

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O MARCO REGULATORIO  
URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO: O CASO DE ARARAQUARA**

**MILTON BALESTRINI**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Engenharia Urbana.

Orientação:

Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro.

São Carlos

2016

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B184p Balestrini, Milton  
O programa minha casa minha vida e o marco regulatório urbanístico do município : o caso de Araraquara / Milton Balestrini. -- São Carlos : UFSCar, 2016.  
164 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2016.

1. Habitação social. 2. Capital imobiliário. 3. Programa minha casa minha vida. 4. Legislação urbana.  
I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana

---

Folha de Aprovação

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Milton Balestrini, realizada em 27/04/2016:

Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro  
UFSCar

Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski  
UFSCar

Prof. Dr. Cláudio César de Paiva  
UNESP

Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:  
raiva e tenacidade. ciência e indignação. A iniciativa  
rápida, a reflexão longa,  
a paciência fria e a infinita perseverança,  
a compreensão do caso particular e a compreensão do  
conjunto,  
apenas as lições da realidade podem nos ensinar como  
transformar a realidade.

Bertolt Brecht

## **Agradecimentos**

À minha orientadora, Carolina Maria Pozzi de Castro, pelas horas dedicadas com atenção e disposição constantes. Sua postura equilibrada, humilde e firme sempre será um exemplo a ser seguido.

Aos professores Luiz Eduardo Nigro Falkoski e Luciana Márcia Gonçalves, pela visão histórica e urbanística da cidade de Araraquara.

À professora e coordenadora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Uniara, Sálua Kairuz, que primeiro me inspirou com sua paixão pelo tema, e me mostrou as primeiras mil páginas de leitura dessa longa caminhada.

Ao professor e vice-diretor da Unesp de Araraquara, Claudio Cesar de Paiva, que sempre me recebeu em sua sala e muito contribuiu com sua vasta experiência em habitação e sua visão de economista, fundamental para a construção deste trabalho.

À toda a equipe de pesquisa MCMV da UFSCar/CNPq, pelas discussões, debates e contribuições Também ao CNPq, pelo apoio e contribuição à nossa pesquisa.

Aqui também incluo minha gratidão à Empresa Junior da Unesp de Araraquara e aos alunos de arquitetura da Uniara, que se juntaram a nós nas entrevistas “*in loco*” aos moradores do Residencial Laura Molina, em pleno Verão na “Morada do Sol”.

À minha esposa, Deborah, e meus filhos, Lina e Natan, não apenas por suportarem minhas longas ausências, mas também por terem sido os grandes incentivadores deste projeto.

## **Resumo**

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado em abril de 2009 supostamente com objetivos anticíclicos, com a finalidade de combater os efeitos da crise deflagrada pelo estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos em 2008 (crise dos *subprimes*), que causou consequências na economia global (FIX, 2009). O PMCMV, no entanto, relegou a segundo plano os objetivos do PlanHab – Plano Nacional da Habitação, utilizando como argumento um discurso de urgência em manter o nível da atividade econômica. Após cinco anos de atuação, o programa se confunde com a própria Política Nacional de Habitação, apresentando números de produção de moradias impressionantes. A Caixa Econômica Federal – CEF, como gestora do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do PMCMV, sendo um banco estatal, ligado ao Ministério da Fazenda, aparentemente prioriza as questões econômicas e financeiras na aprovação dos empreendimentos, em detrimento das preocupações com a qualidade do ambiente urbano e das moradias produzidas. Essas questões são delegadas aos municípios, que recebem os empreendimentos do PMCMV, e teriam o poder de fazer exigências de adequações nos projetos em função de seus planos e legislação locais. O que se verifica, no entanto, em diversas cidades do interior paulista, é que os empreendimentos são construídos em franca contradição ao que se espera de um plano diretor ou de uma gestão urbana e habitacional democrática e participativa, como preconizado pela PNH e pelo PlanHab.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é investigar, por meio de um estudo de caso em Araraquara, como ocorreu o processo de implantação de três conjuntos do PMCMV para a faixa 1, no sentido de verificar o atendimento às leis e diretrizes urbanas municipais, bem como os decorrentes impactos urbanos e sociais, tanto para a cidade, como para a população atendida pelo programa.

Palavras chave: Habitação Social, Capital Imobiliário, Legislação Urbana, Programa Minha Casa Minha Vida.

## **Abstract**

The Minha Casa Minha Vida Programme (My House My Life) was launched in April 2009 with anti-cyclical objectives, in order to counteract the effects of the crisis triggered by the bursting of the housing bubble in the United States in 2008 (the subprime crisis), which caused consequences for the global economy. The PMCMV, however, reduced attention to the objectives of PlanHab - National Housing Plan, calling for the urgent need to maintain the level of economic activity. After five years of operation, the program is intimately linked to the National Housing Policy, to the point that, in practice, it has replaced it. The amount of produced houses is impressive. The Caixa Econômica Federal, a public bank, as the founding manager of the Housing policies and the PMCMV, attached to the Ministry of Finance, apparently gives priority to economic and financial issues for the approval of projects, to the detriment of the priorities with the quality of the urban environment and housing production.

These issues are delegated to small and larger towns, where the PMCMV is realized. Such towns do have the power to make demands of adjustments on the projects, according to their master plans and local regulations. What is found, however, in several towns of São Paulo, is that the projects are usually built in very contradiction to what is expected of a master plan or a democratic urban and housing management, as recommended by the Federal Housing Policies and Plans (PlanHab). This study aims to investigate it, through a case in Araraquara. As we go through a whole process of three PMCMV assemblies for low-income people, we will be able to verify the compliance with the laws and municipal urban guidelines, as well as the urban and social impacts, both for the town and for the population served by the MCMV Programme.

Key words: Social Housing, My House My Life Programme, Urban Regulations, Land Market.

## Sumário

Siglas e abreviações.....	7
Lista de Figuras.....	10
Lista de Fotos.....	10
Lista de Tabelas.....	10
Lista de Gráficos.....	11
1. Introdução.....	13
1.1. Justificativa.....	15
1.2. Problema da Pesquisa.....	17
1.3. Questões Norteadoras.....	18
1.4. Objeto da Pesquisa.....	19
1.5. Objetivos da Pesquisa.....	20
2. Metodologia.....	22
2.1. Pesquisa documental e revisão bibliográfica.....	22
2.2. Entrevistas com técnicos do município.....	23
2.3. Pesquisa de campo.....	23
2.4. Limites temporal e geográfico da pesquisa.....	24
3. Referencial Teórico.....	26
3.1. Cidade, lugar de contradições.....	26
3.2. A moradia do trabalhador.....	27
3.3. Moradia, valor de uso e valor de troca.....	33
4. O Programa Minha Casa Minha Vida.....	43

4.1. Um Programa Anticíclico no Lançamento do PlanHab.....	43
4.2. O Plano Elevado a uma Política? Comparativo PlanHab x PMCMV.....	47
4.3. A CEF: Capilaridade e visão de negócio ou o problema e o falso problema .....	55
5. O PMCMV no âmbito municipal – O caso de Araraquara.....	66
5.1. Questão Habitacional em Araraquara: Déficit ou Demanda? .....	70
5.2. A Legislação e a Política a serviço do capital .....	74
5.3. Exigências documentais e ritos de aprovação.....	97
6. O modelo MCMV na Expansão de Araraquara – Residencial Laura Molina .....	104
6.1. O quadrante norte – uma história de segregação social.....	104
6.2. Descrição física do Conjunto Laura Molina.....	108
6.3. A ilusão da posse compensa todos os sacrifícios – Resultados da pesquisa de campo.....	112
6.4. Impactos urbanos, ambientais e sociais decorrentes.....	126
7. Considerações finais.....	137
8. Conclusão.....	139
9. Bibliografia.....	144
10. Anexos.....	149

**SIGLAS E ABREVIACÕES**

APAQ -	Área de Proteção do Aquífero
APRM -	Área e Proteção e Recuperação de Mananciais
BNH -	Banco Nacional da Habitação
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEF -	Caixa Econômica Federal
CEP -	Comissão de Ética em Pesquisa
CETESB -	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CF -	Constituição Federal
CIECO-	Corredor de Integração Ecológica
CMH -	Conselho Municipal de Habitação
COHAB	Companhia de Habitação Popular
COMANA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONEP -	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
EC	Estatuto da Cidade
FAR -	Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS -	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS -	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GAPROARA	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos e Diretrizes Urbanísticas
GRAPOHAB	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais
HDB -	Housing and Development Board of Singapore
HIS -	Habitação de Interesse Social
IAP -	Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH -	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M -	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU -	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI -	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
MAPE -	Mapa Estratégico do Plano Diretor
MinCid -	Ministério das Cidades
OGM -	Orçamento Geral da União
ONU -	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDPA -	Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental
PDP -	Plano Diretor Participativo
PDPUA -	Plano de Desenvolvimento e de Política Urbana e Ambiental
PHLIS -	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PIB -	Produto Interno Bruto
PlanHab -	Plano Nacional de Habitação
PMCMV -	Programa Minha Casa Minha Vida
PNA	Política Nacional das Águas
PND -	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNH -	Política Nacional de Habitação
PNUD -	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RM -	Região Metropolitana
RMSP -	Região Metropolitana de São Paulo

SBPE -	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDU -	Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Araraquara
SEPLAN -	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SFH -	Sistema Financeiro da Habitação
SFI -	Sistema Financeiro Imobiliário
SM -	Salário Mínimo
SNHIS -	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
VTI -	Valor de Transformação Industrial
ZAMP-ZORA -	Zona Ambiental- Zona de Conservação e Recuperação Ambiental
ZEIS -	Zona Especial de Interesse Social
ZORA -	Zona de Conservação e Recuperação Ambiental

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Implantação do Residencial Laura Molina.....	19
Figura 2 – Localização do objeto de pesquisa em relação ao município .....	25
Figura 3 – Localização de Araraquara.....	66
Figura 4 – Localização de ZEIS no PDPUA de 2005.....	84
Figura 5 – Localização de ZEIS no PD de 2014.....	85
Figura 6 – Foto aérea do quadrante norte de Araraquara em 1972.....	105
Figura 7 – Foto de satélite do Residencial Laura Molina, entre o Jardim Selmi Dei e os Residenciais Valle Verde e Jardim do Valle.....	107
Figura 8 – Planta da residência tipo do Residencial Laura Molina.....	109
Figura 9 – Implantação Geral do Residencial Laura Molina.....	111
Figura 10 – Esboço de Le Corbusier.....	127
Figura 11 – Esboço de Le Corbusier.....	128
Figura 12 – Imagens da área de implantação do Residencial Laura Molina.....	136

## **LISTA DE FOTOS**

Foto 1 – Aspecto do conjunto na data de entrega.....	110
Foto 2 – Moradores ampliam suas unidades através da autoconstrução.....	110
Foto 3 – Materiais de construção amontoados em frente às casas.....	110
Foto 4 – Brechó de roupas usadas numa UR.....	117
Foto 5 – Exemplo de serviço comercial improvisado numa UR.....	117

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Empreendimentos do PMCMV em Araraquara.....	18
Tabela 2 – Caso fictício de renda diferencial.....	37

Tabela 3 – Déficit acumulado e as metas do PMCMV – fases 1 e .....	46
Tabela 4 – Correlação (R quadrado) entre produção do MCMV-FAR e déficit habitacional em cada município.....	51
Tabela 5 – Tipologia dos municípios do PlanHab.....	52
Tabela 6 – Percentuais consolidados com a distribuição de produtos habitacionais previstos no PlanHab para atendimento do déficit habitacional.....	54
Tabela 7 – Índice de desenvolvimento humano e parciais de Araraquara.....	67
Tabela 8 – População segundo o censo de 2010.....	67
Tabela 9 – Nível educacional da população.....	67
Tabela 10 – Empregos ativos por setor.....	68
Tabela 11 – Evolução populacional.....	68
Tabela 12 – Evolução do perímetro urbano e densidade de Araraquara.....	69
Tabela 13 – Comparativo déficit habitacional, produção do PMCMV e domicílios vagos no ..município de Araraquara.....	74
Tabela 14 – Alterações do PDPUA, Lei Complementar 350/2005.....	81
Tabela 9 – Percentuais consolidados com a distribuição de produtos habitacionais previstos no PlanHab para atendimento do déficit habitacional.....	84

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Evolução dos recursos não onerosos para a produção habitacional e urbanização de assentamentos precários.....	43
Gráfico 2 – Evolução dos recursos do SBPE para habitação de mercado.....	44
Gráfico 3 – Moradores por sexo.....	113
Gráfico 4 – Idade dos moradores em %.....	114
Gráfico 5 – Grau de escolaridade no Residencial Laura Molina em relação à população de São Paulo e do Brasil.....	114

Gráfico 6 – Itens declarados na residência.....	115
Gráfico 7 – Situação da moradia anterior.....	116
Gráfico 8 – Meios de transporte utilizados pela população.....	119
Gráfico 9 – Tempo de deslocamento para o trabalho ou escola.....	120
Gráfico 10 – Impressões sobre segurança em relação à moradia anterior.....	123
Gráfico 11 – Razões de descontentamento com a moradia.....	125
Gráfico 12 – Percepção de qualidade de vida.....	125

## 1. Introdução

---

O mundo será cada vez mais urbano. O Relatório “Perspectivas da População Mundial” (World Urbanization Prospects), produzido pela ONU, edição de 2014, verificou que 54% da população mundial já vive nas cidades, e prevê que esse número subirá para 66% em 2050. Grande parte desse crescimento se dará na Índia, na China e na Nigéria. A previsão é de que a Índia chegue a 404 milhões de habitantes nas cidades<sup>1</sup>. No Brasil, em 2010, 85% da população já vivia em cidades. Entretanto, este é um dado que não retrata uma situação estabilizada, mas apenas um momento dentro de uma tendência que se verifica há décadas. De 1950 a 2000, a população urbana brasileira cresceu de 20 para 140 milhões, um aumento de 700%, enquanto a população rural, no mesmo período, se manteve praticamente no mesmo patamar numérico. Verifica-se aqui a brutal extensão de nosso êxodo rural. Esse fato permite várias leituras, como uma provável falta de política agrária, a expulsão dos camponeses e pequenos proprietários do campo em direção às cidades para suprir os empregos (e o desemprego) criados pela indústria, a manutenção dos latifúndios rurais, e assim a lista poderia continuar. Uma das consequências mais dramáticas desse processo de urbanização rápida, tardia e avassaladora pelo qual o Brasil passou e ainda não terminou, sem dúvida é a falta de habitações. O presidente Vargas, que assumiu o governo iniciando um novo ciclo político após o enfraquecimento da política cafeeira, talvez tenha sido o primeiro presidente a reconhecer que esse problema não poderia ter solução sem uma decisiva participação do Estado (BONDUKI, 1998). No entanto, o país não conheceu uma política habitacional de alcance nacional antes da criação do Banco Nacional da Habitação – BNH, pelo governo da ditadura militar em 1964.

A questão habitacional no Brasil, no entanto, via de regra é tratada de forma descolada da questão urbana. Grandes conjuntos foram construídos nas periferias das grandes cidades, sem infraestrutura suficiente, obrigando os municípios a muitos esforços para a extensão da infraestrutura urbana até esses locais. O estilo autoritário e centralizado do BNH prescindiu de planos e estudos urbanísticos em sua atuação, que foi voltada para o favorecimento do setor privado. As cidades, principalmente as metrópoles e capitais, assistiram à multiplicação de seus problemas urbanos e a um “boom” imobiliário especulativo, enquanto a gestão de um fundo do trabalhador, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, pelo BNH, transferia recursos para o setor privado (BOLAFFI, 1975).

---

<sup>1</sup> Dados retirados do sítio da internet do Centro Regional de Informações das Nações Unidas de Portugal.

Desse modo, a produção do BNH, embora considerável, foi insuficiente diante dos desafios nacionais. Durante 26 anos o BNH foi responsável por apenas 25% da produção habitacional (BONDUKI, 2009). Com a sua extinção em 1986, a questão habitacional ficou órfã, pelo menos no que dizia respeito à moradia popular (QUEIROZ E RIBEIRO, apud MEDEIROS, 2014).

No período entre 1986 e 2003, a gestão da política habitacional esteve subordinada a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, evidenciando a falta de prioridade e a descontinuidade, ou mesmo a ausência de estratégia para enfrentar o problema (BONDUKI, 2008). A CEF, de certo modo, tornou-se a sucessora do BNH, assumindo a gestão financeira do FGTS, parte do pessoal e o acervo do órgão extinto. A crise de inadimplência do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, aliada aos difíceis anos das décadas de 80 e 90, reduziram os recursos, fazendo com que os agentes responsáveis pelos financiamentos e pela política financeira dificultassem a recomposição dos recursos e liberação de créditos para habitação. Como afirma Bonduki (*ibidem*), os problemas de moradia se agravaram nessa época, fazendo surgir ocupações irregulares, favelas e a expansão das periferias pobres nas grandes cidades. Esse período de transição foi denominado como pós-BNH.

A criação do Ministério das Cidades ocorreu em 2003, centralizando em só órgão as questões urbanas e habitacionais que, pela primeira vez, foram oficialmente entendidas como indissociáveis. Dentro da Secretaria Nacional de Habitação do MinCid, foi elaborado o PlanHab – Plano Nacional de Habitação. Os trabalhos foram conduzidos durante dezoito meses de intensas reuniões, seminários e oficinas em todo o Brasil com a participação de representantes de governos estaduais e municipais, de movimentos populares e de profissionais de várias áreas. Nesse sentido, o PlanHab leva em conta as projeções atuais e futuras do déficit habitacional e as profundas diferenças regionais do país. Sua execução é proposta através da estruturação em 4 eixos: financiamentos e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil e estratégias fundiárias. No entanto, às vésperas de seu lançamento, um programa era desenhado nos gabinetes do Ministério da Fazenda, em diálogo direto com os representantes da construção civil, e sem participação popular. Assim, a estrutura do MinCid não foi mobilizada na elaboração desse plano (FIX, 2011, p. 140). Até mesmo os recursos financeiros destinados à sua execução foram redirecionados para o FAR, sob a gestão da CEF, esvaziando o FNHIS, sob a gestão do Conselho Nacional de Habitação (*ibidem*, p. 139). Estava lançado o pacote do Programa

Minha Casa Minha Vida em abril de 2009, atropelando o PlanHab que, segundo Lopes e Shimbo, já era um plano natimorto (2015, p. 246).

Contudo, apesar do Programa Minha Casa Minha Vida ter sido a primeira grande ação governamental a enfrentar o déficit habitacional em 23 anos após a extinção do BNH, bem como a maior iniciativa nesse sentido na história do Brasil, tendo em vista que as fases 1 e 2 do Programa somam pouco menos de 4 milhões de unidades contratadas ou previstas (até junho/2015), com significativos aportes financeiros numa escala inédita no país, este tem sofrido inúmeros questionamentos. Essa atenção também se deve, em parte, a inúmeras suspeitas, nascidas de observação, de que o PMCMV estaria desprezando os eixos do PlanHab e que seus empreendimentos careciam de planejamento local e urbano, além de atenção ao quesito conforto interno nos projetos das habitações, bem como de obediência aos Planos Diretores, Planos Locais de Habitação de Interesse Social e às normas locais edilícias (Códigos de Obras e assemelhados).

Assim sendo, o foco desta dissertação é a produção habitacional e da cidade, na forma de atendimento do PMCMV, especialmente destinada aos extratos situados na faixa 1, com renda familiar até R\$ 1.600,00 mensais. No contexto de cidade média, tendo Araraquara como locus onde se insere o objeto de estudo, queremos entender as determinantes da ocupação espacial e a atuação dos agentes, públicos e privados, envolvidos no processo.

Araraquara também sofreu, ainda que de forma mais branda, como veremos no estudo de caso a partir do capítulo 5, as consequências desse modelo de expansão da cidade a partir da produção de lotes e moradias em áreas distantes do centro, criando interstícios no tecido urbano, em muitos casos até exigindo, desnecessariamente, a expansão do perímetro urbano. Essas ações, como veremos, deixam evidente a consonância das políticas públicas com os interesses do mercado imobiliário.

## **1.1 Justificativa**

Com tantos e excelentes trabalhos publicados sobre essa temática, qual a relevância de mais um, com abrangência restrita a uma cidade interiorana? Ressaltamos que essa investigação é de fato relevante. Araraquara foi fundada em função da expansão cafeeira em direção ao oeste paulista, dentro de um processo histórico determinante em nosso modo de produção e acumulação de riquezas, como também na organização de nossa sociedade

desigual<sup>2</sup>. Dessa maneira, observamos que as cidades médias paulistas têm grande importância econômica e política no desenvolvimento industrial do Brasil desde os anos 30, e principalmente a partir do regime militar. Nacionalmente, as cidades entre 50 mil e 500 mil habitantes representam o grupo que cresce em maior ritmo no Brasil, com índices superiores aos das regiões metropolitanas desde meados da década de 80<sup>3</sup>. As cidades médias<sup>4</sup> representam também, de certa forma, uma esperança de criação de um modelo urbano mais inclusivo e humanizado, representado em inúmeros trabalhos sobre o assunto (STEINBERGER, 2001, p. 35). Ou seja, como a maioria dessas cidades está apenas começando a enfrentar problemas urbanos mais sérios, a antecipação de soluções de uso e ocupação do solo, mobilidade urbana e outras questões relacionadas ao planejamento urbano, podem mudar o rumo de desenvolvimento social e urbano a custos relativamente baixos, diferentemente de metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo, que no máximo se espera apenas que administrem seus problemas no limite do possível.

Além dos fatores expostos, percebe-se ainda numa cidade média como Araraquara, em menor escala, porém não desprezíveis, problemáticas relativas à luta pelo espaço urbano, ações especulativas, intensa ação do capital mercantil sobre as decisões políticas locais e regionais, inclusive sobre a formulação de políticas urbanas e habitacionais. Assim, a inserção urbana do PMCMV sobre essas cidades é um fator que merece estudo investigativo e crítico. A forma como se deu essa inserção vai definir outras ações e consequências, como espraiamento da malha urbana com expressivo alongamento das distâncias, encarecimento de investimentos e serviços públicos, segregação social, bairros monofuncionais, entre outros fatores comumente verificados em regiões metropolitanas.

Dessa forma, entendemos que é pertinente e necessário que se façam registros das inserções dos empreendimentos do PMCMV em cidades médias, qualificando e quantificando seus impactos sociais e ambientais, como também apontando potenciais comprometimentos futuros no desenvolvimento urbano dessas cidades.

---

<sup>2</sup> O trabalho de Martins, O Cativo da Terra (1979), discorre sobre o avanço do café, relacionando a propriedade privada, o fim do escravismo e as ondas migratórias da Europa à formação de capitais não capitalistas no Brasil, explicando através desses fatores as origens de nossa má distribuição de renda e profundas diferenças sociais.

<sup>3</sup> Ermínia Maricato, em artigo de 2000 para a revista São Paulo em Perspectiva, relata uma pesquisa nacional que aponta um crescimento três vezes maior das cidades médias em relação às metrópoles entre 1980 e 1996. Essa tendência permanece segundo dados do IBGE exibidos mais à frente neste trabalho. Ver também "A urbanização brasileira", de Milton Santos (1993).

<sup>4</sup> A respeito de características socioeconômicas das cidades médias ver a publicação do IPEA "Cidades Médias Brasileiras"(2001).

## 1.2 Problema da Pesquisa

Em seu lançamento nacional o PMCMV prometia 1 milhão de unidades, número que foi ampliado para 3 milhões no anúncio da fase 2. Araraquara foi um dos primeiros municípios de porte médio no Brasil a assinar um contrato do PMCMV em 2009, ainda em sua primeira fase. Após esse, outros 27 empreendimentos foram destinados a Araraquara até junho de 2013, englobando as três faixas de público atendidas pelo programa, totalizando 6.637 unidades (CEF)<sup>5</sup>. Desse número, 62% destinam-se à faixa 1, com renda familiar de até R\$ 1.600,00. Os números para as faixas 2 e 3 provavelmente sejam maiores pelo fato de existirem ainda modalidades de financiamento dirigidas às atividades de pequenos construtores, onde o financiamento é feito diretamente ao comprador do imóvel. Esses dados são de difícil quantificação, devido ao fato de que os dados disponíveis da CEF são relativos apenas a empreendimentos de pessoas jurídicas.

Considerando apenas o PMCMV faixa 1, Araraquara recebeu 4.107 unidades até o primeiro semestre de 2016. Isso significa acrescentar à cidade uma área urbanizada de 2 km<sup>2</sup>, ou cerca de 5% da área urbana consolidada. Em termos populacionais, significa a acomodação de 13.550 habitantes<sup>6</sup>, ou 6% da população do município<sup>7</sup>. O montante investido através do FAR foi de R\$243 milhões (veja tabela 1 na próxima página), volume que representa 4,6% do PIB local (IBGE, 2011).

É certo que o PMCMV, pelo seu volume de recursos e extensão de alcance trará profundos impactos nas dinâmicas urbanas de grande parte de nossas cidades e regiões metropolitanas. Nesse sentido, esta pesquisa espera contribuir para a discussão e o direcionamento de futuras ações no que se refere às questões urbana, habitacional e social, a partir de uma compreensão crítica dos impactos do Programa Minha Casa Minha Vida para a cidade de Araraquara.

---

<sup>5</sup> Dados extraídos dos relatórios e planilhas disponíveis no sitio da internet da CEF.

<sup>6</sup> Considerando a média de 3,3 habitantes por domicílio, conforme obtido no censo IBGE de 2010.

<sup>7</sup> População estimada de Araraquara é de aproximadamente 228 mil habitantes. Informação disponível no IBGE Cidades em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Tabela 1 – Relação de empreendimentos do PMCMV na cidade de Araraquara. Os empreendimentos em negrito são os objetos deste estudo.

Fase PMCMV	Faixa	Modalidade	UH	Valor da operação (R\$)	Nome do Empreendimento	Tipologia da UH	Data de Assinatura
1	Faixa 3	CCFGTS	168	8.400.000,00	Spazio Allure Condomínio Resort	Apartamento	28/08/2009
1	Faixa 1	FAR	498	20.916.000,00	Residencial São Rafael II	Casa/ lote	29/06/2009
1	Faixa 3	CCFGTS	40	4.006.818,18	Spazio Amoreira	Apartamento	30/03/2010
1	Faixa 3	CCFGTS	24	1.200.000,00	Spazio Abbocato Mod II	Apartamento	27/11/2009
1	Faixa 3	CCFGTS	112	8.482.600,00	Allure Condomínio Resort Modulo II	Apartamento	23/12/2009
1	Faixa 3	CCFGTS	144	4.152.928,72	Spazio Araucárias	Apartamento	23/03/2010
1	Faixa 2	CCFGTS	24	1.984.425,00	Parque Authentic	Apartamento	28/04/2010
1	Faixa 1	FAR	256	11.776.000,00	Condomínio Residencial Oitis	Apartamento	31/03/2010
2	Faixa 3	CCFGTS	144	9.421.750,00	Residencial Parque Apoema	Apartamento	26/12/2012
2	Faixa 2	CCFGTS	60	3.000.000,00	Residencial Santa Julia III	Cond. Horiz.	29/07/2011
<b>2</b>	<b>Faixa 1</b>	<b>FAR</b>	<b>538</b>	<b>27.941.568,00</b>	<b>Residencial Romilda Taparelli Barbieri</b>	<b>Casa/lote</b>	<b>05/12/2011</b>
2	Faixa 2	CCFGTS	269	13.450.000,00	Residencial Villagio do Sol	Cond. Horiz.	29/06/2011
2	Faixa 2	CCFGTS	224	11.200.000,00	Parque Apolo	Apartamento	15/04/2011
2	Faixa 2	CCFGTS	240	18.990.000,00	Parque Alentejo	Apartamento	20/05/2011
2	Faixa 3	CCFGTS	128	9.616.000,00	Parque Astral	Apartamento	28/10/2011
2	Faixa 3	CCFGTS	96	8.556.000,00	Parque Atlas	Apartamento	28/10/2011
2	Faixa 3	CCFGTS	176	15.686.000,00	Parque Amarige	Apartamento	31/08/2011
2	Faixa 3	CCFGTS	176	15.686.000,00	Parque Aquiles	Apartamento	31/08/2011
<b>2</b>	<b>Faixa 1</b>	<b>FAR</b>	<b>485</b>	<b>25.447.950,00</b>	<b>Residencial Anunciata Palmira Barbieri</b>	<b>Casa/lote</b>	<b>27/12/2011</b>
2	Faixa 2	CCFGTS	57	5.529.000,00	Residencial Jardim dos Oitis - Modulo I	Apartamento	15/08/2012
<b>2</b>	<b>Faixa 1</b>	<b>FAR</b>	<b>338</b>	<b>17.400.240,00</b>	<b>Residencial Maria Helena Lepre Barbieri</b>	<b>Casa/lote</b>	<b>27/04/2012</b>
2	Faixa 3	CCFGTS	320	31.440.000,00	Parque Atacama	Apartamento	01/07/2012
2	Faixa 2	CCFGTS	128	12.576.000,00	Residencial Parque Aleteia	Apartamento	01/07/2012
2	Faixa 1	FAR	1432	100.240.000,00	Parque Residencial Valle Verde	Casa/lote	26/03/2013
2	Faixa 1	FAR	560	39.200.000,00	Parque Residencial Jardim do Valle	Casa/lote	26/03/2013
Totais			6637	426.299.279,90			

Fonte: CEF. Organizado por Claudio Cesar Paiva, atualizado pelo autor.

### 1.3 Questões Norteadoras

O processo de produção deste trabalho se deu a partir das seguintes questões norteadoras:

- Há relação entre a Política Urbana, aqui representada pelas leis e planos municipais, subordinados ao Estatuto da Cidade, e a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, principalmente os conjuntos da faixa 1?

- Há um comprometimento ético dos gestores e promotores desse programa, enquanto agentes produtores do espaço urbano e, portanto, da cidade, em produzir uma cidade acessível e sustentável?
- Nessa nova ordenação do território, resultante do PMCMV, são adequadamente considerados os impactos sociais e ambientais?

#### 1.4 Objeto da Pesquisa

O objeto da pesquisa é o Residencial Laura Molina, composto por três empreendimentos contíguos do PMCMV destinados à faixa 1, ou seja, à população com renda inferior a R\$ 1.600,00 mensais.

Os conjuntos que compõem o Residencial Laura Molina, expostos em negrito na tabela acima, são o Residencial Romilda Taparelli Barbieri, com 538 unidades, contratado em 2011, o Residencial Anunciata Palmira Barbieri, com 485 unidades, contratado em 2011, e o Residencial Maria Helena Lepre Barbieri, com 338 unidades, contratado em 2012. No total, os empreendimentos produziram um incremento de 1361 unidades, já entregues na data desta pesquisa.

Figura 1: Implantação do Residencial Laura Molina



Fonte: Imagem obtida no Google Earth, adaptações do autor

Como se observa na figura 1, os três conjuntos são contíguos, constituindo, na prática, um único bairro implantado no extremo norte da cidade, como uma extensão do

Jardim Roberto Selmi Dei, até então o último bairro no extremo norte da cidade. Como também se observa na figura 1, há outras unidades em construção, pertencentes aos empreendimentos Jardim do Valle e Valle Verde, com previsão de entrega para o início de 2016, também contíguos ao Residencial Laura Molina. No total, o incremento de unidades residenciais dessa área será de 3.353 unidades. No entanto, o objeto de estudo desta dissertação se restringe ao Residencial Laura Molina, por estar totalmente entregue por ocasião da pesquisa. Todavia, em alguns momentos deste trabalho, o número total de incremento populacional será citado, por se constituir num iminente impacto urbanístico, complementar ao nosso objeto.

## **1.5 Objetivos da Pesquisa**

Este trabalho procura discutir as relações de forças políticas, sociais e econômicas, que definem o desenho urbano e atuam na sua expansão. A partir do estudo de caso da implantação de três conjuntos do PMCMV faixa 1, destacados dentre 7 empreendimentos recentes no município de Araraquara, vamos analisar sua localização e hierarquização no espaço urbano em escala local, bem como impactos sociais e ambientais passíveis de verificação ou potenciais.

### **1.4.1 Objetivos Principais**

- Discutir as relações de força entre os agentes que definem o desenho da cidade e a sua expansão;
- Analisar a localização e hierarquização dos conjuntos no espaço urbano;

### **1.4.2 Objetivos Secundários**

- Identificar o padrão de ocupação do território e produção da cidade,
- Identificar os interesses políticos e econômicos dos atores intervenientes na produção;

- Verificar o atendimento aos marcos normativos quanto à legitimidade do processo de aprovação;
- Avaliar os padrões de inserção urbana e sustentabilidade ambiental
- Qualificar os impactos sociais e econômicos sobre os usuários dos conjuntos.

## **2. Metodologia**

---

### **2.1. Pesquisa Documental e Revisão Bibliográfica**

Nossa busca inicial se dirigiu para a compreensão histórica dos processos de apropriação da terra, da industrialização, da rápida urbanização, da exclusão social e de como todos esses processos são subjugados pelos processos de acumulação do capital, seja ele industrial ou mercantil. Procuramos também compreender historicamente quais as formas de enfrentamento (ou não enfrentamento) pelo governo diante do problema habitacional. Por fim, incluímos tentativas de compreender a importância das cidades médias nos processos de industrialização e acumulação do capital, e de como isso se reflete na dinâmica do setor imobiliário e habitacional, principalmente no interior de São Paulo.

Na escala municipal, para a caracterização de Araraquara foram colhidos dados secundários de indicadores socioeconômicos por meio de pesquisas em sítios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Fundação João Pinheiro e do PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social – do município. Dessa forma, para entender o processo de crescimento da mancha urbana e a periferização da cidade contamos com trabalhos acadêmicos e arquivos em jornais e publicações locais. A Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano disponibilizou um histórico de aprovação de todos os loteamentos até 2015, várias fotos aéreas da década de 1970, que foram de grande utilidade para a compreensão do processo de formação de vazios urbanos, além de informações sobre a expansão do perímetro urbano e o mapa oficial da cidade atualizado até 2015.

A análise documental abrange leis e planos pertinentes, nas esferas federal e municipal. Ou seja, a Política Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Habitação, a Política Nacional de Habitação de Interesse Social, como também das normas urbanísticas e edilícias do município de Araraquara especificamente. Além disso, foi também de grande importância a análise de documentos referentes à aprovação dos conjuntos, objeto deste estudo, pela Secretaria Municipal de Habitação de Araraquara, visando compreender o processo desde a sua gênese e verificar sua legalidade em todas as instâncias estaduais e municipais.

Dada sua importância como instituição gestora do PMCMV e do FAR, várias planilhas, relatórios e listas de exigências foram obtidas a partir do sítio da Caixa Econômica Federal, na *Internet*, inclusive para o entendimento do grau de exigências no processo de aprovação. Observamos ainda que a prefeitura municipal não dispõe da quantidade e qualidade necessária de dados sistematizados atualizados. Assim, a maior parte das informações sobre os empreendimentos do PMCMV implantados em Araraquara foram também obtidos através de dados da CEF.

## **2.2. Entrevistas com Técnicos do Município**

Para Goode e Hatt (1969, apud LACATOS e MARCONI, 2010, p. 198), a entrevista “consiste no desenvolvimento de precisão, focalização, fidedignidade e validade de certo ato social como a conversação”. Trata-se de uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica.

Nesse sentido, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e focalizadas, sem registro de áudio, com um engenheiro civil e um assistente social da Secretaria Municipal de Habitação de Araraquara. Também obtivemos preciosa colaboração da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Várias entrevistas, de durações variadas, com questões administrativas e técnicas, foram realizadas no intuito de compreender qual o papel e o nível de protagonismo das ações do governo municipal em suas diversas instâncias. O conteúdo das entrevistas foi anotado e sintetizado. A escolha dos sujeitos entrevistados foi intencional, a partir do critério de conhecimento técnico e familiaridade com as várias fases do processo. Embora esses entrevistados tenham relativo papel na tomada de decisões, por ocuparem posições gerenciais, esse não foi o critério, e nem desejávamos entrevistar, nesse momento, o sujeito com influência política no processo analisado. Os entrevistados foram informados, por escrito, do caráter acadêmico da entrevista e aceitaram colaborar de forma espontânea fornecendo, de modo esclarecedor, informações técnicas e públicas.

## **2.3. Pesquisa de Campo**

Para conhecer os impactos imediatos e potenciais futuros da implantação dos conjuntos do PMCMV, consideramos de grande importância investigar a situação “*in loco*”. Essa investigação se deu através de entrevistas estruturadas com as famílias contempladas pelo PMCMV, no local de moradia e por meio de observação sistemática “*in loco*”, de modo

a colher dados estruturados sobre o meio ambiente construído e não construído, com a finalidade de qualificar impactos urbanos, sociais e ambientais.

O questionário utilizado para a entrevista foi elaborado por toda a equipe da pesquisa Unesp/UFSCar/Uniará/CNPq e se constitui de 31 questões (veja modelo completo no anexo, item 9.2) em escala nominal, ordinal e intervalar. As perguntas objetivavam à investigação sobre a situação socioeconômica da família, sua estrutura, grau de vulnerabilidade social e de satisfação com a nova moradia, levando em conta sua inserção urbana. Na aplicação do questionário a maioria dos membros da equipe de pesquisa foi a campo, inclusive nosso coordenador, com o auxílio da Empresa Junior da Unesp Araraquara e de alunos graduandos do curso de arquitetura da Uniará. Como afirma Best (1972, p. 120, apud LAKATOS e MARCONI, 2010, p. 198), “alguns autores consideram a entrevista como o instrumento por excelência da investigação social. Quando realizado por um investigador experiente, é muitas vezes superior a outros sistemas de obtenção de dados”. Antes da data marcada para as entrevistas todos os participantes receberam treinamento básico para tal, ministrado pelo professor doutorando Eduardo Meireles, membro da equipe de pesquisa no município de São José do Rio Preto. O questionário foi submetido e aprovado pela Comissão de Ética em Pesquisa (CEP) da Unesp, conforme normas e diretrizes do CONEP (veja anexo 9.1).

A amostragem dessa pesquisa foi definida de maneira aleatória dentro do universo de cada um dos três bairros que formam o Residencial Laura Molina, que juntos somam 1361 unidades (amostragem aleatória por agrupamento). O número de 250 entrevistas (tamanho da amostra) foi definido para um nível de confiança de 95%. A pesquisa de observação foi efetuada posteriormente à aplicação do questionário por meio de visitas, em dias variados da semana e finais de semana, de modo a identificar aspectos significativos do cotidiano dos novos bairros, sua rápida transformação através de reformas e ampliações, a maioria clandestinas, fruto de autoconstrução, e seus impactos urbanos e ambientais.

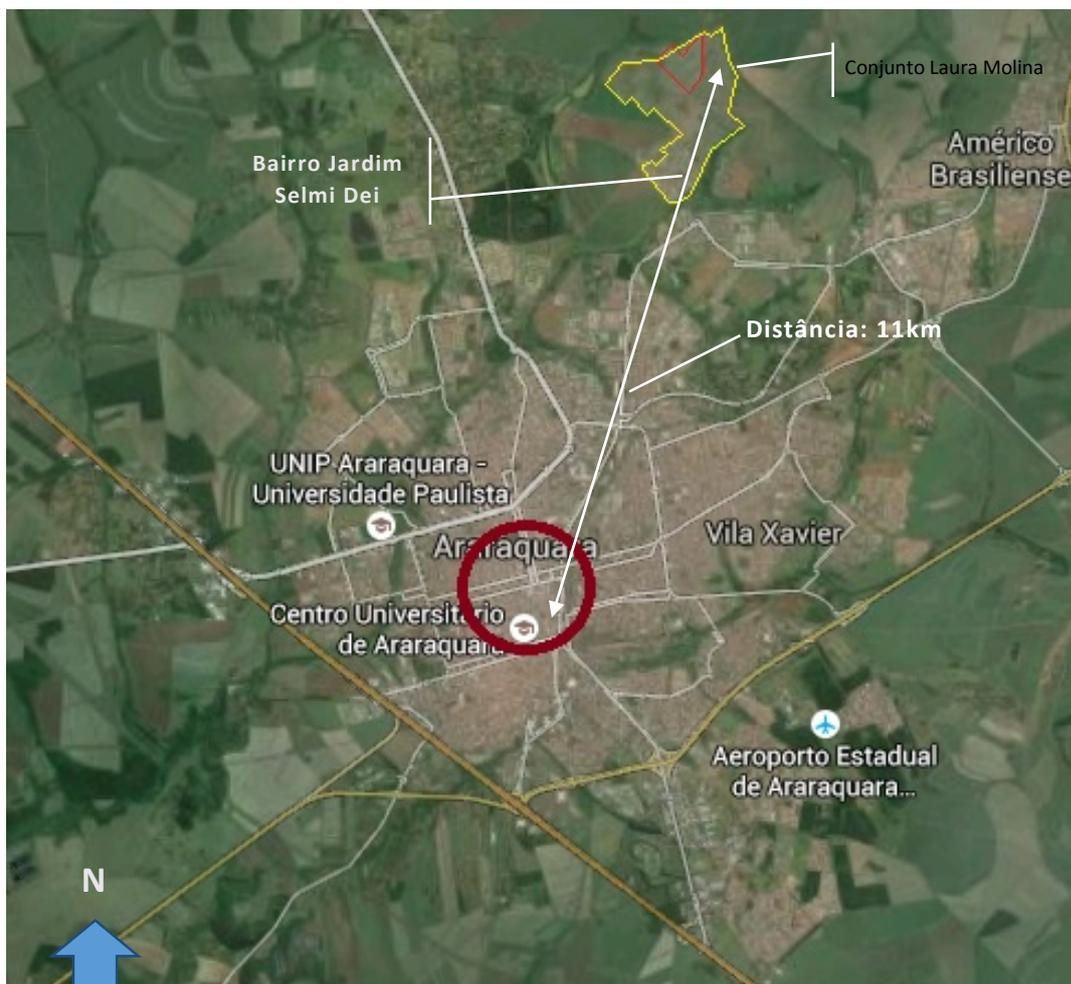
#### **2.4. Limite Temporal e Geográfico da Pesquisa**

Esta pesquisa limita-se ao município de Araraquara, de porte médio, situado na região central do Estado de São Paulo. O objeto da pesquisa está delimitado pelos bairros contíguos e de formação recente, construídos no extremo norte da cidade através do Programa Minha Casa Minha Vida e entregues no final de 2012, denominados como Residencial Romilda Taparelli Barbieri, Residencial Anunciata Palmira Barbieri e Residencial Maria

Helena Lepre Barbieri. O intervalo temporal de abrangência dos dados obtidos vai de 2009, ano de lançamento do PMCMV e de assinatura dos primeiros contratos do município de Araraquara com a CEF, até o primeiro semestre de 2015, data em que atualizamos as últimas planilhas da CEF obtidas por meio da *internet*.

Quanto à legislação municipal, como houve a revisão do Plano Diretor (Lei Complementar 350/205) no período pesquisado, percebemos a necessidade de trabalhar não somente na atualização dos dados, como também na sua comparação entre o plano original e sua atualização (Lei Complementar 850/2014). Esse fato, no final das contas, agregou ainda maior interesse à pesquisa pela oportunidade de se explorar flagrantes dos eventos de lutas de interesses contraditórios e tentativas de subjugação política e econômica. Esses fatos serão citados no capítulo de análise da legislação. O mapa 1, abaixo, mostra a localização da área de pesquisa em relação aos bairros populares envoltórios, implantados entre as décadas de 70 e 2000 (Bairro Selmi Dei), e em relação ao centro da cidade, distante cerca de 11 quilômetros.

Figura 2 – Localização do objeto de pesquisa em relação ao município de Araraquara



Fonte: Recorte de Google Mapas

### 3. Referencial Teórico

---

#### 3.1. Cidade, lugar de contradições

“A multidão das ruas tem já, em si mesma, qualquer coisa de repugnante. Essas pessoas, de todo Estado e de todas as classes, não são todas elas homens possuindo as mesmas capacidades, o mesmo interesse na busca da felicidade? “Não devem elas finalmente buscar essa felicidade pelos mesmos meios e procedimentos? E, entretanto, essas pessoas se cruzam correndo, como se não tivessem nada em comum...”. Esta indiferença brutal, este isolamento insensível, este egoísmo estreito, não se manifestam em nenhuma parte com tanta falta de pudor. A atomização é aqui levada ao extremo.”

Trecho de “A Cidade do Capital”, Henri Lefebvre, 1999.

