instituições financeiras que operam no campo da habitação de interesse social, podendo incluir os sistemas Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo Local de Habitação social, sempre voltados para a realidade do município.

§ 1º O Conselho Municipal de Habitação, promoverá ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos

benefícios e dos financiamentos e subsídios concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade.

§ 2º O Conselho Municipal de Habitação, promoverá audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes.

SEÇÃO II DO FUNDO DE HABITAÇÃO MUNICIPAL

Art. 9. Para assegurar a efetividade do programa habitacional instituído por esta Lei, os recursos do Fundo de Habitação de Interesse Social - FHIS serão destinadas às ações e projetos que contemplam:

- I - Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- II - Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- III - Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- IV - Implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- V - Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI - Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- VII - Regularização fundiária urbana e rural em áreas vinculadas a programas de habitação de interesse social;
- VIII - Outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação.

§ 1º Os recursos do FHIS podem ser utilizados para a aquisição de terrenos vinculados à implantação de projetos habitacionais.

§ 2º O FHIS pode financiar equipamentos de lazer indispensáveis à melhoria da qualidade e vida das populações beneficiadas, desde que vinculados aos programas relacionados neste artigo.

Art.10. As aplicações dos recursos do Fundo de Habitação de Interesse Social atenderão às pessoas com renda familiar mensal de até 03 (três) salários mínimos, que não sejam proprietários, promitentes compradores ou cessionários de direitos de qualquer outro imóvel residencial em qualquer parte do País nas condições estabelecidas nesta Lei.

Art.11. O Município de Aracruz pode firmar convênio com os agentes financeiros oficiais para operacionalizar os financiamentos dos projetos habitacionais de interesse social, observando os critérios estabelecidos nesta Lei.

CAPÍTULO III DOS PROGRAMAS E DAS MODALIDADES

Art. 12. O Programa Municipal de Habitação de interesse social de Aracruz é composto pelos seguintes Subprogramas:

I: Serviço Moradia Social

II: Provisão de Moradia

III: Intervenção Integrada em Assentamentos Precários

IV: Ações Transversais: Assistência Técnica, Jurídica e Social

Art.13. Os Subprogramas se dividem nas seguintes modalidades:

I: Subprograma Serviço Moradia Social

Modalidade: Aluguel Social

II: Subprograma Provisão de Moradia:

Modalidade: Provisão de Moradia para Aquisição

Ações: Promoção Pública de Moradia
Promoção Privada de Moradia
Promoção de Aquisição de Moradia Pronta

Modalidade - Locação Social

III: Subprograma Intervenção Integrada em Assentamentos Precários:

Modalidade: Urbanização de Assentamentos Precários

Ação: Intervenções de Urbanização

Modalidade: Regularização Fundiária de Interesse Social;

Modalidade: Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários:

Ações: Melhorias Habitacionais Integradas

Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares;

IV: Subprograma Ações Transversais: Assistência Técnica, Jurídica e Social:

Ações: Assistência Técnica à Comunidade e

Escritório Local de Assistência Técnica ao Município.

CAPÍTULO IV

DO SUBPROGRAMA SERVIÇO MORADIA SOCIAL, DAS DEMANDAS E DAS MODALIDADES

Art. 14. O Subprograma Serviço Moradia Social tem como objetivo;

I: Atendimento habitacional emergencial e temporário a famílias em situação de alta vulnerabilidade e risco social, que deverão contemplar a renda permitida;

II: Atendimento emergencial e temporário a famílias removidas em caráter preventivo, por risco ambiental, e a famílias vítimas de desastres ambientais.

III – Atendimento emergencial e temporário a famílias, nos casos de reconstrução de imóvel em situação de risco estrutural ou geológico, quando esta medida for declarada necessária pelos órgãos competentes e havendo absoluta impossibilidade de acomodação em casas de parentes;

IV – Atendimento emergencial e temporário a famílias em caso de catástrofe ou calamidade pública,

Parágrafo único. O Serviço de Moradia Social deve atuar de modo integrado e complementar às linhas programáticas Provisão de Moradia e Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, previstas nos artigos 17 e 26.

Art. 15. O Serviço de Moradia Social será estruturado por meio de grupo de trabalho intersecretarial permanente, instituído e coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação, com a participação das secretarias municipais que tratam das políticas públicas de saúde, assistência e desenvolvimento social, direitos humanos e geração de trabalho e renda, tendo apenas a Modalidade do Aluguel Social, já regulamentado em lei pelo município.

SEÇÃO I ALUGUEL SOCIAL

Art. 16. O Aluguel Social é a modalidade de atendimento habitacional que viabiliza, por meio de apoio financeiro, acesso a unidades habitacionais ofertadas no mercado privado de locação, voltado à demanda por atendimento emergencial e transitório que não necessita de acompanhamento institucional intensivo, o mesmo seguirá os parâmetros da Lei nº 3.444, DE 29/06/2011, com as devidas alterações, que instituí o Projeto de Aluguel Social no Município de Aracruz.

