



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA- PRPG**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**RENALLY MAIA CLEMENTE**

**(RE)PENSANDO AS POLÍTICAS HABITACIONAIS: ANÁLISE DAS POLÍTICAS  
HABITACIONAIS NAS CIDADES MÉDIAS NO NORDESTE BRASILEIRO**

**CAMPINA GRANDE-PB**

**2023**

RENALLY MAIA CLEMENTE

(RE)PENSANDO AS POLÍTICAS HABITACIONAIS: ANÁLISE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NAS CIDADES DE MÉDIO PORTE NO NORDESTE BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, como requisito à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de concentração:  
Desenvolvimento Regional.

**Linha de pesquisa:** Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Durval Muniz de Albuquerque Junior.

**CAMPINA GRANDE - PB**

**2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

C626r Clemente, Renally Maia.  
(Re)pensando as políticas habitacionais [manuscrito] :  
análise das políticas habitacionais nas cidades médias no  
Nordeste Brasileiro / Renally Maia Clemente. - 2023.  
89 p. : il. colorido.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Educação, 2023.

"Orientação : Prof. Dr. Durval Muniz de Albuquerque  
Junior, Coordenação do Curso de Geografia - CEDUC. "

1. Políticas habitacionais. 2. Desenvolvimento Regional. 3.  
Habitação social. I. Título

21. ed. CDD 363.5

RENALLY MAIA CLEMENTE

(RE)PENSANDO AS POLÍTICAS HABITACIONAIS: ANÁLISE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NAS CIDADES DE MÉDIO PORTE NO NORDESTE BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, como requisito à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Área de concentração:  
Desenvolvimento Regional.

**Linha de pesquisa:** Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Aprovada em: 09/02/2023

**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof. Dr. Durval Muniz de Albuquerque Junior (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGDR-UEPB)



---

Profa. Dra. Valéria Raquel Porto de Lima (Examinadora Interna)  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGDR-UEPB)



---

Prof. Dr. Demostenes Andrade de Moraes (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

*Aos meus avós Joaquim e Denise – sempre comigo.*

*“Para que todos vejam, e saibam, e considerem, e juntamente entendam que a mão do SENHOR fez isto (...)”*

**Isaias 41:20**

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, por me permitir finalizar esse processo debaixo da Sua graça e Seu amor. Aos meus pais e minha amada irmã, que além de incentivadores natos, compreenderam meus momentos de stress nesse período. Ao meu companheiro, que embarcou comigo na caminhada e entendeu a minha ausência enquanto eu me dedicava a esse trabalho. Aos amigos, aos de perto e aos de longe, pelo companheirismo de sempre.

## RESUMO

A contínua modificação das cidades é um processo notório de modo que observamos significativas implicações na redistribuição espacial da população e das condições de urbanização. Diferentes formas de assentamentos humanos, dinâmicas econômicas, sociais e demográficas ganharam importância, principalmente a partir dos anos 1970, com a expressiva urbanização das cidades, assim como novos espaços regionais e outros tipos de mobilidade populacional. Esse processo trouxe claras consequências nos padrões espaciais da população dentro e fora dos grandes centros urbanos, caracterizando, dentre outros processos, um espraiamento populacional nesses espaços. No Brasil, uma das soluções para mitigar essa disfunção, são as políticas habitacionais, criadas pelo governo federal a fim de alargar a oferta de habitações voltadas às populações de baixa renda. Assim, houve um aumento da participação do Estado na produção da habitação popular que vem se desenvolvendo nos últimos anos através de uma variedade de políticas, planos, programas e instituições governamentais e também a aplicação de um grande volume de recursos destinados à construção e financiamento de moradias. Essa pesquisa interessa-se em entender como se desenvolveu a produção da política habitacional intitulada Programa Minha Casa Minha Vida e sua implantação em algumas cidades médias no nordeste brasileiro no seu período de implantação (2009 a 2020), observando as debilidades e ganhos daí advindos nesse período. A metodologia consiste em uma análise exploratória quanti-qualitativa das políticas públicas habitacionais da região Nordeste. Através do recorte temporal estabelecido, comparar algumas cidades classificadas como médias e suas produções habitacionais nesse período. O trabalho se divide em três momentos. No primeiro, buscando entender a história da habitação social no Brasil e como as políticas habitacionais foram implantadas, fez-se, ainda, um apanhado cronológico das principais iniciativas em torno do tema. Em seguida, buscou-se entender historicamente como se deu a urbanização das cidades médias no Brasil e seu impacto na rede urbana do país como um todo. Paralelamente, entendendo o contexto de inserção histórica e política recente do país, selecionou-se a principal iniciativas para a produção habitacional do país, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Nessa etapa foi explorada como o programa foi desenvolvido, como era articulado e o seu alcance. Uma vez entendida a política habitacional e a inserção dela nas cidades médias do nordeste, foi feita uma seleção de algumas



idades e sistematizadas alguns parâmetros, variáveis e indicadores que possibilitassem a análise dessas políticas nessas cidades. Analisou-se um panorama dos conjuntos habitacionais nas cidades estudadas, visando fazer um estudo mais aprofundado dessa produção. Os indicadores aqui apresentados possibilitam a construção de diagnósticos e análises das cidades médias que se assemelham no que tange a questão da habitação social, o que permite dessa forma uma coletânea de dados e análises para estudos superiores.

**Palavras chave:** Políticas Habitacionais; Desenvolvimento Regional; Habitação Social.

## **ABSTRACT**

The continuous modification of cities is a notorious process in a way that we observe significant implications in the spatial redistribution of the population and the conditions of urbanization. Different forms of human settlements, economic, social and demographic dynamics gained importance, mainly from the 1970s onwards, with the expressive urbanization of cities, as well as new regional spaces and other types of population mobility. This process had clear consequences on the spatial patterns of the population inside and outside large urban centers, characterizing, among other processes, a population spread in these spaces. In Brazil, one of the solutions to mitigate this dysfunction are housing policies, created by the federal government in order to expand the supply of housing aimed at low-income populations. Thus, there was an increase in the participation of the State in the production of popular housing that has been developing in recent years through a variety of policies, plans, programs and governmental institutions and also the application of a large volume of resources destined to the construction and financing of villas. This research is interested in answering how the housing policy entitled Minha Casa Minha Vida Program was developed and its implementation in some medium-sized cities in northeastern Brazil in its implementation period (2009 to 2020), observing the weaknesses and gains arising from this period. The methodology consists of an exploratory quantitative and qualitative analysis of public housing policies in the Northeast region. Through the established time frame, compare some cities classified as medium and their housing production in this period. The work is divided into three moments. In the first, seeking to understand the history of social housing in Brazil and how housing policies were implemented, a chronological overview of the main initiatives around the theme was also made. Then, we sought to understand historically how the urbanization of medium-sized cities in Brazil took place and its impact on the centralities of the country as a whole. At the same time, understanding the context of the country's recent historical and political insertion, the main initiatives for housing production in the country were selected, the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV). At this stage, it was explored how the program was developed, how it was articulated and its reach. Once the housing policy and its insertion in the medium-sized cities of the Northeast were understood, a selection of some cities was made and some parameters, variables and indicators were systematized that would allow the analysis of these policies in these cities. An overview of the housing complexes in the studied cities was analyzed,

in order to carry out a more in-depth study of this production. The indicators presented here make it possible to construct diagnoses and analyzes of medium-sized cities that are similar in terms of social housing, thus allowing a collection of data and analyzes for higher studies.

**Key-words:** Housing Policies; Regional development; Social habitation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Rede de Influência das Cidades em escala nacional.....	24
Figura 2 - Rede de Influência de Caruaru .....	25
Figura 3 - Rede de Influência de Campina Grande .....	25
Figura 4 - Rede de Influência de Mossoró .....	26
Figura 5 - Linha do tempo da habitação social no Brasil.....	43
Figura 6 - Proporções no tipo de subsídio do PMCMV, por ano.....	48
Figura 7 - Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 1 por região e ano (em milhões de R\$) .....	50
Figura 8 - Dados gerais de Caruaru .....	59
Figura 9 - Macrozoneamento de Caruaru após recente revisão .....	61
Figura 10 - Mapa Axial da Cidade de Caruaru .....	62
Figura 11 - Vista Superior da implantação do conjunto Xique-Xique. ....	63
Figura 12 - Localização do Loteamento Xique-Xique com relação a malha urbana de Caruaru .....	64
Figura 13 - Serviços e equipamentos gerais do conjunto Xique-Xique .....	65
Figura 14 - Localização do conjunto Xique Xique e das quadras adjacentes. ....	65
Figura 15 - Dados gerais de Campina Grande.....	67
Figura 16 - Macrozoneamento da cidade de Campina Grande com marcação do conjunto estudado .....	69
Figura 17 - Mapa Axial de Campina Grande. ....	69
Figura 18 - Vista superior do Complexo Aluisio Campos .....	70
Figura 19 - Limitação do conjunto Aluísio Campos com equipamentos públicos .....	71
Figura 20 - Localização do complexo Aluisio Campos e das quadras adjacentes. ...	73
Figura 21 - Dados gerais de Mossoró .....	74
Figura 22 - Macrozoneamento da cidade de Mossoró com marcação dos conjuntos estudados.....	75
Figura 23 - Mapa axial da cidade de Mossoró.....	76
Figura 24 - Conjunto Monsenhor Américo Simonetti em construção .....	77
Figura 25 - Limitação do bairro do bairro do Monsenhor Simonetti com equipamentos públicos .....	78
Figura 26 - Localização do conjunto Amperico Simonetti e quadras adjacentes .....	79

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados sobre dos Recursos e Fontes do PMCMV .....	45
Tabela 2 - Números de Unidades Habitacionais para cada categoria do PMCMV ...	47
Tabela 3 - Categorias de análise dos dados utilizados na escala regional, com destaque para a categoria escolhida para ser analisada nesse trabalho.....	55
Tabela 4 - Categorias de análise dos dados utilizados na escala municipal, com destaque para a categoria escolhida para ser analisada nesse trabalho.....	56
Tabela 5 - Comparação entre programas sob os indicies estudados.....	81

## LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
COHABS	Companhias Estaduais de Habitação
DIT	Divisão Internacional de Trabalho
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIEP	Federação das Indústrias do Estado da Paraíba
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFPB	Instituto Federal da Paraíba
IFPB	Instituto Federal da Paraíba
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
ZAC	Zona de Adensamento Construtivo
ZCO	Zona de Consolidação da Ocupação
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	14
2.	AS CIDADES MÉDIAS	18
2.1	Caracterização Das Cidades Escolhidas	23
3.	A HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	26
3.1	Origens da Habitação de Interesse Social e a República Velha	28
3.2	Era Vargas e a Política da Casa Própria	30
3.3	Ditadura e BNH	34
3.4	Pós Ditadura	38
3.5	Governo FHC	39
3.6	Governo Lula	40
4.	O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV	44
5.	METODOLOGIA	53
5.2	Cidades Escolhidas	58
5.2.1	<i>Caruaru</i>	58
5.2.2	<i>Campina Grande</i>	66
5.2.3	<i>Mossoró</i>	73
6.	PMCMV nas cidades médias – Erros e acertos	79
7.	CONCLUSÃO	82
	REFERENCIAS	84

## 1. INTRODUÇÃO

A habitação é uma necessidade básica do ser humano. Essa necessidade está diretamente relacionada ao princípio da dignidade humana, que trata da qualidade de todo ser humano tem de ser merecedor de respeito. Essa responsabilidade está vinculada diretamente ao fato de que uma parcela da população não tem acesso ao mercado formal, e torna-se, portanto, um dever especialmente governamental na garantia do lar e bem-estar social. No Brasil, a produção de moradia social é complexa e envolve temas como a definição de políticas públicas, a segregação socioespacial urbana, equidade social, entre outros promotores. Por isso, uma revisão histórica auxilia no entendimento de como se desenvolveu o atual modelo de construção de moradia social.

Com a aceleração do processo de urbanização das cidades brasileiras no final do século XIX e primeira metade do século XX a questão de habitação foi se tornando cada vez mais importante. À medida que a população crescia, era preciso se pensar onde e como essas pessoas iriam morar. As soluções adotadas muitas vezes desconsideravam questões urbanísticas e arquitetônicas. Bonduki (1998) fala que a questão habitacional começou a apontar para uma segregação espacial no final dos anos 1890. O crescimento desordenado das cidades começou a gerar situações insustentáveis de ocupação irregular do solo. Gohn (1991, p.65) aponta que, muitas vezes, em busca de uma forma de habitação, as pessoas invadiam áreas, levantavam barracos, alugavam cortiços, dentre outras soluções clandestinas e improvisadas.

A história da política habitacional brasileira é marcada por décadas de alta demanda e baixa produção de moradias para a população de baixa renda, somadas a soluções habitacionais que, apesar de inicialmente serem pensadas para atender as necessidades das classes populares, passaram por mudanças que acabaram as desviando para o atendimento das classes de renda média.

O cenário brasileiro sempre foi marcado pela inconstância de ações governamentais no campo da habitação popular e pela ocupação desordenada do solo urbano. Presenciamos a partir da década de 1960 um aumento significativo de participação do governo federal em oferecer políticas públicas que pudessem subsidiar as necessidades dos brasileiros, oferecendo acesso a direitos que, em



governos precedentes, estavam distantes, como garantia ao ensino superior, política de distribuição de renda e de acesso à habitação social. Iniciativas que vão desde a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, até o mais recente Casa Verde e Amarela, criado em 2021.

O Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.997 do ano de 2009, surge como alternativa para oferecer habitação para famílias em que o acesso a compra de uma moradia era limitado, já que pós o fim do BNH não tivemos produções habitacionais significativas.

O conceito da implantação de um programa deste porte é primordial não somente para a contenção do déficit, como para a economia nacional, pois, a construção civil demanda um grande aparato de materiais e de mão de obra, que não necessariamente precisa ser especializada. Pensar uma política habitacional para um país com uma dimensão territorial como o Brasil é um desafio ainda maior, já que deveriam ser levadas em conta as diferentes características de cada região do país, algo que não foi devidamente abordado com a implantação do BNH e do PMCMV

Dentre essas características há o surgimento de um modelo habitacional pautado no seu consumo, com a forte presença do setor imobiliário atuando como mediador das relações do PMCMV, definido desde a localização até a construção da habitação, cabendo às prefeituras municipais gerir a distribuição seguindo o Plano Diretor local e a ação das secretarias de assistência social. Destaca-se aqui um déficit nas legislações municipais no que diz respeito a leis que fiscalizem de forma mais enfática a aprovação de projetos e ainda quanto à política fundiária urbana. Sendo assim, temos a formação de um novo nicho de mercado, a habitação social de mercado. Este conceito, formulado por Shimbo (2012) aparece como tentativa de desmistificar o modelo habitacional representado do PMCMV, que impactou muitas cidades brasileiras e demonstrou efetividade na produção de moradias, porém não superando o déficit habitacional brasileiro.

A pesquisa aqui realizada é uma colaboração importante no que diz respeito a entender a produção do espaço urbano realizada através de políticas públicas nas cidades médias na região Nordeste, com destaque para três cidades médias localizadas nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco.

As cidades foram escolhidas porque, além de estarem classificadas como capitais regionais pelo REGIC (Regiões de Influência das Cidades)<sup>1</sup>, se apresentam como cidades médias, se observadas em termos demográficos e índices gerais indicados pelos estudos sobre o assunto. São cidades que apresentam um planejamento estratégico através de seus planos diretores, e apresentam produções consolidadas das políticas habitacionais.

Com relação ao recorte cronológico, o período de 2009-2021 foi escolhido basicamente por sua abrangência, que nos permite apresentar um panorama mais amplo acerca da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida. Além disso, o recorte temporal escolhido permite que possamos verificar os padrões na produção e inserção urbana encontrados na produção habitacional realizada a partir dessa política em diferentes cidades. Ademais, a análise comparativa entre os municípios e sua produção habitacional nos permite entender como a questão da habitação contribui para o desenvolvimento de cada cidade e sua rede de influência direta e indireta sobre outros territórios.

Para realizar nossas análises, primeiramente faremos uma breve apresentação do conceito de habitação social, visando compreender como ele se constituiu como direito básico ao longo da história da humanidade e do país, e como pôde servir de ponto inicial para o entendimento das primeiras ações do PMCMV. Como objeto de nossas análises, iremos destacar as cidades médias da região Nordeste, mais especificamente nos estados do Rio Grande do Norte (Mossoró), Paraíba (Campina Grande) e Pernambuco (Caruaru), que, além de exemplos de cidades brasileiras que foram beneficiadas pelos projetos do PMCMV, são municípios interioranos que tiveram sua origem baseada em comércio e serviços, o que nos possibilita uma comparação mais eficaz no que diz respeito a fatores que contribuem com a expansão urbana nessas cidades.

Posteriormente, apresentaremos nosso recorte empírico dos conjuntos habitacionais nas cidades escolhidas, observando alguns parâmetros, como a implantação desses conjuntos na malha urbana e sua relação com a infraestrutura da

---

<sup>1</sup> REGIC- Regiões de Influência das Cidades -pesquisa desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que estuda a rede de influência e hierarquia urbana ao decorrer do tempo no Brasil, considerando aspectos socioeconômicos e geográficos.

cidade onde foram implantados, não encerrando o assunto, mas sim apresentando alternativas para novas frentes de debate.

Dessa maneira , a pesquisa foi estruturada nas seguintes etapas: a) uma revisão bibliográfica a cerca do conceito de Cidades Médias, da história da Urbanização e Habitação Social e no Brasil; b) Caracterização da políticas pública em análise- PMCMV, destacando aqui suas diretrizes que enfocam na implantação dos conjuntos e sua relação com a cidade no qual são inseridos; c) definição e caracterização das cidades e conjuntos estudados; d) Escolhas das variáveis de análise; e) análise comparativas entre as cidades e conjuntos selecionados f) tabela síntese que reúne as principais características encontradas nos conjuntos afim de se ter uma análise mais geral dos resultados.

## 2. AS CIDADES MÉDIAS

A primeira metade do século XX é marcada por mudanças bastante significativa no que diz respeito a evolução na urbanização brasileira, marcada principalmente pela industrialização acelerada entre os anos 1940-1950. Junto com a industrialização nos grandes centros, percebemos o crescimento da população urbana que passa a ultrapassar a população rural. Segundo dados do IBGE, a população urbana passou de cerca de 31% em 1940, para 56% nos anos de 1970.

As novas formas trazidas pela Divisão Internacional de Trabalho – DIT, a reestruturação das redes urbanas, à modernização do campo, juntamente com o crescimento demográfico das cidades se mostra como fatores importantes para a reestruturação urbana e indicam o significado das cidades em frente a urbanização atual.

Por receber muitas pessoas, essas cidades passaram a não conseguir oferecer de forma satisfatória, condições de vida digna a todos os seus moradores. Problemas como o desemprego, infraestrutura precária, altos índices de violência urbana geraram uma grande desigualdade social, característica que se tornou mais evidente nas grandes cidades. Alguns desses problemas se tornaram mais latentes porque não se existia moradia de qualidade para esses cidadãos. O que levou a criação de vielas e favelas (em sua grande maioria localizadas às margens da malha urbana), que, favoreciam as mazelas sociais e tornava a desigualdade social mais latente.

Nesse contexto, em meados dos anos 1970, as atenções começam a se voltar para as cidades médias, devido ao papel que começam a desempenhar no cenário econômico regional, seja ele real ou ao que se esperava delas. As cidades médias, em especial aquelas que integram a grande rede urbana paulista, formam, a partir desse momento, o palco do “espraioamento espacial da riqueza nacional” (AMORIM Fº; SERRA, 2001,p.27).

Uma das iniciativas do governo federal nessa década, foi o Programa Nacional das Cidades de Médio Porte (PNCMP), que foi elaborado no objetivo de promover as cidades de médio porte e os centros estratégicos da rede urbana nacional. Dessa forma, o programa facilitaria a política intraurbana, a política intrarregional e a política inter-regional. A ideia era que as cidades de médio porte se desenvolvessem em ritmo

similar ao das metrópoles nacionais, o que faria com que cumprissem o papel de integração entre o sistema urbano nacional, visando o desenvolvimento urbano.

O processo de globalização contribuiu para estruturar essa nova lógica do capital. Como aponta Santos (1994) esse meio técnico concentra serviços, informações e interligam as cidades, diferentemente da fase em que a indústria liderava a dinâmica econômica, onde havia a forte tendência de aglomeração espacial em torno das cidades polos que acabavam articulando as principais decisões que definiam as cidades que dependiam dela. (SANTOS, 2010).

Nessa nova ordem global, o espaço tem uma dinâmica diferente, sendo conectado através da tecnologia que rege a nova hierarquia urbana, que coloca as cidades globais como sendo peças centrais no comando da organização do território. Dessa forma, a indústria tende a mover para as cidades de médio porte, visto que elimina uma série de problemas como o custo do trabalho, o elevado preço da terra, etc. Essas indústrias passam a ser importantes instrumentos na articulação espacial, o que aumenta a relevância das cidades médias, tornando-as centros regionais de serviços (SANTOS, 2010).

Em escala nacional, percebe-se que a primeira metade do século XX é marcada com o fluxo migratório em direção aos grandes centros urbanos, visto que ofereciam melhores oportunidades de trabalho e mais perspectivas em se ter uma melhor condição de vida. Vemos nesse período o crescimento das grandes capitais brasileiras, a exemplo de Fortaleza, Recife e Natal.