O surgimento e o desenvolvimento das cidades são anteriores ao advento do capitalismo. A cidade como centro de trocas, centro financeiro, centro de conhecimento, centro administrativo e de produção de artesãos remonta ao período de derrocada do feudalismo na sociedade ocidental (não vamos considerar neste estudo o “modo de produção asiático”). Destarte, o fortalecimento do mercantilismo e o surgimento de uma burguesia mercantil levam à centralização dessas atividades nas cidades, que se organizam espacialmente e socialmente segundo a divisão do trabalho. As vias de trocas mercantis criam relações entre campo e cidade e entre cidades. Surgem as alianças entre cidades, tanto para facilitar trocas como para o fortalecimento militar e político, até que, essa organização evolui, planos econômicos e políticos, para o Estado, tal qual o conhecemos hoje. A capital desse Estado, como afirma Lefebvre (1999), se torna a cidade que se sobrepõe às outras cidades, concentrando o poder político e o econômico. A cidade não é então uma simples aglomeração de prédios e pessoas, ela surge a partir de interesses comuns e de interesses conflitantes como um ser político, concentrador de poder e riquezas. A cidade vai procurar subjugar o campo como também outras cidades. Dentro delas, a divisão do trabalho vai definir a estratificação de classes e a distribuição socioespacial de seu território. São esses conflitos e contradições que afloram da luta pelo espaço e pela renda que nos interessam nesse momento.

De uma maneira ou de outra, os conflitos, sejam eles visíveis ou invisíveis, travados no espaço urbano, vão se originar e se refletir na apropriação e divisão de seu espaço físico. Um exemplo notável é o da cidade inglesa de Manchester, descrito por Engels em

1843(LEFEBVRE, 1999), onde ele afirma que a cidade possui seu lado obscuro, de casas amontoadas e mal construídas, onde vivem os proletários, porém oculto ao visitante que atravessa a área ocupada pela burguesia.

Como afirma Vasconcelos (2013, apud Gillaume, 2001), as diferenças socioespaciais podem, muitas vezes, ser “vistas do avião”, ou reconhecidas através de uma foto de satélite. Em outros casos, como nos guetos norte-americanos, as diferenças sociais não se refletem em formas espaciais diferenciadas (VASCONCELOS, 2013, p. 18). Villaça, citando Marx, afirma que a estrutura territorial se articula a estruturas não territoriais, como a econômica, a política e a ideológica, definidas por Marx como base e superestrutura. Ou seja, a estrutura territorial é socialmente produzida, ao mesmo tempo em que reage sobre o social (VILLAÇA, 2013, p. 12).

### **3.2. A moradia do trabalhador**

“Em suma, antes da época industrial, a sociedade dissimulava suas partes vergonhosas, suas fraquezas e seus vícios: a loucura, a prostituição, as doenças; ela os segregava em lugares malditos. A sociedade burguesa dissimula, ao contrário, aquilo que ela vive, sua parte ativa e produtiva. ”

Trecho do livro “A Cidade do Capital”, de Henri Lefebvre, 1999, p. 19.

A moradia representa uma necessidade básica do homem, ou seja, um abrigo. Um abrigo do sol, da chuva, dos ventos, do frio. Abrigo contra os animais e outros riscos de agressão, abrigo para uma família. Sendo o homem um ser social e produtivo, tal abrigo necessariamente estará inserido no espaço de tal modo que essa vida social e produtiva seja facilitada. A configuração de uma aldeia talvez nos dê uma ideia clara a respeito deste conceito. Diversas famílias se agrupam ao redor de um grande pátio, que é o lugar de encontro, de festas, de ritos e de administração comunitária. Um rio próximo provê água e pesca, a floresta ao redor provê a caça, e uma área atrás das ocas é utilizada para a agricultura de subsistência. O artesanato é praticado nas ocas ou no pátio na fabricação de utensílios diversos. Não há propriedade privada nesse modelo. A divisão de trabalho por famílias, idades e sexos garante a organização e provisão da vida social. Essa aldeia fictícia tem assim representados os fatores que envolvem a moradia e o modo de produção e reprodução de uma sociedade, ainda que primitiva. Entendemos, a partir desse exemplo, que a habitação não se resume ao abrigo. Envolve também, de forma complementar, porém indispensável, o acesso a espaços e equipamentos de vida comunitária, educação, saúde, trabalho, provisão de

alimentos, além do saneamento e condições de mobilidade, de forma a garantir a cada membro dessa sociedade, além de sua reprodução, a ativa participação em seu desenvolvimento.

No período pré capitalista, como afirma HARVEY (1982), não existia a separação dos lugares de moradia e trabalho. Na agricultura, nos teares ou no artesanato a divisão do trabalho, quando havia, era familiar, e o espaço de trabalho e moradia se confundiam. O campo foi historicamente o lugar de moradia e de produção preferencial do homem. Se comparada aos milênios registrados em nossos livros de história, os 250 anos da Revolução Industrial e o conseqüente processo intenso de urbanização é um fenômeno relativamente recente. A vastidão das terras disponíveis nunca revelou à sociedade pré-capitalista que esta se tornaria cativa, apropriada e subjugada pelo capital, fazendo da luta pelo espaço um conflito constante e interminável.

Talvez aqui caiba uma indagação: Se a vastidão das terras oferecia tanta abundância, porque afinal os camponeses atenderam em massa ao chamado da Revolução Industrial, trocando tanto por tão pouco? Marx responde em parte a esta pergunta ao revelar que a indústria não surgiu na cidade, mas sim no campo, como relata Lefebvre:

Como e onde nasceu a manufatura? Contrariamente ao que se poderia pensar, ela não nasceu da cidade existente(...). Segundo Marx e Engels nasceu da relação cidade-campo. O artesão das cidades não utilizava máquinas. Os camponeses que praticavam no campo a tecelagem, empregavam uma máquina rudimentar. O capitalismo em Estado nascente pode se apoderar dessa técnica e dar à tecelagem um impulso.

(LEFEBVRE, 1999, p. 59)

Em outra obra, Engels relata o empobrecimento da chamada “indústria rural”:

“Com a introdução da maquinaria, tudo isto se modificou. O preço passou a ser determinado pelo produto feito à máquina e, com este preço, desceu o salário do operário industrial caseiro. Mas o operário tinha de aceitá-lo ou procurar outro trabalho, e isso não lhe era possível sem se tornar proletário, isto é, sem renunciar à sua casinha, hortazinha e campozinho.”

(ENGELS, 1983)

O advento da revolução industrial muda a relação de valores até então válidos na sociedade. O capital, ao se apropriar dos meios de produção, incluindo a terra, expropria o trabalhador de seus meios e processos de produção. Dessa forma, a terra (propriedade privada) e o homem (força de trabalho) tornam-se mercadorias e são levados a um valor comercial. Não resta outra opção a largos contingentes de camponeses como também de artesãos urbanos que não seja vender a sua força de trabalho ao capitalista, que vai a partir daí

extrair a mais valia. Temos então duas condições estruturais na reprodução e acumulação do capital: a propriedade privada e a extração da mais valia sobre o trabalho assalariado.

“Em torno de uma fábrica de porte médio, um vilarejo se constitui; ele engendra uma população tal que inevitavelmente outros industriais chegam para utilizar essa mão de obra. O vilarejo se torna uma pequena cidade e a pequena cidade uma grande. Quanto maior é a cidade, maiores são as vantagens da aglomeração; ali se reúnem todos os elementos da indústria: os trabalhadores, as vias de comunicação (canais, estradas de ferro estradas), os transportes de matérias primas, as máquinas e técnicas, o mercado, a bolsa. Daí o crescimento surpreendentemente rápido das grandes cidades industriais.”

(Engels, 1960 apud LEFEBVRE, 1999, p. 11)

Assim, expropriado de seus meios de produção ou sem condições de competir com os preços fixados pela escala industrial, ao camponês, artesão ou operário industrial rural só lhe resta vender sua única mercadoria, ou seja, sua força de trabalho. O capitalista, que compra essa força de trabalho, utiliza-se de diversos expedientes, como a manutenção de um exército reserva de operários desempregados e inovações tecnológicas, para fixar o seu preço no limite do necessário para a simples reprodução dessa força de trabalho. Como afirma Lefebvre (1999, p. 23):

“A estrutura econômica e social do capitalismo tem a necessidade de uma reserva de trabalhadores sem emprego, salvo durante os períodos de prosperidade e de crescimento econômico.”

Além disso, extrai dessa força de trabalho a mais valia ao obriga-la a trabalhar muito mais tempo do que o necessário para a reprodução do valor pago. Esse lucro extraordinário, originário dessa relação de exploração, não é dividido com ou entre os trabalhadores, mas permanece em parte com o capitalista e em parte com o proprietário da terra, na forma de renda da terra. Como os trabalhadores precisam morar nas proximidades de seus locais de trabalho, a procura por habitações se eleva frequentemente acima da oferta num dado local. Porém, os preços do mercado imobiliário seguem sua própria lógica. Os proprietários de terra e os construtores não tem qualquer compromisso com a lógica de fixação dos salários, assim a oferta de moradias novas ou usadas, para aluguel ou para compra, será especulativa. Ou seja, a mercadoria habitação será sempre oferecida ao preço máximo que o mercado aceita pagar. Esse preço muitas vezes extrapola o limite de poder de compra do trabalhador assalariado, que não tem a previsão dessa despesa na composição do seu salário. Ao mercado imobiliário, por sua vez, normalmente é muito mais lucrativo visar consumidores de médio ou alto poder aquisitivo do que produzir habitações de baixo custo que se adequem aos baixos salários.

Se, como dissemos há pouco, a novidade do capitalismo foi forçar a separação entre o espaço de trabalho e o espaço de reprodução e consumo, como afirma Harvey (1982), tem-se que, de forma artificial, duas lutas foram impostas ao operário: a primeira, no ambiente de trabalho no que se refere às condições de trabalho e de manutenção de um nível adequado de salário. A segunda luta o obriga a enfrentar formas secundárias de exploração no que se refere ao preço da moradia, trabalho e consumo de produtos utilizados na reprodução de sua própria existência. Lefebvre (1999) também se refere a esse aspecto ao dizer:

Por processos refinados, a exploração direta se duplica por meio de uma exploração indireta e se estende da empresa (a fábrica, a usina) ao conjunto da vida quotidiana no quadro urbano. (p. 22)

Engels já havia citado este aspecto de exploração secundária em seus artigos sobre a Questão da Habitação em 1873<sup>8</sup> (ENGELS, 1983), relacionando-o com a exploração da terra no espaço urbano:

Mas, quando o operário é defraudado pelo seu merceeiro ou padeiro no preço ou na qualidade da mercadoria, isso não lhe acontece na sua qualidade específica de operário. Pelo contrário, quando um certo grau médio de aldrabice se torna a regra social num lugar qualquer, essa aldrabice tem de encontrar, com o tempo, a sua compensação num aumento correspondente do salário. (...). Com a falta de habitação, passa-se o mesmo.

Vinte e sete anos antes destes artigos, Engels já havia concluído que as cidades são habitadas majoritariamente por operários sem posses, dependentes diariamente do seu salário que, contudo, não lhes é garantido. A provisão que o capitalista oferece nunca será de maneira eficaz e durável, o que causa às classes trabalhadoras uma constante condição de instabilidade (LEFEBVRE, 1969, p. 22). Citando ainda Lefebvre e Engels, e ainda descrevendo a situação da Europa do final do século XIX, lemos que “de modo geral, as moradias dos trabalhadores são mal agrupadas, mal construídas e mal ventiladas, úmidas e insalubres”. (ibidem). Quase um século depois, essa situação se dá na expansão capitalista tardia no Brasil.

Para sobreviver, o capitalismo precisa de continuamente se expandir. Como explica Harvey (2010, p. 7), a circulação de capitais é o sangue que mantem vivo todo o sistema. Se o sangue parar de circular, todo o corpo entrará em colapso. Nesse processo de expansão o capitalismo precisa de novos mercados, ao mesmo tempo que procura manter baixos os pagamentos de salários. É por essa razão que nesse momento podemos vestir uma

---

<sup>8</sup> Em 1873 Engels reúne e publica 3 artigos escritos como resposta às propostas conservadoras para o problema da habitação de então, baseadas em Proudhon, de concepção, segundo o próprio Engels, “filantrópico-burguesa. Nesses artigos Engels esclarece a origem estrutural do problema, apontando sua solução apenas possível a partir de ações políticas e revolucionárias.

camiseta chinesa, calçar um tênis do Vietnã, enquanto trabalhamos com um computador feito em Taiwan e guardamos dados num “pin drive” fabricado na Malásia. Explicando melhor, a situação nos países centrais do capitalismo tendia, num determinado momento histórico entre os anos 50 e 60, a se estabilizar com bons salários (sustentados pela grande influência política e poder de mobilização da classe trabalhadora), um bom mercado consumidor de alto poder aquisitivo e um parque industrial suficiente para os mercados internos e exportações. No entanto, a estabilização é uma ameaça para o capitalismo. Assim, em busca de novos mercados e de mão de obra mais “dócil” (HARVEY, 2010, p. 235), o capitalismo força a desregulamentação, a abertura de fronteiras e o desenvolvimento dos transportes, de modo que o capital possa sair à busca de mão de obra excedente e barata esteja onde estiver e goze de livre circulação de bens e capitais entre países e continentes. No caso do Brasil, com industrialização nacional a ainda incipiente, o país passa a receber indústrias representantes do capitalismo internacional a partir dos anos 30, com maior ritmo a partir dos anos 50. Como atrativo, essas empresas tinham a burguesia consumidora de produtos importados caros e a grande oferta de mão de obra barata, característica que os governos, notadamente os militares, se esforçaram em garantir ao longo de décadas. Esse movimento encontra no Brasil uma sociedade de tradição escravista, extremamente conservadora, detentora da propriedade da terra e acostumada aos favores do governo para a garantia de seus privilégios<sup>9</sup>. Ou seja, a desigualdade na sociedade brasileira, que já estava garantida desde a Lei de Terras de 1850, confirmou-se na passagem do trabalho escravo para o trabalho livre, e se materializa em toda a nossa história de desenvolvimento industrial e urbano, caracterizada com altas taxas de desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social.

A Lei de Terras de 1850 formaliza a propriedade fundiária, transformando todas as terras do território nacional em mercadoria e objeto de renda capitalizada. Esse processo engendrado e comandado pelos grandes proprietários de terras, que temiam perder seu monopólio de produção caso a aquisição de terras estivesse ao alcance de qualquer cidadão, é desenhado de forma a garantir os grandes latifúndios e dificultar a posse da terra ao cidadão comum, ao exigir um pecúlio para a compra da terra, ainda que ao próprio Estado (MARTINS, 2010, p. 3). Essa manobra exclui o escravo tornado livre de ter acesso à terra (meio de produção), como também dificulta aos imigrantes, que vieram em busca de terra e prosperidade, a realização de seu sonho, ainda que tal fosse prometido pelo governo para o

---

<sup>9</sup> A respeito da passagem escravista para o trabalho livre, a subjugação dos governos pelas elites e das condições estruturais que mantem nosso atraso social, político e econômico ver José de Souza Martins, “O Poder do Atraso” e “O cativo da Terra”.

recrutamento de imigrantes (ibidem, p. 340). A geração que hoje está em torno de 50 a 60 anos de idade, principalmente descendentes de imigrantes, em sua maioria ouviu de pais e avós as memórias da “roça”, e de como esses pais e avós foram, eles mesmo, os atores do grande êxodo rural que povoou e urbanizou as cidades em busca de emprego nas indústrias, fugindo das más, ou absoluta falta de condições do campo. Isso se deve em grande parte e ainda hoje, à forma como se deu a transição do regime de trabalho e do regime de terras no século XIX, mantendo intencionalmente o monopólio da terra nas mãos de uma elite conservadora e dominante.

Talvez seja possível aqui traçar um paralelo histórico entre os teares rudimentares dos operários rurais da Europa e os pequenos proprietários rurais do Brasil. Em diferentes espaços e épocas, ambos sucumbiram diante de uma concorrência absolutamente desproporcional. O pequeno proprietário rural não tem condições de arcar com todos os custos de produção e manutenção de suas culturas e ainda fazer frente aos preços ditados pelos latifúndios, como também não consegue manter uma agricultura de subsistência a longo prazo, por não ter acesso aos produtos e tecnologias de adubagem e controle de pragas. Repetindo a história, a única opção de largos contingentes de trabalhadores rurais foi (e ainda é) a de oferecer a sua força de trabalho ao capital em troca de um salário. Ocorre que na composição desse salário não se leva em conta o item da habitação propositadamente, de modo a facilitar o processo de acumulação do capital. Neste caso, especialmente no que se refere ao capitalismo em países dependentes, deixar que o trabalhador encontre por si mesmo a solução para a provisão da habitação, numa ação conjunta entre políticas governamentais e a grande indústria oligopolizada, parece ser uma estratégia que surtiu seus efeitos. Garantiu o crescimento do parque industrial nacional em poucas décadas e criou um caos incontrolável em nossas cidades, confirmando a observação de Lefebvre: “A ordem capitalista gera um caos urbano” (1999, p. 17).

O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias.

Engels, “A Questão da Habitação”, (ENGELS, 1983).

Assim, ainda que, de início, a moradia do trabalhador seja encontrada próximo ao seu local de trabalho e cercada de urbanidade, processos diversos como a especulação e a gentrificação, não raro unidas a políticas governamentais, vão cuidar para que ela seja

empurrada para os arredores da cidade, onde permaneça segregada, com pouca ou nenhuma urbanidade. Esse processo vai separar, como coloca Lefebvre, “a cidade concreta e a imagem da cidade” (1969, p. 18), de modo que o trabalhador esteja convenientemente longe dos olhos da burguesia e dos turistas, já que sua função dentro desse sistema é a de ter a sua força de trabalho explorada, sem direito à cidade.

Assim, a casa do trabalhador em nossas cidades, por não ser considerada na composição do salário, será na maioria das vezes distante, rude e precária. Ainda que fornecida pronta através de alguma política habitacional, não escapará à regra da autoconstrução ou, neste caso da auto reforma, que perdura anos a fio, chegando a se deteriorar antes de estar pronta. Na casa do trabalhador se encontram eletrodomésticos e produtos eletrônicos comprados a crédito, porque assim o quis o capitalismo, que encontra na oferta de crédito a solução para que baixos salários adquiram alta tecnologia, revelando uma estranha combinação entre o improvisado e o produto desenhado em computadores, entre o arcaico e o novo.

Concluindo esta seção, o imprevisto é a tônica da casa do trabalhador. Sem recursos e com prementes necessidades, o processo de sua autoprodução prescinde de projetos, aprovações em órgãos públicos e de qualquer técnica sofisticada. Ela se dá, como bem coloca Maricato, dentro da arquitetura do possível (MARICATO, 1979).

### **3.3. Moradia, valor de uso e valor de troca**

O sistema capitalista transforma todas as coisas em mercadorias. Da mesma forma o faz com a moradia. No entanto, a moradia nunca será uma mercadoria como as outras, isso por possuir características muito específicas, ou seja, ela, necessariamente ocupa um novo pedaço de terra a cada novo ciclo de produção. Como cada espaço é único, não pode ser reproduzido pelo homem. Esse espaço terá características de localização também únicas no espaço, que podem se alterar dependendo de externalidades, variáveis no tempo e no espaço. Para melhor compreensão dessa questão é importante entendermos as relações de valores e mercadorias, conforme definidas por Marx.

#### **Valor de uso, Valor de troca e determinação do valor e do preço da mercadoria**

O modo de produção capitalista, de caráter privado, portanto não comunitário nem social, é radicalmente diferente de modos de produção não capitalistas por estar construído sobre a noção de propriedade privada, impedindo dessa forma que a coletividade

tome decisões sobre o que e quanto produzir. Para entender melhor essa diferença é preciso comparar o modo capitalista com modos anteriores de produção.

O modo de produção patriarcal, por exemplo, divide o trabalho de acordo com a idade e o sexo dos membros de uma família numa propriedade rural, para a produção de roupas, utensílios, cereais, cuidados com animais, etc. Nesse modo, o que produzir e como distribuir é decidido dentro da comunidade, de acordo com critérios claros de estações do ano, idade e sexo, por exemplo. Mesmo em modos de produção não capitalistas onde existe a exploração de classes, como o feudalismo e o escravismo, a distribuição do trabalho é decidida coletivamente e a massa de produtos é distribuída, no mínimo, para a satisfação das necessidades de todos os seus membros, sejam exploradores ou explorados. Assim, todo o trabalho pode ser considerado trabalho social.

O modo capitalista de produção muda essa estrutura ao impor uma divisão técnica do trabalho e dirigir a sua produção não para a satisfação das necessidades dos indivíduos de uma coletividade, mas para a troca (CALLINICOS, 2004).

Harvey (1982, p. 1) afirma, no início de sua explanação sobre “O Capital”, de Marx, que o entendimento dos princípios que regem as mercadorias (no original, “commodities”) é a chave para a revelação de todos os segredos do capital propriamente dito. Desse modo, o autor de “O Capital” estaria iniciando sua explicação a partir da conclusão, e não da introdução. Isso explica porque entender os conceitos de mercadoria e valor é importante para desvendar o processo que transfere à terra, um elemento sem valor, um preço determinado pela especulação.

Mercadoria é um produto criado a partir da transformação da natureza através do trabalho, para satisfazer a uma necessidade humana, o que lhe confere um valor de uso. Alimentos se destinam a saciar nossa fome, roupas servem para proteção de nossos corpos e uma casa nos serve como abrigo (Ibidem, p. 9). O valor de uso é visto através dos aspectos de qualidade e de quantidade. Nossas necessidades são definidas por esses dois aspectos quando dizemos dúzias de ovos, quilos de carne ou toneladas de aço. No entanto, antes de satisfazer a uma necessidade humana, ressaltamos que a mercadoria é feita prioritariamente para ser vendida, e isto lhe confere um valor de troca. Ou seja, a satisfação de uma necessidade humana através de uma mercadoria já produzida, ou em outras palavras, o seu consumo, não se dá antes do ato ou processo de troca, o que é uma relação quantitativa. Isso nos deixa com o problema de definir por qual valor uma determinada mercadoria será trocada no mercado.

De acordo com Marx, toda mercadoria possui um valor, do qual o valor de troca é um reflexo. Aqui devemos diferenciar valor de preço. O valor é dado pela quantidade de trabalho humano necessário para a sua produção. Dessa forma, um diamante vale mais do que um filão de pão, porque o trabalho necessário para extrair e lapidar a pedra até que se transforme numa joia é maior do que o trabalho necessário para assar um filão de pão, ainda que o pão possa ter maior valor de uso para o faminto do que qualquer diamante. Assim, um produto que leva mais tempo de trabalho coletivo para ser produzido deve valer mais do que outro que exija menos tempo. Esse valor vai entrar na composição do preço final do produto, o que, em tese, traria maior equilíbrio às relações.

Até este ponto a teoria de Marx pouco acrescenta a outros teóricos de seu tempo, como Ricardo. Porém, insatisfeito, Marx vai mais além ao buscar uma melhor compreensão do significado do trabalho, dividindo esse termo em trabalho concreto e trabalho abstrato. Todo trabalho é concreto, no sentido de transformação da natureza em mercadorias, dando a elas o seu valor de uso. O esforço físico e mental, a energia humana gasta no trabalho concreto, independentemente de sua atividade específica, é o trabalho abstrato, que vai determinar o valor de troca de uma mercadoria.

Em outras palavras, se, numa dada condição de trabalho e tecnologia disponível, o tempo médio necessário para a fabricação de um sapato é de um dia, então esse é o trabalho abstrato ou socialmente necessário, não importando se um dado trabalhador leva duas horas ou uma semana para a confecção. É o tempo de trabalho socialmente necessário que determina o valor de troca de uma mercadoria, que é também uma relação social (ibidem, p. 14). Isto é, o valor de uma mercadoria é socialmente estabelecido, e pode ser alterado à medida que as condições de sua produção sejam alteradas. Essas condições podem ser mudança de tecnologias e técnicas de produção, maior ou menor facilidade de obtenção de matéria prima ou outras.

### **O Fetichismo das Mercadorias**

Embora o valor de uma mercadoria seja dado pelo trabalho abstrato de sua produção, esse item nos é oculto quando avaliamos essa mercadoria. Temos a impressão de que o seu valor é dado por ela mesma, e que a sua troca por dinheiro, (também) uma mercadoria de referência de valor universal, é algo justo e natural. Logo, se a mercadoria é valorizada pelo trabalho social nela imbuído, ao naturalizarmos esse valor, excluimos da mercadoria o seu fator humano, invertendo a questão. Ou então, ao considerarmos que a

mercadoria tenha valor por ela mesma e não devido ao valor do trabalho humano, “fetichizamos” essa mercadoria. Essa é uma ilusão que nos leva a valorizar coisas que em si não possuem qualquer valor, isto porque não foram produzidas a partir de trabalho humano, como a terra, a consciência e a honra, por exemplo (ibidem). Entretanto, essas coisas são também “precificadas” dentro do sistema capitalista, porque a troca de mercadorias (ou coisas) por dinheiro sempre nos parece um ato suficientemente equilibrador, ainda que essa troca oculte nossas relações sociais atrás de algo que não passa de uma coisa – a forma do dinheiro em si mesma (ibidem, p. 17). Passamos então a um ponto em que a formação dos valores pode não mais se vincular ao trabalho abstrato, mas a um sistema de preços que determina valores ao mesmo tempo em que oculta a base social para sua determinação. Marx analisou esse desvio possível em sua obra. Na verdade, os preços se acomodam de um modo flexível, não sendo possível que sejam estritamente determinados por um sistema rígido. Essa acomodação, entretanto, também está sujeita a uma dada situação social que leva a um equilíbrio compensatório entre os preços.

Um sistema baseado na “precificação”, no entanto, pode ocultar uma grande inconsistência quando o preço de uma mercadoria de modo algum expressa o seu valor. Esse é o caso da terra, que se tornou uma mercadoria, ou tomou a forma de uma, e é posta à venda a preços determinados por seus proprietários dentro de uma dada conjuntura social, mas não tem valor algum pelo fato de nela não existir trabalho humano.

### **Renda da Terra**

Estando a terra sob o regime de propriedade privada, e esta é uma condição indispensável, o seu proprietário poderá auferir a partir dela uma renda. Isso se dá porque qualquer atividade produtiva realizada pelo capital vai necessariamente requerer espaço físico, que ocupa espaço na terra. Da mesma forma, o trabalho, para sua reprodução enquanto força, vai também requerer atividades domésticas de trabalho e consumo que também requerem valores de uso sob a forma de ambiente construído. Essa é uma das contradições do capitalismo, a propriedade privada. Sem ela, o capitalismo não existiria, porque esse sistema se baseia na propriedade privada dos meios de produção, mas por outro lado, a terra como propriedade privada se apropria de parte da mais valia gerada pelo trabalho, subjugado pelo capital, como também se apropria de parte da renda auferida pelos trabalhadores. A renda da terra é auferida sem trabalho, garantindo a reprodução de uma classe improdutiva. O capital imobiliário é então um “falso capital”, fruto não de atividades produtivas, mas da

monopolização do acesso indispensável às atividades produtivas e de reprodução da força de trabalho (SINGER, 1979, p. 22)

Cada ponto no espaço é único, e a empresa ou indivíduo fará sua escolha ao identificar um elenco de vantagens e conveniências em relação a outros pontos no espaço. Vamos supor que três empresas, localizadas em três diferentes pontos no espaço, realizem atividades competidoras entre si. As três empresas trabalham com a mesma margem de lucro percentual (10%) com um estoque no valor de R\$100.000 e pagam salários que totalizam R\$ 5.000. Porém, devido às diferentes localizações, a rotação de estoques de cada uma durante o ano sofrerá variações, com consequências diretas no lucro bruto. Veja a tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Caso Fictício de Renda Diferencial

<b>Local</b>	<b>Número de rotação de estoque anual</b>	<b>Margem de lucro</b>	<b>Lucro Bruto</b>
A	1	10.000	5.000
B	2	20.000	15.000
C	3	30.000	25.000

SINGER, 1979, p. 24

Pela tabela percebemos que A estaria ocupando a pior localização. Com melhores localizações, temos as empresas B e C, que conseguem multiplicar os lucros com um giro maior de mercadorias. Como o preço da mercadoria é fixado a partir do custo mais margem de lucro adequada à reprodução da atividade pior localizada, B e C, devido à sua melhor localização, obtêm a renda diferencial do solo. Parte considerável dessa renda diferencial é apropriada pelo dono da terra, que cobrará aluguéis maiores devido à provável concorrência entre os interessados pela melhor localização. A esse aluguel dá-se o nome de renda absoluta. Essa concorrência vai equilibrar os preços, taxado no valor máximo que cada empresa estiver disposta a pagar para as diferentes localizações. O mesmo ocorre para terras exploradas pela agricultura, mineração ou extração de petróleo. Dessa forma, mesmo a pior localização ou a terra menos produtiva precisa ser explorada, obtendo lucros, no mínimo adequados à sobrevivência da atividade. As terras mais produtivas ou que possuem melhor localização, vão auferir a renda diferencial. Esse equilíbrio, no entanto, é frágil, podendo ser quebrado, por exemplo, se um proprietário de terra se negar a alugar, preferindo especular com a possibilidade de maiores ganhos futuros. Nesses casos, havendo demanda pelos produtos, com uma oferta significativa proveniente de A, o equilíbrio será reencontrado provavelmente com o aumento do preço dos produtos, permitindo que o lucro percentual de A

suba no mínimo o suficiente para responder à demanda do dono da terra especulador (Ibidem, p. 26)

Um terceiro tipo de renda é a de monopólio<sup>10</sup>, que se apresenta quando, devido à sua localização privilegiada, o ocupante tem o monopólio de fornecimento de determinadas mercadorias. Como exemplo, podemos citar a cantina de uma escola, um café dentro de uma área de embarque de um aeroporto, entre outros casos que se beneficiam de um público cativo, que dificilmente terá outra opção para adquirir essa mercadoria em outro local, ao menos temporariamente. Nesse caso, os preços praticados poderão ser mais elevados em relação à concorrência que não dispõe do monopólio. Essa renda, então, será em grande parte apropriada pelo proprietário do local do imóvel. Conforme Singer (1979, p. 27), a diferença entre a renda diferencial e a renda de monopólio é que, a primeira é auferida pelas empresas no mercado competitivo sem a majoração de preços dos produtos. A renda de monopólio, por outro lado, provém da cobrança de preços acima da concorrência, o que se deve à localização privilegiada e existência de um público cativo.

### **A luta pela terra e pela habitação no espaço urbano**

Há um conflito ostensivo e constante entre capital e trabalho. Esse conflito se oculta nos espaços urbanos, na estratificação de classes e se disfarça numa ocupação desigual do espaço, na segregação e distribuição desigual de serviços públicos. Isso acontece nos países do capitalismo central, nas grandes cidades da América do Sul, ou onde mais a acumulação de capital impõe sua ordem (HARVEY, 1982).

Como observado por Harvey (Ibidem), há uma grande disputa no espaço urbano sobre a terra, que é travada por várias categorias representantes dos interesses imobiliários e financeiros, interesses da construção civil, o capital em geral com interesses diversos no objetivo de acumulação e pela força de trabalho, que a utiliza com diversos valores de uso.

Nas cidades brasileiras, a ocupação do solo urbano normalmente se dá a partir de um centro originador, onde a cidade foi fundada. Nesse local estão concentradas as atividades administrativas, a igreja matriz, os bancos, o comércio e a maioria dos serviços, como também equipamentos públicos e privados de lazer, como parques, praças, cinemas, clubes e assim por diante. E, ao redor desse núcleo central, bairros residenciais da população

---

<sup>10</sup> Paul Singer se baseia, para a distinção dessas três definições de tipos de renda, na teoria da renda de Marx, a partir de um texto de Edell, M. de 1976.

de maior poder aquisitivo. Dessa forma, observamos que no núcleo central se localizam a maioria dos empregos e dos serviços, o que forma um gradiente de valores do solo urbano (SINGER, 1979, p. 29), onde o maior valor se localiza no centro e o menor valor nos terrenos dos limites da cidade. Entretanto, com o crescimento da cidade no decorrer das décadas, novas centralidades surgem em bairros novos, distantes do centro principal que, por sua vez, na tentativa de se expandir, esbarra nos bairros residenciais de alta renda, fazendo com que seus moradores se desloquem para novos bairros residenciais, oportunamente providenciados pelo setor imobiliário. Esse movimento poderá criar uma deterioração desse anel residencial, que pode vir a deteriorar o centro principal. Esse fenômeno vai criar as condições para que novamente o mercado imobiliário ofereça sua solução, na forma de um “centro novo”, onde serão instalados o “novo” paço municipal, a “nova câmara”, o “novo” comércio e assim por diante. O centro principal, no entanto, não vai desaparecer, entre outras razões porque grande parte da provisão de comércio e serviços ainda dependerá dele por muitas décadas, fazendo com que os centros novo e antigo coexistam. A dinâmica de valorização do solo urbano também sofre modificações, deixando sua forma de gradiente radial para assumir dinâmicas mais sofisticadas e interdependentes, como a proximidade do centro antigo ou do novo, de centralidades nos bairros, proximidades a empreendimentos como *Shopping Centers* aeroportos, estádios, anéis e dispositivos viários, entre outros.

Como o comportamento do mercado imobiliário é especulativo, este não vai esperar pelos fenômenos “espontâneos” de desenvolvimento da cidade, mas vai provocá-los, inclusive por meio de pressões sobre o poder público. Esse movimento inclui o lançamento de novos loteamentos, estrategicamente situados para criar vazios urbanos, que permanecem como tal, aguardando valorização através de externalidades que vem a ocorrer em poucos anos, por meio de influência sobre as decisões do poder local sobre sistema viário, de regras de uso e ocupação do solo e diretrizes dos planos diretores. Nessa arena está o proprietário de terras, que espera lucrar com a venda no varejo de uma gleba recém urbanizada, ou obter renda a partir de arrendamento (o chamado rentismo). Ao seu lado está o setor de construções, uma fração do capital, que espera lucrar através da construção de novos elementos no meio construído. O setor financeiro também comparece, financiando a construção e a venda dos imóveis, ou mesmo do ambiente construído para consumo coletivo, no caso de investimentos públicos, privatizados ou não. No caso de investimentos públicos o próprio capital está em busca de drenos para seus excedentes, o que explica as privatizações de serviços públicos de telefonia, transportes e saneamento ambiental (HARVEY, 1982).

Nesse contexto, o trabalhador também é um protagonista da luta pelo espaço urbano. Sua finalidade, no entanto, quase sempre é a sua utilização como meio de consumo e de reprodução da força de trabalho. Esse é o aspecto que vai nos interessar mais longamente neste momento, sem perder de vista sua relação com os outros atores e seus conflitos.

A dicotomia entre o viver e o trabalhar é uma divisão artificial imposta pelo sistema capitalista (ibidem). Expropriado da terra como meio de produção, o trabalhador também foi expropriado de seu local de moradia e passa a administrar duas realidades tornadas artificialmente antagônicas. O ambiente de vida fora da indústria requer, além do abrigo ou a habitação em si, ainda o transporte, o lazer e todo o conjunto de recursos necessários à vida do trabalhador e sua família. Nesse ambiente o trabalhador deverá executar uma quantidade de trabalho necessária à produção ou preparação de alimentos e outras necessidades como também o consumo de bens e serviços para a manutenção de seu nível de vida e sua própria reprodução como força de trabalho. Nesse sentido, esse ambiente tem prioritariamente um valor de uso para o trabalhador. Mas o capital e o dono da terra não veem dessa forma. Nessa tarefa o trabalhador entra em conflito com os proprietários de terra, contra os construtores e contra o mercado enquanto sistema que dita as normas e regras de comportamento e consumo em todos os níveis.

Os construtores vão lutar para obter o máximo lucro e a máxima renda possível de seu estoque de habitações. O trabalhador, por outro lado, vai procurar habitações mais distantes onde o preço seja mais acessível, ou então, entrar em luta aberta contra o sistema, apelando muitas vezes ao governo, solicitando que este entre como mediador ou como provedor de habitações. Como afirma Singer (1979, p. 33), “a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo faz com que a renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do solo urbano”. Considerando que o trabalhador seja assalariado e que na composição desse salário esteja previsto o item habitação, então o problema estaria resolvido, porém, o sistema não assegura a renda a todos. Além do fato de que isso nem sempre (ou quase sempre não) acontece, uma parte da força de trabalho deve ser mantida pelo capital como “exército de reserva”, ou seja, existe uma taxa de desemprego mantida propositalmente para os períodos de pico de atividade econômica e também como pressão para a manutenção de salários baixos. Isso significa que uma parte da população será sempre excluída do direito à moradia.

Essa situação traz à discussão outro conflito: o trabalhador define a qualidade de vida apenas como valor de uso (ibidem, 1982). Como a produção para o lucro e a produção

para o uso são conflitantes, isso vai revelar que o capital subjuga o trabalho não apenas no ambiente de trabalho, mas também no ambiente de consumo, definindo a qualidade de vida do trabalhador em termos de modos de consumo (HARVEY, 1982). Assim, em relação ao ambiente construído e à moradia, por exemplo, o trabalhador com recursos limitados terá que sobreviver com aquilo que consegue, sejam precárias habitações sem infraestrutura nas franjas da cidade, sejam cortiços nas áreas urbanas degradadas. Não obstante, seguindo ainda o pensamento de Harvey, isso em dado momento também incomoda ao capital, no sentido de que a manutenção de uma taxa excessiva de apropriação da renda pelos proprietários de terra sobre o trabalho pode levar a demandas salariais mais altas, com o risco de comprometer a taxa de acumulação. Ao perceber isso, pode ser que o capital se una ao trabalho contra o proprietário de terra, mas sempre com desfechos favoráveis à ordem de produção capitalista e com o objetivo de continuar pagando salários mais baixos.

O mercado habitacional é, de longe, em termos quantitativos, o mercado mais importante de qualquer elemento individual do ambiente construído. É claro que isso se aplica principalmente ao atendimento às faixas salariais mais altas, porém ainda é verdade que a construção em si, mesmo no caso de massiva produção de unidades populares, cria outras demandas no processo, movendo outros mercados. No caso de habitações, cria ainda uma considerável demanda por bens de consumo duráveis, variável em relação a diversos fatores, mas nunca desprezível. Dessa maneira, as demandas da classe trabalhadora não apenas por habitação, mas ainda por saúde, educação e serviços sociais, usualmente expressas através de canais políticos, não são ignoradas pelo capital. Mesmo que seja o governo a arbitrar essas demandas, é notório que vai frequentemente conciliá-las de acordo com os interesses da acumulação. Destarte, o atendimento da demanda humana por abrigo, mesmo para as faixas salariais mais baixas em determinados momentos, será incorporado pelo processo de acumulação através da produção dessas habitações em escala industrial.

O desfecho favorável à ordem capitalista ainda requer, contraditoriamente, que o trabalhador se torne, ele mesmo, um proprietário. Como afirma Harvey (ibidem, 1982), a luta do trabalhador é primariamente contra o poder monopolístico da propriedade, o que oculta a constante luta entre capital e trabalho. Porém, mesmo tendo o capital expropriado o trabalhador dos seus meios de produção, o que inclui a terra, torna-se conveniente ao capital permitir que o trabalhador retorne ao mundo formal como um pequeno proprietário, como condição para o consumo, como também para docilizar o seu comportamento.

A casa própria individualizada vai render pelo menos uma parte do operariado ao princípio da propriedade privada. Ou seja, programas e políticas habitacionais que tem como condição de acesso a compra da propriedade, dão ao trabalhador uma confortável ilusão (falaremos disso adiante) de segurança na posse, enquanto, ideologicamente, fazem do trabalhador um defensor da propriedade privada, base de todo o modo de produção capitalista. Assim, de modo contraditório, o capital se une ao trabalhador contra a propriedade privada para, na verdade, subjugar ainda mais esse trabalhador, fazendo dele um defensor da propriedade privada em favor do capital.

No entanto, ainda citando Harvey (ibidem), “a aparente entrada dos trabalhadores nas formas menores de propriedade de habitações é, na realidade, em grande parte, o seu oposto: a penetração do capital-dinheiro numa posição de controle,...através de crônicas obstruções por dívidas”. Contudo, como o trabalhador não tem recursos para adquirir uma propriedade, o programa providencialmente inclui facilidades de crédito, muitas vezes sequer questionados pelo trabalhador. Essa manobra coloca o capital financeiro numa posição hegemônica sobre o mercado de habitações, dando ao trabalhador a ilusão da posse, que na verdade só se dará depois de uma ou várias décadas, isto no caso do trabalhador conseguir manter seus pagamentos em dia, contando ainda que sua situação de emprego e renda permanecerá estável durante todo esse período. Harvey, nesse sentido, coloca que, “um trabalhador endividado com a propriedade é um bastião da estabilidade social”

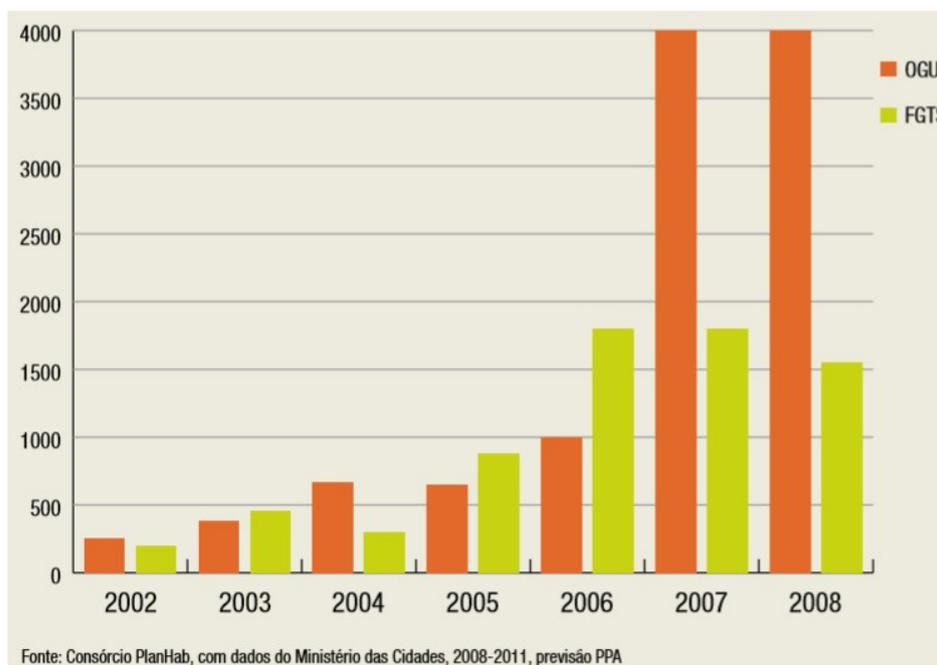
Procuramos demonstrar, dessa forma, que no ambiente urbano é travada uma luta constante entre o capital e o trabalho. Essa luta não é percebida facilmente, ela permanece oculta atrás de contradições e conflitos, como a luta do trabalho contra a propriedade da terra e demandas por serviços públicos. O capital exerce controle sobre esses conflitos, tendo inclusive o próprio Estado como intermediador. Através de intervenções calculadas, o capital vai permitir avanços ora do trabalhador, ora da propriedade privada, sempre com o objetivo de pagar menores salários e favorecer as condições de acumulação. Desse modo, aparentes conquistas do trabalhador, como a habitação própria, objeto de ostensiva propaganda governamental, malgrado sua importância no contexto social e econômico do trabalhador, são apropriadas pelo capital, que as utiliza no processo de acumulação e na contínua subjugação do trabalho. O capital deixa claro, dessa forma, seus limites de tolerância ao trabalhador, que é também uma forma de sinalizar sua intolerância no caso de demandas acima desses limites.

## 4. O Programa Minha Casa Minha Vida

### 4.1. Um programa anticíclico no lançamento do PlanHab

O mercado de construção vinha experimentando uma excelente fase desde 2004, quando o governo tomou medidas que elevaram consideravelmente os recursos destinados a financiar o setor, vindos do Orçamento Geral da União – OGU, do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. Apenas os recursos do SBPE, destinado às faixas mais altas de renda (habitação de mercado), passaram de R\$2,2 bilhões para R\$27 bilhões entre 2004 e 2008 (BONDUKI, 2009, p.11). Os recursos do OGU e do FGTS também tiveram suas ofertas ampliadas, como demonstra o gráfico 2, abaixo. Todavia, com o aprofundamento internacional da crise dos “subprimes”<sup>11</sup>, deflagrada em 2008 nos Estados Unidos, o setor de construção passou a enfrentar sérias dificuldades.