Parágrafo único. O Aluguel Social poderá ser operado como uma complementação financeira para o acesso aos imóveis ofertados no âmbito do Programa Locação Social de Mercado, conforme previsto no artigo 25 desta lei.

§ 1º A demanda a ser atendida pelo Aluguel Social deverá ser selecionada em níveis de vulnerabilidade social e econômica, contendo o Níveis de Alta, média e baixa vulnerabilidade, seguindo os critérios de atendimento e priorização definidos pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Municipal de Habitação.

§ 2º O poder público por meio da Secretaria Municipal de Habitação deverá dispor de corpo técnico qualificado e com quantitativo suficiente para atender a demanda de todas as áreas da sede e distritos da cidade de Aracruz, contendo em seu quadro assistentes sociais, arquitetos, advogados, e um coordenador, todos exclusivos para esse programa.

CAPÍTULO V

DO SUBPROGRAMA PROVISÃO DE MORADIA, DAS MODALIDADES E DAS DEMANDAS

Art. 17. O Subprograma é voltado para uma solução habitacional de longo prazo, tem como objetivo oferecer atendimento habitacional definitivo às famílias de baixa renda, em áreas dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos e articuladas ao sistema de transporte público coletivo, por meio da oferta de unidades habitacionais, sejam elas novas ou do estoque existente, e se orienta pelas seguintes diretrizes:

I - Estimular a produção de empreendimentos de interesse social bem localizados e inseridos no tecido urbano, de modo a evitar a promoção de grandes bolsões de pobreza;

II – Atuar de modo articulado com os instrumentos indutores da função social da propriedade, com as ZEIS de Vazios urbanos, associando o enfrentamento da ociosidade imobiliária e fundiária, sobretudo nas áreas mais centrais, dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e com grande oferta de emprego, à provisão habitacional para famílias de baixa renda;

III - Incentivar a promoção de empreendimentos habitacionais de interesse social articulada a outros usos complementares, como comércio, serviços ou institucional, podendo inclusive integrar-se a programas de geração de trabalho e renda, de modo a promover tanto a geração de renda aos seus moradores de baixa renda, quanto recursos financeiros para suporte das despesas de manutenção dos próprios empreendimentos;

IV - Incentivar o desenvolvimento de novas tipologias de empreendimentos habitacionais de interesse social, que otimizem o uso do solo urbano.

V - Fomentar a participação social em todas as etapas de formulação e implementação da linha programática Provisão de Moradia, desde a fase de elaboração dos projetos até a fase de pós-ocupação dos empreendimentos habitacionais de interesse social;

VI - Desenvolver trabalho social, em consonância às diretrizes estabelecidas nesta lei, em todas as etapas do processo, desde a definição da demanda até a fase de pós-ocupação dos empreendimentos habitacionais de interesse social.

Art. 18. O Subprograma Provisão de Moradia é estruturado por meio das seguintes modalidades e ações:

I – Modalidade Provisão de Moradia para Aquisição, contendo algumas ações sendo: Provisão de Moradia para aquisição, promoção pública de moradia, promoção privada de moradia e aquisição de moradia pronta.

II -Modalidade Locação Social

SEÇÃO I

DA MODALIDADE PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO

Art. 19. A modalidade Provisão de Moradia para Aquisição visa ofertar unidades habitacionais em empreendimentos novos ou em imóveis reabilitados, promovidos pelo Poder Público, pela iniciativa privada ou em parceria com entidades, associações ou movimentos sociais, para atendimento em caráter definitivo a famílias de baixa renda, por meio da transferência da posse ou da propriedade imobiliária.

Subseção I

Da Ação: Promoção Pública de Moradia

Art. 20. A Promoção Pública de Moradia é a ação de atendimento da Modalidade de Provisão de Moradia para Aquisição em que o promotor é o próprio Município, que

desenvolve ou contrata projetos e obras, organiza a demanda e administra os recursos financeiros, visando atender em caráter definitivo à demanda por acesso à posse ou propriedade.

§ 1º A demanda a ser atendida pela Promoção Pública de Moradia deverá ser selecionada segundo critérios de atendimento e priorização definidos pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Municipal de Habitação, e pelas normas específicas das linhas de financiamento acessadas, e de acordo com os artigos 44, 45 e 46 desta lei.

§ 2º A aquisição de terrenos ou imóveis para esta modalidade de atendimento poderá ser viabilizada com recursos reservados do Fundo Municipal de Habitação, bem como pela articulação da aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC com o Consórcio Imobiliário, sem prejuízo de outras fontes de recursos ou estratégias de aquisição de terrenos e imóveis.

Subseção II

Da Ação Promoção Privada de Moradia

Art. 21. A Promoção Privada de Moradia é a ação de atendimento da Modalidade de Provisão de Moradia por Aquisição em que o principal agente promotor é da iniciativa privada, que desenvolve e contrata projetos e obras e administra os recursos financeiros, porém, seguindo parâmetros municipais.

