



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

ERIELSON FERREIRA DA SILVA

**A MORADIA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL: UMA REFLEXÃO A
PARTIR DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE-PB (2019-2022)**

**CAMPINA GRANDE – PB
2023**

ERIELSON FERREIRA DA SILVA

A MORADIA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL: UMA REFLEXÃO A PARTIR DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE-PB (2019-2022)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) como requisito para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba.

Área de concentração: Serviço Social; Estado; Trabalho e Políticas Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Terçalia Suassuna Vaz Lira

Coorientadora: Maria Jackeline Feitosa Carvalho

**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.

362.5 Silva, Erielson Ferreira da.
A moradia como expressão da questão social: uma reflexão a partir do município de Campina Grande - PB (2019-2022) [manuscrito] / Erielson Ferreira da Silva. - 2023.
105 p.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2023.

"Orientação : Profa. Dra. Terçalia Suassuna Vaz Lira, Departamento de Serviço Social - CCSA. "

"Coorientação: Profa. Dra. Maria Jackeline Feitosa Carvalho , Departamento de Ciências Sociais - CEDUC."

1. Moradia. 2. Questão social. 3. Política da habitação. I.

Título

21. ed. CDD S586m

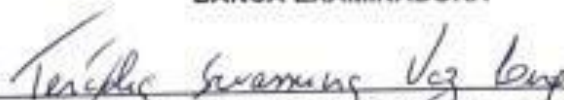
ERIELSON FERREIRA DA SILVA

**A MORADIA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL: UMA
REFLEXÃO A PARTIR DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE- PB (2019-
2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) como requisito para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba.

Área de concentração: Serviço Social; Estado; Trabalho e Políticas Sociais.

BANCA EXAMINADORA



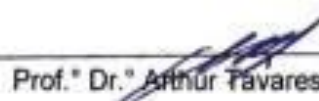
Prof.ª Dr.ª Terçalia Suassuna Vaz Lira - Orientadora



Prof.ª Dr.ª Maria Jackeline Feitosa Carvalho - Coorientadora



Prof.ª Dr.ª Mônica Barros da Nóbrega - Examinadora Interna



Prof.ª Dr.ª Arthur Favares Valverde - Examinador Externo

Prof.ª Dr.ª Jordeana Davi Pereira - Examinadora Interna Suplente

À minha mãe (in memoriam), ao meu pai e familiares e aos meus amigos.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai Expedito da Silva, em especial, a minha Irmã Edvânia Ferreira da Silva e aos meus irmãos Erivaldo Ferreira da Silva, Evandro Ferreira da Silva e José Erivan Ferreira da Silva, que me apoiaram sempre em toda a minha jornada.

Ao meu cunhado Marcos Antônio da Silva, e as minhas cunhadas, Luciana Grismino Silva e Francinalva Damiana Sales Silva, pela compreensão por minha ausência nas reuniões familiares.

À minha mãe Rita Ferreira da Silva (*in memoria*), embora fisicamente ausente, senti a sua presença ao meu lado, dando-me força.

Aos meus amigos, em especial, a Marcelo Ricardo Batista, Maria Dolores Nascimento, Aluska Tatiane Cabral Oliveira, Maria Rosineide Silva Araújo, Hermano Nepomuceno, Ellen Guedes Pinheiros, Severina Barbosa Leal, Vanusa Geometi, Djalma Macedo Nascimento, Yrandir Torres, Paulo Manoel da Silva Filho, Herivan Gomes, Marcia Lima Melo, Michelline Lima Santos e Túlio da Silva Ferreira, por me ajudarem em muitos momentos.

À Prof^a. Dra. Alessandra Ximenes da Silva, Coordenadora do PPGSS em Serviço Social da UEPB e a todos os Professores da UEPB do Programa, que possibilitaram a minha Formação.

Aos meus colegas do PPGSS pela parceria.

Aos Professores Dr^a. Mônica Barros da Nobrega e Dr^o. Arthur Tavares Valverde por terem aceitado em participar da banca de avaliação.

À Prof^a. Dr^a. Maria Jackeline Feitosa Carvalho, pela paciência, ensinamento e dedicação na coorientação.

À Prof^a. Prof^a. Dr^a. Terçalia Suassuna Vaz Lira por aceitar ser a minha orientadora.

Os homens devem estar em condições de poder viver, a fim de fazer história. Mas, para viver é necessário, antes de qualquer coisa, beber, comer, ter um teto onde se abrigar, vestir, etc.

(Karl Marx e Friedrich Engels)

RESUMO

A presente exposição de resultados da pesquisa foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, que teve como objetivo geral analisar a problemática da moradia sob a óptica da questão social, com foco na política de habitação do município de Campina Grande-PB durante o período compreendido entre 2019 e 2022. Os objetivos específicos deste estudo incluem a compreensão do histórico da questão habitacional ao longo da história brasileira, identificar como a política de habitação está sendo pensada localmente; analisar se os recursos investidos em habitação no município impactaram nos índices de déficit habitacional no período de 2019-2022. O estudo adota a abordagem do Materialismo Histórico Dialético como método analítico, utilizando as categorias de análise da totalidade, historicidade, contradição e mediação. As categorias de conteúdo investigadas incluem a Questão Social, o pauperismo, as políticas habitacionais, o déficit habitacional e o neoliberalismo. Para atingir seus objetivos, a pesquisa recorreu à análise de documentos fundamentais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) da Constituição Federal, juntamente com a Lei do Plano Diretor Municipal e o Estatuto das Cidades. Além disso, a pesquisa incorporou uma revisão da literatura relevante sobre o tema. Os resultados desta investigação indicam que, durante o período em análise (2019-2022), o município de Campina Grande-PB investiu um aporte de recursos limitado na área habitacional, o que não se revelou suficiente para conter o aumento contínuo da demanda por habitacional no Município.

Palavras-chave: Moradia. Questão Social. Política de Habitação.

ABSTRACT

This research was developed in the Social Service Graduate Program at the State University of Paraíba, which had the general objective of analyzing the problem of housing from the perspective of social issues, focusing on the housing policy of the city of Campina Grande-PB during the period from 2019 to 2022. The specific objectives of this study include understanding the history of the housing issue throughout Brazilian history, identifying how housing policy is being thought locally; to analyze whether the resources invested in housing in the county had an impact on the housing deficit indices in the period 2019-2022. The study adopts the Dialectical Historical Materialism approach as an analytical method, using the categories of analysis of totality, historicity, contradiction and mediation. The investigated content categories include the Social Question, pauperism, housing policies, the housing deficit and neoliberalism. To achieve its objectives, the research resorted to the analysis of fundamental documents, such as the Pluriannual Plan (PPA), the Budgetary Guidelines Law (LDO) and the Annual Budget Law (LOA) of the Federal Constitution, together with the Law of the Municipal Master Plan and the Statute of Cities. In addition, the research incorporated a review of the relevant literature on the subject. The results of this investigation indicate that during the period under review (2019-2022), Campina Grande-PB invested a limited amount of resources in the housing area, which did not prove to be sufficient to contain the continuous increase in demand for housing in city.

Keywords: Housing. Social issues. Housing Policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Percentual de Investimento por Grupos Econômicos.....	62
Quadro 2 - Faixa de Beneficiários dos Programas MCMV e CVA.....	79
Quadro 3- Comparação entre os Programas MCMV e CVA	80
Quadro 4- Investimento em Habitação no Brasil	82
Quadro 5- Investimento em Habitação - PPA 2018-2021.....	92
Quadro 6- Investimento em Regularização Fundiária	93
Quadro 7- Investimento do Trabalho Técnico Social.....	93
Quadro 8- Construção de Habitações Rurais.....	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CF	Constituição Federal
CLT	Constituição das Leis Trabalho
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
DOC	Documento Eletrônico
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentaria
LOA	Lei Orçamentaria Anual
NACA	Núcleo de Atenção a Criança e ao Adolescente
ONGs	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCVM	Programa Casa Verde Amarela
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PPA	Plano Plurianual
PPGSS	Programa de Pós-Graduação de Serviço Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SRH	Sistema Nacional de Reforma Urbana
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba

SUMÁRIO

CAPÍTULO I	11
INTRODUÇÃO	11
1.1 Percursos e motivações para o desenvolvimento da pesquisa.....	13
1.2. Problematização e os objetivos geral e específicos.....	15
1.3. Procedimentos metodológicos	16
CAPÍTULO II	21
A QUESTÃO URBANA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL	21
2.1 A emergência do Capitalismo Monopolista e a Questão social	21
2.2 Serviço Social, Política Urbana e Habitação.....	26
2.3 Direito à cidade e à moradia: abordagens, lutas e conquistas.....	33
CAPÍTULO III	36
HABITAÇÃO NO BRASIL.....	36
3.1 As Raízes das Desigualdades Habitacionais no Brasil	36
3.2 Urbanização Industrial Brasileira e os Reflexos na Habitação nas Cidades	46
3.3 A Habitação como Política Pública	52
3.4 A Habitação nos Governos Petistas	55
3.5 A Ruptura Institucional e o desmonte da política habitacional	65
3.6 Uma breve história sobre a luta por moradia em Campina Grande	68
CAPÍTULO IV	72
A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE CAMPINA GRANDE-PB NO PERÍODO RECENTE (2019-2022).....	72
4.1 Habitação de Interesse Social e os Impactos no Governo Bolsonaro.....	73
4.2 A Política de Habitação em Campina Grande no período recente (2019-2022)	83
4.2.1 A Conclusão do Aluízio Campos	84
4.2.2 O processo de regularização fundiária em Campina Grande.....	86
4.4.3 Os investimentos em habitação em Campina Grande	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS:.....	99

CAPÍTULO I INTRODUÇÃO

Dos anos 2000 até 2019¹, observa-se que houve uma redução do número do déficit habitacional no Brasil. De acordo com a Fundação João Pinheiro², nos anos 2000 o Brasil tinha 7.222.645 (sete milhões, duzentos e vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e cinco) de déficit em domicílios, o que representa 16,1%. Já em 2019 o déficit é de 5.876.699 (cinco milhões, oitocentos e setenta e seis mil, seiscentos e noventa e nove), o que representa 8% em números relativos.

O acesso à casa própria é um sonho inalcançável para um pouco menos de 6 milhões de brasileiros, especialmente aqueles com baixa renda. De acordo com a Fundação João Pinheiro, em seu relatório sobre déficit habitacional entre 2016-2019³, o déficit é composto por famílias residindo em habitações precárias, morando em coabitação e que o pagamento de aluguel seja um ônus excessivo para a família. Dentre esses componentes, o ônus excessivo com aluguel representa 51,7%, enquanto o índice de habitações precárias é de 25,2% e o de coabitação representa 23,1%. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2007⁴, 96,3% do déficit habitacional estão nas faixas de renda de até cinco salários mínimos.

Quando o componente é a renda, 76% das famílias que residem em habitações precárias possuem renda de até um salário mínimo; das famílias que coabitam em uma mesma residência, 42% são as que recebem mais de três salários mínimos; e as que têm gasto excessivo com aluguel, 45% estão nas famílias que recebem entre um e dois salários mínimos.

¹ Os últimos dados sobre déficit habitacional são de 2019, disponibilizados pela Fundação João Pinheiro. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf Acesso em 02 SET 2023.

² Ver em

<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=71000&codUsuario=0>
Acesso 07 Maio 2023.

³ Disponível em https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf Acesso em 02 SET 2023.

⁴ Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4463/1/bps_n.14_habitacao14.pdf
acesso em 01 Maio 2023.

A política pública de moradia no Brasil foi concretizada a partir da recepção do tema na Constituição Federal de 1988, especificamente no inciso IX do artigo 23, o qual estabelece que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de programas voltados para a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Entretanto, somente em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, a moradia foi incorporada aos direitos sociais.

A Emenda Constitucional 26/2000⁵ consolidou a discussão sobre a necessidade de moradia digna expressa em diversos documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Entre esses documentos, destacam-se a Declaração das Nações Unidas de Direitos Humanos, de 1948; o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966; e as Declarações de Vancouver (1976) e Istambul (1996) sobre Assentamentos Humanos.

A pesquisa “A Moradia como Expressão da Questão Social: uma reflexão a partir do município de Campina Grande/PB” surgiu da necessidade de aprofundar os estudos sobre os investimentos do Governo Federal na política urbana, em especial na habitação de interesse social, no município de Campina Grande.

Ao discutir o déficit habitacional, é necessário considerar sua complexidade, pois não se limita apenas à falta de moradia, mas também à ausência de condições adequadas de habitação. A habitação adequada não é apenas ter um teto, mas sim oferecer condições dignas para uma moradia. A insegurança habitacional se manifesta em situações como falta de banheiro ou saneamento básico, ou quando o espaço oferece riscos à segurança dos moradores, como por exemplo em áreas de morro. Abordar o déficit habitacional implica abarcar todas as questões que violam a motivação humana pela falta de um espaço ou por um espaço que não atende às condições mínimas de habitabilidade.

⁵ Emenda que inclui expressamente a moradia no rol dos direitos sociais do artigo 6º.

1.1 Percursos e motivações para o desenvolvimento da pesquisa

A presente pesquisa dar continuidade ao meu Trabalho de Conclusão de Curso do curso de graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) em 2018. A preocupação com o déficit habitacional surgiu com a minha vivência nos movimentos sociais em que participei. Sou residente na comunidade de São Januário do Bairro do Serrotão. Neste espaço, a questão da moradia é uma problemática para mim, desde que comecei a participar dos movimentos em meu bairro, no entanto, não há dados disponíveis em relação ao déficit habitacional em minha comunidade, o que se tem são informações do Censo de 2010 sobre o bairro como um todo (Serrotão) e não apenas da minha comunidade.

Conforme os dados, o bairro do Serrotão tem 6.911 habitantes, onde a média de moradores por domicílio é de 3,7 e a proporção de domicílios ocupados é de 87,4%⁶. Como não há dados para mensurar o percentual de habitações em precariedades, a situação expressa aqui é resultado da minha observação como residente e militante de movimento em minha comunidade. São muitas moradias sem uma estrutura mínima para a habitação e em muitas delas mais de duas famílias coabitando em um mesmo espaço. A ausência de informações a respeito dos bairros em Campina Grande/PB dificulta o levantamento de dados e a análise dos problemas.

Entre 2005 e 2012 fui Delegado e Conselheiro do Orçamento Participativo (OP) do Município, representando a Região 5, onde o meu bairro estava situado. Foi lá que a demanda de construção de habitação foi colocada e defendida por mim e pelos demais participantes do OP. Participamos, além das Plenárias do OP, das Audiências Públicas na Câmara Municipal de Vereadores e de todos os espaços para reivindicar a construção de casas para as famílias que viviam em risco na comunidade. Em 2006, participei, enquanto representante do OP, na elaboração do Plano Diretor de Campina Grande-PB. Mais uma vez, a habitação esteve presente como uma das principais reivindicações da minha comunidade.

Em 2010 teve início a construção de 472 moradias em São Januário através do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC II. No entanto, com as fortes

⁶ Ver em https://populacao.net.br/populacao-serrotao_campina-grande_pb.html Acesso em 01 Maio 2023.

chuvas ocorridas no município em 2011, muitas famílias perderam suas casas, ocupando de forma emergencial as casas em construção. Após uma negociação com esses moradores, conseguimos abrigá-los na Escola Municipal Raimundo Asfora e no Núcleo de Atenção à Criança e ao Adolescente (NACA) para que a Prefeitura pudesse concluir a obra e entregá-las para as famílias cadastradas anteriormente. Em 2012, houve novamente ocupação das casas em construção e, dessa vez, famílias advindas de fora do bairro. Nas eleições municipais de 2012, o então candidato Romero Rodrigues, que venceu a eleição, anunciou que, caso fosse eleito, os moradores ocupantes das casas em construção iriam permanecer, mesmo não sendo os beneficiários cadastrados. E isso foi o que aconteceu. As famílias continuam cadastradas na Prefeitura sem serem beneficiadas em um programa de habitação e residem ainda em lugares de risco. Uma parte dessas famílias foi contemplada no Conjunto Residencial Major Veneziano no bairro da Catingueira. Entretanto, muitas dessas famílias já retornaram para as suas antigas residências por não quererem morar em um bairro distante dos seus familiares e amigos.

Depois, como requisito para conclusão do Curso de Graduação em Serviço Social, realizei o Estágio Supervisionado na Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN /PMCG, onde acompanhei a equipe social no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no processo de execução do Projeto do Trabalho Técnico Social - PTTTS do Araxá e em São Januário e nas residências do Programa Minha Casa, Minha Vida no Bairro das Cidades e no Acácio Figueiredo.

Todo este processo de participação nos movimentos sociais, no OP e no Estágio Supervisionado, fez com que aguçasse a minha curiosidade a respeito do déficit habitacional. Entendi que o déficit era mais do que a falta de moradia, mas também, sobre as condições de moradia. Percebi que não adiantava entregar uma casa para a família, se não atendesse às suas necessidades. Muitas famílias são retiradas de um bairro onde cresceram e colocadas em outro bairro ou em casas que não respondem às suas atividades econômicas, como os indivíduos que trabalham com reciclagem, por exemplo.

A política habitacional ainda se encontra distante de atender plenamente a demanda real da população, por algumas razões. Essas políticas centram-se apenas na unidade habitacional, não observando a ocupação dos moradores; as

necessidades específicas; dependente da região onde moram, as relações sociais e afetivas dos moradores com os locais onde nasceram e cresceram. Em muitos projetos, essas questões fundamentais são negligenciadas, resultando em dificuldades de adaptação dos indivíduos em suas novas moradias. Um exemplo disso, é quando alguém precisa sair de uma casa e é beneficiado com uma moradia em um condomínio vertical.

Morar dignamente é um dos fundamentos da nossa Constituição e está na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No Serviço Social a literatura é escassa e as produções sobre a temática ainda não dispõem de um acervo considerável. Daí, também, o destaque dado à relevância desta no sentido de analisar os impactos das políticas do Governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) no município de Campina Grande/PB.

1.2. Problematização e os objetivos geral e específicos

O déficit habitacional é um problema que historicamente afeta o Brasil. Segundo a Fundação João Pinheiro⁷, entre 2016 a 2019 houve um aumento do déficit habitacional em 4%, o que representa quase 6 milhões por demanda de moradias. Em Campina Grande-PB, o número estimado do déficit habitacional é de 13 mil moradias⁸, sobressaindo ainda o número de famílias coabitando em um mesmo espaço e a precariedade de casas, sem nenhuma condição para servir de residência. Diante deste número de déficit habitacional no município, a problematização desta pesquisa é analisar qual o impacto de investimento ou ausência em política de habitação para o município de Campina Grande/PB durante o período de governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022).

O objetivo geral da pesquisa é analisar a problemática da moradia sobre a óptica da questão social, com foco na política de habitação do município de Campina Grande-PB durante o período compreendido entre 2019 e 2022. Os objetivos específicos deste estudo incluem a compreensão do histórico da questão habitacional

⁷ Fonte: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/> Acesso em 03 Fev 2023.

⁸ Disponível em <https://jornaldaparaiba.com.br/politica/entrega-do-aluizio-campos-vai-diminuir-315-do-deficit-habitacional-de-campina-grande/> Acesso em 01 Mai 2023.

ao longo da história brasileira, identificar como a política de habitação está sendo pensada localmente; analisar se os recursos investidos em habitação no município impactaram nos índices de déficit habitacional no período de 2019-2022.

1.3. Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos são importantes para nortear a pesquisa. Para Gonsalves (2007, p. 17), a metodologia deve ser entendida como um instrumento de ação, funcionando como um guia para o pesquisador. Dentro deste planejamento, para atingir os objetivos definidos, os caminhos são importantes e o percurso metodológico direciona os caminhos a percorrer. Para isso, é importante escolher os instrumentos que serão utilizados na investigação e as fontes de pesquisas que subsidiarão os argumentos da pesquisa. Gonsalves (2007, p. 63) argumenta que ao registrar o seu percurso metodológico, o pesquisador evidenciará a sua postura epistemológica, deixando pistas de como está concebendo a relação sujeito-objeto do conhecimento. A escolha do método é importante, pois é ele que remete a posição teórica do pesquisador.

A clareza do objeto de investigação é essencial para que se elabore essa posição teórica sobre uma determinada realidade. Segundo Netto (2011, p. 05), a teoria é, para Marx, a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa. Desta forma, é pela teoria que o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa. E esta reprodução será tanto mais processual/dialética quanto mais fiel o sujeito for ao objeto.

Assim, a teoria é o movimento real do objeto reproduzido e interpretado pelo pesquisador. Netto (2011, p.06) destaca que o objeto da pesquisa tem existência objetiva, pois não depende do pesquisador para existir. A tarefa deste é ir além da aparência imediata e empírica, apreendendo a essência do objeto. Ressalta ainda Netto (2011, p. 06),

O método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.

Na perspectiva da presente pesquisa, o objeto será analisado a partir do método do materialismo histórico dialético por entendermos que este método nos oferece uma melhor estrutura de análise. Tal método nos possibilita a entender que conhecer um fenômeno em movimento significa conhecê-lo em suas determinações ontológicas, isto é, que nenhum fenômeno pode ser visto como isolado, pois desta forma, não pode ser compreendido ou explicado.

Para Marx (1985, p. 149) o próprio homem produz a história por intermédio do trabalho para satisfazer as suas necessidades,

Só pode ser pensado como a atividade exercida exclusivamente por homens, membros de uma sociedade, atividades através da qual, transformando formas naturais em produtos que satisfazem necessidade, se cria a riqueza social; estamos afirmando mais: que o trabalho não é apenas uma atividade específica de homens em sociedade, mas é, também e ainda, o processo histórico pelo qual surgiu o ser desses homens, o ser social.

A análise dos fenômenos sociais através das categorias analíticas tem sentido se estiverem ligadas a realidade e vinculados ao processo. De acordo com Cury (1985, p.22), as categorias

Não são formas puras que dão conta de toda e qualquer realidade para todo o sempre. Elas são relativas, ao mesmo tempo, ao real e ao pensamento, ou seja, a todo o movimento no real e no pensamento. Daí o fato de tanto pertencerem ao campo do conhecimento, quanto indicarem os aspectos objetivos do fenômeno. As categorias, pois, só se dão como tais no movimento e a partir de um movimento. Consideramos isoladamente, tornam-se abstratas. Presentes em todo fenômeno, isolá-las do movimento significa torná-las objetos de contemplação e negá-las como um ponto nodal que tenta expressar, pelo movimento do pensamento, o movimento do real.

A partir da divisão social do trabalho e da apropriação, por alguns, dos meios de produção, o trabalho traz a exploração do homem pelo próprio homem, desumanizando-o e transformando-o em processo de produção. Nesse sentido, não há como analisar um fenômeno sem levar em conta essa dinâmica do trabalho dentro do contexto do capital.

A análise da pesquisa foi realizada a partir das categorias de análise: totalidade, historicidade, contradição e mediação. A contradição é que diz que o sistema capitalista aumentou de forma incalculável a riqueza da sociedade, mas que ao mesmo tempo articula para que a grande maioria das pessoas vivam em situação de pauperismo. A dinâmica natural do capital está pautada na contradição, pois é um

sistema de exploração. Konder (2000, p. 31) mais uma vez citando Marx, indica que a contradição em um sentido amplo filosófico não pode ser confundida com o sentido que a lógica confere ao termo, pois a contradição é reconhecida pela dialética como princípio básico do movimento pelo qual os seres existem. Isto quer dizer, que o sistema capitalista traz em suas contradições.

A análise da totalidade é o que nos fornece o entendimento que todas as ações estão relacionadas dentro de um todo e não pode ser explicada sem essa contextualização. Para a dialética marxista, o conhecimento é totalizante, onde qualquer objeto que o homem possa perceber ou criar é parte de um todo. De acordo com Konder (2000, p. 35),

Em cada ação empreendida, o ser humano se defronta, inevitavelmente, com problemas interligados. Por isso, para encaminhar uma solução para os problemas, o ser humano precisa ter uma visão de conjunto deles: é a partir da visão do conjunto que a gente pode avaliar a dimensão de cada elemento do quadro.

Ou seja, para realizar uma análise sobre um determinado fenômeno, é preciso entender onde ele está inserido e que relações ele estabelece para se apresentar da forma que aparece. Não há fenômenos isolados e desconectados com a realidade onde está imbricada. Já a categoria mediação explica essas relações e como elas são os fenômenos interligados a um contexto histórico-material; a mediação explica o porquê determinado fenômeno ocorreu daquela forma, uma vez que diversas determinações relacionadas direcionaram a ocorrência do fenômeno. Por exemplo, ao explicar o déficit habitacional é preciso compreender toda a relação existente entre o desenvolvimento industrial no país e como esse desenvolvimento atraiu um grande número de pessoas para os grandes centros urbanos e como a lógica do capital jogou este amontoado de gente para as periferias dessas cidades. Traçar este caminho é entender o fenômeno pela categoria mediação.

As categorias de conteúdos são: *Questão Social, pauperismo, política de habitação, déficit habitacional e neoliberalismo*. Essas categorias permitem a análise do que é proposto como objeto de pesquisa e permite alcançar os objetivos propostos.

