UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

LARISSA VIEIRA OÃO

MINHA CASA, MINHA VIDA: A PRODUÇÃO CAPITALISTA DA HABITAÇÃO E DO ESPAÇO URBANO NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS-SP. O RESIDENCIAL JARDIM BASSOLI COMO ESTUDO DE CASO

CAMPINAS
2012

LARISSA VIEIRA OÃO

MINHA CASA, MINHA VIDA: A PRODUÇÃO CAPITALISTA DA HABITAÇÃO E DO ESPAÇO URBANO NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS-SP.
O RESIDENCIAL JARDIM BASSOLI COMO ESTUDO DE CASO

Monografia apresentada ao Instituto de Geociências como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Vicente Eudes L. Alves

CAMPINAS
2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Larissa Vieira Oão

Minha Casa, Minha Vida: a produção capitalista da habitação e do espaço urbano no município de Campinas-SP. O Residencial Jardim Bassoli como estudo de caso

Monografia aprovada em ____/____/____ para obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Pareceristas:

_____
Prof. Dr. Vicente Eudes Lemos Alves
Universidade Estadual de Campinas

_____
Prof. Dr. André Luiz Carvalho
Universidade de São Paulo

_____
Ms. Mariana Ferreira Cisotto
Universidade Estadual de Campinas

DEDICATÓRIA

Aos moradores do Bassoli.

.

AGRADECIMENTO

Recebam o meu agradecimento todos aqueles que de alguma maneira, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta monografia:

Prof. Dr. Vicente Eudes Lemos Alves

Ricardo Barros Lourenço

Meus pais e irmã: Minoru, Valdecir e Laiane

Família Barros Lourenço: Edison, Ilza e Maíra

Mayra V. Borges, Cristiano Amancio, Graziela Maciel, Gustavo L. Chaves

Naiá Hortelã, Patrícia Amorim e Rejane Barbosa

Aos funcionários da EMDEC, que diariamente trabalham com dedicação para que Campinas tenha um transporte público de qualidade e mais justo: Pedro Meloni, Daniel Nithack, Alessandro, Antonio César, Camilo Coelho, Daniel Coutinho, Daniela Carvalho, Élen Beatriz, Emerson, Evandro Viana, Gustavo Viana, Marcos Luiz, Marcelo, Natan, Paulo Roberto, Renata Lins, Sebastião Reis, Vianinha e William Cuellas.

Todos os docentes e funcionários do Instituto de Geociências da Unicamp

Funcionárias da Coordenadoria de Ação Social da Cohab-Campinas, em especial à Maria Cristina e à Graziela

Moradores do Residencial Jardim Bassoli

RESUMO

Muito embora a habitação seja considerada um direito crucial à reprodução e à sobrevivência do ser humano, garantido pela Constituição Federal Brasileira e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, espantoso é perceber o grave problema de moradia que é imposto às classes sociais economicamente menos favorecidas. A habitação é tratada como mercadoria, uma mercadoria cara, devido às suas características intrínsecas. A solução do problema habitacional unicamente pelos mecanismos de mercado atinge somente a parte da demanda que é solvável. Ao capitalista interessa investir apenas sob a perspectiva de obter lucro e, neste aspecto, o investimento na construção de habitação para as camadas mais pobres da população sempre lhe pareceu, de um modo geral, pouco atraente. Neste sentido, faz-se necessária a intervenção do Estado. Da articulação entre esses dois agentes emergiu o programa Minha Casa, Minha Vida. Sob esta nova etapa do capitalismo habitacional brasileiro, o que se verifica é o poder de atuação desses dois agentes na produção do espaço urbano. Em Campinas-SP, o Residencial Jardim Bassoli é um exemplo dessa nova fase.

Palavras-chaves: produção do espaço urbano; agentes produtores do espaço urbano; programa habitacional; Minha Casa, Minha Vida; Residencial Jardim Bassoli.

ABSTRACT

While housing is acknowledged and provided for by the Constitution of Brazil and the Universal Declaration of Human Rights as a basic right in support of human reproduction and survival, it turns out to be a struggle for the underprivileged social classes. Because it is largely dealt with as a commodity, and an expensive one, for its inherent features, addressing the issue of housing strictly as a matter of business is only enough to meet the portion of the demand comprised of those who can actually afford to buy any standard of home. Profit-driven business investors are not generally inclined to invest in housing for the lower classes, which leaves the issue to be handled by the State. A collaboration between Brazilian government and the private sector has given rise to the “Minha Casa, Minha Vida” housing programme. At this new stage of housing capitalism in Brazil, these two actors in the production of urban space have been effectively working together to build urban areas such as the Residencial Jardim Bassoli affordable housing estate project located in Campinas, São Paulo.

Keywords: the production of urban space; actors in the production of urban space; housing programme; Minha Casa, Minha Vida; Residencial Jardim Bassoli.

LISTA DE SIGLAS

AEIS: ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

APR: ÁREA PRIORITÁRIA DE REQUALIFICAÇÃO

BID: BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS

BNH: BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO

CEF: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

CEMEI: CENTROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

COHAB: COMPANHIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

CS: CENTRO DE SAÚDE

DPR: DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO

EE: ESCOLA ESTADUAL

EMDEC: EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPINAS

EMEI: ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL

FCP: FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

FETREN: FINANCIAMENTO PARA SISTEMAS FERROVIÁRIOS DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS

FGHAB: FUNDO GARANTIDOR DE HABITAÇÃO POPULAR

FGTS: FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE TRABALHO E SERVIÇO

FIMURB: FINANCIAMENTO PARA URBANIZAÇÃO

FINASA: FINANCIAMENTO DE SANEAMENTO

FINC: FINANCIAMENTO PARA URBANIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS

FINEC: FINANCIAMENTO DE EQUIPAMENTO COMUNITÁRIO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS

FIPLAN: FINANCIAMENTO PARA O PLANEJAMENTO URBANO

IAPS: CARTEIRAS PREDIAIS DOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

IPMF: IMPOSTO PROVISÓRIO SOBRE MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS

IPTU: IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO

ISSQN: IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA

ITBI: IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO *INTER VIVOS* DE BENS IMÓVEIS

MBES: MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E DO BEM-ESTAR SOCIAL

MDU: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE

MHU: MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE

MZ: MACROZONA

OGU: ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

PAIH: PLANO DE AÇÃO IMEDIATA PARA A HABITAÇÃO

PAR: PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

PLANASA: PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

PMCMV: PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

PRODEPO: APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE POLOS ECONÔMICOS

PROFILURB: FINANCIAMENTO DE LOTES URBANIZADOS

PTTS: PLANO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL

SBPE: SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO

SEAC: SECRETARIA ESPECIAL DE HABITAÇÃO E AÇÃO COMUNITÁRIA

SEPURB: SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA

SETRANSP: SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES DE CAMPINAS

SFH: SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO

SFS: SISTEMA FINANCEIRO DE SANEAMENTO

SM: SALÁRIO MÍNIMO

VRF: VALOR DE REFERÊNCIA DE FINANCIAMENTO

ZEIS: ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Sumário

INTRODUÇÃO 8

CAPÍTULO 1 – A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA CIDADE CAPITALISTA E O PROBLEMA HABITACIONAL 13

1.1 A (re)produção do espaço urbano sob uma dinâmica capitalista 14

1.2 A valorização da terra e a segregação residencial 19

1.3 A necessidade de intervenção do Estado na produção de moradia para as famílias de mais baixa renda 21

CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL: UM ENFOQUE NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA 23

2.1 Até 1930: a atuação indireta do Estado e o seu desinteresse em resolver o problema habitacional. 24

2.2 1930 a 1964: a habitação como uma das ferramentas do populismo 25

2.3 1964 a 1986: o BNH e a política habitacional comandada por uma lógica empresarial.....28

2.4 1986 a 2003: a política habitacional marcada por descontinuidades 33

CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: UMA ARTICULAÇÃO DE INTERESSES DO ESTADO E DA EMPRESA PRIVADA DA CONSTRUÇÃO ...39

3.1 O contexto de criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) 39

3.2 Os agentes envolvidos na materialização do PMCMV (até R$ 1.600,00) 44

CAPÍTULO 4 – O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CAMPINAS – O RESIDENCIAL JARDIM BASSOLI EM FOCO 50

4.1 O Residencial Jardim Bassoli: breve caracterização do empreendimento 53

4.2 Identificação dos agentes sociais que produzem o espaço urbano através da edificação do Bassoli 56

4.3 Aplicação de questionário no Bassoli: motivação e esclarecimentos metodológicos 58

4.4 Interpretação da segregação espacial pela percepção dos moradores 59

4.5 A distância do Bassoli ao centro da cidade 60

4.6 Distância do Bassoli ao bairro de trabalho do chefe de família 61

4.7 A distância do Bassoli às unidades de ensino 64

4.8 As opções de lazer 67

4.9 A localização do comércio de abastecimento diário 67

4.10 A distância do Bassoli em relação aos Centros de Saúde 67

4.11 Identificação de problemas existentes no Bassoli segundo a opinião de seus moradores 70

CONSIDERAÇÕES FINAIS 78

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 80

ANEXOS 87

Índice de Figuras

Figura 1: Fundação da Casa Popular: Casas construídas por estado, até 31 de dezembro de 1960. 27
Figura 2: Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. 45
Figura 3: Localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida em Campinas 52
Figura 4: Questionário 59
Figura 5: Tempo estimado de viagem (em minutos) entre o Bassoli e o centro da cidade. 61

Índice de Tabelas

Tabela 1: Unidades residenciais financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação, SFH (1964-1969).....29
Tabela 2: Habitar-Brasil e Pró-Moradia: Síntese da execução dos programas – 1995/1998 37
Tabela 3: Ciclo de Investimento e Riscos dos Recursos Investidos – comparação entre empreendimentos realizados com e sem recursos do PMCMV (até R$1.600,00).....42
Tabela 4: Déficit acumulado e as metas do programa Minha Casa, Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda 44
Tabela 5: Valor das unidades habitacionais de acordo com a localização (valores em R$ 1). 47
Tabela 6: Especificações do empreendimento destinado às famílias que auferem até R$ 1600,00 mensais. 48
Tabela 7: Resumo dos Empreendimentos do Programa MCMV em Campinas destinados às famílias que auferem até R$ 1.600,00. 51
Tabela 8: Fases de implantação do Bassoli. 54
Tabela 9: Parâmetros utilizados para a determinação da amostra utilizada no questionário.....58

Índice de Mapas

Mapa 1: Localização do Jd. Bassoli em relação ao centro de Campinas e às principais rodovias que cortam o município.....55
Mapa 2: Concentração de Locais de Trabalho dos Chefes de Família Entrevistados 62
Mapa 3: Área de Cobertura de Unidades de Ensino para o raio de 1 km 66
Mapa 4: Abrangência dos Centros de Saúde – Raio de 1.500 metros.....69
Mapa 5: Bairro de procedência dos moradores que responderam ao questionário ..74

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Unidades financiadas para o mercado popular e por diferentes períodos 31
Gráfico 2: Opinião dos entrevistados sobre a distância do Bassoli 60
Gráfico 3: Porcentagem de chefes de famílias do Bassoli que estão empregados, desempregados ou aposentados 63
Gráfico 4: Meio de transporte que o chefe de família utiliza para chegar ao trabalho 64
Gráfico 5: Escala de alcance dos problemas apontados pelos moradores 70
Gráfico 6: Satisfação dos moradores com o transporte público, a segurança e a coleta de lixo no Bassoli 71
Gráfico 7: Escala de abrangência dos elementos que os moradores apontaram sentir falta em relação ao local em que moravam anteriormente.....72
Gráfico 8: Preferência dos moradores entre o Bassoli e o local de moradia anterior 75
Gráfico 9: Grau de satisfação dos moradores com o Bassoli. 76
Gráfico 10: Relação entre insatisfação e problema apontado 76

Índice de anexos

Anexo 1: Bassoli e seu entorno. 87
Anexo 2: Questionário aplicado aos moradores do Jd. Bassoli em novembro de 2012 88

INTRODUÇÃO

Muito embora a habitação seja considerada um direito crucial à reprodução e à sobrevivência do ser humano, garantido pela Constituição Federal Brasileira[1] e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos[2], espantoso é perceber o grave problema de moradia que é imposto às classes sociais economicamente menos favorecidas.

A primeira pista para desvendar tal problema já foi dada: vivemos em uma sociedade capitalista, dividida em classes sociais em que a busca de lucro exorbitante de uns resulta em miséria para outros. A habitação é tratada como mercadoria, uma mercadoria cara, devido às suas características intrínsecas: necessidade de ser construída sobre o solo, que é uma propriedade privada, passível de valorização e de especulação; todo solo está necessariamente inserido em uma localização, única, social e historicamente construída. A divisão da sociedade em classes é materializada no espaço pelos usos que se faz dele, pela distribuição desigual de infraestrutura física e de equipamentos coletivos implantados pelo Estado, pela segregação residencial, pelas leis de uso e zoneamento, pelo acesso e monopólio à terra urbanizada. A produção do espaço é condicionada por todos os agentes sociais, porém, de forma desigual, de acordo com o poder econômico e político de que cada um dispõe.