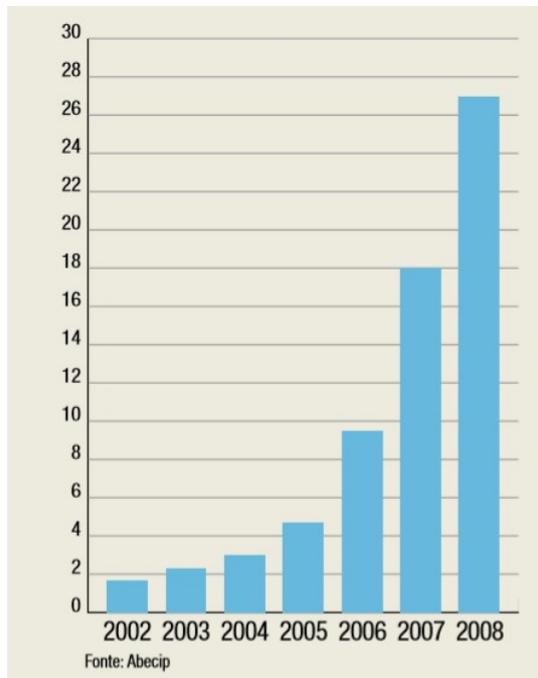
Gráfico 1 – Evolução dos recursos não onerosos para a produção habitacional e urbanização de assentamentos precários, em milhões de reais.



<sup>11</sup> A crise imobiliária, ou dos “subprimes”, como ficou conhecida, teve origem nas manobras financeiras de bancos de empréstimo americanos sobre as hipotecas. Esses bancos baixaram as exigências para incluir populações de menor poder aquisitivo ao sistema, enquanto a classe média era incentivada a refinanciava suas casas na ilusão de se apropriar da valorização imobiliária. Ao encontrar seu limite, essas manobras causaram milhões de execuções de hipotecas, evento seguido por forte desvalorização imobiliária. Como esse sistema financeirizado tem ligações globais, as consequências foram sentidas na Europa e no resto do mundo, causando uma profunda crise financeira mundial.

Fonte – Bonduki, 2009

Gráfico 2 – Evolução dos recursos do SBPE para habitação de mercado, em bilhões de reais.



Extraído de Bonduki (2009)

Enquanto o PlanHab, um programa pronto para ser lançado e que se propunha a um horizonte de médio e longo prazo, lutava para garantir fontes de recursos do OGU, dos Estados e das prefeituras, o mercado da construção exigia uma resposta rápida do governo à crise mundial (Ibidem). De fato, algumas respostas do governo à época foram ágeis, como a expansão do crédito, manutenção dos investimentos do PAC e medidas de apoio a determinados setores da indústria, como automóveis e linha branca de eletrodomésticos (BONDUKI, 2009). Em março de 2009, com o intuito de criar um ambiente propício para ampliar o mercado habitacional no atendimento às famílias com renda de até 10 salários mínimos, o governo anuncia o PMCMV, como um programa anticíclico, com o objetivo de dinamizar a construção civil através da construção inicial de 1 milhão de moradias (CARDOSO, 2013, p. 35).

Segundo Fix (2011), as diferenças na elaboração do Plano e do Programa são consideráveis. Enquanto o Plano se apoiou em mais de 60 eventos realizados durante 18 meses pelo Brasil, com participação a popular e de representantes de governos estaduais e municipais, o programa foi idealizado a portas fechadas, com representantes do Ministério da Fazenda, da Casa Civil e das construtoras, sem participação popular. O Conselho das Cidades,

órgão deliberativo do MinCid, não foi consultado (ibidem). Da mesma forma, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que deveria concentrar os recursos da PNH, foi preterido ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, que é um fundo secundário, sem conselho, maleável e desregulado, destinado à faixa 1, de 0 a 3 salários mínimos. O FGTS foi destinado à faixa de 4 a 10 salários mínimos.

Nesse contexto, percebemos que a Lei 11.977/2009, que criou o PMCMV, tinha objetivos práticos e desejava agilidade. Sequer a realização de projetos e licitações por órgãos públicos foi incluída. O FAR, direcionado à faixa 1, foi destinado à promoção das construtoras, que direcionam as unidades para uma demanda organizada pelas prefeituras com base no Cadastro Único – CadÚnico. O FGTS é direcionado às faixas 2 e 3 (4 a 10 salários mínimos), com produtos ofertados por meio de construtoras e incorporadoras (FIX, 2011). De fato, muito tempo foi poupado com a edição do PMCMV. Desse modo ao optar por aportes significativos no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, um fundo sem conselho gestor, e pelo FGTS, um fundo já administrado pela Caixa Econômica Federal – CEF, um banco governamental que tem papel central no programa, o governo soluciona as questões do eixo financeiro que estavam travando o PlanHab. Então, como afirma Bonduki (2009), se mantidos os patamares de recursos e subsídios previstos na primeira fase do PMCMV durante quinze anos, que foi o horizonte fixado pelo PlanHab, haverá um significativo impacto no déficit habitacional. Medidas como desoneração tributária e criação do Fundo Garantidor para HIS, também previstos no PlanHab, facilitaram o acesso ao crédito em todas as faixas. A ideia dos subsídios a fundo perdido, oriundos de parte do rendimento auferido pelos recursos do FGTS em aplicações financeiras (diferença entre a remuneração obtida nas operações e os juros pagos ao trabalhador) (ROYER, 2009), proposta pelo PlanHab, também foi adotada pelo Programa. Assim, a população de renda inferior (0 a 3 SM) teria subsídios quase que totais, enquanto a de renda intermediária (3 a 6 SM no lançamento do programa) teria um subsídio limitado, destinado a complementar o financiamento.

Ao também eliminar a necessidade de elaboração de projetos governamentais, transferindo essa função para a iniciativa privada, que vivia uma perspectiva de crise, ávida por atividades, o PMCMV passa quase que imediatamente da ideia à prática, gerando obras de grande porte rapidamente.

A Tabela 3, abaixo, demonstra os objetivos do PMCMV, comparando as fases 1 e 2, lançadas respectivamente em 2009 e 2011. Notamos então que, a distribuição das unidades por faixa de renda não obedece ao perfil do déficit habitacional (BONDUKI, 2009,

p. 14). Na primeira fase as unidades destinadas à faixa 1, de 0 a 3 salários mínimos, embora representem 40% do programa, atenderiam a apenas 6% do déficit dessa faixa de renda, enquanto as faixas de renda superiores seriam atendidas em quase 100%. A segunda fase, na tabela com dados do déficit habitacional medido pela Fundação João Pinheiro – FJP, de 2011, destinou 60% das unidades previstas para a faixa de menor renda, combatendo 24% do déficit habitacional dessa faixa de renda. Ainda assim, a faixa intermediária recebeu recursos suficientes para suprir 106% do déficit a ela referente, o que demonstra o descompasso dos objetivos do programa com os números do déficit habitacional. Todavia, no total, o objetivo da fase 2 representava o combate de 36% do déficit habitacional, algo inédito na história do país. Se essas ações fossem perenizadas a longo prazo, corrigidas as distorções e mantidos os subsídios, o déficit habitacional poderia ser equalizado num horizonte próximo ao previsto pelo PlanHab.

Tabela 3 – Déficit acumulado e as metas do PMCMV – fases 1 e 2

Renda	Déficit Acumulado		Metas do PMCMV		Déficit acumulado atendido	
	Em R\$	Em %	Valor absoluto em mil	Em %	Valor absoluto, em mil	Em %
<b>Fase 1</b>						
Até 1.395		91%	6.550	40%	400	6%
1.395 a 2.790		6%	430	40%	400	93%
2.790 a 4.600		3%	210	20%	200	95%
Total		100%	7.200	100%	1.000	14%
<b>Fase 2</b>						
Até 1.600		87%	4.855	60%	1.200	24%
1.600 a 3.275		8%	564	30%	600	106%
3.275 a 5.000		5%	335	10%	200	60%
Total		100%	5.581	100%	2.000	36%

Fonte: Bonduki, 2009, complementada por informações da FJP, atualizada pelo autor

Dentro dessa dinâmica, os resultados do PMCMV logo apareceram, se tornando uma das principais bandeiras do governo federal. Até meados de 2015, já em sua fase 2, após seis anos de atividades o programa há havia alcançado a marca de 4 milhões de

unidades habitacionais contratadas<sup>12</sup>. O extinto BNH precisou de 22 anos para o mesmo feito. Além disso, o PMCMV foi o primeiro programa habitacional a de fato beneficiar, ainda que não na proporção requerida, a população de 0 a 3 SM, que historicamente sempre representou cerca de 90% do déficit habitacional brasileiro.

Por outro lado, malgrado seus notáveis avanços, ao se concentrar na viabilidade financeira e ao se eximir da elaboração de projetos e de planejamento, o PMCMV desprezou os outros três eixos do PlanHab, principalmente das estratégias urbano-fundiárias. Desse modo, por ter sido elaborado sem a participação do MinCid, que estava enfraquecido diante dos “ministérios de primeira linha” que elaboraram o PMCMV, este também não se obrigou a agir em conjunto com critérios de economia urbana e de sustentabilidade. Portanto, como afirma Krause et al (2013), o PMCMV chegou para exercer um papel de política de desenvolvimento econômico, muito mais do que um programa de produção de unidades habitacionais em consonância a um Plano de Habitação, ambos teoricamente sob a orientação de uma Política Nacional de Habitação. Cabe, no entanto, considerar aqui que estamos tratando de números absolutos, sem levar em consideração a geografia do déficit e da ação do PMCMV, assuntos que serão abordados adiante.

#### 4.2. O Plano elevado a uma Política? Comparativo PlanHab x PMCMV

Ao publicizar o novo programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), ... o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social.

BONDUKI, 2009, p. 8

Diversos autores defendem (BONDUKI, 2009, CARDOZO E ARAGÃO, 2013, KRAUSE et al, 2013, entre outros), praticamente desde 2009, quando foi lançado o PMCMV, a retomada do PlanHab, como forma de recuperação do processo iniciado com o Projeto Moradia<sup>13</sup> e dos princípios da PNH e do SNHIS. Dentre as críticas mais frequentes estão a falta de gestão participativa, a falta de opções de soluções habitacionais e de projetos e

<sup>12</sup> Dados disponíveis em [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br).

<sup>13</sup> O Projeto Moradia foi uma proposta formulada dentro do Instituto Cidadania, com o objetivo de construir estratégias de longo prazo para equacionar o déficit de moradias no Brasil, de modo que todo cidadão tivesse acesso a uma moradia digna. O Projeto envolveu diversos setores da sociedade, considerou aspectos financeiros, institucionais e temporais, constituindo-se na base para a criação do Ministério das Cidades e para a elaboração do PlanHab. A esse respeito ver artigo de Nabil Bonduki “Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil”, de 2008 (disponível em [http://mirror.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://mirror.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)).

o descolamento das ações do PMCMV em relação às estratégias do PlanHab baseadas no combate ao déficit habitacional e no respeito às diferenças regionais e culturais do Brasil.

O processo de compreensão do PMCMV em seu contexto econômico, social e histórico não prescinde do prévio conhecimento dos eixos estruturantes do PlanHab e de como o Programa “atropelou” o Plano, nas palavras de Bonduki (2009, p. 8). Nas próximas páginas vamos condensar as análises desses autores para destacar os aspectos e impactos mais relevantes da implementação do PMCMV em detrimento do PlanHab.

#### **4.2.1. Os eixos estruturantes do PlanHab e a vocação econômica do PMCMV**

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab, partiu de um extenso diagnóstico das necessidades habitacionais do Brasil, presentes e futuras para, num horizonte temporal, combater e equalizar o déficit habitacional em 15 anos de atuação (até 2023), considerando a demanda futura de 27 milhões de unidades habitacionais a serem incorporadas. O Plano considerava que essa provisão se desse de forma a garantir que todo habitante do território nacional tivesse acesso a uma moradia digna, inserida no ambiente urbano, com acesso a serviços e equipamentos públicos, dentro de um projeto maior de produção e desenvolvimento sustentável das cidades.

Considerando a diversidade da questão habitacional, as variadas tipologias de municípios e as diferenças regionais, o Plano estabeleceu quatro eixos estruturantes: financiamentos e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil e estratégias urbano fundiárias. A atuação se daria dentro dos marcos da Política Nacional de Habitação – PNH, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com recursos canalizados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, a partir do OGU e do FGTS. Tomando como base um texto de Bonduki et al (2009), passamos a sucintamente descrever os quatro eixos do Planhab.

**O eixo de financiamento** e subsídios cria um novo modelo de financiamentos e subsídios, com o objetivo de garantir recursos para urbanização de assentamentos precários e a produção massiva de unidades novas, com prioridade para as camadas de baixa renda.

Entre as estratégias para alcançar seus objetivos, o plano prevê a ampliação de recursos não onerosos, de modo a garantir estabilidade e previsibilidade para planejamento e ações, o fortalecimento do FNHIS para atender tanto os assentamentos precários como a produção de unidades novas para as camadas de baixa renda e a criação do fundo garantidor,

de modo a reduzir o custo da tomada de financiamento pelas famílias que representam maior risco aos agentes financeiros. Para o atendimento a diferentes faixas de renda, este eixo ainda prevê critérios para acesso ao FGTS, FNHIS e SBPE e para obtenção de subsídios. Esse novo modelo permite que famílias historicamente excluídas do acesso a um financiamento imobiliário possam fazê-lo, a juros baixos e subsídios parciais ou quase que totais.

**O eixo de arranjos institucionais** pretende criar um ambiente institucional, através da implementação do SNHIS, onde o setor público seja fortalecido, com ações articuladas entre seus vários órgãos nas três esferas de poder. Faz parte desse arranjo ainda o incentivo à participação popular no planejamento e implementação de ações descentralizadas na área habitacional, sobretudo no âmbito local.

**O eixo de política urbana e fundiária** se preocupa com a forma como as cidades brasileiras vem sido produzidas. O caráter especulativo da propriedade privada, associada ao patrimonialismo, resulta em escassez de terras legalizadas e urbanizadas para HIS. A maior parte das cidades é composta por habitações, o que também define as políticas de saneamento, mobilidade e ordenamento territorial. O objetivo é garantir o acesso à terra urbanizada e bem localizada e regularizar os assentamentos informais. Para tanto, o papel dos municípios é fundamental, adotando estratégias como manejo de solo urbano, aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e o correto dimensionamento de terras urbanas para HIS. O PlanHab ainda prevê o subsídio localização, para viabilizar a produção e reabilitação de HIS em áreas centrais históricas e consolidadas.

**O eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil** não se destina a diretamente fortalecer as construtoras, mas sim à dinamização dessa cadeia produtiva, através de sua modernização voltada para HIS, de modo a reduzir custos, aumentar a qualidade dos projetos e dos produtos, com ganho de escala e agilidade. Para tanto, dentre as estratégias adotadas podemos citar a desoneração do processo de produção de HIS, simplificação dos ritos de aprovação e registros cartoriais, adoção de tecnologias adaptadas regionalmente, capacitação profissional e apoio à autogestão e às cooperativas.

Na prática, porém, como relata Krause et al (2013), embora na conformidade legal o SNHIS, FNHIS e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, estes de caráter local, elaborados pelos municípios, estivessem estruturados e começando a funcionar, a partir de 2009, três anos após o início de suas operações em 2006, o FNHIS é redirecionado para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Essa medida abre espaço para a

hegemonia do PMCMV na aplicação de recursos habitacionais, ao mesmo tempo em que permite sua ação fora do marco do SNHIS e da própria PNH. Isso também sugere que o Programa (MCMV), que deveria se sujeitar ao Plano (PlanHab) e à Política (PNH), passa a exercer, ele próprio, o papel da PNH (KRAUSE et al, 2013, p. 13).

O PMCMV, por sua vez, aparentemente desconsidera os avanços conceituais no campo da legislação urbanística, despreza a necessidade de projetos arquitetônicos ao multiplicar à exaustão modelos únicos de casas e apartamentos, em muito lembrando a produção do BNH, marcada pela má localização dos conjuntos populares e a baixa qualidade dos projetos (MARGUTI, 2013, p. 227).

Por outro lado, se o PMCMV significa a execução de uma política, esta não seria exatamente habitacional, mas de desenvolvimento econômico, visando não exatamente o desenvolvimento da cadeia produtiva da construção civil, mas prioritariamente a criação de empregos e a movimentação dos mercados relacionados à produção de novas unidades residenciais, estas últimas sendo, como afirma Krause et al (2013, p. 10), o produto que esta política-programa entrega.

#### **4.2.2. O aparente descolamento em relação ao déficit habitacional**

Conforme Krause et al<sup>14</sup> (2013), os dados de déficit habitacional organizados por regiões e por classificação de cidade e regiões metropolitanas pelos PlanHab, a partir de dados do censo de 2000 e da fundação João Pinheiro, que deveriam orientar os investimentos em áreas prioritárias para o combate ao déficit, aparentemente não foram considerados. Em vez desses critérios técnicos, reunidos e trabalhados sistematicamente, o PMCMV se guia por critérios políticos e financeiros. Ou seja, os dados analisados por Krause indicam que vale a força política das prefeituras para trazer investimentos do PMCMV para seus municípios. Da mesma forma, as empresas podem decidir em quais municípios vão atuar. Essa tomada de decisão obviamente não vai se basear unicamente no combate ao déficit habitacional ou a projetos urbanísticos, mas prioritariamente à obtenção de lucros. Isso se evidencia em cidades médias do interior, em que a produção de unidades do PMCMV-HIS pelas empreiteiras já superou as metas relacionadas ao déficit habitacional definidas pelo PlanHab (KRAUSE et al, 2013, p. 33), ao passo que outras cidades, notadamente as classificadas como “centros

---

<sup>14</sup> A esse respeito, ver o texto: *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?*, publicado pelo IPEA (2013), onde os autores descrevem e comparam detalhadamente o Plano e o Programa, oferecendo fortes indícios de que o Programa foi alçado ao status de Política Habitacional, passando a utilizá-la como parte da política econômica.

urbanos com elevada desigualdade e pobreza” pelo PlanHab, foram praticamente ignoradas pelo PMCMV (ibidem).

As tabelas 4 e 5, a seguir, extraídas do trabalho de Krause (ibidem, pp. 22 e 40), fazem uma correlação (R-quadrado ajustado) de duas matrizes: a primeira demonstra a produção de UH’s pelo PMCMV e a outra o déficit habitacional também em UH’s, em cada grupo de municípios agrupados pela tipologia adotada pelo PlanHab.

A tabela 4 mostra essa correlação, enquanto a tabela 4 elucida a forma como os municípios brasileiros foram divididos em 11 tipologias pelo PlanHab.

A tabela 5 correlaciona uma matriz com os valores do déficit e uma matriz com as UH’s produzidas com recursos do FAR. Os valores de R-quadrado variam entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, mais próximo a amostra está do déficit habitacional, dentro da amostra de 776 municípios considerada. As linhas em negrito, em cada tabela, representam o grupo ao qual pertence a cidade de Araraquara.

Tabela 4 – Correlação (R quadrado) entre produção do MCMV-FAR e déficit habitacional em cada município

Tipologia do PlanHab	Número de municípios	R-quadrado ajustado: déficit (2000) calculado pela FJP e UH’s contratadas pelo FAR
A	59	0,4654
B	186	0,1848
C	63	0,3727
<b>D</b>	<b>215</b>	<b>0,6146</b>
E	58	0,4088
F	250	0,3969
G	274	0,4756
H	587	0,2067
I	1.002	0,2055
J	1.453	0,2788
K	1.417	0,3896
<b>Brasil</b>	<b>5.565</b>	<b>0,3896</b>

Fonte: Krause et al – a partir de dados do PlanHab e MinCi

Tabela 5  
Tipologia de municípios do PlanHab

<b>Faixa populacional</b>	<b>Tipologia</b>	<b>Número de municípios</b>
Mais de 100 mil habitantes e RMs	A) RMs do Rio de Janeiro e São Paulo	59
	B) Principais aglomerações e capitais ricas	186
	C) Aglomerados e capitais prosperas do N e NE	63
	<b>D) Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul</b>	<b>215</b>
	E) Aglomerados e centros regionais do N e NE	58
De 20 mil a 100 mil habitantes	F) Centros urbanos em espaços rurais prósperos	250
	G) Centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro-Sul	274
	H) Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza	587
Menos de 20 mil habitantes	I) Pequenas cidades em espaços rurais prósperos	1.002
	J) Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo	1.453
	K) Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo	1.417
<b>Total</b>		<b>5.565</b>

Fonte: Krause et al – a partir de dados do PlanHab e MinCid

Percebe-se que a correlação entre produção e déficit é mais próxima em cidades médias mais ricas do interior, enquanto nas cidades pobres entre 20 e 100 mil habitantes a correlação é baixa, e continua baixa em todos os casos de cidades com menos de 20 mil habitantes. Como essa tendência se mostra descolada dos critérios de prioridade estabelecidos pelo PlanHab, o estudo sugere que essas escolhas se deem devido às facilidades de execução e comercialização, aos interesses das empresas e construtoras regionais, ou ainda que as articulações entre governos estaduais e municipais seja também um ponto fundamental para trazer os empreendimentos do PMCMV.

Outro ponto a ser considerado é a meta numérica do programa, inicialmente em um milhão de unidades, e que em 2015, na sua fase 2, chegou a 4 milhões de unidades contratadas. Ou seja, o sucesso do PMCMV é medido e demonstrado apenas através de números de UH's. Outros critérios como atendimento a faixas prioritárias, inserção social e

urbana, entre outros ligados a um projeto de cidade, são ignorados. A esse respeito, Krause afirma:

Assim, o MCMV-HIS, ao privilegiar a execução em determinadas áreas que guardam maior interesse ou facilidade para produção de UH's, parece responder mais fortemente à necessidade de dinamização econômica por meio da execução exclusiva de metas físicas, não necessariamente providas dos demais critérios relacionados às necessidades habitacionais, ou mesmo critérios urbanísticos, arquitetônicos, sociais, culturais e demográficos citados e utilizados pelo PlanHab. Neste sentido o MCMV pode estar agudizando problemas migratórios e urbanísticos, em especial de mobilidade, de acesso a equipamentos e serviços e, em última análise, de expansão do perímetro urbano baseada exclusivamente na produção habitacional, e não num projeto de cidade. (KRAUSE et al, p. 29)

Outra evidência de que o PMCMV estaria se orientando pela demanda por unidades habitacionais em lugar do déficit está descrito num estudo publicado pela CEF em 2011. Esse estudo descreve a metodologia criada e adotada pela instituição, baseada na demanda demográfica, para a identificação de novos mercados para UH's, ao mesmo tempo em que procura desclassificar os números do déficit habitacional como ferramenta de execução da Política Habitacional. Esse assunto será mais detalhado no item 5.1, adiante.

#### **4.2.3. As Formas de Atendimento**

O PlanHab tem como meta o combate ao déficit habitacional em todas as suas formas, em todo o país, num horizonte temporal. Esse combate deve recuperar ou produzir Unidades Habitacionais – UH's, de qualidade e a custo acessível a cada tipo de público, respeitando as diferenças culturais e regionais. Nesse sentido, o Plano propõe seis tipos de atendimento para essa provisão, como segue:

- i. Lotes urbanizados
- ii. Material de construção para reforma;
- iii. Material de construção para casas térreas;
- iv. UH's produzidas em autogestão com assessoria técnica;
- v. UH's em áreas centrais consolidadas (empreiteira);
- vi. UH's de padrão médio (FGTS) e UH's de mercado

(SBPE)

A distribuição dessas formas de atendimento se daria de acordo com as peculiaridades regionais e com a tipologia das cidades atendidas, conforme tabela 4, abaixo.

Tabela 6 -

**Percentuais consolidados com a distribuição de produtos habitacionais previstos no PlanHab para atendimento do déficit habitacional**

Tipologia e produtos	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Lote urbanizado	-	-	-	5	5	5	8	10	35	37	40
Material de construção para reforma	15	15	15	15	15	10	10	10	20	20	20
Material de construção para unidade térrea	20	25	25	25	25	26	28	30	30	30	25
Unidades produzidas em autogestão com assessoria	20	22	25,5	22	25	35	30	28,5	5	5	10
<b>Casas, apartamentos e unidades em área central consolidada (empreiteira)</b>	<b>40</b>	<b>33,5</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>27,5</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
Unidades de padrão médio FGTS e unidades de mercado SBPE	5	4,5	2,5	4	2,5	4	4	1,5	-	-	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: PlanHab (adaptado).

Fonte: KRAUSE et al (2013, p. 32)

Conforme Krause et al (2013), os indicadores utilizados na definição da metodologia dos municípios foram associados às formas de atendimento habitacional, de modo que, quanto maior o déficit habitacional, maior a variedade de soluções de baixo custo e maior o protagonismo do poder público e apoio às entidades associativas. Nas metrópoles a predominância é das soluções verticalizadas, enquanto em cidades de baixo dinamismo econômico a preferência é para um leque menor de soluções de baixo custo

Essa previsão de soluções também se baseia na análise da disponibilidade de terras em cada município para a produção de moradias, bem como da tipologia predominante em cada região.

Diferentemente, o PMCMV comporta apenas uma forma de atendimento: a construção de novas unidades através de empreiteiras. Essas unidades podem ser casas ou apartamentos, mas não há espaço para a produção social da moradia, como previa o PlanHab. Há outros tipos de atendimento, como MCMV Entidades e a possibilidade de reformas, mas são inexpressivos quanto à alocação de recursos.

O PMCMV tem como agente executor as empreiteiras, que assumem o protagonismo das decisões de localização e tamanho dos empreendimentos, deixando pouco ou nenhum espaço para o planejamento urbano local. Enquanto o PlanHab pretendia o protagonismo do poder público, o PMCMV, atrás de um discurso de urgência e legitimidade, coloca o poder público local no papel de mero coadjuvante, cuja função é realizar as aprovações e mudanças na legislação edilícia, quando necessárias para viabilizar um empreendimento.

Concluindo, verifica-se que o PMCMV tem fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o coloca, de certa forma, como um ente independente da PNH, enquanto se esperava que essa relação guardasse a necessária hierarquia, principalmente quanto a HIS. Esse distanciamento se acentua na ausência de projetos urbanos e arquitetônicos, no afastamento, quanto ao processo decisório, do poder público, da participação popular e das entidades, consequências do protagonismo das construtoras e do mercado imobiliário.

Verificamos ainda que o PMCMV não leva em conta as profundas desigualdades regionais, sociais, econômicas e culturais do Brasil, como queria o PlanHab. Num país com dimensões continentais, o PMCMV adota a estratégia de modelo único. Como afirma Krause et al (2013, pp. 46 a 47), o Programa se associa à imagem predominante das casinhas a perder de vista, adotando uma padronização e uma racionalização que só interessa às empresas, que desconhece as diferentes tipologias e necessidades habitacionais.

Dessa forma, o PMCMV vai desenhando as cidades, reproduzindo os mesmos processos que explicam a urbanização no Brasil, onde os mais pobres se contentam com as periferias distantes, sem acessibilidade, equipamentos de saúde, educação ou lazer. E, não obstante, longe de expansão das fronteiras econômicas por meio de processos não planejados, muitas vezes insustentáveis e jamais realizados na completude das condições mínimas de urbanidade (íbidem, p. 47).

Malgrado os números impressionantes do Programa, dificilmente pode-se dizer que este representa a nova PNH, nem que reproduza o Estatuto da Cidade, pelos quais se empreenderam décadas de lutas sociais.

#### **4.3. A CEF: Capilaridade e visão de negócio, ou o Problema e o Falso Problema**

O problema da Habitação Social foi tratado de diferentes formas em diferentes países em diferentes épocas. A Holanda, por exemplo, referência na área, administra o problema através de associações e fundações sem fins lucrativos, que tem a missão de prover moradias adequadas e a preços acessíveis aos menos privilegiados na sociedade e aos trabalhadores de média e baixa renda. Essas sociedades e fundações em operação hoje passam de trezentas. Entre os seus objetivos estritamente sociais estão incluídos, além da provisão da moradia, o monitoramento da qualidade de vida nos bairros, distritos e regiões, o investimento

em cuidados básicos de saúde, educação e a preocupação constante com a sustentabilidade. A propriedade privada não é uma condição, mas apenas uma dentre várias opções de acesso ao sistema (AEDES, 2013).

Na Inglaterra, país de John Keynes<sup>15</sup>, apesar das políticas de bem-estar social (*welfare state*), a moradia nunca deixou de ser primariamente uma mercadoria (*commodity*). Cole e Furbey (1994, apud BENG, 1996) tecem duras críticas ao sistema Britânico que, ao conceber um sistema que prevê e promove a propriedade privada como condição de acesso à moradia, marginaliza na origem qualquer política de habitação social. Ou seja, dentro desse sistema a habitação social estará confinada a setores residuais e marginalizados em relação à lógica do mercado (Cole, Furbey, 1994 apud BENG, 1996).

Já em Cingapura, cidade país que obteve sua independência em 1959, um intrincado modelo de habitação social foi desenvolvido de modo a unir dois modelos aparentemente contraditórios: a provisão total do Estado e a ação do mercado imobiliário. De forma autoritária, o governo a princípio assumiu completamente a provisão de moradias, tomando medidas para controlar o preço da terra e reter a especulação imobiliária. Ao Conselho de Habitação e Desenvolvimento (*HDB – Housing and Development Board*), órgão de planejamento e execução das políticas urbanas e habitacionais em Cingapura, foi concedido amplos poderes para adquirir terras, planejar a cidade e os edifícios e formular políticas para tanto, inclusive sobre o preço da terra. Basicamente, a estratégia do HDB era a de comprar, sempre de surpresa, terras em locais estratégicos, a preços fixados pela legislação e não pelo mercado, para seus empreendimentos. Essa estratégia gerava insegurança na manipulação de preços pela lógica do mercado, já que os compradores particulares não aceitariam pagar caro por terras que poderiam ser adquiridas compulsoriamente (ou desapropriadas) pelo governo pelos baixos valores “venais”. Os conjuntos habitacionais eram entregues completamente concluídos já com a provisão de escolas, serviços de saúde, recreação, transporte público de qualidade (metrô, na maioria dos casos) e centros comerciais de vizinhança. O HDB também se preocupava em mesclar esses conjuntos com empreendimentos particulares de média ou alta renda, evitando a segregação entre ricos e pobres. No decorrer dos anos o sistema prevê a flexibilização paulatina até que cada moradia

---

<sup>15</sup> Keynes foi um economista defensor do Estado intervencionista, com o objetivo de mitigar os efeitos, principalmente sobre os trabalhadores, dos efeitos adversos dos ciclos econômicos, como depressão e desemprego, em oposição ao pensamento de que as regras do mercado, por si só, seriam suficientes para equilibrar todas as relações. O conjunto do seu trabalho é conhecido como a escola keynesiana, base do Estado do bem-estar social (*welfare state*).

construída entre afinal no mercado imobiliário. Uma mesma família pode também se beneficiar do sistema mais de uma vez, sob condições planejadas para que essa família troque sua unidade de dois quartos por outra de três ou quatro quartos após um determinado número de anos e o cumprimento de determinadas exigências ao longo do processo, incluindo a venda de sua primeira unidade a outra família ingressante no sistema.

O estudo de casos em outros países e contextos deve sempre levar em conta as diferenças culturais, históricas e políticas inerentes. A maneira como o Estado decide o provimento habitacional é em grande parte determinada pelo sistema ideológico da nação em questão e do equilíbrio das forças políticas e sociais e contingências econômicas no momento em que tais políticas são formuladas (BENG, 1996). O Brasil, a nosso ver, tomou, em dois diferentes momentos históricos, duas decisões que estruturaram toda a política habitacional. A primeira decisão, a partir da era Vargas foi a utilização de recursos não onerosos para constituir os fundos das políticas habitacionais, e a segunda foi a opção prioritária (quase exclusiva) pelo modelo da casa própria.

Vargas, ao decidir enfrentar a questão habitacional pela primeira vez na história do país, não o fez com recursos do próprio governo propriamente, mas com recursos paraestatais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) das várias categorias profissionais, principalmente bancários e industriários. Essa decisão de investimento nada custou ao governo e nem aos IAP's, já que a finalidade principal dos institutos era de inversões financeiras e não provimento habitacional. A produção habitacional dos IAP's, embora nada desprezível e historicamente importante, foi pífia diante das reais necessidades do Brasil dos anos 40 e 50, que se urbanizava rapidamente. Esse fato sugere ainda que os reais objetivos de Vargas seriam o de construir a sua imagem de “pai dos pobres”, muito mais do que de fato formular uma política habitacional a nível nacional. Em outro momento, já em 1966, dois anos depois de instituir o BNH e o SFH, o governo militar cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o FGTS, que junto com o SBPE, seria a principal fonte de recursos financeiros para a execução da política habitacional do país a partir de então. O FGTS é um fundo formado por contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, cuja gestão ficaria sob a responsabilidade do Banco Nacional da Habitação – BNH. Para a produção habitacional, esses fundos de poupança compulsória (FGTS) e voluntária (SBPE) seriam utilizados pela administração indireta (autarquias e empresas mistas) dentro da lógica bancária, prevendo retorno com juros e correção monetária do capital investido. Mais uma vez o governo pretende conquistar a simpatia de largos setores das massas populares sem ônus

para o erário nacional (DE AZEVEDO, 1988). Em que pesem os benefícios sociais atingidos tanto pelo FGTS para o trabalhador como pelas tentativas de ensinar à população o bom hábito de poupar, como também a enorme eficácia desses fundos como fonte de recursos, a opção pela lógica empresarial e financeira se mostra incoerente e contraditória a qualquer objetivo social.

### **A Opção pela Propriedade Privada e a Financeirização da Habitação Social**

A opção pela casa própria não fazia parte dos primeiros anos dos IAP's. Aliás, pelo contrário. Importantes personagens da produção dos IAP's dessa época modernista dos anos 40 e 50, como Carmen Portinho e Afonso Reidy, discursavam a favor do provimento habitacional como um serviço do Estado, no afã de fazer da arquitetura e do urbanismo aliados ao movimento modernista, suficientes instrumentos de renovação social. No entanto essa ideia não encontraria lugar no governo militar. Em tempos de guerra fria e polarização ideológica, a ideia da casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador a aliado da ordem (ibidem). A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação em fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país (BONDUKI, 2008). Dessa forma, prevaleceu em quase todas as opções de acesso à moradia através do SFH a compra da propriedade privada.

As Caixas Econômicas sempre tiveram uma imagem simpática aos olhos da população. Estaduais ou federais, sua grande capilaridade no território nacional e a alta confiança do público facilitaram a captação de depósitos de poupança. Os recursos acumulados pelo SBPE, como aponta Royer (2009), tomaram grande fôlego após a incorporação dessas instituições no SFH. Após a extinção do BNH em 1986, não foi surpresa que a CEF assumisse grande parte dos funcionários, atividades e objetivos do BNH, mesmo lembrando que o BNH foi um banco dedicado exclusivamente à habitação, diferentemente da CEF. Embora essa medida tenha sofrido duras críticas dos setores que esperavam uma postura mais direcionada à formulação de uma nova política habitacional naquela oportunidade histórica de renovação política (DE AZEVEDO, 1988), a onipresença da CEF no território nacional, o alto grau de confiança e a imagem de aliada do povo, além de pertencer ao mesmo Ministério, foram suficientes para que o governo transferisse de um órgão extinto para um órgão forte e também bancário a gestão do FGTS, indicando a continuidade do mesmo modelo de negócio confundido com política habitacional.

Essa confusão é bem descrita por Royer (2009) na comparação entre o SFH e o SFI (este último criado em 1997), ou entre o financiamento imobiliário e financiamento habitacional. Esses dois termos, pertencentes a dois sistemas diferentes e com funções distintas, são na verdade utilizados indistintamente induzindo a equívocos. Tais equívocos, numa análise mais ampla, se mostram convenientes. Basicamente, a expressão “mercado imobiliário” diz respeito a toda transação que envolva um bem imóvel, referindo-se à propriedade da terra e às edificações incorporadas, com seus diversos usos, e excluindo a infraestrutura destinada a dar suporte ao seu funcionamento (ROYER, 2009, p. 40). Esse imóvel pode ser uma indústria, uma escola, um conjunto comercial ou ainda uma residência, por exemplo. O mercado imobiliário (em inglês *real estate*) se ocupa das atividades inerentes à posse, à propriedade e à transferência desse bem imóvel (Downes, J. e Friedman, J.P., op. cit., Apud ROYER). Essa definição esclarece a abrangência que o termo “mercado imobiliário” tem hoje, envolvendo avaliadores, procuradores, incorporadores, corretores, credores, agentes governamentais, agentes financiadores, agentes financeiros e agências securitizadoras, para citar alguns. Em outras palavras, toda uma estrutura de sistema de crédito foi construída e está a serviço da valorização imobiliária e da acumulação financeira do capital. Essa estrutura só é possível a partir da propriedade privada do bem imóvel.

Voltando à habitação, esta é vista pelo mercado imobiliário como mais uma edificação que pode ser incorporada a esse sistema. Essa habitação financiada é o próprio bem tomado como garantia do financiamento. A propriedade é o lastro da captação de recursos de todo o sistema financeirizado de emissão e negociação de títulos, o que explica a dificuldade que existe para a adoção e o sucesso de políticas fundiárias mais socializantes que não se encaixem nos critérios de inclusão social, no sistema financeiro.

Por ocasião da criação do BNH e do SFH, os mercados imobiliário e financeiro ainda não possuíam essa estrutura e interação sofisticada e internacionalizada. É razoável que se creia, como afirma Bolaffi (1975), que o problema da habitação foi formulado à época com a finalidade de enfrentar um problema econômico conjuntural através de maciços investimentos oriundos do FGTS na construção civil para a produção de habitações e na criação da infraestrutura da qual o país carecia, como estratégia para criação de efeitos retroativos em outros setores da economia. Para essa afirmação, Bolaffi ainda se baseia na mudança de estratégia do BNH nos anos do “milagre”, em que os empreendimentos destinados às classes de menor renda foram mais escassos. Nesses anos de bonança o governo não precisava prover habitações para as classes de menor renda para obter o apoio popular

necessário. Ou seja, a formulação de um falso problema ocultava a tentativa de resolução do que era visto pelo regime como o principal e verdadeiro problema, que era a criação maciça de empregos de baixa qualificação e a ativação de outras indústrias além da civil, especialmente a de bens de consumo duráveis.

Hoje, mesmo depois da criação do MinCid, que conta com a Secretaria Nacional da Habitação e da elaboração do PlanHab, a CEF, sucessora do BNH e onipresente no território nacional, ainda atua como “agência habitacional”, captadora de negócios em praticamente todos os municípios brasileiros. Por ser um banco, o seu modelo de negócios é baseado na lógica bancária e financeira de financiamento e financeirização. Assim, se para o mercado imobiliário financeirizado o bem imóvel é suficiente para existir a transação, e se essa transação é suficiente para que se tome o imóvel como garantia da dívida, o interesse do agente financeiro não se estende para o seu entorno, ou a cidade em volta dele, fazendo com que conceitos como provisão de serviços, infraestrutura, acessibilidade e mobilidade, inserção urbana e inclusão dificilmente sejam tratados como prioridade por essa dita “política habitacional”. É compreensível então, dentro dessa lógica, que o número de financiamentos concedidos seja o indicador do sucesso e da abrangência dessa política, excluindo outros fatores indispensáveis a uma verdadeira avaliação baseada em critérios urbanos e sociais.

A Lei 11.977/2009, que criou o PMCMV, tem grande parte de seu texto tratando de regras financeiras. Em seus 90 artigos, a metade deles tratam de questões financeiras e apenas dois abordam questões urbanas, localização e infraestrutura.

Na descrição do PMCMV, nos aproximamos, como muitos autores exaustivamente apontam, de uma descrição do modelo do BNH, onde um banco fazia os projetos, geria os recursos e os entregava à iniciativa privada. A diferença agora é que também os projetos são entregues à iniciativa privada. Ainda que a lei 11.977/2009 cite itens como localização, infraestrutura e sustentabilidade ambiental, não existe no PMCMV a ingerência ou fiscalização do poder público quanto a esses fatores. Ainda que seja citada a obediência aos planos diretores, quando existentes, a aprovação da CEF se dá principalmente pelo preenchimento das garantias financeiras pelas empresas empreendedoras, como saúde da empresa, possibilidade mínima de venda das unidades nos empreendimentos das faixas 2 e 3 e existência de um cadastro prévio para a faixa 1. A localização dos empreendimentos é totalmente decidida pelo empreendedor e se dá pela lógica do mercado. Ou seja, a localização privilegiada é oferecida aos que podem pagar, enquanto empreendimentos da faixa 1, subsidiados com recursos do FGTS e OGU, se localizam nas áreas mais distantes, nos limites

do perímetro urbano ou, não raro, além deste, já que as prefeituras não se negam a criar às pressas uma lei para expandir esse perímetro no local do novo conjunto habitacional, garantindo lucros extraordinários aos empreendedores.

Assim, como demonstrado por Krause et al (2013), a gestão de um banco não garante que os resultados do PMCMV atinjam os objetivos do PlanHab e da Política Nacional de Habitação, aos quais o PMCMV é, em tese, subordinado.

Em que pese de forma indiscutível os inéditos e importantes resultados habitacionais e sociais atingidos pelo PMCMV, como mencionado nesta mesma dissertação, a entrega da gestão da política habitacional a um banco, mesmo que de economia mista, nos parece revelador da baixa prioridade dedicada pelo governo às questões urbanas e de inserção social e do enfraquecimento ou o desvirtuamento do MinCid quanto à sua missão original de promover e executar o desenvolvimento urbano integrado, equilibrado e sustentável.

O modelo de gestão do PMCMV que, como vimos, já é tratado como status de política habitacional, deixa grande parte da responsabilidade aos municípios, no que se refere ao planejamento urbano, ambiental e social, não só dos empreendimentos, mas de toda a área de abrangência das prefeituras. Ou seja, o impacto dos empreendimentos não é preocupação da CEF, gestor do programa, uma vez que a empresa ou entidade, seja construtora ou promotora, apresente os projetos aprovados pela municipalidade e as demais licenças. Embora as críticas no sentido de que o modelo adotado esteja aprofundando conhecidos problemas sociais e urbanos sejam bem fundamentadas, elas deveriam se dirigir não somente ao governo federal, mas também, e talvez principalmente, às cidades enquanto gestoras de seu próprio planejamento.

Tais críticas dirigidas aos entes federais de fato se fundamentam, pelo fato de que indubitavelmente o modelo induz e aceita a expansão horizontal das cidades, a segregação social, o agravamento dos problemas de mobilidade urbana e os impactos ambientais, entre outros fatores conhecidos e largamente discutidos pela academia e outros setores da sociedade. Podemos então afirmar com base em fatos que o modelo prioriza as empresas e delega a estas as iniciativas que geram as ações que constroem a política habitacional e por consequência as nossas cidades. Porém, isso só se concretiza depois que essas empresas apresentam ao gestor (CEF) do programa (tratado como política) todas as licenças e aprovações por este exigidas. Ou seja, ainda que as aprovações pelos órgãos estaduais e municipais não garantam o cumprimento das diretrizes urbanísticas, sociais e

ambientais, minimamente citadas na lei que criou o PMCMV, estas sempre serão suficientes para a CEF, que apenas se preocupa em verificar pessoalmente a saúde da empresa e as garantias dos empréstimos.

Na tentativa de aprofundar a afirmação acima, vamos debater nas próximas linhas o papel do MinCid, que delega poder aos municípios, o papel das empresas enquanto agentes de reprodução e acumulação do capital e o papel dos municípios, empoderados tanto pela legislação como pelo gestor do PMCMV, a própria CEF.