§ 1º A Promoção Privada de Moradia tem como objetivo diversificar formas e agentes de promoção de Habitação de Interesse Social no Município, mobilizando mecanismos e instrumentos específicos, tais como incentivos tributários e urbanísticos, para fomentar o interesse dos empreendedores privados, de modo a ampliar a oferta de moradia social no mercado residencial formal.

§ 2º Caberá ao Município, por meio de grupo técnico intersecretarial, articulado às ações de Parametrização e Normatização para Habitação de Interesse Social e

Qualificação dos Projetos Arquitetônicos e Urbanísticos, conforme artigo 23 desta lei, o acompanhamento do desenvolvimento dos projetos para assegurar qualidade arquitetônica e urbanística dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, em especial aqueles de grande porte e de forte impacto urbanístico e ambiental, definidos em regulamentação específica.

Art. 22. A ação de Parametrização e Normatização para Habitação de Interesse Social e Qualificação dos Projetos Arquitetônicos e Urbanísticos tem como objetivo aprimorar as normativas e parâmetros técnicos que incidem sobre a promoção habitacional de interesse social, além de orientar, acompanhar e qualificar os projetos arquitetônicos e urbanísticos.

Parágrafo único. A ação mencionada no “caput” abrange projetos de urbanização, regularização fundiária, produção e requalificação de empreendimentos habitacionais, em especial os de grande porte e forte impacto urbanístico e ambiental, definidos em regulamentação específica.

Art. 23. O Minha Casa Minha Vida poderá ser um dos programas inclusos nesta modalidade, porém o Município atuará em todas as etapas tendo autonomia para intervir quando necessário, sendo que as etapas deverão seguir as ordens e os parâmetros estabelecidos a seguir:

- I: Definir a demanda, por meio do órgão público e início do Projeto Trabalho Técnico Social (PTTS);
- II: Cadastrar as famílias e acompanhar por meio do TTS, com programas sociais dentre outras atividades;
- III: Escolher a empresa por meio de licitação e estudo prévio de sua capacidade de atender as reais necessidades da demanda escolhida;
- IV: Definir do terreno, com estudo de impacto de vizinhança, pela empresa, porém em áreas centrais e bem localizadas, já dotadas de infraestrutura, a serem indicadas pelo Município;

V: Efetivar a participação das famílias cadastradas e selecionadas, nas etapas de elaboração do projeto arquitetônico, por meio de audiências públicas, tendo suas reais necessidades contidas no projeto em questão

VI: Definir e aprovado o projeto, tendo em seguida a contratação de mão-de-obra, de preferência local, com a finalidade de gerar mais emprego na área de construção civil, proporcionando renda a população municipal.

VII: Efetuar vistorias periódicas nas etapas da construção, por meio do órgão público municipal, com equipe da Secretaria Municipal de Habitação específica;

VIII: Executar a entrega das novas unidades com acompanhamento social pós entrega, para adequação das famílias a nova realidade, tendo instruções de manutenção da nova moradia.

Subseção III

Da Ação Aquisição de Moradia Pronta

Art. 24. A Aquisição de Moradia Pronta é a ação de atendimento da Modalidade de Provisão de Moradia para Aquisição que tem por objetivo viabilizar o acesso a unidades habitacionais regularizadas a famílias de baixa renda, por meio da oferta de carta de crédito para aquisição, possibilitando o acesso ao estoque existente no mercado formal de moradia.

§ 1º As transações imobiliárias decorrentes da utilização das cartas de crédito concedidas no âmbito dessa modalidade devem ser acompanhadas e monitoradas pela Secretaria Municipal de Habitação, de modo a evitar que a oferta de cartas de crédito em assentamentos regularizados de baixa renda promova valorização imobiliária nestes territórios e se configure como mecanismo indutor de substituição da população originária por grupos sociais de maior renda.

§ 2º Para a estruturação da modalidade Aquisição de Moradia Pronta no âmbito da Modalidade de Provisão de Moradia para Aquisição, a Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Municipal de Habitação, deve:

- I - Definir os critérios para o acesso à carta de crédito assistida;
- II - Definir os valores das cartas de crédito a serem concedidas, quando se tratar de recursos municipais, em função dos valores das transações imobiliárias levantadas por equipes regionalizadas da própria Secretaria Municipal de Habitação ou de órgão municipal competente.
- III - Estabelecer mecanismos de garantia aos agentes financeiros responsáveis pela concessão das cartas de crédito, quando se tratar de recursos externos ou oriundos de agentes financeiros privados;
- IV - Estabelecer mecanismos de busca supervisionada de moradias a serem adquiridas, para garantir condições adequadas de habitabilidade, respeitadas as regulamentações específicas;
- V - Estabelecer mecanismos de formalização do acesso à carta de crédito, contendo regras e condições de utilização do recurso, valores das prestações, juros e reajustes incidentes e tempo de amortização da dívida;
- VI - Definir instrumento de formalização de contrato de compra e venda da moradia por meio da utilização da carta de crédito;
- VII - Realizar monitoramento e avaliação a partir de procedimentos e indicadores desenvolvidos para o acompanhamento da implementação da modalidade.