A solução do problema habitacional unicamente pelos mecanismos de mercado atinge somente a parte da demanda que é solvável. Ao capitalista interessa investir apenas sob a perspectiva de obter lucro e, neste aspecto, o investimento na construção de habitação para as camadas mais pobres da população sempre lhe pareceu, de um modo geral, pouco atraente.

---

[1] Merece destaque a Emenda Constitucional nº26, de 2000, que altera o art. 6º da Constituição Federal, o qual passa a vigorar com o seguinte texto: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição". É através desse mecanismo que a moradia é reconhecida pela primeira vez no Brasil como direito social (BRASIL, 2000), grifo da autora.

[2] "Toda pessoa tem o direito de um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle" (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, Art. 25), grifo da autora.

Neste sentido, faz-se necessária a intervenção do Estado. Este não produz a moradia, ele apenas disponibiliza os recursos monetários requeridos e cria os mecanismos legais de incentivo para que as empresas privadas o façam. Isso fica institucionalizado pela criação dos diversos programas habitacionais já experimentados no Brasil.

Desde a falência do BNH, em 1986, não se tinha conseguido implantar no País outro programa que tivesse a mesma envergadura. Esperou-se por mais de vinte anos a retomada de investimentos maciços na produção de habitação popular. Isso voltou a ocorrer somente em 2009, a partir do lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Esse programa marca uma nova etapa no capitalismo habitacional brasileiro, configurada por uma confluência de interesses entre o Estado e as empresas privadas da construção civil.

A construção de gigantescos conjuntos habitacionais, padronizados, localizados em zonas periféricas das grandes cidades brasileiras, tem transformado o espaço urbano e vem condenando a maioria de seus "beneficiários" a uma situação de exclusão e de segregação residencial. Percebe-se que as condições impostas pelo programa, as facilidades concedidas às empresas visam, antes de tudo, o lucro do empresariado, seguindo a lógica da acumulação capitalista, em detrimento dos reais anseios e necessidades habitacionais da população, a qual não participou, em nenhum momento, da elaboração do programa e dos projetos dos empreendimentos.

Como estagiária no Departamento de Programação do Transporte Público (DPR) da Emdec (Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas), órgão vinculado à Secretaria de Transporte (Setransp) do município, a autora teve a oportunidade de fazer vistorias técnicas nas áreas em que estão sendo edificados os empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, destinados às famílias de renda mensal de até R$ 1.600,00. O objetivo das equipes envolvidas nesse tipo de procedimento é o de conhecer a área de abrangência dos empreendimentos, fazer o dimensionamento da oferta e da demanda por transporte público a ser gerada pelos futuros moradores, criar novas linhas ou redesenhar os itinerários daquelas que já estão em operação. Em resumo, o objetivo geral perseguido é fazer o planejamento

do transporte público na cidade, adaptando-o às constantes modificações em curso no espaço urbano.

Em sua primeira vistoria no Residencial Jardim Bassoli, localizado na zona Noroeste do município, exatamente na franja urbana, a autora surpreendeu-se com o longo deslocamento entre a região central da cidade, onde está localizada a Emdec, e o empreendimento. Além da distância, também lhe chamaram a atenção a falta de equipamentos públicos no entorno, o tamanho do empreendimento e, mais do que isso, a vontade de entender os mecanismos e as relações entre os agentes que estavam – e ainda estão – condicionando a produção daquele espaço.

O objetivo geral deste trabalho é entender a produção do espaço urbano em Campinas pela atuação dos agentes relacionados ao Programa Minha Casa, Minha Vida, destinado às famílias que auferem renda mensal de até R$ 1.600,00, tomando-se como estudo de caso o Residencial Jardim Bassoli.

Para alcançar o objetivo geral, foram definidos objetivos específicos, a seguir listados:

- fazer um levantamento histórico das Políticas Habitacionais existentes no Brasil, em âmbito federal, da Era Vargas ao Programa Minha Casa, Minha Vida;
- verificar a relação entre os agentes envolvidos no Programa Minha Casa, Minha Vida e a produção do espaço urbano;
- compreender a atuação dos agentes imobiliários através do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- compreender a relação entre Estado, iniciativa privada e a produção de habitação;
- quantificar a provisão de habitação no município através do Programa Minha Casa, Minha Vida, para famílias com rende de até 3 salários mínimos mensais;

- mapear os empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida em Campinas;
- verificar se o Programa Minha Casa, Minha Vida condiciona o processo de segregação espácio-residencial;
- tomar o Residencial Jardim Bassoli como estudo de caso.

Diante da hipótese aqui colocada, dos objetivos perseguidos e da identificação do estudo de caso a ser considerado neste trabalho, propõe-se como metodologia a realização de uma revisão bibliográfica sobre a produção do espaço urbano, os agentes envolvidos neste processo e as relações dele derivadas, que culminam na questão habitacional. Agregado a isso, tomou-se como procedimento o estudo de campo e a realização de levantamento (*survey*[3]) através de questionário aplicado aos moradores do Residencial Jardim Bassoli.

Como resultado dessa proposta, este trabalho apresenta-se assim compartimentado:

Capítulo 1: "A produção do espaço na cidade capitalista e o problema habitacional" – Coloca em destaque os fatores solo urbano e propriedade privada da terra como eixo de articulação entre a produção do espaço urbano e a questão habitacional, levando-se em consideração o emaranhado de forças, processos e agentes sociais manifestando os seus interesses particulares.

Capítulo 2: "Evolução histórica dos programas habitacionais no Brasil: um enfoque na produção de habitações para a população de baixa renda" – O passado traz pistas para o entendimento do presente; logo, ao analisar os programas existentes, é possível observar que, a partir de certo momento, os mecanismos e estratégias adotados pelo Estado deixam de ser inéditos, passam a ser adaptativos de programas anteriores.

Capítulo 3: "O programa Minha Casa, Minha Vida: uma articulação entre os interesses do Estado e da empresa privada da construção" – Este capítulo

[3] "[...] caracterizam-se pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Basicamente, procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes dos dados coletados" (GIL, 2006, p.70).

procura demonstrar os mecanismos legais e monetários que foram criados e institucionalizados de forma a atrair as empresas privadas para o setor da habitação para as rendas mais baixas. Em um único pacote, o governo federal conseguiu amortecer a crise econômica internacional de 2008, injetou recursos públicos nas empresas da construção civil e atingiu um dos problemas mais preocupantes da sociedade brasileira; o déficit habitacional.

Capítulo 4: “O programa Minha Casa, Minha Vida: a produção do espaço urbano em Campinas – o Residencial Jardim Bassoli em foco” – Procura relatar as experiências dos moradores do Bassoli, elemento crucial para a compreensão dos resultados do programa implantado neste espaço de Campinas, já que os capítulos anteriores foram reservados ao entendimento da atuação dos outros agentes – Estado e empresa.

Conclusão – Retoma a ideia de que a articulação entre o Estado e a empresa da construção, dentro do PMCMV, são os agentes que mais podem atuar na produção do espaço, ficando reservado aos moradores, pelo menos num primeiro momento, um papel secundário. A participação da população durante o processo de elaboração das regras gerais do programa e dos projetos dos empreendimentos evidencia o principal objetivo do programa: a obtenção de lucro pelas empresas.

CAPÍTULO 1 – A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA CIDADE CAPITALISTA E O PROBLEMA HABITACIONAL

O déficit habitacional no Brasil está estimado em 5,5 milhões de moradias: 4,6 milhões na zona urbana e 900 mil na zona rural. Das pessoas atingidas pelo déficit urbano, 89,6% estão concentrados na faixa de renda mensal familiar de até três salários mínimos (FJP, 2008)[4].

Dois fatores devem ser mencionados para explicar esses números muito expressivos:

1. No Brasil existe uma profunda desigualdade na distribuição de renda.
2. A produção de moradias é regida pelo modo de produção capitalista, responsável por impor um alto preço a ser pago pelo direito de habitar na cidade (RIBEIRO e PECHMAN, 1985).

Se a habitação é uma mercadoria inserida na lógica da produção capitalista, isso significa que "o capital investido na casa persegue, como qualquer outro capital, o lucro. O capitalista só se interessará em construir casas se ele puder recuperar e ampliar o seu capital através delas" (BLAY, 1985, p. 15). Embora a crise habitacional se manifeste através da quantificação e defasagem entre a oferta e a demanda, ela é de ordem estrutural, determinada pelas relações de produção capitalistas, em geral, e pelas específicas condições sociais da produção e comercialização de moradias (SILVA, 1987). Existe uma pronunciada incompatibilidade entre a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda e o preço da habitação.

O alto preço da habitação está vinculado à dificuldade que tem o capitalista de transformar o produto habitação em mercadoria. Villaça (1986) aponta alguns elementos que explicam isso: (1) a habitação está vinculada ao solo e por isso não pode ser produzida em larga escala, em unidades de produção centralizadas e depois ser distribuída ao consumidor em prateleiras, como acontece com a maior parte das mercadorias; (2) a propriedade privada da terra encarece sobremaneira o preço da habitação; (3) existe um longo período de produção e

[4] Estudo completo sobre esse assunto, consultar o documento *Déficit Habitacional no Brasil em 2008*, produzido pela Fundação João Pinheiro, disponível em: <http://www.fjp.gov.br>.

consumo, resultando em longa duração da rotação do capital; (4) a habitação tem papel fundamental nos custos de reprodução da força de trabalho, ou seja, quanto mais precárias forem as condições de moradia, mais baixos podem ser os salários pagos aos trabalhadores pelos capitalistas.

Para este trabalho, sem menosprezar a importância dos outros elementos, é de especial interesse os fatores solo urbano e propriedade privada da terra. Por isso, o principal objetivo deste capítulo concentra-se no esforço de articular o problema habitacional à produção do espaço urbano, a qual é condicionada por um emaranhado de forças, processos e agentes sociais manifestando os seus interesses.

1.1 A (re)produção do espaço urbano sob uma dinâmica capitalista

Antes de adentrar neste item, é indispensável apontar as características do espaço urbano. Para isso, recorre-se a Roberto Lobato Corrêa (1995).

O espaço urbano é constituído por um conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Se cada área tem um tipo de uso do solo, significa que o espaço é fragmentado, mas, simultaneamente, é também articulado, já que as diferentes áreas mantêm relações espaciais entre si, em graus variados. Tal articulação ocorre tanto através de um fluxo visível – de veículos, pessoas – como por um fluxo invisível – de informações, salários, decisões, investimentos. O espaço urbano fragmentado e articulado é o reflexo da sociedade, organizada pelo modo de produção capitalista, dividida em classes. Disso se depreende que o espaço urbano capitalista é profundamente desigual e mutável, de acordo com a dinâmica da sociedade. Mas, mais do que palco, o espaço é também ator, condicionante da sociedade, através das obras que nele a própria sociedade fixou no decorrer do tempo. O espaço urbano também possui a sua dimensão simbólica: as diferentes classes sociais vivem e se reproduzem nele, onde materializam suas crenças e valores através de formas espaciais, como os monumentos, as construções religiosas, a eleição de lugares sagrados, etc. O espaço urbano é também cenário das lutas sociais, onde cada agente envolvido defende os seus interesses (CORRÊA, 1995, p. 7-10).

> O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem. A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade (CORRÊA, 1995, p. 11).

Vasconcelos (2012) fez um exame da literatura a respeito dos agentes sociais que atuam no espaço urbano. Segundo ele, um dos primeiros autores a introduzir a noção de agentes na Geografia foi Horácio Capel (1974). Para Capel, os agentes da produção do espaço seriam os proprietários do meio de produção (ou as grandes empresas industriais e de serviços), os proprietários do solo, os promotores imobiliários e empresas da construção e o Estado, cada qual responsável por adotar diferentes estratégias (VASCONCELOS, 2012).

A esta análise, acrescenta-se a contribuição de Corrêa (1995), que, além dos agentes citados acima, inclui em sua análise os grupos sociais excluídos[5]. Para esse autor, as estratégias adotadas por cada agente variam no tempo e no espaço, segundo causas internas e externas, de acordo com o tipo de capital de cada agente perante o movimento geral de acumulação capitalista. Além disso, importante também é considerar a escala espacial que cada agente alcança em sua atuação, assim como presumir que um agente pode ter estratégias e práticas espaciais distintas, ou agentes distintos com práticas e estratégias semelhantes (CORRÊA, 2012). Cada agente atuaria da seguinte forma na produção do espaço urbano (CORRÊA, 1995, p. 13-31):

[5] Capel, ao fazer a estruturação dos agentes, teve como referência a Espanha. No Brasil, pela grande massa que forma os grupos excluídos, eles acabam por se transformar em um agente social de relevância na produção do espaço urbano.

Os proprietários dos meios de produção: são grandes consumidores de espaço e localizam seus empreendimentos de acordo com as vantagens locacionais que podem obter.