### **O Despreparo dos Municípios**

O Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades já municiaram os municípios de variadas ferramentas de planejamento para, por exemplo, evitar os efeitos negativos de grandes conjuntos habitacionais descolados da cidade. Não apenas isso, mas os municípios têm à sua disposição instrumentos para combater vazios urbanos, subutilização de imóveis e a especulação imobiliária. O MinCid também disponibiliza várias formas de apoio técnico e administrativo e de planejamento aos Estados e municípios, na forma de cartilhas, cursos de capacitação e toda forma de esclarecimento em todas as áreas de atuação do MinCid através do PNCC – Programa Nacional de Capacitação das Cidades (BRASIL, 2009). Ou seja, em tese, qualquer município brasileiro, desde que atenda exigências mínimas, como por exemplo dispor de um plano diretor, pode solicitar e obter apoio técnico, administrativo e até ter acesso a recursos através do MinCid. E caso esse município ainda não tenha o seu plano diretor pode ainda utilizar a cartilha e o apoio técnico do ministério para elaborá-lo. Não é o caso aqui de nos aprofundarmos na eficiência e na eficácia deste serviço do MinCid, mas nos deter no fato de que ele existe, está disponível e pode ser objeto de exigência por qualquer município brasileiro. Concluindo, há embasamento legal e preparo técnico disponível para que ações concretas sejam tomadas no sentido de garantir uma melhor qualidade de vida e inclusão social em nossas cidades através de ações locais.

No entanto, pouquíssimos foram os municípios que ousaram lançar mãos dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. O discurso das publicações do MinCid, caracterizadas por temas como a “incorporação de todos os agentes sociais no processo de construção de uma política urbana democrática e descentralizada, integrada e eficiente”, ou “no processo de promoção do Direito à Cidade e à inclusão social” não foram absorvidos pelos discursos locais. A partir daqui provavelmente tenhamos duas vertentes. De um lado, as notícias e comentários dos jornais de nossas cidades médias ainda colocam os prefeitos e

vereadores como provedores da população, enquanto esta se mantém subjugada às decisões de seus mandatários, numa típica forma assistencialista e clientelista de política. Conselhos Municipais e outras formas de administração descentralizada são desconhecidos de grande parte das populações dos municípios. Assim, uma extensão de serviços de saneamento ou a implantação de um conjunto de casas populares é visto como um ato de benevolência de um pequeno conjunto de líderes políticos locais, como fatos descolados de uma política urbana nacional e não como uma matéria que deveria ser priorizada, discutida e implantada através de ampla participação popular, inserida em diretrizes políticas urbanas. Este seria o despreparo político da população dos municípios.

De outro lado, temos o insistente despreparo técnico dos municípios. Não que os municípios de porte médio não contem com excelentes corpos técnicos, mas trata-se de um despreparo sistêmico, de origem política. A origem de boa parte das cidades do interior do Sudeste, principalmente de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, remonta aos anos do ciclo do café e da agropecuária de exportação baseada no trabalho escravo (MARTINS, 1979; CANO, 2010), favorecendo a formação de um capital de origem mercantil. O capital mercantil, como forma atrasada de capital não produtivo, é reacionário, conservador e dependente dos favores do Estado. Muitas vezes se confunde com o próprio Estado, já que os personagens podem ser os mesmos (MARTINS, 1979). As cidades se modernizaram desde o fracasso da monocultura do café em 1929, provando que o capital industrial tem muitos representantes nas cidades médias e certamente impõe suas regras. Mas o capital mercantil é resistente. Em parte, subordinado pela nova forma, ele se moderniza também em parte, embora ainda mantenha sua forma mercantil (CANO, 2010). Na prática, principalmente para as cidades pequenas e médias, o capital mercantil influencia e domina alguns setores, como o comercial e o imobiliário, por vezes até travestido de uma construtora ou incorporadora. Por ser fortemente conservador, sua sobrevivência se dará por meios especulativos. Sua lógica de composição de preços não reside em custo+lucro, mas em quanto o mercado está disposto a pagar. Seu comportamento especulativo não vai permitir que políticas urbanas racionais e igualitárias prosperem, mas vai produzir e privilegiar as diferenças de localização no tecido urbano, muitas vezes sob as benesses do poder político local, para desse modo sobreviver através da extração de ganhos especulativos extraordinários. O capital mercantil indica e elege candidatos, nomeia secretários e impõe regras. Como afirma Caio Prado Jr., citado por Cano (2010), “essa burguesia mercantilista guarda fortes traços de nossa herança mercantil,

escravista e colonial”. Tem instintos conservadores e reacionários e o meio urbano é a sede privilegiada de sua expansão.

Esse domínio político reacionário sufoca o “saber fazer”. Ou seja, a formulação de políticas urbanas e habitacionais voltadas ao interesse da coletividade, no intuito de garantir o acesso igualitário à cidade é uma questão técnica, mas sua implementação é uma questão política. Se os atores políticos representam interesses específicos de forma patrimonialista, a gestão da cidade será um reflexo dessa característica.

Todavia, ainda assim, boa parte de nossos planos diretores se mantém alinhada com as diretrizes do MinCid e do Estatuto da Cidade. Esse fato, no entanto, não é suficiente para que aconteça a desejável transformação no nosso modo de produção das cidades. Esse fato se explica, em parte, pela afirmação de Maricato (2014) de que “o que interessa da lei é implantado, o que não interessa é esquecido”. Em parte, também se explica pela falta de interesse político em promover continuamente a capacitação de todo o corpo técnico, de modo a transformar o plano diretor em cultura.

Diante dessa realidade, pouco espaço resta aos técnicos mais capacitados dessas cidades. O capital mercantil, por ser dependente dos favores do governo, inibe e esvazia os conselhos municipais, manipula as audiências públicas, influencia os mapas de zoneamento e tabelas de índices urbanísticos máximos e mínimos, pisos e tetos da outorga onerosa, não tem qualquer interesse em implantar os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, entre outras estratégias. O clientelismo e o patrimonialismo garantem que o poder permaneça centralizado, definem as políticas locais seja na teoria ou na prática, aprofundam as diferenças sociais, enfim, se metamorfoseia para se reproduzir. Através de sua dominação econômica, ele exerce a dominação política e institucional desse espaço econômico (CANO, 2010).

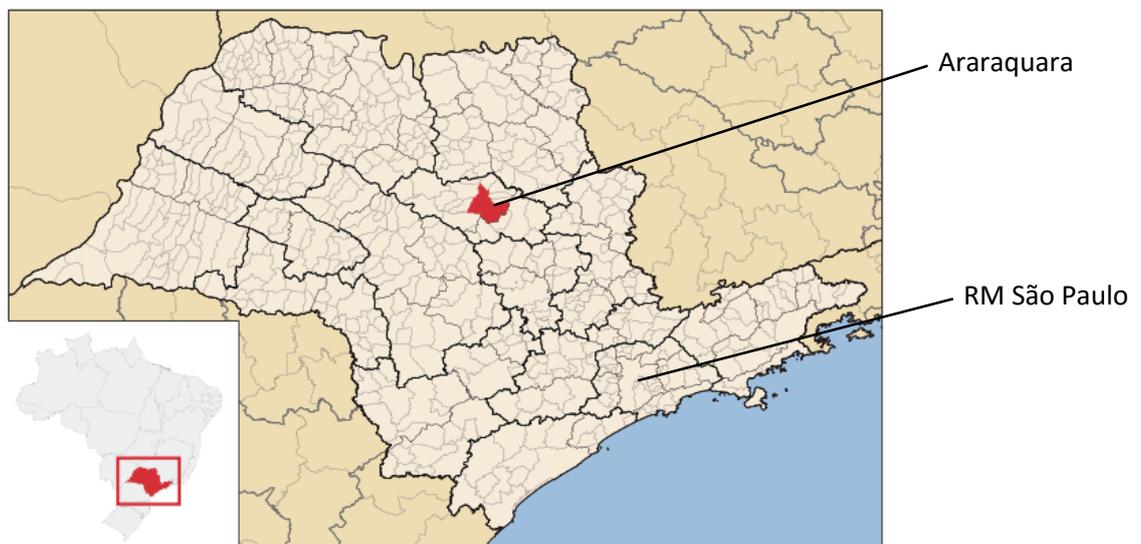
Assim, temos que os municípios ainda hoje estão despreparados para enfrentar seus desafios sociais e urbanos. Não da forma como estavam no início do processo de rápida urbanização, mas ainda em descompasso histórico. A causa desse descompasso que os parágrafos acima sugerem é que o planejamento técnico, racional e socialmente inclusivo do crescimento dessas cidades não interessa ao capital mercantil, que detém a propriedade da terra, muitas vezes partes de antigas fazendas e não quer ver seus negócios especulativos prejudicados.

De qualquer forma, não nos parece fora de propósito que a CEF, enquanto gestor de um programa, delegue aos municípios que façam o seu próprio planejamento. E eles o fazem. O não planejamento também é uma forma de planejamento. O município então, ao aprovar um empreendimento habitacional de iniciativa empresarial, atesta ao gestor do programa que tal empreendimento está em concordância com as diretrizes urbanas, sociais e ambientais desse mesmo município. Se esse processo de aprovação se deu dentro de um contexto de conflitos de interesses econômicos e políticos, se a lei de uso e ocupação do solo foi alterada por pressão de um determinado grupo ou se o Conselho Municipal de Habitação foi esvaziado de fato pouco importa, trata-se de lutas locais onde o ente federal não pretende intervir.

## 5. O PMCMV no Âmbito Municipal – O caso de Araraquara

Araraquara é uma cidade de porte médio, com 219 mil habitantes (estimativa IBGE 2015), sendo que 97% dessa população vive em meio urbano. Localiza-se a centro oeste no Estado de São Paulo, distante 270 quilômetros da cidade de São Paulo, capital do Estado. Sua localização central dentro do Estado de São Paulo é privilegiada. Dentro de um raio de 200 quilômetros é possível acessar várias das cidades mais ricas do Brasil, incluindo a RM de Campinas e o aeroporto internacional de Viracopos. É servida por rodovias e ferrovia. Possui ainda razoável parque industrial para o seu porte, com destaque para as instalações da EMBRAER (Gavião Peixoto), Nestlé, além de indústrias de autopeças e equipamentos ferroviários. Conta também com extensa rede de serviços.

Figura 3 – Localização de Araraquara



Por Raphael Lorenzeto de Abreu - Image:SaoPaulo MesoMicroMunicip.svg, own work, CC BY 2.5,  
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1118806>

Com IDH-M– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – de 0,815, está em sétimo lugar dentro do Estado de São Paulo e em 14º na colocação nacional. O quadro abaixo mostra os níveis de desenvolvimento humano e parciais publicados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil nas cidades de Araraquara, São José do Rio Preto e São Carlos.

Tabela 7 – Índice de desenvolvimento humano e índices parciais

Índice	Araraquara	S. J. Rio Preto	São Carlos	Est. S. Paulo
IDH - M	<b>0,815</b>	0,797	0,805	0,783
IDH Educação	<b>0,782</b>	0,748	0,766	0,719
IDH Longevidade	<b>0,877</b>	0,846	0,863	0,845
IDH Renda	<b>0,788</b>	0,801	0,788	0,789

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - 2010

Os índices mostram como Araraquara se destaca em qualidade de vida em comparação com outras cidades e na média do estado, perdendo apenas no IDH renda.

A população de Araraquara e da região é caracterizada por um alta taxa de urbanização, superior à média do Estado de São Paulo.

Tabela 8 – População segundo Censo de 2010

	Araraquara	S. J. Rio Preto	São Carlos	Est. S. Paulo
População total 2010	<b>208.662</b>	408.258	221.950	41.262.199
População estimada 2015	<b>226.508</b>	442.548	241.689	43.046.555
Urbana	<b>202.730</b>	383.490	213.061	38.581.644
Rural	<b>5.932</b>	24.768	8.889	2.680.555
Taxa de urbanização	<b>97,16%</b>	93,93%	96,00%	93,50%
Densidade demográfica	<b>207,90</b>	946,53	195,15	166,25

Fonte: Censo IBGE 2010

Os quadros abaixo demonstram que também no que tange aos níveis de renda e educacionais, Araraquara, São Carlos e São José do Rio Preto se colocam acima da média do Estado de São Paulo. Embora a renda per capita do Estado seja ligeiramente maior, os níveis de pobreza e o índice Gini das cidades da região são melhores.

Tabela 9 – Nível Educacional da População

	Araraquara	S. J. Rio Preto	São Carlos	Est. S. Paulo
Taxa de analfabetismo	<b>4,31%</b>	3,79%	4,36%	5,21%
5 a 6 anos na escola	<b>96,78%</b>	97,48%	96,42%	94,49%
15 a 17 fundamental completo	<b>80,07%</b>	74,34%	74,32%	71,21%
18 a 20 médio completo	<b>64,11%</b>	58,09%	59,62%	52,33%
Mais de 25, superior completo	<b>17,50%</b>	18,88%	17,80%	15,10%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - 2010

Araraquara possui ainda diversas universidades, com instalações da USP, da UNESP. Entre as instituições privadas destacam-se a UNIP e a UNIARA, esta última uma instituição local de considerável influência regional.

Em 31/12/2014, segundo dados do Ministério do Trabalho, Araraquara contava com mais de 79 mil postos de trabalho no mercado formal, números proporcionalmente similares às cidades de São José do Rio Preto e São Carlos, sendo o setor de serviços o que mais emprega, seguido do comércio. Esse número representou um crescimento de 2.6% em relação ao ano anterior. Na data desta pesquisa não há dados disponíveis para 31/12/2015.

Tabela 10 – Número de empregos ativos por setor

Setores	Araraquara		S. J. Rio Preto		São Carlos	
	2014	Var. Rel. (%)	2014	Var. Rel. (%)	2014	Var. Rel. (%)
<b>1 - Extrativa mineral</b>	109	55,71	38	850	130	-5,11
<b>2 - Indústria de transformação</b>	16.723	-6,75	22.655	-1,71	20.309	-1,44
<b>3 - Serviços industriais de utilidade pública</b>	737	5,59	504	0	810	0,12
<b>4 - Construção Civil</b>	4.217	16,78	10.854	8,91	3.787	23,72
<b>5 - Comércio</b>	17.293	-1,71	41.109	1,61	14.874	-0,82
<b>6 - Serviços</b>	31.141	8,8	61.876	3,3	30.638	1,41
<b>7 - Administração Pública</b>	6.044	-0,23	6.024	3,52	4.436	1,07
<b>8 - Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca</b>	1.068	35,88	909	-10,44	2.659	-0,86
<b>Total</b>	79.346	2,6	145.983	2,31	79.657	0,98

Fonte: MTE - RAIS

Quanto à evolução populacional, Araraquara apresentou um índice abaixo das cidades de São Carlos e São José do Rio Preto, como também abaixo da média estadual no censo de 2000. Essa situação se alterou levemente no censo de 2010, como mostra o quadro abaixo.

Tabela 11 – Evolução Populacional

Cidade	1991	2000	Taxa anual	
			%	2010
<b>Araraquara</b>	<b>166.731</b>	<b>182.471</b>	<b>1,02%</b>	<b>208.662</b>
São Carlos	158.221	192.998	2,23%	221.950
São José do Rio Preto	283.761	358.523	2,64%	408.258
Estado de São Paulo	31.588.925	36.909.200	1,74%	41.262.199
Brasil	146.825.475	169.799.170	1,63%	190.755.799

Fonte: Censo IBGE, 1991, 2000 e 2010, elaboração do autor

Como demonstra Cintrão (2004), Araraquara tem em sua expansão urbana territorial, características diferentes do padrão de outras cidades do mesmo porte, como por exemplo a vizinha São Carlos. Ou seja, o padrão especulativo observado na expansão das cidades brasileiras no rápido processo de urbanização ocorrido a partir dos anos 1940 e 1950 é o de produção de lotes de forma a estrategicamente formar vazios urbanos. Esses vazios se transformam em estoques estratégicos de terras, que seriam comercializados posteriormente após um processo de valorização, que tem sua raiz em várias causas socioespaciais, mas principalmente pelas ações do poder público. Esse processo causa deseconomias urbanas, segregação sócio espacial e via de regra segue mais ou menos a expansão demográfica da cidade onde ocorre.

Semelhantemente, em Araraquara, principalmente a partir do final dos anos 1970, com o lançamento do Jardim Selmi Dei a 10km do centro e a 7 km da última via asfaltada, esse mesmo processo se deu, porém, num ritmo de produção de lotes maior do que o crescimento demográfico. Como aponta Cintrão (2004), esse fenômeno tem como objetivo manter um estoque de terras como acumulação de riquezas com vistas à continuidade do poder local. Essa constatação explica em grande parte o apoio do poder público às ações do mercado imobiliário, como veremos no item 5.2. No momento, o que nos interessa é notar que desde o censo de 1991, Araraquara já exibia um baixo valor de densidade demográfica urbana, como se vê no quadro abaixo. No ano de 2000 esse número era de 24,06 hab/ha, enquanto a vizinha São Carlos, de situação populacional e sócio econômica semelhantes, já apresentava 37,82 hab/ha. Em 2010, mesmo com um quadro demográfico pouco alterado, a cidade decide dobrar a área envolvida pelo perímetro urbano, o que causou uma queda de 56% na densidade demográfica urbana, enquanto a população, no mesmo período, aumentou 14%. Dessa forma, no último censo do IBGE (2010), Araraquara apresentava 13,68 hab/ha, contra 33hab/ha de São Carlos e 34 hab/ha de São José do Rio Preto.

Tabela 12 – Evolução do perímetro urbano e densidade urbana de Araraquara

Ano	Área m2	Área ha	Lei	População	Densidade hab/h
1991	75.844.507,11	7.584,45	3265/1987	166.731	21,98
2000	75.844.507,11	7.584,45	3265/1988	182.471	24,06
2010	152.535.316,92	15.253,53	7218/2010	208.662	13,68
2015	155.041.318,80	15.504,13	8095/2013	226508	14,61

Fonte: Censo IBGE, 1991, 2000 e 2010 e PND de 2015, elaboração do autor

Esses dados demonstram o quanto Araraquara se expandiu horizontalmente sem a necessária justificativa do aumento demográfico. Conforme Cintrão (2004), a

consequência dessas operações imobiliárias foi um grande estoque de lotes urbanizados que não foram ofertados ao mercado. Como afirma Cintrão (2004):

Por fim, temos a interpretação que o aumento do estoque de lotes urbanizados (e suposto aumento de oferta ao mercado imobiliário) traria, como consequência, a redução do preço de mercado da terra urbana, favorecendo assim o acesso à moradia, exceto pelo que chamamos de “fôlego” do capital imobiliário araraquarense, que retém por 3 décadas ou mais para valorização antes de vender seus imóveis.

Essa constatação corrobora, como veremos no item 5.2, a conclusão a que chegou a análise do grupo que em 2008 elaborou o PHLIS de Araraquara, de que, para tratar da questão habitacional de Araraquara bastaria uma estratégia de ações pontuais, recuperando habitações precárias e ocupando lotes vagos, de forma pulverizada. Essas ações evitariam a construção de grandes conjuntos habitacionais, considerados desnecessários pelo diagnóstico do PHLIS, como também evitariam o espraiamento da malha urbana e as segregações sócio especiais, típicas dos conjuntos habitacionais para populações de baixa renda.

A seguir, vamos estudar a questão habitacional tal como se apresentava no censo de 2010, época em que estavam sendo contratados os empreendimentos do PMCMV para Araraquara, numa tentativa de avaliar se essas contratações se justificavam pelo déficit habitacional ou se procuravam se aproveitar de uma demanda cujo objetivo era a multiplicação de negócios, no intuito de gerar resultados financeiros e dividendos políticos.

### **5.1. Questão Habitacional em Araraquara: déficit ou demanda?**

O déficit habitacional no Brasil tem sido estudado pela Fundação João Pinheiro (FJP). A FJP vem continuamente aperfeiçoando sua metodologia, que é considerada referência entre os estudiosos da questão habitacional e é também oficialmente adotada pelo governo federal.

Conforme a FJP:

Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento (KRAUSE et al, 2014, apud MinCid/FJP, 2011)

Ou seja, o conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias, (FJP, 2013, p. 13). Essa deficiência é detectada através da identificação das moradias precárias, sem condições de serem habitadas, da coabitação

familiar forçada, dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e ainda os moradores em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Entendemos, desse modo, o déficit habitacional como necessidade de reposição ou incremento de estoque como solução social.

Já a demanda habitacional é um conceito diferente, que não considera as normas sociais, mas:

(...) expressa o desejo por moradias, o qual as pessoas realizam ou pretendem realizar. Ou seja, existem famílias que podem representar uma demanda efetiva por novas moradias e que podem não constituir uma necessidade do ponto de vista social, pois podem acessar a moradia no mercado formal, por meio de financiamentos ou por conta própria. (Oliveira et al, 2009, apud KRAUSE et al, 2013)

Um outro fator relevante é a diferença de critérios entre a FJP, que mede o déficit habitacional a partir de dados do IBGE, a Prefeitura Municipal, que organiza o cadastro de pleiteantes a uma unidade residencial popular e a CEF, que é o agente gestor do programa e tem seus critérios de priorização de investimentos.

O cadastro das prefeituras é baseado no CadÚnico do governo federal, que é utilizado para identificar todas as famílias de baixa renda no país, com prioridade para as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo por pessoa. O CadÚnico prioriza e seleciona os beneficiários de todos os programas sociais como o Bolsa Família, o Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros.

Ao aceitar inscrições para os programas habitacionais locais apenas pelos critérios do CadÚnico, a lista de espera da Secretaria da Habitação de Araraquara, por exemplo, conforme afirmam seus assistentes sociais, sempre beira o número de 12 mil famílias, enquanto o déficit habitacional de 2010 medido pela FJP era de 5.000 unidades (FJP, 2013). Essa discrepância se explica pelo fato de que o cadastro mantido pelas prefeituras, por sua metodologia, pode estar representando uma demanda habitacional, distanciando-se da metodologia que identifica o déficit habitacional. Não é objeto deste trabalho a análise e a filtragem desse cadastro municipal, mas sim destacar que um cadastro, ao qual qualquer pessoa ou família que se enquadre em determinados padrões econômicos e sociais pode voluntariamente se inscrever, terá um resultado artificialmente maior do que um levantamento demográfico e social, organizado cientificamente sobre dados estatísticos e metodologias apropriadas. Essa lista também pode ocultar uma migração de cidades vizinhas por habitantes

que, ao saber da existência de projetos do PMCMV em determinada localidade, forjam informações de residência para obter sua inscrição.

No caso da CEF, conforme apurado por Krause et al (2013), esta pode estar orientando seus investimentos a partir de estudos próprios baseados na demanda habitacional. A CEF considera dois tipos de demanda habitacional, a demográfica (DHDE), baseada no potencial de formação de novos domicílios pela dinâmica demográfica e social, e a demanda habitacional domiciliar (DHDO), baseada no número de domicílios considerados inadequados. Importante aqui salientar que os critérios de inadequação de domicílios adotados pela CEF diferem dos critérios da FJP, ou seja, domicílios que pelos critérios da FJP poderiam ser recuperados com uma simples reforma ou adequação, pelos critérios da CEF exigiriam reposição.

Por ser um banco centenário, tradicionalmente dedicado ao financiamento habitacional, também herdeiro do BNH, a CEF reafirma o seu papel social na Política Habitacional do país. Todavia, um banco, mesmo no papel de gestor de programas sociais, continua a ser um banco, que vive de resultados. Exercer a política habitacional apenas baseado nos dados do déficit, como queria o PlanHab, pode limitar as operações financeiras mais lucrativas (nas faixas de renda mais alta), ao mesmo tempo que sobrecarrega as operações de maior risco e menores resultados (para as faixas de renda mais baixa).

Assim, em publicação de 2011 (CAIXA, 2011), a CEF aborda os temas déficit e demanda, de modo a defini-los e a justificar sua escolha por um em detrimento de outro. O texto desqualifica a utilização do déficit habitacional como parâmetro de subsídio de políticas públicas, ao classifica-lo como superficial e insuficiente (ibidem, p. 21). O texto continua, e passa a afirmar que os estudos de déficit desenvolvidos são qualitativos, e carecem de dados quantitativos, como também afirma que diferenças metodológicas geram distorções nas estimativas, insinuando a falta de confiabilidade nos dados disponíveis do déficit habitacional brasileiro (ibidem, p. 22).

A verificação dos estudos desenvolvidos sobre as necessidades habitacionais no Brasil leva a constatação de que há uma elevada quantidade de abordagens sobre o tema. Contudo, há dificuldade para a obtenção de dados fidedignos, focados na compreensão e mensuração do que se conceituou como carência habitacional brasileira. (CAIXA, 2011, p. 22)

A partir dessas afirmações, a publicação passa a apresentar a metodologia desenvolvida pela CEF para identificar a demanda para compra do “bem social habitação” nas

diferentes regiões do território nacional, desprezando, a partir desse ponto, os dados do déficit habitacional, sobre os quais foi desenvolvido o PlanHab.

Ou seja, a proposta da CEF se preocupa com a demanda potencial, ao classificar uma determinada faixa da população que pode formar um novo domicílio e tem a potencial capacidade legal e econômica de pagar por um financiamento ao adquirir o bem habitação (KRAUSE et al, 2013). O banco gestor da Política Habitacional, aparentemente, rejeita abertamente os parâmetros sociais que deveriam nortear os planos e programas ligados à PNH, passando a adotar parâmetros semanticamente opostos, cujas metodologias levam a resultados diferentes, de modo a garantir resultados financeiros positivos.

Para se ter uma ideia mais clara da diferença entre a leitura do PlanHab (baseada no déficit habitacional e especificidades regionais e locais) e a leitura da CEF (baseada na demanda habitacional demográfica – DHDE), tomemos como exemplo a faixa de renda de 3 a 10 sm. No caso do déficit habitacional apurado pela FJP, com dados do censo de 2010, o déficit nacional é de 454 mil unidades. Essa mesma faixa apresenta uma demanda, pelos critérios da CEF (DHDE), de 4,2 milhões de unidades, ou seja, quase 10 vezes maior (Krause et al, 2013, p. 38). O inverso acontece para a faixa de 0 a 3 sm, onde a demanda calculada pela CEF representa cerca de 50% do déficit medido pela FJP.

No caso de Araraquara, em 2010, o déficit habitacional, como já exposto acima, medido pela Fundação João Pinheiro, através de dados do censo do IBGE, indicava a necessidade de incremento de cerca de 5.290 habitações em áreas urbanas (FJP, 2013). No entanto, a quantidade de moradias vagas, na mesma época, superava esse número em 121% (FJP, 2013 e PHLIS de Araraquara, 2008). Na faixa de 0 a 3 SM, o déficit de Araraquara era de 3 mil habitações. A produção do PMCMV destinado a essa faixa de renda supriu essa necessidade em 135%. Na média, a produção, apenas das construtoras, supriu o déficit araraquarense em 125%. Houve ainda uma expressiva produção de casas em lotes particulares por pequenos construtores, financiadas pela CEF através do PMCMV, diretamente pelos seus compradores, cujos dados, embora disponíveis na CEF, não estão organizados por município, dificultando sua apuração.

A tabela a seguir expõe os dados do déficit urbano de Araraquara com base no censo do IBGE de 2010.

Tabela 13 – Comparativo Déficit Habitacional, produção do PMCMV e domicílios vagos no Município de Araraquara

Déficit x Demanda	Faixa de 0 a 3 sm	Faixa de 3 a 6 sm	Faixa de 6 a 10 sm	Faixa superior a 10 sm	Totais
Déficit Habitacional	3.034	744	1.087	425	5.290
Produção PMCMV	4.107	1.002	1.528	0	6.637
Proporção produção/déficit	135%	135%	141%	0%	125%
Domicílios vagos					6.410
Proporção domicílios vagos/déficit					121%

Fonte FJP, 2013, dados do censo de 2010 e CEF, dados de 2009 a 2015 – Elaboração do autor

Segundo Krause et al (2013), fica claro, através da análise nacional do PMCMV, que há preferência da CEF e das construtoras em concentrar suas ações em cidades do porte de Araraquara, com mercado imobiliário desenvolvido, economia dinamizada, facilidade de acesso e abundancia de terras, ainda relativamente baratas. Isso explica a atuação do PMCMV além da extrapolação do déficit, enquanto em outras regiões essa atuação não passou dos 30% do déficit (ibidem).

Enfim, constata-se que a produção do MCMV-HIS por empreiteiras, ao superar metas relacionadas ao déficit em alguns tipos de municípios, revela uma geografia ou estratégia a ser decifrada, mas que guarda, em geral, baixa correlação com o déficit, e que pode responder mais fortemente aos interesses dos agentes financeiros e das empresas construtoras e/ou às facilidades de produção. (KRAUSE et al, 2013, p. 33)

## 5.2. A Legislação e a Política a Serviço do Capital

A expansão territorial de Araraquara é gerada pela ação do capital imobiliário privado, ou seja, a escolha dos vetores de crescimento, a determinação de estratégias especulativas de criação de bairros para classes de maior ou menor poder aquisitivo e de vazios intersticiais à espera de valorização é executada por agentes privados da produção do espaço urbano (Cintrão, 2004). Esses agentes dependem do poder público para aprovações de seus planos, para o redesenho do perímetro urbano, entre outros muitos aspectos. Da mesma forma, esses mesmos agentes do capital imobiliário pressionam o poder público na definição do zoneamento, dos índices de ocupação e aproveitamento, até mesmo na definição de investimentos no sistema viário ou em equipamentos públicos.

Muitas vezes, à semelhança da época do ciclo do café, conforme descrito por Martins (1979), agentes imobiliários e políticos são um mesmo e único personagem<sup>16</sup>. Ou seja, com frequência prefeitos e vereadores são eles mesmos interessados diretos nas práticas especulativas do solo urbano.

Como veremos adiante, através do estudo técnico da legislação urbanística e do exemplo de três empreendimentos do PMCMV em Araraquara, as classes conservadoras de nossa sociedade são resistentes sobretudo no que toca a um princípio tão fundamental e caro como a propriedade privada. Acondicionada aos favores do poder público, a propriedade privada continua seu curso mesmo na vigência de um novo código de leis, ora ignorando-o, ora alterando-o, fazendo-se representar pelo grande capital ou, na maioria das vezes, pelo capital mercantil. Veremos adiante o desmonte legislativo e institucional promovido pelo executivo, com a finalidade de eliminar a participação popular, centralizar o poder de decisão e garantir o controle institucional, no intuito de garantir os promotores imobiliários e proprietários fundiários.

Vamos estudar as características do Plano Diretor de Araraquara de 2005, o cenário de conflitos que cercaram sua revisão em 2014, o desmonte dos instrumentos de participação popular como estratégia para a aprovação do novo PD e o desprezo ao PHLIS na determinação da política habitacional em Araraquara a partir de 2009. O objetivo é demonstrar como essas ações, embora travestidas de legalidade e de apelo popular, na verdade afrontaram o Estatuto da Cidade e o próprio PD local, a Política Habitacional e, ao final, resultaram no benefício de poucos, perpetuando as nefastas consequências sociais da especulação imobiliária, com apoio de políticos locais.

### **5.2.1. O Plano Diretor Participativo e o Zoneamento de Araraquara**

A partir do início da década de 80 surgiram em diversas metrópoles no Brasil, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, movimentos sociais com o objetivo claro de luta por moradia em terra legalizada. Esses movimentos foram importantes para a retomada do Movimento Nacional pela Reforma Urbana<sup>17</sup>, assumindo um discurso de

---

<sup>16</sup> José de Souza Martins, em “O Cativo da Terra”, p. 233, descreve a forma como a elaboração das leis no Brasil do século XIX, no auge do ciclo cafeeiro, beneficia os fazendeiros e perpetua o seu domínio sobre a terra na forma de latifúndios. No entanto, políticos e fazendeiros são, com frequência, as mesmas pessoas.

<sup>17</sup> O Movimento Nacional pela Reforma Urbana surgiu nos anos 60, época marcada pelo discurso progressista, principalmente de setores profissionais e acadêmicos ligados ou simpatizantes dos partidos de esquerda. Sua

politização da questão urbana que objetivava a reversão das desigualdades sociais a partir de uma nova ética social, inserido no movimento de redemocratização no país. A ação e a pressão desses movimentos durante os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1988 representou importantes vitórias no texto da Carta Magna, representada nos artigos 182 e 183, culminando com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei 11.257/2001, treze (longos) anos depois, que regulamenta toda a política urbana no país. Essa luta resultou em conquistas importantes na esfera legal. A principal delas provavelmente tenha sido a de relativizar o direito de uso sobre a propriedade privada a partir do reconhecimento de que toda propriedade tem obrigatoriamente uma função social a ser cumprida. Essa exigência é citada na Constituição, em seus capítulos de direitos e deveres, de atividade econômica e de política urbana.

O Estatuto da Cidade vem regulamentar essa exigência. Além desse novo e polêmico conceito, o Estatuto também define diversos instrumentos urbanísticos voltados a garantir o cumprimento da função social da propriedade, como o imposto (IPTU) progressivo no tempo e o direito de preempção, entre outros. Essa lei define práticas democráticas e participativas na gestão coletiva da cidade, voltadas a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, o direito a cidades sustentáveis e o desenvolvimento de gestões democráticas nas cidades. No entanto a edição de uma lei não muda a cultura de um povo e nem a sua realidade social. Como afirma Maricato (2014, p. 101):

Os movimentos sociais devem lutar por novos marcos jurídicos, mas é preciso ter em conta que isso está muito longe de assegurar conquistas reais, como estamos testemunhando com a quase nula aplicação dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, seis anos após sua promulgação. Apesar da força e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra concretamente pouco avançou nesses anos de conquistas institucionais.

Segundo Villaça (2005), a ideia de adotar um plano diretor para definir diretrizes urbanas é antiga no Brasil. Em 1930 foi publicado um plano elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache, o “Plan Directeur”, para a cidade do Rio de Janeiro. Engenheiros, arquitetos, políticos, empresários ligados ao setor imobiliário e cursos universitários seriam os principais entusiastas da elaboração e adoção de planos diretores. A crença dominante é de que tal instrumento seja suficiente e indispensável para a resolução de

---

principal bandeira era a reforma agrária. Pretendia-se levar adiante a proposta de reforma urbana formulada no congresso de 1963 promovido pelo IAB, plano que foi inviabilizado com o golpe militar de 1964.

nossos problemas urbanos (ibidem). A cidade de São Paulo, por exemplo, elaborou seu plano diretor em 1971. Porém, ainda conforme Villaça (ibidem), as primeiras legislações que tratavam de zoneamento datam de 1956.

Existe alguma confusão, principalmente entre leigos, na diferenciação entre plano diretor e zoneamento. Segundo os defensores do plano diretor, este seria um instrumento mais poderoso e abrangente do que o zoneamento. Enquanto o primeiro pode abranger problemas fundamentais da cidade como mobilidade, saneamento, educação, saúde e desenvolvimento econômico e social, o zoneamento é um instrumento autoaplicável de ordenamento territorial. Conforme Ferrari (2004. apud VILLAÇA, 2005, 46), o zoneamento é “... um preceito legal de natureza administrativa, que, em benefício do *bem comum* (ênfase no original) e de cada cidadão, regulamenta os usos e ocupação do solo urbano, estabelecendo para cada zona as normas e restrições urbanísticas”. Esta é apenas uma definição dentre as várias possíveis, mais adiante, no desenvolvimento deste tópico, vamos verificar as prováveis intenções e contradições atrás da elaboração e aplicação (ou não aplicação) do PDP e da lei de zoneamento.

O Plano Diretor Participativo (PDP) é um documento exigido pelo Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, desde 2008 (prazo final para aprovação da lei municipal) para municípios com mais de 20 mil habitantes. Trata-se de uma lei que deve ser aprovada pela Câmara Municipal após ampla participação popular por meio de audiências públicas e debates, num processo de total transparência. Segundo a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o PDP é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano municipal, de cuja obediência se dá a garantia do cumprimento da função social da propriedade, citada na Carta Magna (CF de 1988).

Araraquara começou a elaborar o seu primeiro plano diretor pós Estatuto da Cidade em 2001, tendo os trabalhos se estendido até 2005, quando foi promulgado através da Lei Complementar 350/2005<sup>18</sup>. Outro plano antes desse foi elaborado na década de 60, sob forte influência tecnicista<sup>19</sup>, porém só vigorando a partir de 1971 (TOLEDO, 2015), sendo revisto em 1985 para introdução de regras de zoneamento, uso e ocupação do solo.

---

<sup>18</sup> A transformação de um plano diretor em lei municipal é uma inovação do Estatuto da Cidade. A maioria dos planos diretores anteriores ao EC não foram transformados em lei. Por outro lado, os planos de zoneamento sempre foram aprovados com força de lei (VILLAÇA, 2005).

<sup>19</sup> Em artigo recente, Toledo (2015) apresenta um importante e detalhado relato histórico do relacionamento de Anhaia Melo com a cidade de Araraquara nos anos 50 e 60, fruto da preocupação de um grupo de vereadores e técnicos com o crescimento urbano da cidade. Toledo demonstra através de documentos e

Fruto já de uma nova proposta de ética, política e planejamento urbano, o PDPUA – Plano de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara de 2005, trazia como metas a inclusão social, a participação democrática e a produção de uma cidade moderna, com instrumentos urbanísticos inovadores.

Seu processo de elaboração e discussão ocorreu no mesmo momento histórico em que importantes mudanças ocorriam, no âmbito federal, sobre o entendimento das gestões urbanas e habitacionais. Essas mudanças seriam consequências da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades em 2003 e com a primeira Conferência das Cidades, realizada nos âmbitos locais, estaduais e federal. O Estatuto da Cidade veio regulamentar os dispositivos constitucionais da política urbana (FALCOSKI, 2005, p. 123) enquanto a criação do Ministério das Cidades atendia a uma proposta que surgiu durante as discussões do Projeto Moradia.

O PDPUA de 2005 foi fruto desse importante momento histórico, incorporando as propostas do EC, e se colocava com a proposta de romper com a tradição tecnicista e centralizadora, propondo uma gestão participativa e democrática sobre novos conceitos territoriais e administrativos.

Seu texto valoriza o papel ativo e dinâmico dos movimentos sociais através do planejamento descentralizado, colocando o PD como um instrumento de reforma urbana, garantidor da função social da propriedade e com função redistributiva do território e das oportunidades urbanas (FALCOSKI, 2007).

Um outro aspecto é a tentativa de garantir o dinamismo do plano, ao integrar mapas, leis, investimentos e gestão, como a integração entre projetos de uso do solo, moradia, transportes e qualidade ambiental. Essa gestão integrada entre planos, projetos e ações também busca legitimidade e apoio na participação popular, como a gestão orçamentaria participativa, por exemplo.

Ainda conforme Falcoski (2007), o PDPUA busca inovar a metodologia dos planos diretores, ao exigir procedimentos operacionais entre gestão territorial urbana e ambiental, reconhecendo as bacias hidrográficas como unidades territoriais de planejamento, superando a noção do plano essencialmente físico-espacial dos planos tradicionais. Aliado a

---

relatos históricos como os interesses difusos e contraditórios entre as diferentes gestões e os diferentes agentes públicos, técnicos e privados, retardaram o plano e, mesmo depois de pronto, em 1963, impediram que este fosse promulgado como uma lei.

esse aspecto, o PDPUA também tenta introduzir a noção de planejamento regional com gestão consorciada, de forma a coordenar os planos de cidades próximas, criando potenciais ganhos econômicos, espaciais e sociais. Localmente, privilegia as gestões participativas de planejamento e orçamento, integrados aos planos plurianuais.

O plano também reconhece a importância da formação e capacitação de quadros profissionais. Essa ênfase é dada com referência aos quadros profissionais de gestores e de produção de conhecimento sobre a realidade urbana, ressalta a importância pedagógica dos instrumentos de gestão orçamentária e participativa, e evidencia ainda a importância de formação e capacitação de gestores, profissionais e agentes ambientais.

O PDPUA inclui diretrizes nas áreas de saúde, educação, cultura, esportes e lazer, mobilidade, entre outras, com propostas e ações estratégicas, ligando o texto aos mapas (MAPE's – Mapas Estratégicos) e às gestões orçamentárias participativas, com previsões de implementação espacial e temporal. Inclui ainda instrumentos de gestão ambiental como perfil morfológico para proteção de áreas ambientalmente frágeis, quadro de ventos predominantes para controle de atividades poluentes e a previsão de corredores hídricos de conservação ecológica (CIECO), fazendo de Araraquara uma das primeiras cidades a incluir o planejamento ambiental nas propostas do Plano Diretor.

Seu modelo espacial de zoneamento urbano previa uma cidade compacta, com o preenchimento de vazios urbanos, de modo a torna-la mais inclusiva e sustentável. A gestão da transformação urbana se daria através de indicadores de controle de ocupação, densidade, uso do solo, desempenho de infraestrutura.

Embora inovador, merecedor de elogios, citado em livros e publicações especializadas, o plano não recebeu, pelas administrações que atravessou, de 2005 a 2014, o tratamento esperado. Na maior parte desse período, especialmente após a transição de governo (2009), foi tratado (ou esquecido) como não mais do que uma carta de intenções.

No trabalho diário da Secretaria de Desenvolvimento Urbano o plano se reduziu às tabelas de índices urbanísticos mapa estratégico de zoneamento (MAPE 13). Ou seja, a o que de fato interessa ao mercado imobiliário. O PDPUA de 2005 foi reconhecido em outras instâncias como um plano inovador e exitoso e um dos 12 melhores planos do Estado de São Paulo<sup>20</sup>, mas a equipe da SDU não o conheceu profundamente e nem soube aplicar os

---

<sup>20</sup> O PDPUA de 2005 foi considerado um plano exitoso pela Comissão de Avaliação do MInCid e um dos doze melhores planos do Estado de São Paulo.

seus instrumentos. Se esse conhecimento existia, não houve sucesso em repassá-lo. Nesse ponto, fica clara a ausência de preocupação da municipalidade com o treinamento e preparo de seus funcionários, ainda que essa preocupação fosse expressa no plano.

No caso analisado, constata-se que os princípios de descentralização do poder e de participação popular não agregam valores materiais, políticos e sociais, caros aos interesses conservadores. Levar o debate sobre normas de produção e apropriação do espaço urbano para fóruns que não estejam subjugados ao poder das elites, cujas decisões correm o risco de ser tomadas sob critérios não políticos, mas técnicos e sociais, dificilmente terá lugar dentro de um governo comprometido com pequenas parcelas da população, ainda que tal seja obrigatório pela legislação.

Outro fator a ser considerado é a difícil aculturação da prática de planejamento. O nosso modelo de produção da cidade é historicamente baseado na expansão horizontal através de loteamentos, implantados pela iniciativa privada, segundo interesses do capital imobiliário. Como as instâncias de planejamento urbano de nossas cidades raramente planejam de fato, mas apenas cumprem funções burocráticas de aprovação de empreendimentos, o crescimento espacial da cidade se dá de modo “espontâneo”, ao menos aparentemente. Sem que o poder público se antecipe aos movimentos de crescimento e transformações da cidade, a iniciativa privada se sente muito confortável, decidindo ela mesma como e quando se darão esses movimentos. Era prática constante dos vereadores de Araraquara, antes da aprovação do PDP de 2005, por exemplo, a aprovação de leis que mudavam o zoneamento em áreas tão pequenas como uma ou duas quadras, apenas para aprovar um empreendimento específico, como oficinas mecânicas ou bares. Após a promulgação do Plano Diretor de 2005, essa prática foi impedida, mas viria a retornar em formas mais sofisticadas anos depois, como veremos mais adiante na revisão do PDPUA em 2014.

O PDPUA de 2005 sofreu 13 alterações ao longo de 9 anos de vigência, sendo que 9 provocaram alterações ao MAPE 13, que trata do zoneamento urbano, como mostra a tabela 14 a seguir:

Tabela 14 - Alterações do PDPUA, Lei Complementar 350/2005

Ano	Lei	Tipo de alteração	Iniciativa
2006	LC 350	Revisão de parâmetros urbanísticos Correção de mapas Revisão anexo X - Parsolo	Executivo
2006	LC 381	Alteração de zoneamento em áreas lindeiras à rodovia SP-255 de ZORA – Zona de Recuperação Ambiental para ZEPIS – Zona de Produção Industrial Sustentável	Executivo
2007	LC 396	Alteração de responsabilidades na execução de planos diretores regionais, plano de trânsito e transportes e adequações diversas	Executivo
2007	LC 439	Alteração de zoneamento em áreas lindeiras à rodovia SP-255 de ZORA – Zona de Recuperação Ambiental para ZEPIS – Zona de Produção Industrial Sustentável	Executivo
2008	LC 465	Altera o índice de aproveitamento máximo em ZOEMI-AEIU-ACOP para 4,5	Executivo
2008	LC 470	Permite a ocupação em áreas de recuo frontal e lateral em imóveis do quadrilátero central	Executivo
2008	LC 496	Redefine os limites da área de proteção sobre o Aquífero Guarani – APAQ, reduzindo sua área em cerca de 6,7 km <sup>2</sup> (4,5%).	Executivo
2009	LC 600	Cria a ACIDUR – Área da Cidade de Densificação Urbana, com índice de aproveitamento básico de 3,0.	Executivo
2011	LC 806	Alterações no anexo X – PARSOLO	Executivo
2012	LC 830	Amplia ZEPP-ZEPIS sobre a área remanescente de ZORA, contigua às alterações em LC 381 e LC 439	Executivo
2013	LC 847	Alteração no perímetro urbano para inclusão de área para implantação de unidade industrial	Executivo

Fonte: Câmara Municipal de Araraquara, elaboração do autor.