Como ferramentas metodológicas utilizamos a revisão bibliográfica e a pesquisa documental. De acordo com definição de Gonsalves (2007, p. 40), a pesquisa bibliográfica é a utilização de fontes secundárias pela identificação e análise

dos dados escritos em livros, artigos de revistas, dentre outros, colocando o investigador em contato com o que já se produziu a respeito do seu tema de pesquisa. A pesquisa bibliográfica não é apenas fazer uma análise sobre outras obras, mas é inseri-las na discussão, ora colaborando com os argumentos, ora apresentando um contra-argumento. Já a pesquisa documental se dá através de acesso a fontes materiais que ainda não receberam tratamento analítico, uma vez que o documento não passou por nenhum tratamento científico. De acordo com Oliveira (2007, p. 70), na pesquisa documental, o trabalho do pesquisador requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico.

Desta forma, as obras utilizadas serviram de subsídio dos argumentos expressos na pesquisa. Portanto, os fundamentos teóricos utilizados na pesquisa foram a partir das leituras das obras de José Paulo Neto, Marilda Yamamoto e Josiane Santos, que trouxeram a discussão da Questão Social, uma categoria desenvolvida através da análise de luta de classes. As obras desses principais autores utilizam o método Materialismo Histórico Dialético para reflexão de fatos concretos dentro de um contexto histórico. Dentro da temática de Estado, políticas sociais e déficit habitacional, as reflexões foram realizadas através de obras de autores como Ermínia Maricato, Ana Elizabete Mota, Frederico Ramos, Dirce Koga e Maria Angélica Chagas.

Na análise documental, a pesquisa foi através de consulta das leis sobre os programas de habitação nos governos petistas e após o *impeachment* de Dilma Rousseff. A análise das leis teve como objetivo compreender a concepção da política de habitação dos governos. Além disso, a utilização de matérias de periódicos jornalísticos foi importante para a demonstração de dados a respeito do tema. Mesmo que o recorte temporal do objeto seja o governo de Jair Messias Bolsonaro de 2019-2022, foi preciso realizar uma análise das políticas em habitação dos governos anteriores com o objetivo de garantir uma análise comparativa a fim de identificar os avanços ou retrocessos na política de habitação.

Foi necessário analisar a Lei nº 14.118/2021 que institui o Programa Casa Verde e Amarela; o Decreto 9.759/2019, que extinguiu órgão de participação social; a Lei do Município de Campina Grande nº 4.806/2009, que instituiu as Zonas de Interesses Sociais – ZEIS, importante medida para a regularização fundiária no

município; buscar ações de políticas públicas voltadas para a habitação, sobretudo, direcionadas para famílias em áreas de vulnerabilidade socioeconômica. Toda esta análise documental foi fundamental para compreender a demanda na área de habitação que foi desenvolvida ou não pelo governo municipal. A problemática de especificar o *lôcus* da pesquisa em relação ao tema de déficit habitacional é a ausência de dados nos estados e nos municípios. O município de Campina Grande foi definido como o *lôcus* da pesquisa. No processo de coleta dos documentos para análise, percebi que na área de habitação não há documentos disponíveis ou não me foi facilitado o acesso a eles. Utilizei de todas as formas possíveis para acessar os documentos que necessitava para subsidiar a minha pesquisa através do PPGSS (Programa de Pós-Graduação em Serviços Social) à SEPLAN e encaminhado via sistema de documentos eletrônicos (Doc). Entretanto, a resposta dada foi que o único projeto de habitação que se tem em Campina Grande via Governo Federal é o Aluízio Campos. Em uma das visitas feitas à SEPLAN, uma Assistente Social que desenvolve o Trabalho Técnico Social, me relatou via sigilo que o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que recebe os recursos para desenvolver os projetos habitacionais, está desabilitado e por isso não tem como receber recursos federais para os programas habitacionais. Para isso, teria que reabilitar, primeiramente, o fundo. Ao mesmo tempo busquei informações na Câmara dos Vereadores em busca dos documentos referente a LOA, LDO e PPA.

A dissertação está dividida em quatro partes: a primeira é uma introdução ao objeto, trazendo as motivações, a problematização, o objetivo geral e os objetivos específicos e os procedimentos metodológicos. Na segunda apresenta a fase monopolista do capitalismo e suas consequências como a questão urbana. Na terceira historiciza sobre a questão do déficit habitacional no Brasil. E na quarta e última, analisa os investimentos realizados durante o governo de Jair Bolsonaro no município de Campina Grande-PB no período de 2019 a 2022.

CAPÍTULO II

A QUESTÃO URBANA COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL

O objeto da presente pesquisa é a questão do déficit habitacional. Entretanto, não há como discutir os problemas sociais contemporâneos sem realizar uma análise do desenvolvimento do capitalismo a partir de sua fase monopolista⁹. Esta historicidade é importante para entendermos a dinâmica do processo do capital e perceber, dentro do método materialista histórico dialético, que nenhum fenômeno da sociedade pode ser visto como algo isolado, sem conexão com a realidade. Netto (2011, p. 22) afirma que alcançando a essência do objeto, ou seja, a sua estrutura e dinâmica, o pesquisador consegue reproduzir no plano ideal a essência do objeto que investigou.

A historicidade é importante para demonstrar que, mesmo em momentos históricos diferentes, o capitalismo mantém sua estrutura de exploração e contradição quando usamos as categorias analíticas do método materialista histórico dialético. É preciso entender o *modus operandi* em sua gênese monopolista para entendermos a dinâmica na atualidade.

2.1 A emergência do Capitalismo Monopolista e a Questão social

A emergência do capitalismo monopolista, a partir do aperfeiçoamento das forças produtivas no Século XVIII, fez surgir nos grandes centros urbanos uma massa de milhares de trabalhadores em estado de extrema pobreza. Isto porque houve uma migração forçada do campo para esses centros, o que gerou um contingente de pessoas a ocupar o espaço urbano sem o mínimo para a sua sobrevivência. As indústrias em desenvolvimento davam ocupações somente para uma parte dessas pessoas que foram forçadas a saírem do campo onde viviam. A outra parte, Marx (1985) analisou como exército industrial de reserva, conceito que compreendia a uma parcela da população que não era absorvida para ocupar os trabalhos nas fábricas.

⁹ A fase monopolista do Capitalismo será usada como marco nesta pesquisa, por entender que é a partir dela que há a expulsão em massa dos campos em direção aos grandes centros urbanos, o que gerou os vários problemas urbanos, dentre eles, o déficit habitacional.

Este exército de reserva foi usado como forma de garantir a ordem sobre a exploração dos trabalhadores, uma vez que os que não aguentavam a superexploração eram substituídos por outro que viviam em estado de extrema pobreza e via no trabalho da fábrica a única forma de garantir o mínimo necessário para a sua sobrevivência.

É importante destacar que o capitalismo inaugurou na história da humanidade uma nova lógica de relações sociais, onde o desenvolvimento das forças produtivas gerou, inversamente proporcional, a pobreza. Rufino (2017, p. 12) nos coloca que

Contrariamente às sociedades pré-capitalistas, no modo de produção capitalista não são as precárias condições de desenvolvimento das forças produtivas que gestam a pobreza de amplos setores sociais, mas o próprio desenvolvimento e acumulação privada da riqueza que gera a desigualdade e a pobreza. Na lógica desse sistema, quanto mais se desenvolve as forças produtivas, maior será a acumulação ampliada de capital e conseqüentemente, maior será a pobreza.

Essa lógica trazida pelo capitalismo é diferente de tudo na história da humanidade, uma vez que o aumento da produção, nos modelos pré-capitalista, aumentava também o acesso dos indivíduos aos bens produzidos. Para Yamamoto (2008, p. 69), o desenvolvimento das forças produtivas fez aumentar a desigualdade social. A autora reflete que o desenvolvimento do capital se efetua de forma antagônica, onde o desenvolvimento da riqueza social, das condições de trabalho e da ciência, aparece como algo alienado do trabalhador, produzindo riqueza alheia e causando a sua pobreza.

Este é o ponto onde o capitalismo apresenta um processo inédito, no qual o desenvolvimento da produção não significou a melhoria da vida das pessoas, mas ao contrário, aumentou a diferenciação entre as pessoas. A fartura de outros tempos, que era compartilhada por todos, agora é retida apenas para poucos, para os detentores dos meios de produção. Os demais se transformaram em força de trabalho, produzindo as riquezas que com eles não seriam compartilhadas. Conforme Mota (2010, p. 102), no desenrolar da história de consolidação da indústria moderna, o capital cria para si uma população a ser utilizada e consumida como força de trabalho pela grande indústria capitalista, mas também, construiu condições para expulsar uma parte dessa população, tornando-a desnecessária aos imperativos de acumulação e reprodução ampliada do capital.

De acordo com Rufino (2017), a pobreza é um fenômeno que permeia a sociedade antes do seu fundamento como sociedade de classes. Dessa forma, a pobreza não é fruto apenas da sociedade capitalista, passando a existir desde as primeiras formas de exploração do homem pelo homem. Nas sociedades pré-capitalistas a pobreza era resultado da escassez de produção e não havia forças produtivas suficientemente desenvolvidas para produzir os bens necessários de forma excedente. Quanto ao modo de produção capitalista, não é a escassez que determina a pobreza, é a própria forma de produção que propicia a desigualdade:

É no modo de produção capitalista que esse fenômeno apresenta uma 'qualidade nova', qual seja, a pauperização da classe trabalhadora, como um fenômeno recorrente do processo de industrialização que teve origem na Inglaterra, no final do século XVIII. Na percepção dos observadores da época, independente da sua posição ideopolítica, ficou claro que essa pobreza que surgia no interior da dinâmica capitalista e seus desdobramentos se tratava de um fenômeno novo, nunca visto na história. (RUFINO, 2017, p.16)

As mudanças ocorridas nesse período alteraram de forma significativa a dinâmica da sociedade burguesa: em sua forma de exploração e acumulação e nas mudanças na vida social. A monopolização se deu tendo como objetivo a maximização dos lucros através do controle dos mercados. Se nos primórdios do capitalismo a concorrência era até incentivada e o objetivo era vender as mercadorias, na fase do monopólio, o aumento do lucro era o principal objetivo e para isso, era necessário reduzir o número de concorrentes para garantir a efetividade da margem de lucros. Neto (2011, p. 20) analisa que o fenômeno do monopólio introduziu na dinâmica do capitalismo: o crescimento progressivo do preço das mercadorias; a alta das taxas de lucro; a elevação da taxa de acumulação; a concentração do investimento nos setores de maior concorrência; e a crescente tendência de economizar trabalho "vivo" com a introdução de novas tecnologias; os custos de vendas sobem.

É neste contexto que diversas pessoas são deslocadas para as áreas urbanas, sendo transformadas em assalariadas e colocadas à disposição de novas demandas em uma vida urbanizada: pobreza extrema, prostituição, fome, epidemias, dentre outras. Para Neto (2011, p. 19), o capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica. Portanto, o

desenvolvimento do capitalismo está relacionado diretamente às consequências trazidas por essa forma de produção. A fome, o desemprego, o trabalho infantil, a falta de moradia e todas as mazelas trazidas pelo desenvolvimento do capitalismo só fazem sentido dentro deste contexto.

A lógica capitalista mantém a estruturação da sociedade em estratos sociais e suas consequências para os indivíduos; não há como todos serem iguais, pois a exploração do trabalho é o seu fundamento. Ainda de acordo com Rufino (2017, p.12),

Contrariamente às sociedades pré-capitalistas, no modo de produção capitalista não são as precárias condições de desenvolvimento das forças produtivas que gestam a pobreza de amplos setores sociais, mas o próprio desenvolvimento e acumulação privada da riqueza que gera a desigualdade e a pobreza. Na lógica desse sistema, quanto mais se desenvolve as forças produtivas, maior será a acumulação ampliada de capital e conseqüentemente, maior será a pobreza.

E onde a Questão Social entra neste processo? Para responder a esta indagação, é necessário compreender que a Questão Social somente emerge a partir dos fenômenos de exclusão social, o que gerou um estado de extrema pobreza. De acordo com Iamamoto (2010), o pauperismo como resultado das forças produtivas do trabalho social é uma especificidade da produção fundada na capital. Nota-se, então, que a Questão Social se expressa nas desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais e é específica da ordem burguesa e das relações sociais que a sustentam, apreendida como expressão ampliada da exploração do trabalho e das desigualdades e lutas sociais decorrentes. Neste sentido, é preciso compreender que

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão (Iamamoto, 2006, p. 77).

Por outra vez, a Questão Social não é entendida apenas com os fatores objetivos das consequências do desenvolvimento das forças produtivas, mas ela passa a ganhar sentido a partir da tomada de consciência dos trabalhadores que passaram a questionar sobre as suas condições de vida. Para Neto (2011), o

questionamento feito pela classe proletária sobre as suas condições de vida e de trabalho se dar para descrever a Questão Social.

O que é importante destacar é que há diversas implicações da Questão Social como a fome, o desemprego, a prostituição, a doença, o trabalho infantil e a falta de moradia. Essas questões se transformaram em problemas quando a classe trabalhadora se conscientizou de sua situação de miserabilidade e contestou através de movimentos e ações, gerando um estado que os capitalistas identificaram como desordem e com necessidade de intervenção do Estado para apaziguar a situação. É a partir deste levante da classe operária que se coloca os problemas vivenciados pelos trabalhadores como questão e que ações deveriam ser realizadas para amenizar os conflitos de classe que poderiam colocar a ordem capitalista vigente em cheque.

Oliveria e Marino (2013, p. 2), apontam que uma vez que as medidas para o enfrentamento dessas mazelas se tornam emergentes, os diversos setores da sociedade, dentre eles o próprio Estado, se organizam a fim de promover ações de enfrentamento às suas expressões e os diversos problemas trazidos pelo desenvolvimento capitalista para a nascente classe operária, a problemática da habitação aparece nas expressões da Questão Social. Portanto, questão habitacional no campo central das discussões sobre a questão social,

uma vez que no advento do avanço capitalista sua problemática se torna evidente: a habitação é transformada em propriedade e não é um bem comum, ou seja, não pode ser apropriada por todos e desloca a necessidade de moradias para o campo das intervenções estatais que só direciona o atendimento mediante os resultados expressões que se emergem da questão social (Oliveira e Marino, 2013, p. 4).

O que podemos compreender é que no processo de desenvolvimento urbano com o fluxo migratório grande, saindo dos campos em direção aos centros urbanos, a terra também se transformou em mercadoria, que é vendida no mercado e somente quem a tem é aquele com capacidade de pagar por ela. É neste contexto que devemos analisar como a moradia se transformou em uma questão no processo de urbanização, sobretudo, no Brasil.

2.2 Serviço Social, Política Urbana e Habitação.

De acordo com Lefebvre (2011), a discussão da questão urbana ou a problemática urbana só pode ser analisada a partir do processo de industrialização, que ele defende como motor que transformou a sociedade. A urbanização e a sua problemática do urbano se configura dentro do processo de industrialização entre os efeitos induzidos e não as causas indutoras. Isto quer dizer que não é a urbanização que trouxe os problemas típicos de espaços urbanos sem nenhum tipo de planejamento. Esses problemas foram trazidos pela industrialização, que atraíram milhares de pessoas para os espaços ao redor das fábricas, gerando espaços urbanos e suas questões. Para Lefebvre (2011, p. 11) a preocupação que estas palavras demonstram é que podemos definir como uma sociedade urbana de uma realidade social surge ao nosso redor. Assim podemos dizer que, esta definição tem característica de suma importância do capital.

É a partir da leitura de Questão Urbana e Serviço Social (Lima, 2020, p.35), que podemos constatar que a questão Urbana sob a ótica da obra clássica de Marx, mais precisamente, do capítulo 24 do livro O Capital(volume I), que trata sobre a acumulação primitiva e da expropriação, dentro do contexto da transição da sociedade feudal para o capitalista do século XVI. Ao tratar do cercamento da propriedade e da terra, compreendemos que a questão da urbanização está subordinada ao capital financeiro e é tratada como mercadoria, já que o capital busca de diferentes formas o domínio e a expropriação dos territórios.

Para o geógrafo marxista Harvey, o qual afirma sobre a acumulação por espoliação que o capital apresenta tem diferentes formas, porém há um *modus operandi*,

[...] O que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo a força de trabalho) a custo muito baixo (e em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. [...] A privatização (da habitação, das telecomunicações, da água, da terra, etc.) tem aberto em anos recentemente amplos campos a serem apropriados pelo capital sobre acumulado. (Harvey, 2014, P. 124).

Henri Lefebvre, em seu livro *O Direito à Cidade* (2011), contribui para a discussão da reforma urbana quando afirma que a reforma, sob esses parâmetros, não se limita a um reformismo. Trata-se de uma direção política para construir enfrentamentos à questão urbana, às formas pelas quais as cidades e a realidade urbana se reproduzem na subordinação ao mercado pelo desenvolvimento do processo produtivo, a estrutura desigual das classes sociais, a exploração e a acumulação da riqueza e da propriedade.

Compreende-se, assim, que pela imposição do capital de retirar da classe trabalhadora suas terras e a distanciar cada vez mais dos meios de trabalho e apropriando-se dos bens naturais, com o aval do Estado, o qual adota medidas legais e institucionais, que visam privatizar os bens comuns como: as ações capital-estatal, pela venda ao mercado estrangeiro das riquezas naturais da Amazônia; a legalização das terras indígenas e quilombolas para os latifúndios e o agronegócio; bem como a venda dos royalties do petróleo (Lima. 2020,p. 38).

Podemos compreender, nesse sentido, que o capital com o apoio do Estado tem uma visão de uma política urbana e social como uma mercadoria a ser valorizada e explorada, de forma que apenas as classes mais abastadas venham a ter o privilégio de habitar em um espaço urbano adequado e valorizado pelo mercado.

A partir das contribuições dos autores Harvey e Lefebvre, sobre a questão urbana e serviço social, podemos compreender que o Capital se apropria da política urbana para obter lucros financeiros com a participação do Estado, através de leis e projetos que realizem uma reforma urbana que atenda mais aos interesses do mercado, e não levam em consideração as relações sociais da população, de produção e reprodução da vida social.

Somente a partir do século XVIII, com a revolução tecnológica, no chamado período do capitalismo de monopólio, e com a explosão da migração para os locais de instalação das fábricas, é que a questão urbana aparece como problema. Para Danenberg (2015), a urbanização fabril que se observa a partir do fim do século XVIII, contribuíram para o aumento demográfico, já que famílias inteiras abandonaram os campos em busca de novas oportunidades na cidade. Em certo momento, as fábricas não ofereciam mais postos de trabalho suficientes para absorver o grande número de desempregados que se aglomeravam à sua volta. Contudo, mesmo os que tinham

emprego não estavam livres da miséria, pois os salários eram tão baixos que mal davam para pagar pela alimentação e moradia. Desta forma, os operários viviam amontoados em cortiços sujos e expostos a inúmeras doenças.

Os problemas decorrentes desta migração forçada fizeram emergir, dentre outros, os problemas de miserabilidade, a conscientização da classe operária e a necessidade do Estado adotar ou viabilizar medidas que venham a dar resposta para todos esses problemas com vistas a não colocar em risco o sistema capitalista vigente. A concentração de imigrantes nos grandes centros urbanos, provocou diversos problemas e logo um grande número de pessoas passaram a buscar uma moradia. Surge assim, uma nova dinâmica nos grandes centros urbanos: grande número de pessoas vivendo na miséria. As grandes cidades começaram a ter problemas, sobretudo, de saúde e de violência crescente, colocando em risco o Capitalismo.

Lupton e Power (2002) reforçam que os problemas da urbanização e as desigualdades de áreas periféricas, estiveram longe de serem resolvidos. Os autores denominam essas áreas de “bolsões de privação”, que seriam as áreas que conjugam problemas de desempregos, moradias, educação, saúde e segurança. Para Lupton e Power (2002) as características de cada área - localização, base econômica, acessibilidade aos serviços e equipamentos urbanos e o padrão habitacional podem não apenas reduzir as oportunidades, mas também amplificar as vulnerabilidades sociais. O avanço dos centros urbanos com ausência de planejamento, acompanhado da falta de políticas públicas, aumenta ainda mais o processo de miséria dos trabalhadores. Assim sendo, quanto mais os problemas se aprofundam, conseqüentemente, aumentam as condições de miserabilidade no país.

Assim os espaços urbanos vêm se materializando quanto aos processos de favelização, com os aumentos dos cortiços e áreas periféricas, onde se torna comum a irregularidade e a ilegalidade da forma de acesso à terra, as péssimas condições de sobrevivência, com a falta dos serviços públicos de transportes, o que dificulta as pessoas a ter um acesso nos espaços da cidade.

Dentro deste contexto, apresenta-se a disputa do capital com a classe média, que foi privilegiada com o desenvolvimento econômico do país, já que estas empresas desenvolveram, a pedido do Estado, com toda a infraestrutura urbana, como o sistema viário, redes de abastecimentos de água, energia, coleta de esgoto, dentre outras.

Todas estas demandas foram executadas através do Estado com o único intuito de beneficiar uma parcela da população e o favorecimento das empresas e os interesses capitalistas.

Em termos nacionais, a política urbana, além de ser uma urgência dos centros urbanos, se configura como uma forma de apropriação do capital, das riquezas que são fruto da classe trabalhadora, que é esquecida dentro deste processo de urbanização das cidades, sendo empurradas para a marginalidade das áreas periféricas e dos cortiços, trazendo a luz a pauperização da classe trabalhadora, onde ocorre a negação de direito à moradia digna¹⁰. Segundo Maricato (1998) a terra urbanizada, entendida como “um espaço da cidade” quando possui infraestrutura e serviços urbanos, é uma mercadoria essencial para a reprodução do capital, indispensável como físico dos empreendimentos imobiliários. Villaça (2001) enfoca que quando apropriada por particulares, somente se valoriza quando se realiza por meio dos investimentos públicos, necessários para transformá-las naqueles “pedaços da cidade” e que trazem mais aglomeração urbana, um valor produzido pelo trabalho social, decisivo na determinação do preço dos terrenos.

Entendendo assim que o desenvolvimento dos centros urbanos brasileiros se tornaram uma mercadoria valorizada para o capitalista, para o mercado imobiliário, a depender da localização dentro dos espaços urbanos da cidade e os interesses do setor imobiliário, que lhes era mais rentável. A valorização da terra, quando se tratava de lotes mais rentáveis, potencializava os lucros. De tal modo estas localizações se tornam inacessíveis para a classe trabalhadora.

A partir desta compreensão, que explica os interesses e as razões que despertaram no mercado imobiliário em determinadas áreas mais valorizadas é fruto dos investimentos públicos na acessibilidade e na infraestrutura, que é resultado de um processo de aglomeração social urbana. Gonçalves (1998) discute que para o capital intervir nas relações do poder econômico e nas legislações urbanísticas, bem como nas pressões políticas, é preciso receber em troca o desenvolvimento de

¹⁰ compreende-se que moradia não significa só morar em uma determinada área, mas ter acesso fácil aos serviços públicos de qualidade, como: transportes, educação, saúde, saneamento básico, ou seja, todos os serviços públicos ofertados pelo Estado. Uma moradia digna é essencial para que as famílias possam com segurança e de forma estruturada.

políticas urbanas, as quais valorizavam os espaços e aumentavam as especulações dos ganhos nas áreas mais nobres das cidades.

Partindo de Gottdiener (1993) podemos entender que as práticas empresariais assumem um claro viés políticos, culminando na “ideologia do crescimento”, isto é, na criação de redes de interesses especiais ativos que exercem poder monopolista sobre o espaço e canalizam o processo de desenvolvimento para certas formas distintivas como o crescimento dos grandes centros, as cidades vão se desenvolvendo cada vez mais rápido, exigindo uma política voltada para as demandas da sociedade, no que se refere à urbanização e construção de moradias populares. É neste momento que a população insatisfeita cria representações através dos sindicatos e dos movimentos sociais para poder reivindicar do Governo soluções para resolver os problemas ocasionados pelo crescimento desordenado e demográfico das cidades.

No contexto brasileiro, Maricato (1988) afirma que a “ideologia do crescimento” no âmbito do espaço urbano foi amplamente favorável à realização de um processo combinado que unificou controle político e investimento econômico na definição de uma política habitacional direcionada para o fortalecimento da acumulação da reprodução capitalista. Neste mesmo entendimento, Santos (1993, p.29) defende que a urbanização do Brasil é um fenômeno determinante na sua organização e transformação espacial. o referido autor constatou que,

{...} entre 1940 e 1980, dá-se uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização no Brasil era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que, a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. Hoje, a população urbana brasileira passa dos 77%, ficando quase igual á população total de 1980 (SANTOS, 1993, p. 29).

Assim, com a Industrialização e a abertura dos postos de trabalho, o Brasil apresenta um maior fluxo de migração do campo para os grandes centros urbanos. Este movimento trará um crescimento desordenado dos centros urbanos no Brasil. Dentro deste processo de aglomeração das pessoas, a especulação imobiliária cresceu assustadoramente. Como consequência dessa conjuntura está o crescimento dos problemas de urbanização, posto em evidência, exigindo que o Governo Federal encontre uma solução para a Política de Urbana brasileira. Porém, o que aconteceu foi uma política que vai ficar aquém do esperado pela população.