SEÇÃO II DA MODALIDADE LOCAÇÃO SOCIAL

Art. 25. A modalidade Locação Social de Mercado tem como objetivo ampliar a oferta de unidades habitacionais, em condições adequadas de uso, no mercado privado de aluguel a famílias de baixa renda, por meio de oferta de incentivos tributários e urbanísticos a proprietários e agentes promotores imobiliários, promovendo uma ação direta para a regulação do mercado de aluguéis.

§ 1º O Programa poderá operar de modo articulado com o Serviço de Moradia Social, na modalidade Aluguel Social, prevista no artigo 16 desta lei, de modo a viabilizar o aluguel de imóveis privados ofertados no Programa.

CAPÍTULO VI
DO SUBPROGRAMA INTERVENÇÃO INTEGRADA EM ASSENTAMENTOS
PRECÁRIOS, DAS MODALIDADES E DAS DEMANDAS

Art. 26. A Intervenção Integrada em Assentamentos Precários é voltada ao enfrentamento da precariedade habitacional e urbana presente nas favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares de baixa renda e nos cortiços, que visa a qualificar o ambiente urbano e melhorar a qualidade de vida dos moradores dos assentamentos precários, por meio de ações de regularização urbanística e fundiária e de melhorias habitacionais, e da promoção do saneamento ambiental, da mobilidade e acessibilidade locais, da provisão de equipamentos e qualificação dos espaços públicos, da implantação de rede de espaços livres, áreas verdes e de parques lineares.

§ 1º A Intervenção Integrada em Assentamentos Precários estrutura-se em dois eixos de ação, de acordo com as características dos assentamentos precários, conforme segue:

- I - Eixo Favelas e Loteamentos irregulares, que reúne ações de urbanização, regularização fundiária, melhorias e provisão habitacionais;
- II - Eixo Conjuntos habitacionais irregulares, que reúne ações de regularização fundiária e melhorias habitacionais e eventualmente de complementação de infraestrutura e atendimento habitacional.

Art. 27. A Intervenção Integrada em Assentamentos Precários deve estar articulada às demais intervenções de provisão de infraestrutura e de recuperação ambiental no território e ainda às políticas de promoção da cidadania, de saúde, educação, cultura, assistência social, trabalho e geração de renda, de modo que a dimensão de exclusão socioterritorial possa ser enfrentada de forma mais abrangente.

Art. 28. A demanda prioritária a ser atendida é a população de baixa renda que vive em imóveis ou áreas insalubres, áreas de risco e áreas ambientalmente frágeis e

sensíveis, prevendo, quando houver necessidade de remoções, o atendimento habitacional, preferencialmente no mesmo local.

Art. 29. As intervenções devem ser realizadas com a participação dos moradores da área de intervenção e prever o fortalecimento das instâncias de participação, desde a concepção até a implementação das ações, e nas atividades de pós-ocupação, com apoio de equipe de trabalho social qualificado.

SEÇÃO I

DA MODALIDADE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Art. 30. A modalidade Urbanização de Assentamentos Precários reúne as ações necessárias para a regularização urbanística dos assentamentos precários por meio de intervenções físicas com objetivo de sanar as precariedades relacionadas à inadequação ou ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, promover a recuperação ambiental e eliminar ou mitigar as áreas de risco, de forma a possibilitar a consolidação e a permanência de seus moradores e promover a qualificação do ambiente onde vivem.

Art. 31. O Programa Urbanização de Assentamentos Precários tem como diretrizes específicas de intervenção nos assentamentos, sendo:

I – Evitar ou minimizar a necessidade de remoções de moradores e identificar melhores soluções econômicas, técnicas, ambientalmente e socialmente sustentáveis e efetivas, de forma a consolidar e melhorar as moradias e diminuir a necessidade de atendimento transitório;

II - Eliminar situações de precariedade e de insalubridade;

III - Considerar soluções de acesso aos meios de reprodução econômicos, culturais e sociais, de forma a restaurar ou melhorar as condições sociais, de vida e de renda das famílias afetadas, com o reconhecimento e regularização de suas moradias e das atividades comerciais e de serviços desenvolvidas pelas famílias nos assentamentos.

Parágrafo único: O Programa Urbanização de Assentamentos Precários tem como ação as intervenções de Urbanização.