Nos anos 1970, em uma tentativa de definir as cidades médias Amorim Filho e Serra (2001) trazem as cidades médias como “válvulas de desconcentração” já que mostravam condições de vida e circunstâncias atrativas de capital. Nesse período nascem as primeiras perspectivas teóricas sobre o que seria o conceito de cidade média, ainda com o foco de “porte médio” tendo como principal elemento de definição o contingente populacional, sendo essa uma cidade que estaria entre a pequena e grande cidade (SILVA, 2013).

A literatura sobre o conceito, a relevância e a classificação dessas cidades ainda são escassas. A utilização de critérios que as caracterizam e as definem depende do objeto final de quem as estuda (AMORIM F<sup>o</sup>; SERRA, 2001, p.2; ARAUJO *et al.*, 2011, p 66). De forma geral, a dimensão da malha urbana tem sido o critério

mais relevante na identificação dessas cidades. As consideradas cidades médias têm desempenhado um papel estratégico entre os núcleos urbanos e regionais (ARAUJO; MOURA; DIAS; 2011);

Dessa forma, o termo “cidades médias” nomeia aquelas cidades que têm o papel de elo nos sistemas urbanos simples e/ou complexos, diferentemente do termo “cidades de porte médio” que são aquelas que se classificam pelo tamanho demográfico. (SPOSITO, 2010).

Segundo Amorim Filho e Serra (2001) a determinação das cidades médias pode ter como base aspectos como: o seu tamanho demográfico, relações de dinamização com o espaço rural, diferenciação interna com um centro funcional e uma periferia dinâmica, suas interações constantes e duradoras com seu espaço regional com aglomerações urbanas de hierarquia superior, capacidade de receber o fluxo migrante da zona rural e aparecimento de alguns problemas vistos nos grandes centros urbanos, como a pobreza da população em alguns setores urbanos.

As cidades médias, de acordo com Conte (2013) se tornaram um fator de equilíbrio nas redes urbanas de diversos países, principalmente quando a distância entre as cidades grandes e pequenas é maior, como é o caso do Brasil. Se observado dessa forma, as cidades médias desempenham papéis de ligação entre as cidades pequenas, as cidades grandes e as metropolitanas, dentro de uma mesma rede urbana. (SPOSITO, 2010).

No que tange à questão da habitação, objeto de análise desse estudo, as cidades médias têm potencial para receber um maior incentivo e financiamento para habitações de qualidade, o que poderia significar um desafogamento das grandes metrópoles, além de contribuir com o desenvolvimento da rede urbana em escala local, estreitando as relações com cidades vizinhas ao receber seus migrantes diretamente.

Vale ressaltar, que esses espaços estão em constante transformação, de forma intensa e rápida, tornando-se também um lugar de concentração técnica e do trabalho intelectual, sendo palco de polos de ensino e desenvolvimento, assim como servindo de base para atividades industriais, agrícolas e econômicas (CONTE, 2013). Percebe-se claramente essas características em algumas cidades médias do Nordeste, como

é o caso de Campina Grande, que abriga um dos maiores polos tecnológicos de nível internacional.

Na percepção de Michel, as cidades médias podem ser entendidas e estudadas, como sendo um “meio”, em especial pelo papel de intermediária na transmissão de processos socioeconômicos e nos territórios regionais e nacionais, destacando os movimentos migratórios (AMORIM F<sup>o</sup>,2007, p.72). Ele apontou ainda, a necessidade de diferenciar os papéis exercidos por essas cidades, nos âmbitos econômicos e social:

No plano social, a cidade média se insere, incontestavelmente, em uma área geográfica de dimensões limitadas, sobre a qual ela exerce uma atração e à qual ela oferece seus comércios e dispensa seus serviços [...]. Ela corresponde a relações frequentes e locais. Ela é sentida e vivida pelos habitantes. No plano econômico, ao contrário, a cidade média se destaca, cada vez mais, de sua vizinhança geográfica. [...] A cidade média, reforçada pelas municipalidades periurbanas, doravante dela indissociáveis, nada mais é do que um elo, entre outros, de um sistema de cidades (MICHEL, 1977, p. 680,681 apud AMORIM F<sup>o</sup>, 2007, p. 72).

Por volta dos anos 1970 alguns trabalhos traziam essa tipologia urbana como sendo o intervalo entre 50.000 e 250.000 habitantes (ANDRADE, LODDER,1979apud AMORIM F<sup>o</sup>, SERRA,2001), limite que foi elevado posteriormente para 100.000 (SANTOS, 1994 apud AMORIM F<sup>o</sup>; SERRA, 2001), percebendo o “nível de complexidade da divisão de trabalho, ou, a diversificação de bens e serviços ofertados localmente” tendo em vista que “a cidade média deve dar suporte a uma quantidade importante de atividades e serviços que exigem para existir uma população não inferior a 100.000 habitantes” (AMORIM F<sup>o</sup>, SERRA, 2001, p. 3,4).

Como já mencionado, alguns fatores qualitativos também devem ser levados em consideração na caracterização da cidade média. Por isso a dificuldade nessa definição está na ponderação de forma precisa e mensuração relativa a quais desses critérios qualitativos dariam conta da definição que se busca.

Essa busca na definição e classificação das cidades médias não resulta em tentar consolidar uma definição conceitual única, já que “a busca da apreensão da diversidade parece ser um dos caminhos a serem percorridos” para a classificação das cidades médias como objeto de estudo (SPOSITO, 2001, p.627). Porém, para

compreender esse objeto de estudo é necessário estabelecer alguns parâmetros para a sua análise. Faz-se necessário então, diferenciar a cidade de porte médio, cidade intermediária e a cidade média, propriamente dita. Nesse estudo nos apoiamos nas definições elaboradas por Trindade Jr. (2011).

A cidade de porte médio estaria definida partindo do seu contingente populacional. No Brasil, se classificam os municípios entre o intervalo demográfico entre 100 e 500 mil habitantes, embora trate-se de uma convenção em torno desses números. Ainda que relevante, o fator populacional deve ser ponderado, já que existem cidades que embora apresentem essa faixa populacional, acaba exercendo papéis muito distintos, podendo ir de uma cidade localizada em uma região metropolitana importante, a uma cidade no extremo norte do país.

As cidades intermediárias seriam aquelas que desempenham um papel de intermediação entre as metrópoles e as grandes aglomerações e as cidades pequenas e suas áreas rurais “independentemente de sua expressividade político-econômica no contexto hierárquico de uma rede urbana” (TRINDADE JR, 2011, p. 136).

As cidades médias, por sua vez, seriam caracterizadas como as que possuem um papel na rede urbana regional, servindo como centro sub-regional, e não sendo apenas centros locais, mas núcleos urbanos que polarizam e influenciam as cidades menores ao seu redor e articulam essas relações. “Funcionam, assim, como anteparos e suportes às metrópoles regionais, não compondo junto com estas uma unidade funcional contínua e/ou contígua” (TRINDADE JR, 2011, p.136).

As cidades médias (ainda que não com essa nomenclatura) já estavam no desenvolvimento do capitalismo, compondo as redes urbanas hierarquicamente organizadas. As articulações espaciais já eram pensadas juntamente com as cidades grandes e às metrópoles. No contexto atual, a classificação e inserção dessas cidades nessa rede se tornou mais complexo. Isso acontece porque, as relações possuem muitas possibilidades, o que torna a rede muito mais multiforme.

Em resumo, as cidades continuam a compor essa rede urbana de forma hierárquica, mas também com relações de mesmo nível. Essas relações ultrapassam os limites territoriais, podendo as cidades médias se relacionarem com outras regiões



e até mesmo de outros países, o que é totalmente viável e prático devido a internet e globalização (SPOSITO, 2006).

Em uma esfera mais local, percebemos cidades médias do Nordeste começando a aparecer com destaque no cenário nacional, a partir da injeção de capital da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – a SUDENE, o que trouxe um crescimento exponencial de algumas cidades, potencializando alguns aspectos das mesmas. No caso

## **2.1 Caracterização Das Cidades Escolhidas**

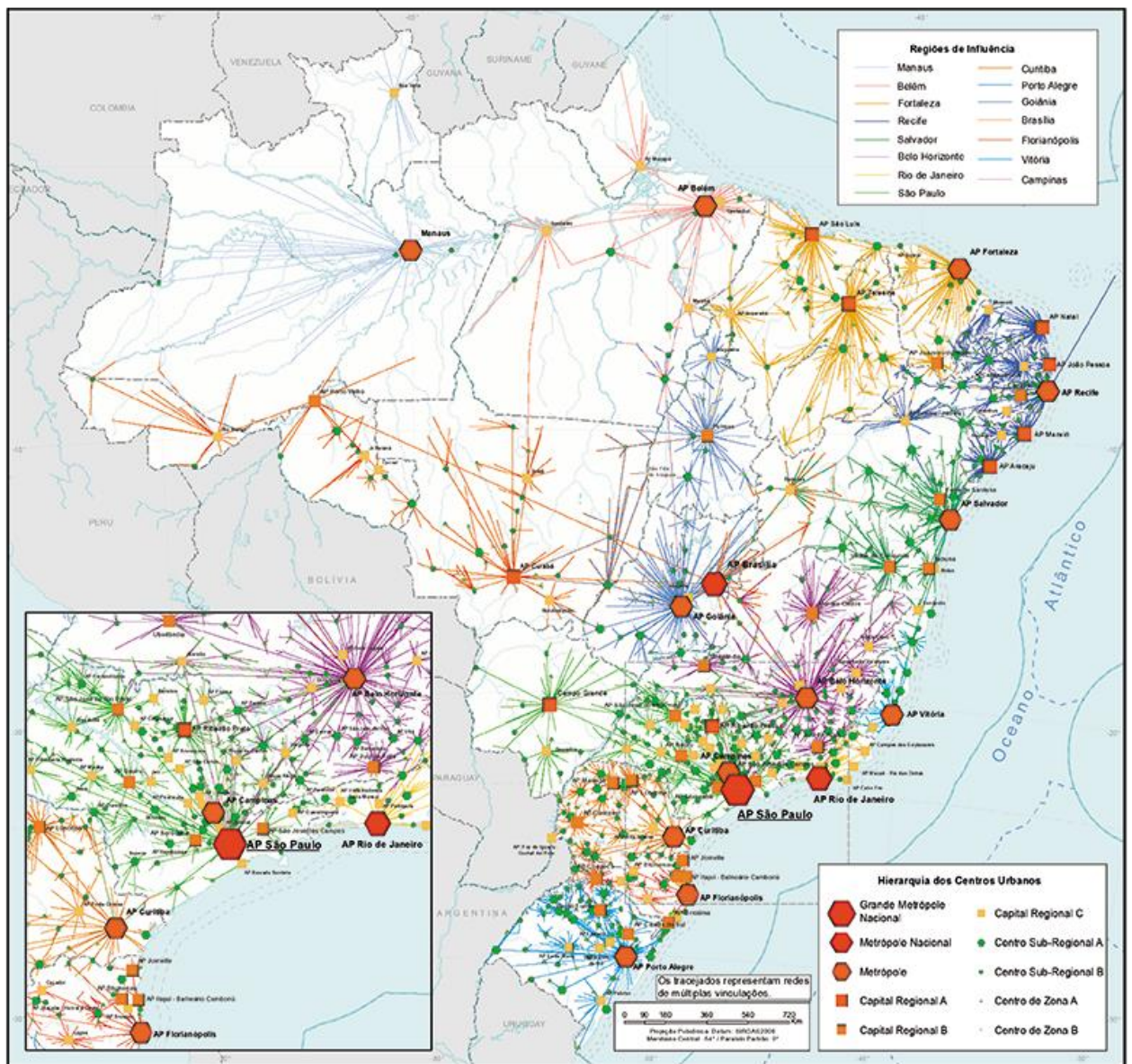
Considerando as ligações e influências exercidas pelos centros urbanos brasileiros, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – o IBGE, criou na década de 1950 desenvolveu a pesquisa denominada REGIC - Regiões de Influência das Cidades. Considerando os elos e ligações entre as cidades, o REGIC estuda as articulações das redes urbanas no território (IBGE -2018). No estudo, se atualiza as relações de hierarquia entre os centros urbanos a cada dez anos. Dessa forma, se consegue observar as relações duradoras e novas não só entre os grandes centros, mas também entre as cidades médias e espaços não metropolitanos que cumprem importante função no território (MAIA; MIRANDA *et al.*, 2021).

De acordo com o REGIC, a classificação hierárquica dos centros urbanos é composta por cinco subníveis, são eles:

- a) Metrópolis – Totalizam 15 centros urbanos no total, que influenciam cidades em âmbito nacional de forma direta.
- b) Capital regional – São as cidades que concentram atividades de gestão com influência um pouco menor se comparados com a metrópole.
- c) Centro sub-regional – As 352 Cidades que possuem atividades de gestão menos complexas, com áreas de influência de menor extensão que as das Capitais Regionais.
- d) Centros de Zona - Possuem menores níveis de atividades de gestão, que polarizam um número inferior de Cidades vizinhas em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade
- e) Centro local – São a maioria das Cidades do País, totalizando 4.037 centros urbanos, que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras Cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra Cidade.

Através da figura 1, podemos perceber a rede urbana brasileira, com foco na região Nordeste. É possível evidenciar também as cidades médias (classificadas como capitais regionais e centros sub-regionais). Vale ressaltar que a maioria delas localizadas longe do litoral.

Figura 1 - Rede de Influência das Cidades em escala nacional



Fonte: IBGE, 2020.

Trazendo para uma escala mais local, podemos perceber pelas figuras 2,3 e 4 a rede de influência das cidades escolhidas para esse estudo, sendo respectivamente: Caruaru, Campina Grande e Mossoró. Percebe-se claramente nas três cidades como todas formam uma rede de influência direta sobre as cidades no seu entorno imediato. Essas relações são, como veremos mais adiante, relacionadas principalmente aos

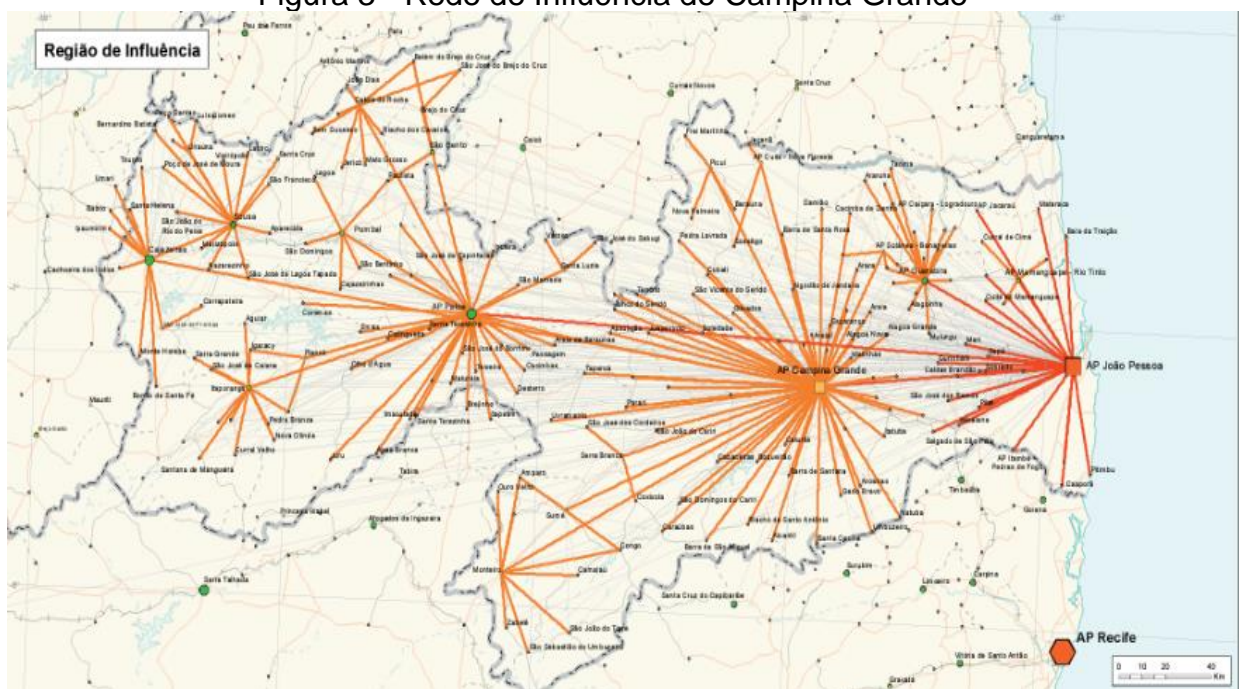
serviços e infraestrutura apresentados por essas cidades. Caruaru e Mossoró estão classificadas pelo REGIC como Capitais Regionais B, que reúne cidades do interior que possuem influência relevante no estado. Já Campina Grande está classificada como capital regional C, por possuir uma interação direta com as cidades ligadas à sua região metropolitana.

Figura 2 - Rede de Influência de Caruaru



Fonte: IBGE, 2020.

Figura 3 - Rede de Influência de Campina Grande



Fonte: IBGE, 2020

Figura 4 - Rede de Influência de Mossoró



Fonte: IBGE, 2020

Além da classificação do REGIC, verifica-se que, as cidades aqui escolhidas apresentam um crescimento considerável nas últimas quatro décadas, sendo a segunda maior cidade do estado ao qual pertencem (a saber Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, respectivamente). Esse crescimento acarretou uma maior aplicação e investimento das políticas públicas habitacionais nessas cidades, como veremos a diante.

### 3. A HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O habitar tem um papel fundamental tanto para o ser individual, como em sociedade. A moradia está associada as relações familiares, reprodução social, além de ser um espaço destinado ao consumo de mercadorias. Por entender a importância da moradia como necessidade primordial, é preciso se pensar em na habitação não apenas como um abrigo, mas como um palco permanente do cotidiano dos seus usuários.

Além das razões subjetivas inclusas em torno da habitação, desde o ano de 1948, trata-se de um direito universal do homem, garantido pelo Art. 25 da declaração dos Direitos Humanos:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, a habitação, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

O direito à moradia também foi inserido na Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, - HABITAT I- de 1976, quando foi estipulado como responsabilidade dos governos assegurar esse direito. (LORENZETTI, 2001, p.5).

O comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, traz elementos de direito à moradia que devem ser direito à proteção e garantia, dentre os quais: Segurança legal da Posse; Habitabilidade; Acessibilidade; Adequação Cultural; Custo de Moradia Acessível. Destaca-se aqui os itens “b” e “f” do documento que citam especificamente sobre a disponibilidade de serviços, matérias, facilidades de acesso e infraestrutura e localização, respectivamente:

“b. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência. (...)”

f. Localização. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes. (BRASIL, 2013 p.36)

Apesar de uma necessidade básica, a moradia está inserida na lógica da cidade capitalista. Assim como todas as mercadorias inseridas nesse contexto, a acumulação do capital se dá através do sistema de compra e venda. “o capital investido na casa persegue, como qualquer outro capital, o lucro. O capitalista só se interessará em construir casas se ele puder recuperar e ampliar seu capital através delas” (BLAY, 1985 p.15).

Em contra ponto, é possível que a habitação também seja produzida para fins não capitalistas, isto é, “através de todas as formas de autoconstrução de moradia, que têm como traço comum o fato de não ser a acumulação de capital o que orienta a produção, mas a produção de valores de uso” (RIBEIRO, 1997, p.123).

É preciso se entender que, seja produzida de forma capitalista ou não, toda moradia parte do princípio de ser convertida em mercadoria e, por consequência, em capital, a partir do momento que deixa de ser valor de uso e se torna valor de troca.

Faz-se necessário pensar que, existe uma discrepância na produção habitacional. Embora exista uma oferta de mercadoria habitação, a maioria da parcela da sociedade não possui meios para adquiri-la, já que essa mercadoria traz consigo um grande valor agregado, o que a torna inacessível para a maior parte da população.

Dessa forma, é bastante considerável a parcela da população que não possui um lugar para morar ou mora em condições precárias. A habitação se tornou portanto, um problema urbano social, além do difícil acesso, possui inadequabilidade habitacional.

O elevado custo das habitações é uma soma de condições que compõem o mercado capitalista. Esse processo transforma a habitação em uma mercadoria diferenciada, pois engloba diversos aspectos. Segundo Ribeiro:

Por um lado, a moradia é uma mercadoria imóvel e durável, já que a produção/circulação/consumo se realizam num mesmo espaço e que sua vida econômica e útil tende a estender-se durante um longo período de tempo. Por outro lado, trata-se de um bem não homogêneo, ou pelo menos cuja uniformização e padronização são problemáticas. (RIBEIRO, 1997, p.80).

Um dos fatores importantes a ser estudado a fundo no presente trabalho, é a relação da mercadoria com o espaço no qual está inserido. Isso por que, essa relação da habitação com o solo, gera obstáculos para o desenvolvimento do processo produtivo. O parcelamento do solo, traz como consequência a produção fragmentada no espaço, com destaque as cidades médias, objeto central desse estudo.

### **3.1 Origens da Habitação de Interesse Social e a República Velha**

A questão de se construir habitações de forma coletiva normalmente está ligada ao processo de urbanização apresentado nas cidades brasileiras a partir do final do século XIX em paralelo com crescimento populacional nas mesmas. Esse tipo de solução passa a ser apresentada pelo poder público assim como por empreendedores de iniciativa privada para suprir a crescente demanda habitacional.