Os proprietários fundiários: atuam no intuito de obter a maior renda fundiária possível; assim, podem reter a terra para uma criação artificial de escassez de oferta e aumentar o seu preço e, consequentemente, a renda que ela proporciona. Possuem interesse na conversão da terra rural em urbana, a qual é mais valorizada. Podem influenciar o poder local na definição das leis de uso do solo, do zoneamento urbano e do recebimento de infraestrutura que valorizem suas terras. As terras que estão na franja urbana são de especial interesse, por estarem diretamente submetidas ao processo de transformação de terras rurais em urbanas. Se a terra a ser loteada é dotada de amenidades naturais, destina-se a classes sociais com *status* mais elevado, e, neste caso, o proprietário pode se transformar em promotor imobiliário, não só ao lotear a terra, como também vendendo e construindo casas de luxo; caso contrário, sem amenidades, os proprietários terão interesse apenas no loteamento, cabendo à população pobre edificar suas habitações pelo sistema de autoconstrução, ou ao Estado, pela implantação de conjuntos habitacionais.

Os promotores imobiliários: formam um conjunto de agentes que podem executar uma ou várias funções: incorporação (o capital-dinheiro é transformado em mercadoria, através do imóvel; por esses agentes são definidas a localização do empreendimento, o tamanho e a qualidade de suas unidades, a empresa que irá construí-lo, assim, como também decidem a propaganda que será veiculada nos meios de comunicação e as estratégias de venda); financiamento (levantamento de recursos para a compra do terreno e para a construção do empreendimento); estudo técnico (verificação da viabilidade técnica da obra); construção do imóvel (atuação das firmas especializadas nas diversas etapas do processo produtivo); e comercialização (operação em que o capital-mercadoria é transformado em capital-dinheiro, acrescido de lucro, mediante a venda). A atuação desses agentes ocorre de forma desigual no espaço, reforçando a segregação residencial.

O Estado: possui uma variada e complexa gama de possibilidades de atuar na organização espacial da cidade:

> Estabelecer o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço;
> Taxar a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas: diferenciais espaciais dessa taxação refletem e condicionam a diferenciação socioespacial no espaço urbano;
> Produzir as condições de produção para outros agentes sociais, como vias de tráfego, sistemas de energia, água e esgotamento sanitário, assim como o próprio espaço físico da cidade, por meio de obras de drenagem, desmonte e aterramento;
> Controlar o mercado fundiário, tornando-se, sob certas condições, proprietários de glebas que poderão ser permutadas com outros agentes sociais;
> Tornar-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis em determinados locais do espaço intraurbano para determinados grupos sociais – esta ação tende, via de regra, a reforçar a diferenciação interna da cidade no que diz respeito à segregação residencial;
> Tornar-se produtor industrial, interferindo assim na produção do espaço, por meio da implantação de unidades fabris, e dos impostos, em outras áreas, próximas ou longínquas, de suas instalações industriais: conjuntos habitacionais, loteamentos populares e favelas são criados, em parte, em decorrência das indústrias do Estado, cuja ação interfere na divisão econômica do espaço e na divisão social do espaço da cidade (CORRÊA, 2012, p. 46).

Dessa forma, é possível verificar que o Estado pode atuar em diferentes frentes, simultaneamente: como grande industrial, proprietário fundiário, promotor imobiliário, regulador do uso do solo e implantador de serviços públicos e de infraestrutura.

Os grupos sociais excluídos: esses agentes serão modeladores do espaço, de fato, quando produzem a favela, como forma de sobrevivência e de resistência às adversidades impostas pelos grupos sociais dominantes. Geralmente ocupam áreas urbanas onde outros agentes não possuem interesse. A progressiva urbanização da favela resulta na ação dos próprios moradores e pelo Estado ao trazer alguma infraestrutura, seja mediante pressão social ou por motivação de cunho eleitoreiro.

Harvey (1980) pauta-se pela teoria do uso do solo urbano para explicar a ação dos grupos no mercado de moradia: “há numerosos e diversos atores no

mercado de moradia, e cada grupo tem um modo distinto de determinar o valor de uso e o valor de troca" (p. 139), o que para um determinado grupo configura-se como valor de troca, para outro, é valor de uso e vice-versa. Segundo o autor, os principais grupos que operam no mercado da moradia são:

Os usuários de moradia: estão interessados no valor de uso do imóvel; porém, como ele possui um potencial de riqueza, aos usuários-proprietários também interessa o valor de troca do bem, quando têm a intenção de vendê-lo.

Corretores de imóveis: estão interessados no valor de troca da moradia, quando obtêm lucros advindos de compra e venda e das transações que intermedeiam.

Proprietários: estão interessados no valor de troca de seu imóvel, em que o serviço de moradia é trocado por dinheiro; os rentistas profissionais não estão interessados no valor de uso para si mesmos, mas apenas no valor de troca; de um modo geral, são os proprietários que mais contribuem para a especulação imobiliária e fundiária.

Incorporadores e indústria da construção: estão interessados em criar valor de uso para os outros grupos, somente mediante a criação de valor de troca para si mesmos.

Instituições financeiras: estão interessadas em obter valor de troca por meio de financiamento da casa própria.

Instituições governamentais: frequentemente interferem no mercado de moradia, seja através de uma intervenção direta, pela provisão de moradias, seja de forma indireta como, por exemplo, atuando na indústria da construção civil. Além disso, é capaz de impor uma variedade de restrições institucionais no mercado da moradia, pelo zoneamento e pelo planejamento de uso do solo, e também de contribuir para o valor de uso da moradia ao concentrar benfeitorias em determinados lugares.

Assim, a produção do espaço é um resultado que emerge das relações ocorridas entre "agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade" (CORRÊA, 2012, p. 43).

> A terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados. Estabelece-se uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente, em torno da terra urbana e da habitação. Se isso não constitui a contradição básica, transforma-se, contudo, em problema para uma enorme parcela da população (CORRÊA, 2012, p. 47).

1.2 A valorização da terra e a segregação residencial

O preço da terra urbana, diferentemente de outras mercadorias, não é definido pelo valor de produção, mas sim, pelas regras de valorização do capital em geral. Existem algumas peculiaridades na determinação do preço da terra urbana: (i) é um mercado imperfeito, ou seja, cada terreno tem uma localização única; (ii) não há possibilidade de se produzir dois terrenos iguais a preço competitivo; (iii) o mercado não é transparente; assim, não se conhece todos os terrenos que estão em oferta para a compra e venda, e há negócios que se fazem de indivíduos para indivíduos; (iv) no mercado de compra e venda, quando teoricamente aumenta o volume de ofertas, diminui o preço; no caso dos terrenos, quando novos terrenos entram no mercado, o preço da terra, de modo geral, aumenta, e não diminui; (v) o preço da terra é definido diferencialmente pela localização, ou seja, terrenos com as mesmas dimensões, as mesmas características topográficas, terão preços diferentes, dependendo da localização na cidade. Esta localização que decorre da produção social da cidade permite aos proprietários se apropriar de uma renda 'extra', que é a renda diferencial (RODRIGUES, 1988, p. 19).

> A heterogeneidade de atuação no espaço urbano acentua uma "valorização" diferencial de uma área para outra. As diferenças de preços relativas à localização, em áreas beneficiadas ou não com equipamentos de consumo coletivos, referem-se à produção social da cidade, ao investimento realizado na área onde se localiza a terra e não necessariamente na própria terra. A apropriação dessas condições gerais de existência na cidade é feita individualmente pelos proprietários de terras. Obtém-se para as áreas bem localizadas um lucro extra na venda da casa/terreno, além de usufruir de uma cidade bem equipada. Cidade produzida socialmente e renda apropriada individualmente (RODRIGUES, 1988, p. 20).

Carlos (1994, p. 88) detém-se mais especificamente sobre os fatores que estão vinculados à inserção de uma determinada área em relação ao espaço urbano global, para a formação do preço da terra urbana. Tais fatores são: localização do terreno; acessibilidade aos lugares considerados privilegiados; acesso à infraestrutura; acesso à privacidade; relevo; e processo de valorização espacial. Já a evolução dos preços das terras estaria condicionada a: condições de reprodução do espaço urbano (modo pelo qual se desenvolve a produção das condições gerais de reprodução do sistema e produção dos custos gerados pela aglomeração); grau de crescimento demográfico; utilização do solo; políticas de zoneamento[6]; reserva territorial; e modificações do poder aquisitivo dos habitantes.

Em 2001, quando da aprovação do Estatuto da Cidade, diversos mecanismos foram criados com o intuito de reduzir o preço da terra, modificar a regulação territorial e ampliar o acesso à terra urbanizada.

> A aplicação de alguns instrumentos previstos nessa lei incide nos preços das terras urbanas, como as zonas especiais de interesse social demarcadas em glebas e terrenos desocupados, que, ademais, podem estar sujeitos à edificação, utilização e parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. Combinados, esses instrumentos podem reduzir o preço dessas glebas e terrenos, que se colocam como um dos itens mais caros na composição de custos de empreendimentos habitacionais para os grupos de baixa renda (ROLNIK e NAKANO, 2009, p. 5).

Tido como espaço-mercadoria, o solo urbano é apropriado, torna-se propriedade privada de alguém, que passa a ter o monopólio sobre o seu uso e a ter o direito de dispor de determinada parcelas do espaço como esfera privada. Isso determina como o espaço será usado e qual classe social dele poderá desfrutar (CARLOS, 1994).

---

[6] Marcelo Lopes de Souza (2008) propõe a adoção de um “zoneamento de prioridades”, também denominado “zoneamento includente”, o qual se constitui em uma modalidade de zoneamento voltado à promoção da justiça social: “ou seja, no que se refere aos investimentos públicos em infraestrutura, o Estado, em vez de privilegiar os bairros já privilegiados, deveria pôr ênfase na satisfação das necessidades básicas dos mais pobres em matéria de equipamentos urbanos” (p. 262). Parte dessa concepção está inserida na criação das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Disso resulta que os melhores terrenos – dotados de melhor localização e de mais equipamentos coletivos – ficam com quem pode pagar mais, e sobra à população de mais baixa renda os terrenos mais baratos, os quais, via de regra, estão localizados em zonas periféricas e pouco equipadas, resultando na segregação residencial que se configura como uma expressão espacial das classes sociais.

O significado da segregação, segundo Harvey (1975) *apud* CORRÊA (1995, p. 65), pode ser descrito da seguinte maneira:

> – a diferenciação residencial deve ser interpretada em termos de reprodução das relações sociais dentro da sociedade capitalista;
> – as áreas residenciais fornecem meios distintos para a interação social, a partir da qual os indivíduos derivam seus valores, expectativas, hábitos de consumo, capacidade de se fazer valer (*market capacity)* e estado de consciência;
> – diferenciação residencial significa acesso diferenciado a recursos necessários para adquirir oportunidades de ascensão social [...];
> – segregação significa diferencial de renda real – proximidade às facilidades de vida urbana, como água, esgoto, áreas verdes, melhores serviços educacionais, etc., e ausência de proximidade aos custos da cidade, como crime, serviços educacionais inferiores, ausência de infraestrutura etc. Se já há diferença de renda monetária, a localização residencial pode implicar diferença ainda maior no que diz respeito à renda real.

1.3 A necessidade de intervenção do Estado na produção de moradia para as famílias de mais baixa renda

> [...] a moradia depende, para sua realização, das características e dos objetivos da indústria da construção. Num primeiro nível, isto quer dizer que, na ausência de intervenção pública, a única demanda que efetivamente se leva em conta é a demanda solvável. Ora, da comparação entre as rendas das famílias e os preços e aluguéis de apartamentos médios deduzimos a dificuldade de resolver a crise unicamente pelos mecanismos do mercado (CASTELLS, 1983, p. 188).

Pautando-se na busca pelo lucro, em primeiro lugar atende-se a demanda solvável. Para tornar viável a construção de habitação para as camadas populares, os promotores imobiliários recorrem à ajuda do Estado, o qual toma medidas para

liberar crédito para esses agentes e para os futuros moradores, fornecer o terreno, desapropriar terras, criar órgãos, mecanismos jurídicos e financeiros. Uma vez que a habitação cumpre um papel fundamental na sociedade capitalista – pela amortização dos efeitos de crises econômicas cíclicas, pela geração de empregos que o setor da construção civil proporciona e pelo peso que o possuir moradia representa no domínio social – investir na habitação popular é uma medida estratégica para o Estado e para os capitalistas (CORRÊA, 1995).

Para Castells (1983, p. 198), o equilíbrio de um determinado bem no mercado pode ocorrer pela intervenção pública de duas formas: intervenção na demanda e na oferta. “No primeiro caso, isso ocorreria através da criação de uma demanda solvável. No segundo, a oferta poderia ser aumentada com a construção direta das moradias e a adoção de medidas para facilitar as realizações imobiliárias e diminuir seu preço”.