Subseção I

Da Ação Intervenções de Urbanização

Art. 32. A Ação Intervenções de Urbanização é voltada ao enfrentamento de adversas situações de menor ou maior complexidade com o objetivo de melhorar as condições urbanas em assentamentos precários consolidáveis, que podem ser equacionadas por meio de obras de menor porte, eliminando ou minimizando de forma ágil situações de precariedade e insalubridade, a serem promovidas pelo Poder Público, aplicando-se a duas situações como:

I - Realização de urbanização gradual nos assentamentos consolidáveis, em conformidade com um Plano de Intervenção Integrada e seu projeto de urbanização e regularização fundiária, enfrentando as situações urgentes que podem ser equacionadas com pequenos investimentos de recursos;

II – Em assentamentos precários consolidáveis que demandam ações de urbanização simples, sem necessidade de deslocamento de famílias, podendo ser promovidas pela Secretaria Municipal de Habitação em parceria com as demais Secretarias Municipais e associações de moradores que desenvolvem ações de melhoria nos bairros.

SEÇÃO II

DA MODALIDADE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Art. 33. A modalidade Regularização Fundiária de Interesse Social compreende o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares consolidados ou consolidáveis, ocupados predominantemente por população de baixa renda, de forma a promover a ampliação do acesso à terra urbanizada, e a titulação de seus ocupantes, no sentido de garantir

o direito social à moradia, a plena realização da função social da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente sustentável.

Parágrafo Único. Entende-se por assentamentos irregulares as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas públicas ou privada, utilizadas predominantemente para fins de moradia.

§ 1º As ações da Modalidade da Regularização Fundiária de Interesse Social devem estar de acordo com a legislação federal pertinente e demais leis específicas, e compreende ações de:

- I- Organização da base fundiária, ou seja, quando há uma certa conformidade entre o parcelamento do solo atual ou decorrente das intervenções urbanísticas e aquele que consiste no registro no Cartório de Registro de Imóveis;
- II - Regularização da posse ou da propriedade, um conjunto de ações e instrumentos que visam o registro em nome do possuidor de um imóvel na sua respectiva matrícula de registro no Cartório de Registro de Imóveis;
- III - Regularização administrativa, considerado o conjunto de ações e instrumentos que visam à inserção do assentamento na rotina administrativa da cidade, mediante a oficialização do sistema viário, a atualização cadastral e o lançamento fiscal.

Art. 34. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de regularização fundiária, que deve conter os seguintes elementos:

- I - As áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão realocadas;
- II - As vias de circulação existentes ou projetadas e outras áreas destinadas ao uso público;
- III - As medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada;
- IV - As condições para promover a segurança da população em situações de risco;
- V - As medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

SEÇÃO III
DA MODALIDADE MELHORIAS HABITACIONAIS EM ASSENTAMENTOS
PRECÁRIOS

Art. 35. A modalidade Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários, agrupa ações para a promoção da melhoria das condições de habitabilidade em moradias consolidadas ou passíveis de consolidação, visando garantir padrões construtivos adequados, de forma a minimizar a necessidade de reassentamentos, por meio da realização de reformas ou ampliações das casas, com apoio de assistência técnica pública e gratuita para famílias de baixa renda.

§ 1º As ações da modalidade Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários devem considerar os seguintes aspectos das edificações:

- I - Estabilidade estrutural;
- II – Boas condições de conforto ambiental;
- III - Soluções para a ventilação e iluminação naturais;
- IV - Adequação das instalações sanitárias e elétricas;
- V - Adequação às necessidades de seus moradores, inclusive sobre o adensamento domiciliar excessivo.

§ 2º As condicionantes estabelecidas no § 1º deste artigo devem ser atestadas por profissional habilitado, desde que as intervenções realizadas resultem na melhoria das condições anteriormente existentes.

§ 3º O Município regulamentará as formas de financiamento e de acesso a microcrédito ou a carta de crédito subsidiados para a realização das melhorias habitacionais, em consonância ao estabelecido.

Art. 36. A modalidade Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários pode se dar em duas Ações, a depender do tipo de assentamento precário a que se destina, conforme segue:

I: Ações de Melhorias Habitacionais Integradas, voltadas para favelas e loteamentos irregulares: Inclui crédito para adquirir material, quando a família já tem mão-de-obra, individual ou por mutirão;

II: Ações de Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares, voltadas para conjuntos habitacionais de interesse social de promoção pública.

Art. 37. Para fins de implementação da modalidade Melhorias Habitacionais e a critério do Poder Executivo Municipal, a construção e a reforma de casas populares poderão ser realizadas através de mutirões comunitários, execução direta, liberação de mão-de-obra, trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados pelo Município.

CAPÍTULO VII

DAS AÇÕES TRANSVERSAIS DE ASSISTENCIA TÉCNICA, JURÍDICA E SOCIAL, DAS MODALIDADE E DAS DEMANDAS

Art. 38. As ações Transversais tratam da garantia de condições adequadas de habitabilidade, do acesso à moradia digna e da segurança da posse, e tem como objetivo:

I - Otimizar o uso de recursos humanos e financeiros, aprimorar as técnicas construtivas, as soluções arquitetônicas e urbanísticas em consonância com a realidade de cada localidade, qualificar as respostas às diversas precariedades encontradas, bem como contribuir para a efetivação dos direitos sociais e para o pleno exercício da cidadania.