Bonduki (1998) aponta que a primeira crise habitacional foi desencadeada pelo crescimento rápido da cidade de São Paulo entre os períodos de 1890 e 1900, que contou com um crescimento populacional anual de 14%. Esse problema apresentava-se de forma mais notória nos bairros que abrigavam os trabalhadores industriais, em geral alojados nas franjas da cidade. Começam a surgir, então, os cortiços, estalagens e habitações operárias, possuindo cômodos mal ventilados e iluminados, e tendo os banheiros e área para lavar roupa como área de uso comum. Por conta disso, o poder público começou a controlar essa produção de habitações em massa.

As questões debatidas paralelamente na Europa a partir de 1919 (pós I Guerra Mundial) influenciaram na produção para esse tipo de habitação no Brasil. Alguns princípios discutidos nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (os CIAM's) como a qualidade física-espacial das cidades em função da consolidação dos processos industriais e fatores pertinentes à concentração em massa da população, foram adaptados a realidade brasileira, em que o déficit habitacional apresenta-se de forma diferente.

Segundo a lógica do estado liberal desenvolvido na República Velha, existia a lógica de que, o governo deveria incentivar a iniciativa privada a construir casas para operários ao invés dele mesmo as produzir. É importante destacar que os trabalhadores da época não tinham condições de possuir a casa própria, o que resultou em discursões de como diminuir o custo da produção dessas construções. A racionalização dos espaços foi uma solução encontrada, pois era possível produzir um número maior de habitações. Outra maneira de baratear esses custos seria pensar onde as habitações seriam localizadas. A solução foi criar moradias afastadas dos centros, uma vez que quanto mais afastados mais baratos o terreno.

Além de proporcionar a vantagem do menor tempo de percurso trabalho-casa, já que eram construídas vizinha as fábricas, funcionava como uma forma de controle “como era de conhecimento geral na década de 1930, proprietários de casas agoniados pelas dívidas não faziam greves.” (HARVEY, 2014). Além disso, representava uma redução no salário, uma vez que as despesas eram em parte custeadas pela empresa.

Vale ressaltar que essas moradias que eram construídas, eram oferecidas aos trabalhadores que viviam em regime de aluguel, tendo valores tabelados. A

construtora por sua vez, teria isenção fiscal dos impostos prediais por prazos que chegavam até 20 anos. Aqui percebemos como a moradia sempre foi tratada como mercadora.

### **3.2 Era Vargas e a Política da Casa Própria**

A industrialização Brasil, principalmente aquela ocorrida na era Vargas fez com que essa massa de trabalhadores se tornasse algo importante para o desenvolvimento do país. Dessa forma, o governo passou a desenvolver políticas públicas afim de atender as necessidades básicas da população, dentre elas, a moradia. Começa então essa procura excessiva pela casa própria, também fomentada, também impulsionada pela criação do salário mínimo. As vilas industriais, produzidas e financiadas pelas grandes indústrias afim de abrigar os moradores, tiveram um impacto importantíssimo nas grandes cidades brasileiras, pois foram os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no país.

A ideia era que as vilas se tornassem uma iniciativa a ser copiada e estimulada, pois apresentava um modelo de moradia digna, com melhores condições de salubridade dos cortiços, sem exigir uma intervenção do poder público. Porém, o que vemos acontecer em sua maioria, é a produção de habitações que estavam bem aquém no que diz respeito a qualidade e insalubridade.

Nesse período, entre meados dos anos 1930 até 1945, observamos o crescimento das grandes cidades brasileiras, com destaque para as capitais de São Paulo e Rio de Janeiro, que recebiam um enorme número de imigrantes e migrantes.

Porém, percebe-se que foi após o movimento de 1930 que se tem também uma ruptura na forma de participação do Estado na economia e na regulamentação das relações entre capital/trabalho. A nova base política se formou com a incorporação de novos setores sociais emergentes. Para legitimar seu governo, Vargas teve que estabelecer um compromisso com uma parte da população que nenhum governo anterior havia contemplado. Dessa forma, as massas populares urbanas começaram a surgir como personagem permanente da história política do país.

O surgimento de políticas voltadas para as classes trabalhadoras, além de ser uma forma de compromisso com as camadas populares, fazia parte, também, da estratégia política para um desenvolvimento baseado na indústria. Para tanto, fazia-



se necessário o cálculo dos encargos trabalhistas que iriam recair sobre essas empresas. Encargos e impostos estes que até então não eram calculados por um parâmetro comum. É nesse contexto que começa uma série de intervenções do governo Vargas na esfera trabalhista.

No que diz respeito à habitação, as intervenções tiveram um duplo interesse envolvido: validar as mudanças no sistema implantado por Vargas, como possibilitar um maior acúmulo de capital na área urbana, uma vez que seria diminuído o custo de reprodução da força de trabalho.

Como apontado por Weffort, “os detentores do poder se veem obrigados a decidir, no jogo dos interesses, pelas alternativas que se enquadram nas linhas de menor resistência ou de maior apoio popular” (Weffort, 1966, p.44).

Observando que a habitação desse período já significava um problema relativamente grave enfrentado pela classe trabalhadora nos grandes centros urbanos brasileiros (já que o aluguel significava uma parcela considerável da renda familiar), a iniciativa do governo em se criar uma política de produção de moradias tinha uma grande aceitação pelas massas populares, pois mostrava uma preocupação do Estado com a parcela da população menos favorecida.

Em meados dos anos 1940, no governo Vargas, começa a se dar um incentivo formal para a criação de habitações destinadas à população de baixa renda, denominado Fundação Casa Popular. O programa era destinado as pessoas que não participavam de maneira formal do mercado de trabalho, e apresentava alguns exageros. O programa se propunha a financiar não só as habitações em si, como também a infraestrutura, saneamento, indústrias de material de construção e etc.

Por tratar-se de uma política inicial, apresenta em sua formulação algumas falhas que a levaram a ser uma ação pontual, não necessariamente uma política pública articulada. Segundo Melo (1991), o anteprojeto tratava-se realmente de algo ambicioso, porém para sua implementação seria necessária uma centralização sob a gestão dos recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). O que se teve foi de um lado, uma resistência por parte dos IAPs e do outro, uma pressão por parte do então presidente Getulio Vargas, visando o apoio popular, buscando um projeto com uma estrutura compatível para enfrentar o problema da habitação no país.

Os problemas apresentados pela Fundação Casa Popular não eliminam seu mérito de ser a primeira iniciativa vinda do governo criada visando a construção de moradia para a população de baixa renda. Essa iniciativa representou para o Brasil, o compromisso e que o país tinha a obrigação de responder diretamente ao problema da falta de moradias.

O discurso feito pelo presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo em 1942 deixa claro que, nesse período já era perceptível que a questão da habitação no país (mais especificamente nos grandes centros do Brasil nesse momento) deveria ser considerado um problema da sociedade como um todo, e sendo assim, o governo não poderia mais deixar de promover uma iniciativa direta.

Um problema de solução difícil por simples iniciativa privada, porque num país onde o capital é escasso e caro e onde o poder aquisitivo médio é tão baixo não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa, proporcionando-lhe habitações econômicas [...]. O problema das moradias das grandes cidades populares passa a ser questão de urbanismo, subordinada às necessidades de ordem individual, social, técnica, demográfica e econômica. Para sua integral solução, torna-se indispensável a intervenção decisiva do Estado. (SIMONSEN, 1942.)

Visões como a de Simonsen mostravam que, não era de interesse da iniciativa privada produzir moradias populares, fazendo com que tivesse que partir do Estado as futuras iniciativas a esse respeito. A partir disso, o Brasil passou a tratar o problema da habitação como uma questão social, ainda que as iniciativas que se seguiram fossem ações isoladas, respondendo a diferentes demandas.

As primeiras produções em larga escala de conjuntos habitacionais produzidas pelo Estado começam a ser observadas nos anos 1940, depois de algumas mudanças na legislação da época. A maior delas foi a promulgação da Lei do inquilinato, que determinou o congelamento nos aluguéis.

A lei do Inquilinato teve grande repercussão na história da política habitacional brasileira, já que incentivou aos trabalhadores à abandonar o aluguel em prol do “sonho da casa própria”. Depois de 1942, o ano em que se consolidou o congelamento dos aluguéis, a produção privada foi desestimulada e os trabalhadores foram obrigados a produzir suas moradias. Bonduki (2004) descreve que:

O congelamento dos aluguéis, determinado em 1942 por este regulamento de Getúlio Vargas, teria desestimulado a produção de moradia para locação pelo setor privado e com isto levado os trabalhadores a buscar os loteamentos de periferia, até então pouco ocupados (BONDUKI, 2004, p.12)

Se por um lado a lei beneficiou os trabalhadores que já possuíam contrato de aluguel, por outro gerou um maior déficit habitacional entre as camadas populares, Isso porque, a iniciativa privada passou a não querer mais construir o que eles denominavam como “casas de aluguel”, e isso aconteceu principalmente por dois fatores principais: primeiramente, por que após o congelamento dos alugueis, esse tipo de investimento passou a não ser o mais atrativo para os investidores privados. Segundo, o processo de industrialização brasileiro em fomentação nessa época, o que apresentou outras possibilidades de investimentos com melhores rentabilidades e segurança.

Paralelo a isso, temos a indústria da construção civil que, para se manter de pé, precisava da injeção de capital estatal. O desenvolvimento da concepção do que conhecemos hoje como habitação social, tratada como um setor de atividade econômica onde é indispensável a presença estatal, interessa antes de mais nada à indústria da construção civil. A intercessão ferrenha dos grandes grupos de empresários para que houvesse a intervenção do estado na questão da habitação, talvez estivesse mais atrelado aos interesses privados do que a “preocupação social”.

Sobre a Lei do Inquilinato e a década de 40, Bonduki descreve:

A década de 40 é, portanto, crucial no que se refere à ação do Estado no setor habitacional, quando ocorrem as principais intervenções do governo federal – congelamento dos aluguéis, produção em massa de moradias por intermédio dos IAPS e criação da Fundação da Casa Popular. Além disso, no mesmo período consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura. Este processo ocorreu numa conjuntura dinâmica de transformações políticas, urbanização, crescimento econômico, mobilização popular e redesenho urbano (BONDUKI, 2004, p. 209).

Nos anos 1950 temos a primeira grande crise habitacional no país. A industrialização se propagava nas grandes cidades brasileiras, uma crise foi desencadeada pela alta inflação, e a Lei do Inquilinato desestimulava os investimentos privados. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a população urbana no Brasil cresceu com relação as décadas anteriores (forneça estatísticas já que se referiu ao IBGE), o que levava ao agravamento dos problemas

de habitação entre a população de baixa renda. Buscando uma solução imediata para esses problemas, surgem os primeiros grandes conjuntos habitacionais, apresentando unidades coletivas produzidas em série, obedecendo aos preceitos da arquitetura moderna, trazendo em sua composição equipamentos públicos e serviços próximos às moradias.

Nesse período também começam a surgir os loteamentos localizados nas periferias das cidades. Esses loteamentos, além de configurarem uma solução barata para a produção habitacional, deram uma finalidade aos grandes vazios urbanos, situados entre os centros urbanos, normalmente já consolidados em termos de infraestrutura, e as periferias mais distantes, que se apresentavam quase que como uma zona rural (Botelho, 2005).

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana, que ocorreu em 1963, traz um questionamento da forma como se era pensada a habitação social no Brasil e sugere uma mudança na política urbana e habitacional do país. Em 1964, temos com o primeiro governo militar, o Governo Castelo Branco, a criação do Banco Nacional de Habitação, o BNH, além do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, Serfhu e o Sistema Financeiro de Habitação, o SFH. A ideia era oferecer aos trabalhadores o acesso à casa própria, de acordo com o compromisso com a retomada do desenvolvimento instituído pelos militares (CHAFFUN, 1997,p.26).

A partir de então, o BNH passa a ser o principal órgão que direciona a política de habitação no país. (LEI, 4380/64). Nesse período, os conjuntos produzidos passam a poder ser financiados através do BNH por grandes empresas. Segundo Villaça (1986, p.26) “A criação do BNH ocorreu cinco meses apenas, após o golpe de 64. É um típico produto da ditadura que então se instalou, dadas as características econômicas, políticas e ideológicas de sua atuação”.

### **3.3 Ditadura e BNH**

Com a aceleração da industrialização ocorrida na década de 1960, temos um crescimento demográfico intensificado, o que fez com que o fluxo migratório aumentasse. Esse movimento foi acentuado pela melhoria na infraestrutura,

principalmente no que diz respeito a expansão do sistema de transporte e de comunicação.

Esse processo esteve atrelado a uma reversão da polarização do setor secundário, causando um espraiamento da produção industrial e levando as cidades de médio porte a serem potenciais locais de absorção desses empreendimentos. Isso por que essas cidades nesse momento possuíam de forma geral algum tipo de economia de aglomeração e ao mesmo tempo não tinham as deseconomias de aglomeração, característica das grandes metrópoles. Importante para esse trabalho ressaltar que, a produção habitacional dessa época foi alargada nas cidades de médio porte, que começaram a receber um maior incentivo do Estado.

Dessa forma, o período de atuação do BNH (entre os anos 1960 e 1980), foi marcado por uma produção habitacional que voltada a atender o déficit quantitativo, ou seja, conjuntos produzidos em larga escala (Bonduki, 2004), seja em maior número nas grandes metrópoles ou em uma proporção menor nas cidades de médio porte, afim de suprir a demanda criada pelo fluxo migratório. Essa extensa produção financiada pelo BNH produziu uma mudança no desenho urbano das cidades, além de impulsionar a construção civil e amenizar o desemprego, uma vez que absorvia a mão de obra qualificada dos grandes centros.

Já para Bonduki (2008), o BNH se apresenta como uma resposta rápida do governo militar para atender uma crise habitacional já estabelecida e que só crescia. O banco buscava adiquirir o apoio das massas populares, e tinha o desejo de estruturar o setor da construção civil habitacional. O BNH, apesar de ter um nome de Banco, acaba se comportando como um programa que tem as base em recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e representava uma das maiores instituições financeiras do país na época e a maior do mundo no setor voltado para a habitação. Segundo Chaffun (1997).

O êxito dos mecanismos de captação de recursos, sob gestão do BNH como órgão central do Sistema, foi surpreendente, ultrapassando todas as expectativas. Em 1985, o BNH controlava 1/3 de todos os haveres não monetários do país (CHAFFUN, 1997, P. 26).

Segundo Botega (2007), o BNH em sua original armadura, tinha condições de ser um grande aliado para a diminuição do déficit habitacional do país durante o período de ditadura, mas na prática não conseguiu acabar com o problema. Embora existam críticas (válidas e fundamentadas) acerca do BNH, a importância da instituição é indiscutível, uma vez que no período entre 1964-1986 foi o único programa em nível nacional destinado a gerir a política habitacional. O BNH financiou, durante sua existência, um financiamento de 4,8 milhões de moradias, o que corresponde a cerca de 25% das habitações formais construídas entre 1964 e 1986.

As construções eram destinadas a todas as faixas de renda, produzidas pela iniciativa privada promovidas pelas Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária. Todavia, o que aconteceu na prática é que apenas 20% dos financiamentos acabaram atendendo a população de baixa renda (população que de fato era a mais atingida pelo déficit habitacional). O BNH foi responsável ainda por obras ligadas a infraestrutura urbana e equipamentos públicos.

Essas décadas também foram marcadas pelo crescimento de cidades pequenas que devido a atração de fluxos migratórios oriundos das atividades econômicas, passaram a evoluir sua rede de influência, transformando-se em cidades de médio porte. Um dos maiores incentivadores dessa “interiorização” foi a SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, que investia fortemente nas cidades de médio do porte da região, por meio da injeção de capital, aumentando as oportunidades de emprego e oferecendo melhores condições de vida, e consequentemente incentivando a migração para essas áreas. Apesar da SUDENE não tratar dos detalhes ligados à habitação, trazia em seus planos diretores de forma explícita que a distribuição e organização de moradias ficaria a cargo nas Companhias de Habitação, estaduais e municipais.

As Companhias Estaduais de Habitação (COHABS) que eram as principais responsáveis por dar resposta as demandas do BNH, e uma vez que o BNH entrou em crise, essas companhias passaram a ter sua atuação limitada, uma vez que o objetivo era não endividar os estados e municípios com a União. As COHABS atuavam não apenas nas capitais, mas destinavam uma parte de sua atenção às cidades que estavam com o crescimento em ascensão, como foi o caso de Campina Grande (cidade parte desse estudo). Dessa forma, as COHABS tiveram sua atuação extremamente limitada, se restringindo a assessorar alguns agentes executores de

obras. (Botega, 2007). A associação entre COHABS e o BNH definiam as regras das operações de repasse de verba para a produção habitacional, o devido financiamento e o retorno do devido crédito. Dessa forma, o BNH era quem ditava como funcionava o Plano Nacional de Habitação (PLANHAP).

Começa a se perceber de forma mais nítida a expansão das malhas urbanas dessas cidades de médio porte em direção as áreas até então rurais, transformando-as também em áreas urbanas. Dessa forma, aumenta-se as áreas periféricas e distantes do centro<sup>2</sup> levando a uma segregação socioespacial, uma das grandes debilidades dos maiores centros urbanos capitalistas.

Nos anos 1980, com o fim do período da ditadura militar, o país vive um declínio no seu processo de urbanização. Com a crise econômica estabelecida, as atividades industriais e comerciais provocaram uma estagnação demográfica. Algumas pessoas passaram a morar e trabalhar em cidades menores. A crise estabelecida promoveu uma redução considerável no fluxo migratório em direção as grandes cidades e gerou uma paralização do deslocamento da população. Ainda em busca de uma melhor qualidade de vida, a população migrava muitas vezes para cidades menores, uma vez que o custo se torna menor do que em grandes metrópoles.

Em 1979, o Brasil viveu um ano de alta da inflação, junto com o desemprego e recessão financeira. Com essa crise veio também o fim do BNH. Esse fim esteve ligado ao fato de que a própria classe média, principal cliente do sistema BNH, teve seu poder de compra diminuído consideravelmente. O Brasil encontrava-se em uma situação delicada politicamente, visto que é nesse período que estava sendo estabelecido o que foi chamada de Nova República. Além das altas dívidas, o novo governo precisava contornar a baixa liquidez do sistema de financiamento habitacional e o movimento de inadimplência dos mutuários. Com a extinção do BNH, em 1986, a maioria das políticas urbanas desenvolvidas na época voltavam-se para a solução das dívidas acumuladas pela população no período de crise e para a organização dos territórios urbanos. Bonduki (2013) coloca que: “Na redemocratização, ao invés de

---

<sup>2</sup>Elias e Pequeno (2020) ao analisar a questão habitacional nas chamadas cidades do agronegócio, falam destas características observada em algumas das cidades analisadas neste trabalho.

uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação”.

Paralelo a esse processo temos em algumas de porte médio a consolidação do aumento da sua malha urbana, como foi o caso de Caruaru, Campina Grande e Mossoró. Em Caruaru, o crescimento fez parte de iniciativas de modernização, que promoveu algumas mudanças na cidade, entre elas a criação de um anel viário que circulava a malha urbana, além da aprovação do primeiro plano direto da cidade. Já em Campina Grande, essa expansão se consolidou através da criação do distrito industrial na zona sul da cidade, e da criação dos campus universitários na zona sudoeste. Mossoró por sua vez, teve seu crescimento marcado nessa época pelas inovações tecnológicas que ocorreram na cidade, o estabelecimento da agroindústria e da exploração salineira por empresas transnacionais.

A grande queixa dos mutuários em relação ao novo governo foi ouvida e no primeiro ano da nova administração do então presidente José Sarney (1985) já foi marcado pelo “fim das mobilizações e dos movimentos regionais e nacionais de mutuários” (CARDOSO,2007). A segunda fase do governo Sarney foi caracterizada por mudanças nas políticas urbanas e habitacionais em todo o país. A desarticulação do BNH agravou alguns problemas já existentes e a questão da habitação passou a ser tratada por instituições que não tinham o tema como objetivo principal. As funções e encargos do BNH foram transferidos diretamente para a Caixa Econômica Federal. Dessa forma, ocorreram várias mudanças no governo que proporcionaram essa desarticulação da política urbana e habitacional existente no país.

Destaca-se aqui ainda, que a produção feita pelo BNH, de forma prática demarcou o crescimento centro-periferia percebido na maioria das cidades brasileiras. Por ter sido a maior política habitacional em escala nacional produzida até então, o BNH potencializou em termos quantitativos a segregação espacial, levando em conta que a maioria das suas produções estavam localizadas na extrema periferia.

### **3.4 Pós Ditadura**

No ano de 1988, temos a implantação da nova Constituição Federal Brasileira, que define que a União seja responsável por formular planos nacionais e regionais para a ordenação do território nacional. Devido a essa nova configuração legal, a



urbanização passou a ser dependente diretamente dos resultados dos processos econômicos globais para a estrutura e especialização da economia local, segundo Chaffun (1997). A nova constituição Federal tornou obrigatório a criação do Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes. O plano diretor é definido como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Os municípios, através das Leis Orgânicas Municipais, passaram a criar diretrizes de planejamento em seus planos diretores.