Uma vez que a produção de habitação pela via do mercado é capaz de suprir somente a demanda solvável, torna-se indispensável a intervenção do Estado na provisão de habitação para as camadas de mais baixa renda. No capítulo seguinte, apresenta-se um resgate histórico dos principais programas habitacionais elaborados pelos governos federais, dentro do período 1930-2011.

CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL: UM ENFOQUE NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

O interesse deste capítulo concentra-se em descrever a evolução histórica dos programas habitacionais brasileiros em âmbito federal, voltada a atender às necessidades de moradia das classes sociais menos privilegiadas de nosso país. Este esforço, respaldado por uma revisão bibliográfica, torna-se necessário porque, a partir de determinado momento, mais do que por inovações, a política habitacional foi guiada pelo acolhimento e adaptações de medidas preexistentes. Assim, não é possível entender o presente esquivando-se do entendimento do processo histórico em curso. É importante ressaltar que, ao analisar as propostas de combate ao problema aqui abordado, não se tem a pretensão de fazer um estudo minucioso de todos os programas que existiram ou existem no tocante ao assunto, mas, sim, dentro de uma periodização, apresentar aqueles tidos como principais, acompanhados de uma análise de suas características mais marcantes.

Baseando-se em Arretche (1990, p.56), entende-se por política habitacional "[...] as decisões e medidas tomadas e implantadas pelo Estado com o propósito de interferir no processo de provisão habitacional, o que inclui a produção, distribuição e consumo de unidades residenciais".

A política habitacional brasileira pode ser dividida em cinco períodos distintos:

1) Até 1930: atuação indireta do Estado e o seu desinteresse em resolver o problema habitacional;
2) 1930 a 1964: a habitação como uma das ferramentas do populismo;
3) 1964 a 1986: o BNH e a política habitacional comandada por uma lógica empresarial;
4) 1986 a 2003: a política habitacional marcada por descontinuidades;
5) 2003 em diante: Minha Casa, Minha Vida e a expansão dos financiamentos destinados às classes de mais baixa renda.

2.1 Até 1930: a atuação indireta do Estado e o seu desinteresse em resolver o problema habitacional.

O desenvolvimento industrial e a crescente urbanização provocaram o crescimento da população nas cidades e, consequentemente, o aumento da quantidade de construções e o agravamento das condições sanitárias. Nesse período/Naquela época, a classe trabalhadora e a classe dominante conviviam geograficamente próximas. Os cortiços, a principal forma de habitação da população pobre, eram vistos como focos de epidemia e de desordem. Com a pressão das classes dominantes, o Estado começou a desenvolver uma “preocupação” com as condições de habitação da população (SILVA E SILVA, 1989).

De maneira nenhuma o Estado interveio de forma a prover moradia para a classe de trabalhadores. Naquele período, o Estado não assumiu tal responsabilidade; nem a sociedade lhe atribuía essa função. Sob a égide do liberalismo econômico, o Estado concentrou seus esforços no incentivo à produção privada (BONDUKI, 1994) e no incentivo à produção de casas higiênicas e à restrição aos cortiços (RODRIGUES, 1988).

> [...] o Estado privilegiava a produção privada e recusava a intervenção direta no âmbito da construção de casas para os trabalhadores. Assim, suas iniciativas restringiam-se à repressão às situações mais graves de insalubridade, via legislação sanitária e ação policial, e à concessão de isenções fiscais, que beneficiavam basicamente os proprietários de casas de locação, ampliando a sua rentabilidade (ROLNIK, 1981; BONDUKI, 1994).

Em relação à legislação sanitária e à concessão de isenções fiscais, citamos alguns exemplos criados no município de São Paulo (BONDUKI, 1982): o Código de Posturas (1886), que previa a proibição da construção de cortiços e a destruição daqueles existentes, além de determinar que as vilas operárias se instalassem fora da aglomeração urbana; a Lei nº 375 (1898), que proibia a insalubridade dos cortiços, determinando a sua demolição ou reconstrução em conformidade com o padrão municipal; e a Lei nº 413 (1901), que isentava de impostos as vilas operárias que fossem construídas conforme o padrão estabelecido pela prefeitura e fora do perímetro central da cidade.

Tais medidas já demonstravam o objetivo de afastar as populações pobres para as áreas longínquas do centro da cidade: “era necessário desobstruir a área central da cidade para a circulação do capital e localização da classe dominante emergente, forçando uma política de segregação dos setores populares” (SILVA E SILVA, 1989, p. 36).

2.2 1930 a 1964: a habitação como uma das ferramentas do populismo

> A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial (OLIVEIRA, 1987, p. 14).

A década de 1930 foi marcada por grandes transformações na sociedade e na economia brasileiras: consolidação do capitalismo industrial; deslocamento do centro dinâmico da economia da zona rural para os centros urbanos; ampliação do mercado urbano de trabalho; êxodo rural e atração de fluxos migratórios para as cidades. Esse novo contexto gera um grave problema econômico e social: descompasso entre o declínio da disponibilidade de espaço habitável – moradia e infraestrutura – e a elevada demanda por moradia (SILVA, 1987).

Com a ascensão de Vargas ao poder, o Estado assumiu a responsabilidade pela provisão de casas populares. De 1937 a 1946, vigoraram as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Embora tenha ficado restrita aos associados e não possa ser considerada de âmbito federal, mencionamos essa política por ter representado o marco inicial da atuação direta do Estado na elaboração da política habitacional (RODRIGUES, 1988).

Esse posicionamento do Estado foi apenas uma parte de um objetivo maior: impulsionar e fortalecer a formação de uma sociedade de cunho urbano-industrial capitalista, mediante uma forte intervenção estatal em todos os âmbitos da atividade econômica. Para isso, era necessário regulamentar as relações entre trabalho e capital e definir as condições de trabalho dos assalariados urbanos, o que passava pela questão da habitação (BONDUKI, 1994).

A Fundação da Casa Popular, instituída pelo Decreto-lei nº 9.218 de 1º de maio de 1946, foi o primeiro órgão de âmbito nacional a ser concebido para resolver o problema da provisão habitacional destinada à população de baixo poder aquisitivo.

Partindo da concepção de que não era possível resolver o problema da habitação sem atacar os entraves impostos pela ausência de infraestrutura básica, a FCP pretendia tornar-se um órgão de planejamento urbano *lato sensu* pelas funções que centralizou com o Decreto-lei nº 9.777 de 6 de setembro de 1946. Esse decreto lhe conferiu a possibilidade de interferir não apenas nas obras de implantação de esgoto e abastecimento de água e de energia elétrica, mas também permitiu à FCP: (i) atuar no financiamento das indústrias de material de construção, para fortalecer o próprio mercado da construção civil; (ii) coordenar estudos e pesquisas que visavam ao barateamento da construção; (iii) estudar o jeito de morar da classe trabalhadora; (iv) modernizar as prefeituras, por meio da qualificação do corpo técnico. Embora os objetivos fossem inovadores em relação às ações do Estado em momentos anteriores, a abertura de tantas frentes de trabalho simultâneas não era compatível com os recursos e com a maturidade institucional da FCP (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

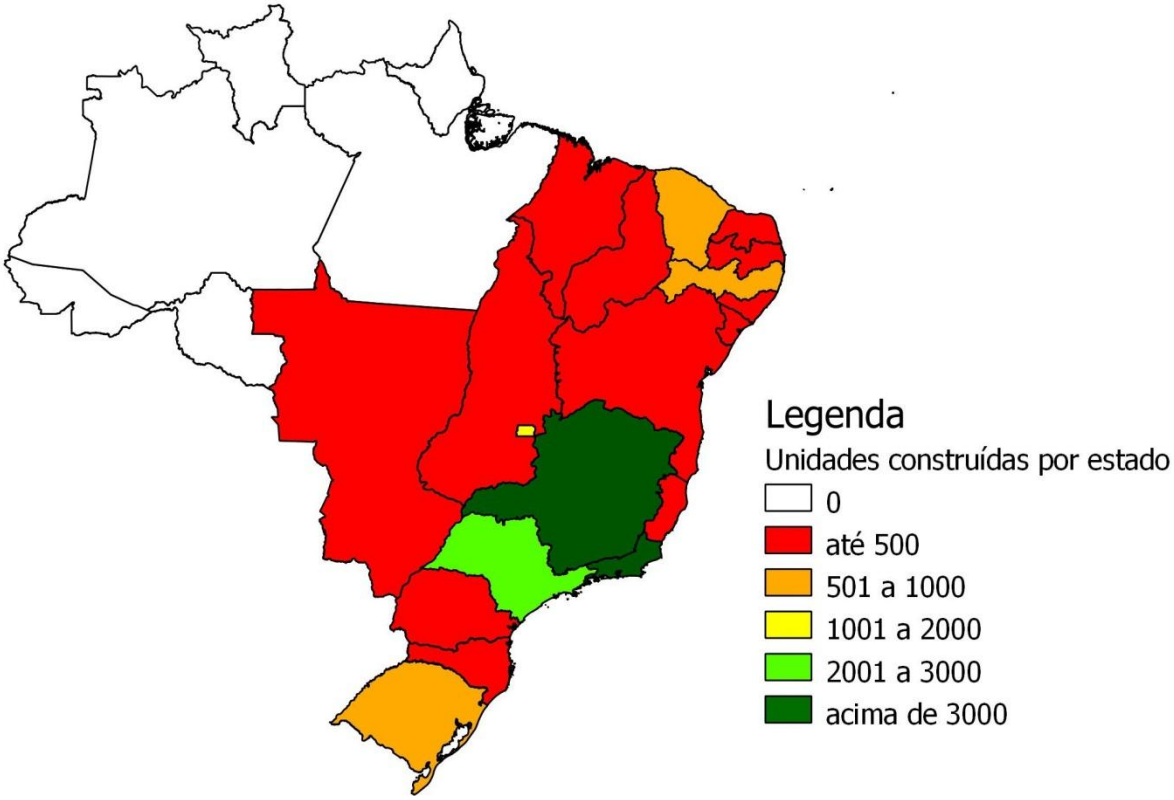
De 1946 a 1952, a FCP construiu as unidades habitacionais por administração direta, de modo a permitir que os técnicos adquirissem experiência com os problemas de construção dos conjuntos e conhecessem os materiais não tradicionais que poderiam baratear a construção. A partir de 1952, passou a predominar a construção por empreitada por licitação, objetivando o barateamento do valor unitário da construção. Ao município cabia a doação do terreno e a realização das obras de infraestrutura básica, como esgoto, água e luz. Uma vez que a quantidade de solicitações sempre esteve além das possibilidades financeiras da FCP, a escolha do município a ser contemplado com o recurso pautou-se muitas vezes por interesses clientelísticos, em detrimento dos aspectos técnicos dos projetos apresentados (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Os critérios para a seleção das famílias a serem contempladas eram: (i) preferência para a aquisição da moradia dada a trabalhadores em atividades particulares, servidores públicos ou de autarquias e outras pessoas; (ii) renda familiar líquida com teto de 12,8 salários mínimos mensais; (iii) mínimo de cinco

pessoas por família – sendo este o critério mais determinante na escolha dos candidatos (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Em relação à localização espacial (Figura 1), das 16.964 casas construídas pela FCP, 68% foram edificadas nos municípios que possuíam população superior a 50 mil habitantes. Em relação aos conjuntos, quase 50% foram construídos em núcleos urbanos cuja população não ultrapassava 20 mil habitantes. Dessa forma, se, por um lado, o primeiro dado mascara o caráter clientelista da FCP, já que, quanto maior a população, maior é a demanda por habitação, o segundo acentua-o. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Figura 1: Fundação da Casa Popular: Casas construídas por estado, até 31 de dezembro de 1960.



Fonte: Azevedo e Andrade (1982). Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional*. Rio de Janeiro, 1961. Elaboração própria.

Os estados mais beneficiados foram Minas Gerais (4.248 unidades), seguido pelo Rio de Janeiro (3.993 unidades) e São Paulo (2.959 unidades). Brasília (1.520 unidades) destaca-se em decorrência da construção da nova capital do País. Na região Norte, não foi construída uma unidade habitacional sequer.

A FCP não conseguiu responder satisfatoriamente ao problema da habitação. Como aponta Silva (1987), as debilidades da FCP podem ser resumidas nos seguintes aspectos: carência de respaldo político real, escassez de recursos financeiros, ausência de legislação específica que lhe conferisse prerrogativas e mecanismos para captação de recursos, administração pública ineficiente, dependência exclusiva das irregulares dotações orçamentárias da União, prevalência de critérios de conveniência político-eleitoreira.

Segundo Azevedo “o resultado foi um desempenho quantitativo medíocre e inúmeras distorções na alocação de recursos, extremamente marcadas por considerações de políticas regionais e práticas ‘clientelistas’” (AZEVEDO, 1996, p. 76).

2.3 1964 a 1986: o BNH e a política habitacional comandada por uma lógica empresarial

A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, promulgou o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional de Habitação.