As habitações não tinham as mínimas condições de moradias. Segundo Bonduki (2017, p.32), as péssimas condições eram caracterizadas pela má qualidade e impropriedade das construções; pela falta de capacidade e má distribuição dos aposentos, quase sempre sem luz e sem a necessária ventilação; pela carência de prévio saneamento do terreno onde se acham construídos; e pelo desprezo às regras de higiene doméstica.

Para que os trabalhadores tivessem onde morar, foram construídas as primeiras unidades operárias. Porém, essas moradias eram construídas visando apenas o lucro. Estes tipos de habitação se tornam bastante comuns, já que os investimentos eram rentáveis aos construtores, pois, eram erguidos entornos das fábricas com aproveitamento dos terrenos, com o material, péssima qualidade e baixo custo na manutenção. Com isso, é preciso compreender que a moradia se transformou em um comércio para atender as demandas dos que tinham condições de pagar.

É neste período que cresce a deterioração das condições de vida na cidade provocando um aumento do fluxo de trabalhadores com baixos salários, com a escassez de programas habitacionais populares, fazendo com que surjam vários surtos epidêmicos nos grandes centros brasileiros. Assim, com a maioria da população habitando em lugares insalubres, sem investimento em moradias populares, a ausência de saneamento básico na cidade torna um perigo à saúde pública, o que vai chamar a atenção da elite, que tinha como objetivo construir uma cidade “moderna”, de aparência europeia.

Para Baron (2013) a população passa a abrigar moradias sem condições físicas e higiênicas adequadas, devido ao aumento de densidade demográfica, surgindo uma nova disposição de moradias, agrupadas e concentradas. Ocorreu uma mudança de unidades unifamiliares, para as unidades multifamiliares, inclusive com edifícios em altura, reconfigurando a questão da moradia. Logo, o crescimento sem um planejamento leva os mais pobres a ocuparem espaços periféricos sem acessibilidade e sem equipamento público, é ausente as políticas sociais.

Toda esta problemática de migração, adoecimento populacional e cidades superlotadas, contribuindo para os avanços das doenças resultou na promulgação de uma regulamentação sanitária no país. Os países tidos como liberais como a

Inglaterra, Alemanha e França já haviam promulgado leis sanitárias, obrigando o Brasil fazer o mesmo. Assim, no final do século XIX, higienistas, médicos e engenheiros começaram a pedir a criação de leis e serviços sanitários, angariando apoio popular, conseguiram chamar a atenção do Estado para viabilizar uma política resolutive para a questão.

Para Harvey (2012, p.85) quando se refere a urbanização aponta que:

A urbanização, podemos concluir, desempenhou um papel decisivo na absorção de capitais excedentes, em escala geográfica sempre crescente, mas ao preço do explosivo processo de destruição criativa que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade.

É nesse período em que a organização espacial a partir das condições socioeconômicas dos trabalhadores levou a distribuição desigual da população, o que por sua vez, resultou na negação do direito à cidade. Haja vista que, para quem não podia pagar, lhe era negado um ambiente harmônico e digno de mora.

Neste sentido a cidade está estruturada e capturada por uma lógica de segregação, isto é, de dominação e apropriação de determinados setores específicos. Podemos confirmar tal assertiva com o autor Lefebvre (2001), ao afirmar que:

Enquanto ligada às forças produtivas, e sendo ela própria força produtiva, a cidade é a sede econômica e de sua monstruosa potência. Nela, no curso da história, o valor de troca venceu lentamente o valor de uso; esta luta se escreveu sobre as muralhas das cidades trazem seu vestígio, testemunharam-na. Do mesmo modo, a cidade é a sede do poder político que garante o poder econômico do capital, que protege a propriedade (burguesa) dos meios de produção e organiza-o proibindo-lhe os excessos e a violência. O Estado dispõe de muitos meios; o exército, a polícia, mas também a economia política e a ideologia (p. 110).

De modo geral, o crescimento e a expansão desordenada dos grandes centros urbano das cidades e o enorme contingente de trabalhadores, ocasionaram vários problemas, entre eles, a segregação que expulsou a classe mais pobre dos centros urbanos, realizada com a justificativa de controle sanitário, não acontecendo o mesmo com a classe de maior poder aquisitivo quanto a crise da política urbana.

Diante do alto valor dos imóveis para a população pobre, o governo precisou apresentar uma proposta para que se possa desenvolver uma política de construção de moradia para esta população. Porém essa proposta não era bem-vista para o capital, pois, poderia atrapalhar os negócios da iniciativa privada. Neste sentido, o

caminho encontrado pelo governo foi a concessão de favores ao setor privado. Portanto, a produção de habitações neste momento coube exclusivamente às empresas privadas.

Neste sentido, é preciso discutir o direito à cidade e à moradia, refletindo sobre as abordagens, as lutas e as conquistas acerca das condições físicas, sanitárias, ambientais e acessibilidades, que ampliaram a análise do direito à moradia como um direito fundamental humano e que garantem as condições mínimas de dignidade dos indivíduos.

2.3 Direito à cidade e à moradia: abordagens, lutas e conquistas

Após uma análise prévia sobre a questão social e a urbanização, é pertinente refletir sobre o entendimento que temos acerca da moradia. A ausência de moradia é comumente compreendida como o cerne do problema, entretanto, é relevante compreender que a moradia não se limita à sua dimensão física, mas se relaciona também com o direito à cidade. Assim, é necessário considerar as abordagens teóricas que visam a compreensão da moradia como direito humano fundamental, bem como as lutas e conquistas empreendidas no sentido de garantir o acesso à moradia digna e ao direito à cidade para todos os cidadãos.

O direito à moradia tem sido amplamente abordado em diversas pesquisas, incluindo a presente investigação que se concentra na desigualdade da distribuição habitacional no Brasil, no déficit habitacional, nos programas de construção de moradia social e na ocupação de terrenos e construções. No entanto, essa perspectiva vai além da mera posse de um imóvel e adentra na questão da habitabilidade da moradia, ou seja, na qualidade das condições de vida que a habitação proporciona aos seus moradores. Nesse sentido, torna-se relevante a reflexão acerca das condições físicas, sanitárias, ambientais, de segurança e acessibilidade que caracterizam a moradia, com o intuito de promover uma análise abrangente do direito à moradia como um direito humano fundamental.

Conforme destacado por Spink et al. (2020, p. 3), a perspectiva de habitabilidade não é uma abordagem recente, mas tem raízes históricas e uma relação intrínseca com a psicologia. Essa abordagem emergiu no contexto da Europa

da primeira metade do século XX, como resposta à necessidade social de reconstruir os ambientes destruídos quando da Segunda Guerra Mundial.

A necessidade de mitigar os impactos do pós-guerra exigiu que arquitetos e engenheiros buscassem compreender a relação entre o comportamento humano e o espaço físico, a fim de planejar a restauração das cidades da maneira mais eficiente possível. Para tal, esses profissionais convocaram especialistas em psicologia, os quais ainda não haviam dedicado esforços sistemáticos à habitação naquela época. Essa demanda impulsionou a pesquisa na área e contribuiu para o surgimento de perspectivas psicológicas voltadas à relação entre indivíduos e ambiente construído (Castro, 2005; Ferreira, 2004 *apud* Spink et al., 2020, p. 3).

A partir dessa perspectiva, denominada *psicologia da habitação*, que buscou compreender a reação dos moradores a fatores específicos, como o uso de espaços cobertos para garantir a privacidade, a influência da luz e do ruído nos estados emocionais e os valores estéticos da moradia (Spink et al., 2020, p.3). Atualmente, há diversas abordagens sobre habitabilidade, que apresentam diferenciações, tais como aqueles que tratam da afetividade com a moradia ou que abordam a moradia como um bem-estar para os cidadãos e cidadãs, buscando ressignificar a moradia como um ponto de referência que possibilita às pessoas habitarem o espaço da cidade ou mesmo como uma sensibilização frente aos modos de viver e morar periféricos por meio da participação no cotidiano de seus moradores.

Assim sendo, a compreensão da participação na produção de unidades habitacionais e dos espaços de moradia está intimamente ligada à concepção de política definida pelas legislações vigentes e à vontade política dos governantes, os quais delimitam as possibilidades de moradia e restringem as formas de apropriação do espaço.

Apropriar-se do espaço é estabelecer uma relação entre esse espaço e o eu (torná-lo próprio) por meio de um conjunto de práticas. Trata-se de atribuir significação a um lugar; isso pode ser feito no nível da semântica, por meio das palavras e pelos objetos e símbolos que lhes são vinculados (Segaud, 2016, p. 126).

A apropriação e construção de uma relação com o espaço físico é fundamental para a compreensão das concepções internacionais de moradia adequada e da moradia digna no Brasil. Na década de 1980, o movimento de luta pela moradia e

reforma urbana das cidades brasileiras iniciou o processo de luta pelo direito à cidade. A busca pela conquista de uma moradia está vinculada a essa luta histórica pelo direito à cidade, pois não se trata apenas de ter uma casa, um teto ou um endereço, mas sim de conquistar um espaço que proporcione condições de vida digna.

O que percebemos é que, a luta por direito à moradia está longe do fim. Segundo Maricato (1998), podemos observar que, há uma tolerância por parte do poder municipal do país, quanto a produção ilegal de determinados espaços urbanos, quando na verdade cabe ao município a sua competência constitucional de controlar estas ocupações. Entretanto, há um interesse da gestão pública urbana, de não incorporar ao orçamento público esta massa moradora destas ocupações dos espaços urbanos ilegais, visto que acarreta mais gastos com o serviço público. Desta maneira, o município desconhece e se opõe, exceto com determinadas ações pontuais definidas em períodos eleitorais. Deste modo esta situação, vai se configurando uma inesgotável fonte do clientelismo político.

A extensão das periferias urbanas (a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles) tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homogêneamente disseminada. Pela primeira vez na história do país registram-se extensas áreas de concentração de pobreza, a qual se apresentava relativamente esparsa nas zonas rurais antes do processo de urbanização. A alta densidade de ocupação do solo e a exclusão social representam uma situação inédita (Maricato, 2003, p. 152).

O direito à moradia é uma luta inesgotável, da sociedade e dos movimentos sociais organizados, entre o interesse do capital e do Estado brasileiro, que tem que dar uma resposta às ocupações do solo urbano através de uma política de habitação que atenda de forma humanizada a sociedade que dela necessita e se faz urgente no século XXI. A partir do primeiro Governo Lula que tivemos um avanço na política de habitação, porém sob uma política neoliberal, que ainda está atrelado aos interesses do capital e suas benesses. Por isso, para entendermos todo este processo é preciso conhecer desde a emergência da problemática da habitação até o governo Bolsonaro para compreendermos que as políticas públicas adotadas pelos governos estiveram relacionadas às demandas do capital financeiro.

CAPÍTULO III

HABITAÇÃO NO BRASIL

Antes de entrarmos no objeto propriamente da pesquisa é necessário fazer um pequeno recorte das ações na área da habitação que vai desde o fim do império, passando pelo início da República, pelo governo Vargas, ditadura militar, redemocratização do país em 1985, Governo de Fernando Henrique Cardoso, os governos petistas de Lula e Dilma, pelo governo curto de Michel Temer, terminado a nossa apresentação no governo Bolsonaro. Esse percurso é importante para a pesquisa, no sentido de conhecer, ao longo da história, as ações voltadas para a moradia, apontando os avanços e retrocessos. O que se quer demonstrar nesta parte é que a parcela da população mais pobre e necessitada de moradia não faz parte da prioridade de investimento do poder público, sobretudo, na área de habitação.

3.1 As Raízes das Desigualdades Habitacionais no Brasil

A questão referente à habitação no Brasil remonta à época da ocupação portuguesa no país, quando os colonizadores trouxeram consigo seus modos, costumes e culturas europeias. Além disso, o modo de reprodução social, econômica e política estabelecida pelos portugueses também teve grande influência na forma como a habitação se desenvolveu no Brasil ao longo dos anos. Desde então, a problemática habitacional vem se tornando cada vez mais importante na perspectiva de luta e conquista pelo direito à moradia adequada e garantir condições dignas de habitação para a população.

A chegada dos portugueses ao Brasil trouxe consigo suas culturas e modos europeus, incluindo sua concepção de habitação. Entretanto, a apropriação das terras dos povos originários brasileiros, que subsistiam por meio da caça e da pesca sem competência social, resultou em um país sob influências europeias que buscava se desenvolver e adotar práticas como a divisão territorial. Assim, as terras foram usadas como mercadorias e o modo de produção e reprodução do capital foi fundado no Brasil ao longo dos anos.

Segundo, Mazzeo (1988, p.07), o capitalismo enquanto modo de produção, surgiu a partir do processo de desagregação do feudalismo em meados do século XIII

no continente europeu, quando situações históricas muito específicas o pressionam em sua base, isto é, em sua relação de produção, alterando as relações de trabalhos servis, desenvolvendo o comércio e a manufatura, ocasionando o acercamento das terras e a expulsão dos camponeses, promovendo o crescimento e o surgimento das cidades.

Assim, tais transformações promovem a desagregação da população camponesa, bem como o surgimento de questões relacionadas às expressões das questões sociais no que tange a problemática em relação a moradia como um direito. O capitalismo como modo de produção no Brasil, promoveu e desenvolveu o país, aflorando os conflitos de terras que nesta ocasião eram ocupados por camponeses.

Mazzeo (1998) afirma que, no Brasil a ocupação da terra, propriamente dita, é iniciada a partir de 1530, com a instituição das capitâneas hereditárias. É importante notar que, apesar de hereditária, o sistema de capitania não instaura feudos, como acentua Frederick Mauro. Pelo contrário, o regime de capitâneas consistia numa grande empresa de tipo mercantilista, apesar de o Estado garantir sua posse, todo o empreendimento era feito por conta e risco do donatário.

Deste modo, o governo da época, permite aos capitalistas o poder de decidir o que fazer com as terras, onde eles foram ocupando-as para a produção de mercadorias, expulsando os camponeses de suas terras e mais tarde foram recontratados para o trabalho, agora não mais como um povo livre, e sim um trabalhador escravo/assalariado.

Mazzeo (1998) acrescenta que a sociedade brasileira tem como marca registrada, um conservadorismo extremado, quer a nível de mentalidade, quer a nível de prática político-econômica de sua burguesia. Essa tendência conservadora e reacionária, da burguesia agrário mercantil brasileira liga-se, como já nos referimos anteriormente, à própria estrutura da produção escravista: rudimentar, autocrática, de certo modo, estagnante. Geneticamente débil e, em última instância, subordinada aos desígnios da metrópole, a burguesia brasileira esteve sempre predisposta as composições e aos acordos como os burgueses do reino, desde que não alterassem o fundamento do seu poder: o latifúndio e o trabalho escravo.

O início da colonização do território brasileiro se fez com a doação de grandes extensões de terras particulares. Denominadas de sesmarias. Daí surgiram

os latifúndios escravistas. A necessidade de cortar em grande escala e escassez de mão de obra na colônia uniu-se à existência de um rentável mercado de tráfico de escravos. Todas as atividades produtivas da colônia giravam em torno da agricultura e do comércio, praticamente não havendo indústrias. O latifúndio escravista produzia para exportar, essa era a sua finalidade básica. O produto mudava de acordo com os interesses da metrópole: primeiro açúcar e, no fim da escravidão, o café. A exportação da produção, aliada à importação de escravos, é que garantia a lucratividade dos capitais comerciais metropolitanos (Silva, 2001, p.9-10).

Nesse sentido, é relevante reforçar os principais aspectos da economia colonial, destacando a relação entre sesmarias, latifúndios, trabalho escravo e exportação de produtos, todos influenciados pelas necessidades e interesses das potências colonizadoras. Consequentemente contribuindo para uma política econômica e dependente que já nasce subordinada aos grandes centros.

Assim, Mazzeo (1998, p. 13), afirma que os poucos homens livres que por aqui viviam tinham suas vidas controladas pelo latifúndio, fossem eles das cidades ou das áreas rurais e, sobre estes últimos, a pressão e a dominação pessoal dos latifúndios eram mais intensas. Em suma, essa base material *sui generis*, compostas por aspectos europeus (como aspecto dominante) e por elementos nativos, marcou a vida e o pensamento do conjunto da sociedade brasileira por séculos.

No Brasil, no período colonial foram impostos os instrumentos que impediram a população empobrecida ter acesso à terra e a propriedade privada.

Especificamente, os povos escravizados e os povos originários foram os mais impactados, seja pela falta de condições de trabalho, ou pelas políticas públicas que atendessem as demandas oriundas da população camponesa. Conclui-se que a ocupação do território brasileiro, foi estabelecida por meio das 14 (quatorze) capitanias que chegaram nos anos de 1500, concedidas às famílias nobres, com poder total sobre as terras. Assim, as regras determinadas pela Corte Portuguesa, contemplavam apenas as pessoas livres, brancas e que processassem a fé católica.

Logo, a questão relacionada à habitação é um problema desde o processo de colonização do Brasil pelos europeus, que vinham para usurpar as riquezas e promover diversas intervenções no modo de vida e dos costumes do povo brasileiro.

A sociedade colonial é reflexo fiel de sua base material (...) assim como a grande exploração absorve a terra, o senhor rural monopoliza a riqueza, e com ele seus atributos naturais: o prestígio e o domínio (Mazzeo *apud*, Prado, 1998).

Até a metade do século XIX, a concessão das terras brasileiras era realizada pela Coroa Portuguesa, cabendo aos municípios que detinham a posse das terras em que se construía as casas, pequenas áreas de plantação sem ônus. Conseqüentemente, a terra ainda não era valorizada comercialmente, porém essas formas de apropriação determinaram o favorecimento e consolidaram o seu direito, para uma classe hegemônica, uma classe socialmente privilegiada.

A limitação a obtenção de terras se ratificou por meio da Lei de Terra em setembro de 1850, deliberada antes da Lei Áurea (Lei que aboliu a escravidão, em 13 de maio de 1888). A Lei de Terra tinha por finalidade dificultar a possibilidade de acesso às terras pela população mais empobrecida, prioritariamente os povos escravizados, os originários, e os imigrantes que adentraram ao país. Em vista desse processo que transformou a terra em mercadoria, nas mãos dos que estavam de posse com as provas de ocupação “pacífica e sem contestação”, concedidas pela benevolência da Coroa às classes socialmente privilegiadas, tornando-os proprietários de todo o território que ainda não eram ocupados. Só então, a partir desta posse é que começaram as vendas e os leilões. Compreende-se que neste momento de implantação da Lei de Terra, que só teriam direito à propriedade privada do solo brasileiro aqueles que pudessem pagar. Em outras palavras Silva (2001, p.10) aponta que:

É fácil entender a importância da lei de Terras de 1850 para a constituição do mercado de trabalho. Enquanto a mão-de-obra era escrava, o latifúndio podia até conviver com terras de "acesso relativamente livre" (entre aspas porque a propriedade dos escravos e de outros meios de produção aparecia como condição necessária para alguém usufruir a posse dessas terras). Mas quando a mão de obra se torna formalmente livre, todas as terras têm que ser escravizadas pelo regime de propriedade privada. Quer dizer que se houvesse homem “livre” com terra “livre”, ninguém iria ser trabalhador dos latifúndios.

A restrição ao acesso às terras devolutas consagradas na Lei de Terra, permitiu ao latifúndio brasileiro, por meio de uma ampla e indiscriminada ocupação das terras, a expulsão dos pequenos posseiros pelos grandes proprietários rurais. Tal processo ocorreu em função da indefinição do Estado em impor regras, decorrente das disputas entre os pequenos proprietários e os latifundiários.

De acordo com Maricato (1998), a demorada tramitação do projeto de lei que definiria regras para a transformação e propriedade da terra deveu-se ao medo dos

latifundiários em não verem suas terras confirmadas. O resultado dessa disputa foi o fim do projeto liberal de financiamento de uma colonização branca de pequenas propriedades, baseada nos colonos europeus, por meio da venda das terras do Estado. Por outro lado, promoveu-se uma demarcação da propriedade fundiária nas mãos dos grandes latifundiários, que nesse processo conseguiram inclusive apropriar-se de muitas terras do Estado. Os imigrantes, em vez de colonos de pequenas plantações, serviram de fato como mão de obra nos grandes latifúndios, substituindo pela força trabalho escravizada.

Mesmo com a proibição do tráfico negreiro, em 1831, isso não impediu o comércio de pessoas para serem escravizadas. O negócio de escravização se tornou mais caro para os produtores agrícolas, o que favoreceu a contratação de mão de obra de imigrantes. Somente a partir de 1850, com uma lei concreta, houve o fechamento dos portos brasileiros para o tráfico de pessoas, imposta pelos ingleses.

No Brasil, o declínio do processo de escravização foi impulsionado por interesses diversos, incluindo os do capital inglês e das grandes potências hegemônicas da época. A expansão comercial impulsionada pela Revolução Industrial levou aos interesses dos ingleses sobre o comércio do Brasil, pressionando o governo brasileiro a impedir qualquer restrição a seus produtos e garantir a sua comercialização, o que incluiu também o fim do trabalho escravizado e a adoção do trabalho assalariado. Conforme Ferreira (2005, p.1) citando Boris Fausto (1994), entre 1870 e 1873, os produtos ingleses eram responsáveis por 53,4% do valor total das estrangeiras brasileiras.

Assim, com a proibição do tráfico, os produtores agrícolas da plantação cafeeira em busca da mão de obra "livre", contratam para o trabalho assalariado os imigrantes. Entretanto podemos observar que a Lei de Terra, dificultou as produções de pequenas plantações de subsistência, tornando cada vez mais difícil o acesso à terra por parte de pequenos produtores, tanto os nativos como os imigrantes, impondo o trabalho assalariado nas produções de plantações.

Como ressalta Ianni (1991, p. 3), a questão social existia mesmo durante o regime de trabalho escravizado, em que a pessoa escravizada era expropriada tanto no produto do seu trabalho quanto na sua própria pessoa e não tinha qualquer liberdade ou autonomia. O escravizado era propriedade do senhor e este podia dispor

dele como quisesse, seja declarando-o livre ou açoitando-o até a morte. Em contrapartida, os escravos resistiam através de suicídio, ataques ao senhor e seus capatazes, rebeliões, fugas, formação de quilombos, saques e expropriação. Nessa conjuntura, não existiam ambiguidades entre as posições relativas aos senhores e os escravizados, e tão pouco espaço para negociação. A questão social se apresentava de forma explícita e incontestável.

Desse modo, a problemática social tornou-se um elemento fundamental nos movimentos da sociedade nacional. Após a suposta abolição da escravidão, a população foi deixada entregue ao acaso, sem compensações pelo trabalho prestado, desprovida de moradia, tendo seus direitos negados por seus antigos senhores e pelas autoridades governamentais, e privada de assistência estatal. Essa situação aprofundou ainda mais as disparidades existentes.

Desta maneira, esse momento histórico é pertinente para o estudo do tema abordado no texto, sendo relevante para entender as consequências da abolição da escravatura no Brasil e a transição para o trabalho assalariado. Além disso, a importância da Lei de Terra na restrição do acesso à terra por parte dos pequenos produtores, tanto nativos como imigrantes, o que impactou diretamente na formação de uma relação de escravização por meio do sistema de crédito. Compreender essas questões é fundamental para compreender a história do Brasil e a formação da sociedade brasileira.

Em relação à Lei de Terra, é importante destacar que teve um impacto significativo na transição do trabalho escravizado para o trabalho assalariado no Brasil. Antes da aprovação da lei, os grandes latifundiários mediam sua riqueza pela quantidade de escravos que possuíam em suas propriedades, tanto no campo como na cidade. No entanto, a grande quantidade de terras disponíveis na época e a problemática de sua ocupação tornavam difícil a concessão produtiva, o que tornava o trabalho escravizado mais importante para os latifundiários do que a própria terra.

Com a aprovação da Lei de Terra em 1850, foi estabelecido que a compra de terras só poderia ser feita por meio de títulos de propriedade, o que tornou mais difícil a aquisição de terras por pequenos agricultores e imigrantes, por exemplo. Isso, por sua vez, impulsionou a busca por trabalho assalariado, pois muitos trabalhadores não tinham meios para adquirir suas próprias terras. Além disso, a Lei de Terra também

incentivou a expansão das lavouras comerciais, como o café, que demandava mão de obra assalariada para o seu cultivo.

Embora a Lei de Terra não tenha sido a única responsável pelo fim do trabalho escravizado no Brasil, ela contribuiu de forma significativa para a transição para o trabalho assalariado, pois incentivou a busca por alternativas de trabalho e impulsionou a expansão das lavouras comerciais

Assim, para os grandes latifundiários, sua riqueza era medida pela quantidade de pessoas escravizadas sob seu domínio, ao contrário das terras, que bem antes de 1850 eram usadas como objeto de hipoteca com o intuito de conseguir empréstimos. Como afirma Ferreira (2005, p. 3), citando Maricato (1997), não foi por acaso que a Lei de Terras foi promulgada no mesmo ano em um intervalo de poucas semanas - da proibição definitiva do tráfico de escravos. Está claro que, em meio a um processo político-econômico que restringia o sistema de escravidão, a Lei de Terra serviu para transferir o indicativo de poder e riqueza das elites da época. Sua hegemonia não era mais medida pelo número de escravos, mas sim pela terra que possuíam, agora convertida em mercadoria. O trabalho assalariado pôde, então, se expandir no Brasil, respondendo às pressões Internacionais. Prado Júnior (2007) afirma que a maioria das terras foi adquirida de forma arbitrária, seja através de expulsão ou evacuação de camponeses e indígenas com o uso da força e violência dos senhores das fazendas, ou por meio de documentos fraudulentos de título de propriedade. Essa forma arbitrária de tomada de terras afetou a população rural desde o Brasil colônia

No que se refere aos povos escravizados vindos do continente africano, após trezentos anos de escravidão, foram supostamente "libertos" pela Lei Áurea. Entretanto, nenhum dos trabalhadores escravizados teve direito a indenização ou às terras, seja por meio de seus proprietários ou do Estado brasileiro.