No governo Collor de Mello, em 1990, o problema da habitação se agravou, e os programas criados passaram a se voltar para a iniciativa privada. Por outro lado, ao dar ao poder local o papel de interlocutor entre as comunidades e organizações populares, começou a se observar um amplo conjunto de experiências municipais de habitação, o que gerou diversidade nas iniciativas e poucas articulações. Percebe-se assim, um claro favorecimento do setor privado e um clientelismo nas produções desse período.

### **3.5 Governo FHC**

Com a chegada do governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, os financiamentos de habitação e saneamento baseados em recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) são retomados. A política construída analisava o déficit habitacional com base nas áreas urbanas ocupadas ilegalmente. Dessa forma, aspectos como flexibilidade, descentralização e o reconhecimento das formas legais e ilegais de moradia, criados para denominar favelas e cortiços como habitações ilegais e diversidade foram adotados, rejeitando programas mais tradicionais que tinham como primícias apenas a criação de grandes conjuntos habitacionais.

Barbosa (2008) divide os programas desenvolvidos nesse período em três grupos principais: O primeiro formado por programas ligados ao funcionamento do mercado da habitação. Tinha como principal foco a parcela da população em renda fixa acima de 12 salários-mínimos. Os principais programas desse grupo são: o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional, o Sistema Nacional de Certificação e o Sistema Financeiro imobiliário.

O segundo grupo era composto por programas desenvolvidos com base no financiamento, e em alguns casos, da recuperação de áreas habitacionais degradadas, ocupadas por populações com renda de até 3 salários-mínimos. O foco dessa categoria era a melhoria ou a construção de habitações e infraestrutura urbana. Os principais programas foram o Pró-Moradia e o Habitar- Brasil.

A terceira e última modalidade se refere aos programas de financiamento de longo prazo, voltados a população com renda entre 3 e 12 salários mínimos. Nessa categoria se destaca o principal fundo financiador da época – o FGTS. Bonduki (2008) enfatiza que, esses programas foram criados depois de uma avaliação das necessidades de moradia do país como um todo, além de considerar as fontes de financiamento existentes, baseando-se em um tempo médio de 15 anos para solucionar tais problemas, com o objetivo de garantir uma moradia digna a todo cidadão brasileiro.

De acordo com Moreira (2010) , o que acaba se observando nesse período é que, apesar do déficit quantitativo ser minimizado (cerca de 4,4 milhões de moradias foram construídas entre 1995 e 1999), a demanda qualitativa permaneceu (pois apenas 700 mil moradias foram construídas de maneira formal), o que contribuiu para o crescimento das favelas e outras maneiras informais de habitação. Embora a questão da habitação tenha passado por algumas turbulências no governo FHC, a aprovação do Estatuto das Cidades foi um feito significativo. Depois de 13 anos, o elemento que viria a ser um marco para a questão habitacional no país foi aprovado.

### **3.6 Governo Lula**

Após a aprovação do Estatuto das Cidades pelo governo anterior, houve criação do Ministério das Cidades, no governo Lula e as questões habitacionais no Brasil passaram por um novo arranjo institucional. No Censo do ano de 2000, constatou-se que 83,2% do déficit habitacional urbano era proveniente das famílias com renda mensal de até 3 salário mínimos. O foco passou a ser a inclusão dos setores excluídos do direito à cidade, já que a habitação é um serviço básico e um direito do cidadão. O Ministério das Cidades surge como um órgão coordenador e regulamentador, já que desenvolveu uma política de habitação em concordância não só com os demais entes federativos, como também com as demais esferas de poder

(legislativo e judiciário). O ministério pretendia também reunir a participação dos investidores e da sociedade como um todo.

A Política Nacional de Habitação (PNH), promulgada em 2004, propunha a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e foi a primeira ação clara do Ministério das Cidades no sentido de diminuir o problema habitacional no país, elaborando planos habitacionais nas várias escalas de poder: nacional, estadual e municipal. Precisamos perceber que, embora validas todas essas políticas, o principal agente de recursos, o FGTS ainda era subordinado ao Ministério da Fazenda, o que demonstra quem ainda acabava tendo autoridade nas tomadas de decisão no campo da habitação. Apesar dessa falha no sistema, percebemos como, a partir do ano de 2005, há um crescimento nos recursos e investimentos para o financiamento habitacional, voltando-se principalmente para a população de menor renda. Muitas dessas inovações foram feitas em reação aos vários setores que lutavam por uma priorização de investimentos nas políticas sociais. No ano de 2007, foi criado pelo governo Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que propunha investimentos em diversas áreas, como infraestrutura, habitação, saneamento e urbanização.

No ano de 2007, foi lançado pelo governo Lula, o programa Minha Casa Minha Vida, que pretendia em sua configuração inicial promover o crescimento econômico do país através da construção de milhões de habitações. De acordo com Bonates (2010) O programa recebeu muitas críticas pois, a sua forma de atuação encontrava-se fora do Sistema/ Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), o que promovia o controle e participação social.

As principais primícias do PMCMV foram elaboradas pela Casa Civil e pelo ministério da Fazenda, em diálogo com a construção civil, não levando em consideração os avanços da reforma urbana. O que se tem a priori é uma política pública de habitação que tem como principal objetivo a construção de habitações (afim de suprir uma demanda quantitativa) e sem considerar a infraestrutura urbana ao seu redor. Logo quando foi criado, o programa foi elaborado para atender as camadas médias da população, ou seja, famílias que possuíam uma renda maior que 3 salários-mínimos. Porém, o Ministério das Cidades pressionou para que o programa abrigasse também a parcela mais carente da população, criando-se assim o que seria a “faixa

1” do programa, que atenderia famílias com renda até 3 salários-mínimos e o Minha Casa

Minha Vida Entidades (KLINTWITZ, 2016). A modalidade “Entidades” tinha como objetivo “atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade. (CAIXA, 2016).

Apesar do PMCMV ter conseguido grandes financiamentos e subsídios para as faixas de renda mais baixa, a grande maioria da produção do programa ainda se configura seguindo antigas práticas das políticas habitacionais do país. A distribuição de verba e o atendimento não é distribuído de acordo com as necessidades da população para qual a política foi criada. Alguns estudos apontam que, o PMCMV funcionou como um mero agente no mercado de habitações, unindo o grande déficit habitacional do país com o desejo das classe mais populares pela aquisição da casa própria. Essa configuração apresenta uma nova forma de apropriação do capital financeiro, no qual o mercado não apenas regula a alocação das habitações, mas faz a distribuição de renda de forma mais racional. (ROLINK, 2015)

De acordo com Aragão e Hirota (2016), a construção em massa do programa apresentaria uma política habitacional com fins lucrativos, caracterizando-se como uma política de mercado, no qual os demais agentes, como moradores e financiadores, acabam se adaptando ao produto final (a casa). Uma contradição ampla no programa, se encontra no fato do PMCMV expandir o acesso a alguns segmentos de infraestrutura como saneamento, água potável e sistema viário, porém acaba por ser relapso com relação a outros como o acesso ao comércio, serviços e equipamentos urbanos.

Em resumo, podemos perceber que ao longo da história do país, principalmente após o período de grande urbanização no país, a questão habitacional se tornou um problema a ser solucionado a nível nacional (Figura 5). Abaixo temos reunidas as principais iniciativas em escala nacional que se configuraram ao longo dos anos, estão estacadas as políticas do BNH e do PMCMV, as quais iremos dar destaque nesse trabalho.

Figura 5 - Linha do tempo da habitação social no Brasil



Fonte: Autora, 2022.

#### 4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV

No ano de 2008 aconteceu uma grande crise econômica mundial que alguns economistas apontam a crise como sendo a maior desde a Grande Depressão. Trazendo para o contexto nacional, através de algumas iniciativas, o Governo Federal passa a tentar evitar a queda do PIB. Dessa forma cria-se estímulos diretos para à liquidez na economia local.

Nesse contexto, o governo decidiu destinar uma parte dos estímulos no setor da construção civil e infraestrutura. De acordo com o Cadastro Geral de Empregos e Desempregos, esse setor foi responsável por gerar mais de 45 mil empregos. Maricato (2009) mostra que o investimento no setor cria demandas e possibilidades desde o setor e matérias primas (ferro, cimento, areia, etc) até o setor comercial (eletrodomésticos, mobiliário, etc), criando dessa forma uma oferta significativa de empregos.

É nesse cenário que surge o Programa Minha Casa Minha Vida. Obviamente o programa apresenta em sua formação uma face voltada ao social, mas foi criado inicialmente como uma ação “anticíclica” no contexto econômico brasileiro. A primeira aprovação do Programa se deu através da medida provisória nº459, em março de 2009, e logo depois sendo instituído pela Lei 11.977, em julho do mesmo ano. A lei sancionada declara que o programa tinha a “finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2009).

Ao observar que na época de implantação as políticas de Habitação de Interesse Social eram precárias, observamos um fortalecimento na consolidação do PMCMV como sendo a política principal para o problema da habitação no país. Em sua configuração inicial o programa contou com um investimento total de R\$34 bilhões de reais (sendo 25,5 bilhões - 75% vindos do Orçamento Geral da União R\$7,5 bilhões- 22,05 %, do FGTS e R\$ 1 bilhão- 2,94% do BNDES) e previa a construção de um milhão de moradias no prazo de dois anos, trazendo nas promessas também a geração de empregos. A seguinte tabela apresenta os recursos iniciais do PMCMV.

Tabela 1 - Dados sobre dos Recursos e Fontes do PMCMV

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Subsídio para moradia	16,0	-	16,0
Subsídio em financiamentos do FGTS	2,5	7,5	10,0
Fundo Garantidor do FGTS	2*	-	2,0

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Financiamento à Infraestrutura	5,0	-	5,0

PROGRAMA	UNIÃO	BNDIS	TOTAL
Financiamento à Cadeia Produtiva	-	1,0	1,0

TOTAL 34 Bilhões

Fonte: Folder de divulgação do PMCMV

Para Shimbo (2010), a criação do programa não é uma grande surpresa. Isso por que para ela, foi apenas uma formalização de um “espírito” já recorrente, que já permeava desde os anos 1990, que só se consolidou com a crise. O desejo do incentivo à iniciativa privada como “patrocinadora” da habitação social já existia e só fortaleceu as medidas regulatórias e o aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional (SHINBO,2010).

O PMCMV traz em sua estruturação uma série de outros programas e linhas de ação utilizadas para trabalhar não apenas com a questão das unidades habitacionais, mas também abranger as questões urbanas. Dessa forma, o programa apresenta em suas diretrizes objetivos econômicos, sociais e de reestruturação da economia.

O programa era subdividido em alguns subprogramas (Programa Nacional de Habitação Urbana, Programa Nacional de Habitação Rural, MCMV Entidades), foram criados assim três divisões, definidos das seguintes formas:

§ 6o Na atualização dos valores adotados como parâmetros de renda familiar

estabelecidos nesta Lei deverão ser observados os seguintes critérios: (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscientos e cinquenta reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 10 (dez) salários mínimos; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II- quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 6 (seis) salários mínimos; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 3 (três) salários mínimos.(Incluí do pela Lei nº 12.424, de 2011) (BRASIL, 2009)

As três faixas de renda foram divididas segundo a seguinte classificação:

- 1- Renda de até 3 salários-mínimos: O subsídio máximo para as famílias assistidas por essa faixa, tendo a isenção do seguro, contendo prestações mensais limitadas a 10% da renda por um período de 10 anos (120 meses);
  - a) Em municípios com mais de 50 mil habitantes: Prioriza a construção ou requalificação de empreendimentos através do setor da construção civil, por meio de empresas que preferencialmente tivessem parcerias com o poder público, que daria o terreno, a infraestrutura urbana necessária ou recursos para a execução. Nesse caso, os projetos devem ser apresentados e aprovados segundo as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades, que prevê um número mínimo de habitações.
  - b) Para municípios com até 50 mil habitantes: o Programa financiará por meio de subsídios a produção de novas habitações em parceria com os estados e municípios.
  - c) Famílias com participação de entidades sem fins lucrativos, como o exemplo das cooperativas. Nesses casos, a produção segue a mesma diretriz dos municípios de até 50 mil habitantes, com a exceção de que a organização da demanda é feita pela própria entidade local.
  - d) Já para agricultores e trabalhadores rurais que possuam a renda dessa faixa do programa. O programa abrange também produção de moradias, e reforma para as famílias que possuam renda superior.
- 2- Renda entre 3 e 6 salários mínimo: Prevê o subsídios parcial (contemplação de renda) nos financiamentos, diminuição dos custos do seguro obrigatório (danos físicos ao imóvel, morte e invalidez permanente) e acesso ao FGTS. Nessa faixa, os financiamentos chegam a até 30 anos, e prevê um comprometimento na renda fixa de no máximo 20%.
- 3- Renda entre 6 e 10 salários mínimos: Aos compradores dessa faixa, é previsto um estímulo para a compra de moradia com a redução dos custos do seguro obrigatório e acesso ao FGTS.

A seguir temos a tabela 2 apresentada na divulgação do PMCMV com a disposição das unidades habitacionais para cada renda.



Tabela 2 - Números de Unidades Habitacionais para cada categoria do PMCMV

FAIXA DE RENDA FAMILIAR	DÉFICIT ACUMULADO (em %)	NÚMERO DE UNIDADES
0 a 3 salários mínimos – Faixa 1	91%	400 mil
3 a 6 salários mínimos – Faixa 2	6%	400 mil
6 a 10 salários mínimos – Faixa 3	3%	200 mil

Fonte: Folder de Divulgação do PMCMV; Bonduki (2009); adaptada pela autora.

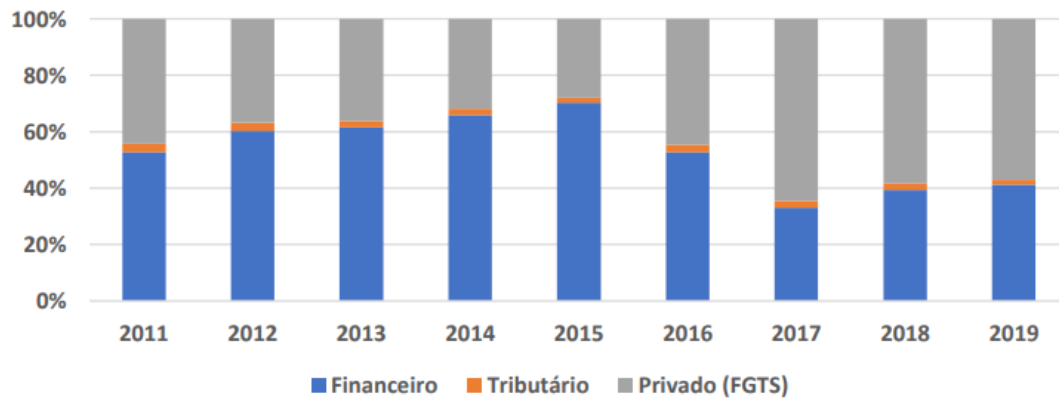
A tabela acima mostra que, a faixa 1, que representa cerca de 90% do déficit habitacional é assistido com apenas 40% do total de habitações produzidas, o que causaria uma redução final de cerca de 6% no déficit total. Enquanto isso, a soma das faixas 2 e 3 do programa reúnem cerca de 60% da meta inicial do PMCMV, causando uma diminuição do déficit nessa faixa entre 93% a 95%.

É importante perceber ainda que, famílias que tem uma renda menor que um salário-mínimo, dificilmente serão contemplados, pois não conseguiriam pagar nem a parcela mínima exigida pelo programa. Gastos mensais como água, energia, alimentação e gás já comprometem seu orçamento. A escolha de atender os grupos somente a partir de uma renda mínima exigida, se tornou um problema dada a variação do salário mínimo ocorrida durante o próprio governo Lula “ O salário mínimo teve reajuste nominal de 155% e um aumento real de 73% (acima da taxa de inflação calculada pelo INPC/IBGE) de janeiro de 2003 a março de 2010” (MARICATO, 2011,p.34). Ou seja, os salários sofreram um considerável reajuste, mas os parâmetros do PMCMV permaneceram os mesmos.

Os subsídios do PMCMV seguem uma diretriz presente no PlanHab<sup>3</sup> e que também já era um desejo dos movimentos populares urbanos. Caracteriza-se pela utilização de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) que caracteriza, um dos principais destaques do Programa. Com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), esse fato fica ainda mais nítido, como demonstra Bonduki (2009) no gráfico a seguir:

<sup>3</sup> “visa atender aos objetivos da Política Nacional de Habitação, com a universalização do acesso à moradia digna, em particular para a população de baixa renda, por meio de uma política de subsídios, bem como reforçar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais, e buscar a ampliação das fontes de recursos” (BRASIL, 2010a, p.25).

Figura 6 - Proporções no tipo de subsídio do PMCMV, por ano.



Fonte: MDR, Elaboração SECAP.

Tanto o PAC como o PMCMV tem em suas diretrizes elementos de caráter social destinados a habitação e reabilitação de assentamentos precários e obras de infraestrutura urbana. Esses recursos são normalmente aplicados através das indústrias da construção civil, reforçando um modelo já adotado pelo país. As intervenções continuaram a ser regidas pela iniciativa privada, reforçando o “mercado” da moradia, quando na verdade deveria estar assegurado como um direito social. Evaniza Rodrigues (líder da União dos Movimentos de Moradia) afirma que o grande problema do PMCMV é a insistência em um pensamento unilateral sobre a questão da habitação. Ela comenta que “o direito a moradia se faz de diversas formas, não apenas construindo casas, mas recuperando prédios, por exemplo.

A proposta do PlanHab indica uma série de possibilidades para a obtenção de moradias que incluem também a restauração de lotes urbanizados ou a assistência técnica, o que ampliaria o atendimento da população de baixa renda, mas como aponta Bonduki (2009) o PMCMV “fixou-se apenas na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil”. Outro fator a se observar no PMCMV é sua participação junto aos estados e municípios. Para isso deve-se levar em consideração a função social da propriedade. Foi definido que o Programa daria prioridade a municípios que doassem terrenos localizados em área urbana consolidada, usando o Estatuto das Cidades<sup>4</sup> como base. Além disso, era previsto ainda a prioridade às cidades que adotarem a desoneração tributária.

<sup>4</sup> Dentre os instrumentos, podemos citar:

**ZEIS** (Zonas Especiais de Interesse Social): definem regras para o uso e ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinada para a construção de moradia popular.

Devido ao não cumprimento dos instrumentos previstos no Estatuto das cidades, a política que rege os municípios continua sendo o preço de mercado para as terras, que sofrem uma inflação quando se trata da construção de habitações populares. De acordo com Maricato (2011) em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília o preços aumentaram bastante após o lançamento do PMCMV.

Isso nos leva a outro aspecto importante a se considerar, a implantação dos conjuntos MCMV. Esse mesmo erro aconteceu na época do BNH, o que causou cidades fragmentadas, levando a criação de mais bairros periféricos e uma cidade ainda mais custosa, uma vez que se torna necessário a instalação de equipamentos públicos nessas áreas. Vale a pena ressaltar que em 2010 foi produzida uma cartilha chamada “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do MCMV”<sup>5</sup>. Essa cartilha aponta que existe uma ciência por parte da união da importância de se construir essas moradias em terrenos bem localizados. Rolink (2009) reafirma sobre produzir moradias não ser a única forma de se prover moradia. Além da requalificação dos terrenos dentro das áreas urbanas qualificadas (conhecidos como vazios urbanos), a reforma de unidades já produzidas deveriam ser considerados.

Nesse sentido é importante ressaltar que a configuração inicial do programa não previa a regularização dos ganhos especulativos e não foca na função social da propriedade. Maricato (2011) chegou a comparar o PMCMV ao PAC<sup>6</sup>, já que ambos foram desenvolvidos na mesma época. Enquanto o PMCMV tratava de forma muito superficial seu compromisso com um desenvolvimento urbano “sadio”, o PAC direcionava uma parte dos seus recursos relativos à moradia e infraestrutura social voltadas a urbanização das favelas.

Em resumo, apesar do programa trazer diretrizes claras sobre os investimentos, grupos assistidos e o número de habitações produzidas, por não trazer

---

**IPTU Progressivo no tempo:** aumento da alíquota do imposto, a cada ano, caso os prazos do PEUC (Parcelamento, edificação e Utilização) não sejam cumpridos.

**Desapropriação com Títulos da Dívida Pública:** Após os cinco anos da progressividade do IPTU. O PEUC, IPTU e desapropriação são utilizados coletivamente.