Arretche (1990) classifica o BNH como um modelo estatal-privatista. Isso se deve ao fato de que, naquele período, o mercado da casa própria segmentou-se em dois subsetores, operados por agentes distintos e direcionados a públicos também distintos. Quando direcionado ao público de renda média e alta, o mercado foi operado por agentes financeiros, promotores e construtores imobiliários privados, cabendo ao Estado interferir no setor por meio de medidas regulatórias como, por exemplo, o controle do processo de financiamento da produção e o estabelecimento das condições de investimento dos agentes privados no mercado. Quando destinado aos setores de baixa renda, o mercado foi operado por agências estatais, na qualidade de agentes promotores, em associação com empresas privadas de construção. Neste caso, o Estado substituía o setor privado em determinadas etapas do processo produtivo. A linha de crédito destinada à construção de moradia de interesse social foi formada por uma poupança compulsória, através do FGTS; já o financiamento da produção de casas destinadas aos setores de média e alta renda foi formado por uma linha de poupança de caráter voluntário, através das cadernetas de poupança, e, em menor importância, pelas letras imobiliárias (AZEVEDO, 1996).

É importante ressaltar que, em ambos os casos, o Estado determinava as condições de investimento, regido pela lógica da empresa privada: “investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência” (ARRETCHE, 1990, p. 180).

O retorno do capital investido assegurava o aumento progressivo da capacidade de novos investimentos no setor habitacional (AZEVEDO, 1996). Com esse intuito, segmentou-se a população brasileira em diversos mercados para a habitação (Tabela 1).

Tabela 1: Unidades residenciais financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação, SFH (1964-1969)

Clientela	Unidades financiadas	%
Mercado popular (Conjuntos Cohab)	178.227	40,7
Mercado econômico (Cooperativas, hipotecas e entidades assistenciais)	125.950	28,8
Mercado médio (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE)	133.838	30,5
Total	438.015	100,0

Fonte: BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan) – Rio de Janeiro, 1981. Disponível em Azevedo & Andrade (1982).

Se no período anterior predominou o clientelismo político tradicional, nesse adotou-se uma estratégia baseada na integração político-econômica do problema habitacional no processo de acumulação do capital. Dessa forma, o BNH possuía uma dinâmica ambivalente: pela articulação entre administração pública e agentes privados, esse órgão efetivava objetivos sociais pela adoção de mecanismo empresariais capitalistas (SILVA, 1987).

> A produção capitalista da moradia foi integrada a um objetivo social maior: o da ampliação do mercado de trabalho, através da geração de novos empregos no setor da construção civil e da utilização estratégica do poder multiplicador do setor (SILVA, 1987, p. 34).

Paulatinamente o BNH, além de financiar a habitação, passou também a cuidar de obras de saneamento básico e obras urbanas. Maricato (1987) classifica as obras que receberam investimentos do BNH em três categorias: (I) apoio aos conjuntos habitacionais por meio da implantação de infraestrutura e de equipamento complementar; (II) obras urbanas, desvinculadas dos conjuntos habitacionais e até

mesmo do uso residencial; (III) obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional.

Nesse sentido, podem ser citados diversos planos que foram centralizados pelo BNH. Na primeira categoria, destacam-se: 1968 – Sistema Financeiro de Saneamento (SFS); Financiamento de Saneamento (FINASA), voltado à implantação ou melhoria do sistema de abastecimento de água, de esgotos ou de drenagem e poluição hídrica; 1971 – Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), criado com a finalidade de proporcionar maior dinamismo aos planos e obras. Também podem servir de exemplos: Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC), Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC) e Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). Da segunda categoria, fizeram parte: 1973 – Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano; 1974 – Financiamento para Urbanização (FIMURB); Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN); Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN). A partir de 1975 os investimentos em grandes obras ganharam destaque. Pode-se citar como exemplo o Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (PRODEPO) (MARICATO, 1987).

Segundo a autora, os diferentes setores da indústria da construção possuem interesses distintos: de um lado, os interesses das empresas de edificação e, de outro, as empresas de construção pesada. Diante disso, explica-se a nova orientação que o BNH passou a ter ao financiar as obras de grande porte:

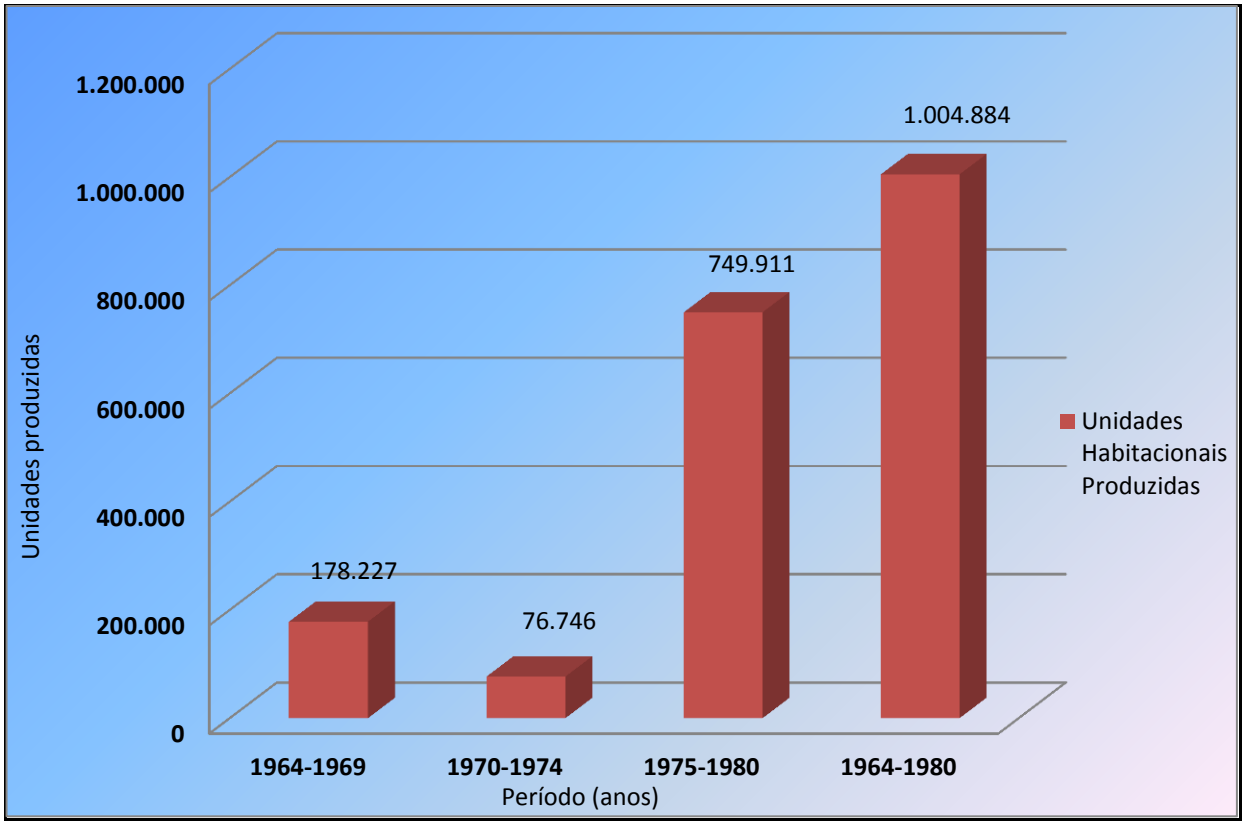
> O subsetor ‘edificações da construção civil’ é formado de empresas menores, mais atrasadas, enquanto o segundo [empresas da construção pesada] é oligopolizado, formado por empresas nacionais poderosas, bastante influentes junto ao aparelho do Estado. Junte-se a isso a fragilidade do mercado popular devido à alta concentração nacional de renda, o que dificulta a produção de residências em massa, com larga margem de lucro, e teremos então alguns dos motivos da orientação tomada pelo BNH (MARICATO, 1987, p. 41).

Outro fator que contribuiu para esta orientação foi a fase de decadência da COHAB, ocasionada pela alta taxa de inadimplência dos mutuários em decorrência da pobreza, da perda do poder de compra do salário mínimo, do

aumento das prestações habitacionais acima dos reajustes salariais. Além disso, em alguns casos, predominava ainda a expectativa de um comportamento paternalista do Estado ou a convicção de que, pela falta de infraestrutura básica, a habitação não valia o valor que estava sendo cobrado (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

De acordo com o Gráfico 1, no período em questão (1970-1974), a produção de habitação destinada ao mercado popular ficou abaixo da metade do período anterior (1964-1969). De 1970 a 1974, o BNH privilegiou as camadas médias da população, já que, nessa faixa do mercado, a taxa de inadimplência era menor, e as taxas de juros, maiores.

Gráfico 1: Unidades financiadas para o mercado popular* e por diferentes períodos



Fonte: BNH – Departamento de planejamento e Coordenação (Fplan), Rio de Janeiro, 1981. Disponível em Azevedo & Andrade (1982). Gráfico: elaboração própria.

*Conjuntos Cohabs e residências construídas diretamente pelo BNH para a população de baixa renda.

De 1975 a 1980, houve o revigoramento da COHAB, quando 74,6% das habitações destinadas ao mercado popular foram produzidas. Porém, foram privilegiadas as faixas mais altas desse mercado, ou seja, de três a cinco salários mínimos.

Segundo Maricato (1987), o BNH falhou em não reconhecer a fragilidade do mercado de baixa renda e pouco contribuiu para amenizar o *deficit* habitacional na faixa de até três salários mínimos, pelos seguintes fatores:

> O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recursos ou de interesses das empresas públicas em relação à implantação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção são alguns dos outros 'enganos' cometidos. É surpreendente que experiências tenham sido levadas a cabo de Norte a Sul do Brasil e só depois de muitos fracassos, que resultaram em custos sociais muito altos, as autoridades responsáveis começaram a reconhecer a inviabilidade do BNH em servir a população de rendas mais baixas, mantendo as regras do jogo (MARICATO, 1987, p. 45).

Havia um "descompasso entre o preço da mercadoria habitação com as suas condições de pagamento e o poder aquisitivo das famílias às quais ela se destinava" (MARICATO, 1987, p. 45).

> Diante de tantos fracassos, entre 1969 e 1974, o BNH cuidou de afastar-se do financiamento ao mercado popular. [...] a participação percentual dos financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH à Carteira de Operação de Natureza Social é diminuída de 88% em 1965 para 8,21% em 1974. Em contraposição o mercado de níveis mais elevados de renda foi beneficiado (MARICATO, 1987, p. 46).

O BNH ignorou os setores de menores rendimentos da população e tratou a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas. Nesse sentido, foi capaz de capitalizar as construtoras, financiou a produção e a comercialização de moradias. A entrada dos recursos do BNH reduziu o tempo de produção, circulação e comercialização da moradia (MARICATO, 1987). Se, por um lado, o BNH incentivou diretamente a produção de casa para o estrato médio da sociedade, por outro, indiretamente, ele contribui para o crescimento de ilegalidade das ocupações da terra, para a irregularidade de loteamentos. Naquela época, 77% da população que ganhava até cinco salários mínimos estava excluída do mercado de habitação (MARICATO, 1987).

2.4 1986 a 2003: a política habitacional marcada por descontinuidades

Com a extinção do BNH, a crise institucional do setor se agravou.

Se, por um lado, a Constituição de 1988 primou pela abrangência e ampliação dos direitos sociais, por outro, para aquilo que tratou da política habitacional, faltou uma definição mais clara das atribuições de cada ente federativo e da forma e condições de financiamento de moradias (CARMO, 2006). Os dois incisos que tratam da habitação o fazem de forma generalista:

> Art. 21. Compete à União:
> XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

Conforme aponta Carmo (2006), no período que abrange a extinção do BNH até meados da década de 1990, a política habitacional nacional foi marcada por duas características fundamentais: fragmentação institucional e descontinuidade. O setor foi gerido por diversos órgãos, sem conseguir atingir resultados efetivos. Arretche (1996, p. 81) descreve essa situação:

> Na verdade, na assim chamada Nova República, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram uma longa *via-crucis* institucional. Até 1985, o BNH era da área de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacionais, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos

> e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passam para o Ministério da Fazenda.

Em 1990, foi lançado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), de caráter emergencial, destinado às famílias que auferiam renda média de até cinco salários mínimos. Esse programa se propôs a financiar, com recursos do FGTS, 245 mil moradias no prazo máximo de 180 dias. Estava organizado em três frentes: programa de moradias populares, que financiava unidades acabadas; programa de lotes urbanizados, com ou sem cesta básica de materiais de construção; programa de ação municipal para habitação popular, com o financiamento de unidades acabadas e lotes urbanizados, sendo que, neste último caso, cabia exclusivamente à prefeitura o papel de agente. O PAIH não cumpriu diversas metas que havia estabelecido: o prazo de 180 dias alongou-se para 18 meses; o custo previsto de 570 VRFs[7] por unidade habitacional passou para 670 VRFs na prática, o que fez decair para 210 mil unidades construídas; além disso, os setores da construção civil, por motivos clientelistas e por lobby não permitiram que os recursos fossem alocados para cada unidade da federação conforme os percentuais definidos pelo Conselho Curador do FGTS (AZEVEDO, 1996).