Essa enorme injustiça consolidou uma divisão na sociedade em duas categorias distintas: de um lado, os latifundiários; do outro, os demais sem perspectivas de adquirir terras, incluindo os escravizados que foram libertos juridicamente somente em 1888, e os imigrantes, que muitas vezes não conseguiam obter títulos de terras devido a dívidas com seus patrões ou por desconhecimento de seus direitos. Segundo Ferreira (2005, p. 3), essas duas categorias já eram consideráveis na época, em que o país possuía cerca de 3 milhões de habitantes em

1700. Com o tráfico negreiro, essa situação se alterou substancialmente, e em 1850 somente os escravos contabilizaram aproximadamente 4 milhões.

Com a chegada dos imigrantes europeus e japoneses, que começou definitivamente na década de 1840, houve a vinda de cerca de 110 mil imigrantes ao Brasil, e boa parte deles se concentrando principalmente nas cidades, como São Paulo, que passou a ter 130 mil habitantes em 1895, sendo 71 mil imigrantes estrangeiros. É importante ressaltar que a terra não ficou disponível como "mercadoria" para essa parte da população, uma vez que a distribuição de terras no Brasil se deu para os senhores latifundiários.

Observando todo esse processo, é fundamental pontuar que a Lei de Terra teve forte contribuição para a apropriação da terra urbana. De acordo Maricato, a lei "distingue, pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado" (Maricato, 1997, p. 23), tornando possível o processo de regulamentar o acesso à terra urbana e distinguir padrões de uso e ocupação. Como vemos nas cidades e no campo, prevalece a estrutura institucional política de regulamentação da terra, que foi implementada para não alterar a hegemonia das elites.

Ferreira (2005, p.4) cita Francisco de Oliveira para explicar que é equivocada a ideia, bastante comum na historiografia nacional, segundo a qual a economia brasileira agroexportadora da passagem do século XIX para o XX era predominantemente rural, ressaltando que, embora a sede da produção agroexportadora fosse essencialmente no campo, o controle da comercialização ocorria necessariamente nas cidades. Assim, o papel das cidades não acontecia apenas para a realização das exportações e de atividades urbanas, pois a produção foi fundada para a exportação e a cidade nasceu no Brasil antes mesmo do campo.

Nesse contexto, durante a Primeira República (1889-1930), o Estado liberal, que não costumava intervir na esfera privada ou no mercado, viu-se obrigado a tomar medidas em relação aos programas de habitação, comprometendo-se com a responsabilidade de assegurar à população o mínimo de condições de reprodução das relações sociais. Para Bonduki (2017), "essa questão passou a receber tratamento prioritário do Estado e pode-se dizer que a ação estatal sobre a habitação popular se origina e permanece na Primeira República voltada quase que apenas para esse problema".

No período histórico em que predominava o liberalismo, o Estado, sempre conivente com essa ideologia, privilegiava a produção privada, recusando-se a intervir na construção de habitações para os trabalhadores. Entretanto, diante das constantes epidemias, o controle estatal não foi apenas aceito, como reivindicado, sendo utilizado como instrumento para lidar com o problema. Para isso, foram implementadas políticas higienistas por meio de leis e ações sanitárias, promovendo o controle sanitário nas cidades e nas residências, procurando identificar as causas das doenças para erradicá-las.

As ações de controle sanitário foram realizadas pelo Estado com o intuito de monitorar o comportamento da população que todos se encontravam, promovendo assim um importante instrumento de controle social. Bonduki (2017, p. 38) identifica três tipos de ações governamentais implementadas na época: a criação da Diretoria de Higiene, com poderes de polícia e sanitários, que podiam entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e saúde de seus habitantes; a promulgação de vasta legislação de controle sanitário e de produção das habitações, com destaque para o Código Sanitário de 1894; e a participação do Estado na gestão de obras de saneamento e de abastecimento de água e de coleta de esgoto.

As decisões tomadas pela então Diretoria de Higiene e pela polícia sanitária levaram à invasão de casas por agentes sanitários, à remoção de moradores, à demolição e à queima de cortiços, ao fechamento de quarteirões e à prisão de criminosos. Essas medidas repressivas não promoveram melhorias nas péssimas condições de vida das pessoas, nem na saúde, nem nas moradias, nem na eliminação da pobreza, da desnutrição, da falta de moradia e saneamento, ou da superexploração do trabalho.

O modelo adotado de embelezamento das cidades, com o objetivo de atrair investimentos por parte do capital estrangeiro para a industrialização brasileira, levou os grandes centros urbanos a investirem em comércios e serviços, gerando na supervalorização dos espaços urbanos dessas localidades. Essa supervalorização só beneficiou as pessoas com poder aquisitivo de compra, deixando de lado as demais camadas da população que não tinham acesso a esses espaços privilegiados para o comércio formal.

Podemos observar que, dessa forma, a problemática da habitação para a população trabalhadora no final do século XIX era simultânea aos primeiros sinais de segregação espacial. Isso ocorreu porque a classe trabalhadora não conseguiu pagar os preços altíssimos dos residentes localizados nas áreas dos centros urbanos das cidades, gerou na expulsão dessa população para áreas periféricas sem qualquer tipo de infraestrutura, transporte coletivo ou equipamentos sociais.

Na Primeira República, período em que a questão social era tratada como caso de polícia, as primeiras ações do Estado no setor da habitação tinham como objetivo a compreensão de uma concepção higienista. Essas ações resultaram em um autoritarismo sanitário que procurava distorcer padrões de comportamento e hábitos cotidianos. Ao buscar eliminar os problemas das cidades através de seus sintomas e não das causas que provocavam as epidemias e o crescimento desordenado dos cortiços, conseguiram implementar ações paliativas que não resolveram e supostamente mascararam suas causas.

As pessoas sem condições para comprar um imóvel sofriam com os aluguéis. Isso se devia ao fato de que, na Primeira República, as relações entre o inquilino e o locador eram disposições liberais do Código Civil e da Constituição que defendiam restritivamente o direito de propriedade privada. Desta forma, o domínio sobre uma propriedade era do locador, fixando um valor do aluguel entre ambas as partes. No entanto, quem regulamenta estes valores era o mercado, e o Estado não interferia, permitindo assim que a propriedade privada sobrepujasse todas as noções de direito.

Em 1921, o Estado passou a intervir com a criação e a promulgação da lei do inquilinato, que teve pouco impacto para o mercado. O mercado imobiliário neste período teve uma grande valorização devido à grande procura por habitação. Na

Primeira República, a iniciativa privada teve excelentes lucros com o mercado imobiliário, e o Estado concedeu grandes incentivos fiscais aos investidores, tornando o comércio de aluguéis bastante rentável.

Os trabalhadores e suas famílias não tinham condições de arcar com as despesas de aluguel, visto que os baixos rendimentos não permitiam cobrir os custos. Isso comprometia boa parte dos seus salários com os aluguéis, fazendo com que os desempregados, operários de baixa renda e trabalhadores informais procurassem

imóveis acessíveis, como os cortiços, que provavelmente eram compatíveis com seus ganhos.

Dessa forma, pode-se compreender o caráter político-administrativo das cidades no Brasil desde a colonização, que foi confundido como o domínio do campo sobre a cidade. Portanto, as cidades brasileiras da época cafeeira apresentavam características que mudariam logo após a implantação da industrialização brasileira, pois eram uma área urbana onde não ocorria a distribuição do mercado, já que o mercado real econômico era a exportação agrícola, conforme discussão a ser desenvolvida a seguir.

3.2 Urbanização Industrial Brasileira e os Reflexos na Habitação nas Cidades

A urbanização industrial no Brasil tem efeitos na habitação das cidades. O acesso à moradia torna-se viável somente para aqueles com poder econômico, ou seja, que possuam condições de adquirir uma propriedade ou influência junto aos órgãos estatais. Estas relações são protegidas no âmbito da zona urbana, onde as elites detêm os privilégios exclusivos de financiamentos públicos do governo para construções em bairros de maior poder aquisitivo, enquanto a população mais pobre e vulnerável é praticamente excluída, causada em uma forma de exclusão que atinge invariavelmente toda a população urbana com menor poder aquisitivo.

Diante dessa desigualdade, é a classe média que acaba sendo privilegiada, encontrando sempre algum lugar em determinados momentos da história, a depender de como é beneficiada por alguma política pública e como se dá o período de crescimento econômico. Neste sentido, o Estado cumpre rigorosamente seu papel de controle na produção do espaço urbano, embora este controle seja ambíguo. Na Europa, a universalização e democratização do acesso à cidade são vislumbradas de alguma forma, mas no Brasil a garantia da certeza das elites e a manutenção do padrão dos bairros de classe média alta são asseguradas, permitindo ao mercado imobiliário atuar livremente, sem a intervenção do governo (Ferreira, 2005, p.7).

Com a industrialização no Brasil, a divisão social do trabalho é explicitada, deixando clara a luta de classes, acentuando ainda mais a divisão social do espaço, que é praticamente naturalizada pelas classes dominantes, permitindo que elas

continuam a se apropriar dos setores urbanos mais valorizados, exatamente por estarem situados em localização privilegiada, por sua acessibilidade e infraestrutura disponível. A população de baixa renda é relegada aos bairros periféricos, tornando a segregação espacial urbana ainda mais visível. A industrialização, por se tratar de um fenômeno essencialmente urbano, torna as cidades um lugar da produção, ao contrário do campo, invertendo assim os papéis.

Conseqüentemente, o processo de migração do campo para a cidade aumenta consideravelmente, com a população urbana de baixa renda ocupando as áreas periféricas, em razão da necessidade do operariado urbano. As leis funcionam rigorosamente para delimitar o lugar de classe, enquanto uma elite, que representa a classe dominante, exige intensamente sua presença no Estado para garantir de forma contundente seus espaços de alta preservação no espaço urbano.

De acordo com Moreira e Carneiro (2007), o espaço urbano configura-se como um conjunto de atividades e de integração local, com a produção de casas, edifícios,

atividades e práticas alimentares, sociais e culturais. O espaço das cidades é uma representação do espaço geográfico, um território das práticas políticas e das relações de visões de mundo e de mediações culturais.

A partir desses espaços, ocorreu o desenvolvimento das cidades. Durante a década de 1930, o governo de Getúlio Vargas modificou profundamente a estrutura das cidades brasileiras, dando início a um intenso processo de industrialização no país, permitindo que o país passasse a viver seu grande auge do crescimento econômico e urbano.

Com o início da industrialização intensificada nos anos de 1930, a questão habitacional emergiu como um problema a ser sanado. Nesse período de crescimento das cidades, as preocupações voltaram-se para os problemas de urbanização, principalmente com a crise habitacional. Até os anos 30, as construções habitacionais eram executadas apenas para as classes populares garantidas por meio da iniciativa privada, via vilas operárias de empresas. Assim, apenas os trabalhadores operários, qualificados e protegidos, funcionários públicos, comerciantes e parte da classe média baixa tinham acesso a essas moradias, ficando de fora a população mais pobre que não possuía as condições financeiras mínimas.

No contexto brasileiro, a política urbana e habitacional nas cidades durante a industrialização nos anos de 1930 foi marcada pela ausência de política urbana habitacional e inexistência de infraestrutura dos espaços urbanos, revelando o processo de exclusão e marginalização da classe operária nos centros urbanos. Além disso, a exclusão dos trabalhadores urbanos ocorreu devido à dinâmica de correlação de força existente entre o capital e os interesses políticos na mercantilização desses espaços.

Não se pode afirmar que foi ou não, a política industrial desenvolvimentista de Getúlio Vargas que intensificou aquelas velhas problemáticas dos centros urbanos brasileiros, entretanto, será esse Estado que deve buscar a mediação dos conflitos, fruto da insatisfação desse estado de miserabilidade dos trabalhadores da indústria.

O governo de Getúlio Vargas apresentou duas propostas para o país: a intensificação do desenvolvimento das indústrias e o desenvolvimento de políticas públicas que visavam a diminuição dos problemas gerados por essa industrialização acelerada. O varguismo é considerado um impulsor do Estado Moderno brasileiro. Para Paraizo (2007), nesse período houve a formação de uma economia agrária exportadora e outra industrializada, voltada para o mercado interno. Além disso, criou as instituições e legislações que contribuíram com o desenvolvimento econômico e social do país, como a Constituição das Leis do Trabalho – CLT – que ainda é o arcabouço geral da regulação das relações de trabalho; a criação do salário-mínimo; a criação do crédito agrícola (via programas do Governo Federal), e de carteiras do Banco do Brasil; a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, para financiar parte dos investimentos na indústria, na infraestrutura e na criação das companhias Vale do Rio Doce e Siderúrgico Nacional (ambas em 1942) e da Petrobras (1954).

A falta de acesso a financiamento, aliada a uma forte pressão para não construir, em nome da saúde pública, levava a classe pobre a buscar alternativas habitacionais, como os cortiços. Embora desaconselhados, tais investimentos eram rentáveis para os locatários, dada a baixa qualidade das construções. Como resultado, os cortiços proliferaram de maneira significativa, evidenciando a urgência de programas habitacionais para a população de baixa renda.

Ferreira (2005, p. 10) aponta que, quando os cortiços se tornavam obstáculos para as iniciativas de renovação urbana conduzidas em áreas nobres da cidade, eram demolidos e a “massa sobrando” era obrigada a se deslocar para áreas menos valorizadas pelo mercado. Esse cenário evidencia a precariedade das condições de habitação e a desigualdade social presente no país.

Já no período do Governo Vargas, observou-se uma mudança na dinâmica política e econômica do país. O Estado passou a intervir diretamente na industrialização, incentivando a produção de bens de capital, como na indústria do aço e do petróleo, bem como na construção de grandes rodovias. Essas medidas levaram à perda da hegemonia da elite burguesa agroexportadora frente ao Governo, que se tornou mais populista, mas sem comprometer seus interesses. O Governo evitou a implementação de uma reforma agrária e manteve intacta a base fundiária do país, buscando fortalecer o mercado interno de consumo e o Estado como um todo. Assim:

O Estado mantém uma postura ambígua entre os interesses da burguesia agrária e os da burguesia industrial. A essência do populismo consiste em reconhecer a questão social, mas dando a ela um tratamento paternalista e simbólico, que nega a auto-organização dos trabalhadores. A oposição e as lideranças operárias são esmagadas, mas a massa trabalhadora seria submetida a intensa propaganda do governo e das “benesses” que este lhe concede: instituição da Previdência, promulgação da CLT, fixação do salário mínimo (Maricato, 1997:35).

Entende-se que as cidades se transformaram em polos de modernidade e oportunidades. No entanto, para os trabalhadores do campo sem escolaridade, cultura e mesmo dinheiro, restavam os trabalhos pesados nas cidades, com jornadas de trabalho exaustivas. Além disso, eles se tornaram alvos fáceis para a disseminação de preconceitos, vindos de parcelas da população urbana que apontavam para o rural como símbolo de atraso.

Sendo assim, Ianni (1997, p. 3) pondera sobre um documento governamental da época que apontava que, a partir de 1930 e primordialmente em 1950, o poder público investiu na expansão e diversificação da economia, aplicando recursos financeiros em transportes, fornecimento de energia, comunicação e infraestrutura urbana. Desta forma, os recursos foram mobilizados na produção de insumos considerados estratégicos para o desenvolvimento da produção industrial. O autor

finaliza sua reflexão apontando que, após 45 anos de desenvolvimento industrial e concentração de riquezas, o país acumulava cerca de 50 milhões de brasileiros em situação de fome, desnutrição, habitação e condições mínimas de saúde. Assim, essa parcela da população excluída de seus direitos básicos buscava atendimento do Serviço Social nos centros urbanos.

Em 1964, na tentativa de assumir a função social da posse da terra, estava previsto no Estatuto da Terra a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. No entanto, isso não resultou em mudanças significativas na atual conjuntura agrária no país, ocorrendo, na verdade, um avanço no crescimento de assentamentos de agricultores sem-terra. A criação do Estatuto da Terra, lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, foi uma medida do regime militar recém-instalado no país através do golpe militar de 31 de março de 1964.

A posse da terra no modo de produção capitalista não significa apenas um número ou um dado estatístico. É uma relação social que interfere em toda a sociedade e não afeta apenas a produção rural, mas também intervém no preço dos alimentos e até mesmo na existência do homem que vive no campo, na perspectiva que o impossibilita de acessar o direito à terra e à sobrevivência. Sem desconsiderar os avanços tecnológicos que impactam, a cada dia, modificando a forma de trabalho no campo, eliminando cada vez mais a mão de obra e levando os agricultores que permaneceram no campo passaram a aceitar o rebaixamento dos salários e as más condições de sobrevivência.

Durante o período sob a égide do Regime Militar (1964-1985), não houve nenhuma legislatura ou proposta com o objetivo de sugerir políticas que visassem garantir o acesso da população pobre aos serviços e equipamentos públicos urbanos. Grazia (2003) argumenta que a primeira tentativa nesse sentido, ainda sob a tutela dos militares, ocorreu no âmbito da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), posteriormente transformada em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Isso se deu em função da constatação de que as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e promover a distribuição dos serviços públicos urbanos.

Logo após a intervenção militar de 1964 no país, o presidente Castelo Branco criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo como pilar o Banco Nacional

de Habitação (BNH¹¹). Segundo Oliveira (2014, p.3), o objetivo do SFH e do BNH era viabilizar o acesso da população ao crédito imobiliário, garantindo assim a diminuição do déficit habitacional no país. O SFH captava recursos de duas fontes principais: 1) o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) - um tipo de poupança compulsória concedida por depósitos correspondentes a 8% da remuneração paga ao trabalhador e 3% das prestações pagas pelo empregado – que serviria de renda ao último durante períodos de desemprego ou após a aposentadoria; e 2) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), fundo de poupança planejada, que serviria para financiar o setor das classes média e alta.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado em 1964 para financiar o setor habitacional no país. Com a injeção de grandes volumes de recursos, o BNH se tornou o maior banco de financiamento imobiliário do mundo. Contudo, o descolamento entre os índices de correção e pressão do período tornou o BNH altamente deficitário.

De acordo com matéria do Jornal O Globo, em 1983, o Banco Central interveio na empresa de créditos Delfin¹², a maior empresa de poupança do país, que contava com três milhões de depositantes em 83 agências no país. A intervenção ocorreu devido a denúncias de fraudes e escândalos que ocasionaram CPIs na Câmara Federal. As contas foram incorporadas para a Caixa Econômica Federal para que o Grupo Delfin pudesse pagar uma dívida de 80 milhões de cruzeiros. Posteriormente, muitos permaneceram na caderneta de poupança retirando seus rendimentos, o que acabou causando a falência do Grupo Delfin.

Em decorrência dos diversos escândalos de corrupção que o banco sofreu, em 21 de novembro de 1986, através do nº 2.291, encerrou suas atividades. Durante sua existência, o BNH financiou 4,3 milhões de unidades domiciliares, mas essas moradias contemplaram principalmente as classes média e alta. Portanto, pode-se observar que essa política habitacional não foi suficientemente eficaz para solucionar o problema do déficit habitacional, especialmente para as classes mais pobres, uma

¹¹ sendo o principal órgão do Sistema Financeiro de Habitação o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado por meio da Lei nº 4.380, 21 de agosto de 1964 por intermédio do projeto de lei da deputada Sandra Cavalcanti, que posteriormente foi nomeada presidente do banco.

¹² Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/em-83-bc-intervio-no-grupo-delfin-apos-onda-de-saqu-es-acusacao-de-fraude-22301040> Acesso em 07 de MAI 2023.

vez que exigia trabalho formal na economia e não financiava construções para as classes subalternas.

3.3 A Habitação como Política Pública

Conforme já foi anteriormente considerado neste estudo, na contemporaneidade, a terra é considerada uma mercadoria com aspecto de lucratividade. Nos grandes centros urbanos, é comum encontrar terrenos aparentemente abandonados, porém, acredita-se que seus proprietários estejam aguardando a valorização e a procura de um comprador, ocasionando a especulação imobiliária e a supervalorização dos imóveis, enquanto uma parcela significativa da população não possui acesso a uma moradia digna. Tal prática viola o direito ao acesso à terra, que é definido como um status da função social, cujo uso deve visar o bem-estar coletivo.

Segundo estabelecido na Constituição Federal de 1988, a terra deve possuir função social, ou seja, promover o bem-estar da população. A propriedade é um dos direitos fundamentais, sendo notável destacar que, em seu art. 12, a propriedade da terra está intrinsecamente ligada à função social, e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo. Cabe ao Poder Público a responsabilidade de zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para sua utilização racional, promovendo a justa remuneração e o acesso dos trabalhadores aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo, conforme destacado no Art. 2º.

No contexto atual, marcado por conflitos sociais em busca de direitos como moradia, cidadania e liberdade, o Brasil passa por um processo de redemocratização, que traz consigo debates sobre as consequências do regime ditatorial. Durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, houve um grande engajamento social para garantir que a carta magna contemplasse os direitos sociais. Sua aprovação garantiu diversos direitos à população, incluindo o direito à moradia digna, considerado um pressuposto da dignidade humana conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi incorporado à Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º.

Com o aumento da demanda por moradia e o crescimento desordenado das cidades, o governo e o congresso aprovaram o Estatuto das Cidades, projeto proposto pelo Senador Pompeo de Sousa. O projeto foi aprovado apenas em 2001, dez anos após a morte do senador, após diversas discussões no congresso durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Segundo Brasil (2010, p.86 *apud* Grazia 2003),

Houve muitas tensões durante o processo de aprovação do Estatuto das Cidades, uma vez que havia questões polêmicas que iam contra os interesses de setores imobiliários e do governo federal, mas que eram favoráveis para setores excluídos. O Movimento Nacional da Reforma Urbana afirmou que era oposição dos setores imobiliários não era clara. De acordo com Eduardo Graeff (2003), as objeções jurídicas na Presidência foram os principais obstáculos durante o processo de sanção. O autor argumenta que a equipe do governo federal detinha uma visão jurídica conservadora, o que não contribuiu para as propostas que atendiam aos anseios da população.

Diante deste cenário, a população empreende esforços para solucionar o problema habitacional no país, buscando moradias dignas e acessíveis. Somente por meio das organizações da sociedade civil, do engajamento de ONGs, da classe política e de diversos setores da sociedade e empresários, o Estatuto das Cidades foi discutido e tramitou no governo Collor (1990-1992), passando por Itamar Franco (1992-1994) até os governos de FHC (1995-2007/2008-2001), que foi editado por meio da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e tornou-se lei em 10 de julho do mesmo ano, criando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que posteriormente se tornou o Conselho das Cidades durante o governo Lula¹³.

Após a aprovação do Estatuto das Cidades no fim do governo de FHC, tentou-se implantar medidas por meio de antigos programas na área de habitação, como o Sistema Habitacional de Reforma Urbana (SRH), do Regime Militar, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a fim de amenizar o problema habitacional no país. Entretanto, esses programas não avançaram de forma significativa na promoção e redução do déficit habitacional.

De maneira ampla, os governos sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) não lograram modificações substanciais na política habitacional. Apesar do

¹³ BRASIL, Medida Provisória nº 2.220. de setembro de 2001. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em 22 AGO 2023.

considerável aporte de recursos financeiros por parte do governo, neste contexto é notável que as reformas liberalizantes implementadas por FHC, as quais se baseavam na transposição de sua concepção de desenvolvimento dependente-associado, delineada nas décadas de 1960 e 1970, para a década de 1990, não conduziram a um novo ciclo de investimentos e crescimento econômico. Em vez disso, resultaram em uma condição de dependência financeira externa, que, sob uma perspectiva pós-keynesiana, se traduz em absorção financeira externa e instabilidade macroeconômica permanente (Ferreira e Pinto, 2007, p.). Esse cenário foi constituído diante do aumento notório e volátil dos fluxos internacionais de capital.

Tais políticas não contemplaram as demandas econômicas da sociedade brasileira, causando um impacto direto sobre a classe trabalhadora. FHC considerou a criação da Secretaria de Política Urbana durante sua gestão, a qual foi subordinada à Política de Habitação e Saneamento. Entretanto, essa estratégia não desempenhou um papel significativo na redução do déficit habitacional, uma vez que os interesses do capital prevaleceram.

Assim, o mercado imobiliário, acompanhado de alguns parlamentares proprietários de terras urbanas, dificultou e impossibilitou que o governo avançasse em uma política que atendesse à classe trabalhadora, que não tinha recursos para financiar um imóvel. A política habitacional de FHC visou mais a classe média alta, agravando o déficit habitacional, uma vez que apenas uma pequena parcela da população tinha acesso ao crédito, devido à especulação do mercado imobiliário.