Com exceção das duas primeiras modificações em 2006, as alterações foram feitas para permitir o que era proibido, para ocupar o que não poderia ser ocupado, para poluir o que deveria ser protegido. As alterações foram realizadas em sessões da Câmara, sempre aprovadas em primeira votação, normalmente sem discussão e sem registro de audiências prévias<sup>21</sup>, como prevê o artigo 40 do Estatuto da Cidade. Caberia aqui evocar o “princípio do

<sup>21</sup> Com a ajuda da assessoria da Câmara Municipal, fizemos uma extensa busca por registros dessas sessões. As atas são de fácil acesso, mas não encontramos um único registro de que as votações tenham ocorrido **após** as necessárias audiências prévias.

não retrocesso social”<sup>22</sup>, além da inconstitucionalidade dessas ações, tomando como exemplo casos já ocorridos no Brasil<sup>23</sup>.

Em pesquisa na Câmara local, não encontramos registros de mudanças que tenham sido fruto de discussões e avaliações do PDPUA no sentido de aprimoramento, contenção de abusos ou correção de rumos com o objetivo de aplicar seus princípios democráticos e participativos. Pelo contrário, as mudanças foram feitas para facilitar a implantação de indústrias, permitir a aumento dos índices de construção nos lotes e mudanças no zoneamento sem qualquer explicação sobre sua finalidade. A Lei Complementar 496/2008, por exemplo, reduziu a área de proteção sobre o Aquífero Guarani – APAQ, em cerca de 6,7 km<sup>2</sup>. A Lei Complementar 830/2011 faz avançar o zoneamento industrial sobre grande área de recuperação ambiental, sem a apresentação de justificativas ou de esclarecimentos sobre a finalidade de tal providência.

O que devemos ter em mente é que, mesmo na edição de um PDP e alinhado com o EC, que separa o direito de propriedade do direito de construir, com propostas de zoneamento inclusivo, um macrozoneamento dinâmico em lugar de um simples zoneamento regulamentador de usos e atividades, que não representa apenas uma peça técnica, mas sobretudo uma peça política (CYMBALISTA, SANTORO, 2009), o trabalho não termina, apenas começa. De outro modo, o necessário trabalho de continuidade à promulgação do plano com as leis complementares e regulamentadoras, a sua constante avaliação para futuras revisões e a contínua gestão democrática e participativa para aplicação das diretrizes e políticas nele definidas dificilmente acontecerá.

Não é intenção deste trabalho realizar a análise detalhada dos Planos de 2005 e 2014, nem uma exaustiva comparação. Interessa-nos demonstrar o desmonte legislativo e institucional ocorrido, mantendo o foco nas áreas correlatas à habitação social e à nossa pesquisa no Residencial Laura Molina.

---

<sup>22</sup> O princípio do não retrocesso social objetiva garantir e consolidar os progressos alcançados pela sociedade democrática brasileira. A respeito deste assunto veja artigo de autoria de Álvaro dos Santos Maciel disponível em <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1926>.

<sup>23</sup> Em 2011 a prefeitura de Vila Velha, no Espírito Santo, alterou sumariamente as regras do plano diretor local para instalar zonas industriais em áreas de interesse ambiental e redução de áreas de preservação, que foi entendido pelo relator Carlos Simões Fonseca do TJ-ES como inconstitucional por prescindir da participação popular e por violar o princípio do não retrocesso social, em sentença proferida em 2012 (processo 100110030515 ES 100110030515).

## **ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e as alterações no zoneamento na mudança do Plano Diretor**

A ZEIS é prevista no Estatuto da Cidade em seu artigo 47, definida como “parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (BRASIL, 2001). É uma forma de zoneamento inclusivo, já que, do ponto de vista histórico do zoneamento nas cidades brasileiras, este sempre favoreceu às classes dominantes, no sentido de garantir o sossego e a paisagem nos bairros de residência das elites e a liberdade para empreender livremente no restante da cidade (VILLAÇA, 2005).

No PDP de 2005 foram definidas 89 áreas divididas em 6 tipos de ZEIS ou, como foi denominada, AEIS:

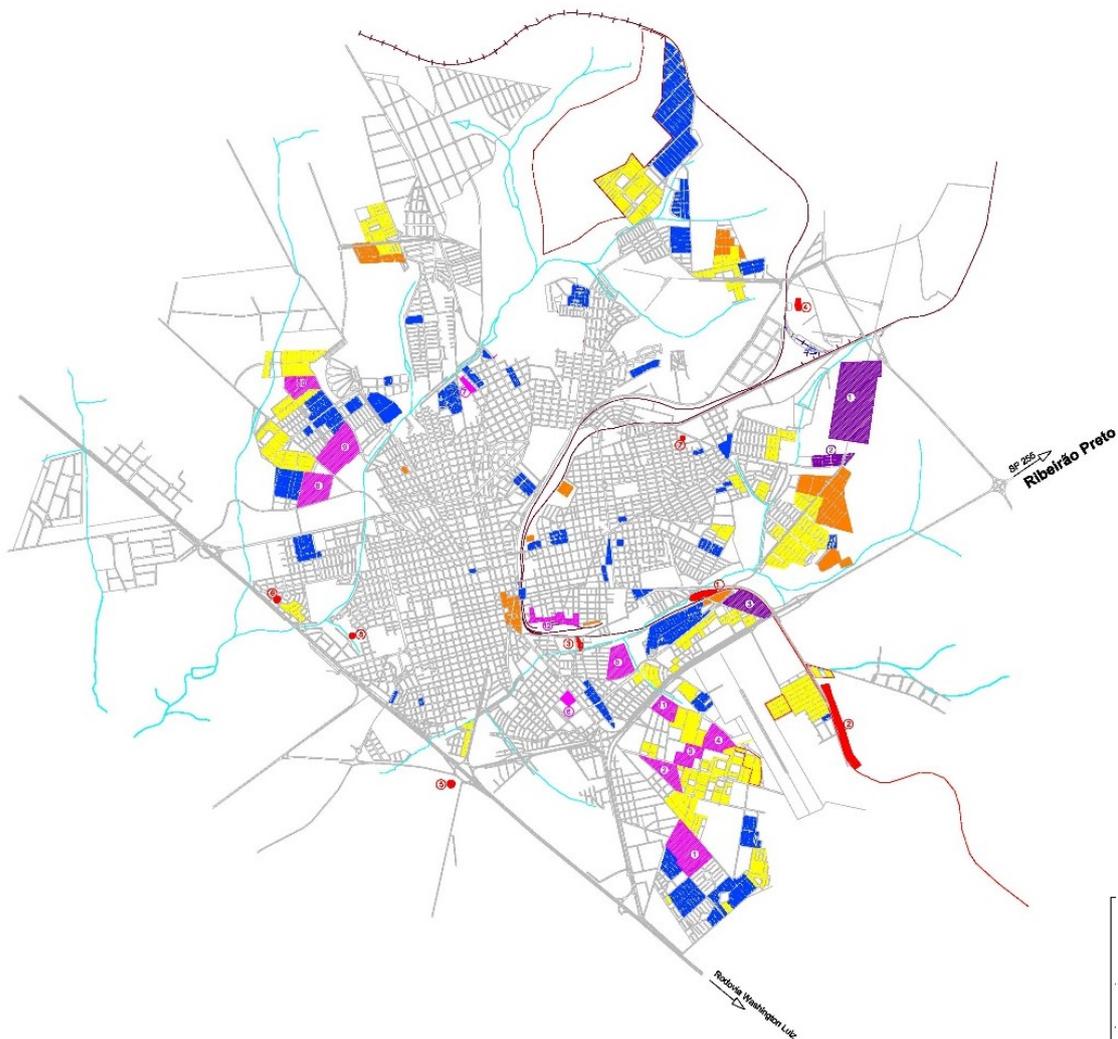
- AEIS 1 – Ocupações irregulares, favelas e cortiços
- AEIS 2 – Loteamentos regulares com sub-habitação
- AEIS 3 – Áreas de parcelamento, edificações e utilização compulsória (vazios urbanos e instrumentos do Estatuto da Cidade)
- AEIS 4 – Áreas de controle ambiental, zoneamento econômico-ecológico com assentamentos habitacionais sustentáveis para atividades ecológicas
- AEIS 5 – Conjuntos habitacionais de interesse social
- AEIS 6 – Projetos de reciclagem, reconstrução e revitalização de espaços urbanos edificados

Essas áreas foram delimitadas no MAPE 6 (veja mapa 3 abaixo), e deveriam servir como instrumento de planejamento estratégico, numa grande oportunidade de o planejamento se antecipar às ações do mercado imobiliário. No entanto, até o início de 2014, poucas ações da Secretaria de Habitação foram orientadas por essas diretrizes (nenhuma após 2009), da mesma forma que nenhum terreno subutilizado em AEIS 3 foi objeto de utilização dos instrumentos urbanísticos. Pelo contrário, no nosso objeto de estudo, a área escolhida livremente pelo mercado imobiliário para a implantação de 3.353 unidades do PMCMV foi uma gleba no extremo norte da cidade, numa área classificada originalmente pelo plano de 2005 como ZORA – Zona de Conservação e Recuperação Ambiental, por estar ao lado do

Ribeirão das Cruzes, manancial de águas de Araraquara, próximo do local de sua nascente. O Ribeirão das Cruzes fornecia até então 40% da água consumida em Araraquara.

No tocante às ZEIS, de um total de 89 áreas classificadas no plano de 2005, bem localizadas, com múltiplas finalidades, levando em conta a aplicação dos instrumentos urbanísticos e a sustentabilidade da cidade, a revisão de 2014 do plano (Lei Complementar 850/2014) reduziu para sete áreas, conforme se observa no mapa 4.

Figura 4 – Localização de ZEIS no PDP de 2005

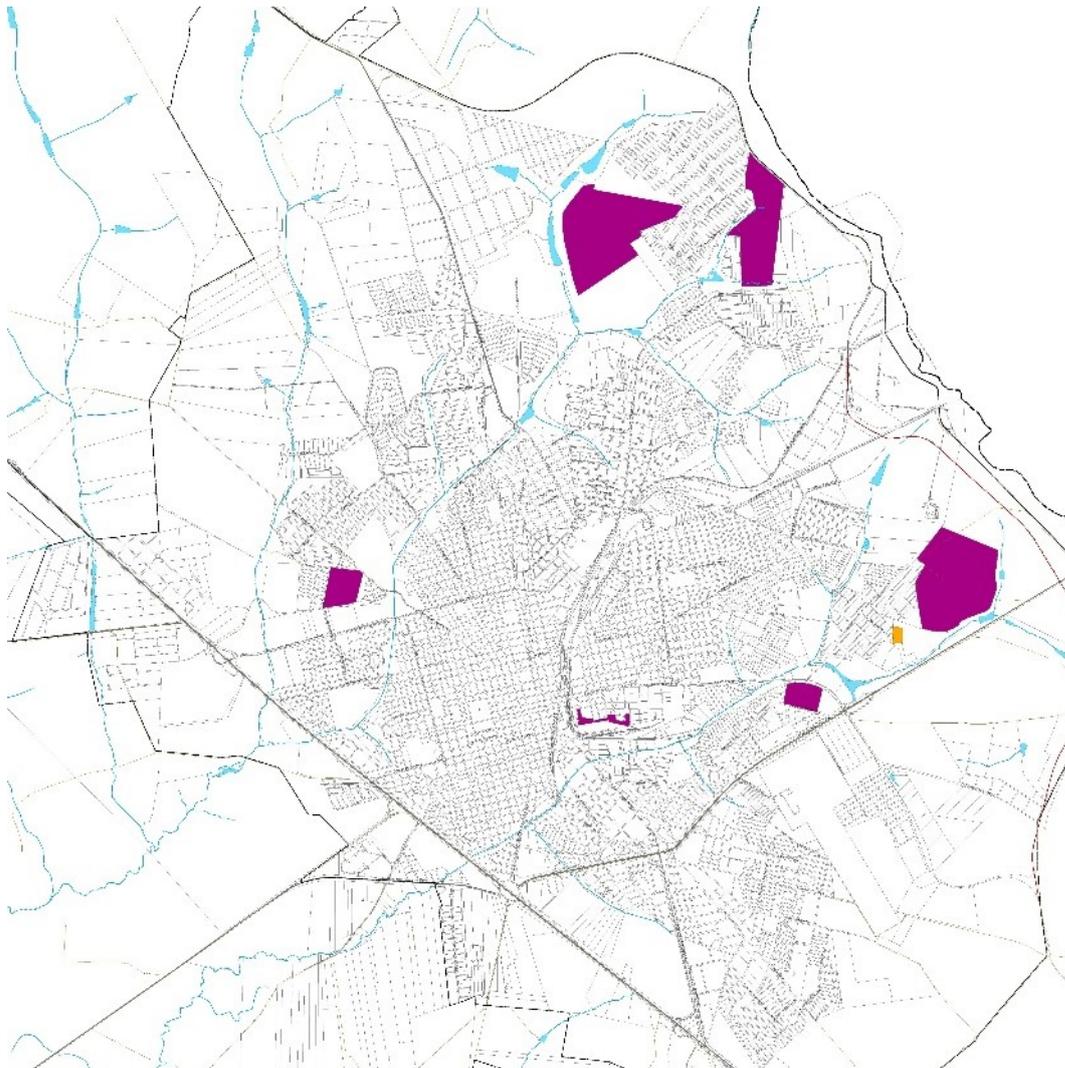


Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara

Dessas, cinco estão nas franjas da cidade, contrariando o espírito da implantação de ZEIS, cuja preocupação é justamente garantir a inserção urbana da habitação social e não a oficialização da exclusão. Das duas restantes, em áreas bem servidas por serviços urbanos, uma delas já é objeto de disputa por grupos imobiliários, o que leva a crer que seu destino será em breve a implantação de um condomínio de alto luxo, e a última,

localizada junto à ferrovia, de dimensões reduzidas em relação às outras, logo deverá ser preenchida pela iniciativa privada, que apenas espera a concretização da tão anunciada retirada dos trilhos da região urbana do município para a exploração dessas terras altamente valorizadas<sup>24</sup>.

Figura 5 – Localização de ZEIS no PD de 2014



Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara

Ao fazer esta afirmativa, estamos considerando uma tendência que se mostra provável. No entanto, como casos concretos, temos um condomínio de alto luxo implantado na Vila Xavier em 2007 e outro, em fase de aprovação durante a elaboração desta pesquisa,

<sup>24</sup> Em 2008, em visita à Araraquara, o presidente da nação anunciou a construção de um anel ferroviário fora da área urbana da cidade, obra incluída no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, com a conseqüente remoção dos trilhos que cortam a cidade em áreas valorizadas. Essa área, um corredor de mais de 10 quilômetros de extensão e larguras variáveis, atravessando áreas centrais e valorizadas, de propriedade da União, passaram, desde então, a ser objeto de disputa pelo setor imobiliário, enquanto a prefeitura se esquivava de apresentar publicamente uma proposta de uso e ocupação. A conclusão da retirada dos trilhos é prevista para o segundo semestre de 2016, após sucessivos atrasos.

planejado para ocupar uma gleba entre o Parque Residencial Vale do Sol e o Ribeirão das Cruzes, ambos em áreas destinadas a ZEIS no plano de 2005. Este último, rompe também com os preceitos do CIECO – Corredor de Integração Ecológica, rebatizado (e reduzido em sua extensão) de CEU no novo PD, um parque linear ao longo dos corpos de água, que amplia as faixas de matas ciliares, estruturador da sustentabilidade do município, que nunca recebeu a devida atenção dos governos municipais em 11 anos.

Ao longo dessas mudanças, a área escolhida para implantação do conjunto do PMCMV no extremo norte da cidade, passou de ZAMB-ZORA – Zona Ambiental – Zona de Conservação e Recuperação Ambiental para ZOPRE-APRM – Zona Predominantemente Residencial em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais.

Ainda assim, a intenção através dessa mudança foi de instalar nessa área de APRM uma AEIS-4, ou seja, assentamentos habitacionais sustentáveis para atividades ecológicas, uma atividade semelhante ao conceito de cinturão verde, uma área de produção agrícola por pequenos produtores, compatível com a necessidade de manter os terrenos permeáveis para a recarga de mananciais. Com a revisão do plano diretor, que se estendeu de 2012 a 2014, culminando com a promulgação da Lei 850/2014 essa mesma área, já com a implantação dos conjuntos habitacionais parcialmente concluída, passa a ser classificada como Z4C – Zona de Ocupação Prioritária Residencial em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais. A área da gleba remanescente, situada ao longo das margens do Córrego Ribeirão das Cruzes, importante manancial da cidade como já foi dito, que no MAPE-13 original do plano de 2005 figurava como Zona Ambiental, passa a ser destinada como Z4B – Zona Predominantemente Residencial em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais. Temos aqui senão apenas um paradoxo, também uma ironia histórica.

Como bem coloca Maricato, entre outros autores<sup>25</sup>, a população excluída da cidade formal, por absoluta falta de opções, se arranja como pode para encontrar moradia. Assim, áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário, como beira de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes e outros tipos de risco, inclusive áreas de proteção ambiental, são invadidas no processo de exclusão social e ambiental. No caso conhecido da invasão de áreas de mananciais ao sul da metrópole de São Paulo a partir da década de 1970,

---

<sup>25</sup> Sobre ocupações irregulares em mananciais e áreas ambientais protegidas, ver artigo de Maricato, *Metrópole, legislação e desigualdade em Estudos Avançados*, disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci_arttext); e *Moradia e Mananciais*, livro de Maria Lucia Refinetti Martins, fruto do trabalho do LabHab.

ao redor das represas Billings e Guarapiranga, a ocupação se deu através de empreendimentos clandestinos e de invasão por grupos mais ou menos organizados. A existência de uma legislação não foi empecilho para que um modelo horizontal de ocupação se estabelecesse com padrões muito inferiores aos exigidos pela Lei 6766/79<sup>26</sup>, formando uma população que chegava em 2006 a 1,5 milhão de habitantes (MARTINS, 2006, p. 58). O mercado formal de habitações não se interessava por essa área por ser de ocupação controlada ou impedida por lei, como também o poder público fez vistas grossas, já que não teria condições nem interesse na provisão de habitações para essa população pobre. Como resultado ambiental, a represa Billings, que teria capacidade de abastecimento para uma população de 4,5 milhões de pessoas, teve que isolar uma parte da represa do restante comprometido, reduzindo sua capacidade de atendimento para 1 milhão de habitantes. A degradação da área inclui perda de cobertura vegetal, assoreamento de rios e córregos causados por erosões, poluição difusa, poços e fossas mal executados, além de esgotos jogados diretamente nos córregos, e a lista continua. Devido à sua grande extensão e à conservação de mais de 50% de sua área coberta com vegetação nativa, o conjunto de represas ainda tem condições de fornecimento de água para a população, embora não nas condições em que teria sem esses impactos.

Em que pese a diferença de escala entre os dois casos, das represas na RMSP e do Ribeirão das Cruzes de Araraquara, o paradoxo e a ironia estão aqui colocados. No caso paulistano, essa invasão de áreas de mananciais se deu de forma irregular, por camadas pobres da população que não teriam outra forma de obter sua moradia, além do fato de que eram em boa parte desconhecedores tanto de sua própria condição de excluídos como da proporção e da consequência do impacto que estavam causando. No caso de Araraquara, essa invasão em curso está sendo orquestrada pela iniciativa privada, com total apoio do poder público. No caso paulistano, a iniciativa privada não avançou diante do impedimento legal que visava proteger uma área ambientalmente frágil. No caso de Araraquara, o impedimento legal foi contornado através de mudanças no plano diretor, ao ponto de uma extensa área com 5 km<sup>2</sup> (cerca de 6,5% da área urbana), considerada inicialmente como de “conservação e recuperação ambiental”, passados 9 anos, receber a tarja de “ocupação prioritária residencial em áreas de proteção e recuperação de mananciais”. A nova classificação já é, em si mesma, uma contradição.

---

<sup>26</sup> A Lei 6766/79, conhecida como Lei Lehmann, fixa parâmetros mínimos para projetos de loteamentos, como área de lotes, arruamento, áreas destinadas a instituições públicas e lazer.

A desfiguração do PDPUA de 2005, no entanto, não se resume a um mapa. A sua revisão, que deu origem ao PDDPA – Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara (ironicamente sem o termo “participativo” em seu título), Lei Complementar 850/2014, longe de ter sido uma tentativa de implantar melhorias e correções, pode ser considerada tecnicamente não como uma revisão, mas uma revogação do plano anterior. Embora mantendo sua estrutura básica, o novo texto simplificou, omitiu, esvaziou e alterou estruturalmente, numa ação de retrocesso às conquistas de instrumentos e de gestão democrática do plano anterior.

Fica claro, no entanto, a força do setor imobiliário e dos proprietários de terras, que impõem seus interesses livremente. O poder público municipal viabiliza essa prática em ações que, ora anunciadas como progressistas, como a implantação de uma ou várias indústrias em áreas de proteção do Aquífero, ora anunciadas com grande apelo popular como a provisão de moradias em áreas de proteção de mananciais ou, na maioria das vezes, apenas ocultas em ações rápidas decididas em gabinetes com o apoio da Câmara Municipal, comprometem a qualidade de vida de populações em favor de práticas clientelistas e patrimonialistas. No Brasil de 1880, como bem coloca Martins (2010, p. 233), o fazendeiro e o político “com frequência eram o mesmo e um único personagem”, ou seja, o interessado, o formulador de políticas e o beneficiado por elas, constituem-se num mesmo e único personagem ou grupo. Isso era verdade no auge do ciclo do café e continua sendo verdade nos nossos dias.

Concluindo, em que pese a necessidade e os benefícios da promoção do progresso econômico, tais benefícios devem ser para todos. Ignorar, em nome de um suposto progresso, leis e planos, comprometendo cenários futuros, como também o respeito à história e cultura locais não é o caminho para a construção de uma cidade sustentável e igualitária. Os fatos indicam que os interesses imobiliários ou de uma elite privilegiada estão acima dos interesses coletivos sociais e ambientais na escolha da localização de uma nova indústria, de um terminal intermodal ou de um conjunto do PMCMV.

Mas Araraquara não é um caso isolado. As propostas e diretrizes contidas num plano diretor, conforme afirma Villaça (2005), não constituem um prato a ser digerido, mas apenas um cardápio, ou seja, são peças orientadoras, não uma obrigação orçamentária. Nesse ponto reside uma das contradições do plano diretor, porque se a obediência à lei é facultativa, então qual o sentido em se aprova-la? Ou seja, se a obediência é facultativa, segue-se que o descumprimento à lei é justificado.

### 5.2.2. O Desmonte dos Conselhos

Quanto aos conselhos, previstos no PDPUA de 2005, o difícil aprendizado de trabalhar nesse modelo foi provavelmente atropelado pelo medo do novo, tanto quanto pela aversão a dividir o poder. Aproximadamente de 2002 ao final de 2008 os conselhos foram formados e se tornaram ativos, até mesmo uma mansão no centro da cidade foi destinada a essas reuniões (a hoje desativada “Casa dos Conselhos”). Havia, conforme relatos colhidos, dificuldade na coordenação entre os assuntos e deliberações dos vários conselhos, suas áreas de ações, como também no número de participantes. O Conselho de Planejamento e Política Urbana (COMPUA), por exemplo, tinha 39 membros, e o Conselho Municipal de Habitação (CMH), 29. Essas dificuldades eram esperadas, afinal estava-se vivendo uma nova época de participação popular, fruto dos movimentos iniciados nos anos 80, que culminaram na criação do MinCid e do EC, que trouxeram as Conferências das Cidades e as novas políticas participativas. Esse momento inicial teria que ser de aprendizado, erros e acertos no processo de democratização da informação e do processo de decisão. O COMPUA ainda contava com as comissões temáticas nas áreas de desenvolvimento urbano-ambiental, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento institucional. Essas comissões tiveram a tarefa de debater as propostas vindas do poder executivo, ampliando o debate ao nível interdisciplinar e participativo, de onde viriam contrapropostas de alterações ou adequações. Essas discussões eram ainda ampliadas e compatibilizadas com as plenárias de orçamento participativo (FALCOSKI, 2007).

Entretanto, lutava-se com as curtas permanências dos titulares das secretarias. Havia também dificuldade na manutenção ou substituição dos membros de alguns dos conselhos. Não podemos nos esquecer que, em décadas relativamente recentes, a participação popular foi desincentivada e tratada como subversão. Somado a isso, em Araraquara não há histórico de organizações populares fortes, e essa participação ainda era dificultada pelos horários noturnos de algumas reuniões e a precária mobilidade urbana, dificultando o acesso dos bairros mais distantes ao centro nesses horários. Ainda assim, o momento era promissor, havia a ilusão de que a participação popular viria a se tornar um ente com voz ativa nos processos de tomada de decisões.

No entanto, após 2009, grupos conservadores passam a exercer maior influência sobre a prefeitura. Como consequência, a representação popular é severamente limitada na formação dos conselhos, a Casa dos Conselhos foi fechada em 2011, alguns conselhos foram interrompidos e os que ficaram foram esvaziados.

O COMPUA, por exemplo, foi reduzido de 39 para 24 membros. Porém, essa redução não foi apenas numérica, mas também qualitativa. Originalmente, dentre os 40 membros, apenas nove eram indicados diretamente pelo prefeito dentre as secretarias, autarquias e fundações. Do restante, um representante da câmara, três dos governos estadual e federal, treze representantes de entidades não governamentais e treze representantes das RP's – Regiões de Planejamento, indicando uma forte presença de representação política-territorial nas reuniões consultivas e deliberativas do COMPUA. Em 2013 uma nova lei foi editada, fixando o número de membros do COMPUA em 24, com a seguinte composição: doze representantes governamentais, sendo dez da prefeitura, um da CETESB e um da CEF. Os outros doze vem da sociedade civil, sendo um da Associação Comercial e Industrial (instituição conservadora, representante do capital mercantil em sua maioria), um membro representante de qualquer sindicato local, três representantes de associações profissionais (qualquer uma), um representante de entidade não governamental, dois de instituições acadêmicas e quatro de associações de bairros.

Percebe-se, dessa forma, que a prefeitura sempre terá maioria dos votos em assuntos de seu interesse, ou dos setores por ela apoiados. Mesmo o espaço destinado a sociedades de bairros não atraiu a atenção dos bairros mais carentes. Contraditoriamente, o espaço foi ocupado pela Vila Harmonia, um bairro residencial elitizado, que luta dentro do COMPUA para manter os usos incômodos fora de seu perímetro, enquanto bairros distantes, carentes e desprezados pelo poder público não estão representados.

O COMPUA tem sob sua responsabilidade de gestão o FUMDU – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, criado pela lei 6045/2003 para centralizar os recursos auferidos principalmente com a instituição da outorga onerosa sobre o direito de construir acima do coeficiente de construção básico determinado para cada zona da cidade. Esse fundo estaria sob a administração de um conselho gestor, composto por membros do COMPUA. Porém, na prática, até onde nossa pesquisa alcançou, não há atas disponíveis de sequer uma reunião do conselho gestor, nem relatórios contábeis anuais obrigatórios. Os recursos foram aplicados em obras do município e em mobilidade urbana, mas sem a gestão ativa ou aprovações formais do COMPUA. A decisão de onde e como aplicar esses recursos foi sempre exclusiva do poder executivo. Por fim, em 2014, a prefeitura altera a lei que versa sobre a outorga onerosa, excluindo o FUMDU como destino dos recursos, mantendo a finalidade de aplicação desses recursos, mas sem especificar seu destino contábil.

Ou seja, na prática, além de esvaziar mais ainda um órgão destinado a democratizar a gestão urbana, a prefeitura elimina a transparência na utilização de recursos, ao dificultar sua fiscalização.

Outro exemplo que nos interessa é o Conselho Municipal de Habitação.

Criado pela lei municipal 6046/2003, mesma lei que criou o Fundo Municipal de Habitação, o CMH atuou de 2003 a 2009. Foram anos de grandes mudanças nos recursos financeiros para habitação, como já vimos no item 4.1 deste trabalho, com aumentos consecutivos e substanciais de recursos destinados à habitação. Segundo relato de um gerente da época, o CMH e a então Coordenadoria de Habitação (elevada a Secretaria de Habitação em 2009) trabalhavam no sentido de produzir novas habitações e recuperar as habitações inadequadas em vários tipos de atendimento: ocupação de lotes urbanizados e vazios urbanos, fornecimento de material de construção, autoconstrução com atendimento técnico e conjuntos habitacionais produzidos em mutirão. As ações priorizavam o atendimento do déficit habitacional medido pela FJP. O cadastro da prefeitura era atendido de forma preferencialmente qualitativa e não quantitativa, ou seja, priorizava-se mais a requalificação das residências insalubres e inadequadas do que a produção de novas unidades. O CMH foi instituído dentro dessa realidade de mudanças institucionais e crescimento da participação popular, e o seu papel fundamental foi o de trazer as reivindicações populares na forma de demandas dos bairros, que deveriam ser respondidas pelo poder público.

O Fundo Municipal de Habitação também foi atuante, recebendo e gerindo recursos do FNHIS. Porém, a partir de 2009, com a mudança da administração e com o lançamento do PMVMC inicia-se um inevitável desmonte dessa estrutura participativa. De um lado, a mudança da política de repasse de recursos e do processo decisório representada pelo PMCMV não deixava muito espaço para os conselhos de habitação e a gestão local dos fundos de habitação. O formato de atendimento quase único de produção de UH's novas através das construtoras, associado ao redirecionamento dos recursos do FNHIS para o PAC, desmobilizou programas do tipo mutirão, como também dificultou o acesso a recursos para outros tipos de atendimento pela Secretaria Municipal de Habitação, como a recuperação de UH's existentes. A abundância e quase exclusividade de recursos e subsídios destinados a novas moradias reduziu o trabalho da SMH e do CMH a esforços políticos dentro da CEF e do MinCid para a inclusão da cidade no PMCMV e depois a meras aprovações dos projetos que chegavam prontos, elaborados pelas construtoras, sem nenhum processo participativo da

comunidade. Ou seja, o PMCMV transferiu as ações de atendimento da Secretaria para si mesmo e para empresas privadas.

Outro fator de esvaziamento do CMH foi, semelhantemente ao COMPUA, a mudança de composição de seus membros, que a partir de 2011 diminuiu de 29 para 19. Na antiga composição apenas dez membros representavam o executivo, sindicato patronal da construção e o DAAE, sendo os 19 restantes representantes de mutuários, sindicato de empregados da construção, movimento sem teto e outras organizações não governamentais e acadêmicas. Na nova composição essa relação foi profundamente alterada, deixando espaço para apenas sete representantes de instituições não governamentais ligados à comunidade. Fica clara a intenção de controle do executivo sobre as decisões dos Conselhos.

Atualmente o CMH aparentemente está inativo. Consultamos vários órgãos da Prefeitura Municipal e não houve quem, nem entre responsáveis pela coordenação da Secretaria da Habitação, soubesse com exatidão quando ocorreu a última reunião, nem quem seriam os atuais membros.

Essa estratégia de mudança de representação foi utilizada em todos os conselhos, de modo a garantir que o poder executivo tivesse o controle sobre todas as decisões. Alguns conselhos se fortaleceram, entre eles o conselho do meio ambiente, o conselho da saúde, o conselho de patrimônio histórico, mas sempre com severa redução de participação popular, reforço da participação governamental e a introdução de instituições alinhadas com o pensamento conservador, como a ACIA – a associação comercial de Araraquara, curiosamente com cadeira garantida em todos os conselhos.

### **5.2.3. O GAPROARA, uma tentativa de integrar e agilizar as análises e aprovações**

Logo após a promulgação do PDPUA, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano criou, em 2006, um órgão destinado a forçar ações conjuntas entre várias secretarias na análise e aprovação de projetos e emissão de licenças, o GAPROARA – Grupo de Análise e Aprovação de Projetos e Diretrizes Urbanísticas de Araraquara. Esse novo órgão, que contava com uma comissão permanente formada por representantes das várias secretarias envolvidas em assuntos urbanísticos e econômicos, se mostrou necessário face às novas propostas de gestão participativa e integrada propostas pelo então novo Plano Diretor. Além da integração inter-secretarias, o GAPROARA incluiu ainda a integração com órgãos estaduais, como a CETESB, na tentativa de tornar o processo de inteligente, transparente e sobretudo ágil.

A análise do GAPROARA se baseia nos Mapas Estratégicos do PDPUA para subsidiar sua decisão. Dessa forma, há uma vinculação imediata do empreendimento proposto às diretrizes do PDPUA e com os instrumentos urbanísticos previstos em seus Mapas Estratégicos, evitando a sobreposição da área do empreendimento com a ocorrência de propostas já consolidadas no PDPUA. A formação multidisciplinar do GAPROARA contempla os itens previstos no formulário e, assim, dá agilidade ao trâmite dos processos, pois possibilita a discussão integrada dos reflexos do empreendimento sobre a cidade. Essa metodologia de trabalho garante confiabilidade na tomada de decisões para as áreas técnicas envolvidas no licenciamento (TOMANIK, FALCOSKI, 2009).

Na hipótese desse órgão agir de forma interdisciplinar e independente, associado às ações dos Conselhos, os novos empreendimentos imobiliários, comerciais e industriais de maior potencial de impacto sobre o meio urbano e sobre o meio ambiente seriam amplamente discutidos por todas as instâncias interessadas. Essa análise cruzada traria propostas e exigências de mudanças e adequações às diretrizes e interesses legítimos do município. O amadurecimento desse sistema de gestão e aprovação poderia desembocar em ações que efetivamente viriam a frear os mecanismos de especulação imobiliária. Ao apontar, a partir da análise e do debate interdisciplinar, as deficiências e potencialidades de cada projeto, o GAPROARA teria segurança nas decisões, com também nas exigências de medidas compensatórias e mitigadoras de cada empreendimento.

Esse tipo de gestão assegura, no médio e longo prazo, a credibilidade de um sistema coerente e ágil, resultando na manutenção e elevação da qualidade de vida na cidade.

Entretanto, por razões aparentemente políticas, o GAPROARA foi cancelado após a troca de comando na Secretaria do Desenvolvimento Urbano no início de 2006, 3 meses após sua implementação. Os projetos de porte que se destinariam a esse órgão voltaram a ser discutidos diretamente com os proprietários e empreendedores, sem participação popular, sem transparência, sem a necessária observância das diretrizes e instrumentos do PDPUA.

#### **5.2.4. O Plano Local de Habitação de Interesse Social**

Como exigência do Ministério das Cidades, para ter acesso aos recursos do FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, como integrante do SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, os municípios teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de habitação de interesse social (PLHIS).

Dessa forma, como muitos outros municípios, Araraquara elaborou o seu PLHIS, além de previamente ter organizado o Conselho Municipal de Habitação e instituído o Fundo Municipal de Habitação. Os trabalhos de elaboração do PLHIS aconteceram no período de 2008 a 2009. A empresa contratada realizou um diagnóstico das políticas habitacionais e urbanas de Araraquara, identificando a situação existente e propondo diretrizes para equilíbrio em quadro eixos: contenção da expansão territorial urbana, aprimoramento da qualidade urbana, aprimoramento da qualidade habitacional e desenvolvimento institucional. O trabalho envolveu de forma aberta e participativa a estrutura das secretarias de desenvolvimento urbano, habitação e saúde, além da participação do Conselho Municipal de Habitação. As reuniões também foram divulgadas e abertas à participação popular. No início de 2009, já após a troca do governo municipal e antes do lançamento do Plano Minha Casa Minha Vida o trabalho foi concluído e a cartilha impressa. No entanto esse plano nunca foi regulamentado nem discutido no âmbito político da cidade. Suas propostas nunca se transformaram em diretrizes para a formulação de políticas habitacionais do município e a cartilha sequer foi distribuída aos grupos interessados. Na prática, aparentemente serve apenas como documento exigível pela CEF e Secretaria Nacional da Habitação para a participação do município em programas federais. A CEF, aparentemente, nunca leu esse documento, já que não faz parte de suas preocupações a coerência entre o PLHIS e o projeto de habitação popular apresentado.

O plano ainda previa revisões periódicas a cada dois anos a serem realizadas pelo Conselho Municipal de Habitação com ampla participação popular, o que também nunca ocorreu passados seis anos de sua conclusão. Vamos nos ater, de modo objetivo, a uma análise cruzada das propostas básicas de seus eixos, naquilo que se apresentam em consonância com a Política Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação e com a leitura da realidade representada através das escolhas feitas e implantadas pela gestão do município.

O levantamento do PLHIS detectou as seguintes características:

- Alta incidência de lotes vagos, regulares e pulverizados no território;
- 50% de vazios urbanos;
- Consonância das políticas públicas com os interesses imobiliários;
- Instrumental insuficiente para identificação e monitoramento da demanda;

- Falta de política de expansão de terras;
- Padrão de expansão urbana favorecendo a formação de bolsões de isolamento periféricos
- 94% de urbanização (população urbana em relação a população rural).

Além dessas características o diagnóstico também percebeu a quase ausência de assentamentos ilegais. Porém a precariedade das habitações, produto da autoconstrução, era gritante e pouco mudou desde então. Sem qualquer assistência e com a renda comprometida com o pagamento das parcelas do terreno adquirido, os proprietários constroem aos poucos, sem projeto e sem técnicas, resultando em casas inseguras e insalubres. Cuidados básicos como a impermeabilização dos alicerces, telhado sobre as lajes, iluminação e ventilação mínima para os cômodos com frequência não são observados.

Quanto às propostas, considerou-se que não havia necessidade de inovar. O PLHIS propõe trabalhos simples do ponto de vista de planejamento urbano e política de habitação social nos quatro eixos do plano a partir da realidade percebida. O pensamento norteador é a ocupação dos vazios urbanos, procurando de várias formas adensar a cidade evitando o alargamento do perímetro urbano e a formação de nichos de segregação social. As principais ações propostas foram:

- Ocupar vazios e lotes urbanos;
- Estimular o adensamento de áreas já dotadas de infraestrutura;
- Atuar de forma pulverizada no território na atenuação da precariedade habitacional e urbana;
- Promover a vitalidade urbana nos bolsões existentes, melhorando transporte público, áreas verdes e novas centralidades;
- Promover ações articuladas entre secretarias;
- Atribuir funções deliberativas ao CMH em relação à implementação e monitoramento dos programas.

Após elaboração do PLHIS e da mudança do governo a estratégia para enfrentar a questão habitacional no âmbito do município obedeceu sistematicamente aos seguintes critérios:

- Realização de grandes conjuntos habitacionais na franja da cidade em glebas não urbanizadas, ampliando o perímetro urbano;
- Esvaziamento do CMH, que não tem função deliberativa nem representação popular relevante;
- Atuação de forma pontual, centralizando os empreendimentos na periferia norte da cidade;
- Atuação isolada das secretarias;
- Sucateamento do transporte coletivo urbano, ao mesmo tempo em que se promoveram ações em benefício do transporte individualizado;
- Não utilização dos instrumentos previstos no Plano Diretor para eliminação dos vazios urbanos e controle da especulação.

Concluindo, o PLHIS de Araraquara não propôs a construção de conjuntos residenciais com a conseqüente expansão horizontal da malha urbana. Em seu lugar, propôs a recuperação de moradias em Estado precário, a ocupação de lotes urbanizados e vazios urbanos, numa atuação pulverizada e articulada com outras secretarias. Essa proposta do PLHIS tem apoio nos critérios do PlanHab que, para os municípios da mesma tipologia de Araraquara (coluna D), recomenda que 70% do déficit seja solucionado com produtos como lotes urbanizados, reformas e autogestão com assessoria, evitando a desnecessária expansão horizontal da cidade.

Dessa forma, a pesquisa sugere que os empreendimentos de habitação de interesse social aprovados e financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida no município de Araraquara foram realizados reproduzindo as soluções adotadas pelo BNH durante o governo militar, que de forma centralizada e autoritária tratou o problema habitacional sem considerar o planejamento urbano, criando em todo o país enormes conjuntos sem infraestrutura, bolsões de segregação social e problemas de mobilidade urbana, gerando e perpetuando deseconomias e desigualdades.

O PLHIS de Araraquara não foi revertido em lei, transformando-se numa mera peça burocrática, cujo conteúdo foi esquecido. Sua única utilidade hoje é constar como item atendido na relação de documentos exigidos pela CEF para aprovação de qualquer

empreendimento financiado pelo PMCMV. Seu conteúdo tampouco é de interesse da CEF ou dos empreendedores do PMCMV.

### 5.3. Exigências Documentais e Ritos de Aprovação

A implantação de um empreendimento do PMCMV prescinde de um Conselho Municipal de Habitação ou de grupos organizados da população. Tanto no texto da lei que criou o programa, como nas cartilhas da CEF, como na prática que observamos no município de Araraquara, a existência ou não dessas instâncias de participação popular não faria qualquer diferença. Vamos a seguir relatar os passos para aprovação e implantação na esfera municipal dos empreendimentos que formam o Residencial Laura Molina, objeto desta pesquisa. Os dados foram obtidos a partir de entrevistas com funcionários das Secretarias da Habitação e da Secretaria de Assistência Social, e dos documentos do processo de aprovação, arquivados na Secretaria da Habitação, dos empreendimentos que formam o Residencial Laura Molina.

O processo de implantação de um conjunto tem início a partir do cadastro mantido pela prefeitura, vinculado ao CadÚnico – Cadastro Único do Governo Federal. Esse cadastro identifica as famílias de baixa renda a partir de critérios próprios, de modo a permitir e controlar o acesso aos programas Sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família e o PMCMV faixa 1, que atende a população com renda familiar de até R\$ 1.600,00. O déficit habitacional, ou a demanda para a aquisição de moradias populares é identificada a partir desse cadastro. Os critérios para a seleção e priorização dos candidatos são definidos na Portaria 595 do MinCid, que coloca três critérios obrigatórios e deixa para o município a opção de acrescentar mais três que considerar convenientes. Esses critérios opcionais devem se harmonizar com os obrigatórios, que são:

- Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres;
- Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;
- Famílias com pessoas com deficiência.

O município de Araraquara acrescentou os seguintes critérios:

- Presença de idoso na unidade familiar;

- Obrigatoriedade de residir no município há no mínimo 4 anos;
- Famílias com renda per capita de 0,5 SM.

Esses critérios não são eliminatórios. Sua finalidade é de priorizar o atendimento.

A partir da comprovação de demanda para um empreendimento de habitação social, o município precisa encontrar uma empresa interessada em sua construção. Isso pode se dar a partir de uma chamada formalizada. Na prática, um convite específico ou ainda a iniciativa da própria empresa pode também ser o suficiente, desde que atendidas as formalidades. Essa empresa deverá elaborar estudos dentro dos critérios mínimos da CEF. Esses critérios definem os documentos, seu conteúdo, normas de projetos urbanos e das edificações, chegando ao detalhe dos custos unitários máximos e da remuneração da empresa. A CEF, gestora dos recursos, tem interesses já definidos para a repartição dos recursos disponíveis dentro do programa por regiões e por Estados da federação. Encaixando-se o empreendimento nos interesses da CEF, pode-se passar para o detalhamento do empreendimento e a aprovação dos projetos.

A CEF exige, para aprovação dos recursos, dentre outros, os seguintes documentos:

- Projetos e planilhas técnicas e financeiras;
- Licenças e aprovações da Grapohab (no âmbito estadual);
- Licenças e aprovações no município;
- Termo de compromisso de equipamentos (pelo município)<sup>27</sup>
- PHLIS (pelo município).

Além desses documentos, a CEF ainda se certifica da saúde financeira e da capacidade técnica da empresa proponente, como também exige diversas comprovações legais e documentais do poder público, inclusive documentos pessoais do prefeito ou representante

---

<sup>27</sup> A implantação de equipamentos públicos é prevista no projeto inicial. A CEF financia esses equipamentos a partir da indicação dos terrenos. Seu custo está limitado a 6% do custo do empreendimento.

do poder público. A lista completa consta de 25 páginas, incluindo exigências para empresas de engenharia e construtora, prefeitura, vendedor da gleba, entre outros<sup>28</sup>.