Segundo a análise de Azevedo (1996) o governo de Collor deu ênfase ao combate à inflação e pouco realizou em relação aos programas sociais, amplamente propagandeados durante sua campanha eleitoral. Com isso, pouco inovou no Sistema Financeiro da Habitação. Além disso, os recursos do FGTS foram utilizados de forma predatória, comprometendo a possibilidade de expansão do financiamento habitacional, que chegou a ficar suspenso por alguns anos (CARDOSO, 2006).

No governo de Itamar Franco, foram criados os programas “Habitar Brasil” – destinado a municípios com mais de 50 mil habitantes – e “Morar Município” – para

[7] Valor de Referência de Financiamento. Refere-se ao valor que à época da contratação original, tenha sido indicado no contrato como referencial para efeito de atualização monetária do financiamento.

municípios de menor porte – com o intuito de alcançar as famílias de baixa renda. Isso viria a se tornar uma possibilidade real, já que os programas eram alimentados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Essa característica os diferenciava dos programas anteriores, financiados com recursos do FGTS, demandando retorno do capital investido. Também foram destinados recursos, na ordem de 800 mil dólares, à conclusão das obras iniciadas no governo anterior (CARDOSO, 2006).

Para receber os recursos dos dois programas, era obrigatória a criação de um Conselho e de um Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social. Em contrapartida, o governo do estado ou do município deveria investir o valor equivalente a 10% do recurso federal recebido em urbanização de terrenos, legalização, elaboração de projeto técnico, pavimentação das ruas e eletrificação. Os projetos poderiam contemplar a construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados, desde que os beneficiários fossem proprietários ou tivessem a posse do terreno. Na construção ou melhorias das moradias, as pessoas deveriam se organizar e trabalhar no regime de ajuda mútua ou autoajuda, com assistência técnica da prefeitura, cujo custo não deveria ultrapassar 5% do recurso federal recebido. No caso de implantação de infraestrutura, a prefeitura poderia contratar empresas particulares. Pela aquisição de moradias ou de lotes urbanizados, os beneficiários deveriam pagar parcelas mensais em valor correspondente a pelo menos 5% do salário mínimo vigente à época, em um período mínimo de cinco anos (AZEVEDO, 2007).

Esses programas, embora considerados inovadores, principalmente naquilo que concerne à sua proposta inicial, baseada na descentralização e na gestão popular, não lograram resultados pertinentes por falta de recursos, em decorrência da prioridade delegada ao Plano de Estabilização Econômica (Plano Real), e da não institucionalização de fato da iniciativa, principalmente pela falta de criação de um fundo federal, já que os programas estavam atrelados às verbas orçamentárias (AZEVEDO, 1996).

Os primeiros anos do governo Fernando Henrique Cardoso foram marcados pela manutenção da política de estabilização econômico-financeira iniciada por Itamar Franco e os recursos para a habitação foram resumidos ao Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais, que visava à

conclusão e à comercialização de habitações construídas com recursos do FGTS ainda durante o governo Collor. Em um segundo momento, realizou uma reformulação institucional do setor: o Ministério do Bem-estar Social foi extinto e a formulação da política habitacional, à qual estavam integrados o saneamento e a infraestrutura, passou a ser responsabilidade da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), recém-criada, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento. A partir de então, a Caixa Econômica Federal teve a sua função restringida a agente operador do FGTS e agente financeiro do SFH (CARDOSO, 2006).

Foi a partir do segundo semestre de 1995, após três anos de suspensão, que o FGTS voltou a ser utilizado como recurso para projetos habitacionais. Em 1992, com o intuito de sanar as contas do Fundo, cujos recursos haviam sido utilizados de forma predatória no Governo Collor, o Conselho Curador do FGTS deliberou que nenhuma nova contratação fosse operada até que a saúde financeira do Fundo fosse reestabelecida. Esses três anos de paralisação serviram para desestruturar o "balcão" de distribuição de recursos institucionalizado com Collor e permitir que fossem instalados novos mecanismos de alocação dos recursos (ARRETCHE, 2000).

O governo optou por descentralizar a política habitacional. Segundo Arretche (2000, p. 93), isso se deu pelos seguintes motivos:

> Em linhas gerais, o governo federal considera que as necessidades de investimento nas principais áreas do desenvolvimento urbano são de tal ordem que o governo federal não mais poderia cumprir o papel de principal financiador da expansão dos serviços que havia cumprido quando da vigência do BNH. Neste sentido, a abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o co-financiamento de Estados e municípios impõem-se como uma necessidade. Ao lado disso, a capacitação administrativa dos municípios brasileiros (particularmente no Sul e Sudeste), a maior eficiência decorrente da proximidade entre prestadores e usuários, os problemas de gestão diagnosticados no modelo centralizado anterior e as novas regras constitucionais justificariam a adoção de um modelo descentralizado.

No governo de FHC, os dois principais programas habitacionais voltados às famílias de renda mensal de até três salários mínimos foram o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil que, em conjunto, receberam recursos na ordem de dois bilhões de

dólares no período 1995-1998. Os dois programas possuíam funcionamento semelhante: estados e municípios submetiam seus projetos às instâncias federais, responsáveis pela liberação do financiamento, levando-se em consideração a disponibilidade de recursos, a qualidade técnica do projeto, a relação custo-benefício e a adequação aos objetivos dos programas. Ao receber o recurso solicitado, cabia ao poder local realizar as melhorias. Geralmente, os recursos eram direcionados às áreas habitacionais degradadas, com populações de pobreza extrema, que necessitavam de ações emergenciais. Por isso, embora também houvesse a possibilidade de construir novas unidades habitacionais, os programas acabaram por priorizar a redução do déficit qualitativo, por meio de melhorias na habitabilidade, à redução do déficit quantitativo (SANTOS, 1999). A Tabela 2 demonstra o resultado da execução dos programas.

Tabela 2: Habitar-Brasil e Pró-Moradia: Síntese da execução dos programas – 1995/1998

Programas	Investimentos (R$ milhões)	Famílias atendidas	Municípios atendidos	Obras realizadas
Pró-Moradia	1 072	285 000	630	1 175
Habitar-Brasil	1 090	437 524	2 546	4 241
Fonte: SEPURB, disponível em Santos (1999).				

Pelos números apresentados na Tabela 2 é possível verificar que, embora os dois programas tivessem praticamente o mesmo valor de investimentos, o programa Habitar-Brasil mostrou-se mais abrangente, tanto em relação ao número de famílias, quanto de municípios contemplados. Isso se deve ao fato de que o programa possuía recursos provenientes do Orçamento Geral da União e, por isso, os financiamentos eram concedidos a fundos perdidos, sem necessidade de retorno do investimento. Já o programa Pró-Moradia era financiado pelo FGTS, exigindo-se o ressarcimento do investimento a fim de evitar o seu esgotamento. Esse fator limitou a participação de vários municípios, principalmente os mais pobres, por não atenderem às exigências financeiras do programa, justamente porque não possuíam capacidade de pagamento (SANTOS, 1999).

Em 1998, a crise econômica e financeira motivou modificações nas regras de utilização do FGTS, impedindo que ele fosse emprestado a outros níveis federais. Além disso, os recursos do OGU foram sendo contingenciados. Dessa forma, os empréstimos habitacionais ficaram restritos ao setor privado, por meio do Programa

de Arrendamento Residencial (PAR), e ao Programa de Carta de Crédito, pelo qual eram realizados empréstimos individuais. O PAR foi apresentado pela CEF em 1999, como alternativa para atender às famílias de baixa renda, mas tendeu a se concentrar em faixa de renda maior do que a pretendida (CARDOSO, 2006).

O programa habitacional de maior vigor na atualidade é o Minha Casa, Minha Vida, abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: UMA ARTICULAÇÃO DE INTERESSES DO ESTADO E DA EMPRESA PRIVADA DA CONSTRUÇÃO

A empresa privada da construção civil em raras exceções demonstrou algum interesse na edificação de habitações para o segmento populacional de baixa renda. Os principais motivos alegados referiam-se à baixa rentabilidade do investimento, à falta de financiamento disponível para atender a essa faixa da população, à incapacidade de obtenção de crédito por parte dos interessados associada, consequentemente, ao risco de inadimplência (ALMEIDA, 2010). Mas a partir de 2009, com o lançamento do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida[8], passou a ocorrer uma mudança de postura por parte das empresas desse segmento.

Entender os mecanismos de funcionamento deste programa é parte dos objetivos deste capítulo, assim como demonstrar a confluência que houve entre os interesses do Estado e da empresa privada para tornar atrativo para ela o mercado de habitação destinado à população de baixa renda.

3.1 O contexto de criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

O programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado pelo governo federal no primeiro semestre de 2009. Em sua fase inicial (2009-2011), esteve disponível um orçamento da ordem de R$ 1 bilhão, aplicados na construção de 400 mil unidades para a faixa de até 3 salários mínimos, outras 400 mil de 3 a 6 salários, e 200 mil unidades para a faixa de 6 a 10 salários[9]. Em 2010 a meta de 1 milhão de habitações construídas tinha sido alcançada. Na segunda fase do programa (2011-2014), a meta é construir mais 2 milhões de unidades habitacionais, sendo que, dessas, 60% serão destinadas às famílias de até 3 salários mínimos[10].

[8] As bases de criação deste programa encontram-se na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>.

[9] Atualmente o programa, na área urbana, está dividido por 3 faixas de renda mensal: até R$ 1.600 (faixa 1), de 1.600 até R$ 3.100 (faixa 2) e de 3.100 até R$ 5 mil (faixa 3). Essa nova organização substituiu, respectivamente, as categorias 0-3, 3-6 e 6-10 salários mínimos.

[10] Dados obtidos no sítio do Ministério do Planejamento: < http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>. Último acesso: 31 de out. 2012.

O lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida foi motivado mais como uma estratégia de combate à crise econômica e financeira mundial que estourou em 2008 do que propriamente pela necessidade de combate ao déficit habitacional. Isso se explica pelo fato de que o setor de construção civil é dinâmico, gerador de postos de trabalho e configura-se em uma das bases para o crescimento econômico, justamente por possuir um efeito multiplicador pela capacidade de alavancar vários setores que de algum modo a ele se relaciona[11]. Promover o setor da construção civil como medida estratégica para driblar a crise econômica não é uma atitude inédita no Brasil: já na década de 1960 o BNH teve esse mesmo objetivo, como apontado no Capítulo 2.

À época do lançamento do programa, a secretária nacional de habitação, Inês MAGALHÃES (2009, sem página), declarou:

> o Minha Casa, Minha Vida é fundamental do ponto de vista da crise econômica porque dá resposta rápida, tem componente de inclusão social fortíssimo e inicia o processo de enfrentamento de um dos problemas graves do Brasil, que é o déficit habitacional.

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi formulado com vistas a eliminar os impedimentos que o setor privado sempre alegou para não investir no mercado de habitação popular. Conforme afirmam FIX e ARANTES (2009, sem página):

> O objetivo declarado do governo federal é dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal. Se as classes C e D foram descobertas como mercado por quase todas as empresas nos últimos anos, ainda havia limites, numa sociedade desigual e de baixos salários, para a expansão no acesso a mercadorias caras e complexas, como a moradia e a terra urbanizada. Com o pacote habitacional e o novo padrão de financiamento que ele pretende instaurar, esses limites pretendem ser, se não superados, alargados por meio do apoio decisivo dos fundos públicos e semipúblicos,

[11] Uma lista completa dos materiais de construção, da mão de obra e dos equipamentos necessários em uma obra pode ser consultada no sítio da CAIXA: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/SINAPI/relatorio_insumos.asp>.

> de modo que a imensa demanda por moradia comece a ser regularmente atendida pelo mercado.

Analisam-se os argumentos citados no início deste capítulo e as respectivas medidas contempladas no programa de modo a saná-los e atrair a empresa privada a investir no segmento. Consideram-se nesta análise apenas os mecanismos utilizados na faixa 1 do programa, aquela que abrange a renda familiar mensal de até R$ 1.600,00.