O governo de FHC iniciou o processo de discussão da reforma fundiária, por conta da modernização do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que atravessava um momento difícil no início do seu governo. Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986, que era agente central do SFH, este entra em uma grave crise financeira, passando a operar eficazmente.

Durante os governos de FHC, ocorreu um avanço na discussão e construção de um novo modelo para a formação de uma política fundiária e de financiamento, no qual ONGs, parlamentares, movimentos sociais e empresários se uniram. Os segmentos da sociedade civil se organizaram e mobilizaram para intervir na nova definição e configuração institucional da Política Habitacional. Foi a primeira vez que

os movimentos sociais populares, empresários e sindicatos se sentaram para debater uma proposta.

Em face do avanço do crescimento populacional, o governo iniciou o aprimoramento, desenvolvimento e gerenciamento de uma política de ampliação de investimentos na área de habitação, voltada para a população carente das cidades. Tal ação se deu em virtude da ausência de uma política eficaz de Reforma Agrária até aquele momento. Conforme afirmado por Sousa (2002, p. 157), embora a questão urbana já fosse relevante naquele ambiente político e o Seminário do Quitandinha tivesse, de fato, influenciado as decisões políticas, a repercussão do referido encontro não se comparou à visibilidade conferida à mobilização que, na mesma época, agitava o Brasil rural, na esteira da organização das ligas camponesas, clamando por reforma agrária.

Diante da ausência de uma reforma agrária efetiva, da especulação imobiliária e do crescimento desordenado dos centros urbanos, o déficit habitacional no país aumentou. Além disso, o crescimento da desigualdade social e a expulsão da classe trabalhadora e dos menos abastados para as áreas periféricas tornaram ainda mais difícil fornecer acesso a uma moradia digna à população. Desde a época de Getúlio Vargas até Fernando Henrique Cardoso, o problema do déficit habitacional aumentou sem que houvesse um desenvolvimento de uma política pública eficaz por parte do governo. Com a ascensão de Lula, em 2003, ao palácio do Planalto e sua plataforma de desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os mais pobres, cresceu a esperança do trabalhador e das classes menos favorecidas de terem acesso a uma política habitacional voltada para esse segmento populacional.

3.4 A Habitação nos Governos Petistas

Tendo como referência a Constituição Federal de 1988 que estabelece a moradia como um direito social, em conjunto com outros direitos como a educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, conforme o Art. 6º, ainda assim, não é suficiente oferecer apenas a moradia, mas é necessário implementar o controle que atendam às necessidades dos cidadãos como detentores

desses direitos. A CF/88 recomenda a regulamentação do aparato legal, assim os estados, os municípios e o Distrito Federal iniciaram reformas jurídicas para se adequarem.

{...} A nova orientação influenciou as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios, obrigatórias para os com mais de 20 mil habitantes. Concretamente, a nova orientação constitucional aponta para o abandono da ideia de planejamento urbano e substitui-a pela concepção de gestão, mostrando quais os elementos que as prefeituras dispõem para gerir recursos, no sentido de uma maior equidade (Tonella, 2012, p. 32).

Nesse sentido, a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, foi construída por meio de um processo de participação, com o objetivo de estabelecer normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (Brasil, 2001, p. 1). Dessa forma, o Estatuto orientou os estados, municípios e o Distrito Federal a criarem instrumentos para regulamentar as políticas de planejamento das cidades, visando uma gestão urbana mais justa e equilibrada.

Em 2003, assumiu como Presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Antes de irmos para a política de habitação em seus dois governos (2003-2006 e 2007-2010) é importante realizarmos um breve resumo deste período para entender que uma política mais robusta na área de habitação aconteceu somente em seu segundo mandato, porque em seu primeiro mandato o governo petista deu continuidade na política macroeconômica de Fernando Henrique Cardoso no que se refere a ortodoxia monetária baseada no tripé: flutuação cambial, metas de inflação e austeridade fiscal. De acordo com Barbosa (2012, p. 47),

O primeiro ano do Governo Lula foi marcado por uma alta expectativa inflacionária em seu princípio, forçando a partir disso a equipe econômica e também o próprio presidente a adotar medidas de contenção ortodoxa, como o aumento substancial da taxa de juros, que atingiu os 23% ao ano em taxa Selic, bem como um aperto fiscal severo visando a contenção dos altos preços.

Era preciso conciliar a estabilidade econômica e o desenvolvimento de políticas sociais. Afinal, a trajetória política de Lula e do PT sugeria que a questão social tivesse uma preocupação central em seu governo. Era preciso desenvolver políticas voltadas para as pessoas em vulnerabilidade socioeconômica. Portanto, o que percebemos é

que se constatou, ao longo de sua gestão, que os governos petistas foram caracterizados como neodesenvolvimentista¹⁴.

Após a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, que tinha como objetivo combater as desigualdades sociais, melhorar a qualidade de vida urbana e ampliar o acesso à moradia, saneamento e transporte para a população brasileira. Olívio Dutra, ex-governador do Rio Grande do Sul, foi designado para liderar o processo devido à sua vasta experiência em gestão pública. Como resultado, novos instrumentos e mecanismos foram implementados para promover a produção de moradias para a população de baixa renda.

As Conferências das Cidades foram instituídas enquanto espaços de participação popular e controle social das políticas públicas urbanas no Brasil. A primeira conferência foi convocada pelo Ministério das Cidades em 2003 e estabeleceu parâmetros para uma Política de Desenvolvimento Urbano, com propostas de integração das políticas setoriais, dos princípios para a construção do Direito à Cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, combate à segregação socioespacial, acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público e acessibilidade, gestão descentralizada e democrática, acesso à informação e participação social na formulação, decisão, implementação e avaliação da então Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Foram realizadas seis Conferências das Cidades em âmbito nacional, estadual e municipal, com o objetivo de discutir e propor políticas públicas urbanas, com a participação dos diversos setores da sociedade civil, dos movimentos sociais, dos poderes públicos e das empresas privadas. Essas conferências são importantes para o fortalecimento da democracia participativa, da cidadania e da construção de uma cidade mais justa, democrática, sustentável e inclusiva. É importante lembrar que as conferências foram suspensas no governo Bolsonaro.

A política do Governo Lula visava que com o desenvolvimento econômico, o social seria uma consequência. Mota (2010), apresenta que um governo popular dentro de uma conjuntura capitalista, tem como missão, inclusive nesse contexto, de

¹⁴ Fala-se sobre o modelo de política que fortalece a política neoliberal e desenvolve políticas sociais focalizadas. Ver mais em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/o-neodesenvolvimentismo-no-brasil-e-os-impactos-as-politicas-sociais.pdf> acesso em 04 Maio 2023.

rechaçar as medidas neoliberais, implantadas de forma tardia em relação aos Estados Unidos e Europa, para poder se legitimar enquanto tal. Ela ainda argumenta que a Era Lula foi palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista.

Com a implementação do Programa Fome Zero, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa de Economia Solidária, do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentre os principais, percebeu-se uma melhoria do crescimento econômico como também das condições de vida dos mais pobres. Oliveira (2010, p. 27 *apud* Mota, 2010, p. 38) diz que o período Lula se apresentou, também, como uma reforma social e moral porque algumas necessidades da pobreza foram atendidas sem que isso significasse romper com a desigualdade da exploração capitalista. De toda forma, os índices sobre a economia e desigualdade social foram reduzidos. Segundo Curado (2011, p. 93),

Os efeitos da retomada do crescimento foram sentidos no mercado de trabalho. Em janeiro de 2003 a taxa de desemprego era de 11,3%. Em outubro de 2010 a taxa alcançou 6,1%, menor patamar registrado pela série histórica. A retomada do crescimento econômico tem provocado também impactos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro em diversas dimensões, com destaque para a redução de seu grau de informalidade e para a elevação do rendimento médio real.

Outros aspectos demonstram a melhoria na questão social e econômica do país no período do governo Lula em seus dois mandatos. Em relação aos indicadores de distribuição de renda e redução da pobreza, por exemplo, o índice de Gini¹⁵ demonstra que em 2003 o índice foi de 0,59, atingindo a marca de 0,54 em 2009, o que demonstra uma redução em um índice que sempre tendeu a uma manutenção de concentração de renda. A taxa de extrema pobreza caiu de 11,49% em 2005 para 7,28% em 2009 e a da pobreza que era de 30,82% em 2005 foi para 21,42% em 2009¹⁶ (CURADO, 2011, 93). Portanto, há uma melhoria nos índices gerais de

¹⁵ É um índice que mede o grau de concentração de riqueza de uma região ou país. O índice vai de 0 (zero) até o 1 (um) e quanto mais perto do zero menos desigual é o país ou região.

¹⁶ Para cálculos das taxas das linhas de pobreza e extrema pobreza, utiliza-se o índice estabelecido pelo Banco Mundial que define US\$ 6,85 per capita/dia (pobreza) e US\$ 2,15 per capita/dia (extrema pobreza), que no Brasil, em 2022, ficou com os seguintes valores: de até R\$ 665,02 (pobreza) e R\$ 208,73 (extrema pobreza)

economia e social do país. Vamos ver, também, que essa melhoria foi percebida na área da habitação.

Para ampliar o mercado imobiliário e atingir a parcela da população de renda média de até três salários mínimos, foram realizadas mudanças legislativas e microeconômicas, como demonstraremos no próximo parágrafo, para criar um ambiente regulatório mais favorável ao crescimento imobiliário. No entanto, essas ações, no primeiro momento, estavam mais direcionadas a permitir um ambiente favorável ao investimento das empresas na construção civil. Para Rios (2019, p. 71) as mudanças institucionais verificadas neste período buscaram suprimir da legislação tudo o que representasse risco ao investimento privado no setor.

São exemplos dessas ações: a Lei 10.931/2004, que instituiu o patrimônio de afetação, onde foram criados mecanismos de segurança do empreendimento em caso de falência da construtora e da alienação fundiária; a redução da carga tributária e os ganhos de capital na venda de imóveis residenciais; a isenção de impostos na recurso de venda imobiliária desde que fosse para adquirir um outro imóvel; possibilidade de utilizar o saldo disponível em plano de previdência privada como garantia na compra de imóveis; redução da carga tributária nos materiais de construção, tendo como consequência preços mais baratos no mercado; ampliação do apoio dos fundos públicos como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); mudanças na Caixa Econômica Federal como criação de novos produtos, redução da taxa de juros, aumento de prazos, simplificação do processo de contratação; e abriu possibilidade do setor privado realizar os “Feirões da Casa Própria”¹⁷.

O que observamos até aqui é a estruturação de medidas que garantisse a participação do setor privado na participação de financiamento e construção de habitações populares, que anteriormente era privativo do poder público. No primeiro governo petista, as políticas em habitação foram direcionadas no sentido de estruturar a legislação para os investimentos privados nesta área e aumentar as formas e prazos de financiamento através do poder público. Com isso conseguiu reduzir a taxa de crescimento do déficit habitacional e possibilitar um maior investimento em habitação, sobretudo, para os mais pobres.

¹⁷ MATTOSO & MUNIZ (2006). Disponível em <https://fpabramo.org.br/2006/08/23/habitacao-a-habitacao-no-governo-lula-1-por-jorge-mattoso-e-suely-muniz/> acesso em 05 Maio 2023.

No segundo governo Lula (2007-2010) houve o lançamento de dois programas que foram essenciais na ampliação da política de habitação no país: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, que previu um investimento em infraestrutura como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos; e o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), em 2009, integrante do PAC, que subsidiou a aquisição de moradia própria para família com renda de até 1,8 mil reais e facilitou as condições de acesso à imóveis para as famílias com renda de até 9 mil reais. Além desses dois programas, ainda foi criada a Lei nº 11.483/2007, que instituiu a regularização fundiária em terras da União.

De acordo com Rodrigues e Salvador (2011, p.135), o PAC, instituído em 2007, tinha como objetivo investir em 4 anos (2007-2010) o valor de 503 bilhões de reais, que no final de 2008 foi ampliado para 657,4 bilhões. A então ministra Dilma Rousseff é escalada para apresentar o PAC à sociedade, dando uma maior visibilidade a que seria a candidata à presidência pelo PT em 2010. Em dezembro de 2010, através do 11º Balanço do PAC, o Governo apresentou os dados referentes ao Programa. Dos 657,4 bilhões previstos inicialmente, foram gastos 94,1% (619 bilhões), sendo 267,1 bilhões provenientes do setor público, 128 bilhões do setor privado, 7 bilhões de empréstimos e 216,9 bilhões de financiamento à pessoa física. Vale destacar o que o setor privado investiu menos da metade do que o setor privado e o financiamento total deste chegou a 62,7% do inicialmente previsto que era de 204 bilhões¹⁸.

É preciso pontuar que o PAC atendeu a uma demanda do mercado imobiliário e fomentou a economia. Houve um aquecimento considerável na construção civil neste período. Segundo publicação do periódico Folha de São Paulo, no mercado de trabalho, por exemplo, foram criados, entre 2007 a 2011, 1,1 milhão de empregos, o que representa um aumento de 69,4% no setor¹⁹. Além disso, o programa atendeu, através do programa de regularização fundiária, uma boa parte da população que vivessem em situações de risco nas áreas periféricas e habitando próximos a riachos e córregos. O intuito foi urbanizar e oferecer equipamentos públicos para as áreas

¹⁸ Rodrigues & Salvador, 2011. Disponível em : https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf Acesso em 06 Mai 2023.

¹⁹ Ver em <https://m.folha.uol.com.br/mercado/2013/06/1302941-construcao-civil-cresce-63-de-2007-a-2011-diz-ibge.shtml> Acesso em 06 Mai 2023.

periféricas, permitindo assim, que os moradores destas áreas não fossem deslocados de seus lugares onde nasceram e viveram parte de suas vidas.

Já o Programa “Minha Casa, Minha Vida” implantado em 2009 através da Lei nº 11.977, tinha como objetivo a criação de condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (9 mil reais). O Programa foi dividido em três faixas: faixa 1 de até 3 salários mínimos; faixa 2 de 3 até 6 salários mínimos; e faixa 3 de 7 a 10 salários mínimos.

Segundo o Art. 2º da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, do “Programa Minha Casa, Minha Vida”, tem como finalidade criar mecanismo de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários-mínimos que residam em qualquer dos municípios brasileiros. Este programa não foi criado e direcionado apenas para as famílias de baixa renda, ele vai contemplar a classe média e classe média alta como uma maneira de atender o mercado imobiliário, primordialmente, a demanda de reestruturação do setor produtivo da construção civil e do mercado imobiliário, possibilitando uma maior rentabilidade para capital imobiliário.

O programa MCMV foi desenvolvido nos moldes dos planos dos governos anteriores, não se diferenciando dos planos já proposto e adotados pelo Governo Militar, por exemplo, onde tinha-se como financiador o Banco Nacional de Habitação (BNH), O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a Utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Esta Política de Habitação do Governo Militar incentivou a construção de moradias para a classe média alta e de maior poder aquisitivo. Com a especulação imobiliária em busca de lucros, a população de menor poder aquisitivo ficou excluída e empurrada para as áreas periféricas dos grandes centros urbanos das cidades

De acordo com o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2011²⁰, das 238 mil habitações construídas, apenas 92 mil foram direcionadas para os indivíduos com renda de até 3 salários mínimos; 139 mil moradias para a faixa de 3 a

²⁰ Disponível em <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5956/5396> acesso em 05 Mai 2023.

6 salários mínimos e 7 mil habitações para a faixa de 7 a 10 salários mínimos, conforme o quadro abaixo. Os dados comprovam que a maior parte do recurso não foi direcionado às pessoas de baixa renda, mas principalmente à classe média. Tanto o PAC como MCMV tinham como objetivo principal aquecer a economia. Entretanto, o resultado na área de habitação reduziu o déficit habitacional ao mesmo tempo que gerou empregos e modificou a área urbana.

Quadro 1- Percentual de Investimento por Grupos Econômicos

Beneficiários	Porcentagem de Investimento
Até 1 salário mínimo	40,6%
Entre 1 e 3 salários mínimos	51,1%
Entre 3 e 5 salários mínimos	5,7%
Entre 5 e 10 salários mínimos	2,1%
Mais de 10 salários mínimos	0,5%

Fonte: ABRAINC E FGV²¹

Dessa forma, Jardim & Silva (2015) pontuam que a maior parte dos investimentos em habitação neste período foram direcionados para as faixas onde estão inseridos a classe média em detrimento aos investimentos realizados para a faixa de renda mais baixa, na qual há o maior déficit habitacional. Os autores argumentam que os dados mostram a reprodução da política habitacional voltada para as classes privilegiadas economicamente, apesar de um discurso de inclusão e que os dados ainda demonstram as limitações do Programa, que trata de questão fundiária como secundária e como prioridade o modelo de desenvolvimento com fomento à geração de emprego e renda. O que será reproduzido na gestão de Dilma Rousseff.

Na eleição de 2010, a então Ministra da Casa Civil do governo Lula e considerada a “mãe do PAC”, Dilma Rousseff, venceu a eleição, tornando-se a primeira mulher a ocupar a presidência da república. A gestão de Dilma manteve as estruturas da política macroeconômica adotada nos governos de Lula, calcada nas metas inflacionárias, no superávit primário e na flutuação do câmbio (CAGNIN, 2013).

²¹ Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudocompleto.pdf> Acesso em 22 AGO 2023.

No entanto, no contexto da crise na área do Euro²², com alta dos preços externos pressionando a inflação internamente, fez com que o governo adotasse políticas de austeridade aos gastos públicos, redução ou isenção fiscal sobre determinados produtos para estimular o mercado e o consumo e redução da taxa de juros, deixando um dos tripés (inflação) da política macroeconômica como prioridade a ser alcançada.

Para Cagnin (2013, p. 171) a postura adotada pelo governo logo teve que ser revista, pois, o combate à inflação que havia cedido espaço para a busca de um crescimento econômico mais acelerado, voltou a ocupar o topo das prioridades do governo em seu segundo biênio (2013-2014). Cagnin (2013) destaca que na manutenção da política de metas de inflação, a autoridade monetária acabou respondendo às pressões inflacionárias, levando ao início de uma nova fase de elevação da taxa básica de juros.

É imprescindível situar o governo de Dilma Rousseff para compreendermos as alocações de recursos na esfera da habitação durante sua gestão. Em 2011, foi anunciada a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II), que apresentou um volume de investimento ainda mais substancial em relação à primeira fase, totalizando 955 bilhões de reais para o período de 2011 a 2014, sendo a habitação uma das áreas prioritárias para tais investimentos. Nesse contexto, os anos de 2012 e 2013 se destacaram por concentrar os maiores dispêndios na habitação, com um total de 1,6 milhões de moradias contratadas e um montante aproximado de 200 bilhões de reais investidos. Além disso, é relevante observar que os investimentos direcionados às camadas de menor renda superaram a marca de 60% em 2013, o que representa um recorde nesses segmentos (Euclides, 2022, p.).

Percebemos, então, que no Governo de Dilma Rousseff o investimento em moradias para parte da população que mais sofre com o déficit habitacional, que é a população de até dois salários mínimos, teve um crescimento. Este investimento estava atrelado ao fato de injetar no setor de construção civil, o qual gerava emprego e renda. Segundo Jardim e Silva (2015, p. 69), o então Ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou em 2012 que adotaria novas medidas de estímulo no setor da

²² Endividamento dos países europeus a partir da redução das taxas de juros após a adoção de moeda única a partir de 2012. Ver mais em <https://veja.abril.com.br/economia/euro-completa-dez-anos-e-enfrenta-sua-maior-crise/> acesso 06 MAI 2023.

construção civil, que segundo o Ministro o setor tinha grande importância na economia brasileira, pois era responsável por quase metade do investimento feito no país, gerando emprego e formalização do trabalho, além de concretizar o sonho da casa própria. No entanto, a partir de 2014 os investimentos caíram na área de habitação em um contexto de crise política e econômica no país.

Na eleição de 2014, Dilma Rousseff foi reeleita em uma eleição polarizada. Antes da disputa de 2014, houveram no Brasil desde 2013, diversas manifestações com inspiração dos movimentos nos países árabes, chamados de “Primavera Árabe²³”. Segundo Domingues (2014), as manifestações realizadas em 2013 levaram uma parcela conservadora e reacionária para as ruas, mostrando o seu descontentamento com os governos de centro-esquerda que estavam no poder desde 2003. As ruas passaram a ser ocupadas por grupos favoráveis a uma agenda identificada com a nova direita, mobilizando recursos econômicos, simbólicos e organizacionais. É neste contexto que Dilma é reeleita.

Após a sua posse em 2015, Dilma Rousseff não conseguiu colocar no Congresso Nacional nenhum projeto de relevância, enquanto o Congresso aprovava projetos que demandavam gastos do poder público, as chamadas "pauta-bombas". Somando o confronto com o Congresso Nacional com as manifestações das ruas, o governo de Dilma perdia a cada dia o apoio popular. Em 15 de dezembro de 2015, a avaliação do Governo Dilma indicava, segundo o IBOPE, uma aprovação de apenas 9% e uma reprovação de 70%²⁴. Em dezembro do mesmo ano, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, autorizou a abertura do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff²⁵. Muitos analistas interpretaram a atitude de Eduardo Cunha como vingança a partir da decisão da bancada do PT de votar pela

²³ Ver mais em <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/primavera-Arabe.htm> Acesso em 22 AGO 2023.

²⁴ Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/governo-dilma-tem-aprovacao-de-9-e-reprovacao-de-70-diz-ibope.html> acesso em 06 Mai 2023.

²⁵ Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/eduardo-cunha-informa-que-autorizou-processo-de-impeachment-de-dilma.html> acesso em 06 Mai 2023.

continuidade do processo de cassação contra o deputado federal Eduardo Cunha, acusado de mentir sobre a existência de contas bancárias na Suíça²⁶.

Esclarecemos, portanto, que nesta pesquisa não tem como foco analisar as gestões, mas as políticas em habitação. Mas foi preciso demonstrar que o *impeachment* de Dilma em 2016 precisa ser analisado como “golpe”, pois no processo não foi demonstrado nenhuma improbidade administrativa, mas motivações políticas que derrubaram a Presidenta eleita democraticamente. Foi preciso demonstrar este momento da história para entendermos que as manifestações realizadas pela direita a partir de 2013 se consolidaram com a saída de Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer e sua política neoliberal.

3.5 A Ruptura Institucional e o desmonte da política habitacional

No dia 12 de maio de 2016, após o Senado Federal aprovar a instauração do processo de impeachment de Dilma Rousseff, a Presidenta foi oficialmente afastada pelo período de 180 dias. Desde o seu afastamento, o seu vice, Michel Temer, assumiu de imediato, de forma interina, inclusive propondo mudanças política e administrativa, dando posse aos 23 novos Ministros²⁷. Sobre isso é preciso destacar que dos 23 ministros anunciados, nenhum eram mulher ou negro²⁸. Este ponto foi somente para destacar o perfil do novo governo, representante da chamada “nova direita”, onde as políticas sociais não foram consideradas prioritárias, incluindo a questão da habitação. Em 31 de agosto de 2016, Michel Temer tornou-se efetivamente Presidente do Brasil. Sobre os desmontes das políticas sociais, sobre esse contexto Santos (2017, p.6) pontua o seguinte:

Extinguiram-se, assim, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Com isso, “exclui-se” do debate e da formulação das políticas públicas os legados autoritários e discriminatórios do machismo, do

²⁶

Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151204_brasilianistas_impeach_ac_tg acesso em 06 Mai 2023.

²⁷ Ver mais em <https://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/05/apos-afastamento-michel-temer-assume-interinamente-presidencia.html> acesso em 09 Mai 2023.

²⁸ Ver mais em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/13/ministerio-sem-mulheres-no-governo-temer.htm> acesso em 09 Mai 2023.

patriarcado, da escravidão. Também extinguiu-se o Ministério da Cultura, onde se debate, entre outros temas, a identidade nacional que se expressa através das manifestações culturais e artísticas diversificadas e regionalizadas, que respeitam e promovem as diferenças. Foram adiadas na demolição das conquistas sociais ao findar com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e, com ele, as reflexões e projetos sobre a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar associada ao cooperativismo, à agroecologia, ao desenvolvimento territorial e à economia solidária. Logo, o trabalhador rural sofre impactos desses reajustes, pois afeta políticas de grande alcance como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que assegura ao produtor o preço justo e garante às pessoas, famílias e comunidades carentes, através dos alimentos adquiridos, o direito à alimentação saudável. Houve uma junção do Agrário com o Desenvolvimento Social.

Ao extinguir os Ministérios, o governo extinguiu, também, o papel prioritário das políticas que estavam associadas às pastas. Se a questão de gênero tinha um ministério como orçamento próprio para desenvolvimento de suas políticas, ao ser inserida em outro Ministério, a política de gênero, por exemplo, não se torna prioritária, tendo um orçamento ainda menor para executar as suas políticas estabelecidas. E isto aconteceu com todas as outras políticas.

Para exemplificar esse contexto, é relevante mencionar de forma concisa o Programa “Uma Ponte para o Futuro” do governo Temer. Este Programa, conforme explicitado no próprio documento, tinha como meta preservar a economia brasileira, viabilizando seu desenvolvimento por meio de ajustes econômicos, redução estrutural de despesas públicas, na diminuição dos custos da dívida pública e no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (Guimarães, 2015, pág. 16).