§ 1º Estas ações atuam de forma transversal à política habitacional e devem estar articuladas, ao menos, com as seguintes modalidades, estabelecidos por esta lei:

I - Provisão de Moradia para Aquisição

II - Urbanização de Assentamentos Precários;

III - Regularização Fundiária de Interesse Social;

IV - Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários;

Art. 39. A Assistência Técnica, Jurídica e Social, em consonância à Lei Federal nº 11.888, de 2008, reúne ações voltadas a promover o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o processo de projeto, construção e regularização fundiária e edilícia de Habitação de Interesse Social, como parte integrante do direito social à moradia e à cidade.

Art. 40. A Assistência Técnica, Jurídica e Social se divide em duas modalidades de prestação de assistência técnica:

I - Assistência Técnica à Comunidade;

II - Escritório Local de Assistência Técnica ao Município.

SEÇÃO I

DA MODALIDADE ASSISTENCIA TÉCNICA À COMUNIDADE

Art. 41. A modalidade Assistência Técnica à Comunidade tem como objetivo oferecer assistência técnica, jurídica e social às entidades, associações de moradores, cooperativas, grupos sociais organizados e movimentos na área de Habitação de Interesse Social, para edificação, reforma, ampliação ou regularização urbanística, fundiária e edilícia dos assentamentos precários e da habitação.

§ 1º A demanda a ser atendida será selecionada a partir da priorização territorial do atendimento, estabelecida por meio de termo de referência específico, conforme caracterização dos assentamentos precários, e mediante a disponibilidade de recursos.

SEÇÃO II

DA MODALIDADE ESCRITÓRIO LOCAL DE ASSISTENCIA TÉCNICA MUNÍCIPE

Art. 42. O Município deve estabelecer Escritórios Locais de Assistência Técnica ao Município, que serão formados por corpo técnico de servidores municipais, profissionais e entidades habilitadas, profissionais inscritos em programas de estágio

e de extensão universitária, entre outros, a depender de regulamentação específica, e devem estar distribuídos regionalmente no território municipal, priorizando as áreas onde há maior incidência de precariedade habitacional e urbana.

§1º Os serviços prestados pelos Escritórios Locais de Assistência Técnica ao Município são voltados prioritariamente à população de baixa renda moradora de áreas regularizadas do ponto de vista fundiário, onde são necessárias respostas qualificadas para o enfrentamento da inadequação e da precariedade das moradias.

§ 2º Os Escritórios Locais de Assistência Técnica ao Município serão estabelecidos junto às associações comunitárias, ou outros órgãos de gestão descentralizada, com acompanhamento da Secretaria Municipal de Habitação.

Art. 43. O Município poderá firmar convênios e termos de parceria com:

- I - Os profissionais e entidades habilitados pelo Programa Assistência Técnica, Jurídica e Social para a execução dos serviços previstos nesta lei;
- II - As entidades promotoras de programas de capacitação profissional, estágio ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo ou engenharia e demais áreas afins aos objetivos do Programa.

Parágrafo único. Poderão ser concedidas subvenções para profissionais inscritos em programas de estágio e de extensão universitária para o êxito dos objetivos desta lei

CAPÍTULO VIII
CRITÉRIOS PARA ACESSO AO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE
INTERESSE SOCIAL

Art. 44. Para inscrever-se no Programa Municipal de Habitação, o interessado deverá preencher os seguintes requisitos:

- I – A renda familiar mensal não poderá ser superior a 03 (três) salários mínimos e as famílias de renda menor terão prioridade sobre as de maior renda;
- II – O interessado deverá residir no Município de Aracruz há, no mínimo, 05 (cinco) anos;
- III – O interessado não poderá possuir imóveis neste ou noutro Município, nem poderá requerer mais de um imóvel;
- IV – Cadastro no CADÚNICO do Governo Federal e no cadastro próprio do Setor de Habitação Social;

Art. 45. Será dada preferência para o atendimento no Setor de Habitação aos grupos familiares que apresentarem as seguintes condições:

- I – Habitação em estado precário, emergencial ou de risco, ou em situação estrutural inadequada para oferecer acessibilidade a pessoas idosas, com deficiência, com mobilidade reduzida e/ou dificuldade de locomoção;
- II – Existência de crianças com idade entre 0 (zero) a 12 (doze) anos, sendo obrigatória a comprovação de matrícula dos mesmos na rede regular de ensino do município;
- III – Ainda não ter recebido nenhum atendimento por parte do Poder Público;
- IV – Quando o sustento da família for mulher ou idoso.

§1º As pessoas solteiras e sem filhos, com capacidade laborativa, ficarão em última ordem de prioridade.

§2º Como critério de desempate entre situações idênticas, as famílias que residam há mais tempo no Município terão prioridade sobre as que residam há menos tempo.