Medida 1 – Financiamento disponível para a classe de baixa renda: o FAR tem disponível o montante de R$ 16,5 bilhões para financiar habitações destinadas à classe de renda em questão (BRASIL, 2011)[12];

Medida 2 – Capacidade de obtenção de crédito: o interessado em participar do PMCMV primeiramente deve estar enquadrado nesta faixa de renda [R$ 1.600,00], não pode ter sido beneficiado anteriormente por outros programas de habitação sociais do governo e não pode possuir casa própria ou financiamento em qualquer Unidade da Federação. Além disso, o interessado não precisa passar por análise de risco de crédito, não precisa dispor de um valor de entrada e só começa a pagar as prestações ao assinar o contrato com a CEF. Além disso, o mutuário pagará por 10 anos uma prestação equivalente a 10% da sua renda ou prestação mínima de R$ 50,00 (CEF, n.d.) – o restante do valor é subsidiado pelo Estado, através do FAR;

Medida 3 – Redução do risco de inadimplência: a criação do Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab), do qual a União participa com até R$ 2 bilhões, garante que as prestações mensais devidas pelo mutuário continuarão a ser pagas em caso de desemprego, redução temporária da capacidade de pagamento; em caso de morte ou invalidez permanente, o FGHab assume o saldo devedor do financiamento (BRASIL, 2011);

Medida 4 – Garantia de rentabilidade do investimento: isso ocorre através de uma alteração no ciclo de investimento e riscos dos recursos aplicados. Monta-se uma estrutura assegura pela CEF, pela qual se diminui o risco do empreendedor (Tabela 3).

[12] Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

Tabela 3: Ciclo de Investimento e Riscos dos Recursos Investidos – comparação entre empreendimentos realizados com e sem recursos do PMCMV (até R$ 1.600,00)

Fases	Aprovação na CEF	Formação	Lançamento	Construção	Pós-implantação
Descrição da fase	Enquadramento às diretrizes impostas pela CEF	Compra de terreno, elaboração do projeto, despesas legais e planejamento	Investimento em propaganda e publicidade	Obras	Venda das unidades remanescentes, se houver
Sem recursos Minha Casa Minha Vida	Fase inexistente	Risco lastreado no terreno	Risco sem lastro	O empreendimento já foi validado pelo mercado	Não há investimentos. Retorno puro.
Risco associado	Não há risco	Risco moderado	Risco alto	Risco baixo	Não há risco
Com recursos Minha Casa Minha Vida	Os critérios adotados pela CEF são claros	A CEF paga pelo terreno diretamente ao vendedor	Fase inexistente para o empreendedor. A CEF garante a demanda	Rentabilidade sensível às variações no custo de construção	Fase inexistente
Risco associado	Risco baixo	Risco baixo	Não há risco	Risco alto	Não há risco

Fonte: Adaptado de ALMEIDA, 2010.

Almeida (2010) fez um estudo detalhado sobre a modificação ocorrida no ciclo em questão. Com base nesse autor, apontam-se a seguir as principais vantagens que o empreendedor obtém ao participar do Minha Casa, Minha Vida. A atuação da CEF minimiza os riscos do empreendedor e reduz o ciclo e o volume de investimento em vários aspectos: a CEF paga o terreno diretamente ao vendedor, assim, o empreendedor não tem que dispor desse investimento; nos empreendimentos fora do PMCMV, durante a fase de lançamento, os empreendedores devem arcar com investimentos maciços em publicidade e propaganda, objetivando atrair compradores, já que somente através desse mecanismo o empreendimento torna-se viável. Com o Minha Casa, Minha Vida, esse risco, considerado o mais alto do mercado imobiliário, deixa de existir. Todas as unidades habitacionais, ao serem contratadas, já têm um comprador certo: a própria CEF, a quem também cabem a distribuição das unidades e as assinaturas de contrato com o mutuário final. Existe uma demanda garantida. Para o autor, o empreendedor torna-se um “mero” prestador de serviços de construção para a CEF (ALMEIDA, 2010). Por isso, o risco torna-se reduzido.

Desde o começo do projeto o empreendedor sabe exatamente o quanto será a sua margem de lucro. Ainda segundo Almeida (2010), a CEF oferece ao empreendedor um montante de remuneração denominado BDI – Benefícios e Despesas Indiretas, equivalente a 18% sobre os custos das edificações, equipamentos comuns, urbanização e infraestrutura. As despesas com terreno e despesas administrativas serão apenas reembolsadas. Para os empreendedores, o maior risco está concentrado na fase de construção, já que a variação no custo da produção é o elemento que mais pode abalar a margem de lucratividade, já que esta é estipulada em contrato pela CEF (ALMEIDA, 2010).

Em conjunto, essas medidas representam o arcabouço legal e monetário que permite o funcionamento e aumenta a atratividade do programa.

Não há dúvida de que o aporte de recursos provenientes do FAR é generoso e bem-vindo. Nem mesmo à época do BNH contou-se com tanto recurso para o setor de habitação popular. Mas, como diz o ditado, “quando a esmola é demais, o santo desconfia”, e o PMCMV tem sido alvo de críticas em diversos aspectos. A seguir, apontam-se algumas delas.

A principal crítica emerge do fato de que o PMCMV está descolado de política urbana mais abrangente e consistente, que tenha vínculo com a questão fundiária. Neste sentido, merece atenção o artigo denominado “As armadilhas do pacote habitacional”, de ROLNIK e NAKANO (2009, p. 4), que afirmam que o programa MCMV não pode ser confundido com política habitacional, pois o que se tem verificado é:

> uma política de ampliação ao acesso de crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem qualquer conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção (ROLNIK e NAKANO, 2009, p. 4).

CARDOSO *et al* (2011) fez um estudo sobre a localização dos empreendimento do MCMV na cidade do Rio de Janeiro, tecendo uma correlação entre o preço da terra e a localização dos empreendimentos, concluindo que eles se encontram em áreas cada vez mais periféricas, de acordo com a faixa de renda atendida.

BONDUKI (2009) demonstra com a Tabela 4 que, apesar da grande disponibilidade de recursos, eles estão sendo drenados para atender às classes de renda acima de até 3 salários mínimos, quando deveria ser priorizado o estrato de mais baixa renda, onde está concentrado 91% do déficit habitacional brasileiro, mas do qual apenas 6% está sendo resolvido pelo PMCV.

Tabela 4: Déficit acumulado e as metas do programa Minha Casa, Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda

Renda (em R$)	Déficit acumulado (em %)	Déficit acumulado (valor absoluto, em mil)	Metas do Minha Casa, Minha Vida (em %)	Metas do Minha Casa, Minha Vida (valor absoluto, em mil)	Déficit acumulado atendido (em %)
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1. 395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7.200	100	1.000	14

Fonte: BONDUKI, 2009.

Para finalizar, Fix (2011) aponta diversos elementos que, guardadas as diferenças, demonstram as semelhanças entre o BNH e o PMCMV: a formulação e implantação da política habitacional é respaldada por estratégias de poder e de negócios, com a participação dos promotores imobiliários; a habitação é tratada como mercadoria e deve ser produzida segundo os moldes capitalistas; a provisão de habitação gira em torno do ideal da casa própria e o atendimento está diferenciado em três faixas de rendimento salarial; o FGTS e o SBPE são as principais fontes de recursos, embora se deva considerar que no PMCMV o subsídio é diretamente destinado ao comprador, exaltando a habitação como direito. Se o BNH surgiu como escape à recessão de 1963-64, o PMCMV é apresentado como elemento anticíclico à crise financeira mundial de 2008.

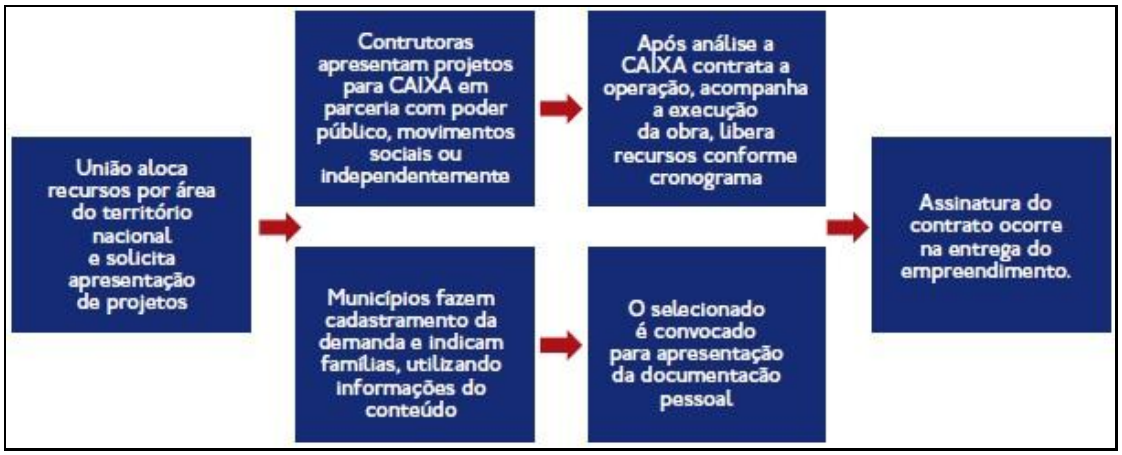
3.2 Os agentes envolvidos na materialização do PMCMV (até R$ 1.600,00)

As unidades habitacionais são adquiridas na planta, cujo financiamento ocorre com recursos do FAR. Desta linha do MCMV podem participar as capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, região metropolitana de Campinas,

Baixada Santista, Distrito Federal e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes[13]. A União aloca recursos por área do território nacional com base no déficit habitacional.

Os agentes sociais envolvidos no PMVMV são a União, a CEF (CAIXA), as construtoras e incorporadoras, os municípios e os moradores (Figura 2).

Figura 2: Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.



Fonte: ROLNIK, 2010.

A União também se faz presente pelo Ministério das Cidades, órgão responsável por estabelecer as regras e condições para implantação dos empreendimentos; definir os parâmetros de priorização de projetos; definir a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana, com observância da legislação municipal pertinente; rever, anualmente, os limites de renda familiar dos beneficiários; estabelecer os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Os valores máximos de aquisição da unidade habitacional variam de acordo com a tipologia (casa térrea ou apartamento) e com a localidade em que estão inseridas (Tabela 5).

13 Podem ser implementadas operações de aquisição de imóveis nos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, desde que a:
– população urbana seja igual ou superior a 70% de sua população total;
– taxa de crescimento populacional, entre os anos 2000 e 2010, seja superior à taxa verificada no respectivo Estado; e
– taxa de crescimento populacional, entre os anos 2007 e 2010, seja superior a 5% (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

A projeção de custos das habitações foi elaborada com os seguintes parâmetros (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, sem página):

- aquisição do terreno;
- edificação (Tabela 5);
- equipamentos de uso comum;
- tributos;
- despesas de legalização;
- trabalho social;
- execução de infraestrutura interna (excetuada a de responsabilidade da distribuidora de energia elétrica);
- sistema de aquecimento solar nas edificações unifamiliares.

No caso de aquisição de projetos sob a forma de loteamento, o valor de investimento poderá compreender os custos com áreas de lazer e esporte, praças e infraestrutura externa aos lotes adquiridos, desde que inseridos na poligonal do empreendimento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Para garantir que as unidades tenham o mínimo de habitabilidade, é necessário estipular especificações construtivas (Tabela 6) para os empreendimentos.

Tabela 5: Valor das unidades habitacionais de acordo com a localização (valores em R$).

UF	LOCALIDADE	VALOR MÁXIMO DE AQUISIÇÃO DA UNIDADE	
		APARTAMENTO	CASA
DF	Capital	76.000,00	76.000,00
	Municípios da RIDE/DF que se enquadram no disposto no item 4, do Anexo I desta Portaria	60.000,00	60.000,00
GO, MS e MT	Capital e respectiva região Metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		56.000,00
BA	Capital e respectiva região Metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		57.000,00
CE e PE	Capital e respectiva região Metropolitana	63.000,00	63.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	59.000,00	59.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		56.000,00
AL, MA, PB, RN e SE	Capital e respectiva região Metropolitana	61.000,00	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		54.000,00
PI	Capital	61.000,00	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		54.000,00
AC, AM, AP, PA, RO, RR e TO	Capital e respectiva região Metropolitana	62.000,00	62.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		58.000,00
ES	Capital e respectiva região Metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	58.000,00	58.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		56.000,00
MG	Capital e respectiva região Metropolitana	65.000,00	65.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		58.000,00
RJ	Capital e respectiva região Metropolitana	75.000,00	75.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	69.000,00	69.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		60.000,00
SP	Municípios integrantes das regiões metropolitanas da Capital, de Campinas e Baixada Santista e município de Jundiaí.	76.000,00	76.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	70.000,00	70.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		60.000,00
RS, PR e SC	Capital e respectiva região Metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes		59.000,00

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011.

Tabela 6: Especificações do empreendimento destinado às famílias que auferem até R$ 1.600,00 mensais.

ESPECIFICAÇÕES[14]	TIPOLOGIA 1	TIPOLOGIA 2
Tipo de habitação	Casa térrea	Apartamento
Compartimentos	Sala, cozinha, banheiro, circulação, 2 dormitórios e área externa com tanque e máquina	Sala, cozinha, banheiro, 1 dormitório para casal e 1 dormitório para duas pessoas, área de serviço
Área interna útil	36,00m² (não computadas paredes e área de serviço)	39,00m²
Piso	Cerâmica esmaltada em toda a unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15 mm	Cerâmica em toda a unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15 mm. Cerâmica no hall e nas áreas de circulação internas. Cimentado alisado nas escadas
Aquecimento solar/térmico	Instalação de kit completo – obrigatório para casas	Instalação de kit completo – opcional
Calçada	Largura mínima de 0,90 m	Largura mínima de 0,90 m

Fonte: Adaptado de Caixa Econômica Federal. Cartilha Programa Minha Casa, Minha Vida (n.d.).
Elaboração própria.