<sup>5</sup> Produzida pelo Ministério das Cidades, esta cartilha aborda a importância do planejamento urbano, bem como a importância de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

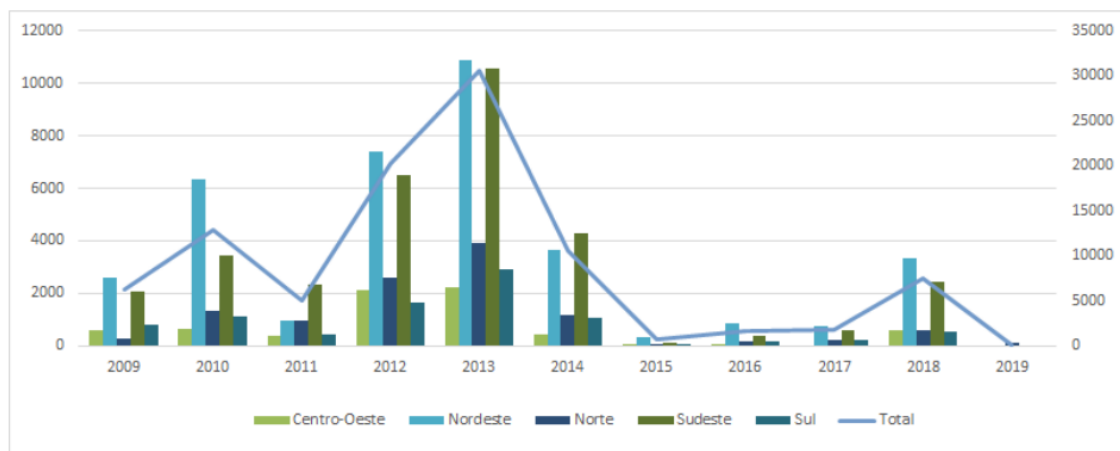
<sup>6</sup> PAC- Programa de Aceleração do Crescimento

de forma muito clara como contribuiria para a resolução da questão fundiária, corria um grande risco de incentivar a valorização dos terrenos habitáveis.

É um fato que o PMCMV é o produto mais concreto criado pelo Ministério das Cidades para atender a uma política urbana habitacional que estava totalmente enfraquecida. Como já apresentado, embora o PMCMV tivesse em sua estrutura a pretensão de introduzir a participação de estados e municípios, a construção e total concretização dos empreendimentos, ainda estava na responsabilidade da iniciativa privada. O resultado disso são empreendimentos afastados da malha urbana.

Os recursos do PMCMV são distribuídos entre as três faixas previstas do programa. Pelo gráfico 2 percebe-se a distribuição dos recursos por região. No eixo vertical a esquerda está colocado o valor por região do país. Já o eixo secundário a direita, representa os valores totais por faixa.

Figura 7 - Distribuição dos recursos (valor contratado) Faixa 1 por região e ano (em milhões de R\$)



Fonte: MDR, Elaboração SECAP.

Observa-se que houve um aumento de recursos contratados no ano de 2013. A linha no gráfico representa a soma de todas as faixas somadas. As regiões Nordeste e Sudeste são as que receberam a maior parte dos recursos que foram destinados a Faixa 1. Esse fato é explicado por as duas serem as regiões mais populosas do país, e conseqüentemente possuírem o maior déficit habitacional.

O PMCMV significou bastante no que diz respeito a estruturação de recursos e financiamento. Como consequência imediata temos um rompimento com algumas antigas práticas na produção habitacional. Apesar disso, o programa apresentou

algumas lacunas quando se trata de planejamento urbano e a regularização fundiária. Um exemplo prático é perceber como os empreendimentos do PMCMV (principalmente os projetos voltados a Faixa 1) impulsiona o processo de expansão das cidades e desencadeiam a ocupação de glebas nas franjas da malha urbana, aumentando a desigualdade socioespacial.

Como veremos adiante analisando as cidades escolhidas neste recorte empírico, a tendência apontada como um dos maiores problemas pelos estudiosos e avaliadores do PMCMV se repete nas cidades médias. A falha diz respeito a localização dos empreendimentos em bairros distantes dos centros urbanos, ou ainda fora do perímetro da cidade. Essa falha aumenta acima de tudo a segregação social e a dificuldade da mobilidade urbana. Uma das possíveis causas para essa disfunção é a escolha por terrenos mais baratos, que normalmente estão localizados em regiões mais distantes. (KOWALTOWSKI et al.,2019).

Existiu no programa uma brecha que, juntamente com a lacuna presente nas legislações locais, permitiu uma produção em maior escala. O programa chega a restringir o tamanho de cada projeto para 300 unidades no caso de um empreendimento implantado em regime de condomínio e a 500 unidades em cidades que possuem mais de 500.000 habitantes, porém se permite que se construa empreendimento vizinhos, lado a lado, com um limite de 2.000 unidades de habitação, de acordo com a Portaria nº 660/2018.<sup>7</sup>

O que existe ainda é uma determinação que o terreno para implantação esteja inserido no limite da área urbana ou em áreas de expansão, mas a definição dessas áreas é de competência das legislações municipais, que podem expandir a delimitação de um empreendimento específico que se adequa às regras, caso queiram.

A estrutura do programa procura conter a realização de expansões da malha urbana para atender interesses específicos, através de uma determinação<sup>8</sup> que exige que a construção de determinado projeto inserido na área de expansão urbana esteja

---

<sup>7</sup> A Portaria nº 660/2018 do Ministério das Cidades é a legislação mais recente com as diretrizes para a elaboração de projetos com recursos do FAR ou FDS. Estabelece as especificações técnicas mínimas das unidades habitacionais e as especificações urbanísticas dos empreendimentos para estas modalidades.

<sup>8</sup> Data de promulgação da Lei nº 12.608/2012, que inseriu no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a obrigatoriedade de projeto específico na expansão do perímetro urbano municipal.

sujeita a comprovação da existência de um projeto específico que consiga justificar a expansão, instituído por lei municipal e com exigências de planejamento mínimas.

Importante notar que, apesar do PMCMV definir determinadas diretrizes para a aprovação/construção dos projetos, os projetos acabam estando sujeitos e muitas vezes aprovados na instância local. Entre a concepção e a aprovação existem vários agentes e fatores envolvidos. Alguns municípios não possuem plano diretor, ou este encontra-se totalmente defasado, o que torna as “manobras” de aprovação muito mais comuns.

Outro problema relevante que apontaremos aqui, trata-se do acesso precário à infraestrutura urbana. Esse acesso é derivado do problema citado anteriormente aqui: a localização dos projetos, construídos em áreas distantes do centro das cidades, o que é agravado pela não construção pelos entes públicos dos equipamentos e serviços necessários ao atendimento do público no âmbito da educação, da saúde, do lazer e do transporte público.

Apesar do PMCMV prever a obrigatoriedade destes equipamentos e serviços, tendo que estar presentes no projeto, sendo o ente público local o responsável por realizar as ações necessárias para a ativação desses serviços, muitos desses equipamentos acabam sendo previstos para um número inferior de moradores comparado ao que realmente acaba morando nesses projetos. Muitas vezes a construção dessa infraestrutura acaba ficando para um segundo momento.

Pontua-se aqui também o aumento do custo de vida, muitas vezes ocorrido como consequência dos problemas anteriormente citados. O deslocamento para o trabalho, além dos gastos para se ter acesso a serviços básicos, acaba por tornar o custo de vida nesses novos empreendimentos mais elevado do que era habitual para esses moradores (principalmente quando tratamos de família pertencentes a faixa 1 do PMCMV).

Importante pontuar que, um dos motivos mais pertinentes para se justificar a implantação do PMCMV era o déficit habitacional no qual o país se encontrava. De acordo com a fundação João Pinheiro, o déficit habitacional girava em torno de 5,9 milhões de moradias no ano de 2009, quando o PMCMV foi implantado. Esse mesmo déficit permaneceu estável, chegando a cerca de 5,8 milhões no ano de 2021, segundo o Ministério de Desenvolvimento Regional.

## 5. METODOLOGIA

O método misto aqui apresentado, compila dentro de um mesmo estudo, técnicas quantitativas e qualitativas (SANTOS, et.al. 2017). Dessa forma “o pressuposto central que justifica a abordagem multimétodo é o de que a interação entre eles fornece melhores possibilidades analíticas” (PARANHOS, et.al.,2016, p.391), por captar o melhor das duas técnicas e permitir um entendimento mais complexo sobre a questão estudada. Dentro disso, a aplicação da técnica quantitativa possibilita caracterizar quais fatores influencia, um estipulado resultado ou permite ainda cogitar uma teoria. Por sua vez, o método qualitativo se mostra como uma pesquisa exploratória, que se torna válida para conhecer algumas variáveis necessárias para se examinar ou quando as teorias existentes em um campo teórico não se aplicam no contexto em análise (MORSE, 1991, apud CRESWELL, 2007).

As percepções e análises aqui apresentadas poderão servir de base para a estudos dessas políticas em outras cidades medias do país com o objetivo de entender as assertivas e as possíveis falhas na aplicação do PMCMV. No que diz respeito aos aspectos metodológicos, a pesquisa pode ser caracterizada como exploratória, visto que estuda esse tipo de produção habitacionais em cidades que estão em constante processo de mudança. Para cumprir os objetivos propostos, foram adotados alguns procedimentos quali-quantitativos, cujo escopo compreendem a análise da política pública estudada, o alcance e os impactos socioespaciais produzidos por essa política nas cidades médias estudadas que compõe o objeto empírico dessa pesquisa (aspecto qualitativo), de forma a entender a relação do PMCMV, com sua produção e seus impactos na cidade como um todo (aspecto quantitativo).

De forma prática, a pesquisa utiliza os procedimentos técnicos de pesquisa bibliografia e documental. A pesquisa utilizou também imagens de satélite e mapas disponibilizados nos órgãos responsáveis, a fim de analisar as produções do Programa Minha Casa Minha Vida de forma mais ampla, o que facilita na pesquisa à distância. Para uma análise mais precisa e respaldada em estudos anteriores, o estudo se baseia em parâmetros já estudados pelo Observatório das Metrôpoles, assim como também do Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo-USP.

## 5.1 Esferas de análise

Trazemos aqui como um dos critérios de análise mapas axiais das cidades estudadas. Segundo Geremia (2018) “a linha axial é uma reta, desenhada sobre uma base cartográfica que representa o sistema viário a ser analisado”. O mapa axial reflete um conjunto de linhas interconectadas, das quais é possível extrair relações tipológicas que representam graficamente as possibilidades de conexões espaciais possíveis a partir de cada morfologia. Os mapas axiais são utilizados nos estudos urbanos para entender melhor os fluxos que permeiam a cidade e assim perceber como a mesma se articula. Dessa forma, o estudo desses mapas no presente trabalho nos ajuda a perceber o crescimento urbano, quais áreas se destacam e como os conjuntos e sua implementação interferem na malha urbana e suas relações.

Além disso, com base no estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles, intitulado “Minha Casa...e Minha Cidade?” publicado no ano de 2015, no qual foram criadas algumas categorias de análises em diferentes escalas afim de estudar a produção do PMCMV de forma mais completa, analisando sua interação com o espaço inserido. Os conjuntos analisados são estudados nas escalas regionais, municipais e na escala no empreendimento. Nesse trabalho, foram selecionados dois aspectos nas escalas Regional e Municipal (tabelas 3 e 4), a fim de observar como a produção habitacional das cidades escolhidas se apresentam com relação a região e na própria cidade.



Tabela 3 - Categorias de análise dos dados utilizados na escala regional, com destaque para a categoria escolhida para ser analisada nesse trabalho.

Categorias de análise	Produtos	Fontes
Caracterização e localização dos empreendimentos do PMCMV nos municípios das regiões (metropolitanas ou não), segundo: faixas de atendimento (1, 2 e 3), modalidade (Entidades, Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), FGTS ou FAR, ou PNHR), porte do empreendimento (número de unidades) e construtora	Tabela e mapas	MCidades Caixa
Evolução da quantidade de empreendimentos por faixa de renda atendida, modalidade, porte do empreendimento e construtora, entre as duas fases do Programa (PMCMV 1 e PMCMV 2)	Tabela e gráficos	MCidades Caixa
Localização dos empreendimentos <i>versus</i> mancha urbanizada (incluindo rede estruturante: viária, ferroviária e hidrográfica principal)	Mapa	MCidades Caixa
Relação entre o número de unidades habitacionais dos empreendimentos do PMCMV e (1) o total de domicílios particulares permanentes de cada município da região e (2) a variação entre 2000-2010 do total de domicílios particulares permanentes	Tabela	MCidades Caixa IBGE
Relação entre o número de unidades habitacionais dos empreendimentos do PMCMV e o déficit habitacional da região	Tabela e gráficos	MCidades Caixa IPEA João Pinheiro
Localização dos empreendimentos do PMCMV <i>versus</i> zonas com restrições ambientais estabelecidas pela legislação municipal e/ou estadual (quando for o caso)	Mapa	MCidades Caixa Legislação
Localização dos empreendimentos do PMCMV <i>versus</i> oferta de emprego e centralidades	Mapa	MCidades Caixa IBGE RAIS/CAGED*

Fonte: Rede Cidade e Moradia (2013) adaptada pela autora.

Para a escala municipal foram analisados alguns aspectos urbanos, como a infraestrutura de maneira geral, aspectos socioeconômicos, equipamentos públicos, assentamentos informais, entre outros. Visando um comparativo entre as três cidades escolhidas selecionamos um aspecto de cada escala, para entender a dinâmica dos conjuntos produzidos com o meio inserido.

Tabela 4 - Categorias de análise dos dados utilizados na escala municipal, com destaque para a categoria escolhida para ser analisada nesse trabalho.

Categorias de Análise		Indicadores avaliados	Produtos	Fontes
Infraestrutura	Sistemas	% de esgotamento sanitário (rede ou fossa)	Mapa	IBGE
		% de abastecimento de água (rede ou poço)	Mapa	
		% de iluminação pública	Mapa	
		Pavimentação	Mapa	
		% de coleta de lixo	Mapa	
	Transporte	Linhas de transporte coletivo (ônibus, trem, metrô)	Mapa	Wikimap Google Maps Empresas
		Linhas de transporte alternativo (ciclovía, teleférico, vans)	Mapa	
		Terminais de transporte	Mapa	
Equipamentos públicos	Educação: creches, ensinos infantil, fundamental, médio e superior	Mapa	Observatório das Metrôpoles Bases Municipais Wikimap	
	Saúde: Unidades Básicas de Saúde (UBS), Policlínicas, hospitais	Mapa		
	Lazer: parques, praias e espaços públicos livres de grande porte	Mapa		
	Assistência social: Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	Mapa		
	Segurança: postos ou equipamentos policiais	Mapa		

Fonte: Rede Cidade e Moradia (2013) adaptada pela autora.

A segunda referência tomada como base aqui foi o livro “Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana para empreendimentos da faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida” produzido entre uma parceria entre o LabCidade<sup>9</sup> e ITDP<sup>10</sup> que visa avaliar os empreendimentos do PMCMV levando em conta alguns aspectos urbanísticos. Aqui analisaremos os conjuntos escolhidos sobre o ponto de vista do aspecto do desenho e integração urbana, destacando a relação dos conjuntos com seu entorno. Para isso, o estudo do ITDP calcula a porcentagem do perímetro do empreendimento que é próximo a um entorno urbano. Aqui adotaremos uma adaptação, resultando em uma porcentagem da área geral do conjunto com relação ao perímetro adjacente.

O estudo utiliza mapas, fotografias aéreas e/ou de satélite atualizadas do sítio de localização do projeto. O parâmetro utilizado considera a média do perímetro das quadras do empreendimento, ou conjunto de empreendimentos contíguos, e de todas

<sup>9</sup> Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo-USP

<sup>10</sup> Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento

as quadras imediatamente adjacentes a ele(s). O cálculo utilizado é feito da seguinte forma:

$$\frac{SOMA\ DOS\ PERÍMETROS\ DAS\ QUADRAS}{NÚMERO\ DE\ QUADRAS} = PERÍMETRO\ MÉDIO\ DAS\ QUADRAS\ (m)$$

Considerando que um novo empreendimento, deve preferencialmente, se inserir em uma área consolidada da cidade, obedecendo parâmetros de uso e ocupação do solo definidos pelo Plano Diretor de cidade, de forma que essa implantação respondesse ao uso residencial. Lembrando que existe uma margem que justificaria esses empreendimentos estarem localizados em zonas de expansão e dinamização urbana, sendo uma forma inclusive de provocar uma urbanização mais incluyente e sustentável. Especificamente para esse tipo de implantação, se faz necessário um estudo da área de implantação para se for o caso se “(...)constituir objeto de intervenções urbanísticas complementares ao projeto do empreendimento, conduzidas pela prefeitura com a participação dos atores sociais diretamente envolvidos nos impactos dessa intervenção, como moradores e comerciantes” (FAUUSP, 2014).

A ideia é propor ações que estimulem o parcelamento ou utilização dos lotes vizinhos, ou a criação de equipamento sociais, como escolas, unidades de saúde, equipamentos de lazer.

As categorias de análise escolhidas nesse trabalho visam avaliar o grau de inserção urbana dos conjuntos habitacionais produzidos e sua relação com a cidade. Analisando esses aspectos pretendemos entender as centralidades interligações urbanas geradas com a implantação desses conjuntos com relação a malha urbana já existente. Além disso, pretendemos perceber como a população está sendo assistida com relação aos principais serviços urbanos.

Visando uma análise urbano-temporal, em cada cidade escolhida foi selecionados um conjunto habitacional. O objetivo foi trazer alguns aspectos quanti qualitativos que podem ajudar a perceber alguns problemas na inserção e interação desses conjuntos com seu entorno.

As cidades aqui estudadas, se inserem no que o Estatuto das Cidades classifica como obrigatório para a criação do Plano Diretor. Farei uma explanação

sobre os Planos Diretores de forma individual destacando-se a questão da expansão urbana e parcelamento do solo, além do papel do estado no direcionamento e aprovação dos empreendimentos PMCMV.

## **5.2 Cidades Escolhidas**

### **5.2.1 Caruaru**

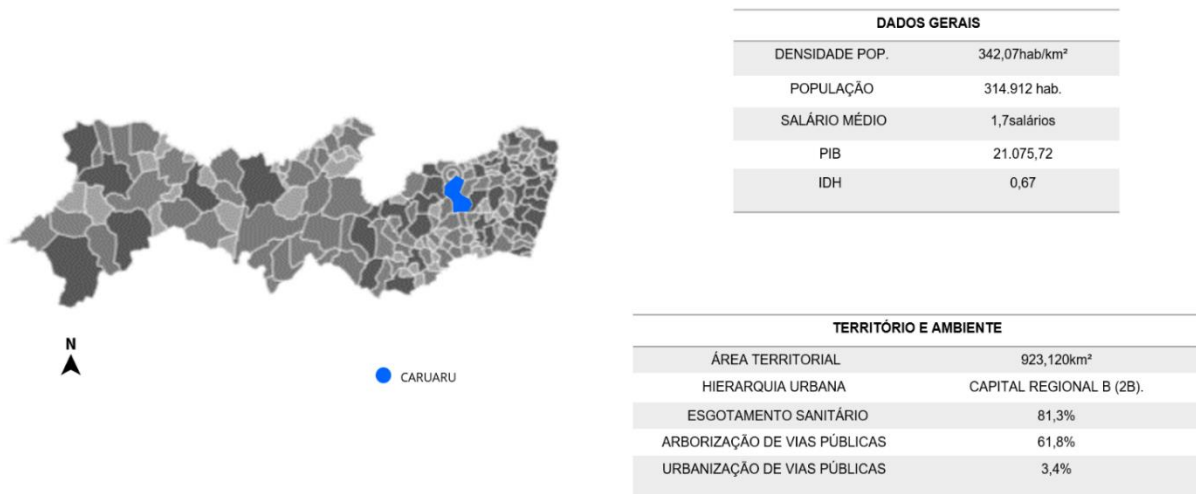
A cidade de Caruaru está localizada a 130km de distância de Recife, capital do estado e posicionada entre a Zona da Mata e o Sertão do estado, compondo assim uma ligação entre os dois extremos do estado. Além disso a cidade possui a maior população do estado fora da região metropolitana de Recife.

A cidade foi escolhida para o estudo porque, assim como as outras, possui um contexto global de urbanização capitalista dentro da formação socioespacial brasileira, além de possuir singularidades interessantes ao se pensar em uma cidade média do Nordeste brasileiro. A cidade apresenta um polo comercial que se destaca no contexto regional e nacional, recebendo nas últimas décadas um incentivo significativo na construção civil, principalmente para as faixas atendidas pelo PMCMV.

Os estudos sobre a estrutura urbana de Caruaru sempre trazem consigo as questões que envolvem as centralidades. Caruaru surge em uma fazenda que deu surgimento a feira, tornando-se tempos depois, no ano de 1857, cidade. A cidade se encaixa no que Santos (2006) chama de “identitário e inventor de tradição” (SANTOS, 2006, p.13)

Localizada em uma posição estratégica, Caruaru atrai atividades econômicas diversas que permitiram ser um importante polo comercial, econômico e cultural da região (FERREIRA, 2002, P.44). Ferreira (2001) descreve que, já na segunda metade do século XIX, Caruaru era uma cidade de grande influência na região, apoiado em uma economia rural. Na sua fase de vila, a cidade tem uma economia voltada para os serviços político-administrativo. Por último, sua fase de cidade foi/é atrelada fortemente à serviços de comércio, lazer, turismo e produção de algodão e couro. Esses diferentes aspectos nos trazem a leitura do lugar que a cidade ocupa na rede urbana, onde se constituiu como o principal centro urbano no interior do estado de Pernambuco, o que tornou a cidade um destaque regional e que desempenha um papel de intermediação entre o litoral e agreste pernambucano.

Figura 8 - Dados gerais de Caruaru



Fonte: IBGE (adaptado pela autora)

Vale destacar aqui que, embora tenha se manifestado enquanto centralidade desde cedo, os processos provenientes do contexto de reestruturação produtiva e da globalização reforçaram e ressignificaram seus papéis e funções nas últimas décadas, por meio do que Correa (1979) chama de descentralização das metrópoles para distribuir a centralização com outros nós da rede urbana.