O que notamos neste Programa é aquela famosa máxima do neoliberalismo que defende a ideia de um Estado não intervencionista, tendo como consequência medidas concretas que fragilizaram as políticas sociais, como redução do poder de compras e da retirada de direitos da classe trabalhadora, do congelamento dos investimentos públicos em áreas essenciais como a saúde, educação e assistência e diminuição dos investimentos em habitação, sobretudo, na faixa de interesse social.

A materialização dessas ações aconteceu através da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que estabelece um novo regime fiscal, sendo popularmente conhecida como a Lei de Teto de Gastos Públicos. A EC estabeleceu que os gastos do poder público federal não poderiam ser maiores do que o ano anterior, feito apenas as correções inflacionárias. Esta emenda desconsiderou o déficit no atendimento à saúde, à educação e à assistência no país. Na prática, o que

aconteceu foi a deterioração dessas políticas, uma vez que os recursos já eram insuficientes para atender as demandas e com o congelamento nem a manutenção das ações existentes poderia ser cumprida. Além disso tiveram as aprovações de duas Leis: Lei nº 13.429/2017, a chamada Lei da Terceirização, que permitiu que empresas contrataram funcionários terceirizados para executar atividades-fim, o que era somente permitido até então a contratação de terceirizados para atividades-meio como limpeza e manutenção; e a Lei nº 13.467/2017, da Reforma Trabalhista, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Todas essas medidas apontaram o processo de fragilização das políticas sociais, com uma demonstração clara ao mercado da redução do estado nos investimentos públicos. Para Santos (2017, p. 8), a universalidade e estatização, elementos que deviam nortear a Proteção Social, enfrentaram grandes dificuldades e foram até postos de lado, intensificando uma série de cortes nos gastos públicos na área social e da previdência social e ampliando a privatização da saúde, previdências e educação. Nesse sentido, as políticas em habitação também sofreram um desmonte no período do governo Temer.

Segundo Euclides (2022, p. 13) três tendências ao longo da existência do Programa MCMV apontaram a redução do investimento público em moradia. No primeiro momento (2009-2013), ainda nos governos petistas, se tem um aumento expressivo de moradias contratadas e no orçamento correspondente. Foram 584 mil habitações contratadas em média por ano, com um orçamento médio anual de R\$ 69 bilhões. Entre 2014 e 2018, foram 428 habitações (média anual) contratadas com um orçamento médio anual de R\$ 62 bilhões, sendo que em 2017 foi o ano de menor investimento tendo um pouco mais de 300 mil moradias contratadas com um orçamento de menos de R\$ 50 bilhões de reais.

Os indicadores de investimentos demonstram a redução da centralidade do MCMV. A variação de investimento também foi notada no percentual de unidades habitacionais contratadas na faixa direcionada aos beneficiários com renda mais baixa. Segundo o DIEESE em seu relatório em 2021²⁹, se em 2013, o índice de investimento na faixa (pessoas que recebem até 2 salários mínimos), foi de 62%, em

²⁹ Disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18565.pdf> Acesso em 23 AGO 2023.

2017 este índice não chega a 10%. Isto demonstra que as moradias construídas para os mais pobres foram reduzidas de forma drástica e deixam de ser centrais na execução da política habitacional.

O governo de Michel Temer no que se refere a política de habitação foi um período de transição para a extinção do programa MCMV. O golpe definitivo no Programa será feito pelo governo de Jair Messias Bolsonaro, não somente pela mudança de nome do programa de habitação, mas pelo volume de investimento na área, que foi insuficiente para travar o crescente déficit habitacional no país.

3.6 Uma breve história sobre a luta por moradia em Campina Grande

Campina Grande tem seu processo migratório da população rural para área urbana iniciados nos anos de 1970. Este fenômeno de deslocamento do campo para a cidade provocou um grande crescimento da malha urbana e o agravamento do êxodo rural, acelerando uma rápida transformação da cidade. Nos anos 1980, o rápido crescimento em loteamentos nas periferias, típico de uma estrutura socioespacial segregada, fez com que crescesse o número de pessoas sem emprego e moradia passando a viverem em favelas, buscando em Campina Grande uma moradia, bem como alternativas de trabalho, o que contribuiu para o crescimento contínuo do desemprego e o comprometimento das condições da habitabilidade, assim como o deslocamento da pobreza para a área urbana, expondo os mais pobres a todas as mazelas e riscos, que é provocado por essa migração (Carvalho, 2017, p. 276).

De acordo com Melo (1985, p.31) o incremento do número de sub habitações em Campina Grande se deu, sobretudo, no início dos anos 80, pois até 1979 a Cidade contava com apenas três favelas de maior expressão: Cachoeira, Pedregal e Jeremias. No entanto com o grande fluxo migratório este percentual aumentou consideravelmente para 38 favelas, fora outras ocupações irregulares de áreas deteriorada com ausência de políticas e equipamentos públicos. Neste período observou-se um aumento significativo do número de favelas em áreas periféricas.

Com a alta demanda por moradias e a pequena oferta feita pelo poder público, fez com que surgissem algumas ocupações em Campina Grande. Um dos exemplos

mais emblemáticos é a ocupação do Conjunto Álvaro Gaudêncio. A falta de moradias, bem como a ausência de programas governamentais na área de habitação social em Campina Grande levou uma a população da época a ocuparem um conjunto construído com 3 mil casas. Este conjunto estava sendo construído pela Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) e os beneficiados seriam servidores estaduais. Segundo Lima (2010, p. 48),

O alto fluxo migratório, a demora da conclusão das obras e a pequena oferta de casas para a população de menor renda familiar provocaram a população que ainda não tinha sido atendida pelos programas habitacionais. Assim, decidiram por ocupar o espaço da outra parcela da população, no caso específico, os servidores públicos estaduais.

Na CEHAP estavam inscritas quase 15 mil pessoas para serem escolhidas e contempladas para serem beneficiadas com uma casa. Com as pessoas empobrecidas pela falta de trabalho, alugueis altos, em 23 de março de 1983 o conjunto foi ocupado, em sua maioria, por pessoas que estavam inscritas junto à CEHAP, como foi noticiado pelo jornal Gazeta do Sertão do dia 27 de março de 1983 (*Apud* Lima, 2009, p.4):

O esperado aconteceu: cerca de 3 mil famílias de todas as classes sociais invadiram ontem o Conjunto “Álvaro Gaudêncio”, situado no bairro de Bodocongó, e que ainda, está por ser concluído. Os inconformados com a demora da CEHAP na entrega das casas começaram a invasão no final da tarde de anteontem, procurando as primeiras residências que ficam próximas ao Conjunto Severino Cabral.

Esta ocupação ficou conhecida como a luta das Malvinas (em referência a Guerra das Malvinas ocorrida em 1982 entre Argentina e Reino Unido) por moradias, por moradores de baixa renda e famílias que não tinham as mínimas condições de comprar ou financiar um imóvel. Conforme noticiado à época (*apud* Lima, 2009, p. 5),

As casas não têm qualquer infraestrutura, pois ainda faltam as instalações de água e energia elétrica, além de rede de esgotos. Mesmo assim, os invasores, que na maioria é isenta para receber residência naquele núcleo habitacional, garantiram que em hipótese alguma deixarão as casas. [...] Todas as 3 mil casas, algumas com rachaduras pelas paredes, foram ocupadas pelas famílias que estão inscritas ou não na CEHAP. (Jornal Gazeta do Sertão, 27 de março de 1983.)

O período ocupacional do bairro foram momentos conflituosos, onde as famílias foram reprimidas e sem nenhuma forma de assistência. As pessoas foram tratadas como se fossem prisioneiras do Estado. Isto foi amplamente divulgado pelo jornal. As Pessoas se organizaram, e no dia 06 de abril de 1983, se formou um comitê no intuito de reivindicar direitos e melhorias para o conjunto.

Quanto ao problema gerado com a ocupação das casas do Conjunto Álvaro Gaudêncio, o Comitê aprovou diversas denúncias praticadas contra os ocupantes (escavações de valas, reforçamento das cercas do arame farpado), configurando que o tratamento dado ao conjunto é verdadeiramente de um campo de concentração. Além disto, continua a proibição de entrada de carros no conjunto, mesmo quando transportando doentes. Qualquer reunião de moradores continua sendo proibida. [Comitê de Apoio aos Ocupantes do Conjunto Álvaro Gaudêncio e aos Camponeses de Alagoa Nova (Lima, 2009, p. 6).

O comitê foi formado por religiosos, líderes sindicais e comunitários campinenses como também estudantes universitários e integrantes da Comissão de Justiça e Paz da Diocese local, que buscaram justiça e lutaram pelos direitos das famílias que ocuparam o conjunto, mostrando as dificuldades e a problemáticas vividas pelas pessoas, buscando denunciar que essas pessoas estavam vivendo em péssimas condições, já que o Estado cercou o bairro no intuito de impedir a entrada de pessoas, como também proibir qualquer tipo de manifestação ou reuniões.

A ocupação das Malvinas é apenas um exemplo da luta por moradia em Campina Grande. Tivemos a ocupação do Araxá, Vila dos Teimosos e dos moradores que montaram as ocupações de papelão ao lado do Ginásio “O Meninão”. Todas essas ocupações denunciaram que a problemática da habitação no município necessitava de uma atenção maior, pois as demandas não correspondiam as ofertas de moradia.

Como podemos compreender a luta por moradia em campina grande não é tão diferente do restante do país, pois as pessoas que mais sofrem são as com menor poder de renda, que ainda lutam para ter direito a moradia. A população tem que se manter constante e vigilante quanto a as políticas públicas que o Estado implanta a cada novo Governo, pois é uma luta permanente e constante por direito à moradia.

Este trajeto histórico das políticas em habitação no Brasil, desde a Lei de Terras em 1850 até o governo Michael Temer (2018), se faz importante nesta pesquisa para demonstrar que ao passar dos anos as políticas em habitação não conseguiram reduzir de forma significativa o déficit habitacional, isto porque, as políticas não foram direcionadas para a parcela da população que mais necessitam de moradias e moradias dignas, mas tais políticas sempre estiveram atreladas ao fortalecimento do mercado imobiliário. Essa historização também é importante para entendermos de que forma as políticas nacionais reverberaram no Município de Campina Grande/PB, especialmente, na gestão de Jair Messias Bolsonaro.

CAPÍTULO IV

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE CAMPINA GRANDE-PB NO PERÍODO RECENTE (2019-2022)

O símbolo da política de habitação no município de Campina Grande/PB no período compreendido entre 2019 e 2022 foi a entrega, em 11 de novembro de 2019, das 4.100 (quatro mil e cem) unidades habitacionais do Complexo Aluizio Campos para famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), segundo dados da Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN. Este montante de moradias entregues parecia sanar os problemas do déficit habitacional em Campina Grande, uma vez que em 2010, segundo Lucena e Maia (2016, p. 4), o déficit habitacional no município era de 14.620 (quatorze mil, seiscentos e vinte) unidades residenciais, mas entre 2007 e 2019, foram entregues 17.600 habitações (Silva: 2020, p.71).

Em Campina Grande, os dados sobre habitação são escassos, sobretudo, na produção de documentos relativos à temática. Há uma Coordenação de Habitação que integra a SEPLAN, no entanto, não há nesta Coordenação um estudo ou algo similar sobre os problemas de déficit no município. O que se tem são os números de unidades habitacionais entregues, mas não há uma relação entre o déficit habitacional do município com as habitações entregues aos usuários. Outro ponto que dificulta a mensuração dos dados é que não há em Campina Grande uma lista única dos beneficiários dos programas e nem aqueles que não foram contemplados e ainda estão aguardando a entrega de sua residência.

O maior desafio dessa pesquisa foi levantar informações relacionadas à elaboração, planejamento e execução das políticas públicas em habitação nos sites oficiais do Governo Federal e do Governo Municipal, além de acesso aos documentos relativos ao planejamento e execução orçamentária de programas e ações da política de habitação proposta na legislação municipal para o quadriênio (2018 a 2022) sob a responsabilidade da SEPLAN. É notável uma falta de estruturação e de informações que possam subsidiar qualquer entendimento sobre a situação real do déficit habitacional em Campina Grande/PB. Para responder aos objetivos desta pesquisa foi preciso associar as análises dos documentos às pesquisas realizadas no âmbito do município, tais como: Relatório do Observatório das Metrôpoles denominado Urbanização de Favelas no Brasil; trajetórias de políticas municipais; dissertação e

artigos acadêmicos que aprofunda estudos sobre o município e contribua para construção de um desenho mais próximo da realidade de Campina Grande a respeito da política de habitação³⁰.

Desta forma, partimos das políticas em habitação do Governo Federal, apontando os avanços e retrocessos, para entendermos de que forma tais políticas repercutiram em Campina Grande e quais contribuições para a redução do déficit habitacional no município. Por conseguinte, buscou-se analisar através dos documentos e as leis orçamentárias no período de 2018-2022 a execução de projetos e ações na área de habitação em Campina Grande.

Em vista disso, antes de adentrar ao período do Governo Jair Messias Bolsonaro (2018-2022) em Campina Grande/PB, é necessário compreender como se estruturou a política de habitação no município, visto que é importante entender a dinâmica de expansão territorial, da periferização da área urbana. O objetivo é termos a dimensão dos avanços e retrocessos da política de habitação no município.

4.1 Habitação de Interesse Social e os Impactos no Governo Bolsonaro

Embora tenha sido abordado de forma resumida no escopo da pesquisa documental e bibliográfica realizada entre os anos de 1972 e 2007, pode-se constatar intervenções³¹ nos assentamentos precários em Campina Grande. Estas intervenções constituíram alvo das políticas municipais, cujo objetivo era a erradicação dessas comunidades e a realocação de seus moradores para áreas periféricas. No entanto, tais políticas foram realizadas de maneira autoritária, sem qualquer envolvimento dos afetados, desconsiderando assim os laços e conexões estabelecidas pelos assentados com suas respectivas comunidades. A partir da década de 1980, observa-se uma substituição gradual desse paradigma de intervenção (Morais *et al.*, 2021, p. 373).

³⁰ A dificuldade em acessar os documentos da SEPLAN sobre habitação fez com que a análise sobre a temática fosse realizada através de documentos diversos dos oficiais da Prefeitura.

³¹ Construção de sanitários com recursos da FUNASA, reassentamento da Favela da Cachoeira que resultou na construção do Bairro da Glória I e II pela CEHAP e a urbanização das etapas III e IV do Pedregal com recursos do Brasil/BID. Disponível em: https://www.observatoriodasmetroles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Campina-Grande_UFPB.pdf Acesso em 20 JUL 2023.

De acordo com Morais *et al.*, (2021), a partir da década de 1980, observa-se uma transição gradual desse paradigma de intervenção, onde as iniciativas de urbanização dos assentamentos precários passam a predominar. Essas abordagens visam a melhoria das condições de vida dos moradores, mantendo-as em seus locais de origem. No entanto, é importante destacar que tais ações de urbanização ocorrem frequentemente de maneira parcial e posterior aos investimentos direcionados para áreas da cidade formal, muitas vezes apropriada por segmentos de renda mais elevados.

Segundo Morais *et al* (2021), o município de Campina Grande, não possui tradição em realizar estudos e pesquisas acerca dos assentamentos precários, tampouco sistematização desses dados. Consequentemente, informações relativas à urbanização e regularização desses assentamentos pelo poder público municipal, que são fragmentadas em diversas Secretarias e setores da Prefeitura, dificultam qualquer recuperação histórica das intervenções.

É importante destacar que a maioria das cidades brasileiras se caracteriza pela presença de assentamentos precários, e em Campina Grande, as condições mais precárias de moradias estão concentradas em áreas de ocupação irregular, como loteamentos irregulares, favelas carentes de urbanização e ocupação da linha férrea. Essas áreas ficam localizadas em ambientes frágeis, margens de riachos e cursos d'água em áreas de relevo íngreme que requerem intervenções complexas para a urbanização, com destaque para bairros como Glória, Cachoeira, Jeremias, Araxá, Pedregal e Catingueira, que são áreas de risco e vulnerabilidade social. Para colaborar e reforçar essa constatação Davis (2006, p. 202) afirma que:

Paralelamente, por toda parte os pobres urbanos são forçados a habitar terrenos perigosos e nada apropriados para a construção – encostas muito íngremes, margens de rios e alagados. Do mesmo modo, instalam-se à sombra mortal de refinarias, indústrias químicas, depósitos de lixo tóxico ou à margem de ferrovias e auto-estradas. Em consequência, a pobreza “construiu” um problema de desastre urbano de frequência e alcance sem precedentes,{...}. Além disso, as comunidades de pobres urbanos sem direito de voto são vulneráveis às explosões súbitas de violência estatal.

Assim, tem-se tentado enfrentar o problema da moradia para a população mais pobre. Localmente, desde os anos 2000, algumas intervenções para a urbanização e regularização de assentamentos precários foram realizadas em Campina Grande, como a construção de sanitários com recursos federais da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e intervenções mais abrangentes, como a intervenção de reassentamento na Favela da Cachoeira que resultou na construção do Conjunto Glória (Loteamentos Glória I e II) pela Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) e a urbanização das etapas 3 e 4 de Pedregal, com recursos do Programa Habitar Brasil/BID. Esse período é marcado também por avanços no campo do desenvolvimento institucional e da instituição da política municipal de habitação.

Segundo *Morais et al.* (2021, p. 378), no período de 1997 a 2000, foram realizadas em Campina Grande algumas ações pontuais na área de habitação, tais como a construção de 640 unidades habitacionais novas, a recuperação de 1.764 moradias pelo Programa Morar Melhor, a construção de 247 unidades sanitárias e a aquisição de 66,65 hectares de lotes urbanizados. As novas unidades habitacionais foram edificadas em bairros periféricos e em assentamentos precários, como Serrotão, Velame, Ocupação do Tambor (hoje, ZEIS nossa Senhora Aparecida), Loteamento Austro França, Jardim Borborema III, Novo Bodocongó e Jardim Continental. É relevante destacar que algumas dessas intervenções foram entregues inacabadas e sem infraestrutura.

Conforme destaca *Morais et al.* (2021, p. 378), o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente ao ano de 2000 indicou a existência de 27 aglomerados subnormais no município de Campina Grande, com mais de 6 mil unidades habitacionais em situação precária e uma população de aproximadamente 26 mil pessoas vivendo em condições adversas. Além disso, estudos realizados pelo Ministério das Cidades (2001), com base nos dados do IBGE, indicaram que a cidade apresentava um déficit habitacional de 12 mil domicílios e cerca de 50 mil pessoas em situação precária. Em 2001, a Prefeitura Municipal de Campina Grande realizou um levantamento através do Programa Habitar Brasil BID (quando da elaboração do PEMAS- Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais) que identificou 38 assentamentos com destaque para aqueles em condições mais precárias e de risco.

As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas por importantes transformações na gestão urbana, especialmente no que diz respeito à implantação e implementação de políticas públicas que orientassem o desenvolvimento urbano em todo o país. Nesse contexto, o município de Campina Grande, localizado na Paraíba, se destacou como pioneiro em algumas iniciativas que visavam a ampliar a participação da população no controle e fiscalização dos recursos públicos, bem como no debate sobre as prioridades das demandas urbanas.

Conforme já discutido a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, o qual regulamentou o art. 182 da Constituição Federal, surgiu uma nova concepção de plano diretor, permitindo que esse se tornasse um instrumento concreto da reforma urbana. Dessa forma, a Lei Complementar Nº 003, de 09 de outubro de 2006 promoveu uma Revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande de 1996.

A referida lei, em seus artigos 2º, 3º e 4º, conceitua o Plano Diretor como um instrumento básico que orienta a atuação da administração pública e da iniciativa privada, visando assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população, seguindo os princípios da democracia participativa e da justiça social. Desse modo, o Plano Diretor estabelece ações para a estruturação do espaço urbano, visando o desenvolvimento integrado entre a área urbana e rural do território do Município (Campina Grande, 2006, p.1). Esse aparato legal se constitui em um instrumento fundamental para a implementação da política de desenvolvimento urbano municipal, ao qual deve adequar-se ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual do Município.

Após esta breve contextualização sobre o cenário habitacional em Campina Grande, torna-se relevante a análise da política habitacional sob o governo de Jair Bolsonaro e a implementação do Programa Casa Verde Amarela. No entanto, antes de abordar este programa em específico, é essencial traçar uma linha do tempo e identificar os fatores que impactaram para a suposta ineficácia do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), mesmo antes de sua extinção formal pelo Governo Bolsonaro.

Ao longo dos anos, o Programa Minha Casa Minha Vida passou por diversas alterações, reformas e ajustes. De acordo com Souza (2020, p. 93), o programa

completou onze anos de execução em 2020³² e sua análise permite identificar características específicas da política habitacional brasileira como um todo. Embora teoricamente tenha representado uma resposta às demandas das classes mais compatíveis, o programa acabou reforçando disparidades preexistentes em relação ao acesso aos direitos.

De acordo com Souza (2020, p. 94), o governo Temer deixou alterações e modificações nas políticas relacionadas ao direito à cidade. Dentre as mudanças destacam-se a suspensão da modalidade Entidades no Programa Minha Casa Minha Vida, a redução drástica do orçamento destinado ao desenvolvimento urbano, a desaceleração do crédito habitacional, a criminalização dos movimentos sociais, a imposição de um teto de gastos ajustados apenas para os investimentos públicos, e o aumento do valor limite dos imóveis que podem ser financiados pelo FGTS para R\$ 1,5 milhão e o aumento do teto de renda familiar, agora de R\$ 9 mil, para o financiamento habitacional pelo PMCMV; a paralisação da produção de unidades habitacionais destinadas a faixa 1 do Programa. Essas medidas tiveram impacto direto na implementação do programa e evidenciaram desafios e contradições na promoção do direito à moradia.

Dessa maneira, o direcionamento adotado pelo governo Temer em relação à política de habitação de interesse social resultou no fim da Faixa 1 do Programa, que aborda o maior déficit habitacional do Brasil. Essa decisão vai de encontro às Metas do Milênio, protegida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, assim como ao Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos e Ambientais, representando uma violação do direito humano à moradia adequada. Ao utilizar um discurso de ajustes econômicos, Temer impossibilitou as famílias mais pobres do acesso ao direito de conquistar a própria casa (SOUZA, 2020, p. 96).

A chegada de Bolsonaro à Presidência em 2019 é também a da extrema direita ao Palácio do Planalto com suas pautas de costume, o nacionalismo exacerbado, a expansão de uma política armamentista e o negacionismo das ciências. Dois de seus ministros tornam-se símbolos de sua gestão: o Juiz Federal Sérgio Moro, expoente da

³² Ao assumir o seu terceiro mandato em 2023, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, recriou o Programa Minha Casa, Minha Vida através da Lei nº 14.620/2023.

operação Lava-jato³³ e o responsável por prender o ex-Presidente Lula, impedindo-o de ser candidato à presidência em 2018³⁴ e o Ministro Paulo Guedes da Economia.

A gestão de Bolsonaro foi marcada pela crise sanitária da COVID-19, que teve início em 2020. O saldo de toda uma política negacionista do governo fez com que mais de 700 mil pessoas morressem por conta da COVID-19, o que poderia ter sido menor, dizem os especialistas, caso as ações de prevenção e de distanciamento tivessem sido incentivadas pelo presidente e o seu governo. Neste contexto, o teto de gastos aprovado pelo governo Temer foi ultrapassado todos os anos no governo Bolsonaro para subsidiar as políticas com objetivos eleitoreiros³⁵. Durante os quatro anos de seu governo a inflação foi de 26,93%³⁶, maior dos últimos 5 anos e a taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) de referência de juros chegou a 13,75%³⁷, a maior alta desde 2015³⁸

Na política de habitação o governo reduziu drasticamente o orçamento para a área, principalmente, para as moradias de interesse social que atingia a população com renda de até dois salários mínimos. Foi um corte de mais de 98%, quando o orçamento previsto inicialmente era de R\$ 1,540 bilhão e foi reduzido para R\$ 27 milhões³⁹. Para essa faixa de renda, de todo o investimento em habitação, um pouco

³³ Operação da Polícia Federal com início no Estado do Paraná em 2014, que investigou e prendeu empresas públicas e privadas por corrupção e lavagem de dinheiro. Considerada a maior operação contra a corrupção do país, ela foi colocada na berlinda a partir das divulgações pelo periódico digital Intercept Brasil, em 2019, de conversas entre o juiz Sérgio Moro e os promotores do Ministério Público da Força-Tarefa da Lava-jato, onde o juiz cedeu informações privilegiadas à acusação, orientando a promotoria em construir o caso. A partir da suspeição de Sérgio Moro pelo STF em junho de 2021 no caso prisão de Lula, o ex-presidente é solto e uma parcela das condenações feitas no âmbito da Lava-jato é anulada, fazendo com que a operação Lava-jato perdesse força. Ainda em 2021 a Operação Lava-jato é extinta sob fortes questionamentos de sua lisura no andamento da Operação.

³⁴ Segundo a pesquisa do Datafolha de 22 de agosto de 2018, Lula liderava com 39% a pesquisa eleitoral ante 19% de Bolsonaro que aparecia em segundo colocado. Ver mais em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/22/pesquisa-datafolha-lula-39-bolsonaro-19-marina-8-alckmin-6-ciro-5.ghtml> acesso em 09 Mai 2023.