É importante destacar que existem diversas outras questões relativas às diretrizes de projeto e inserção urbana, doação de terreno pelo município, pré-existência de infraestrutura e equipamentos urbanos e aplicação, pelo município, dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, que podem priorizar a seleção de um determinado empreendimento. No entanto, no caso estudado em Araraquara, a inexistência de todos esses fatores não foi empecilho para a aprovação dos empreendimentos. Os funcionários entrevistados sequer citaram essas questões, nem como preocupação, nem como fatores que poderiam ter frustrado o acolhimento do projeto pela CEF.

A elaboração do projeto do conjunto habitacional não tem a interferência da Secretaria da Habitação ou qualquer outro setor do poder público. O projeto é entregue a um profissional habituado a desenvolver loteamentos, preocupado em atender as exigências da Lei 6766/1979, tão somente. O conhecido modelo de priorizar o número máximo de lotes mínimos, afastar as áreas verdes e institucionais para setores isolados nas bordas do empreendimento ou em locais de topografia acidentada, a ausência de preocupação com centralidades ou espaços de encontro e convivência dos moradores do novo bairro é seguido à risca, tendo como resultado um projeto sem qualidade urbanística, monótono e monofuncional. Nas cidades do interior, esse profissional normalmente é um engenheiro agrônomo ou um projetista que no máximo chegou ao ensino médio, muitas vezes amigo da família proprietária da gleba que está sendo oferecida. Não é usual a contratação de um profissional urbanista.

Não é usual, tampouco, que os profissionais da Secretaria da Habitação ou do Desenvolvimento Urbano se preocupem em lançar diretrizes para a elaboração desses projetos, como o sistema viário, espaços de integração e convivência, ciclovias, praças ou parques. O projetista tem total liberdade. No máximo, a autoridade de trânsito local vai definir as diretrizes para o sistema viário principal, que serão também limitadas pela falta de interesse da prefeitura em investir em bairros periféricos de baixa renda. Muito diferente disso é a prioridade que se dá ao acesso aos condomínios de luxo, que hoje também dividem os espaços da periferia com outros usos. Mesmo sem a participação dessas secretarias, o projeto é

---

<sup>28</sup> Relação disponível para download em [http://caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/checklist\\_pj.pdf](http://caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/checklist_pj.pdf).

aprovado pela Secretaria da Habitação, cuja sanção é suficiente para esse tipo de projeto, prescindindo, portanto, dos pareceres de outras instâncias municipais.

Várias leis e decretos municipais foram sancionados no intuito de desonerar e agilizar as aprovações. Ou seja, isenções fiscais, isenção total de ITBI, dispensa de caução, tributação diferenciada e declaração de utilidade pública estão entre as providências tomadas com o intuito de agilizar e baixar os custos do empreendimento. Encontramos, por exemplo, em nossa busca, a Lei Complementar 758, que “Dispõe sobre tributação diferenciada de áreas destinadas a loteamentos habitacionais de interesse social, estimulando a urbanização de área rurais situadas no perímetro da cidade (grifo nosso), reduzindo os vazios urbanos e incentivando novos loteamentos para famílias de baixa renda; os loteamentos habitacionais de interesse...”. Essa lei, apesar do seu imenso potencial de expansão territorial da cidade, não tem a assinatura do secretário do desenvolvimento urbano, mas do secretário da fazenda.

No entanto, como essas leis não fazem parte das exigências da CEF, e fatores como o preço da terra, planilhas de obra, custo e preço da casa e a remuneração da construtora são definidas pelo teto pago pela CEF, não temos como comprovar se essas leis favoreceram de fato o comprador final, cuja prestação é subsidiada, ou apenas aos empreendedores.

Entre as folhas e pastas do processo a que tivemos acesso na Secretaria da Habitação, sente-se a falta da participação de pelo menos dois atores, que são a Secretaria do Desenvolvimento Urbano e a Secretaria do Meio Ambiente, aos quais não foram solicitados pareceres. A Secretaria de Obras foi a única que teve sua chance de fazer exigências entre os despachos do processo. Isso demonstra o desinteresse do poder público em intervir no desenho da cidade, como também em garantir a sustentabilidade de um empreendimento desse porte. Outros fatores foram priorizados, como a exploração pela mídia dos notáveis números do empreendimento, a entrega das chaves pessoalmente pelo prefeito e outras autoridades num gigantesco evento no estádio local, entrevistas em programas de rádio, discursos da base governista nas sessões da Câmara local, entre outros. Por outro lado, as questões de atendimento, mobilidade, bem-estar e garantia de uma vida digna a essa nova população foram omitidas e relevadas.

O processo de aprovação, que não tem suas folhas numeradas, contém, entretanto, uma exigência da Secretaria de Habitação do Governo Estadual referente aos alagados, ou seja, o recurso concebido para o retardamento do desague das águas pluviais no córrego existente. Esse recurso consta do projeto do loteamento, mas sua implantação no

empreendimento foi extremamente simplificada, resultando num local sujeito a águas paradas por longos períodos, desvirtuando sua utilidade com o risco, inclusive, de agravar problemas de saúde pública. A responsabilidade por tal verificação foi delegada pelo governo estadual ao poder municipal. A Secretaria da Habitação fez as vistorias necessárias e concedeu o Habite-se ao empreendimento, mesmo sem essa exigência estadual cumprida.

Os empreendimentos do PMCMV, inclusive o objeto deste trabalho, levantam a suspeita de que são implantados de modo autoritário e em franco desrespeito às leis estaduais e municipais, desrespeitando os códigos edilícios e os Planos Diretores. Nossa pesquisa constatou não o desrespeito proposital, mas sim que, entre as intenções do programa, não consta a de se obedecer às leis municipais. O processo todo é travestido de legalidade, o que faz com que a desobediência, quando existe, seja velada.

A implantação não se dá de modo autoritário a partir do governo federal ou estadual, porque é o município que decide, a partir de sua demanda comprovada por critérios legais, a necessidade de um empreendimento do PMCMV faixa 1. Essa necessidade é corroborada pela CEF, o agente nacional gestor do Programa. A empresa responsável pela implantação do conjunto é obrigada a elaborar um projeto que se adeque aos padrões da CEF e aprová-lo nas instâncias estaduais e municipais em órgãos como GRAPOHAB, Bombeiros e CETESB e na prefeitura local. Essas aprovações são obtidas e apresentadas à CEF, que então libera os recursos para a compra da gleba, para a infraestrutura e para a construção das casas. Todo o empreendimento é alienado ao FAR e a remuneração da construtora é definida pelas planilhas da CEF. O beneficiário do Programa adquire sua “casa própria” através de prestações subsidiadas, com benefícios que podem cobrir até 90% do preço do imóvel. Ora, se levarmos em conta somente essa descrição, a conclusão óbvia é que encontramos a fórmula ideal e definitiva para a intrincada questão habitacional nas faixas de baixa renda.

Se a Lei 11.977/2009 não tem um texto de características autoritárias, por outro lado também está longe do espírito participativo do PlanHab, plano ao qual está, em tese, subjugado. Assim, no caso de Araraquara, o local de implantação e as dimensões dos conjuntos foram decisões tomadas por um pequeno grupo isolado de pessoas, que poderia se limitar ao prefeito, ao proprietário da área e ao secretário da pasta, por exemplo. O Conselho Municipal de Habitação, esvaziado, sequer foi convocado ou consultado. Outras instâncias de participação popular, fragilizadas, sequer foram consideradas. A aprovação do projeto no âmbito dos órgãos estaduais é feita de forma burocrática, sem levar em conta alternativas urbanísticas e ambientais que o município porventura teria como opção. No âmbito do

município, leis foram criadas e alteradas (ainda que algumas “a posteriori”), assim como trâmites foram simplificados, para formalizar todas as aprovações. Tudo isso sem qualquer participação popular, como preconizado pelo PlanHab. Segundo relato de um dos vereadores da oposição, denúncias e debates foram feitos durante as seções na Câmara quanto à notável segregação social e o isolamento dos novos bairros, que seriam implantados sem infraestrutura de equipamentos urbanos e de transporte coletivo. A prefeitura, no entanto, não se preocupou em fornecer esclarecimentos.

A CEF, por sua vez, aceita tacitamente todas as aprovações e os documentos apresentados. Como já foi explanado no capítulo da CEF como gestor do programa, sua preocupação é antes financeira do que urbanística ou social. A CEF, enquanto banco, vai analisar a fundo todas as garantias financeiras e legais, mas não vai se ocupar quanto à obediência do município às suas próprias leis e planos, como o PHLIS e o plano diretor. Por fim, o MinCid, proposto e criado em 2003 para a gestão integralizada e participativa das políticas urbanas, foi rebaixado a um ministério de segunda linha, a ser ocupado por políticos, cuja nomeação obedece a conveniências políticas temporais. Desde 2005 os ministros nomeados são de tendências conservadoras, sem histórico de lutas sociais. Conforme Bonduki (2009, p. 11), a saída de Dutra em julho de 2005 “representou o início do processo de desarticulação de um órgão que ainda buscava se estruturar para exercer seu papel de formulador da política urbana para o país”. Isso explica porque o MinCid abre mão da gestão habitacional e urbana em favor de um banco estatal controlado pelo Ministério da Fazenda, e porque um programa (PMCMV) se torna maior do que o plano ao qual está atrelado (PlanHab), tornando-se, na prática, a própria política (Política Nacional de Habitação)<sup>29</sup>.

Concluindo, o PMCMV está produzindo parte expressiva da cidade de Araraquara, assim como em muitas outras cidades no Brasil, em todas as regiões. A suspeita de que isso tenha sido feito de modo ilegal ou repressivo é, ao menos na superfície, falsa. Como constatamos, os empreendimentos possuem todas as aprovações necessárias. Em que pese todos os desvios do PMCMV desde sua criação, como seu direcionamento empresarial e não social, entre outros já discutidos no capítulo da gestão da CEF, ao município é delegada toda a liberdade e responsabilidade por sua implantação. Ao município cabe o direito e o dever de conter o processo autoritário de pressões das construtoras, fazendo valer o plano diretor e os instrumentos urbanísticos. Assim, se a porção da cidade produzida não o foi de

---

<sup>29</sup> A respeito da elevação do programa ao patamar de política ver krause, Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional? IPEA, 2013.

modo democrático e participativo, se o direito à cidade foi negado à alguns ou se as opções para essa produção obedeceram a critérios outros que não os estabelecidos no plano diretor, isso se deve às dinâmicas, lutas e conflitos internos de cada município. No caso de Araraquara, fica claro que a escolha dos locais para a implantação dos conjuntos obedeceu a critérios inegociáveis a respeito de quem seria beneficiado com a venda das terras, em conjunto com as conveniências das empresas participantes, de modo que todos (os detentores de algum tipo de poder) saíssem ganhando. O município nada precisou desembolsar, a não ser, de modo indireto, os benefícios fiscais concedidos, e ao final do processo contabilizou os dividendos políticos de ter realizado o “maior plano habitacional que a cidade já viu”, como está expresso no gigantesco cartaz na sala de reuniões do gabinete do prefeito.

## **6. O modelo MCMV na expansão de Araraquara – O Residencial Laura Molina**

---

### **6.1. O quadrante Norte – uma história de segregação social**

O Conjunto Residencial Laura Molina, objeto deste estudo, localiza-se no extremo norte da cidade, como uma extensão do Bairro Jardim Roberto Selmi Dei. Para a compreensão da dinâmica da oferta de terras urbanas em Araraquara, da segregação sócio espacial forçada e do domínio desse processo pelo capital mercantil, faz-se necessário a compreensão histórica da ocupação desse quadrante norte da cidade.

Sua área fazia parte da Fazenda três Irmãs, que, a partir de 1978, começou a ser estrategicamente loteada. Ainda nos anos 1970, após a morte de seu patriarca e provavelmente em dificuldades produtivas, com uma extensa área de terras que chegou a compor cerca de 600 alqueires, a família Selmi Dei decidiu, em 1978, aproveitando a vinda da empresa Villares para o município, lotear uma pequena área de suas terras<sup>30</sup>. A escolha dessa área não recaiu nos limites de expansão da cidade, que na época não se distanciavam mais de três quilômetros do centro, mas sim num local isolado de suas terras, distante cerca de 10 quilômetros do centro. A justificava apresentada na época foi a proximidade ao local de implantação da fábrica da Villares (hoje IESA).

No lançamento inicial do empreendimento, os primeiros 700 lotes do Jardim Roberto Selmi Dei foram rapidamente vendidos a famílias que moravam de aluguel ou de favor em casas de parentes. Com quase quatro mil inscritos a família decidiu ampliar o empreendimento para 3.300 lotes. Aprovado pela Prefeitura municipal em 1978, o empreendimento ainda contou com convênios com o BNH e a Cohab Bandeirantes, intermediados pela Prefeitura Municipal, para financiar a construção das casas de 50 metros quadrados para seus moradores. Os setores 1, 2 e 3 ficaram prontos em 1981, atendendo a famílias com renda até 3 salários mínimos. Em expansões posteriores, os setores 4, 5 e 6 foram sendo entregues até o final da década de 90, construídos pela Cohab Bandeirantes e pela CEF. Em entrevista a uma revista local (Revista Kappa), o engenheiro Norberto de Freitas, responsável pelos loteamentos, conclui que “o Selmi Dei garantiu acesso à casa própria a muitas famílias e deu início à periferia da cidade” (Revista Kappa ed. 41, p. 58-61).

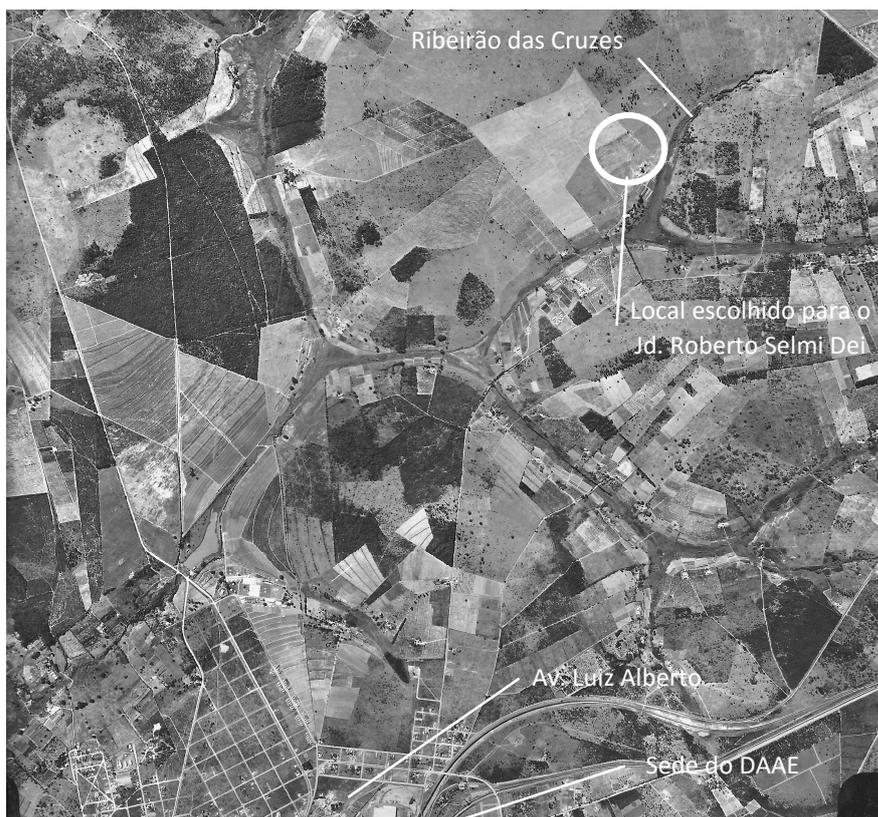
---

<sup>30</sup> A história da Fazenda Três Irmãs e do início do bairro Jardim Roberto Selmi Dei foi reunida pela revista Kappa, com circulação regional. Disponível online em: [http://www.revistakappa.com.br/edicoes/araraquara/edicao\\_41/index.html?pageNumber=60](http://www.revistakappa.com.br/edicoes/araraquara/edicao_41/index.html?pageNumber=60).

A figura abaixo, uma foto aérea de 1972, mostra a elegante Av. Luiz Alberto, a sede do DAAE e dá uma clara ideia da distância, de mais de 5 quilômetros, do novo bairro até a primeira via asfaltada da época. É possível identificar as extensas áreas, de propriedade dos loteadores, deixadas vazias ao longo da precária estrada de terra que levava ao novo loteamento, completamente isolado da cidade. Mesmo a justificativa de proximidade de uma nova área industrial, a cerca de 2 quilômetros, em nada ameniza esse brutal isolamento. Na época a fábrica era apenas uma promessa, e de qualquer forma a área de implantação da Villares também era isolada da cidade.

O bairro continuou isolado, com transporte precário, sem equipamentos públicos, sem comércio e sem asfalto por décadas, conforme relatos de moradores e de várias reportagens em jornais e revistas locais.

Figura 6 – Foto aérea de do quadrante norte de Araraquara em1972



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Araraquara  
Adaptações do autor

Ao longo das décadas seguintes essas áreas vazias foram sendo preenchidas com novos loteamentos e empreendimentos imobiliários. A empresa da família, a SAMUA, estima que cerca de 30% da área urbanizada de Araraquara hoje esteja em terras loteadas da Fazenda Três Irmãs, somando mais de 7.700 lotes, destinados a variados tipos de público.

Após mais de 35 anos, o Jardim Selmi Dei estava finalmente “emendado” à cidade, mesma época em que foram asfaltadas suas últimas ruas de terra e entregues os últimos e tão esperados equipamentos de educação e saúde.

Com a edição do PDPUA de 2005, grande parte do quadrante norte foi classificado como ZAMB-ZORA – Zona de Recuperação Ambiental, e de APRM – áreas de proteção e recuperação de mananciais, no limite da bacia do Ribeirão das Cruzes, com apoio da legislação ambiental estadual inclusive (Lei 9866/1997)<sup>31</sup>. De fato, o Ribeirão das Cruzes, segundo o DAAE, já foi responsável por mais de 50% do abastecimento de água de Araraquara. Hoje 60% desse abastecimento vem de poços profundos (Aquífero Guarani) e o restante é dividido entre vários mananciais a céu aberto. Essa classificação freou a expansão da cidade nesse quadrante, como também os negócios da família.

Funcionários da SDU relatam que seriam constantes as visitas de representantes da SAMUA nos primeiros anos de vigência do Plano de 2005, mas a classificação do zoneamento permaneceu inalterada.

A área onde hoje repousam as 3.353 casas dos novos residenciais Laura Molina, Valle Verde e Jardim do Valle, estava destinada à ocupação por assentamentos residenciais de base agropecuária e extensiva, para geração de emprego e renda, com conseqüente mínima ocupação e impermeabilização do solo. Posteriormente, após a troca de governo em 2009, os representantes do mercado imobiliário provavelmente já previam uma queda dessas resistências. Com a aprovação de vários projetos do PMCMV para Araraquara, as glebas de terra vizinhas ao Jardim Selmi Dei foram adquiridas da SAMUA pela Infratécnica, empresa construtora, com a finalidade específica de implantar os conjuntos do PMCMV. Para isso, como visto anteriormente neste trabalho, várias mudanças no plano diretor foram realizadas, culminando com a revisão do plano, que resultou numa nova lei e num novo plano, com objetivos claramente diversos do antigo.

Na foto de satélite a seguir é possível se distinguir a paulatina ocupação desta gleba pelo Jardim Roberto Selmi Dei e depois pelos conjuntos do PMCMV. Segundo dados do censo do IBGE de 2010, a população do Jardim Selmi Dei já era de 30 mil habitantes antes da chegada dos prováveis 12 mil habitantes dos conjuntos do PMCMV previstos até 2016. Ou seja, quase um quinto da população de Araraquara mora ao lado das nascentes dos

---

<sup>31</sup> A Lei Estadual 9866/1997 trata da Política de Proteção e Recuperação de Mananciais de Interesse Regional do Estado de São Paulo, que, entre outras providências, prevê ações indutoras de usos e atividades compatíveis com a recuperação de mananciais.

mananciais. Isso ainda sem considerar os bairros populares vizinhos, que também margeiam os córregos, como pode ser observado no mapa.

Figura 7 – Foto de satélite do Residencial Laura Molina, entre o Jardim Roberto Selmi Dei e os Residenciais Valle Verde e Jardim do Valle



Fonte: Google Mapas

Devido a uma exigência do Programa, que limita o número de unidades a no máximo 500 por empreendimento, para evitar grandes conjuntos e a consequente segregação social, o Residencial Laura Molina foi aprovado em três etapas, totalizando 1.361 casas. Ironicamente, como não há regra para localização ou distância entre os conjuntos, os três empreendimentos foram implantados contíguos um ao outro, pela mesma construtora, resultando num único bairro, uniforme e monofuncional, segregando social e espacialmente a população atendida.

Aprende-se deste relato que esta área da cidade foi escolhida para receber uma população homogeneamente pobre. Contrariamente a todos os preceitos do EC e de tudo o que se disse nas Conferências das Cidades, o poder público municipal provoca, ou permite que outros o façam, uma sequência de iniciativas públicas e privadas destinadas às camadas

de renda inferiores, numa única região da cidade, resultando daí uma gigantesca área de segregação sócio espacial. A omissão do governo em fixar políticas territoriais inclusivas é notável neste caso.

Conforme o relato cronológico anterior mostrou, o capital mercantil pressionou e foi beneficiado pelos favores do governo. Neste caso, a empresa familiar da classe dominante, habituada há mais de três décadas, a desenhar a expansão da cidade de acordo com seus interesses e prioridades, se depara com o novo ambiente de políticas urbanas do século 21, que se interpõe em seus interesses. Persistente, o capital mercantil aguarda por (provavelmente patrocinando) um novo governo que lhe seja novamente favorável. Assim, após um processo tumultuado, porém contínuo, um novo plano diretor reclassifica uma área inicialmente reservada a recuperação ambiental para preservação dos mananciais, transformando-a em zona de ocupação prioritária residencial em APRM. A demora em se aprovar o novo plano apenas em 2014, todavia, não impediu que o projeto fosse aprovado pela Secretaria da Habitação da prefeitura municipal a tempo para a obtenção do financiamento da CEF, dentro do PMCMV, em 2011.

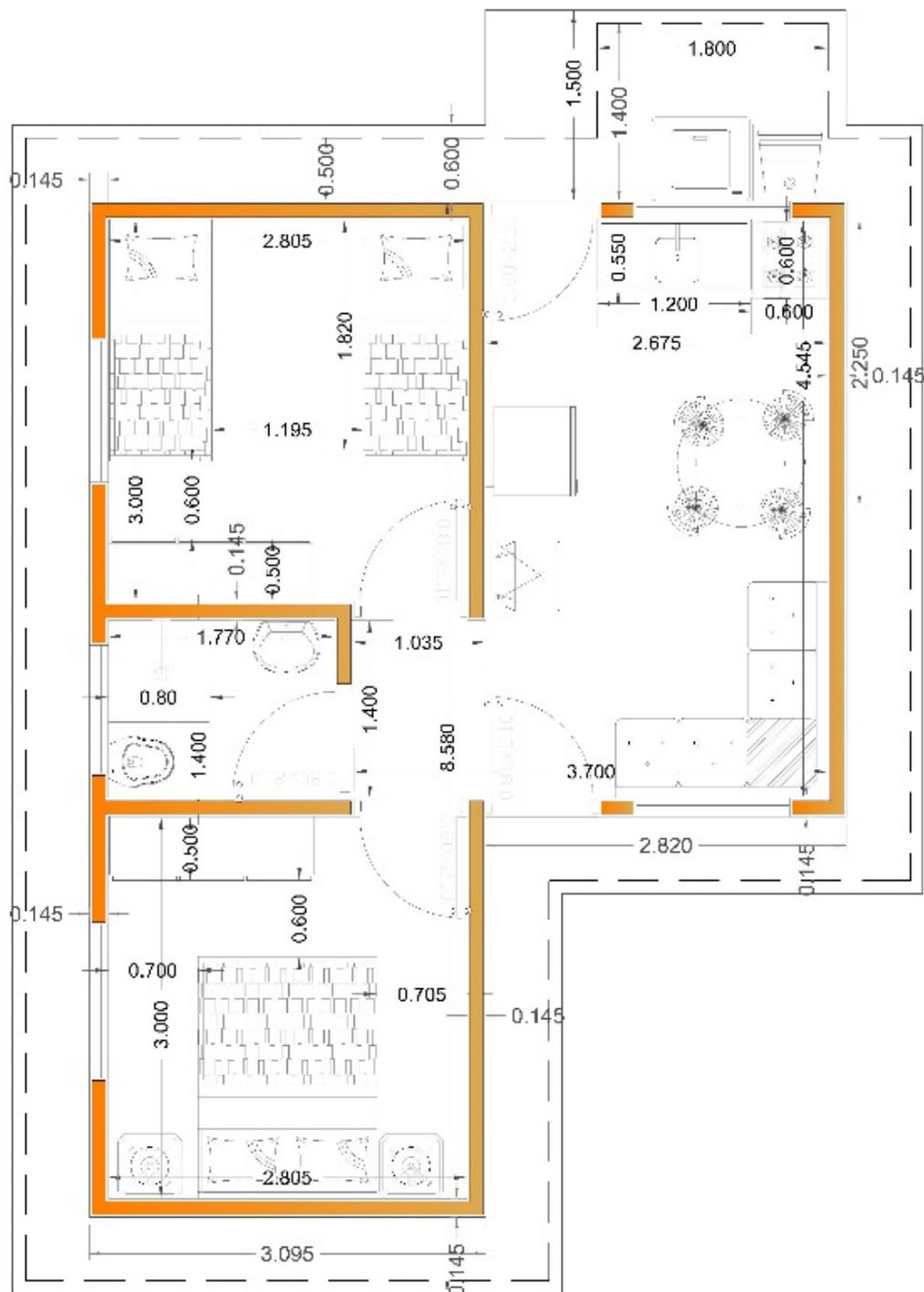
## **6.2. Descrição física do Conjunto Laura Molina**

O Residencial Laura Molina é formado por três empreendimentos contíguos financiados com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, que somam 1.361 unidades:

- Residencial Romilda Taparelli Barbieri, com 538 unidades
- Residencial Anunciata Palmira Barbieri, com 485 unidades
- Residencial Maria Helena Lepre Barbieri, com 338 unidades

Os primeiros dois empreendimentos foram assinados em 2011, e o terceiro em 2012. No entanto, são idênticos quanto à sua tipologia urbana e quanto às suas unidades habitacionais, formando, na prática, um único conjunto uniforme. A figura 8, a seguir, mostra a planta tipo das residências, e a figura 9, mais adiante, a implantação geral dos três conjuntos.

Figura 8 – Planta da residência tipo do Residencial Laura Molina, com área de 41m<sup>2</sup>



Fonte: Prefeitura do Município de Araraquara

Os conjuntos são caracterizados pela repetição de uma mesma unidade habitacional de 41m<sup>2</sup> à exaustão, cada uma dentro de um lote de 200m<sup>2</sup>. A exceção é para as unidades destinadas a deficientes físicos, que foram entregues com 52m<sup>2</sup>. A tipologia da

planta única segue os parâmetros de dimensões mínimas definidos pela CEF. Não se nota qualquer proposta arquitetônica em termos de conforto ambiental, variedade de opções, nem estética. Aparentemente nenhuma atenção foi dada quanto à posição do lote e das casa em

Foto 1 – Aspecto do conjunto na entrega



Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara

Foto 2 – Moradores ampliam suas unidades através da autoconstrução



Foto do autor

Foto 3 – Materiais de construção amontoados em frente às casas



Foto do autor

relação ao sol, aos ventos predominantes ou à paisagem. A repetição de um mesmo modelo impõe uma uniformização ao que não é uniforme, ou seja, as necessidades dos grupos familiares diferem quanto ao número e à idade de seus membros, além de outras características. No entanto, a mesma tipologia é oferecida a uma família de dois membros, como a famílias maiores de 8 ou mais membros, de diferentes idades e diferentes arranjos. O resultado é que, no dia seguinte à ocupação das unidades, tem início o processo de “auto reforma”, onde muitos moradores, com suas próprias mãos, sem assistência profissional e precariamente, começam a construir os muros e novos cômodos para atender às suas necessidades.

A atenção dada ao projeto urbanístico, como já foi comentado, é a mesma dada a qualquer outro loteamento, ou seja, sua localização na cidade, o tamanho do lote, o arruamento, a localização das áreas verdes e institucionais obrigatórias por lei, são todas decididas pelo empreendedor. Ou seja, o projeto é idealizado tendo como objetivo a otimização das áreas vendáveis, que são os lotes. As áreas verdes e institucionais, obrigatórias, são deixadas em locais isolados, nas extremidades das glebas, sem interação com as áreas residenciais. Não se nota qualquer proposta

urbanística, arquitetônica ou social, desenvolvida pela Secretaria de Habitação ou qualquer outro ente público ou privado, que sugira alguma preocupação com o público carente que veio habitar as 1.361 casas, todas idênticas, do Residencial Laura Molina.

Figura 9 – Implantação Geral do Residencial Laura Molina



Fonte: Secretaria Municipal da Habitação de Araraquara

A omissão do poder público aqui é notável. O órgão local, responsável pelas políticas habitacionais, se limitou a apenas aprovar os empreendimentos. Seu papel de gestor local, imputado pelas políticas federais, foi ignorado. O mapa de AEIS, que na data da aprovação dos projetos ainda era o do PDPUA de 2005, exibia 89 áreas de interesse social na cidade. Outros instrumentos urbanísticos providos pelo Estatuto da Cidade, ainda que mapeados no PDPUA, também foram ignorados. O PHLIS, baseado em estudos recentes e tendências históricas, indicava um caminho oposto para a gestão local de HIS. Ainda assim, o empreendedor teve total liberdade para decidir conforme as suas conveniências e do mercado imobiliário.

Somando-se a essa omissão do poder público local, é oportuno atentar para a exigência da CEF que proíbe o uso comercial das UH's. É compreensível tal exigência, uma vez que a proposta é combater o déficit habitacional. Por outro lado, tampouco há qualquer preocupação em se prever lotes ou instalações comerciais nesses conjuntos. Mesmo que seja de amplo conhecimento que sua localização normalmente seja isolada do tecido urbano, a CEF indiretamente impõe, contrariamente às diretrizes da PNH e do PlanHab, o uso monofuncional do solo. Também aqui há um vazio e uma omissão do gestor de HIS local, que poderia, por exemplo, exigir uma reserva de lotes para uso comercial a serem vendidos à iniciativa privada, separadamente. Essa medida facilitaria, por exemplo, o surgimento de novas centralidades, eliminando problemas de abastecimento e de mobilidade urbana, ao mesmo tempo em que poderia promover a convivência entre os novos moradores. Sem qualquer preocupação nesse sentido, o que verificamos em nossa pesquisa “in loco”, como se verá a seguir, foi a transformação clandestina de algumas unidades em uso misto.

Dessa forma, como já largamente documentado nacionalmente por várias publicações citadas neste trabalho e pela mídia, esta pesquisa comprovou que o PMCMV, também em Araraquara, carece de planejamento urbano, ambiental e arquitetônico. Por fim, convém lembrar que em nossas consultas aos documentos aprovados pela Secretaria da Habitação local, referentes ao Residencial Laura Molina, não consta a participação de qualquer profissional arquiteto urbanista, que é o profissional habilitado para tais atividades.

### **6.3. A ilusão da posse compensa todos os sacrifícios – Resultados e comentários da pesquisa de campo**

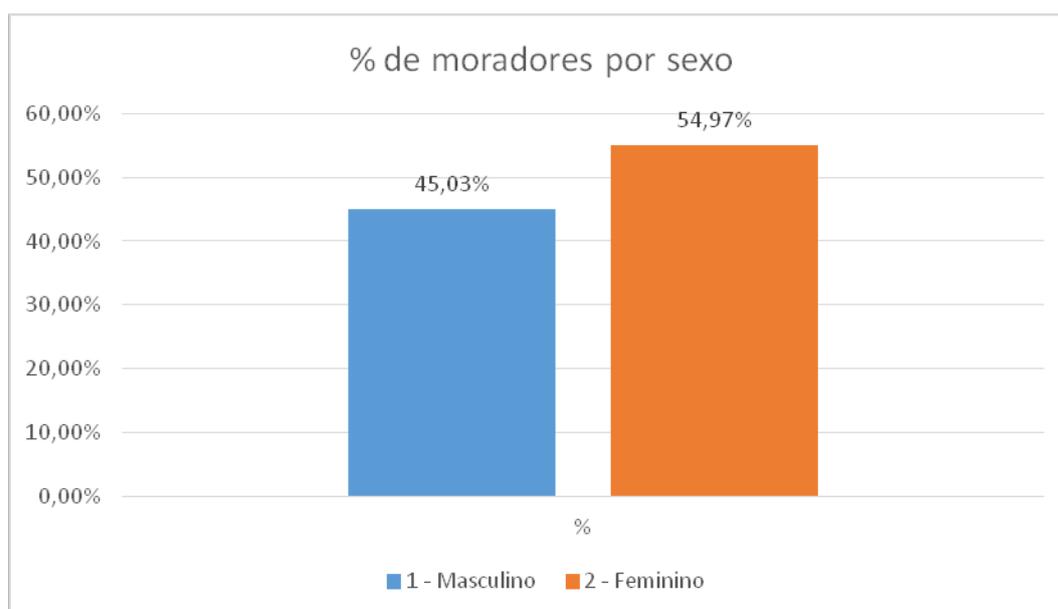
Em determinado momento de nossa pesquisa verificamos a necessidade de saber, pelos próprios moradores beneficiados pelo PMCMV, quais as suas impressões a respeito de assuntos como inserção urbana, vizinhança, prováveis sensações de vulnerabilidade social e qual o grau de satisfação ou insatisfação que tenham aflorado na fase de pós ocupação dos conjuntos. Assim, elaboramos, através de intensas discussões presenciais e através de recursos *online*, um questionário que fosse abrangente, com perguntas de fácil entendimento e de grande eficiência para extração das informações que buscávamos. A integra do questionário elaborado, assim como a aprovação pelo Comitê de Ética, podem ser encontrados na seção de anexos deste trabalho. A equipe que tinha como alvo a cidade de São José do Rio Preto, mais numerosa, saiu primeiro a campo, entre outubro e novembro de 2014.

A equipe de Araraquara<sup>32</sup> finalmente saiu a campo entre os meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015. Os setores do Residencial Laura Molina foram divididos entre duas equipes. Os resultados e comentários são expostas nas próximas seções

### Perfil socioeconômico dos moradores

A ocupação dos conjuntos visitados se deu cerca de um ano antes da realização de nossa pesquisa de campo. Assim, praticamente 100% dos domicílios entrevistados é ocupado pelo primeiro morador e proprietário da unidade. A maioria das famílias é liderada por mulheres (96%, dado retirado do cadastro da Secretaria da Habitação de Araraquara), o que não é surpresa por ser este um critério de prioridade do PMCMV e do CadÚnico. Do total de moradores, 54% são mulheres (veja gráfico 3). A maioria do público adulto (63%) tem entre 19 e 45 anos, sendo que apenas 5% possuem mais de 60 anos (gráfico 4). Quanto à raça, 67% se declaram negros ou pardos.

Gráfico 3 – Moradores por sexo



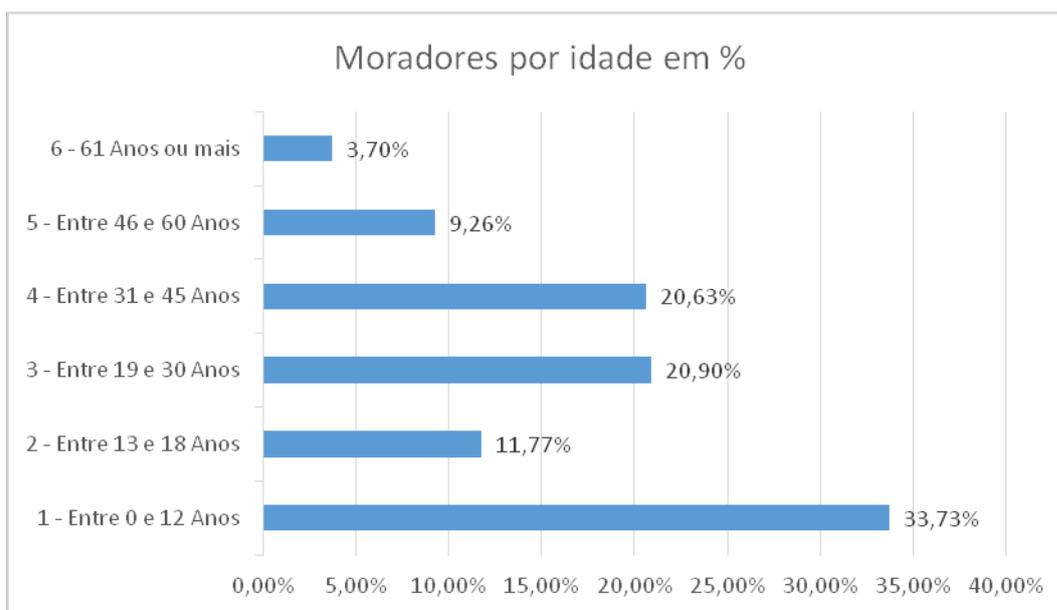
Fonte: elaborado pelo autor

Quanto à escolaridade, cerca de 50% tem até o primeiro grau completo, sendo que apenas 3 % possuem nível superior. O gráfico 5 mostra o grau de escolaridade do Residencial Laura Molina em comparação com a cidade de Araraquara, o Estado e o País. Quanto à ocupação, 44% dos chefes de família estavam empregados com carteira assinada.

<sup>32</sup> Cabe aqui agradecimentos ao Eduardo Meireles, doutorando da equipe de São José do Rio Preto, e à Sálua kairuz, coordenadora da Faculdade de Arquitetura da Uniara, que passaram importantes instruções e experiências para a equipe de pesquisa. A equipe de entrevistadores foi reforçada pelos alunos graduandos de arquitetura da Uniara e pela Empresa Junior da Unesp.

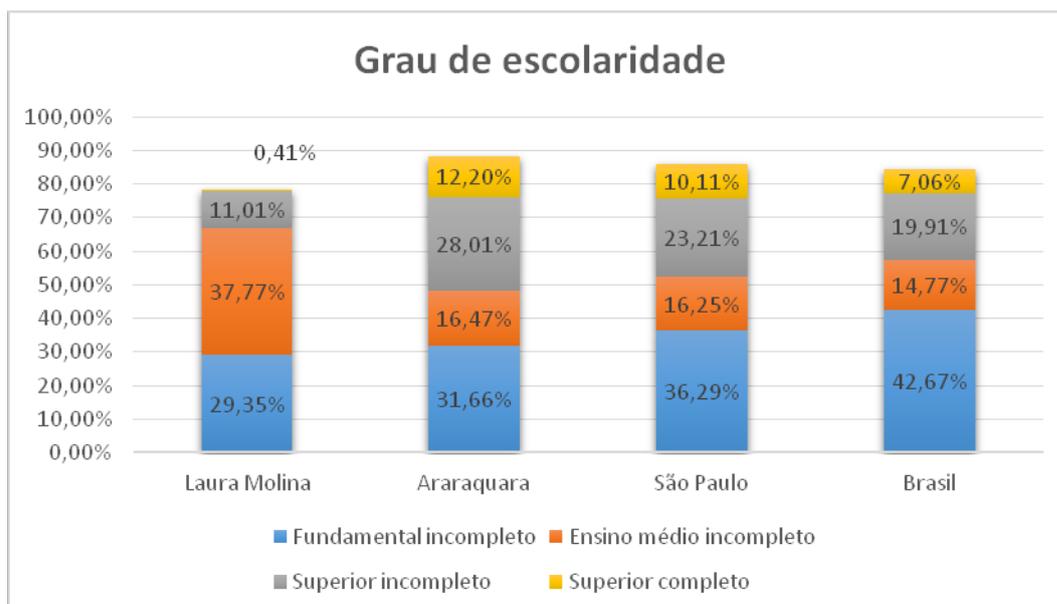
Esse dado pode sofrer um viés em relação a esse público, considerando que o acesso à moradia depende da comprovação de renda. Os que se declararam autônomos e sem registro não chegam a 10%. Do total de moradores, 58% trabalham nos setores de serviços e construção civil, contra apenas 5% de empregados na indústria.

Gráfico 4 – Idade dos moradores em %



Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 5 – Grau de Escolaridade no Residencial Laura Molina em relação à população de São Paulo e do Brasil (acima de 10 anos)

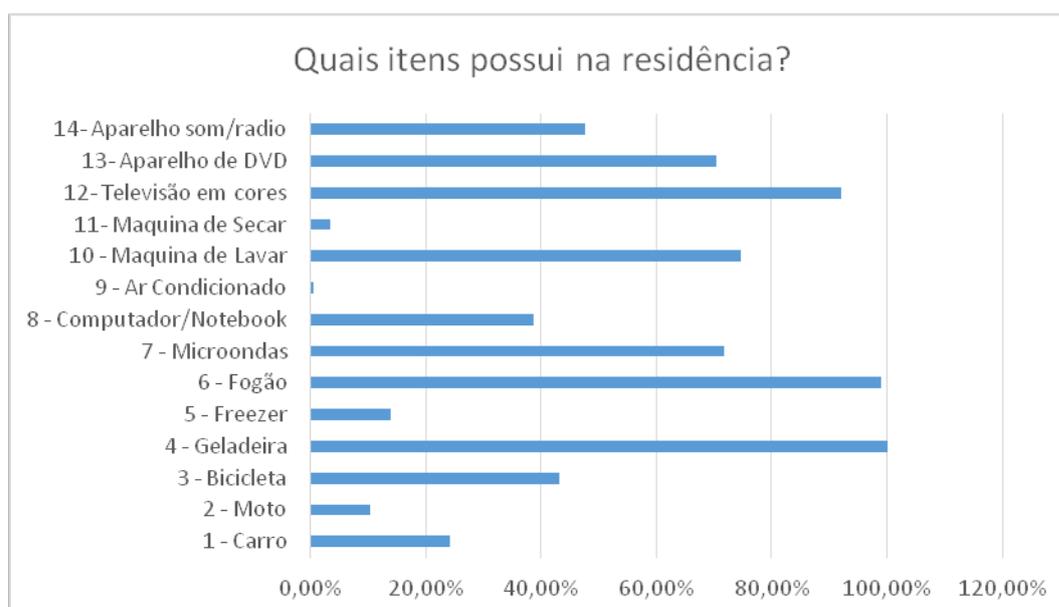


Fonte: Pesquisa de campo e Censo IBGE 2010. Elaborado pelo autor.

Decidiu-se por não perguntar diretamente qual a renda familiar, pelo risco de que muitos tendem a responder valores maiores do que realmente representa a soma dos salários do domicílio. Dessa forma, as perguntas foram direcionadas aos itens que a unidade familiar possuía. Dessa forma, nenhum entrevistado se sentiu intimidado e as respostas fluíram rapidamente, indicando que poucos omitiram ou adulteraram suas respostas.

As respostas (gráfico 6) revelaram que itens básicos como geladeira, fogão e televisão estão presentes em praticamente 100% das unidades. Forno de microondas e máquina lava-roupa aparecem em 70% dos domicílios. Na maioria das unidades percebemos que esses eletrodomésticos eram novos. Isso se deve, em grande parte, ao programa Minha Casa Melhor, que financiou até R\$ 5.000,00 para compra de produtos da linha branca aos beneficiários do PMCMV. Computadores aparecem em 38% das residências, enquanto o automóvel particular aparece em 23%. Contrariando nossas expectativas, apenas 10% incluíram a motocicleta em seus pertences.