No século XX, Condé (2011) comenta que o ciclo do algodão, promove uma dinâmica econômica que desperta transformações no território de Caruaru. Além de mais casas construídas na cidade, com a cidade sendo um polo no armazenamento e exportação do produto, se constroem também galpões e escritórios. Juntamente com esse processo, se tem uma maior migração do campo para a cidade. Nos anos 1970, cerca de 29% da população da cidade residia em área rural (CARUARU, 1977), já nas últimas décadas (2010) temos uma população rural que gira em torno dos 10% (IBGE).

Nos fatores que se considera ao se classificar uma cidade média, como por exemplo os índices demográficos, Caruaru sempre esteve entre as maiores cidades do estado de Pernambuco. A cidade sempre recebeu um fluxo migratório das cidades circunvizinhas, que vinham em busca de trabalho ou para estudar.

Três elementos podem ser considerados como fundamentais para a estruturação da cidade de Caruaru: a elite empreendedora, a localização estratégica e as interações espaciais que estabelece com as cidades diretamente e indiretamente ligadas a ela.

Caruaru tem seu crescimento alargado nos 1970, seguindo a tendência do Brasil como um todo, em que a população se mudou para as metrópoles, ou como nesse caso, para as cidades médias em busca de uma melhor qualidade de vida.

Entretanto, a cidade teve seu crescimento de forma desigual, uma vez que as mudanças feitas afim de abarcar a nova população não acompanhavam a mesma velocidade dessas chegadas. Dessa forma, as desigualdades socioespaciais começaram a ficar cada vez mais evidentes no espaço urbano.

Devido ao crescimento populacional e conseqüentemente sua expansão urbana intensificada, e em 1977 a cidade lança seu primeiro Plano Diretor. O plano inicial trazia consigo alguns direcionamentos geral para o futuro espacial da cidade, porém não limitava de fato alguns fatores afundo, como é o caso do macrozoneamento. O primeiro plano diretor da cidade trazia consigo um intensão para o futuro da cidade. O próximo plano diretor de Caruaru seria lançado apenas no ano de 2004, quase trinta anos depois.

Recentemente, no ano de 2019, houve uma revisão no Plano Diretor da cidade, instituído pela Lei complementar N° 072, de 30 de Dezembro de 2019, tem em seu art.15 os objetivos do Macrozoneamento da cidade, dividindo o território em: Macrozona Rural e Macrozona Urbana. Corresponde a Macrozona Urbana:

“à porção urbanizada e a porção urbanizável do território, destinadas à implantação de usos e atividades de natureza urbana, tendo configuração descontínua por abranger o núcleo urbano da sede e o núcleo urbano do distrito de Canaã.”

A lei traz no seu art. 16 como objetivos específicos da Macrozona Urbana:

- I - Promover o ordenamento urbano, orientando e controlando a expansão urbana e o adensamento, compatibilizando-os com os padrões de parcelamento e com a capacidade de atendimento por infraestruturas, propiciando maior integração dos espaços urbanos;
- II - Possibilitar o planejamento adequado do direcionamento das ofertas de infraestruturas urbanas;
- III - Disciplinar a localização de novos loteamentos urbanos;
- IV - Possibilitar a absorção adequada das demandas atuais e futuras por espaços para fins habitacionais e produtivos de natureza urbana;
- V - Promover o adensamento construtivo sustentável, respeitando as singularidades da paisagem urbana e do ambiente natural;
- VI - Garantir a utilização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados;
- VII - Possibilitar a instalação de usos múltiplos no território do município, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação.

O plano traz diretrizes definidas que localizam a zona de expansão urbana definida como:

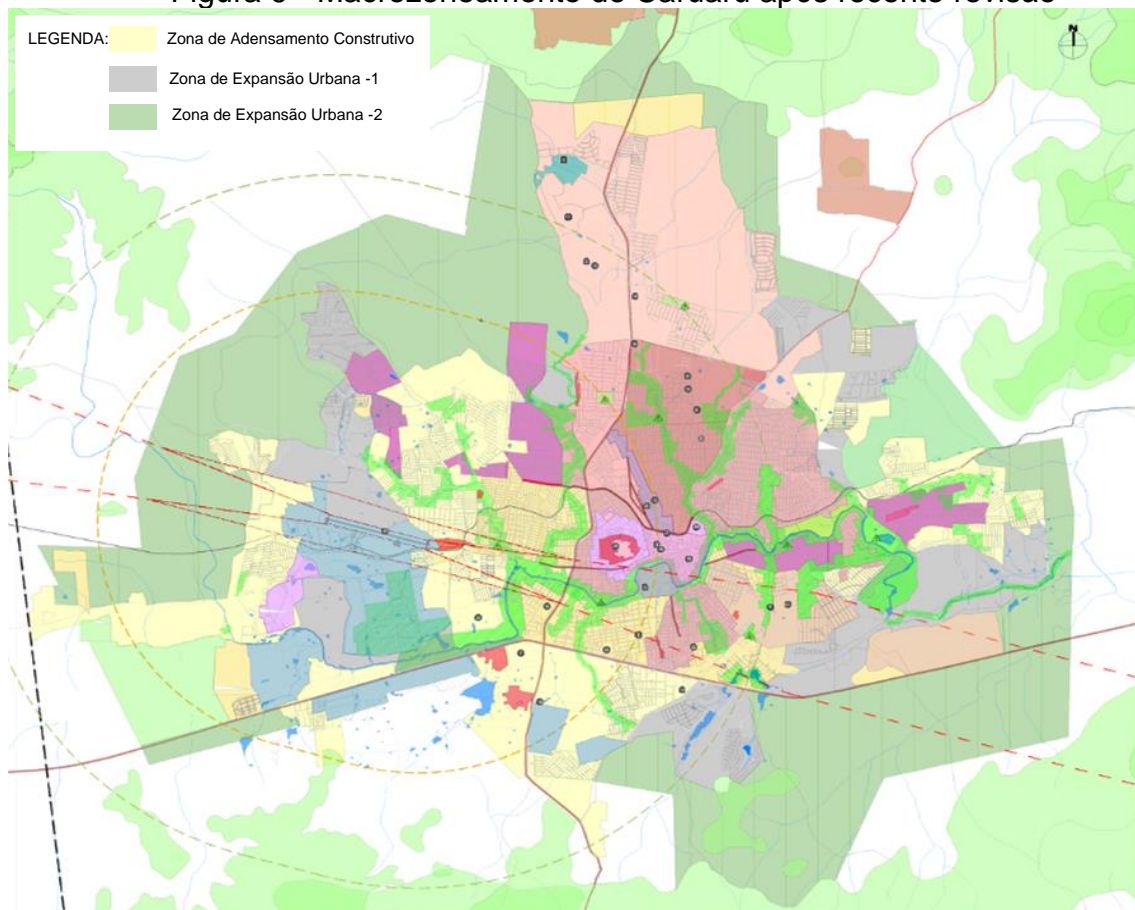
Art. 52. A ZONA DE EXPANSÃO URBANA – ZEU corresponde às áreas predominantemente não parceladas que margeiam a área de ocupação urbana consolidada, que são destinadas à expansão urbana.

Art. 52. A ZONA DE EXPANSÃO URBANA ZEU está dividida em duas categorias:

I- ZEU-1: destinada à implantação de loteamentos urbanos com características equivalentes às já existentes na periferia da área urbana consolidada;

II- ZEU-2: destinada à instalação de loteamentos e condomínios de baixa densidade, com lotes ou áreas privativas de no mínimo 260 ou 500m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta ou quinhentos metros quadrados), e ampla oferta de área de cobertura vegetal e solo natural.

Figura 9 - Macrozoneamento de Caruaru após recente revisão



Fonte: Caruaru, 2020 (adaptado pela autora).

Entendendo que Caruaru assim como algumas cidades brasileiras que tiveram seu crescimento urbano de forma rápida e não planejada, apresenta sua malha urbana com um certo espraiamento, percebe-se que essa dinâmica acaba sendo de certa forma incentivada pelo Plano Diretor atual da cidade (Figura 9) que propõe uma área de expansão urbana muito extensa e que acaba por não restringir a formação de vazios urbanos.

Como mencionado anteriormente nesse trabalho, muitas vezes a implantação dos empreendimentos do PMCMV são sujeitos à legislação local que, acaba por colaborar com a expansão urbana espraiada, buscando atender a interesses específicos. Percebe-se que, os limites físicos que englobavam a cidade foram sendo alargados, criando uma expansão periférica descontínua, por meio de loteamentos que direcionavam uma expansão futura. A consolidação dessas áreas veio principalmente pela instalação de equipamentos urbanos e serviços, promovidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Dessa maneira, Caruaru mantém sua tendência de crescimento desenvolvendo-se por um padrão centro-periferia. Essa constatação podemos observar pela análise do mapa axial da cidade (Figura 10), no qual temos as articulações onde temos o maior número de articulações no centro da cidade e cada vez menos (ou as vezes até quase inexistente) nas franjas da malha urbana.

Figura 10 - Mapa Axial da Cidade de Caruaru



Fonte: Miranda, 2009.

Para análise desse trabalho, escolhemos o loteamento Xique Xique que foi desenvolvido no ano de 2015, localizado na zona Oeste da cidade e conta com 2576 unidades habitacionais, sendo distribuídas em unidades térreas autônomas.



De acordo com o Plano Diretor, o conjunto está inserido na Zona de Consolidação da Ocupação, que determina:

**Art. 20.** A corresponde às partes do território municipal com infraestrutura parcialmente instalada, onde predomina o parcelamento do solo com lotes de pequenas dimensões, com taxa de ocupação elevada, sem tendência de verticalização e com trechos carentes de regularização fundiária.

**Art. 21.** A Zona de Consolidação da Ocupação – ZCO tem como diretrizes:

- I - Manter a predominante ocupação residencial;
- II - Valorizar o comércio local e de vizinhança.
- III - Valorizar a circulação de pedestres e pessoas com mobilidade reduzida com a melhoria das calçadas;
- IV - Promover arborização urbana nos passeios públicos;
- V - Limitar o remembramento de lotes que gerem terrenos de grande escala para uso não residencial;
- VI - Estruturar o serviço de transporte público. VII - Complementar a infraestrutura urbana.

O loteamento Xique Xique está localizado na Subdivisão ZCO-2 que inclui:

I - Zona de Consolidação da Ocupação 2 (ZCO-2): abrange áreas com predominância de habitação unifamiliar com lotes entre 160m<sup>2</sup> (cento e sessenta metros quadrados) e 200m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados), taxa de ocupação elevada, mas com ocorrência de recuos frontais e arruamento predominantemente regular.

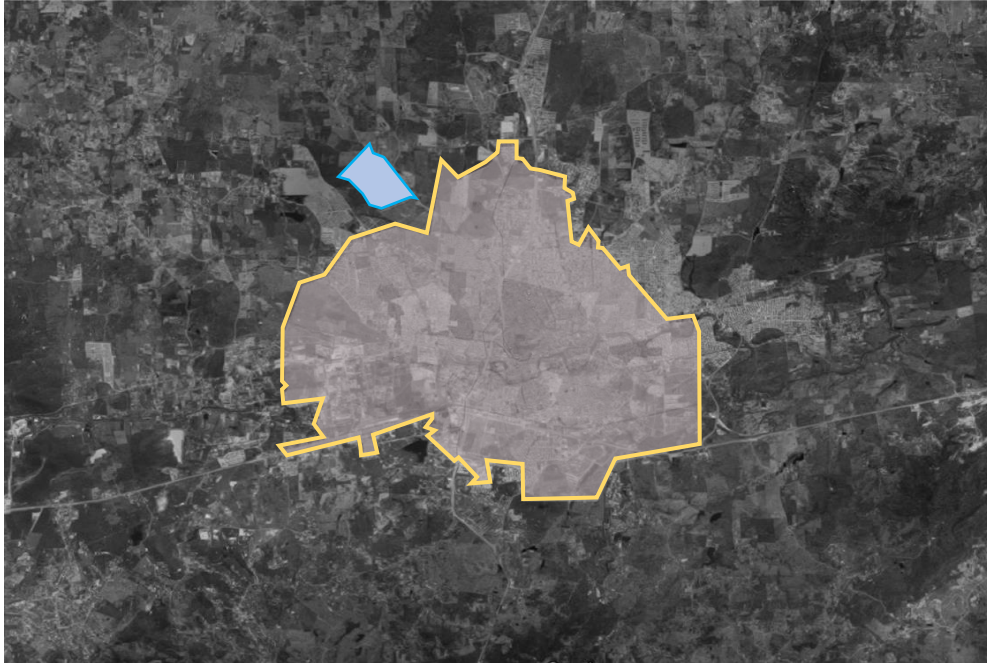
Figura 11 - Vista Superior da implantação do conjunto Xique-Xique.



Fonte: Google Imagens (2022).

Podemos observar pelo crescimento da cidade que, o loteamento foi responsável, juntamente com outros conjuntos habitacionais do mesmo porte, pela expansão da malha urbana para além das franjas previstas para a cidade, como observado no Figura 12.

Figura 12 - Localização do Loteamento Xique-Xique com relação a malha urbana de Caruaru

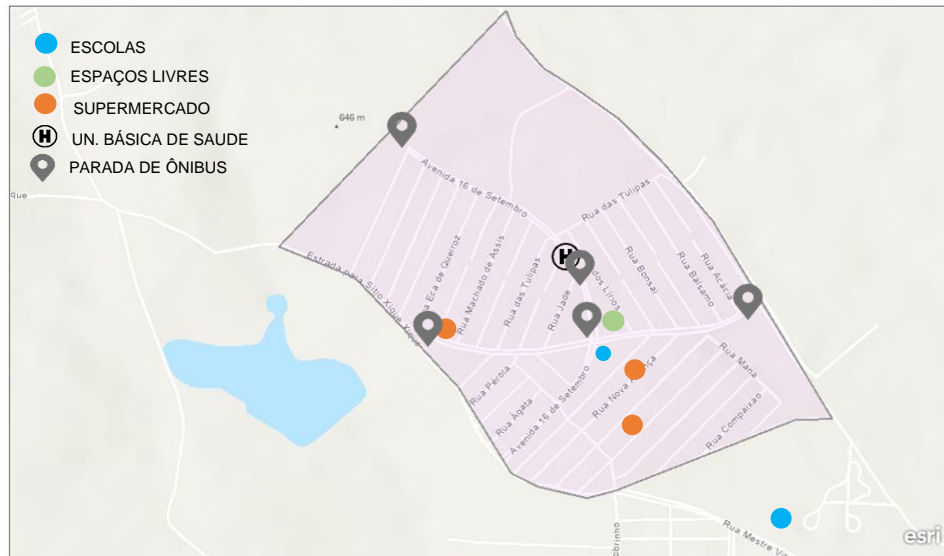


Fonte: Google Maps, adaptado pela autora. (2022).

O loteamento fica localizado a uma distância média de 8,3km do centro da cidade e possui rede de transporte público que abastece a população. Além dessa distância ser relativamente considerável ao se comparar com o perímetro total da cidade, que tem em média 16km de diâmetro.

No tocante aos equipamentos de serviço, temos o loteamento que possui pouca disponibilidade. Através da Figura 13 pode-se ver que, além dos espaços públicos livres, a exemplo das praças, o bairro possui poucas escolas (sendo uma das catalogadas no estudo como privada), além de uma única unidade básica de saúde.

Figura 13 - Serviços e equipamentos gerais do conjunto Xique-Xique



Fonte: Autora (2022)

Analisando o entorno imediato do loteamento Xique-Xique, através do Figura 14 podemos perceber o loteamento completo possui 786.362,2 m<sup>2</sup> e apenas cerca de 12% (87.562,07 m<sup>2</sup>) pode ser considerado como efetivamente urbano. Além de causar um maior deslocamento dos moradores até serviços básicos de qualidade, o entorno desocupado do conjunto causa a sensação de insegurança eminente aos moradores, além de um custo de vida mais elevado.

Figura 14 - Localização do conjunto Xique Xique e das quadras adjacentes.



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora (2022).

### 5.2.2 Campina Grande

Campina Grande surgiu do encontro entre dois caminhos que ligavam o litoral ao sertão do estado conduzindo o gado e os tropeiros no século XVIII, por isso tem a atividade pecuária atrelada a sua economia desde o começo. O comércio de gado dos produtores vindos do interior do estado, juntamente com a produção de produtos alimentícios motivou a criação das feiras centrais, que culminaram no “nascimento” de Campina Grande.

Campina apresenta várias fases na sua história. No final do século XIX, sua dinâmica gira principalmente em torno de sua localização, sendo a cidade considerada “a principal estrada que liga os sertões da Parahyba e Rio Grande do Norte às cidades da Parahyba e Recife” (Joffily, 1977, p.268). No início do século XX teve sua economia dinamizada com a chegada do trem, no ano de 1907, que passou a transportar o produto em evidência na época, o algodão. Esse fator deu a Campina Grande uma nova dinâmica e a fez surgir como uma importante cidade no cenário regional.

A cidade tem seu território marcado por questões históricas e geográficas. Localizada no Planalto da Borborema, a cidade representava uma parada para comerciantes que faziam o trajeto litoral-sertão. Com o tempo, passou a abrigar uma feira, onde se reuniam negociantes vindos de todo o estado e de estados vizinhos. Desde sua criação esteve atrelada ao comércio e serviços.

Na segunda metade do século XX, temos os incentivos da SUDENE na cidade, que conseguiram articular importantes reformas, como a criação do Distrito Industrial, o que contribuiu diretamente para a expansão da malha urbana da cidade.

Partindo para o recorte do período técnico como define Santos (1993), na segunda metade do século XX o desenvolvimento de Campina Grande, apresenta sua alta depois do investimento feito pela SUDENE<sup>11</sup>, trazendo várias indústrias e empresas a investirem na cidade de médio porte do Nordeste. Nos anos 1980 foi criado um dos primeiros parques tecnológicos do país, objetivando promover um avanço científico, tecnológico e o empreendedorismo. Além disso, já no final da

---

<sup>11</sup> SUDENE- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

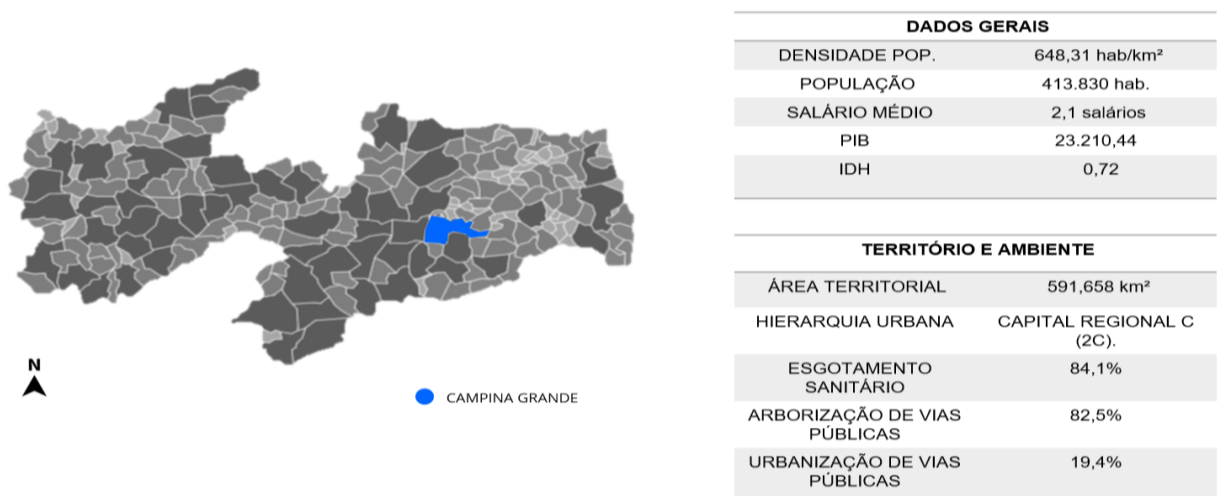
década de 1990, alguns empreendimentos ajudaram a impulsionar o crescimento de Campina Grande. A criação do terminal rodoviário interestadual e criação do primeiro shopping center da cidade. Todos esses agentes em conjunto contribuíram para a expansão da malha urbana da cidade.

Paralelo ao crescimento uma grande procura de pessoas vindas das pequenas cidades circunvizinhas para Campina Grande, assim como também do sertão do estado, que buscavam uma melhor qualidade de vida no meio urbano. Isso fez com que a especulação imobiliária crescesse, tanto pelo incentivo particular – através de construtoras, como por políticas públicas de habitação, como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e posteriormente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Hoje é a segunda maior do estado da Paraíba, tendo não só um crescimento na atividade industrial, mas sendo considerada uma cidade universitária. Além das universidades públicas (Universidade Estadual da Paraíba, Universidade Federal de Campina Grande, Instituto Federal da Paraíba), Campina Grande conta com algumas faculdades particulares renomadas, como a UNIFACISA e a Maurício de Nassau.

O plano diretor mais recente da cidade é datado do ano de 2006, e sua revisão era prevista para o ano de 2016, e posteriormente para o ano de 2019. Fato esse, que se torna relevante para o nosso objeto de estudo principal: a habitação. Entre a última revisão do Plano Diretor até a atual data, muitos empreendimentos financiados pelo PMCMV foram aprovados, com base ainda em uma legislação que está defasada.