§3º O Município, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, efetuará sindicâncias para comprovar o enquadramento do interessado nos critérios estabelecidos neste artigo.

§4º Os casos extraordinários e as situações especiais serão apreciados pelo Conselho Municipal de Habitação.

Art. 46. Caberá a Secretaria de Habitação junto com o Conselho de Habitação, fazer a devida divisão e o encaixe das famílias de acordo com a demanda específica estipulada pelos programas, definidos nesta lei.

CAPÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 47. Os benefícios de que trata esta Lei serão concedidos uma única e exclusiva vez, ficando expressamente proibida a contemplação dos munícipes favorecidos com estes, em outros projetos habitacionais populares.

Art. 48. Havendo necessidade de adequação às normas ambientais, o Poder Executivo encaminhará ao Legislativo, matéria que discipline tal situação.

Art. 49. Num prazo de até 180 (cento e oitenta) dias após a publicação desta Lei, o Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei.

Art. 50. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ARACRUZ, EM 29 DE OUTUBRO DE 2018

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o conteúdo abordado durante toda a pesquisa, sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a questão habitacional no município de Aracruz: Problemas ou mais soluções? faremos algumas reflexões acerca do tema.

Para tanto, vimos que a habitação adequada é um direito fundamental, que se vincula diretamente a dignidade humana, sendo reconhecido tanto pela legislação internacional como pela Constituição Brasileira de 1988. Dessa forma, o Estado é o principal responsável por desenvolver políticas públicas que viabilizem o acesso a esse direito, visando a qualidade de vida de seus moradores, integrando-o ao entorno imediato e demais espaços projetados à cidade.

Destarte, a Constituição Federal de 1988 insere um capítulo sobre a Política Urbana e regulamenta dois artigos, afirmando a função social da cidade e da propriedade, promovendo a participação pública na gestão urbana. E, anos mais tarde, o Congresso Nacional aprova o Estatuto da Cidade, considerado um marco inicial, tendo a finalidade de regular o uso da propriedade urbana em benefício do bem-estar e da segurança do cidadão, visando sempre o coletivo.

Ainda com a intenção de efetivar o acesso a “moradia adequada” de maneira democratizada, o governo então promove o Programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2009, criando mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, o mesmo é dividido por faixas de renda, sendo a Faixa 01 abordada com mais ênfase na pesquisa em questão, pelo fato de incluir as famílias que possuem renda de zero até três salários mínimos.

De acordo, com as análises dos estudos de caso, sobre a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 01, atendida pelo Fundo de Arrendamento Residencial, em alguns municípios, foi possível constatar alguns impactos positivos e negativos relacionados, aos agentes e operações, a demanda e oferta do Programa, o desenho, projeto e produção, o vínculo da segregação espacial à inserção urbana, em que os próprios beneficiários relatam sobre essas questões.

Sendo assim, dentre os pontos positivos expostos de maior relevância, desataca-se o fato de que muitas famílias que estavam de certa forma na informalidade tiveram acesso a uma condição de vida mais estável, visto de maneira geral, saindo de zonas de risco e precariedade para um local com um mínimo de infraestrutura básica.

Porém, quanto aos pontos negativos, é observado um destaque maior, como a falta de conhecimento do perfil dessas famílias, que na maioria das vezes não se enquadrava no padrão estabelecido pelo próprio Programa, e o que parecia ser a realização de um sonho, o da casa própria, acabou gerando um certo desconforto nas famílias, não ligado apenas a questões relacionadas as dimensões da unidade, mas de certa forma da localização da mesma, a maioria instaladas em grandes empreendimentos, mas longe de tudo que pudesse proporcionar o crescimento e o desenvolvimento tanto social quanto econômico dessa família, surtindo assim o efeito contrário, gerando mais custos ao invés de incremento na renda.

Tendo em vista a incidência dessas questões, em uma maneira de responder a dúvida inicial “solução ou mais problemas”, percebemos que o Programa implantado em Aracruz, proporcionou por um lado uma parcela reduzida de soluções, em relação aos problemas levantados. Não podemos negar a efetividade do Programa ao longo dos anos, porém é necessária uma reformulação do mesmo, não apenas para sua inserção, mas de programas habitacionais de interesse social que podem vir a ser implantados ainda na cidade de Aracruz.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BOLAFFI, G. **Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites**, in: L. Valladares (org.), **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. [Online]. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2008. p. 71-104.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm> Acesso em: 20 de maio de 2018.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. **Habitação de interesse social**. Mercator: Fortaleza. Online, v. 17, p. 1-16, 2018.

CAIXA ECONÔMICA. **Minha Casa Minha Vida: Habitação Popular**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx> acesso em 21 de marc. de 2018.