Gráfico 6 – Itens declarados na residência



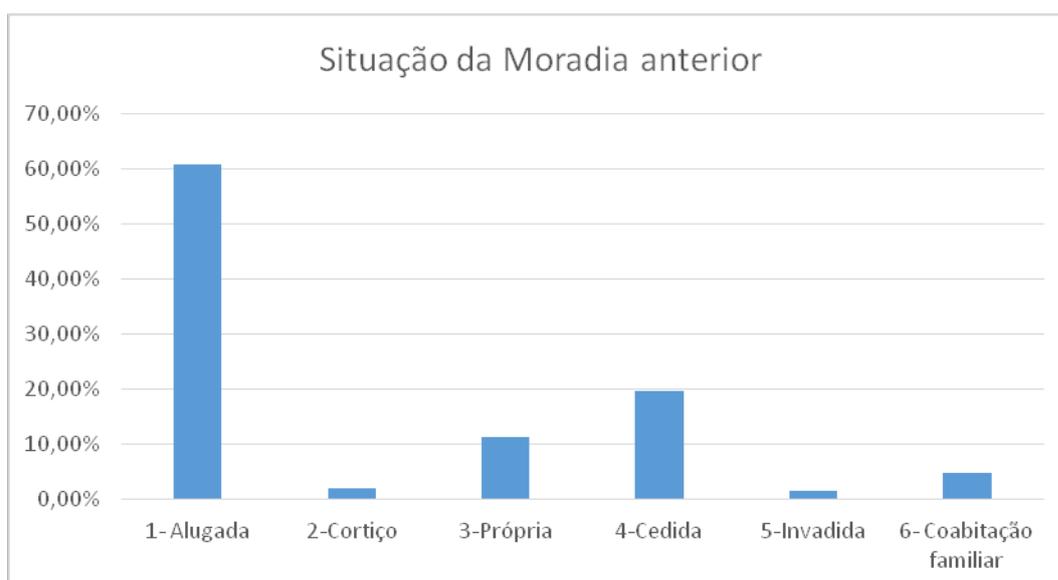
Fonte: Elaborado pelo autor

### Origem dos beneficiários

Dos chefes de família, 68% são naturais do Estado de São Paulo e 15% dos Estados do Norte e Nordeste. O programa exige que o beneficiário comprove viver na cidade há pelo menos dois anos. Nossa pesquisa encontrou cerca de 26% de beneficiários que nasceram em Araraquara. Isso pode indicar que os imigrantes que chegaram para trabalhar

nas culturas de laranja e de cana na década de 1970 sejam pais e avós dessa geração que hoje adquire sua moradia através do PMCMV. Quanto à moradia anterior, 61% vieram de imóveis alugados (gráfico 7), onde 93% pagavam entre R\$300 e R\$600. Cerca de 25% viviam em imóveis cedidos ou em coabitação familiar. Dentre os bairros que contribuíram para formar essa nova população se destaca o Parque São Paulo, provavelmente por ser um dos mais populosos, com expressivo número de lotes divididos (125m<sup>2</sup>) e de moradias precárias. Nota-se a ausência de bairros de renda média alta, como era de se esperar. Entretanto, não são raros os casos em que o beneficiado pelo programa trocou um bairro consolidado e bem servido por serviços públicos pela nova moradia, distante do centro e dos equipamentos públicos mais básicos, como transporte, saúde e escolas. Não há nessa lista pessoas que vieram de outras cidades, como, segundo a Secretaria da Habitação, houve em outros empreendimentos em que Araraquara “importava” sua demanda por habitação. Isso demonstra o sucesso das tentativas oficiais de inibir essa prática, com o critério de 4 anos de moradia comprovada na cidade.

Gráfico 7 – Situação da moradia anterior



Fonte: elaborado pelo autor

### **As impressões dos moradores quanto à inserção urbana**

Os conjuntos foram entregues com ruas pavimentadas, água encanada, coleta de esgotos, eletricidade e iluminação pública. Essa é uma situação muito diferente da época do lançamento do Jardim Selmi Dei, o primeiro loteamento nessa região da cidade entregue em 1978, distante oito quilômetros da última rua asfaltada e que apenas contava com energia elétrica. No entanto, dos equipamentos públicos de saúde, educação e assistência social

previstos no projeto aprovado pela CEF, nenhum deles foi sequer iniciado até a data de nossa pesquisa, um ano depois da ocupação. A explicação dada pelo gerente da Secretaria da Habitação é de que os prazos e processos são diferentes para a construção das casas e dos equipamentos urbanos. A previsão é que depois de dois a três anos da entrega das casas sejam entregues os primeiros equipamentos de educação e saúde. Assim, as escolas e unidades de saúde dos bairros vizinhos são obrigados a receber a nova demanda. Para amenizar o problema de mobilidade o município fornece gratuitamente ônibus escolares para as escolas e creches do vizinho bairro Selmi Dei.

Com característica monofuncional, o projeto desses conjuntos não tem previsão de lotes ou centralidades onde possam se instalar comércios e serviços. Embora o uso das unidades residenciais para outros fins seja proibido pela CEF, não é preciso caminhar muito para se encontrar um cabeleireiro ou uma pequena mercearia adaptada dentro da unidade. De outra forma, os moradores teriam que caminhar até 1.200 m até o comércio mais próximo do bairro vizinho. Também não faltam placas de vendas de produtos caseiros (“gelinhos” e salgados, por exemplo) e de representação de cosméticos e perfumes. Em menor número também encontramos brechós e correspondentes bancários.



Foto 4 – Brechó de roupas usadas numa unidade (foto do autor).



Foto 5 – exemplo de serviço comercial improvisado numa unidade (foto do autor).

Indagamos aos moradores a respeito das dificuldades de acesso a serviços e equipamentos urbanos básicos e a outras áreas da cidade. As respostas, para nossa surpresa, demonstram satisfação, ainda que relativa, da população quanto a equipamentos locais de educação, mesmo que estes sejam inexistentes para a nova população. Isso indica que, embora provocando um excesso de demanda nos bairros vizinhos, o serviço gratuito de ônibus escolar atendeu às expectativas da nova população. A maior insatisfação, dirigida ao acesso aos serviços de saúde, somente é demonstrada nos casos em que o morador depende frequentemente desse serviço, como idosos e doentes crônicos. O acesso a creches e pré-escolas foi considerado de regular a muito bom por 65% dos entrevistados, mesmo índice para as escolas de primeiro grau. Ainda assim, número significativo de entrevistados (21%) declarou que precisou desistir do emprego por razões diversas, incluindo a falta de creche, por falta de vaga ou incompatibilidade de horários entre a chegada do trabalho e a liberação das crianças pela creche.

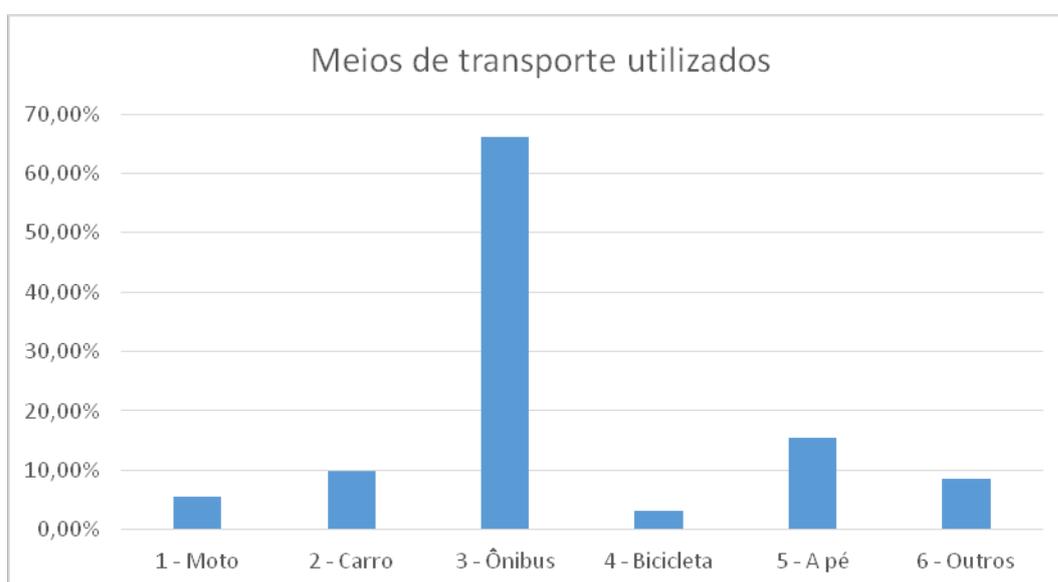
Os serviços elogiados são os Correios, com cerca de 84% de bom e muito bom e a coleta de lixo comum. A coleta de recicláveis não abrange o bairro. Os serviços mais criticados são os de telefonia e internet, com menos de 20% de moradores satisfeitos. Nenhuma das casas entrevistadas possuía serviço telefônico fixo convencional.

### **Transporte Coletivo – o drama diário da (i) mobilidade urbana**

Conforme o gráfico 8, 66% dos moradores utiliza o ônibus como meio de transporte. Cerca de 65% consideram o transporte deficitário (regular a péssimo), contra 33% que estão satisfeitos. De fato, os ônibus estão presentes nos horários que os trabalhadores mais necessitam deles, com frequência que varia de 10 minutos nos horários de pico a no máximo 30 minutos nos domingos e feriados. No entanto, os coletivos circulam lotados, apenas uma linha serve os populosos bairros do extremo norte da cidade. O serviço de transporte não foi redimensionado durante o crescimento populacional e a expansão territorial do bairro, que recebeu cinco mil novos moradores até a data de nossa pesquisa, mas atingirá um acréscimo de 12.000 habitantes até meados de 2016 que, somados aos bairros consolidados do Jardim Selmi Dei, resultará numa população de 42 mil habitantes. Ao manter apenas a mesma e única linha, com simples mudanças de itinerário, alongando o percurso e acrescentando paradas, os coletivos circulam sempre lotados e o tempo de viagem é mais longo. Os ônibus circulam por cerca de 30 minutos dentro do bairro e a viagem até o terminal

central não leva menos de 60 minutos<sup>33</sup>. Como todas as linhas são radiais, uma viagem do Residencial Laura Molina até o Shopping Center Jaraguá, por exemplo, distante 13 quilômetros, onde muitos jovens do bairro são empregados das lojas, cinemas e restaurantes, pode consumir mais de duas horas, contando a primeira viagem até o centro, a baldeação no terminal central e a segunda viagem até o destino final. Esse mesmo percurso pode levar menos de 25 minutos numa motocicleta. O mesmo pode-se dizer de empregadas domésticas de residências em condomínios de luxo distantes do centro da cidade, que são obrigadas a utilizar duas linhas de ônibus.

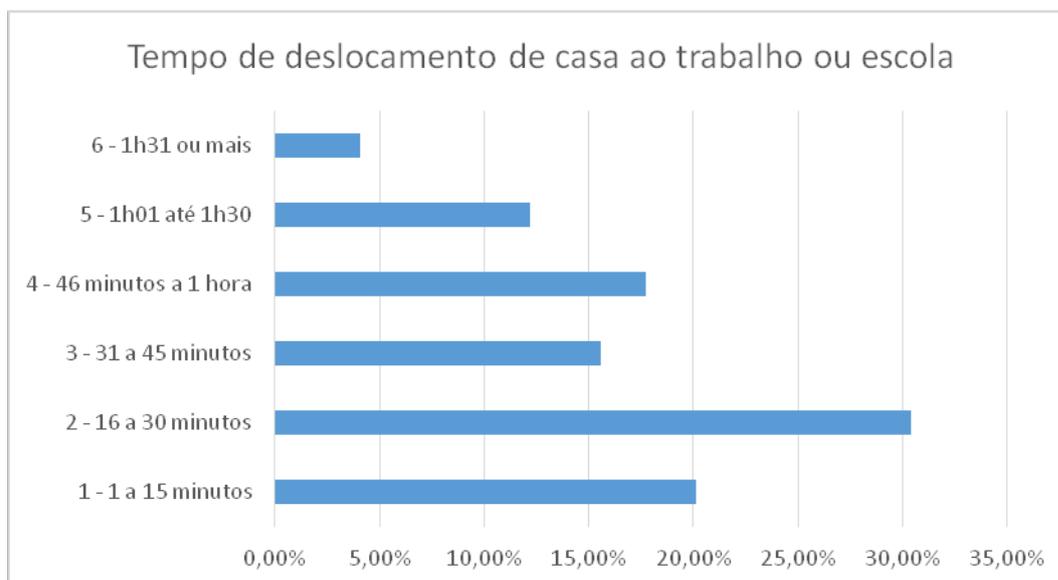
Gráfico 8 – Meios de transporte utilizados pela população



Fonte: elaboração do autor.

<sup>33</sup> Sobre este assunto a “Tribuna Imprensa”, principal jornal local, publicou uma reportagem com dados e entrevistas em 21/02/2014, logo após a entrega das unidades.

Gráfico 9 – Tempo de deslocamento para o trabalho ou estudo



Fonte: elaboração do autor.

Observe-se ainda que o sistema de transporte coletivo é dimensionado para levar e trazer o trabalhador enquanto força de trabalho. O primeiro ônibus da manhã sai às 3:30h, horário que coincide com a necessidade dos turnos da fábrica Lupo. O traçado radial das linhas leva em conta a concentração de empregos na região central. Para outras atividades como compras ou lazer, ou mesmo cursar uma faculdade no período noturno, os horários e itinerários não se mostram adequados, elevando os tempos de espera e de viagem, como demonstra o gráfico 9 acima.

Dentre os que responderam que não gostam de morar no bairro, 77% culpam a distância e o isolamento pela sua insatisfação.

### **A fraca organização comunitária**

Depois de um ano de entrega dos conjuntos, embora seja uma exigência da CEF a ser cumprida no prazo de 6 meses, a assistência social da prefeitura não havia iniciado ainda o programa de pós ocupação. Esse programa visa assistir os moradores em sua adaptação às novas casas, utilização, manutenção, como também estimula e orienta sua organização coletiva no condomínio ou bairro. A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social explica que isso se deve a atrasos da CEF em habilitar os membros da equipe da prefeitura para atuação no programa. De fato, as reuniões de pós ocupação se iniciaram em cerca de 4 meses depois de nossas entrevistas. Se, de um lado, isso pode ou não apontar para a falta de prioridade do poder público em incentivar a organização popular, de

outro lado a pesquisa acusou um preocupante desinteresse da população com assuntos coletivos. Mais de 80% dos entrevistados não demonstraram interesse em festas e outras atividades coletivas, nem em organizações comunitárias e consideraram ruim ou inexistente a convivência com outros moradores. Dos que responderam positivamente à convivência entre moradores, ficava claro no contexto da entrevista que a maioria se referia à ausência de desentendimentos com vizinhos imediatos.

A esse respeito parece oportuno lembrar do posicionamento modernista dos anos 60 quando, antes do golpe militar, vários arquitetos, engenheiros, sociólogos, líderes sindicais e governamentais se reuniram no Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Não cabe aqui descrever esse importante acontecimento<sup>34</sup>, mas sim destacar o posicionamento modernista de conferir prioridade e qualidade à questão habitacional, calcado em políticas e projetos com participação social e comunitária. Um dos expoentes desse pensamento foi o arquiteto Attilio Correa Lima, que escreveu em depoimento resgatado por Bonduki:

“...recai no velho sistema de quintal, depósito de velharias, com aspecto árido e sórdido dos terreiros (...) enquanto as construções feitas em série, formando conjuntos densos apresentam as mesmas vantagens da produção industrial (...) baixam o custo unitário permitindo elevar o padrão da unidade de habitação e criar o parque coletivo de grandes proporções (...) com uma vida social diferente com campo de esporte junto à porta, que trará o gosto pela camisa esporte. (Lima, 1963 apud Bonduki, 2012, p. 986)

Embora esse posicionamento contra o lote e a favor da verticalização da moradia social mereça críticas nos dias de hoje devido ao seu etnocentrismo e desprezo pela cultura local, ao colocar o ideário modernista acima de outros modelos por eles considerados como anacrônicos (Cavalcanti, 1987 apud BONDUKI, 2012), o ponto que nos interessa aqui é chamar a atenção para o fato de que o modelo do “lote individual” seja aceito como forma por excelência da produção da cidade, cidade essa que é desenhada sem espaços de encontro e convivência comunitária. Quando o trabalhador chega em casa no final do dia, entra em seu lote, fecha o portão e dá as costas para a rua, está também dando as costas para o espaço comum, para a convivência pública e comunitária. Esse modelo espacial induz ao isolamento das famílias em seu próprio lote, fazendo dele o seu mundo particular. O ideário modernista, ao propor os projetos dos IAP’s<sup>35</sup> e o ideário do Seminário de 1963, pretendia uma classe

---

<sup>34</sup> A respeito desse evento e do clima político e intelectual dessa época, ver a dissertação de Eder Roberto da Silva: “O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil”.

<sup>35</sup> A respeito da produção realizada pelos IAP’s, ver BONDUKI, Nabil. “Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna.” *Lei do* (1998).

operaria cada vez mais socializada e organizada politicamente. Harvey também chama a atenção para o fato de que, organizados e agindo coletivamente, a classe dos trabalhadores obterá conquistas em relação a salários mais altos e custos mais baixos, como também melhores moradias:

Os capitalistas podem, eles próprios (...) apoiar as reivindicações do trabalho por habitações baratas e subsidiadas (...). Entretanto, os capitalistas tenderão a se interessar por essas coisas somente enquanto os trabalhadores estiverem numa posição que lhes permita, através de seu poder de organização coletiva, ligar os salários ao custo de vida. (HARVEY, 1982, p. 15)

Investigar as razões pelas quais grande porcentagem das pessoas entrevistadas não se interessa pela organização comunitária não é o objetivo deste trabalho. Mas é fato que, seja por razões políticas ou simplesmente por estar almejando maiores lucros, o desenho dos bairros do PMCMV não leva em conta a necessidade do homem de se organizar em comunidade. As fileiras de casas idênticas, bem ao estilo militar, numa composição monótona de um bairro monofuncional, distante e desprovido, está distante de qualquer proposta de moradia de qualidade e de espaços de construção da cidadania.

### **Sensação de conforto e segurança**

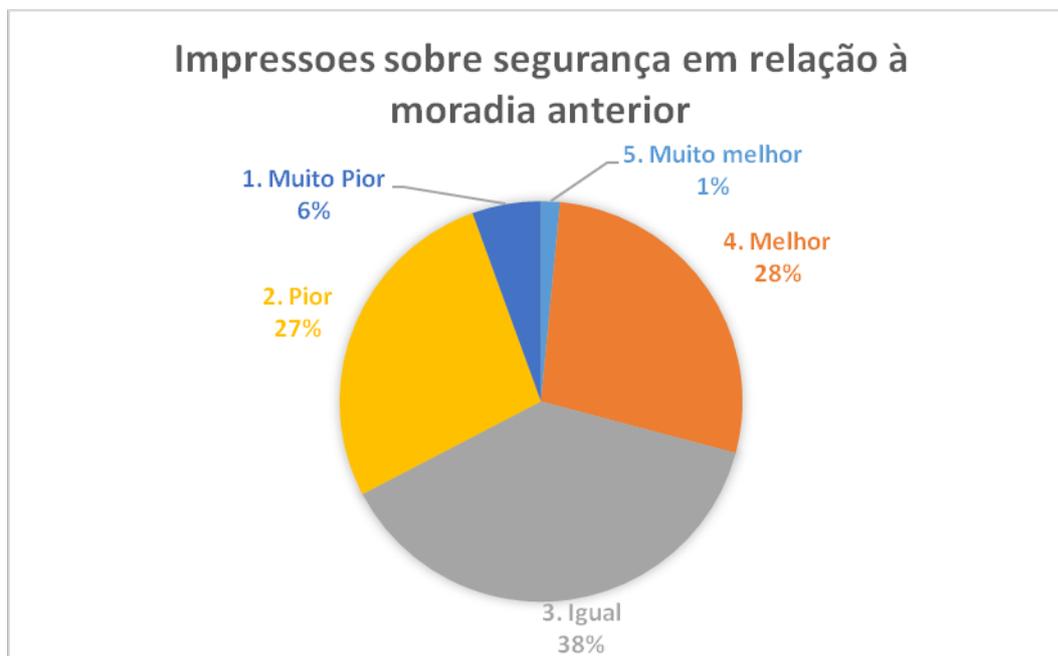
Nas perguntas sobre a sensação de conforto no ambiente do bairro e na casa poucas foram as reclamações. Conforme as respostas obtidas, não há problemas de ruídos, odores nem de enchentes. Mais de 80% não tem reclamações sobre privacidade. Sobre o conforto dentro das casas, cerca de 85% dos entrevistados consideram o isolamento térmico ruim, dando a impressão de que a casa é fria no tempo frio e muito quente durante os meses de calor.

Quanto à segurança, em perguntas como policiamento, ocorrência de roubos, homicídios, estupros e vandalismo as respostas foram muito divididas. A única conclusão a que se chega é que não houve grandes mudanças em relação ao local da antiga moradia. A pergunta sobre as ações do tráfico de drogas gerou muito desconforto na maioria dos entrevistados, que responderam de forma evasiva. Em conjuntos mais antigos dentro de Araraquara existem relatos de controle territorial de grupos ligados ao tráfico<sup>36</sup>. No entanto, não encontramos razões ou indícios de que o mesmo estivesse ocorrendo no local no momento da pesquisa.

---

<sup>36</sup> A respeito dessas ações, há diversas reportagens da imprensa local, entre elas “O Imparcial, CEF pede apoio para resgatar o residencial dos Oitis, 25/06/2015”; “Tribuna Imprensa, Oitis é o mais problemático e moradores são reféns do tráfico, 13/08/2012”.

Gráfico 10 – Impressões sobre roubo e furto em relação à moradia anterior



O problema do narcotráfico dentro dos conjuntos do PMCMV é apenas uma extensão do que já ocorre em quase todas as cidades brasileiras. No entanto, ações preferenciais desses grupos foram detectadas nos vários artigos da recente publicação organizada por Amore, Shimbo e Rufino (2015). De fato, o tema da tomada dos conjuntos habitacionais pelo narcotráfico mereceria uma extensa e cuidadosa abordagem, que não é a proposta deste trabalho. Porém por sua relevância e potencial de ameaça à estabilidade do programa, tentaremos qualificar algumas de suas ações.

O tráfico pode entrar nos conjuntos desde a formação de cadastros e dos processos de sorteio das unidades. Por isso é fundamental que haja transparência nesses processos (RUFINO, 2015, p. 57). Outra forma de ocupação pelo tráfico é a expulsão de moradores de suas unidades, que são cedidas a pessoas de interesse de grupos criminosos. Nessa condição o proprietário não tem qualquer segurança na sua posse, perdendo o seu imóvel sem qualquer processo legal envolvido (ROLNIK et al, 2015,p. 407). O tráfico pode também afetar a sociabilidade e a convivência entre moradores ao cercear seus direitos de mobilidade e de reuniões, chegando até a controlar o comércio e os serviços locais (SHIMBO, 2015, p. 49). Segundo Cardoso et al, o tráfico pode impedir a organização dos moradores em formar associações para melhoria de suas condições de moradia, seja em condomínios ou em bairros (2015, p. 99). No entanto, em termos urbanísticos, parece que a eleição desses

conjuntos para as ações de grupos ligados ao tráfico e milícias é a sua inserção urbana precária associada à condição de vulnerabilidade de suas populações (RUFINO, 2015, p. 62). Conjuntos localizados em áreas não urbanizadas, em periferias distantes, verdadeiras “frentes pioneiras”, sem comércio e serviços e distante dos empregos formais, aparentemente atende às expectativas de centralização das ações de grupos ligados ao tráfico e milícias, muitas vezes comandadas de dentro de presídios das proximidades. Segundo Nascimento:

Tais aspectos têm sido obscurecidos pela forte publicização da satisfação plena dos beneficiários com o PMCMV promovida pelos governos federal e municipais, com desconsideração do padrão de cidade segregada e sem urbanidade promovido pelo Programa. (NASCIMENTO et al, 2015, p. 226)

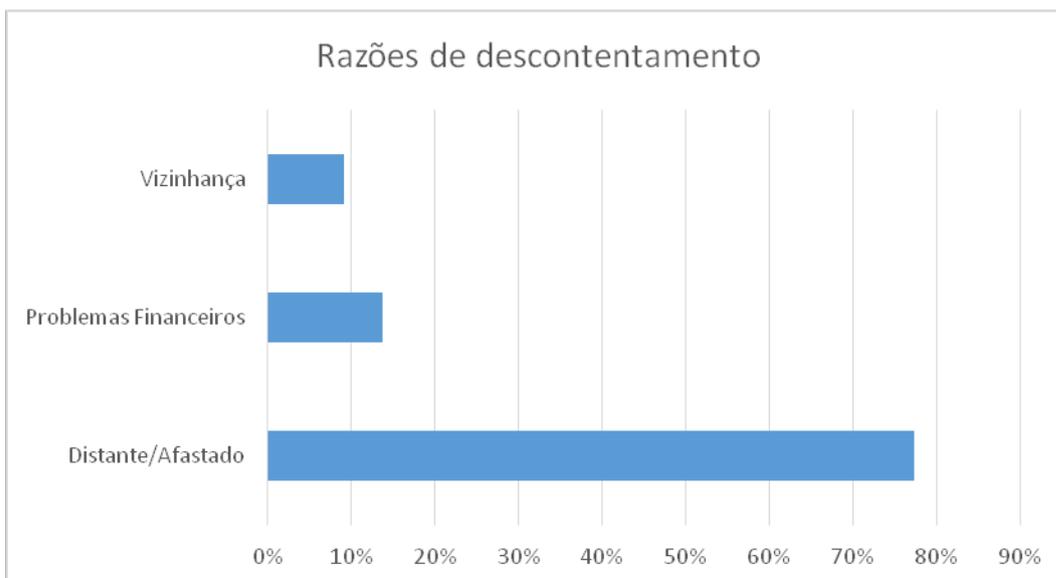
### **Grau de satisfação e sensação de qualidade de vida**

A pergunta direta sobre o grau de satisfação do entrevistado beneficiado pelo PMCMV foi feita em dois estágios: a primeira, direta, sobre gostar ou não de viver naquela casa e naquela localização, resumidas na palavra “aqui”. A segunda, como fechamento da entrevista, sobre a percepção da qualidade de vida da célula familiar naquela nova realidade legal, social e espacial. As respostas não deixam dúvidas. Quase 90% dos entrevistados responderam que gostam do lugar onde agora vivem. Quanto à percepção da qualidade de vida, quase 75% consideram boa ou muito boa. Apenas 2% consideram sua qualidade de vida ruim ou muito ruim. Vários entrevistadores comentaram, depois de aplicados os questionários, que havia uma correlação entre os poucos que responderam negativamente a essas questões e sua qualidade de vida anterior. Ou seja, para os que vieram de bairros mais bem servidos, de casas maiores ou estavam muito bem integrados em sua vizinhança, o desejo de recuperar a antiga realidade era presente. Mas, como nossa pesquisa detectou, 90% dos entrevistados vieram de condições anteriores precárias de moradia, o que pode explicar os quase 90% de satisfação.

Um outro fator, infelizmente não detectado diretamente nos questionários, mas em sua análise posterior e na troca de experiências entre os entrevistadores, é sem dúvida o sentimento de segurança trazido pela posse. Muitas vezes ouvimos a frase: “...porque agora eu moro no que é meu”. Não raro, a mesma pessoa que havia tecido muitas críticas ao transporte coletivo e à falta de equipamentos urbanos, ao final da entrevista mudava o seu semblante e respondia que agora a qualidade de vida de sua família é boa, porque “a casa é minha”. O próprio nome do “Programa Minha Casa Minha Vida” captura esse desejo social ao ligar um termo de posse com a expectativa de sucesso e realização numa mesma frase, que é ao mesmo

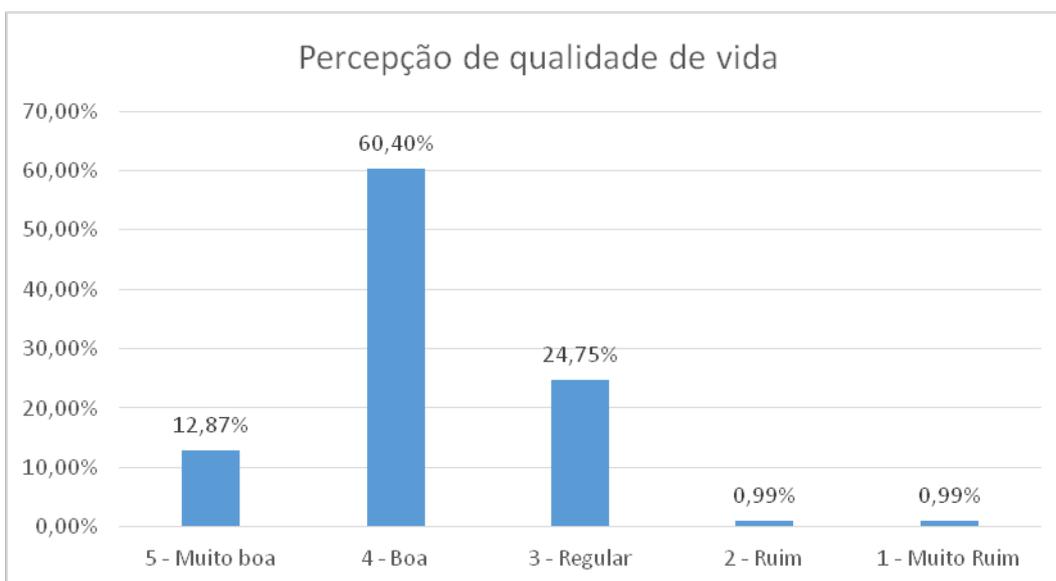
tempo um nome e um *slogan*. Como afirma Rufino (2015, p. 70), “De maneira geral, os altos índices de satisfação com a propriedade privada e regular da moradia, contrastam com as percepções de piora no acesso aos transportes, comércios e serviços...”.

Gráfico 11 – Razões de descontentamento com a moradia



Fonte: elaboração própria

Gráfico 12 – Percepção de qualidade de vida na nova moradia



Fonte: elaborado pelo autor.

Percebe-se, dessa forma, a influência da escolha feita pelo BNH, em 1965, de permitir o acesso a programas habitacionais mediante a compra de uma propriedade privada. Passados 50 anos dessa decisão, durante os quais não faltaram críticas no sentido de que uma política habitacional baseada na compra de uma mercadoria cara como a habitação, dentro de um processo gerido por um banco, é necessariamente excludente. Para comprová-lo, basta verificar os dados históricos do déficit habitacional, em que a parcela da população mais pobre, muitas vezes sem condições de comprovar qualquer renda, sempre representou cerca de 90% desse déficit. Ou seja, uma política habitacional sustentada exclusivamente na produção massiva de habitações com acesso exclusivo através da propriedade privada individual (RUFINO, 2015) sempre encontrará seus limites. No entanto, parece que essa opção não está em discussão nem pelos capitalistas, nem pelo governo

Em nossa percepção, após as análises dos questionários e das trocas de experiências, a posse, ou ilusão dela, já que tanto a moradia como os móveis e utensílios são financiados pela CEF, a princípio, compensa todos os sacrifícios. O trabalhador que entra no programa tem a esperança de encontrar a estabilidade proporcionada pela propriedade. Afinal, após a posse, suas necessidades de abrigo estarão supridas, sem a obrigação do aluguel, pelas próximas décadas, mesmo com o provável aumento demográfico das famílias. Através da autoconstrução, que, como percebemos, tem início no dia posterior à posse, pode-se aos poucos construir os muros, mais um cômodo, ou mesmo uma edícula assobradada nos fundos do lote, de modo a abrigar a própria família, parentes e agregados. Numa economia instável, sem garantias de emprego e onde os valores dos alugueis obedecem a padrões especulativos, não é surpresa que essa população historicamente excluída aceite abrir mão de outros direitos urbanos e sociais para morar em uma casa própria.

#### **6.4. Impactos urbanos e ambientais: o comprometimento da qualidade urbana a longo prazo**

No cenário da Europa do pós-guerra em 1946, Le Corbusier publica o livro “Manière de Penser L’urbanisme”<sup>37</sup>. O texto lúcido e muitas vezes ácido, deixa transparecer a preocupação de Le Corbusier em extrair o melhor das lições e da herança de um século de revolução industrial. Ele propõe que sejam incorporadas ao ambiente urbano as máquinas que fazem os humanos viajarem mais depressa, como elevadores e veículos. No entanto, a

---

<sup>37</sup> Traduzido em português como “Planejamento Urbano”, Editora Perspectiva, 1971.

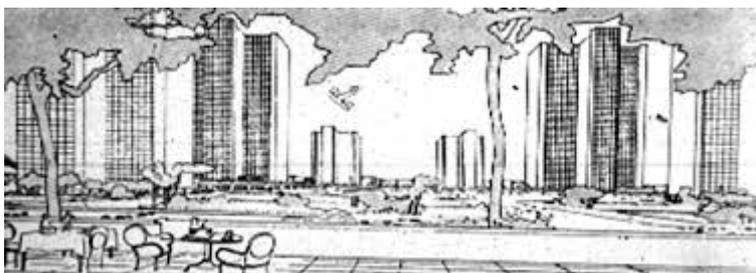
incompatibilidade entre o homem e o automóvel no pensamento de Le Corbusier é nítida e perigosa. Para resolver essa incompatibilidade as circulações de pedestres e veículos deveriam ser separadas e categorizadas. Pedestres e veículos se encontrariam apenas na categoria “lento”, com prioridade sugerida para os primeiros.

“Neste caso, parece muito natural a limitação das velocidades dos automóveis...calçadas largas, ruas de automóveis, gramados, flores e árvores, mesas dos bares ficam em um mesmo nível”

Le Corbusier, 1971, p. 85

Mas o que realmente fascina Le Corbusier parece ser o elevador, dada a viabilidade que este oferece para a verticalização das construções. Com isso, o solo poderia ficar livre para extensos jardins, bosques e caminhos para pedestres. Conforme seus cálculos, a circulação vertical por meio de elevadores transportaria muito mais passageiros do que os outros sistemas horizontais, coletivos ou particulares. Ainda assim, as distancias seriam encurtadas, permitindo cidades ao mesmo tempo compactas porém com taxas de ocupação muito baixas. Os automóveis existem na cidade de Le Corbusier, assim como as vias hierarquizadas, porém o caminho deles não pode oferecer risco aos pedestres, assim como os bolsões de estacionamento parecem representar uma fronteira, que impede o automóvel de adentrar o “mundo pedestrianizado”.

Figura10 – Esboço de Le Corbusier



Fonte: [www.cohlarch.ca](http://www.cohlarch.ca)

Percebe-se em seus desenhos e textos um esforço para reencontrar as condições da natureza perdida na sociedade maquinicista.

Para chegar a essas propostas Le Corbusier teve como ponto de partida e eixo estruturante a relação do homem com o seu meio. Mas esse meio não poderia ser o meio urbano “trepidante do tumulto das mecânicas”, nem poderia ser este o homem “terrivelmente enervado por cem anos de maquinismo”. Ele se refere ao homem em seu aspecto biológico, e ao meio em sua essência permanente, ou seja, a natureza. Diante de uma Europa devastada,

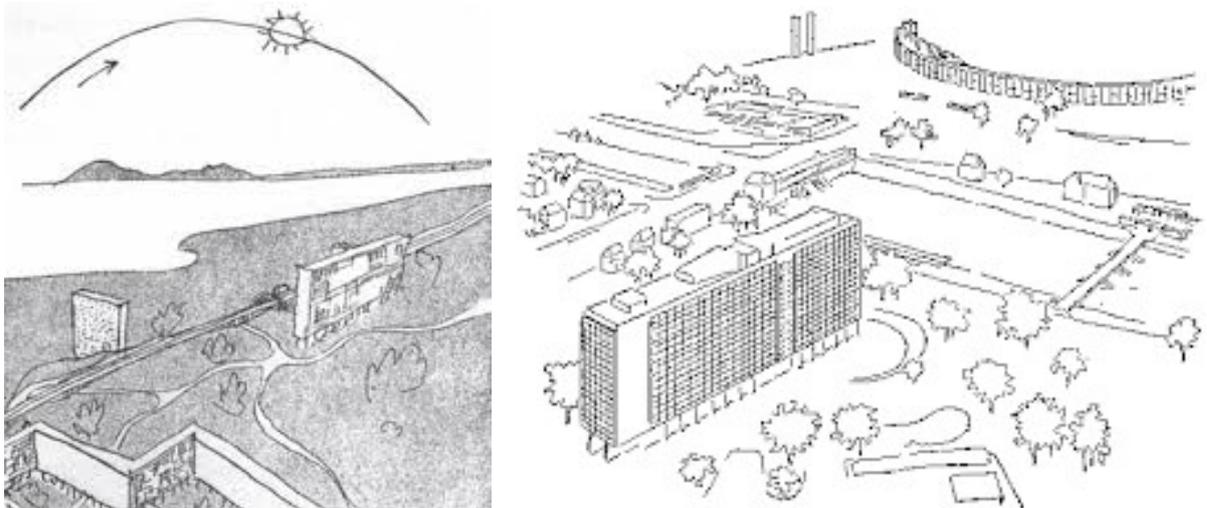
com cidades para construir e reconstruir, Le Corbusier lança os fundamentos de um urbanismo sustentável.

“A lei que confere vida às obras é a unidade existente entre a natureza e o homem

Le Corbusier, 1971, p. 49.

Conforme Mascaró (2008), estas seriam as “propostas verdes” de Le Corbusier. Os conceitos de integração de espaços habitados com jardins, a liberação do solo, os tetos verdes apoiados sobre lajes de concreto armado, seriam todos elementos que caracterizariam a nova cidade moderna, como “uma justa compensação aos fatores artificiais, resultantes da máquina” (Le Corbusier, 1971, p. 88)

Figura 11 – Esboços de Le Corbusier



Fontes: [www.pinterest.com](http://www.pinterest.com), [architecturalmoleskine.blogspot.com](http://architecturalmoleskine.blogspot.com)

Mascaró (2008) classifica a herança conceitual de Le Corbusier como “ambientalista”. No entanto, como o capitalismo tem uma voraz necessidade de recursos naturais para sua reprodução, e como prevaleceu a noção equivocada de que esses recursos seriam infinitos, pouco se falou em desenvolvimento sustentável, talvez por quatro décadas depois do final da II Guerra. Porém, dois eventos importantes finalmente marcam a adoção e a universalização de um discurso sustentável, que foram a publicação do Relatório Brundtland pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1987, e a *United Nations Conference on Environment and Development*, mais conhecida pelos brasileiros como a Eco-92, realizada no Brasil (ACSELRAD, 1999). A partir de então, o discurso ambiental e sustentável, embora de difícil apreensão e conflitante, é construído a partir da concordância de que é preciso pensar o desenvolvimento considerando as gerações futuras.

Para prosseguirmos neste breve estudo, faz-se necessária uma definição do que se entende por urbanismo sustentável. Le Corbusier não o definiu, talvez porque o termo “sustentável” não fazia muito sentido numa época em que Paris e Nova York ainda não tinham os seus subúrbios, e num mundo onde os países em desenvolvimento ainda eram majoritariamente agrários. Sua proposta parecia se dirigir muito mais a uma humanização dos espaços urbanos de moradia, socialização e trabalho, que seria alcançada ao limitar e restringir espacialmente a influência das máquinas. Assim, a cidade proposta por Le Corbusier é *pedestrianizada*, adotando a verticalização em nome de uma mínima interferência na natureza, que passaria a fazer parte indissociável do urbano. Podemos afirmar que, sem prejuízo da noção do “formigueiro humano” em que as cidades se tornaram, Corbusier desejava a adoção de um urbanismo de viagens curtas e de harmonia entre o homem e o meio ambiente.

Conforme Acelrad (1999), há várias abordagens sobre o tema da sustentabilidade, vindas de diversos grupos com interesses difusos, como os ecologistas, os defensores do desenvolvimentismo, do progresso material e a visão sociopolítica das ONG's. Essa imprecisão em definir algo tão indispensável sugere que não há ainda um discurso hegemônico sobre o tema. Sendo assim, nossa definição não será inovadora, de modo a uniformizar a discussão que se seguirá a essa definição.

Para que se possa aceitar uma coisa ou uma prática como sustentável, deve-se considera-la em dois momentos no tempo, entre passado e presente, ou entre presente e futuro. Como estamos falando de um desenvolvimento urbano e social dirigido às futuras gerações, vamos então adotar a comparação presente-futuro. Dessa forma, temos segurança em classificar como sustentáveis as práticas urbanas que se pretendam compatíveis com a qualidade futura postulada como desejável. Ou seja, a causa é definida pelo fim. É sustentável hoje o conjunto de práticas portadoras da sustentabilidade no futuro (ACSELRAD, 1999).

A sustentabilidade urbana deve também ser entendida em sua forma holística, ou seja, a cidade como um organismo dinâmico, por onde circulam fluxos de pessoas, recursos, matérias, estoques. Esse organismo consome energia e produz detritos. Da mesma forma, tal organismo também é utilizado pelo capitalismo como base para a acumulação e reprodução do capital (HARVEY, 2010), produzindo riquezas que, espera-se, devam ser apropriadas e compartilhadas socialmente. Se essa sustentabilidade pretende garantir uma desejável qualidade para gerações futuras, esse conceito toma então, proporções que vão muito além da cidade-jardim, ou cidade-floresta, sugerido por Corbusier. Nesse sentido, uma

gestão sustentável da cidade deve envolver os aspectos socialmente produtivos e distributivos de bens e riquezas, os aspectos materiais e espaciais, a qualidade de vida no ambiente urbano e as relações políticas e sociais que legitimam essa gestão (ACSELRAD, 1999).

A partir dessa construção conceitual, vamos brevemente analisar aspectos, que entendemos como impactos reais ou potenciais, urbanos e ambientais, a partir da implantação do Residencial Laura Molina em Araraquara. Posto que a proposta deste trabalho é sobre políticas habitacionais e marcos regulatórios do município, nossa análise urbano-ambiental não será exaustiva. No entanto, não nos esquivamos em fazê-la, baseado no entendimento de que alguns dos impactos gerados pela falta de planejamento e abandono das propostas iniciais da nova PNH virão a gerar transtornos e deseconomias para a cidade, que perdurarão por décadas.

Serão analisados os itens:

- Impactos na mobilidade urbana
- Impactos na economia urbana: extensão dos serviços e infraestrutura urbana
- Impactos sobre mananciais e drenagem de águas pluviais

#### **6.4.1. Impactos sobre a mobilidade urbana**

O censo de 2010 acusou em Araraquara uma frota de quase 150 mil veículos particulares, considerando automóveis, motocicletas, motonetas e caminhonetes. A relação era de um veículo para cada dois habitantes, ou cerca de 500 veículos para cada grupo de mil habitantes. Conforme Litman (2011, apud Kodokula, 2011), uma cidade pode ser considerada altamente dependente do automóvel a partir de 400 automóveis por grupo de mil habitantes.

Além disso, outros aspectos reforçam essa política de dependência do transporte particular e individualizado, como:

- Outras alternativas de transporte disponíveis são notavelmente inferiores ao automóvel;
- A mobilidade de pessoas sem automóvel ou sem habilitação em grande desvantagem em relação ao grupo que possui automóvel;
- Bairros dispersos e grandes vazios urbanos aumentam as distancias;

- Falta de incentivo ao uso de meios de transporte não motorizados;
- Falta de prioridade e de segurança a pedestres e ciclistas;

Nossa pesquisa “in loco” percebeu que apenas 15% dos moradores do Laura Molina possuem motocicleta ou automóvel particular, sendo que mais de 65% dependem do transporte público. Como já dito anteriormente neste trabalho, a população dessa região da cidade chegou a 42 mil habitantes, que ficaram dependentes de uma única linha de ônibus que liga esses bairros ao centro da cidade. Na ocasião de nossa pesquisa, um ano após a entrega do Residencial Laura Molina e às vésperas da entrega dos conjuntos adjacentes, a única providência adotada foi a de “esticar” o itinerário dessa única linha.<sup>38</sup>

Percebe-se aqui a continuidade de uma política de mobilidade urbana insustentável, em que o cidadão que não puder arcar com os altos custos da propriedade e manutenção de seu próprio meio de transporte individualizado, fica refém de um sistema ineficiente, de baixa qualidade e pouco confiável. Percebe-se, novamente, a omissão dos gestores das políticas de planejamento urbano e habitação social, que não consideraram a necessidade de provimento de transporte público de qualidade para que essa população pudesse se integrar à vida e às oportunidades da cidade.

Contudo, esse aspecto é uma consequência, não a causa. O fator que agrava as questões de mobilidade urbana sustentável, tanto para os proprietários como não proprietários de veículos particulares é a própria política de desenvolvimento urbano (Kodokula, 2011). À época em que a cidade se esforçava para trazer os empreendimentos do PMCMV para Araraquara, vigorava ainda o PDPUA de 2005, que delimitava 89 áreas de interesse social. As bases legais dadas pelo Estatuto da Cidade e pelo PDPUA vigente, poderiam ser utilizadas na aplicação de instrumentos urbanísticos, favorecendo uma gestão de preenchimento de vazios urbanos e revitalização de espaços urbanos já edificados, sem a necessidade de expandir a cidade horizontalmente. Essa opção, viável à época, associada a uma política eficiente de transporte coletivo, traria benefícios não só para a mobilidade urbana sustentável, como também outros tipos de economia urbana, como o aproveitamento das infraestruturas existentes de energia, saneamento, educação, saúde e lazer, como veremos a seguir.