Figura 15 - Dados gerais de Campina Grande



Fonte: IBGE (adaptado pela autora)

O Plano Diretor da cidade, instituído pela Lei Complementar N° 003, de 09 de Outubro de 2006, determina o Macrozoneamento da cidade de Campina Grande em determinadas zonas, afim de direcionar o crescimento e qualidade urbana. São diretrizes gerais previstas no Art. 11 do Plano diretor da cidade:

I – a promoção de condições de habitabilidade por meio do acesso de toda a população à terra urbanizada, à moradia adequada e ao saneamento ambiental, e garantia de acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos com equidade e de forma integrada;

II – a implementação de estratégias de ordenamento da estrutura espacial do Município, valorizando os elementos naturais, assegurando a toda população o acesso à infraestrutura, equipamentos e políticas sociais e promovendo o equilíbrio ambiental;

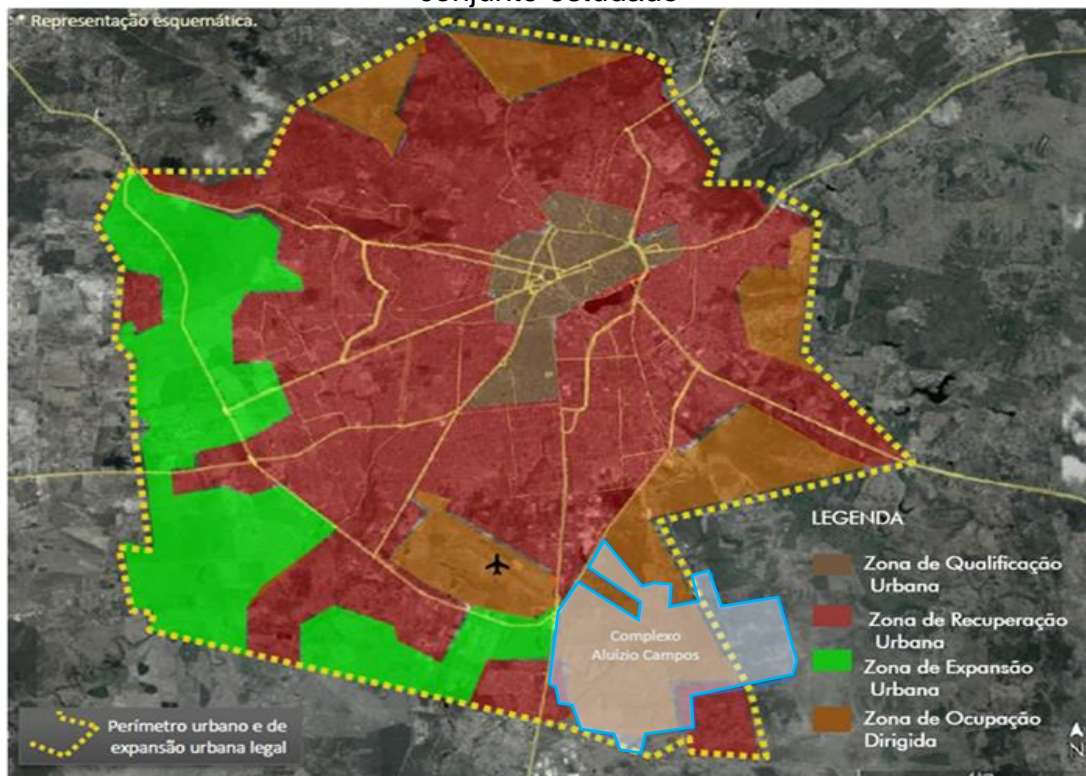
III – a melhoria da qualidade do ambiente urbano, por meio da recuperação, proteção, conservação e preservação dos ambientes natural, construído e paisagístico;

IV – o ordenação e controle do uso e ocupação do solo com vistas a respeitar as condições ambientais e infraestruturas e valorizar a diversidade espacial e cultural do Município;

V – a proibição da utilização inadequada e da retenção especulativa de imóveis urbanos, bem como o parcelamento do solo, o adensamento populacional e o uso das edificações de forma incompatível com a infraestrutura urbana disponível e com o crescimento planejado da cidade;

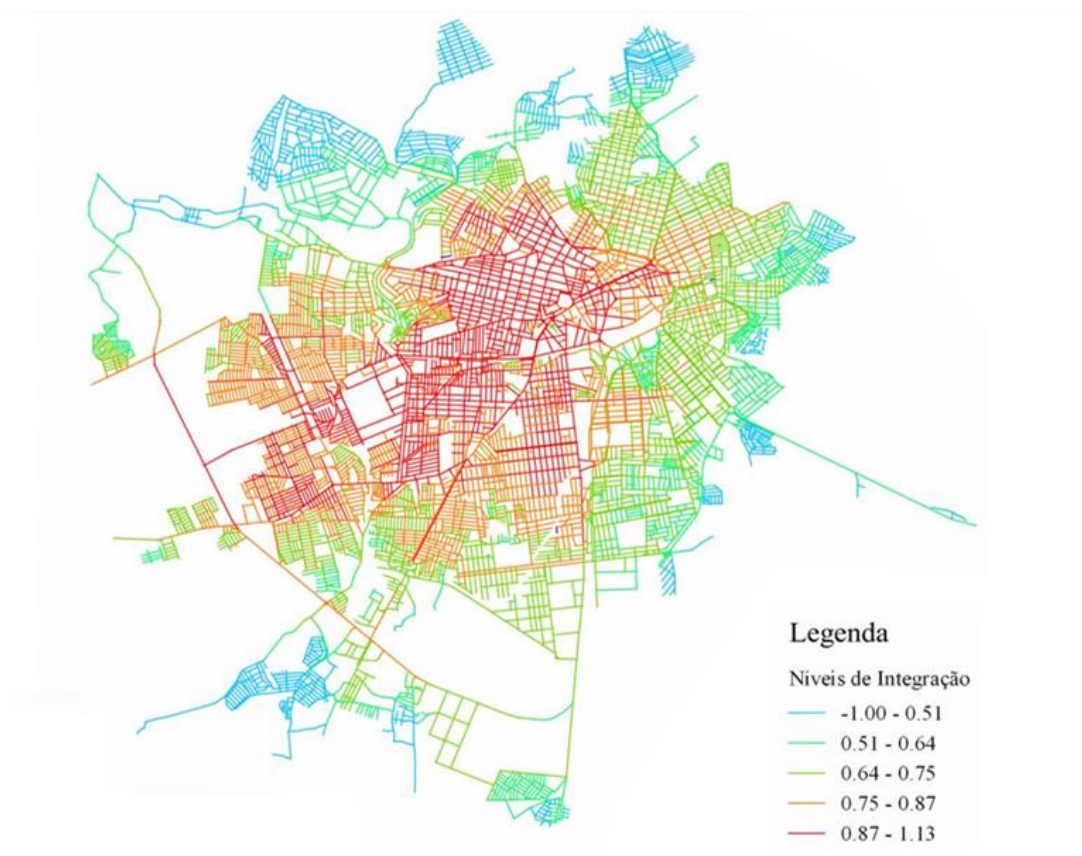
VI – a garantia da efetiva participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação, controle e revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande, assim como dos planos setoriais e leis específicas necessárias à sua aplicação; VII – a promoção e fortalecimento da dinâmica econômica de forma compatível com o padrão de sustentabilidade ambiental, mediante regulação da distribuição espacialmente equilibrada e o estímulo à implantação de atividades que promovam e ampliem o acesso ao trabalho, emprego e renda

Figura 16 - Macrozoneamento da cidade de Campina Grande com marcação do conjunto estudado



Fonte: Planejamento Estratégico de Desenvolvimento -Campina Grande 2035. Adaptado pela autora.

Figura 17 - Mapa Axial de Campina Grande.



Fonte: F. C. Truta, et. al (2016).

O mapa axial da cidade de Campina Grande (Figura 17) nos mostra que, assim como Caruaru, a cidade apresenta um desenvolvimento que parte do seu centro principal para as áreas centrais. Percebe-se assim, que as interações e conexões vão se tornando cada vez menores, a medida que se afasta do centro.

No presente estudo foi estudado o Complexo Aluísio Campo que tem suas primeiras concepções entre os anos de 2013 e 2014, porém foi apresentado de forma oficial em 2016 e no documento “Campina Grande 2035: Visão de futuro”<sup>12</sup> elaborado e apresentado em 2017.

O empreendimento surgiu de uma associação da Federação das Indústria do Estado da Paraíba (FIEP) com a Prefeitura Municipal de Campina Grande. O complexo surge com o intento de direcionar o “desenvolvimento” da cidade em sociedade com os municípios circunvizinhos, para o período dos próximos 20 anos.

O complexo é localizado no limite urbano da cidade e é considerado até o momento como o maior conjunto habitacional do país. O documento do projeto do Aluísio Campos descreve o complexo com um “[...] posicionamento estratégico no Nordeste Oriental, localizada entre o entroncamento rodoviário (BR-104 / BR-230) possuindo um grande potencial de integração logístico.” (CAMPINA GRANDE 2035: VISÃO DE FUTURO, 2017, p. 15).

Figura 18 - Vista superior do Complexo Aluisio Campos



Fonte: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/08/01/sorteio-define-endereco-dos-contemplados-no-aluizio-campos-em-campina-grande.ghtml>

---

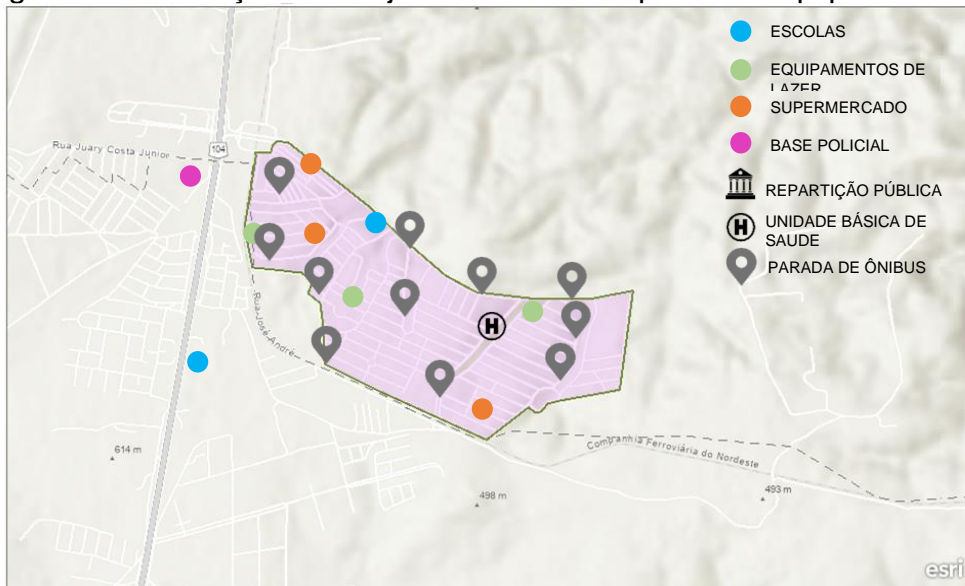
<sup>12</sup> Relatório presente no contrato de prestação de serviços celebrado entre a federação das indústrias da paraíba e a macroplan (contrato 001/2016), o qual se refere à execução do “plano estratégico de desenvolvimento campina grande 2035 e municípios do entorno



O projeto de apresentação do complexo reforça aqui nosso argumento que os projetos do PMCMV acabam por ser (ou não) aprovados por uma gestão local, que muitas vezes justifica a implantação do empreendimento como um fator importante para o “desenvolvimento” da cidade. Exemplo prático é trecho do documento Campina Grande 2035: visão de Futuro, que diz:

O Complexo Aluizio Campos se beneficia da localização estratégica e do potencial da própria cidade de Campina Grande, de modo a se estabelecer, de imediato, como um empreendimento com grande potencial de impacto para todo o compartimento da Borborema. No entanto, apesar de sua localização privilegiada, sua capacidade de expandir esta área de influência, alcançando e se integrando a novos mercados dependerá da efetivação das melhorias projetadas para a infraestrutura de comunicação do Aluizio Campos (CAMPINA GRANDE 2035: VISÃO DE FUTURO, 2017, p. 10)

Figura 19 - Limitação do conjunto Aluizio Campos com equipamentos públicos



Fonte: Autora (2022)

Percebe-se que, de início o documento já apresenta uma visão do discurso do Estado Capitalista para que este espaço seja intensamente transformado a partir da materialização do projeto. Dessa forma, o projeto é lançado com o discurso do Estado que tende a apresentar o modelo de uma cidade futurista, onde as fronteiras podem ser ampliadas para uma expansão da malha urbana mais significativa.

Imprescindível aqui pontuar que o tamanho do empreendimento, modifica o tecido urbano de Campina Grande de forma considerável, está atrelado a uma sequência de obras de ampliação e adequação de infraestrutura do entorno imediato. Outro problema que observa-se é a criação de espaços vazios urbanos. Estima-se que

o complexo tende a ampliar o tecido urbano da cidade de Campina Grande em torno de 25% na direção sudeste da cidade.

Como já apontado anteriormente, o Estado acaba sendo, junto com os demais agentes hegemônicos da produção do espaço, acabam possuindo o poder de decisão na configuração do espaço urbano. Os proprietários fazem o parcelamento do solo urbano a partir das leis e dos planos gerais existentes do Estado. Reforça-se aqui que, todo o processo acaba voltando para a decisão local, facilitando a aprovação de projetos que se observados do ponto de vista macro seriam bastante onerosos.

Entende-se o Estado como uma instituição subordinada a interesses econômico do capitalismo e da burguesia<sup>13</sup>, sendo assim acaba gerindo projetos na cidade que intervêm no espaço urbano, medeia as relações entre as classes e realiza os devidos processos de produção de infraestruturas que se concretizam neste mesmo espaço. No projeto do Aluísio Campos esses atributos ficam em evidência pela Prefeitura Municipal de Campina Grande (PMCG), ao trazer o projeto do como importante ajuda para “ [...] a alavancagem da competitividade, da prosperidade e, conseqüentemente, da qualidade de vida da cidade de Campina Grande e região, a Prefeitura Municipal de Campina Grande (PMCG) deverá incorporar as melhores práticas de gestão e coordenação de distritos industriais existentes, adaptando-as à realidade local.” (CAMPINA GRANDE 2035: VISÃO DE FUTURO, 2017, p. 20).

No que diz respeito a sua interação com o urbano, o Complexo Aluísio Campos é o maior dentre os três conjuntos aqui estudados, tendo uma área de 1,22km<sup>2</sup> (1.220.000,00m<sup>2</sup>), porém 13% apresentam-se como efetivamente urbano. Como visto acima, o projeto localiza-se no final da malha urbana de Campina Grande e faz divisa com um município vizinho de Queimadas.

Vale ressaltar que essa porcentagem tende a aumentar, visto que no parcelamento do solo vizinho é previsto alguns condomínios particulares e empreendimentos que abrangem serviços, o que pode se encaminhar para um conjunto melhor articulado com o urbano.

---

<sup>13</sup> Segundo Oliveira (2013, p. 64) “o urbano hoje no Brasil são as classes médias, isto é, as cidades são por excelência - recuperando a questão da terciarização sob este ângulo - a expressão urbana dessa nova estrutura de classe, onde o peso das classes médias emerge com enorme força, com enorme gravitação, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo internacional criou ao projetar suas empresas dentro da sociedade brasileira.

Figura 20 - Localização do complexo Aluisio Campos e das quadras adjacentes.



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora (2022).

### 5.2.3 Mossoró

A cidade de Mossoró surgiu em 1772, e assim como as demais cidades estudadas nesse trabalho, tem sua formação espacial de forma espontânea e espraiada. No início, Mossoró tinha relação de influência direta com Aracati- CE, que era a vila de maior importância econômica do estado do Ceará. Mossoró manteve suas relações majoritariamente ligada ao comércio do sal.

Embora o crescimento econômico da cidade se limitasse por possuir apenas um produto de importância, Mossoró se firmou como importante, conforme Andrade (1981) “ [...] a dependência em que a Capitania vivia em relação à Paraíba e Pernambuco, lhe trazia sérios problemas que asfixiaram a economia e o desenvolvimento do Rio Grande do Norte”. No ano de 1916, a cidade passou a ter energia elétrica em todo território, e tem através do engenheiro Henrique de Novaes a primeira definição de novos bairros, além da sistematização dos já existentes.

Com base no levantamento do IBGE, o surgimento e crescimento do setor industrial de Mossoró é marcado por duas fases. Primeiramente entre os anos de 1920 a 1954, quando a cidade passa a ter até 30 unidades industriais, e depois entre 1954 a 1968, quando são instaladas 132 novas unidades de diversos ramos. Após esse período, se percebe uma ascensão contínua de fábricas em funcionamento na cidade e entre os anos de 1960- 1964, (um crescimento em curto espaço) se tem a instalação de setenta e duas novas fábricas. Essa tendência segue o contexto nacional da época que sofre uma estratégia preconizada pela SUDENE. O primeiro plano diretor da cidade é aprovado no ano de 1975, com o objetivo de ordenar a expansão urbana e delimitar o uso do solo, onde estabelece uma nova linha para o crescimento urbano local, no sentido sudeste-noroeste.

Figura 21 - Dados gerais de Mossoró



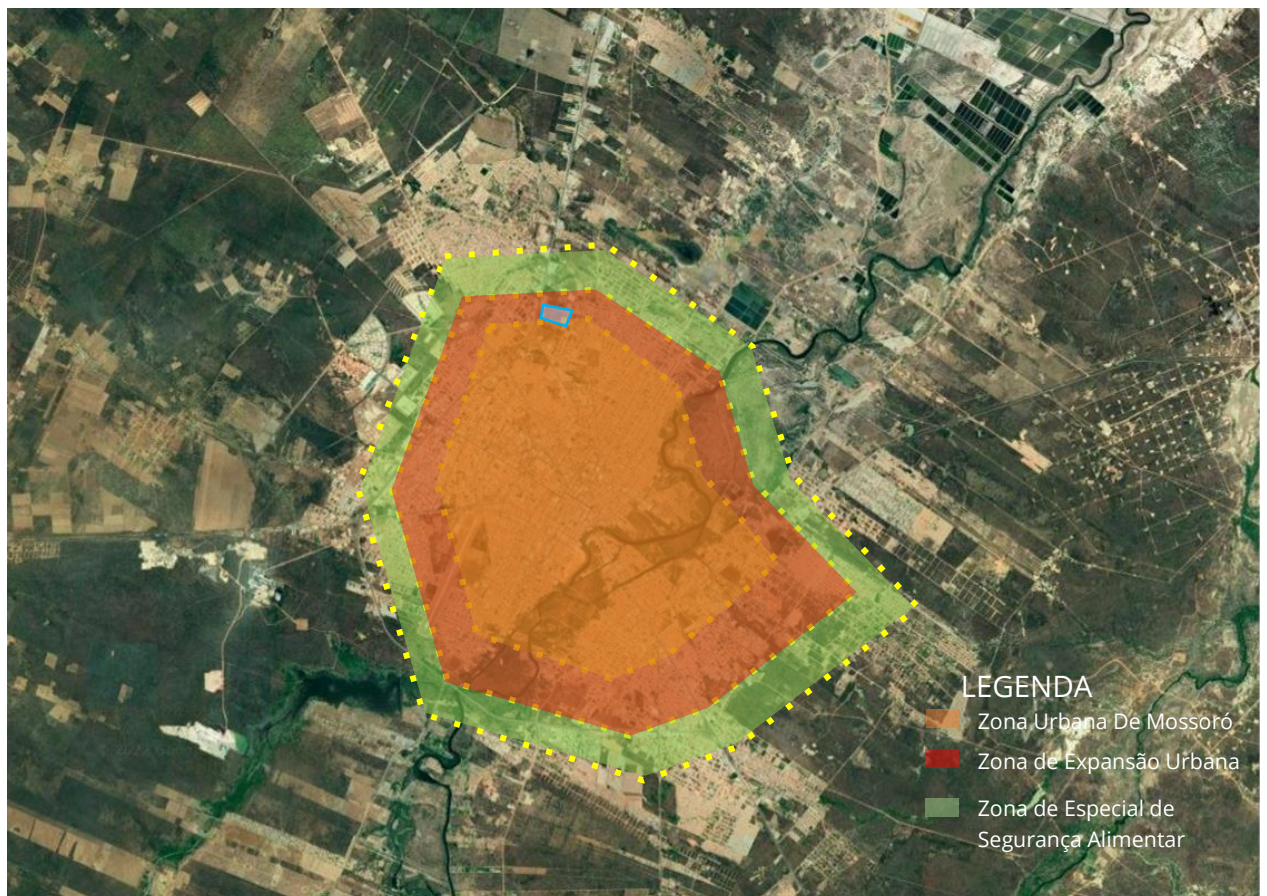
Fonte: IBGE(Adaptado pela Autora)

As mudanças ocorridas na estrutura econômica da cidade ao longo do tempo, assim como na sua área de influência, resultaram em profundos efeitos espaciais e socioeconômicos. Em resumo, a cidade se destaca por 3 atividades econômicas principais: o agronegócio da fulticultura tropical; a exploração de petróleo e as salinicultura; e somadas temos as atividades do setor terciário. Essas atividades, ao atraírem capitais externos, nacional e internacionais – a exemplo da Petrobras e a Halliburton, proporcionam uma maior disponibilidade de trabalho na região, motivando a atração migratória na cidade. Esse fluxo migratório, assim como aconteceu nas demais cidades estudadas acabou por contribuir diretamente para a expansão urbana e o delineamento do espaço.