³⁵ Ver mais em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/04/teto-de-gastos-foi-furado-cinco-vezes-no-governo-bolsonaro-veja-a-lista.ghtml> Acesso em 24 AGO 2023.

³⁶ Ver mais em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/01/10/inflacao-no-governo-bolsonaro-atinge-o-maior-patamar-para-um-mandato-desde-a-primeira-gestao-de-dilma.ghtml> acesso em 09 Maio 2023.

³⁷ Ver mais em <https://www.terra.com.br/economia/de-fhc-a-bolsonaro-veja-as-maiores-taxas-de-juros-em-cada-governo,ea610b7f89faf1a37fe08c78520e702b63hhs18w.html> acesso em 09 Maio 2023.

³⁸ Ver mais em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/03/22/com-decisao-do-copom-brasil-continua-com-a-maior-taxa-de-juros-reais-do-mundo.ghtml> Acesso em 24 AGO 2023.

³⁹ Ver mais: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/23/governo-corta-98-dos-recursos-do-orcamento-para-novo-minha-casa-minha-vida.htm> Acesso em 01 SET 2023.

mais de 5% foi direcionado para este público (Euclides, 2022, p. 30). Em 25 de agosto de 2020, o Governo Federal publica a Medida Provisória nº 996/2020, que institui o Programa Casa Verde Amarela, MP que no início de janeiro do ano seguinte é convertida em Lei nº 14.118/2021. O Programa tinha como objetivo substituir o Programa Minha Casa, Minha Vida e dar uma marca própria de programa de habitação para o Governo Bolsonaro. Portanto, os impactos da descontinuidade do PMCMV com a implantação do Programa Casa Verde Amarela foram, sobretudo, para a população de baixa renda.

Para esta análise é importante trazer uma tabela desenvolvida pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) em seu Relatório de 2021 que traz os impactos econômicos do corte do Programa Casa Verde Amarela, mostrando uma comparação entre o programa MCMV e o programa CVA e como houve uma redefinição das faixas, a qual ampliou os beneficiários da faixa 1, voltada para os indivíduos com renda mais baixa. Conforme Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 - Faixa de Beneficiários dos Programas MCMV e CVA

PMCMV		PROGRAMA CASA VERDE AMARELA	
FAIXA	RENDA FAMILIAR	GRUPO	RENDA FAMILIAR
1	até R\$ 1,8 mil	-	-
1,5	até R\$ 2,6 mil	1	até R\$ 2 mil (até R\$ 2,6 mil para o NO e NE)
2	até R\$ 4 mil	2	até R\$ 4 mil
3	até R\$ 7 mil	3	até R\$ 7 mil

Fonte: DIEESE - 2021

Ao olharmos o Quadro 2 vamos perceber que há uma pequena mudança: a junção das faixas 1 e 1,5 do PMCMV. Se olharmos apenas isso, poderíamos compreender que houve uma ampliação para este grupo e que poderia soar como um ponto positivo. Entretanto, segundo o Relatório do DIEESE (2021), a mudança está em que os beneficiários da faixa 1 (no PMCMV) tinha uma parcela limitada à R\$ 270,00 e sem incidência de juros e no Programa Casa Verde Amarela o primeiro

grupo, voltado para as pessoas com renda mais baixa, não há teto no valor da parcela e os juros são a partir de 4,25%, podendo chegar até 5,25%⁴⁰.

Isto significa dizer que os beneficiários de baixa renda ao adquirir um imóvel pelo Casa Verde Amarela pagarão mais do que pagaria no MCMV. E o valor mais alto não somente será o do montante, mas o das parcelas também, o que dificultou o acesso das pessoas mais pobres a este Programa de moradia. Este ponto é o que mais gerou impactos imediatos para a população mais pobre. No entanto, podemos elencar outras diferenças.

O Quadro 3 a seguir refere-se à participação popular nas formulações e decisões sobre a política habitacional. Através do Decreto nº 9.759/2019, o Governo Federal extinguiu o Conselho das Cidades e com isso a consequente participação popular das discussões sobre habitação no país. Segundo o Relatório do Dieese (2021), com o fim do Conselho Nacional das Cidades, atores relevantes da discussão sobre a questão habitacional, como universidade e entidades da sociedade civil em geral não foram levados em consideração; o debate ficou resumido a agentes do setor privado, como empresas e entidades patronais. Dessa forma, a moradia se consolidou efetivamente como um processo do mercado sem levar em consideração as demandas por moradia dos mais necessitados.

Quadro 3- Comparação entre os Programas MCMV e CVA

AÇÕES	PMCMV	PCVA
Participação popular através do Conselho Nacional das Cidades	SIM	NÃO
Projetos de regularização fundiária, obras de melhorias e ampliação de imóveis	NÃO	SIM
Regularização de imóveis ser também realizada pela iniciativa privada	NÃO	SIM
Possibilidade de retomada de imóveis por dívidas e inadimplência na faixa 1	NÃO	SIM

Fonte: DIEESE - 2021

Este Quadro demonstra a mercantilização da problemática da habitação no Brasil. As ações de regularização fundiária, as reformas e ampliações das moradias,

⁴⁰ FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG – IMPACTOS ECONÔMICOS DO CORTE DO PROGRAMA CASA VERDE AMARELA EM 2021, pg 7. Disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18565.pdf> Acesso em 24 AGO 2023

antes de exclusividade de execução do poder público, foram flexibilizadas para que empresas privadas também pudessem realizar. Conforme o Relatório do Dieese (2021), a regularização por interesse social deixa de ser exclusivamente do poder público, o que estaria em tese, imune às questões mercadológicas e passa a ser discricionária de acordo com o interesse do poder público local, abrindo espaço para a iniciativa privada, caso tivessem interesses nessas áreas, podendo, inclusive, expropriá-los a partir da compra dos imóveis ali não regularizados e construir novos imóveis regularizados e colocá-los no mercado à venda⁴¹.

Percebemos que ao analisar o Quadro 3 completo, as diferenças entre os dois programas de habitação trazem objetivos distintos. O Programa Casa Verde Amarela transfere para as mãos da propriedade privada não somente a entrega de casas novas, mais também, todo o arcabouço que integra o déficit habitacional, como a questão da coabitação, das unidades precárias e da regularização fundiária, que antes era de exclusividade do poder público. Ao expandir para as empresas a ação de reformar, ampliar e regularizar, o governo deu um sinal verde para a especulação fundiária, pois a iniciativa privada não entrará em um negócio sem os lucros estarem em vista.

A regularização fundiária é um passo importante para deixar os lotes prontos para o comércio. Você regulariza primeiro, ganhando do governo financiamento para este serviço e depois pode ganhar mais ainda ao comprar os imóveis já regularizados e construir edifícios enormes que serão colocados à venda por um preço bem acima com uma área regularizada e urbanizada. Pagani e Alves (2017) colaboram com esse entendimento quando analisam que,

A habitação e a cidade são tomadas como mercadorias, e revela como a expansão urbana é fortemente dirigida pelo capital imobiliário, confirmando nossa hipótese de que o Estado é o principal agente do processo de acumulação capitalista no espaço urbano favorecendo setores distintos do capital imobiliário, negando a produção de cidades inclusivas e democráticas.

⁴¹ FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG – IMPACTOS ECONÔMICOS DO CORTE DO PROGRAMA CASA VERDE AMARELA EM 2021, pg 7. Disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18565.pdf> Acesso em 24 AGO 2023.

De fato, o Programa Casa Verde Amarela abre o leque para a iniciativa privada atuar em todas ações referentes à política de habitação. É preciso ainda realizar outra comparação do PMCMV com o PCVA: de investimento. Segundo o site do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional⁴², entre 2019 e 2022, o Governo Federal investiu em habitação 34,8 bilhões de reais, construindo 1,6 milhão de novas moradias e beneficiando 6,4 milhões de pessoas. Este valor refere-se ao Orçamento Geral da União mais o FGTS a fundo perdido.

Portanto, ao realizarmos uma comparação ao gasto de recursos do programa anterior, através do quadro abaixo, ao da Casa Verde Amarela, percebemos que o investimento foi menor em comparação aos anos anteriores. Mesmo pegando os quatro primeiros anos do PMCMV, notamos que o investimento feito no Governo Bolsonaro está abaixo. No Quadro 4 apresentamos o montante de investimento em habitação do primeiro ano do Governo de Dilma Rousseff até ao primeiro ano do Governo Bolsonaro. O investimento foi reduzido de 12,3 bilhões em 2011 para um bilhão em 2020.

Quadro 4- Investimento em Habitação no Brasil

ANO	VALORES EM BILHÃO
2011	R\$ 12,3
2012	R\$ 17,3
2013	R\$ 20,4
2014	R\$ 23,5
2015	R\$ 25,3
2016	R\$ 9,0
2017	R\$ 4,0
2018	R\$ 4,8
2019	R\$ 4,7
2020 (até o mês de julho)	R\$ 1,0

Fonte: Portal de Notícias G1 - 2021⁴³

⁴² ver em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-entrega-cerca-de-1-6-milhao-de-moradias-em-todo-o-pais-entre-2019-e-2022>

⁴³ Acessar em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/25/com-foco-no-norte-e-nordeste-governo-anuncia-programa-habitacional-casa-verde-amarela.ghtml>

Os quatro anos de gestão Bolsonaro foram de redução no investimento em habitação. Para ter ideia, Bolsonaro enviou para o Congresso Nacional através da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2023, um corte de 95% em habitação com um investimento de R\$ 82,3 milhões apenas para o Programa CVA. O desmonte realizado nos governos Temer e Bolsonaro pode ser ilustrado através dos dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro (2022). De acordo com os dados, o déficit habitacional para as pessoas que recebem até um salário mínimo cresceu de 35,2%(2016) para 41,5%(2019); para as pessoas que recebem entre um e dois salários mínimos, reduziu de 33,2% (2016) para 32,9% (2019); para aqueles que recebem entre dois e três salários mínimos, reduziu de 17,5% (2016) para 13,7% (2016) e os que recebem mais de três salários mínimos, a porcentagem do déficit habitacional reduziu de 14,1% (2016) para 11,9% (2019). Como podemos notar, os índices de déficit em moradia de quase todas as faixas salariais, foram reduzidos, enquanto o índice dos que recebem até um salário mínimo aumentou⁴⁴.

Isto demonstra que a política habitacional no período de 2016-2022 foi direcionada para as pessoas que podiam pagar pelas parcelas do financiamento imobiliário. Para os que estão na faixa dos mais pobres, os investimentos não conseguiram reduzir a taxa de crescimento do déficit. Como vimos, os investimentos na área de habitação estão associados à questão do aquecimento do mercado da construção civil. Ao concluir esta análise da implantação do PCVA, pudemos comparar as diferenças de estruturação deste Programa com o PMCMV e os impactos para a população de baixa renda. Se o impacto no Brasil foi expressivo, é necessário analisar como a extinção do PMCMV e a implantação do PCVA impactou em Campina Grande, o *locus* desta pesquisa, para respondermos aos objetivos deste trabalho.

4.2 A Política de Habitação em Campina Grande no período recente (2019-2022)

Ao realizar uma análise da política de habitação em Campina Grande no recorte temporal da gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), percebemos que o único investimento na construção de novas unidades habitacionais foi a conclusão do

⁴⁴ Acessar em :<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/25/com-foco-no-norte-e-nordeste-governo-anuncia-programa-habitacional-casa-verde-amarela.ghtml>

Conjunto Habitacional Aluízio Campos. Entretanto, a conclusão desta obra não fez parte nem do planejamento e nem do orçamento do Governo Bolsonaro, uma vez que o projeto já estava concluído e o orçamento para a finalização tinha sido executado no governo anterior.

Coube a Jair Bolsonaro a entrega formal de um projeto alheio ao seu governo, como mostraremos no próximo tópico. Ademais, os investimentos realizados no município se concentrou na regularização fundiária, sobretudo, na regularização cartorial de imóveis e como mostraremos, também, pouco se avançou sobre esta política. Analisamos, também, através do planejamento e leis orçamentárias, que o investimento feito na área de habitação em Campina Grande foi muito pequeno, o que não contribuiu para a redução do déficit habitacional no município.

4.2.1 A Conclusão do Aluízio Campos

Foram entregues oficialmente 4.100 unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Aluízio Campos em Campina Grande. O empreendimento foi planejado para se destinar a diversas funcionalidades, além do conjunto habitacional, como condomínios residenciais privados, logísticos, área industrial e de serviços, áreas de uso misto e áreas verdes. De acordo com Silva (2022, p. 104) o Complexo Aluízio Campos não é somente um novo empreendimento habitacional nos moldes da política habitacional do PMCMV.

O que podemos analisar é que o Complexo Aluízio Campos, foi planejado para ser um novo complexo industrial no Município. O Projeto foi elaborado pela Prefeitura em parceria com a FIEP (Federação das Indústrias do Estado da Paraíba) com o intuito de desenvolvimento econômico da região. Segundo Silva (2022, p. 103), o Projeto teve a intenção de orientar o desenvolvimento da cidade em articulação com os municípios vizinhos que fazem parte da região metropolitana de Campina Grande.

Nesse sentido, o Aluízio Campos não foi somente idealizado para a questão da habitação. Mas a localização do Projeto, situado em um bairro distante da área central do município, fez surgir diversos debates sobre a segregação da parcela pobre para as áreas periféricas. Para Santos (2017, p. 432), as relações de produção vinculadas à globalização no contexto latino-americano foram matizadas por características regionais, além de se integrar à pobreza e à desigualdade na diferenciação do espaço,

por meio da segregação e especialização. A ideia é simples: tira-se a pobreza dos espaços centrais e valorizados da cidade e expande para os arredores, mesmo que para isso, tenha que se construir uma mínima infraestrutura de equipamentos públicos para os moradores.

Os empreendimentos imobiliários que deslocam parte das pessoas mais pobres para locais mais distantes têm uma dificuldade em manter parte desses indivíduos nestes espaços. Isto porque, muitas vezes são deslocados para lugares longe dos seus trabalhos, da sua família e amigos. Silva (2022, p. 111) analisa que as pessoas contempladas para o imóvel, ao se depararem com a situação das dificuldades cotidianas, como a distância de seus empregos e até de familiares, tendem a retornar a suas antigas moradias. Além disso, a carência de serviços públicos e a vulnerabilidade social também são fatores que pesam para que as pessoas abandonem as suas moradias.

O impacto do Projeto Aluízio Campos para a redução do déficit habitacional, pelo montante de residências construídas, não foi suficiente para reduzir o déficit habitacional do município. No entanto, por falta de informações institucionais, não conseguimos dimensionar o real impacto do déficit de habitação, sobretudo, para a população mais pobre. O município de Campina Grande não tem um sistema de dados sobre as informações de habitação em Campina Grande, o que dificulta um planejamento que atenda as reais necessidades do município quanto a temática da habitação.

Dessa forma, é importante enfatizar que o empreendimento de habitação popular do Aluízio Campos foi elaborado ainda no início do segundo governo de Dilma Rousseff (2015-2016), mas a sua execução foi iniciada no governo de Michel Temer (2016-2018) e entregue no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Isto significa dizer que não houve investimento realizado pelo governo de Bolsonaro nesse Projeto, pois não há recursos federais nas leis orçamentárias analisadas. Por mais que o Projeto tenha sido concluído sob a sua administração, os recursos financeiros foram de outra gestão. Independente disto, o Aluízio Campos foi a ação, em relação à habitação, mais expressiva em Campina Grande.

4.2.2 O processo de regularização fundiária em Campina Grande

O processo de regularização fundiária em Campina Grande aparece na elaboração do Plano Diretor de 1996 e depois em sua atualização em 2006, como a necessidade de criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. A criação das ZEIS tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento de habitação para as populações urbanas pobres e reestruturação urbana para essas áreas definidas como ZEIS, conforme expressa Dantas (2015).

Somente em 2009, no governo de Veneziano Vital do Rêgo, através da Lei nº 4.806/2009, que regulamentou as ZEIS e estabeleceu normas e procedimentos para urbanização e regularização fundiária a partir das diretrizes previstas na revisão do Plano Diretor de 2006. Foram definidas 18 áreas como ZEIS, sendo acrescentada uma área de Jardim Tavares, posteriormente. Outro programa de regularização fundiária no município somente apareceria em 2017, através da Lei nº 6.518/2017, que instituiu o Programa Municipal de Regularização Fundiária em áreas específicas: Pedregal III e IV, Novo Horizonte e Araxá. Em 2019, a Prefeitura instituiu o Programa Minha Casa Legal, também, para a regularização fundiária. Portanto, foram esses três projetos de regularização que estiveram em vigor no recorte temporal desta pesquisa. E são eles que iremos analisar de forma mais extensa.

Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS

A partir dessas diretrizes do Estatuto das Cidades e do Plano Diretor Municipal, revisado em 2006, o município de Campina Grande/PB aprovou em 2009, a Lei nº 4.806. A referida Lei, regulamentou 19 áreas denominadas de ZEIS: Califon (Estação Velha), Catingueira, Invasão da Macaíba (Novo Horizonte), Invasão de Santa Cruz, Invasão do Alto Branco, Invasão do Pelourinho, Invasão do Verdejante, Invasão dos Brotos, Três Irmãs, Vila de Santa Cruz, Novo Cruzeiro, Catolé de Zé Ferreira, Jardim Europa, Invasão Ramadinha II, Pedregal, Jeremias, Nossa Senhora Aparecida, Invasão Comunidade Beira Rio (Dinamérica III) e Jardim Tavares.

A Lei supracitada deixava em aberto a criação de novas ZEIS, desde que se enquadrasse nos requisitos básicos, como: ser passível de urbanização após um

estudo de viabilidade técnica feita pela própria prefeitura; ter uso predominantemente residencial; apresentar precariedade ou ausência de infraestrutura básica; renda familiar média igual ou inferior a três salários mínimos; possuir pelo menos 50 domicílios e ter uma lei específica criando-a como ZEIS. Além disso, não poderiam ser transformados em ZEIS áreas sob viadutos ou pontes, oleodutos e tronco de água e esgotos, bem como sob rede de alta tensão, em área que apresentem risco à segurança aos seus ocupantes, em área de preservação ambiental e em áreas destinadas à ampliação ou instalação de infraestrutura pública. As entidades dotadas de personalidade jurídica e regularmente constituídas, representativas dos moradores das áreas e os Fóruns das ZEIS, tinham a competência para solicitar que uma área fosse transformada em ZEIS.

Percebe-se que as áreas definidas como ZEIS, integravam áreas que eram carentes de políticas públicas, exceto alguns bairros que são considerados como bairros nobres no município, como Alto Branco e Jardim Tavares. Inclusive, esses dois bairros formam pautas nas discussões das ZEIS dentro do Orçamento Participativo (OP), onde se questionavam se essas áreas de fato se enquadravam nos requisitos estabelecidos na Lei. A discussão final no OP, definiu que nesses bairros, por mais nobres que fossem, existiam áreas que careciam de políticas públicas e eram ocupadas por moradores em risco socioeconômico.

Uma parte do bairro do Alto Branco foi inserida na Lei das ZEIS, apesar de estar localizada em um bairro considerado de elite, pois uma parcela do bairro tem pouco investimento público. A ação extensionista destacou que a luta pela melhoria das condições urbanas foi impulsionada principalmente pelas mulheres residentes na região. Segundo relatos das mulheres, o bairro do Alto Branco carece de investimentos públicos em áreas essenciais, como transporte público, educação, esporte e lazer, o que é reflexo de sua caracterização como um bairro elitizado, onde determinadas áreas não são consideradas prioritárias para investimentos públicos, como é o caso do transporte público. Isso resulta em uma falta de atenção aos moradores mais pobres da área, pois residem em um local tido como nobre.

A ocupação do bairro Alto Branco reflete as desigualdades inerentes ao modo de produção capitalista, onde a especulação imobiliária, representada aqui pela burguesia, distante ou imposta às populações subalternizadas a ocupação de áreas

insalubres e desprovidas de infraestrutura, enquanto grandes empreendimentos são supervalorizados. Esse cenário gera um processo contínuo de luta pela parte das populações mais pobres para evitar a expulsão das comunidades onde construíram seus laços.

É importante ressaltar que o debate realizado no OP (Orçamento Participativo), a respeito da possível classificação do bairro como ZEIS, foi esclarecido com base nesse trabalho de extensão, que demonstrou a existência de áreas precárias mesmo em um bairro considerado de elite. Portanto, as condições verificadas no bairro atendiam a todos os requisitos para que pudesse ser constituído como uma Zona Especial de Interesse Social.

No âmbito do processo contínuo de regularização fundiária, mais especificamente no contexto das ZEIS, foi realizado o cadastro de uma área ocupada no bairro do Novo Cruzeiro. Esse procedimento teve início em 2012 e foi conquistado em 2021, durante a gestão do prefeito Bruno Cunha Lima. O resultado final do processo de regularização dos 352 imóveis, o que sugere a possibilidade de que 352 famílias foram beneficiadas com a concessão dos Termos de Doação dos imóveis (Campina Grande, 2023).

De acordo com a análise dos documentos sobre as ZEIS, disponíveis na SEPLAN/2023, constatou-se que somente um bairro foi contemplado com o programa das ZEIS após o ano de 2011. Evidencia-se que a escolha desses bairros para a regularização da documentação dos imóveis se deu por razões práticas, uma vez que essas áreas já foram objeto de intervenções recentes, como a pavimentação de ruas, que foram integradas ao processo de urbanização. É importante notar que, nesse contexto, a regularização fundiária, que abrange não somente a regularização cartorial, mas também aspectos urbanísticos, ambientais e sociais, restritos exclusivamente à esfera cartorial. Segundo Carvalho (2020, p. 8),

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas destinadas, em sua maioria, à moradia digna para a população de baixa renda por meio de obras e ações públicas para a urbanização, recuperação ambiental e regularização da posse da terra de comunidades populares, bem como a construção de novas habitações de interesse social, a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes, comércios e serviços locais, situadas na zona urbana. Assegurando, assim, a permanência da população de baixa renda.

Neste contexto, vale destacar que o programa ZEIS deve abranger não apenas a regularização cartorial, mas também englobar a regularização urbanística, compreendendo a pavimentação de ruas e garantia de acessibilidade nas calçadas; a regularização ambiental, contemplando o esgotamento sanitário e a coleta adequada de resíduos sólidos; e a regularização social, por meio da implementação de equipamentos públicos, tais como escolas, creches, unidades básicas de saúde, espaços para atividades culturais, esportivas e de lazer, bem como serviços de assistência social, como os CRAS.

O que se constata no Município de Campina Grande são ações pontuais, sem a devida análise aprofundada sobre os critérios e requisitos para uma área ser designada como ZEIS, bem como os direitos e responsabilidades tanto para os moradores como para as instituições envolvidas. Durante o período entre 2012 e 2022, foram feitas diversas tentativas de tornar esse processo mais transparente, muitas vezes motivadas pela pressão da população, especialmente representantes das comunidades do Novo Cruzeiro e do Pedregal. No entanto, ainda se faz necessário um debate mais aprofundado e participativo para estabelecer uma política habitacional mais efetiva e inclusiva no âmbito das ZEIS em Campina Grande.

Programa Casa Legal

Em 2019, a Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, buscando executar a lei municipal de regularização fundiária de 2017, lançou o Programa Casa Legal que versa sobre a problemática de comprovação de titularidade de um imóvel e na tentativa de melhorar a política Urbana da Cidade. Este programa tem como objetivo a legalização da titularidade do imóvel de ocupações ordenadas e desordenadas, clandestinas e irregulares em posse do proprietário, que não tem condições de arcar com o processo para poder conseguir a escritura pública do seu imóvel. A Lei aprovada durante o governo do prefeito Romero Rodrigues tem como base a Lei Federal de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017).

Programas de regularização fundiária são fundamentais no que concerne o direito à cidade e à moradia adequada. Os assentamentos precários estão diretamente relacionados com o processo acelerado de urbanização que ocorreu nas cidades brasileiras, trazendo diversos problemas, dentre elas, a irregularidade

fundiária. Portanto, diversas ações, através de movimentos que lutam pelo direito à cidade, conseguiram pôr em pauta a necessidade da regularização fundiária, sobretudo, em assentamentos precários.

O Programa Casa Legal é uma ação na qual a prefeitura atua para realizar e legalizar a posse das pessoas nos locais que as mesmas estão residindo há muitos anos, com a entrega da titularidade do imóvel (escritura pública). O Programa se assemelha com o projeto das ZEIS, que garante a permanência dos indivíduos nos locais onde ele construiu uma relação afetiva, familiar ou de trabalho. Com o Programa Casa Legal a regularização fundiária do Município tem como intuito entregar as escrituras de forma gratuita, garantindo assim a população beneficiada o pleno exercício de seus direitos.

Além disso, o Programa possibilita através da regularização fundiária uma série de direitos aos proprietários de seu imóvel, como a legalização e a posse, que garante a segurança jurídica, não podendo a família ser retirada de seus lares, garantindo assim, o acesso das pessoas aos direitos à cidade, (educação, lazer, saúde, saneamento básico e transporte), comprovar o direito à moradia e dar acesso ao financiamento para construção ou reforma de suas casas.