---

<sup>38</sup> Na ocasião do fechamento deste trabalho a região conta com uma segunda linha, que serve o Valle Verde, penúltimo conjunto do PMCMV entregue nessa região. No entanto, os ônibus param às 21:30 e os horários aos finais de semana e feriado são reduzidos e espaçados. Da mesma forma, não houve preocupação em redesenhar as linhas nem em empreender uma pesquisa de origem-destino.

#### 6.4.2. Extensão da Infraestrutura: Deseconomia Urbana

A execução das obras de infraestrutura dos loteamentos novos em Araraquara é de responsabilidade do loteador, conforme legislação atual (LC 851/2014). Essa exigência, na verdade, foi instituída desde 2001, através da LC40/2001, de modo a evitar que loteamentos distantes permanecessem sem asfalto e sem condições sanitárias por longos períodos, até que o município tivesse condições de executar as obras. Essa medida pode ter impacto no preço do lote, mas dá segurança ao seu comprador, como também transfere para o empreendedor o ônus que antes recairia sobre a economia do município.

No entanto, essa medida não tem qualquer impacto sobre a estratégia de criação de interstícios vazios no tecido urbano, prática comum do mercado imobiliário, para controlar artificialmente o preço da terra. Como afirma Cintrão (2004), a criação de vazios urbanos em Araraquara, associada à alta oferta de lotes, acima da demanda da época, obrigou o município a construir equipamentos urbanos em áreas distantes e subpovoadas, que ficaram ociosos por vários anos. Vários desses bairros surgidos a partir dos anos 1980 ainda tinham alta oferta de lotes e equipamentos ociosos na ocasião do lançamento do PMVMC. Contudo, o Jardim Selmi Dei não era um deles. O incremento concentrado de 12 mil novos habitantes naquela região era incompatível com a oferta existente de equipamentos.

Na prática, o que acontece hoje é que os equipamentos de saúde e assistência social estão sobrecarregados, como também as escolas estaduais do bairro, que aceitaram 50% de alunos além de sua capacidade, conforme informações da Diretoria de Ensino local. O atendimento das escolas municipais e da creche foram remanejados para outras regiões da cidade através de oferta gratuita de transporte escolar, bancada pela Prefeitura Municipal. Na finalização deste trabalho, 30 meses depois de entregues as primeiras unidades do Residencial Laura Molina, nenhum equipamento urbano foi ainda construído nos novos bairros. Necessário lembrar que a previsão desses equipamentos em projeto é obrigatória para a aprovação do empreendimento habitacional pela CEF. Porém, não há prazo para a sua implementação.

A ausência de planejamento e o descompasso nas ações inter-secretarias são percebidos mais uma vez aqui. Naquele momento estavam presentes condições legais para embasar um planejamento racional de atendimento habitacional. Entretanto, a opção de preencher os vazios da cidade em, ou próximo de áreas urbanas consolidadas e subutilizadas não foi feita. Em vez disso uma razoável concentração habitacional no extremo norte da

cidade obriga o poder público a aumentar sua oferta de equipamentos e serviços, que poderiam ter sido absorvidos caso esse projeto habitacional fosse constante e pulverizado nas áreas já consolidadas.

#### **6.4.3. Ocupação de áreas de mananciais e drenagem de águas pluviais**

A questão de mananciais abrange dois temas correlatos e complementares, que são o meio ambiente, ou a questão ambiental, e a questão da água. Pode-se conceitualmente considerar que a questão do meio ambiente envolva também a questão da água, mas no Brasil há duas políticas distintas: a Política Nacional do Meio Ambiente e a Política Nacional das Águas (PNA).

A competência sobre o meio ambiente é concorrente, ou seja, não é competência exclusiva de nenhum dos três poderes. O município, a quem cabe legislar e administrar sobre a materialidade, é também responsável pelo meio ambiente. Essa competência e responsabilidade são conferidas pela Constituição Federal (art. 23) e pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 2º:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...) IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. (BRASIL, 2001).

O termo Meio Ambiente é definido pelo IBGE como: “o conjunto dos agentes físicos, químicos, biológicos e dos fatores sociais susceptíveis de exercerem um efeito direto ou mesmo indireto, imediato ou a longo prazo, sobre todos os seres vivos, inclusive o homem” (IBGE, 2004). O arranjo jurídico que trata do meio ambiente entende que este seja um direito ampliado, de caráter social. Como direito social, entra na categoria de “interesses difusos”. Ou seja, não é possível determinar exatamente quais são os sujeitos passivos do direito difuso. O meio ambiente seria, então, um patrimônio público, um bem que pertence à toda população.

Porém, conforme Martins (2006), ao ser colocado desta forma pelo discurso jurídico, evoca um tema eminentemente social, ou seja, a propriedade privada. Boa parte das ações envolvendo questões ambientais se relacionam a confrontos entre os interesses do proprietário da terra ou do empreendedor e os interesses da coletividade. Essa é a qualidade do interesse difuso: se refere a um número indeterminado de pessoas. A Constituição Federal afirma que “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo”. Porém, numa sociedade desigual como a nossa, é de se esperar que o acesso ao meio ambiente, seja qual for o objetivo, será disputado de forma desigual, com impactos de diferentes portes e gravidade.

Quanto à questão da água, esta tem sua gestão descentralizada territorialmente por bacias hidrográficas. Ou seja, tudo o que se refere à água se comporta segundo limites geográficos – montanhas, rios e declividades e não segundo limites político-administrativos (ibidem, 2006). A água é reconhecida pela PNA como um recurso natural limitado e dotado de valor econômico.

Vegetação e água são indissociáveis. A vegetação, por ser diretamente relacionada à permeabilidade dos solos, é determinante para a regularidade da vazão dos rios. A relação é ainda mais clara quando se trata daquela que ladeia os cursos d’água – a mata ciliar –, estabilizando as margens, impedindo a erosão e o assoreamento dos cursos hídricos, entre outras funções (SEMA, 2009, p. 3). A mata ciliar ao longo dos cursos hídricos e a mata ao redor de nascente são protegidas pela resolução CONAMA 302/2002, que as classifica como áreas de preservação permanente (APP). Essa mesma resolução também fixa parâmetros para determinação da extensão dessas APP’s.

Além dessas medidas, a legislação do Estado de São Paulo ainda define, através da Lei Estadual 9866/1997 (Política de Mananciais), as APM’s (áreas de proteção de mananciais) e as APRM’s (áreas de proteção e recuperação de mananciais). A APRM é definida no artigo 3º:

Para os fins previstos nesta lei, considera - se Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais - APRM uma ou mais sub - bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento público.

Essas áreas estão sujeitas ao controle dos comitês das bacias hidrográficas, em alguns casos, mesmo o uso temporário ou provisório, como pesquisas, eventos de lazer, com ou sem estruturas provisórias, também é sujeito à aprovação da autoridade da bacia

hidrográfica, vinculada ao SIGRH – Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos. No entanto, para ser classificada como APRM, uma determinada área deve ser selecionada pela gestão da bacia ou hidrográfica e ser aprovada pelas instâncias estaduais. A área objeto de nossa pesquisa foi classificada como APRM por lei municipal, mas não encontramos evidências de que tenha sido reconhecida como tal pelas instâncias estaduais.

Segundo informações do DAAE (Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Araraquara), órgão responsável pelo saneamento ambiental do município, em meados dos anos 2000, 53% do abastecimento local provinha dos três sistemas de águas superficiais, dos quais o Ribeirão das Cruzes, o principal, respondia por 35%. O restante era obtido através de captação de águas profundas, ou seja, do Aquífero Guarani. Hoje, o aquífero fornece 65% do consumo de água de Araraquara. Além do aumento populacional e territorial a ser considerado, chama a atenção a quantidade de empreendimentos que foram aprovados ao longo do Ribeirão das Cruzes, mesmo nas vizinhanças da Represa das Cruzes. O mesmo ocorreu com os outros dois sistemas, do Anhumas e do Paiol.

A lei municipal que classificou as terras onde foram implantados os bairros do Residencial Laura Molina como APRM data de 2005, e vigorou até 2014. Os conjuntos foram entregues a partir de 2013. No entanto, esse não foi um empecilho para que uma população de 12 mil habitantes fosse assentada em terras às margens do Ribeirão das Cruzes, extensamente e expressamente demarcadas nos mapas estratégicos do PDPUA como APRM, para abastecimento público, recuperação e conservação de mata ciliar e usos sustentáveis de baixa densidade. Posteriormente, na revisão do PDPUA, a LC 850/2014 reclassificou todas essas áreas como de ocupação prioritária, como já foi abordado no item 6.1.

Como resultado, o Ribeirão das Cruzes sofreu com as obras, ao receber resíduos de terra e areia que foram levados pelas chuvas a partir do canteiro de obras, como mostra a figura 12. É impressionante que uma obra pública, sob a fiscalização de duas secretarias da prefeitura, chegue a provocar tal impacto sobre o principal manancial de superfície para abastecimento da cidade.

A partir da ocupação das áreas de APRM com a consequente impermeabilização do solo, a infiltração das águas pluviais no solo diminuiu, reduzindo a captação por infiltração pelos cursos d'água e aumentando o volume do escoamento superficial. Esse escoamento superficial sobre quintais cimentados e ruas pavimentadas tem volume e velocidade maior do que o escoamento que ocorre sobre superfícies cobertas por

vegetação. Como consequência, grãos de terra e areia, sacos de lixo, garrafas plásticas ou até mesmo objetos maiores como móveis e entulho de construções, no caso de chuvas concentradas e volumosas, podem ser levados aos cursos d'água pelas águas pluviais.

Figura 12 – Imagens da área de implantação do Residencial Laura Molina, mostrando o Ribeirão das Cruzes em dois momentos, no início e no término das obras.



Fonte: Imagens do Google Earth, adaptações do autor

Como já abordado no capítulo 5, nossa pesquisa constatou que a construtora não atendeu à exigência da Secretaria de Habitação do Estado quanto à execução dos alagados para amenizar a velocidade do escoamento superficial em APP. Em seu lugar instalou dois tanques a céu aberto que recebem as águas pluviais canalizadas. Esse sistema pode manter as águas paradas por vários dias, oferecendo perigo à saúde pública, como também não é eficiente e nem sustentável. Nossa pesquisa de observação também não percebeu no local um incremento significativo na recuperação das matas ciliares. Como consequência, o Ribeirão das Cruzes pode ter seu curso, próximo das nascentes, assoreado com grãos e dejetos trazidos pelas chuvas, comprometendo ainda mais a sua viabilidade como manancial de Araraquara.

## 7. Considerações Finais

---

O crédito é um componente essencial para a formação de qualquer política habitacional. Além dos altos custos de produção das unidades e da urbanização, essas ações também exigem prazos relativamente longos, por mais que novos métodos e avanços tecnológicos sejam incorporados (ROYER, 2009, p. 96). A utilização de robustos fundos paraestatais, como é o caso do FGTS e do SBPE, ou de recursos transferidos do OGU, como é o caso do FAR, desde meados da década de 2000, sem dúvida trouxe significativos avanços aos setores imobiliário e habitacional. De fato, em termos absolutos ou em termos relativos, nenhuma ação de governos anteriores pode se comparar a esses últimos anos. O PMCMV produziu e entregou, em 5 anos, a 90% do que foi produzido pelo BNH em 22 anos (AMORE, 2015, p.12). Porém, o sistema financeiro que sustenta a política deveria ser um meio, e não um fim. As políticas econômicas e as entidades financeiras mobilizadas para a consecução de uma política habitacional devem estar a serviço de uma autoridade habitacional e urbana, e não o contrário. Afirmamos isso porque nos parece que a solução para a questão habitacional é social, e não financeira.

O PMCMV colocou no topo da agenda política o problema da habitação social, porém o fez de forma a terceirizar não apenas a sua implementação, como também delegou decisões importantes que seriam prerrogativas da formulação e da gestão da política habitacional. Ao entregar essa gestão a um banco, ainda que estatal, e ao empoderar o setor da construção civil desde a elaboração do PMCMV, o governo inverteu as finalidades e prioridades da política habitacional, fazendo dessa própria política um meio, e do sistema financeiro um fim. Para garantir esses objetivos, a institucionalização e o esvaziamento de órgãos como o Ministério das Cidades e os Conselhos de Habitação, assim como o enfraquecimento de fundos como o FNHIS e os Fundos de Habitação locais, cooperaram para que o PMCMV se elevasse ao patamar de política, não de programa. Com isso, como dantes já se viu nesse país, a provisão habitacional se divorcia do planejamento urbano, a questão fundiária é ignorada e o nó da terra não é desatado (MARICATO, 2014, p. 183).

O âmbito municipal apenas reflete e materializa esses conflitos. Se é no município que as pessoas de fato vivem, faz sentido que cada município tenha autonomia administrativa e possa aprovar suas leis, seus planos, solucionar seus conflitos localmente de

forma democrática e participativa, obedecendo a um ordenamento nacional de leis. No entanto, nossa pesquisa percebeu que os municípios não têm maturidade para toda essa autonomia. Basta a ameaça de um grupo empresarial em levar seu investimento para o município vizinho (“porque lá é diferente e lá pode”) para que o poder público local se mobilize para mudar planos e leis da noite para o dia. A organização dos grupos sociais, com poucas exceções, não é forte o suficiente para vigiar e pressionar o poder público, que confortavelmente se mantém refém dos interesses imobiliários em detrimento dos interesses sociais.

Em Araraquara, o PMCMV, até o final de 2015, considerando todas as faixas de atendimento, terá sido responsável pela produção de sete mil unidades, moradias suficientes para acomodar quase 22 mil habitantes, população maior que 70% das cidades brasileiras segundo dados do IBGE (2013). Além dos empreendimentos do PMCMV o *boom* imobiliário provocado pela abundância de crédito com recursos do SBPE e FGTS, desde 2007 (ROYER, 2009, BONDUKI, 2009) praticamente povoou os novos loteamentos de classe média e populares, como também os condomínios de luxo, fazendo com que o mercado imobiliário e da construção civil atravessassem a crise mundial de 2008 comemorando resultados. Os resultados quantitativos são, de fato, impressionantes. Porém, esse movimento, organizada pelos “ministérios de primeira linha”, deixou de fora os agentes oficiais responsáveis pela qualidade da habitação e da vida urbana, como o Ministério das Cidades. Como esse é um plano econômico na origem (Amore, 2015, p. 15), e não habitacional nem urbano em sua essência, o resultado qualitativo não atende a critérios sociais ou de urbanidade. O PMCMV reforçou, em Araraquara, a segregação social sem urbanidade, levando para o limite dos canaviais os novos conjuntos habitacionais, deixando para trás numerosos e imensos vazios urbanos, rodeados de urbanidade. O poder público local, com toda a autoridade e responsabilidade pela gestão de sua política urbana delegada pelos governos federal e estadual, se limitou apenas a aprovar esses empreendimentos. Seus esforços se limitaram a garantir o ambiente legal, modificando ou criando leis para benefício dos empreendedores, que ficam assim livres para abrir novas fronteiras de expansão urbana e especulação imobiliária.

## 8. Conclusão

---

O Programa Minha Casa Minha Vida representa, sem dúvida, um acontecimento histórico na história da habitação social no Brasil. De fato, em termos de volume de produção de UH's e de atendimento às faixas de menor renda, não há paralelo nem precedente na história do país. Todavia, uma leitura crítica pode revelar que a agenda principal do governo nunca foi, de fato, a política habitacional.

Este trabalho foi composto na intenção de demonstrar o desvio e o retrocesso histórico representado pelo PMCMV nas políticas habitacionais no Brasil. A organização dos capítulos, que para alguns leitores podem parecer estanques, foi tratada de modo a construir o embasamento dos fatos para sustentar essa hipótese inicial. Por isso foi tão importante tratar de assuntos históricos como o BNH, que guarda semelhanças físicas, territoriais e políticas com o PMCMV, ou citar o Projeto Moradia do Instituto Cidadania, que acusou a necessidade da criação do Ministério das Cidades, concretizado em 2003. Também julgamos importante tangenciar, em alguns momentos, aspectos do ciclo do café, que tão bem explica a formação das cidades médias do interior paulista, como também, no nível nacional, explica as profundas diferenças sociais e as práticas fisiológicas, patrimonialistas e clientelistas dos políticos e grupos de poder brasileiros.

A evolução dos fatos a partir da criação do Ministério das Cidades, passando pela criação da nova Política Nacional de Habitação e pelo PlanHab, assim como uma breve explicação deste último, também mereceram alguma reflexão para se entender o ambiente em que foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida. Essa evolução sugeria, até então, que as bases de democracia e gestão urbana participativa estariam se solidificando, sobretudo através dos textos da PNH e do PlanHab. A partir desse entendimento, é notável o retrocesso representado pelo PMCMV.

O primeiro retrocesso é representado pela centralização das decisões, tanto na sua criação a portas fechadas como no seu modelo de gestão, que dispensa qualquer participação popular. Esse retrocesso é visível também no modelo territorial gerado, que permite a construção de moradias sem a necessária presença da urbanidade, como se o problema habitacional pudesse ser resolvido com a mera produção de casas desconectadas da produção da cidade. Somado a isso, as diferenças regionais e sociais foram ignoradas, com a

adoção de um modelo quase único de desenho da edificação e ocupação territorial, repetido à exaustão em todo o território nacional. Diante das leis e planos inovadores, esperava-se que essas práticas já estivessem superadas.

No plano municipal, através do estudo de caso da cidade de Araraquara, uma importante constatação foi o despreparo local para lidar com a implantação do PMCMV. Como os entes federal e estadual são, na verdade, subjetivos e abstratos, segue-se que o município é o ente concreto, onde as políticas gestadas em qualquer instancia vão se manifestar. Ora, ainda que o PMCMV representasse um desvio em relação ao rumo das novas políticas e planos, este não deixava de ser apenas um programa, subjugado a um plano (PlanHab) e a uma política (PNH), teoricamente sob a gestão do Ministério das Cidades. Na prática, porém, a CEF assumiu a gestão do PMCMV, liberando recursos diretamente para as construtoras, deste modo elevando, na prática, o PMCMV ao *status* de política habitacional, enterrando o PlanHab.

Dessa forma, restou ao poder local, representado pelas prefeituras municipais, a observância dos princípios do Estatuto da Cidade e da PNH, que em tese estariam regulamentados pelo Plano Diretor local. Como tentamos demonstrar, no caso de cada município planejar o seu próprio desenvolvimento urbano, regando a produção e reprodução da cidade dentro dos princípios dessa estrutura legislativa e administrativa conquistada através de intensas e longas lutas sociais, o PMCMV, com seus abundantes recursos, poderia ter sido uma poderosa ferramenta para execução da PNH em moldes muito próximos aos dos eixos estabelecidos pelo PlanHab. No entanto, salvo prováveis raras exceções<sup>39</sup>, a CEF e as empresas decidiram sobre como atuar nos municípios. Estes, mesmo munidos de planos diretores e embasados pela legislação federal, se limitaram a aprovar os projetos, a criar e a mudar sua própria legislação, de modo a facilitar a atuação dessas empresas. No caso de Araraquara, a CEF era citada pelos técnicos da Secretaria de Habitação local como a maior autoridade quanto à gestão da política habitacional. Em nenhum momento das entrevistas eles citaram o Ministério das Cidades, nem o Estatuto da Cidade, nem a PNH.

Da mesma forma, no caso de Araraquara, não se nota, através das ações das Secretarias de Habitação e do Desenvolvimento Urbano, qualquer preocupação em formular

---

<sup>39</sup> A nossa pesquisa não identificou sequer um município no Brasil que se encaixe nessa exceção. Embora não fosse esse o objetivo, em nossa revisão bibliográfica identificamos comportamentos municipais omissos em relação às atividades empresariais do PMCMV em todas as regiões do Brasil, resultando em produções locais uniformes e monofuncionais. Nenhum dos casos pesquisados evidenciava utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

uma gestão própria para a provisão habitacional ou para a expansão territorial através do PMCMV. Essas decisões foram transferidas para a CEF e para as empresas, deixando à Secretaria da Habitação local o papel coadjuvante e secundário de organizar o cadastro e entregar as chaves. A grande preocupação dos líderes locais, como se nota, é a obtenção de dividendos políticos através de grandes eventos públicos nas cerimônias de seleção, sorteio e entrega das chaves e também através da mídia, que destina grandes espaços para a divulgação desses eventos.

Ainda no caso de Araraquara, o evento da revisão do Plano Diretor, ocorrido dentro do espaço temporal da pesquisa, foi ainda mais ilustrativo da força do mercado imobiliário. O então recém empossado governo municipal, a partir de 2009, mostrou que tinha compromissos maiores com os interesses imobiliários do que em respeitar a legislação inovadora, anteriormente produzida através de participação popular, para ser gerida e reavaliada também através da gestão participativa. Dessa forma, a nova liderança local desmontou a estrutura participativa representada pelo PDPUA, pelo GAPROAB e pelos conselhos municipais, centralizando decisões de interesse da comunidade, numa forma de desregulação local, sempre no sentido dos interesses do capital imobiliário. Cabe lembrar aqui que os conjuntos foram aprovados ainda na vigência do PDPUA de 2005, ou seja, a obediência ao Plano Diretor foi considerada como facultativa, tanto quanto a sua desobediência justificada. Conclui-se deste relato, que o município não só perdeu a oportunidade de utilizar o Plano Diretor e o PLHIS como instrumentos poderosos para a transformação social e urbana, como também reafirmou sua posição reacionária ao retirar do Plano Diretor seu potencial renovador, adequando-o às suas intenções. Como resultado, soluções que já se mostraram negativas há 40 anos atrás foram reeditadas, comemoradas na mídia como grandes conquistas da população.

Por fim, as nossas entrevistas com os moradores do Residencial Laura Molina, entregue e ocupado há um ano por ocasião das entrevistas, revelaram um alto nível de satisfação entre todos os chefes de família, homens ou mulheres. As razões que sustentam esse alto nível de satisfação merecem ser alvo de novas pesquisas sociais e urbanas. Talvez, nessa investigação mais profunda, ainda por ser realizada, sejam encontradas razões nos baixos níveis educacionais do país, na alienação e subjugação política e social, ou na falta de perspectiva de algo melhor, sobretudo na população com renda de 0 a 3 salários mínimos, alvo desses conjuntos.

Os moradores reconhecem e se queixam da distância e da dificuldade de locomoção ao trabalho e à escola, da precariedade do atendimento do transporte coletivo e da falta de equipamentos de saúde e educação nos conjuntos. Em menor escala, reclamam também da falta de opções de esporte e lazer. No entanto, todos esses inconvenientes são compensados pelo sentimento de posse de sua unidade habitacional. Nas entrevistas, a frase “...porque agora eu moro no que é meu!”, era frequentemente utilizada como justificativa suficiente para sua satisfação com o nível de qualidade de vida que agora desfrutava, a despeito da carência de toda sorte de urbanidade que lhe foi imputada. Isso comprova a medida do sucesso da propaganda oficial destinada a promover o conceito de propriedade privada. Possivelmente houvesse um grau bem maior de inquietação e de exigências dos moradores se o acesso à moradia se desse pelo aluguel social, por exemplo. No entanto, o sentimento de posse pacifica toda uma comunidade a quem foi negada a participação popular, que foi obrigada a abandonar sua vizinhança original e se sujeitar a morar numa casa sorteada, que a princípio não se sabia sequer onde seria construída. Assim, essa comunidade isolada e segregada, sem laços nem com o novo bairro, nem com sua nova vizinhança, se aquieta e se acomoda, mesmo diante de profundas carências de urbanidade e cidadania, indicando que o acesso à propriedade privada é prioritário, mas o direito à cidade, talvez não tanto.



## 9. Bibliografia

---

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, n. 1, p. 79-90, 2011.

AEDES , Dutch social housing in a nutshell, Aedes, Dutch association of social housing organisation, Netherlands, Julho de 2013.

AMORE, Caio Santo. MINHA CASA MINHA VIDA PARA INICIANTES, p. 11 a 28. Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis Estados brasileiros / organização Caio Santo Amore , Lúcia Zanin Shimbo , Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

ANDRADE, Thompson Almeida, SERRA, Rodrigo Valente e SANTOS, Denis Paulo; POBREZA NAS CIDADES MÉDIAS, Cidades Médias Brasileiras, Rio de Janeiro, 2001. Organizado por Thompson Almeida Andrade e Rodrigo Valente Serra

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

BENG-HUAT, Chua. Private ownership of public housing in Singapore. Working paper No. 63, Asia Research Centre, 1996.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação E Urbanismo: O Problema E O Falso Problema. Rio de Janeiro: Ensaios de Opinião, 1975.

BONDUKI, Nabil. "Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna. "Lei do (1998).

BONDUKI, Nabil. "Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula." Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo 1 (2008): 70-104.

BONDUKI, Nabil. "Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. "Teoria e Debate 82 (2009): 8-14.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella; GHILARDI, Flávio Henrique. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal: Agência Goiana de Habitação. Disponível em: [http://www. agehab. go. gov. br/pehis/download/texto% 20\\_1. pdf](http://www. agehab. go. gov. br/pehis/download/texto% 20_1. pdf). Acesso em 04/2013. BRASIL. Ministério das Cidades. Programa Nacional de Capacitação das Cidades: Módulo Básico / Ministério das Cidades. – Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BONDUKI, Nabil. "Vargas, arquitetura moderna e a origem da habitação social no Brasil." Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo 4.4 (2012): 981-993.

BRASIL. Ministério das Cidades. Estatuto da Cidade, 2001.

CAIXA, Caixa Econômica Federal. Demanda habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal. - Brasília : CAIXA, 2011.

CALLINICOS, Alex. Introdução ao Capital de Karl Marx. Revista Espaço Acadêmico nº 38, julho de 2004. Disponível em [http://www.espacoacademico.com.br/038/38tc\\_callinicos.htm](http://www.espacoacademico.com.br/038/38tc_callinicos.htm), acessado em 10/06/2015.

CANO, Wilson. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. Artigo, Unicamp, 2010

CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana Corrêa. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. In: CARDOSO, A. L. (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio, Mello, Irene de Queiroz e; Jaenisch, Samuel Thomas. A implementação do PMCMV na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, pp. 73 a 102. Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis Estados brasileiros / organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Planos diretores: processos e aprendizados. 2009.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90 e as cooperativas habitacionais. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 9, 2013.

CINTRÃO, Luciana Márcia Gonçalves. Os vazios urbanos na estruturação da cidade de Araraquara. 2004. Tese de Doutorado.

ENGELS, Friedrich. Para a questão da habitação. Marx e Engels–Obras Escolhidas, v. 2, 1983.

FALCOSKI, Luiz AN. Análise do PD 2014-PLC protocolado na Câmara Municipal de Araraquara em Novembro de 2013.

FALCOSKI, Luiz AN. O Plano Diretor Participativo da LC 350/2005 e a Cidade Jardim de Araraquara: contra um processo de revisão tradicional para um futuro insustentável. Artigo, 2013.

FALCOSKI, Luiz AN. "Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Araraquara: instrumentos urbanísticos inovadores e agenda para uma cidade sustentável." Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume (2007): 123-170.

FIX, Mariana. "Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil." IE/Unicamp (Tese de doutorado) (2011).

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil. / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013

HARVEY, David. "O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas." Espaço e debates 6 (1982): 7-14.

- HARVEY, David. *The Limits to Capital*. Basel Blakwell Publisher Ltd, UK, 1982.
- HARVEY, David. *The Enigma of Capital and the Crisis of Capitalism*. Oxford Press, UK, 2010.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente*, 2ª ed., Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/vocabulario.pdf>>, acessado em 20/07/2016.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de informações básicas municipais, Perfil dos municípios brasileiros*, 2013.
- Kodukula, Santhosh. *Rising Automobile Dependency*. Deutsche Gesellschaft für, Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Alemanha, 2011.
- KRAUSE, Cleandro, Renato Balbim, and Vicente Correia Lima Neto. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?*. No. 1853. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. In: *Fundamentos da metodologia científica*. Atlas, 2010.
- LEFEBVRE, Henri; *A CIDADE DO CAPITAL*, Rio de Janeiro: DP & A, 1999.
- LEFEBVRE, Henri; *O DIREITO À CIDADE (Le Droit e La Ville)*, São Paulo, Centauro, 2001.
- LOPES, Joao Marcos de Almeida, Shimbo, Lucia Zanin. *Projeto e produção de habitação na região central do Estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis Estados brasileiros / organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino*. - 1. ed. - Rio de Janeiro. Letra Capital, 2015.
- MARGUTI, Barbara O., *Conjuntos Habitacionais, Estruturação Socioespacial e acesso à cidade no Município de Santo André. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*, organização Adauto Lucio Cardoso, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.
- MARICATO, Ermínia. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. São Paulo Perspectivas, São Paulo, v. 14, n. 4, Oct. 2000. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso)>. Access on 12 Apr. 2015 <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>.
- MARICATO, Ermínia. *Autoconstrução, a arquitetura possível*. In: MARICATO, Ermínia (organizadora). *A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979.
- MARICATO, Ermínia. "Metrópole, legislação e desigualdade." *Estudos avançados* 17.48 (2003): 151-166.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Ed. Vozes, 3ª ed., 2014.
- MARTINS, Jose de Souza; *O Cativo da Terra*, São Paulo, Editora Contexto, ed. revisada, 2010.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Moradia e Mananciais: tensão e dialogo na metrópole – São Paulo*, FAUUSP/FAPESP, 2006.

MASCARÓ, Juan José. Vigência dos critérios (ambientais) de projeto de Le Corbusier. , São Arquitectos Paulo, ano 09, n. 102.03, Vitruvius, nov. 2008 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/09.102/94>>.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. "BNH: outras perspectivas." (2014).

NASCIMENTO, Denise Morado; Costa, Heloisa Soares de Moura; Mendonça, Jupira Gomes de; Lopes, Marcela Silviano Brandão; Lamounier, Rosamônica da Fonseca; Salomão, Thais Mariano Nassif; Soares, André Costa Braga. *Programa Minha Casa Minha Vida: Desafios e Avanços na RM de Belo Horizonte. Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis Estados brasileiros / organização Caio Santo Amore , Lúcia Zanin Shimbo , Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.*

ROLNIK, Raquel; Pereira, Álvaro Luís dos Santos; Lopes, Ana Paula de Oliveira; Moreira, Fernanda Accioly; Borrelli, Júlia Ferreira de Sá; Vannuchi, Luanda Villas Boas; Royer, Luciana; Rossi, Luís Guilherme Alves; Iacovini, Rodrigo Faria Gonçalves; Nisida, Vitor Coelho. *Inserção urbana do PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada... , pp. 391 a 416. Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis Estados brasileiros / organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo , Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.*

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.*

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos, pp. 51 a 72. Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis Estados brasileiros / organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo , Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.*

Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA). *Cadernos da Mata Ciliar, Departamento de Proteção da Biodiversidade. 2009.*

SILVA, Éder Roberto. *O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil. Diss. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 2003.*

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

SHIMBO, Lucia Zanin. *Métodos e escala de análise, pp. 29 a 50. Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis Estados brasileiros / organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo , Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.*

STEINBERGER, Marília e BRUNA, Gilda Collet; *CIDADES MÉDIAS: ELOS DO URBANO REGIONAL E DO PÚBLICO PRIVADO, Cidades Médias Brasileiras, Rio de Janeiro, 2001. Organizado por Thompson Almeida Andrade e Rodrigo Valente Serra*

TERCI, E. T. . INDUSTRIALIZAÇÃO E SEUS IMPACTOS NA URBANIZAÇÃO DO INTERIOR PAULISTA: UMA ANÁLISE COMPARADA DE AMERICANA, PIRACICABA E SANTA BÁRBARA D OESTE. *História Econômica & História de Empresas*, v. XII, p. 33-69, 2009

TOLEDO, Rodrigo Alberto de. Trajetórias do planejamento urbano: o plano diretor da década de 1950 e o reordenamento urbano de Araraquara-SP. *Sociedade e Cultura*, v. 17, n. 2, 2015.

TOMANIK, Raquel; FALCONSKI, Luiz Antonio Nigro. Estudo de impacto de vizinhança e licenciamento urbanístico-Ambiental integrado: incertezas e desafios da gestão municipal. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 13, 2009.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*, 2005

VILLAÇA, Flavio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 7, 2013.

#### **Sítios da Internet consultados**

<http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>. Acessado em 25/06/2015.

[http://www.revistakappa.com.br/edicoes/araraquara/edicao\\_41/index.html?pageNumber=60](http://www.revistakappa.com.br/edicoes/araraquara/edicao_41/index.html?pageNumber=60), acesso em 15/02/2016

<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos>

## **10. Anexos**

---

## Parecer Consubstanciado do CEP

FACULDADE DE CIÊNCIAS E  
LETRAS - UNESP - CAMPUS  
ARARAQUARA



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** Provisão do Programa Minha Casa Minha Vida em Araraquara e São José do Rio Preto (SP): inserção urbana e adequação socioeconômica, urbana e ambiental

**Pesquisador:** CLAUDIO CESAR DE PAIVA

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 40798415.0.0000.5400

**Instituição Proponente:** Faculdade de Ciências e Letras - UNESP - Campus Araraquara

**Patrocinador Principal:** MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 947.632

**Data da Relatoria:** 02/03/2015

#### Apresentação do Projeto:

Provisão do Programa Minha Casa Minha Vida em Araraquara e São José do Rio Preto (SP): inserção urbana e adequação socioeconômica, urbana e ambiental.

#### Objetivo da Pesquisa:

A pesquisa visa analisar a produção da moradia nos municípios de Araraquara e São José do Rio Preto (SP), com investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, e identificar aspectos da condição urbana desta produção, quanto à sustentabilidade e à adequação socioeconômica, urbanística e ambiental, que repercutem na qualidade de vida das famílias e no acesso à infraestrutura, serviços urbanos e coletivos.

#### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os riscos presentes na pesquisa, como considerados pelos relatórios são mínimos. Como reconhecido pelo relator: O questionário elaborado não coloca o entrevistado em situação de constrangimento, nem atenta contra sua dignidade. As perguntas foram formuladas com clareza e objetividade. Os benefícios da pesquisa podem ser relevantes para uma melhora dos projetos de urbanização (qualidade de vida, acesso aos direitos fundamentais, problemas ambientais, mobilidade) e integração dos bairros populares e periféricos no espaço urbano.

**Endereço:** Rod. Araraquara-Jaú Km1  
**Bairro:** CEP: 14.800-901  
**UF:** SP **Município:** ARARAQUARA  
**Telefone:** (163)301-6224 **Fax:** (163)332-0668 **E-mail:** sta@fclar.unesp.br

FACULDADE DE CIÊNCIAS E  
LETRAS - UNESP - CAMPUS  
ARARAQUARA



Continuação do Parecer: 947.632

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

A pesquisa é muito relevante e atual. O projeto foi bem redigido e possui uma boa bibliografia. Trata-se de um projeto que contém a participação de docentes e pesquisadores da FCLAr e da UFSCar.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

O termo apresenta os itens de necessários e suficientes do consentimento livre e esclarecido. O sentido geral do projeto e o significado da pesquisa de campo foram redigidos com clareza e objetividade.

**Recomendações:**

Não há recomendação.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Não há pendências e inadequações reconhecidas pelo relatório.

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

O projeto de pesquisa apresentado encontra-se adequado em conformidade com a Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. Por essa razão, é considerado o referido projeto dentro de padrões éticos, considerando apreciação FAVORÁVEL à sua aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa desta Faculdade, reunido em 3 de fevereiro de 2015. O relatório final do projeto deverá ser entregue um mês após o término da pesquisa.

ARARAQUARA, 07 de Fevereiro de 2015

Assinado por:  
Alexandre Rosal  
(Coordenador)

Endereço: Rod. Araraquara-Jaú Km1  
Bairro: CEP: 14.800-901  
UF: SP Município: ARARAQUARA  
Telefone: (163)301-6224 Fax: (163)332-0898 E-mail: sta@fclar.unesp.br

## **10.1. Questionário aplicado na pesquisa de campo**

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Questionário para usuários

Avaliação Pós-ocupação – conjuntos habitacionais MCMV

Ficha nº: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

Entrevistador: \_\_\_\_\_

Orientações:

Sr. Entrevistador, antes de iniciar a entrevista, verificar se:

- o usuário não foi entrevistado anteriormente nesta mesma entrevista (inclusive pré-teste);
- o usuário reside regularmente no imóvel (não temporariamente).

**1. Localização e tipo do imóvel**

Casa  Apartamento

Endereço: \_\_\_\_\_

Foi financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida? Sim  Não  Se não, qual foi a forma de aquisição? \_\_\_\_\_

**2. Perfil dos moradores – vulnerabilidade social**

#	Posição na Família	Sexo	Idade	Raça	Escolaridade	Possui deficiência física?	Ocupação	Onde trabalha atualmente/estuda (BAIRRO)?	Tempo de Deslocamento	Meio de Transporte	Assinale com um “X” o beneficiário do
1											
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											

Quadro de Referência de respostas para o entrevistador

<b>Posição na família – em relação ao chefe da família</b>	<b>Raça</b>	<b>Escolaridade</b>	
1. Chefe da família	1. Branco	1. Até 7 anos não frequenta	7. Primeiro grau completo
2. Cônjuge/companheiro	2. Preto	2. Frequenta creche	8. Segundo grau incompleto
3. Filho (a)	3. Pardo	3. Frequenta pré- escola	9. Segundo grau completo
4. Mãe e pai	4. Amarelo	4. Analfabeto	10. Terceiro grau incompleto
5. Parente	5. Indígena	5. Lê e escreve	11. Terceiro grau completo
6. Outros		6. Primeiro grau incompleto	12. Outros

**2.1. O chefe da família está trabalhando atualmente?**

Sim  Não

**Se sim:**

**2.2. Qual a categoria de ocupação em que trabalha o (a) chefe da família?**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Com registro em carteira      | <input type="checkbox"/> Estatutário (Funcionário público) |
| <input type="checkbox"/> Sem registro                  | <input type="checkbox"/> Do lar                            |
| <input type="checkbox"/> Trabalha por conta / Autônomo | <input type="checkbox"/> Estudante                         |
| <input type="checkbox"/> Empregador                    | <input type="checkbox"/> Aposentado                        |
| <input type="checkbox"/> Diarista                      | <input type="checkbox"/> Pensionista                       |

**2.3. Qual o setor de ocupação em que trabalha o (a) chefe da família?**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Indústria        | <input type="checkbox"/> Agroindústria         |
| <input type="checkbox"/> Comércio         | <input type="checkbox"/> Agricultura           |
| <input type="checkbox"/> Construção civil | <input type="checkbox"/> Funcionalismo público |
| <input type="checkbox"/> Serviços         | <input type="checkbox"/> Outros                |

**Se não:**

**2.4. Há quanto tempo o (a) chefe da família está sem trabalho? \_\_\_\_\_.**

**2.4.1. Por qual motivo?**

Porque não encontra trabalho.  Por outro motivo.  
Qual? \_\_\_\_\_.

**2.5. Quais dos itens abaixo você possui em sua residência? (O Claudio Jr. nos disse que não conseguimos fidelidade nas respostas quando perguntamos sobre a faixa salarial, por isso adota este tipo de questão, o que acham?).**

Carro       Freezer      |      Ar condicionado      |      Aparelho de DVD

<input type="checkbox"/>	Moto	<input type="checkbox"/>	Fogão	<input type="checkbox"/>	Máquina de lavar	<input type="checkbox"/>	Aparelho de som/radio
<input type="checkbox"/>	Bicicleta	<input type="checkbox"/>	Microondas	<input type="checkbox"/>	Máquina de secar		
<input type="checkbox"/>	Geladeira	<input type="checkbox"/>	Computador / notebook	<input type="checkbox"/>	Televisão em cores		

**2.6. Qual o Estado em que nasceu o (a) chefe da família?**

\_\_\_\_\_.

**2.7. Algum membro deste imóvel recebe ou recebeu algum benefício do governo, como: Bolsa família, cartão Minha Casa Melhor, BPC, Aposentadoria, Auxílio Doença, Medicamentos gratuitos, etc.**

\_\_\_\_\_.

**3. Sobre o imóvel**

**3.1. Há quanto tempo reside:**

<b>Na cidade?</b>	Há aproximadamente	<input type="text"/>
<b>No imóvel?</b>	Há aproximadamente	<input type="text"/>

**3.2. A sua moradia é: (aquisição do domicílio)**

- Própria – Primeiro morador
- Própria – segundo morador. Valor da aquisição: R\$ \_\_\_\_\_
- Cedida / Emprestada
- Invasa
- Alugada. Valor do aluguel: R\$ \_\_\_\_\_

**3.3. Qual era a condição da moradia anterior?**

- Alugada. Valor do aluguel anterior: R\$ \_\_\_\_\_
- Cortiço. Valor do aluguel: R\$ \_\_\_\_\_
- Própria
- Invasa (loteamento, favela)
- Cedida
- Coabitação familiar

**3.4. Qual era o local de moradia anterior?**

- Mesmo bairro
- Área rural
- Outro bairro. Qual? \_\_\_\_\_
- Outra cidade. Qual? \_\_\_\_\_



**4.5. Como você avalia a qualidade dos serviços de:**

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim	Inexistente
Abastecimento de água	<input type="checkbox"/>					
Abastecimento de gás	<input type="checkbox"/>					
Coleta de esgoto	<input type="checkbox"/>					
Coleta de lixo	<input type="checkbox"/>					
Coleta seletiva de lixo	<input type="checkbox"/>					
Iluminação pública	<input type="checkbox"/>					
Transporte coletivo	<input type="checkbox"/>					
Segurança Pública	<input type="checkbox"/>					
Telefonia fixa	<input type="checkbox"/>					
Telefonia móvel	<input type="checkbox"/>					
Internet	<input type="checkbox"/>					
Serviços dos Correios	<input type="checkbox"/>					

**4.6. Qual a sua avaliação sobre a distância aos seguintes equipamentos e locais? (Será que mantemos o termo FACILIDADE DE ACESSO ou adotamos DISTÂNCIA para estas questões?)**

**4.6.1. Saúde e Assistência Social**

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim
Posto de saúde	<input type="checkbox"/>				
Hospital	<input type="checkbox"/>				
Assistência social	<input type="checkbox"/>				
Conselho Tutelar	<input type="checkbox"/>				

**4.6.2. Educação**

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim
Creches e Pré-Escolas	<input type="checkbox"/>				
Escolas de 1º Grau	<input type="checkbox"/>				
Escolas de 2º Grau	<input type="checkbox"/>				
Ensino superior e cursos profissionalizantes	<input type="checkbox"/>				
Bibliotecas	<input type="checkbox"/>				

**4.6.3. Comércio e serviços**

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim
Comércio/serviço local (Padaria, farmácia, cabeleireiro, etc)	<input type="checkbox"/>				
Comércio geral (Roupas, ferramentas, equipamentos, etc)	<input type="checkbox"/>				
Supermercados	<input type="checkbox"/>				

Shopping Centers	<input type="checkbox"/>				
Agências bancárias	<input type="checkbox"/>				
Correios	<input type="checkbox"/>				
Cartórios	<input type="checkbox"/>				

#### 4.6.4.Outros

	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim
Centro da cidade	<input type="checkbox"/>				
Centros comunitários	<input type="checkbox"/>				
Igrejas	<input type="checkbox"/>				
Restaurantes / bares	<input type="checkbox"/>				
Teatros, cinemas	<input type="checkbox"/>				
Lan Houses	<input type="checkbox"/>				

#### 4.6.5.Você gosta de morar aqui?

Sim  Não, por  
 quê? \_\_\_\_\_.

#### 4.6.6.Como você avalia a qualidade de vida da sua família?

Muito Boa  Boa  Regular  Ruim  Muito Ruim

**10.2. Mapas**

**10.2.1. MAPE 6 – Mapa Estratégico 6 – Lei Complementar 350/2005**

**Delimitação de ZEIS**

**10.2.2. MAPE 13 – Mapa Estratégico 13 – Lei Complementar 350/2005**

**Zoneamento Urbano e Parâmetros Urbanísticos**

**10.2.3. Mapa 6 – Delimitação de ZEIS – Lei Complementar 850/2014**

**10.2.4. Mapa 13 – Zoneamento Urbano – Lei Complementar 850/2014**