CAMPOS, Paola R; MENDONÇA, Jupira G. **Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências**. In: CARDOSO, Adauto (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A.L (Org.) **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. in MOREIRA, V.L.B; PINA, S.M.G: **Mais do Mesmo? A trajetória da Habitação Social no Brasil**. Congresso PLURIS, reabilitar o Urbano. Unicamp. Campinas, 2012

CÓ, Jorge Luiz. **Coqueiral De Aracruz - ES, de Bairro-Empresa a Núcleo Satélite.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2013.

COUTINHO, José Maria. **Uma história do Povo de Aracruz.** Aracruz: REITEM, 2006.

CRUZ, Maurilen de Paulo. **"Faça-se Aracruz!": subsídios para estudos sobre o município.** Serra: Edições Tempo Novo. 1997.

DIAS, Edney C. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida. Negócios, votos e as reformas da habitação.** São Paulo, 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

FERRARI, Walter Junior. **Expansão territorial urbana de marechal Cândido Rondon-PR: a Produção da cidade a partir do campo.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Geografia, da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados – MS, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil: 2013-2014.** Belo Horizonte, 2016.

GOMES, José Eduardo. **O plano nacional de habitação e o programa minha casa minha vida: mudanças e descontinuidades.** Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais. Recife, V. 05, N. 02, 2016.

IERVOLINO, Marcilene R.S.; SCABBIA, Renata J.A. **Análise Da Política Pública de Habitação: Implantando a Humanização Nos Projetos De Moradia Social.** Dissertação de Mestrado, Universidade Mogi das Cruzes, UMC, São Paulo, 2015.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Déficit Habitacional no Espírito Santo: Com base no Cadastro Único.** Vitória, 2015.

INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. **Perfil Da Pobreza No Espírito Santo: Famílias Inscritas No CadÚnico 2017**. VITÓRIA, 2018.

LAGO, Paulo César do. **Participação popular e reforma urbana: Da constituinte ao estatuto da cidade**. Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Direito Político e Econômico. São Paulo, 2010.

LEI nº 11.977,7. **Artigo 2º Minha Casa Minha Vida**. 2009.

LIMA, Zélia Britto. *Questão da habitação*. Artigo. Universidade Estadual Sudoeste-Bahia, 2011.

MACHADO, Helena. **Noções elementares sobre poder, desigualdades e classes sociais nas sociedades ocidentais contemporâneas/ Helena Machado**. Portugal: Núcleo de Investigação em Geografia e Planeamento da Universidade do Minho, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: qual planejamento urbano**. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n.1 e 2, p. 113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. in: CASTRIOTA, L.B. (org.) *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. p. 78-96

MELCHIORS, Lucia Camargos. **Como anda a habitação no Brasil? Reflexões sobre a trajetória das políticas habitacionais da década de 1960 à atualidade**. Artigo. Barú. Goiânia, v.2, n. 2, p. 199-218, jul./dez, 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES E ALIANÇA DAS CIDADES: **O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary** /organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo, 2010.

MORAIS, Maria Piedade. **Breve Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil**. Políticas Sociais. Brasil, 1999.

MOREIRA, Vera Lúcia Barradas; PINA, Silvia Mikami Gonçalves. **Mais do mesmo? A trajetória da habitação no Brasil**. Congresso PLURIS, reabilitar o Urbano. Unicamp. Campinas, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. UNIC. Rio de Janeiro, 2009.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1992.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

OHCHR. **The right to adequate housing**. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; New York: UN-Habitat, 2009. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf>. Acesso em: 21 de marc. 2018.

OXFAM, Brasil. **A distância que nos uni: o retrato das desigualdades brasileiras**. Rafael Georges; Katia Maia (Orgs.). Relatório. Brief Comunicação, 25 de set. de 2017.

PINHEIRO, Rosa. **Função social da propriedade: um paradigma jurídico/urbanístico difícil de ser estabelecido no Brasil- estudo de caso dos planos diretores de Natal - 1984 e 1994**. Bahia, Brasil 2005.

PIQUET, Rosélia. **Cidade-empresa: Presença na paisagem urbana brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. 166 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ. **Habitação em Guaraná: 300 famílias são contempladas no empreendimento Nair Tosta Belfi – Minha Casa Minha vida**. Disponível em: <http://aracruz.es.gov.br/noticia/6516/>. Aracruz, 2016.

PMA. Prefeitura Municipal de Aracruz. Aracruz, 2017.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 2ª ed. São Paulo, Contexto, 1990.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país avanços e desafios**. IPEA. Políticas sociais – acompanhamento e análise, fev, 2006.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças** / Raquel Rolnik. -1. Ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

SABOYA, Renato. **Mais um pouco sobre especulação imobiliária**. Urbanidades, 29 de novembro de 2010. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2010/11/mais-um-pouco-sobre-especulacao-imobiliaria/>. acesso em 06 de set. de 2018.

SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS. **Direito a moradia adequada**. SDH/PR Brasília. 2013.

SEDURB. **Plano estadual de habitação**. ES, 2013.

SEDURB/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional**. Brasília, 2014.