Um dos critérios do Programa, baseado na Lei Federal nº 11.124/2005 do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estabelece que a titularidade dos imóveis concedidos pelo poder público seja preferencialmente no nome da mulher. Essa preferência tem em vista que no Brasil, especialmente, nas áreas mais pobres, temos muitos lares que são chefiados por mulheres, onde as mesmas assumem a função de provedoras e de cuidadoras.

Este debate ganhou robustez e ainda é um desafio para as áreas urbanas no país. A preocupação não é somente aqui, mas em todo o mundo. Em 2016, na cidade equatoriana de Quito, aconteceu a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, que teve como um dos resultados a Nova Agenda Urbana que estabelece 17 objetivos para o desenvolvimento urbano sustentável. Dentre esses objetivos, está o que mais interessa nesta pesquisa, que se refere à habitação e regularização fundiária. No texto, apresenta uma visão de cidade para todos, referente à função e ao uso igualitário de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e

assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos (Nova Agenda Urbana, p. 5).

Portanto, o que se espera do Programa Casa Legal é possibilitar a qualidade de vida da população de Campina Grande, promovendo a regularização fundiária de espaços urbanos de assentamentos precários. No entanto, sobre o Programa pouco se tem informações. Na SEPLAN, a única informação concreta foi um panfleto em quatro páginas sobre as informações básicas do Programa, além de um vídeo na página do Instagram da Secretaria que não diz muito diferente do que contém no panfleto. A execução do Programa está se dando através do cadastramento das unidades habitacionais que estão irregulares através do site específico, do aplicativo ou indo pessoalmente à Secretaria. É importante ressaltar, ainda, que o cadastramento também foi realizado por algumas lideranças das comunidades, que foram treinadas para realizar o cadastro através das associações de moradores.

O que é surpreendente é que o Programa é parte da Lei Municipal que tem como base a Lei Federal 13.465/2017, de regularização fundiária. No entanto, se voltarmos à lei municipal (6.518/2017), vamos perceber que na referida lei só se estabeleceu como áreas para a regularização, apenas três: Pedregal III e IV, Novo Horizonte e Araxá. Essa surpresa se dá pelo fato de que o sistema da Prefeitura aceita o cadastramento de moradores de qualquer área do município. Portanto, o Programa não tem lei municipal que o subsidie.

Além do mais, dos cadastros realizados, a SEPLAN informou que nenhuma regularização foi realizada ainda no âmbito deste Programa. Não há previsão para a entrega das escrituras, pois após o término do cadastramento, a equipe da Prefeitura irá realizar a avaliação das unidades habitacionais cadastradas, selecionando as que se enquadram nos critérios de vulnerabilidade socioeconômica do Programa, para assim, fazer as providências técnicas para a regularização. Aparentemente não há um planejamento para a execução deste programa, uma vez que em quatro anos (2019-2023) só há o cadastramento como parte da execução do Programa.

4.4.3 Os investimentos em habitação em Campina Grande

A análise dos investimentos realizados na área de habitação em Campina Grande se deu através da análise do PPA (Plano Plurianual) de 2018-2021 e do PPA de 2022-2025, das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2019-2022. No PPA 2022-2025, analisamos somente o primeiro ano do Plano, pois está dentro do marco temporal desta pesquisa.

Ao analisar as leis orçamentárias, na questão da habitação, os recursos estão concentrados em dois órgãos praticamente: SEPLAN e na Secretaria Municipal de Obras (SECOB). A Coordenação de Habitação encontra-se dentro da estrutura administrativa da Secretaria de Planejamento. Dessa forma, o Planejamento elabora o projeto, realiza o trabalho técnico-social e a SECOB executa o projeto. Ao analisar, tinha-se que observar os recursos destinados à SEPLAN e para a SECOB, quando a natureza de despesa era a habitação.

Além disso, houve no período de 2019-2022 a execução de três ações em habitação: a conclusão do Complexo Aluizio Campos; e a regularização cartorial da ZEIS do Novo Cruzeiro; e o cadastramento do Programa Casa Legal (regularização fundiária). Sabia-se que houve execução na temática da habitação por conta dessas ações. A análise das leis orçamentárias teve como objetivo quantificar os recursos usados na habitação, relacionando com as ações que foram executadas no período de análise da pesquisa. O PPA 2018-2021 traz na função habitação um total de investimento de R\$ 20.131.642,00 (vinte milhões, cento e trinta e um mil e seiscentos e quarenta e dois reais), distribuído conforme Quadro abaixo:

Quadro 5- Investimento em Habitação - PPA 2018-2021

2018	2019	2020	2021	TOTAL
4.650.000,00	4.896.450,00	5.155.962,00	5.429.230,00	20.131.642,00

Fonte: PPA 2018-2021

Do total de R\$ 20.131.642,00 (vinte milhões, cento e trinta e um mil e seiscentos e quarenta e dois reais) para habitação, 1,29% foi utilizado na regularização fundiária e 87,95% foi investido no trabalho técnico social, totalizando 89,24% em investimento na área urbana, conforme os Quadros 6 e 7.

Quadro 6- Investimento em Regularização Fundiária

Ação: Ações de regularização fundiária				
2018	2019	2020	2021	TOTAL
60.000,00	63.180,00	66.528,00	70.055,00	259.763,00

Fonte: PPA 2018-2021

Quadro 7- Investimento do Trabalho Técnico Social

Ação: Ações do trabalho técnico social				
2018	2019	2020	2021	TOTAL
4.090.000,00	4.306.770,00	4.535.030,00	4.775.387,00	17.707.187,00

Fonte: PPA 2018-2021

O PPA 2018-2023 traz somente duas ações na área de habitação, sendo que na ação de regularização fundiária, indica que apenas uma área será realizada, enquanto nas ações do trabalho técnico social, indica que serão quatro áreas de intervenção. O objetivo das ações é desenvolver trabalhos sociais junto à população nas unidades habitacionais dos programas do PAC e do PMCMV. Além disso, serão R\$ 12.576.865,00 (doze milhões, quinhentos e setenta e seis mil e oitocentos e sessenta e cinco reais) da receita ordinária do município e R\$ 5.130.322,00 (cinco milhões, cento e trinta mil e trezentos e vinte e dois reais) oriundos de convênios federais ou estaduais.

Na área rural, o investimento em habitação foi de apenas 10,76% do total de recursos destinados à moradia e conforme as Leis Orçamentárias de 2019 a 2022 do município, o recurso destinou-se à construção de 20 unidades habitacionais por ano. O Quadro abaixo demonstra os valores por ano.

Quadro 8- Construção de Habitações Rurais

Ação: Construção de habitações rurais				
2018	2019	2020	2021	TOTAL
480.000,00	505.440,00	532.228,00	560.436,00	2.078.104,00

Fonte: PPA 2018-2021

Na área rural, os recursos são indicados dentro do PPA para construção de unidades habitacionais, sendo 20 unidades em 2018, 100 unidades em 2019 e 2020

e 220 unidades em 2021. Os recursos são de grande parte de convênios federais ou estaduais - R\$ 2.078.104,00 (dois milhões, setenta e oito mil e cento e quatro reais) e apenas R\$ 86.588,00 (oitenta e seis mil e quinhentos e oitenta e oito reais) de recursos ordinários. Essas ações têm um impacto direto na questão do déficit habitacional.

Como o PPA é para quatro anos, no PPA 2018-2021, analisamos apenas de 2019-2021, que está dentro do recorte de tempo da pesquisa. Esta análise foi realizada relacionando as ações trazidas no Plano com a LDO e LOA dos respectivos anos.

Os orçamentos do município de Campina Grande parecem não refletir a realidade do município, pois as ações são copiadas do ano anterior sem muita atualização. Nos orçamentos analisados, encontramos, por exemplo, diversos programas que não existem mais no município. Mas como o objetivo é analisar somente os programas e ações referentes à habitação, avaliamos apenas nestes itens.

Ao analisarmos as LDO's, percebemos que na área de habitação, todos os anos (2019, 2020, 2021 e 2022) estão da mesma forma. A habitação está inserida dentro do programa "Cidade organizada e funcional" e têm duas ações conforme o que consta no PPA: ações de regularização fundiária, com uma área atendida; e ações de trabalho técnico social, com quatro áreas atendidas. Na área de desenvolvimento rural, a habitação aparece no programa "Desenvolvimento da infraestrutura da zona rural", indicando a construção de 20 unidades habitacionais em 2019, 2020, 2021 e 2022). Diferentemente do que indicava as metas do PPA.

Em relação à LOA, em 2019 foi direcionado o valor de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais) para a área de habitação, sendo que três milhões para a área urbana e 500 mil para a área rural. Na zona urbana, os recursos foram para a ZEIS R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e R\$ 2.940.000,00 (dois milhões e novecentos e quarenta mil reais) para o trabalho técnico social. Na área rural o recurso foi destinado para construção de unidades habitacionais no valor total de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). A maioria dos recursos vem da fonte própria de recursos do município (R\$ 1.815.000,00) e o restante adveio de convênios (R\$ 1.685.000,00).

Na LOA 2020, o valor total de habitação na Lei foi de R\$ 3.250.000,00 (três milhões, duzentos e cinquenta mil reais). O valor de R\$ 700.000,00 (setecentos mil

reais) foi direcionado para construção na área rural e R\$ 2.550.000,00 (dois milhões, quinhentos e cinquenta mil reais) foram direcionados para a ZEIS e o trabalho técnico social. Em 2021, o valor para a área foi de R\$ 2.550.000,00 (dois milhões, quinhentos e cinquenta mil reais), sendo R\$ 2.350.000,00 para área urbana e R\$ 200.000,00 para a área rural. Em 2022, o valor foi de R\$ 1.615.000,00 (um milhão, seiscentos e quinze mil reais) todo direcionado para a área urbana. As ações são as mesmas em todas essas Leis Orçamentárias.

O que podemos perceber é que todos os recursos direcionados para a área de habitação no período de 2019-2022 foi direcionado apenas para trabalhos técnicos e somente para a área urbana. Na área rural, o recurso foi direcionado para construção de unidades habitacionais. Em 2022 não houve previsão para gasto na área rural. A análise dessas peças orçamentárias nos indica que pouco se fez na área de habitação em Campina Grande/PB. Não houve ação afetiva para a redução do déficit habitacional no município e nem a elaboração de uma política de habitação.

Assim, ao longo do período recente (2019-2022) não foram registrados investimentos substanciais na área de habitação no Município de Campina Grande. As iniciativas empreendidas nesse período, como a entrega do Complexo Aluizio Campos, a implementação do Programa Minha Casa Legal e a continuidade da execução das ZEIS, e a implantação do Programa Minha Casa Legal não trouxeram impacto significativo para redução do déficit habitacional no município.

Essa fragilidade pode ser atribuída, em parte, à suposta falta de efetividade de uma política de habitação abrangente. Além disso, destacamos a ausência de intersetorialidade entre as Secretarias, uma vez que um representante da Secretaria de Assistência Social (SEMAS), em reunião do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Campina Grande – CGFMHIS/CG (04/05/2017), apresentou dados demonstrando que apenas uma parcela inferior a 20% das famílias que vivem em situação de aluguel social será contemplada com uma unidade habitacional no Complexo Aluizio Campos. Essa fragilidade também se evidencia na falta de efetivação da regularização fundiária, o que impossibilita a identificação precisa dos proprietários de imóveis na região. Outro aspecto relevante diz respeito ao processo de inscrição para o Aluizio Campos, no qual cerca de 15 mil pessoas se inscreveram para concorrer a apenas 4.100 unidades habitacionais disponíveis.

Portanto, pela análise feita no investimento em habitação, nas Leis Orçamentárias e na forma como Programas, a exemplo do Minha Casa Legal, não tem critérios claros para dar enfrentamento a questão das habitações de interesse social, pois o cadastro é aberto para todos que estiverem com problemas com a regularização fundiária, independentemente de sua renda, a problemática de moradias em Campina Grande não é tida como prioridade e nem mesmo está no planejamento do município, demonstrando assim, uma preocupação com uma temática importante para o desenvolvimento da cidade e da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi um desafio muito grande realizar esta pesquisa em Campina Grande/PB. O maior obstáculo de todo o processo da pesquisa foi constatar que não há no município fontes de dados sobre o déficit habitacional. Oficialmente não se tem atualização do número do déficit em habitação e os números que se têm parecem não serem confiáveis uma vez que não respondem se houve uma redução ou ampliação do déficit habitacional. Na introdução do Capítulo IV, foi demonstrado que o déficit em 2010 de Campina Grande era de um pouco mais de 14 mil unidades habitacionais e entre 2007 e 2019 foram entregues 13.500 unidades e mesmo assim, o déficit em habitação estava em torno de 13 mil habitações⁴⁵ em 2019, quando foram entregues as 4.100 unidades residenciais no Complexo Aluizio Campos. Nesse sentido, unificar as informações para se atingir o objetivo desta pesquisa foi uma tentativa de reflexão de como anda a questão da habitação em Campina Grande. De maneira que se faz necessário ampliar análises e estudos sobre a perspectiva aqui introdutoriamente trabalhada. Objetivo esse para um outro processo de desdobramentos da gestão pública e, quiçá, de novas pesquisas.

Para se analisar o investimento de habitação em Campina Grande no período em estudo buscou-se entender o processo de déficit habitacional no Brasil, visto ser a habitação um problema a ser resolvido pelo Estado apenas a partir dos anos 1960. Antes disso, os que não tinham recursos para se manterem nos grandes centros urbanos eram literalmente invisibilizados. Somente em 2009, no segundo governo de Lula, com o Programa Minha Casa, Minha Vida, é que se teve um Programa que em tese passou a pensar, se não no déficit em si, mas no seu ritmo de aumento. O Programa foi continuado nos dois governos de Dilma Rousseff e começou a ser descontinuado com Michel Temer e Jair Bolsonaro, quando praticamente extingue os investimentos para a parcela da população mais pobre e os que mais são impactados pelo déficit habitacional.

Identificamos, também, que a execução da política de habitação em Campina Grande foi muito pequena e que se concentrou apenas na entrega das unidades

⁴⁵ Ver em <https://jornaldaparaiba.com.br/politica/entrega-do-aluizio-campos-vai-diminuir-315-do-deficit-habitacional-de-campina-grande/> Acesso em 22 AGO 2023.

habitacionais no Aluízio Campos. Não houve um planejamento para desenvolvimento de ações na área de habitação. O Conselho Municipal de Habitação foi desfeito e não funciona atualmente (2023) e o Plano Municipal de Habitação precisa ser atualizado, o que ainda não foi. O que percebemos é que há um desmonte na habitação no Governo Federal na gestão de Bolsonaro e que o governo municipal e seus dois gestores nesse período, compartilha da mesma agenda do mandatário nacional. Percebe-se, a partir da pesquisa, que a habitação não compõe o rol de interesses dos poderes Executivos nacional e municipal no período analisado.

Por fim, quanto aos recursos de investimentos nas leis orçamentárias e nos PPA's praticamente não houve investimento nesta área como uma política regular. O que houve foi um investimento para equipe social, em média de 2 milhões por ano e construções de 80 unidades habitacionais na área rural. Percebe-se, assim, que era mais para atender as demandas pontuais do que a responder a uma demanda social.

Na análise dos investimentos do governo federal em política habitacional no município de Campina Grande/PB durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), constatou-se apenas a entrega do Aluízio Campos. Ao dar descontinuidade a um Programa como Minha Casa, Minha Vida e colocar em seu lugar um programa que teve como foco principal o acesso ao crédito da parcela da população com mais poder aquisitivo, o que observa é a contínua crescente da problemática da habitação, uma vez que os mais pobres é quem sofrem com a falta de residência e, não somente o imóvel em si, mas uma residência que possibilite uma moradia digna.

A contribuição desta pesquisa foi no sentido de chamar a atenção e ao debate público sobre uma problemática relevante a milhares de campinenses. Uma cidade de médio porte e com uma economia razoavelmente estruturada, não ter uma política efetiva de habitação, é inadmissível. É preciso responsabilidade dos governantes sobre essa temática se estruturando para buscar financiamento para ações que reduzam o déficit em moradias. O Município de Campina Grande sequer atualizou o Plano Diretor, que deveria ter sido realizado desde 2016 e a não habilitação do Município no atual Governo Federal para apresentar Projetos se diz muito que a moradia não é tida como prioridade. É necessário que a sociedade civil, através de instituições, cobre dos poderes públicos que se tenha um diagnóstico do problema de habitação no município e apresente políticas que visem superar os problemas.

REFERÊNCIAS:

BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões – IAP's. Revista Tópos, v. 5, n. 2, p. 102-127, 2013. Disponível em <http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/viewFile/2287/2092> Acessado em: 29/11/18.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

BRASIL, Lei Nº 10257/2001, Estatuto das Cidades. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso 16/04/2023

BRASIL, O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary / organizadores Celso Santos Carvalho, Ana claudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/nc/Downloads/947PT.pdf> Acesso em 222 AGO 2023.

CAGNIN, Rafael Fagundes; PRATES, Daniela Magalhães; FREITAS, Maria Cristina P. de; NOVAIS, Luís Fernando. A Gestão macroeconômica do Governo Dilma (2011 e 2012). Novos Estudos, nº 97, Novembro 2013.

CAMPINA GRANDE, Condicionantes Institucionais e normativas para a implementação de Políticas de Urbanização de Favelas - Avaliação do Ciclo Recente em Campina Grande/PB, 2021.

CAMPINA GRANDE, Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Campina Grande – CGFMHIS/CG. Ata de nº 18 da reunião extraordinária, 2017.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. Revista de Cultura Política, dez. 2011.

_____. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. Revista Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, mai/ago 2008.

CARVALHO, Maria Jackeline Feitosa (Org.). Cartilha ZEIS: a cidade é nossa! Campina Grande (PB): Eduepb, 2020. E-book Disponível em: <https://eduepb.uepb.edu.br/e-books/> Acesso em 10 JUL 2023.

_____, Maria Jackeline Feitosa; ALMEIDA, Cosma Ribeiro de; GOMES, Valdeci Feliciano; MOURA, Ingrid Oliveira da Cruz. Falas e trajetórias de mulheres na luta pelo direito à cidade em Campina Grande (PB): uma análise da ZEIS Alto Branco. 7ª

CONAPESC, Campina Grande, 2022. Disponível em: https://editorarealize.com.br/editora/anais/conapesc/2022/TRABALHO_COMPLETO_EV177_MD1_ID1326_TB563_02082022002034.pdf Acesso em 20 JUL 2023.

_____. Para além da Pedra e Sal: discursos e imagens de Campina Grande (1970-2000). Campina Grande: ADUEPB, 2017.

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no governo Lula. Revista Economia & Tecnologia, Ano 07, Volume Especial, 2011. disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Marcelo%20Curado.pdf> Acesso em 22 AGO 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez Editora, 1985.

DANEMBERG, Juliana Moraes. Primeira Revolução Industrial: aspectos sociais, econômicos e políticos. Disponível em: www.historia.uff.br/nec/.../Juliana_primeira_revolindusrevis.doc. Acessado em: 30/11/2022.

DANTAS, Denis Rodrigues. Áreas pobres de Campina Grande: análise da evolução socioespacial dos espaços urbanos através das Zonas Especiais de Interesse Social. UFCG, Campina Grande, 2015. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/bitstream/riufcg/22617/1/DENIS%20RODRIGUES%20DANTAS%20-%20TCC%20MONOGRAFIA%20LIC%20GEOGRAFIA%20CH%202015.pdf> Acesso em 15 JUL 2023.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo. Boitempo, 2006

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômico - DIEESE. Impactos econômicos do corte do Programa Casa Verde Amarela em 2021, 2021.

EUCLYDES, Filipe Maciel. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. Revista de Sociologia e Política, V. 30, ed. 20, 2022. Disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf acesso em 06 Mai 2023.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. , UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

GONSALVES, Elisa Pereira. Conversas sobre Iniciação à Pesquisa Científica. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

GRAZIA, Grazia de. “Reforma urbana e Estatuto da Cidade”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GUIMARÃES, Fundação Ulysses. PMDB. Uma ponte para o futuro. 2015 Disponível em: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf Acesso 09 Mai 2023.

HARVEY, David. Cidades rebeldes : do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo : Martins Fontes - selo Martins, 2014.

_____. A liberdade da cidade. IN: VAINER, Carlos (Org.). Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

IAMAMOTO, Marilda. Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: Ensaio Críticos. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, Octavio. A Questão Social, v.05/ nº.1/ Jan-Mar 1991.

_____. Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche. São Paulo: Cortez, 2010.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo? 1ª ed., São Paulo: Ed da UNESP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138607/ISBN9788579837432.pdf?sequence=1> acesso em 05 Mai 2023.

KONDER, Leandro. O que é a dialética. 28ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

LEFEBVRE, Henri. O direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2011.

LIMA, Paula Sonály Nascimento. Minhas Malvinas querida relembro a sua invasão: ocupação do bairro das Malvinas em Campina Grande – PB, 2009.

LIMA, Rosa Maria Cortês (Organizadora). Questão Urbana, Serviço Social. Ed. UFPE, 2020.

LIMA, Yure Silva. A Política Habitacional em Campina Grande-PB (1980-2009). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba João Pessoa, Centro de Ciências Exatas e da Natureza, Programa de Pós Graduação em Geografia, 2010.

LUCENA, Wilma Guedes de; MAIA, Doralice Sátyro. Habitação e expansão urbana: análise do Programa Minha Casa Minha Vida nas cidades de Campina Grande, PB e

Caruaru, PE. In: XIII Encontro Nacional de Geógrafos. Anais: ISBN 978.85.99907.07-8. São Luís, 2016.

MARICATO, Ermínia. Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o governo FHC. São Paulo, USP, 1998.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. 2ª ed. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MATTOSO, J.; MUNIZ, S. Habitação – A Habitação no Governo Lula (1), por Jorge Mattoso e Suely Muniz. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2006/08/23/habitacao-a-habitacao-no-governo-lula-1-por-jorge-mattoso-e-suely-muniz/> Acesso em 05 Mai 2023.

MIRANDA, Livia (coordenadora) Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente em Campina Grande/PB. Relatório Final. Observatório das Metrópoles, 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Campina-Grande_UFPB.pdf Acesso em 20 JUL 2023.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

NERI, M.C; VAZ, F.M.; SOUZA, P.H.G.F. Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais. In. Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania. Brasília : Ipea, 2013

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. Revista Temporalis. Ano. 2, n. 3 (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

_____. Introdução ao estudo do método de Marx. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, M.M. Como fazer pesquisa qualitativa. Petrópolis, Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Nascimento de; MARINO, Peterson Alexandre. Questão Social e Questão Habitacional: comparações analíticas e sucessivas do caso brasileiro. Congresso Catarinense de Assistentes Sociais, Florianópolis, SC, de 22 a 24 de agosto de 2013. Disponível em: <http://cress-sc.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Quest%C3%A3o-Social-e-Quest%C3%A3o-habitacional-compara%C3%A7%C3%B5es-anal%C3%ADticas-e-sucessivas-do-caso-brasileiro.pdf> Acesso em 03 Mai 2023.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes. Mercado Imobiliário e política habitacional em Londrina/PB. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. 22 a 25 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo11/mercadoimobiliarioepoliticahabitacionalemLondrinaPr.pdf> Acessado em: 18 ABR 2023.

PARAIZO, Maria Angélica Chagas. Populismo e o Projeto de Desenvolvimento do Governo Lula. UNESP, Marília/SP, 2017.

POCHMANN, M. Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

RAMOS, Frederico; KOGA, Dirce. Trajetórias de Vida: defasios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. Serv. Soc. Soc, São Paulo, N. 106, p. 335-364, abr/jun 2011.

RIOS, Marylu Fernandes Guedes. Condomínios Fechados Horizontais em Belém: experiências na década de 1990 e anos 2000, UFPA, Belém, 2019. Disponível em: <https://ppgau.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2019/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Marylu%20Guedes%20Rios.pdf> Acesso em 07 Mai 2023.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilasio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. Ser Social, Brasília, V. 13, n. 28, pp. 129-156, jan/jun 2011. Disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf Acesso em 06 Mai 2023.

SANTOS, Ana Cristina de Lima. Os impactos das reformas no “Governo Temer” para as políticas sociais. II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - 23 a 25 de outubro de 2017.

SANTOS, Josiane Soares. Questão Social: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

SILVA, Irislaldo Erik Estevam da. A produção capitalista do espaço urbano e a política habitacional em Campina Grande- PB: o complexo Aluizio Campos, UFPB, João

Pessoa-PB, 2020. Disponível em https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/18530/1/IrislaldoErikEstevamDaSilva_Dissert.pdf Acesso 24 MAI 2023.

SILVA, José Graziano da. O que é questão agrária. São Paulo: Brasiliense, 2001. Disponível:<https://www.bibliotecaagptea.org.br/administracao/legislacao/artigos/O%20QUE%20E%20QUESTAO%20AGRARIA.pdf> Acesso em 05 Mai 2023.

SOUZA, Thayse Ariene Pereira de. Ofensiva Neoliberal e Golpe de Estado no Brasil: novos rumos para política de habitação de interesse social, UEPB, 2020. Disponível em:<https://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/tede/3800/2/Thayse%20Ariane%20Pereira%20de%20Souza-Disserta%c3%a7%c3%a3o.pdf> Acesso em 25 MAI 2023.