A cidade instituiu o seu primeiro plano diretor no ano de 1975, sendo a composição apenas como um conjunto de diretrizes gerais para a cidade. O plano Diretor mais recente da cidade de Mossoró, foi instituído no ano de 2008 pela Lei Complementar de N° 012 e define o Zoneamento da cidade em seu art.44 . Sobre a Zona Urbana diz:

§ 1º. A Zona Urbana corresponde à porção urbanizada do território, definida conforme a lei do perímetro urbano (Lei nº 1.315/99), com características adequadas a usos diversificados, e com infraestrutura já instalada ou que sejam facilmente instaladas ou integrem projetos ou programas, de modo a autorizar a intensificação controlada do uso do solo com infraestrutura. § 2º. A área de expansão urbana, faixa intermediária entre a Zona Urbana e a Zona de Interesse Rural, prevista na lei do perímetro urbano, é considerada como área urbana podendo ser admitidas atividades agropecuárias e rurais.

Figura 22 - Macrozoneamento da cidade de Mossoró com marcação dos conjuntos estudados



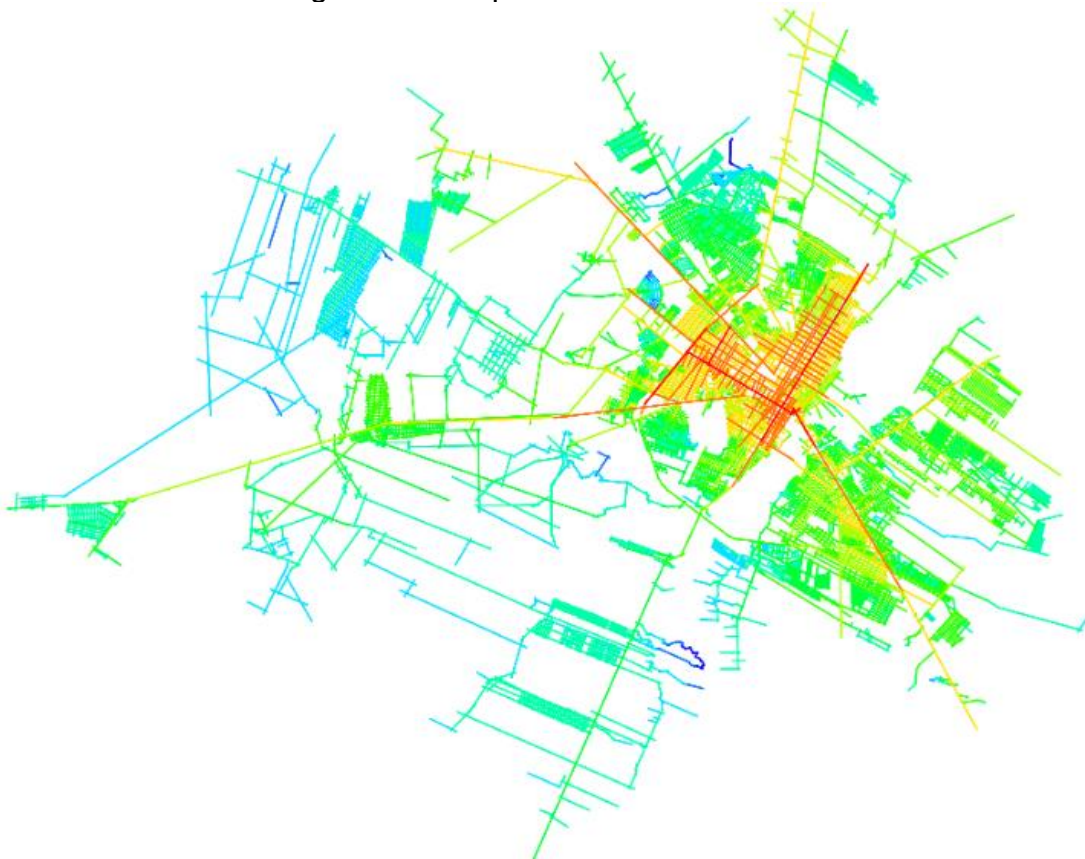
Fonte: Google Maps/ Plano diretor da cidade (adaptado pela autora)

A valorização fundiária de novas zonas da cidade tem sido definido as áreas de ocupação habitacional, assim como os demais usos do solo. As macrozonas definidas pelo atual Plano Diretor são apresentadas de forma muito abrangente e

acabam por condicionar um padrão de expansão seletiva. A participação do poder público acaba por segregar as construções, levando a produção destinada as parcelas mais populares da população para as margens da cidade.

Assim como as demais cidades apresentadas nesse estudo, Mossoró apresenta um crescimento no sentido centro-periferia. Porém, diferente do apresentado em Campina Grande e Caruaru, as articulações urbanas se apresentam muito mais espalhadas, como percebemos pelo mapa axial da cidade (Figura 23). Mais uma vez reforça-se aqui a importância de um Plano Diretor que defina o máximo de diretrizes que regulem a expansão da malha urbana, assim como defina com clareza o uso do solo.

Figura 23 - Mapa axial da cidade de Mossoró



A cidade enfrenta um “limbo” no que diz respeito a produção habitacional social. Mediante a política do BNH, houve algumas produções significativas, como é o caso do conjunto Abolição IV. Porém, a cidade quase não recebeu incentivos da política habitacional estadual, desde a extinção do BNH (FREITAS,2022). Apesar de Mossoró

não possuir um olhar voltado para o déficit habitacional existentes, o município recebeu investimentos do PMCMV, em sua maioria nas faixas 2 e 3.

No entanto, existem alguns conjuntos habitacionais produzidos na cidade voltados a faixa 1 do PMCMV. É o exemplo do conjunto Santa Julia e o conjunto Monsenhor Américo Simonetti. O empreendimento Monsenhor Américo Simonetti foi construído no ano de 2012, e conta com 802 unidades habitacionais e foi destinado as famílias de baixa renda da cidade. Localiza-se na Zona Oeste da cidade e foi considerada como uma expansão do conjunto Abolição. Juntamente com outros conjuntos foi produzido para amenizar o déficit habitacional da cidade nos anos 2000.

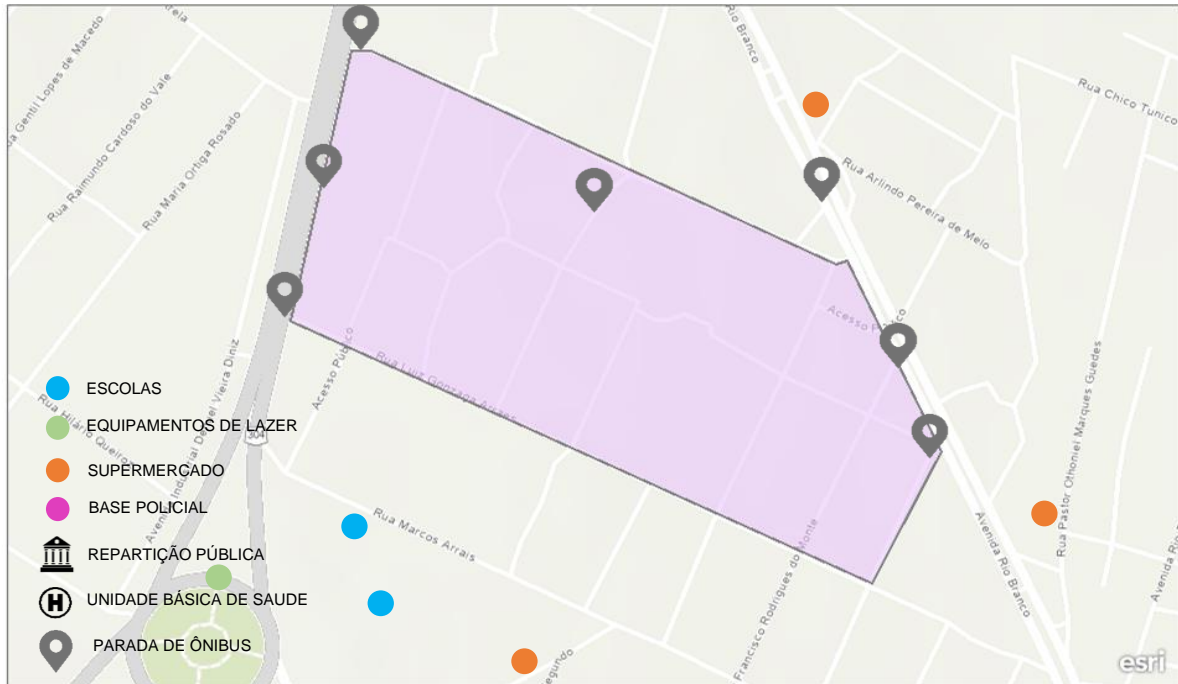
Figura 24 - Conjunto Monsenhor Américo Simonetti em construção



Fonte: Proel Engenharia

O conjunto reúne uma série de problemas com infraestrutura, ausência de serviços públicos e de segregação. Alguns moradores relatam também problemas com a distância ao trabalho. O projeto, juntamente com o Residencial Santa Júlia, acaba por se localizar nos limites extremos do perímetro urbano da cidade, a uma distância média de 5 km do centro da cidade.

Figura 25 - Limitação do bairro do bairro do Monsenhor Simonetti com equipamentos públicos



Fonte: Autora (2022)

O conjunto em análise possui uma área de aproximada de 166.520 m<sup>2</sup>, estando apenas aproximadamente 18% articuladas de fato com um perímetro urbano qualificado (Figura 26). Destaca-se aqui ainda, a precária oferta de serviços e infraestrutura no entorno imediato do conjunto. Apesar da proximidade com uma via principal da cidade, o conjunto não apresenta modificações que proporcionem a circulação de pessoas ao longo do dia e que permite que o conjunto não fique isolado.



Figura 26 - Localização do conjunto Amperico Simonetti e quadras adjacentes



Fonte: Elaborado pela autora

## 6. PMCMV nas cidades médias – Erros e acertos

Diante do apresentado nesse trabalho corrobora-se a importância do habitar como uma necessidade essencial ao ser humano. Além disso, através da revisão bibliográfica foi possível apresentar a história da habitação social no Brasil e das políticas públicas habitacionais de uma forma geral. Ao longo dos anos, observou-se a implementação de diferentes políticas públicas relativas ao acesso à moradia, destacando-se pela atualidade o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Dessa forma, procurou-se explorar de modo sintético os impactos resultantes da forma como foram implantados alguns empreendimentos do PMCMV nas cidades de porte médio do Nordeste. Pacheco e Araújo (2017) trazem uma crítica no que diz respeito ao desenvolvimento do PMCMV, apresentando que as empresas envolvidas nos projetos, priorizaram para assegurar a lucratividade, a construção dos conjuntos

em terrenos mais baratos, normalmente periféricos e afastados dos principais serviços urbanos.

Através da exploração do material levantado sobre nosso recorte empírico, percebemos que a política pública estudada gerou impactos significativos nas cidades médias, principalmente com relação à expansão da malha urbana, impulsionada pela construção de conjuntos habitacionais periféricos. Percebe-se que, nos casos estudados, ocorre um aumento das distâncias em relação ao local de moradia e o centro da cidade, bem como de outros serviços básicos de atendimento a população.

A estrutura do PMCMV permitia que a decisão final sobre a aprovação dos projetos fosse sujeita a legislação local. O que se percebe é que, nas cidades estudadas há uma defasagem entre o local de construção dos empreendimentos e as áreas de expansão das cidades previstas nos planos diretores, que acabam por não obedecerem os zoneamentos de forma a impedir a construção de empreendimentos em áreas que, muitas vezes possuem uma articulação urbana limitada, ou uma infraestrutura precária.

Em Campina Grande, assim como em Caruaru, os Planos Diretores não são revisados a mais de 14 anos, e o Macrozoneamento acaba não condizendo com a atual malha urbana. Já Caruaru, teve seu Plano Diretor revisado recentemente, porém, como apresentado, o novo macrozoneamento também abriga uma área destinada a expansão urbana muito abrangente.

Tabela 5 - Comparação entre programas sob os indicies estudados

		ESCALA REGIONAL		ESCALA MUICIPAL					
		DISTÂNCIA MÉDIA AO CENTRO DA CIDADE	ZONA INSERDA NO PD	INFRAESTRUTURA		EQUIPAMENTOS PUBLICOS			ARTICULAÇÃO URBANA
				SANEAMENTO BÁSICO	TRANSPORTE	SAUDE	LAZER	EDUCAÇÃO	
CARUARU	XIQUE-XIQUE	8,3 km	ZCO-Zona de Consolidação	100% Saneado	Satisfatório	Não	Sim	Sim	12%
CAMPINA GRANDE	COMP. ALUISIO CAMPOS	8,0 km	Zona de Qualificação urbana/ Zona de recuperação Urbana	100% Saneado	Satisfatório	Sim	Sim	Existente	13%
MOSSORÓ	CONJUNTO MONSENHO R AMÉRICO	5,0 km	Zona de Expansão urbana	100% Saneado	Insuficiente	Não	Não	Existente	18%

Fonte: Autora (2022)

## 7. CONCLUSÃO

A conclusão é que vários problemas encontrados nos empreendimentos do PMCMV são oriundos de sua implantação urbana. Implantação essa que, acaba sendo permitida pela legislação local. Podemos perceber por meio da tabela 5, como vários indicies analisados se assemelham nos conjuntos analisados.

Outra conclusão é que, a implantação desses empreendimentos nas franjas da malha urbana aumenta o custo de vida para os seus moradores. Isso porque a distância até o centro (onde está localizado a maioria dos serviços) é considerável. Paralelamente, o entorno imediato desses conjuntos não disponibiliza os serviços básicos necessários de forma eficaz, o que leva ao deslocamento corriqueiro dos habitantes dos empreendimentos para outras áreas da cidade. Essa percepção não é nova, mas devido ao montante de unidades habitacionais implantadas em um curto período de tempo, o programa promoveu transformações espaciais expressivas, intensificando as desigualdades socioespaciais observadas nesses centros urbanos.

Através do mapeamento do entorno imediato dos conjuntos estudados, percebe-se ainda que, sua implantação apresenta-se muitas vezes problemática, porque não está diretamente ligada a um perímetro urbano de qualidade. Esse fator, reflete não só na nítida segregação social, mas também na sensação de insegurança e pertencimento, uma vez que não se produzem conjuntos isolados de espaços públicos de qualidade e com grandes distancias de percurso para os pedestres até os pontos de transporte públicos.

Dessa forma, reforça-se aqui a importância do planejamento urbano nas cidades brasileiras como um todo, mas principalmente nas cidades médias, visto que essas têm ganhado uma significativa importância no novo modelo de reestruturação urbana da cidade contemporânea. Os Planos Diretores dessas cidades devem trazer direcionamentos mais definidos com relação ao parcelamento do solo urbano e expansão da malha urbana, uma vez que, quando acontece o crescimento espraiado das cidades, aumentando sua malha urbana e trazendo vazios urbanos na malha existente, é preciso litigá-lo.

Diante da conjuntura atual, após a reeleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva, surgem rumores que o PMCMV irá voltar, visto que foi uma de suas promessas de campanha. Apesar de no atual momento não ser algo concretizado, é importante

ressaltar aqui que, as questões apresentadas ganham ainda mais relevância, já que o PMCMV contribuiu para a expansão das cidades estudadas de forma expressiva. Caso seja retomado nos antigos moldes, o programa continuaria a causar alguns prejuízos a médio-longo prazo, como apresentado no estudo aqui presente.

Embora existam diferenças entre as cidades médias em estudo, é importante registrar a forma com que se alguns processos são desencadeados nessas cidades, trazendo várias nuances e aspectos que devem ser considerados para a implantação de um conjunto habitacional desse porte.

## REFERENCIAS

BARBOSA, I. S. **O Estado e a Produção Habitacional Pública**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) USP. São Paulo: 2008. P. 48. Disponível em: [www.usp.br](http://www.usp.br). Acesso em 04/10/2021.

BESERRA, F. **Diferenciação do espaço e transformações urbanas: expansão da indústria da construção em Mossoró (RN)**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia). Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará, 2017.

BOLAFFI, G. **Habitação e urbanismo: O problema e o falso problema**. In: MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2a ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, p. 37-70.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. 2006**. Disponível em: [http://usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em 19/05/2022

\_\_\_\_\_. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. In: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em 17/02/2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18/02/2012.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010. 96 p.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p.

BRASIL. Lei no 10.257 de 10 de julho de 2001: **Estatuto das Cidades**.

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do MCMV**, Brasília, 2010b. 132p.

CARDOSO, A. L.. **Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. IPPUR/UFRJ: Disponível em: < [http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com\\_content](http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_content)>. Acesso em 01/03/2022.

CARUARU. Lei complementar nº005 de 27 de julho de 2004: **Plano Diretor de Caruaru**.

CÔRTEZ BOGNIOTTI, G. M. **Cidades médias brasileiras: que perfil é esse?**. 2018. Dissertação de Mestrado (ARQUITETURA E URBANISMO) - Brasília, 2018.

COSTA, L. B. da. **Estruturação da cidade de Campina Grande: as de Habitação**: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação **Debate**, nº 82, maio/junho. 2009. **estratégias e intencionalidade do mercado imobiliário**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013

FAUUSP; **Ferramenta De Avaliação De Inserção Urbana**: para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida. SÃO PAULO, 2014.

GEREMIA, A. **Efeitos na Malha Urbana Ocasionaladas pela Duplicação de Rodovias: Análise Urbana sob a Perspectiva da Sintaxe Espacial**, Porto Alegre (2018).

HARVEY, **A produção capitalista do espaço**. 2. Ed. São Paulo: Annablume, 2006a.

IBGE. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: Intituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. Disponível em: . Acesso em: 17 set. 2020.

KOWALTOWSKI, D. C.; GRANJA, A. D. **The concept of desired value as a stimulus for change in social housing in Brazil**. Habitat international, v. 35, n. 3, p. 435-446, 2011. doi:10.1016/j. habitatint.2010.12.002

LEFEBVRE, H. **Reprodução: as relações de produção**. 1. Ed. Porto: Publicações escorpião, 1973.

MAIA, D. S. **Lotes e Ruas: Componentes para Análise da produção dos Loteamentos Fechados**. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, M. Encarnação Beltrão;

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MAX, K. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultura, 1985. (os Economistas).

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Déficit habitacional 2008**. Secretaria Nacional

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do MCMV**, Brasília, 2010b. 132p.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **MINHA CASA MINHA VIDA**, 2012. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

NUNES, O. V. R. **O Programa Cidades de Porte Médio: Planejamento e Política Urbano-Regional no Brasil (1976-1986)** / Orlando Vinicius Rangel Nunes; orientador Rodrigo Santos de Faria. - Brasília, 2020. 442 p.

OLIVEIRA, V. F. **Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional.** Caminhos de Geografia Uberlândia, v. 15, n. 50 Jun/2014 p. 36–53

PACHECO, D. S.; ARAÚJO, D. M. **Programa Minha Casa Minha Vida: uma análise crítica de suas tendências e resultados a partir de estudos e produções técnicas sobre o programa.** VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 22 a 25 de agosto de 2017. Disponível em:  
<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo11/programaminhacasaminhavidamaanalisecriticadesuas tendencias e resultados a partir de estudos e producoes teoricas sobre o programa.pdf>. Acesso em 28/07/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. **Plano Diretor do Município de Campina Grande.** Campina Grande: PMCG, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ (PMM). **Plano Diretor de Mossoró,** 2010. Disponível em:  
 <<http://www.prefeiturademossoro.com.br/noticias.php?codigo=MTc2>>. Acesso em 04 de setembro de 2021.

RODRIGUES, A. M. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço.** Cadernos Metrópole. N.12, pp. 9-25, 2o sem. 2004.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

SAPORITO, J. T. **Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para empreendimentos voltados para famílias na faixa 1 do programa.** São Paulo, 2015 (Monografia – MBA em Economia Setorial e Mercados, com ênfase em Real State), 2015.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado.** In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (orgs.). Estado e Capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

\_\_\_\_\_. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em:<[http://www.iau.usp.br/pesquisa/grupos/habis/biblioteca/digital/teses/Habita%C3%A7%C3%A3o%20Social\\_Habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mercado.pdf](http://www.iau.usp.br/pesquisa/grupos/habis/biblioteca/digital/teses/Habita%C3%A7%C3%A3o%20Social_Habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mercado.pdf)>CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In. BONDUKI, Nabil. Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo, Studio Nobel, 1997. P. 18.

SPOSITO, M. E. B. **Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização.** Revista de Geografia, São Paulo, v. 35, p. 51-62, 2010.

SPOSITO, Maria E. B. **A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais.** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA,



Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

SPOSITO, M. E. B. (Org). **Cidades Médias: espaços em Transição**, São Paulo: Expressão Popular, 2007. P. 23 – 34 Técnica. Brasília, DF: 23 de julho de 2010. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/NOTA\\_DEFICIT2008\\_FJP\\_jul2010.pdf](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/NOTA_DEFICIT2008_FJP_jul2010.pdf). Acesso em 10 de setembro de 2021.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

\_\_\_\_\_. **Espaço interurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.