Ao estabelecer o reduzido tamanho das unidades habitacionais e as características construtivas de qualidade mínima, que permitem a utilização de linhas de acabamento mais baratas, o Estado coopera para que as empresas tenham a margem de lucro aumentada, por investirem o mínimo necessário na unidade habitacional. Além disso, a permissão para a construção de gigantescos conjuntos habitacionais, totalmente padronizados, amplifica a margem de lucro, ao encurtar o tempo do processo produtivo. Ainda sobra a escolha do terreno para a extração de mais lucro: o empreendedor sempre tentará dispor do terreno mais barato do mercado, geralmente localizado nas áreas mais periféricas da cidade e carentes de infraestrutura.

Desde já é possível perceber que, em momento nenhum, o morador opinou sobre as características de sua própria moradia e nem sobre a localização em que esta se encontrará. O morador é apenas uma peça do jogo imposto pelo capital imobiliário e pelo Estado.

[14] A lista com todas as especificações pode ser consultada no sítio da Caixa Econômica Federal, disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/ent_hist.asp?download=41457>. Último acesso: 26 nov. 2012.

Analisar-se-á no capítulo seguinte a produção do espaço urbano em Campinas-SP sob os condicionantes do PMCMV (até R$ 1.600,00), buscando-se no Residencial Jardim Bassoli elementos que ajudarão elucidar o que foi discutido até aqui.

CAPÍTULO 4 – O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CAMPINAS – O RESIDENCIAL JARDIM BASSOLI EM FOCO

De acordo com o boletim de notícias divulgado pela prefeitura de Campinas em 23 de outubro de 2012[15], o déficit habitacional quantitativo no município está estimado em 30.871 moradias, sendo que 17.828 referem-se à quantidade de domicílios necessários para substituir moradias em área de risco; e 13.043 para atender famílias que se encontram em coabitação com outras famílias ou que gastam mais de 30% de orçamento com aluguel. Já o déficit qualitativo está estimado em 35.537 moradias, que não precisam ser substituídas, mas sim passar por intervenções urbanísticas e de infraestrutura. Estima-se que 33.515 novas moradias destinadas a famílias que auferem de 0 a 5 salários mínimos (SM) deverão ser construídas nos próximos doze anos a fim de acompanhar a demanda do município.

Com a implantação do programa Minha Casa, Minha Vida, o agente privado passou a ser o promotor, ampliando a escala de produção das habitações destinadas às famílias de baixa renda. No entanto, em um primeiro momento desse programa, apareceram apenas propostas voltadas às famílias que auferem de 3 a 6 e de 6 a 10 SM. Uma vez que os empreendimentos destinados às famílias que recebem até 3 salários são menos lucrativos do que aqueles destinados a faixas de rendas mais altas, foi necessário que o poder local concedesse mais benefícios às construtoras, de forma a atraí-las para o segmento de mais baixa renda. Em decorrência disso, em maio de 2009 foi promulgada a Lei Municipal nº 13.580, que autoriza a isenção de tributos na construção de empreendimentos destinados a este segmento da população, dentro do PMCMV.

> Art. 3º Os empreendimentos de que trata a presente Lei ficam isentos dos seguintes tributos:
> I – taxas e emolumentos incidentes sobre a expedição de diretrizes urbanísticas, de análises, aprovações e certificados de conclusão;
> II – ITBI – Imposto sobre Transmissão *Inter vivos* de Bens Imóveis – incidente sobre a primeira transmissão do imóvel produzido com base na presente Lei, ao adquirente cadastrado na SEHAB ou COHAB.

[15] Disponível no sítio da Prefeitura: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=16040>.

> III – ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – incidente sobre a execução por administração, empreitada ou subempreitada de construção civil, de obras hidráulicas e outras obras semelhantes e respectivas engenharias consultivas, inclusive serviços auxiliares ou complementares típicos da construção civil, a reparação, conservação, reforma e demolição de edifícios, prestados diretamente para implantação de parcelamento do solo e/ou de unidades acabadas unifamiliares ou multifamiliares;

Dados de setembro de 2010 (CAMPINAS, 2011) mostram que, até aquela data, haviam sido aprovados 5 empreendimentos para a faixa de 0 a 3 SM e 21 empreendimentos para a faixa de 3 a 6 SM[16] (Figura 3).

Tabela 7: Resumo dos Empreendimentos do Programa MCMV em Campinas destinados às famílias que auferem até R$ 1.600,00.

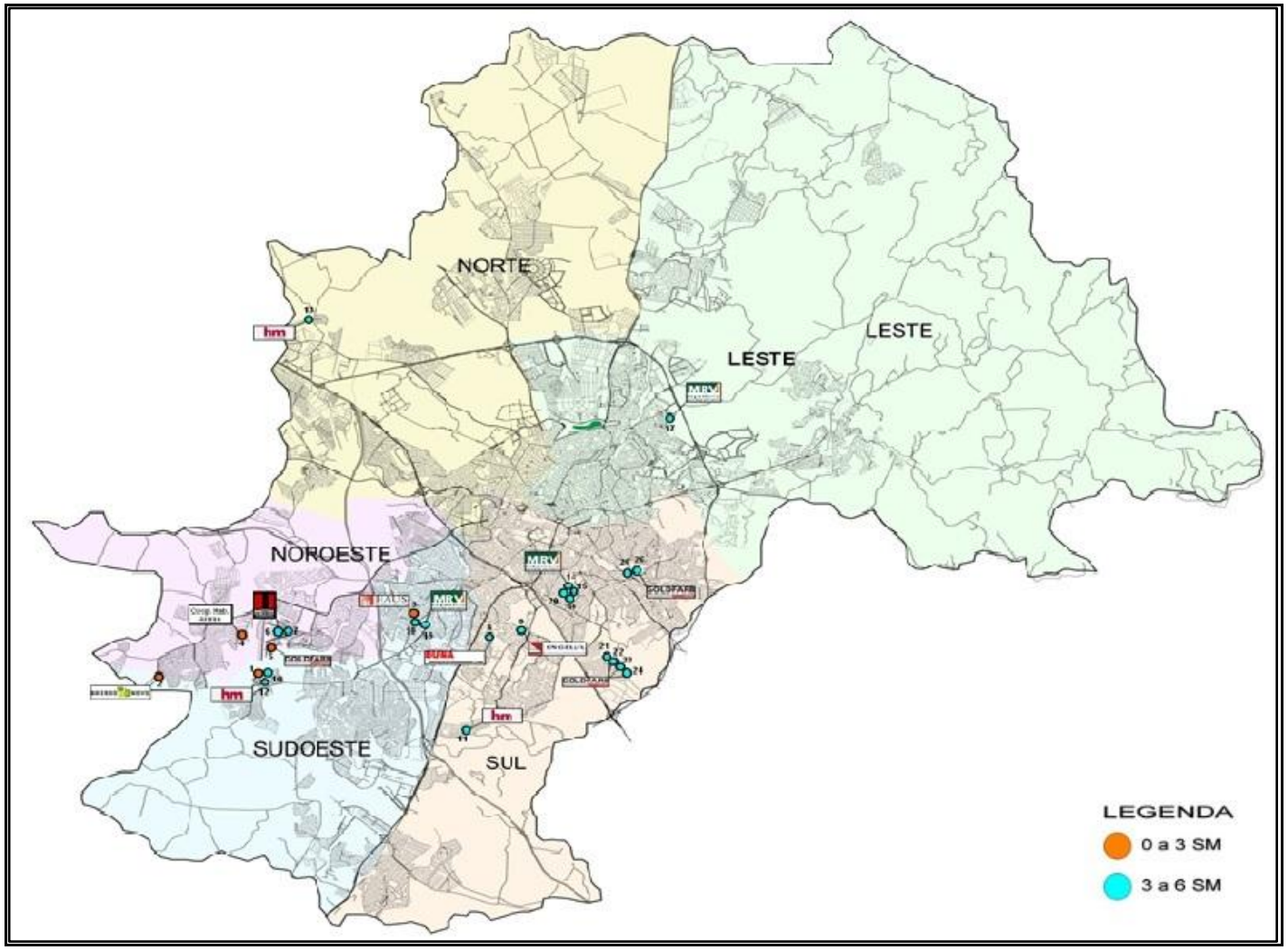
Empreendimento	Construtora	Unidades	Região	Localização
Jd. Bassoli	Bairro Novo	2.380	Noroeste	Próximo ao Pq. Floresta e Jd. São Bento
Santa Lúcia	Haus	402	Sudoeste	Próximo ao Extra Amoreiras
Parque Campinas	HM	140	Sudoeste	Próximo ao Vida Nova
Sirius - Pirelli	Goldfarb	2.620	Noroeste	Atrás da Pirelli
Vila Abaeté	Brookfield	1.888	Sul	Ao lado do Jd. San Diego-Rod. Santos Dumont

Fonte: COHAB-CAMPINAS (2012a).

A localização dos empreendimentos ilustrada na Figura 3 permite afirmar que os empreendimentos de 3 a 6 SM estão localizados prioritariamente na Macrozona 4 (MZ-4), enquanto os de 0 a 3 SM estão concentrados na Macrozona 5 (MZ-5).

[16] Atualmente, o programa, na área urbana, está dividido por 3 faixas de renda mensal: até R$ 1.600,00 (faixa 1), até R$ 3.100,00 (faixa 2) e até R$ 5.000,00 (faixa 3). Essa nova organização substituiu, respectivamente, as categorias 0-3, 3-6 e 6-10 salários mínimos.

Figura 3: Localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida em Campinas



Fonte: SEMURB, posição em outubro de 2010. Disponível em: CAMPINAS, 2011.

Segundo informações contidas no Caderno de Subsídio do Plano Diretor (CAMPINAS, 2006), a MZ-4 é a área urbana por excelência. Compreende o centro histórico e centro expandido, onde estão localizados os bairros que possuem a maior intensidade de verticalização e ocupação. É nesta área que a malha urbana se apresenta mais articulada, consolidada, com mais infraestrutura e maior concentração de equipamentos públicos. No seu interior há uma heterogeneidade em relação aos padrões e graus de adensamento e de uso do solo diversificado. Segundo dados do cadastro do IPTU/2005, dentre as nove macrozonas de planejamento do município, esta é aquela em que consta o maior número de lotes vagos, perfazendo um total de 31.030 lotes em loteamentos aprovados, o que corresponde a 32,95% em relação ao total de lotes do município.

Na Macrozona 5 estão localizados os empreendimentos Jd. Bassoli, Sirius/Pirelli e Pq. Campinas; a região é classificada como Área Prioritária de Requalificação (APR). Esta MZ é caracterizada pela descontinuidade da malha urbana e apresenta "intensa degradação ambiental, concentração de população de baixa renda, carência de infraestrutura, de equipamentos urbanos e de atividades terciárias, necessitando de políticas que priorizem investimentos públicos e sua requalificação urbana" (CAMPINAS, 2006).

Há um contraste entre essas duas áreas: se, por um lado, a MZ-4 é bem servida de equipamentos de consumo coletivo, de infraestrutura e de serviços, por outro lado, a MZ-5 se configura como uma área predominantemente residencial, com significativo número de assentamentos irregulares, com carência de atividades terciárias de atendimento local e geradoras de emprego (CAMPINAS, 2006). É justamente por apresentar esse conjunto de características que os terrenos localizados nesta região do município possuem os preços mais baratos do mercado.

É sob este ponto de vista que as construtoras agem ao selecionar a localização dos empreendimentos, principalmente daqueles que são destinados à classe de menor renda.

4.1 O Residencial Jardim Bassoli[17]: breve caracterização do empreendimento

[17] A partir daqui, simplifica-se Residencial Jardim Bassoli para Bassoli, apenas.

O Bassoli (Anexo 1) foi escolhido como estudo de caso por ser o empreendimento para a população de baixa renda mais consolidado[18] no momento em que se realiza esta pesquisa. Além disso, é aquele cuja localização (Mapa 1) está mais distante do centro da cidade, a 20 km aproximadamente, já na franja do perímetro urbano, onde os equipamentos sociais são mais escassos e a falta de infraestrutura é mais marcante. A principal via de ligação entre o Bassoli e o centro da cidade é pela Av. John Boyd Dunlop, responsável por coletar todo o fluxo entre as regiões do Campo Grande e o do centro.

O Bassoli foi incorporado e edificado pela construtora Bairro Novo, uma empresa da Organização Odebrecht direcionada para empreendimentos do segmento econômico do setor imobiliário[19].

Composto por sete fases de implantação (Tabela 8), o Bassoli foi resultado de um investimento de R$ 120,9 milhões, rateados entre Governo Federal e Prefeitura de Campinas (SOUZA e XIGLIANO, 2012).

Tabela 8: Fases de implantação do Bassoli.

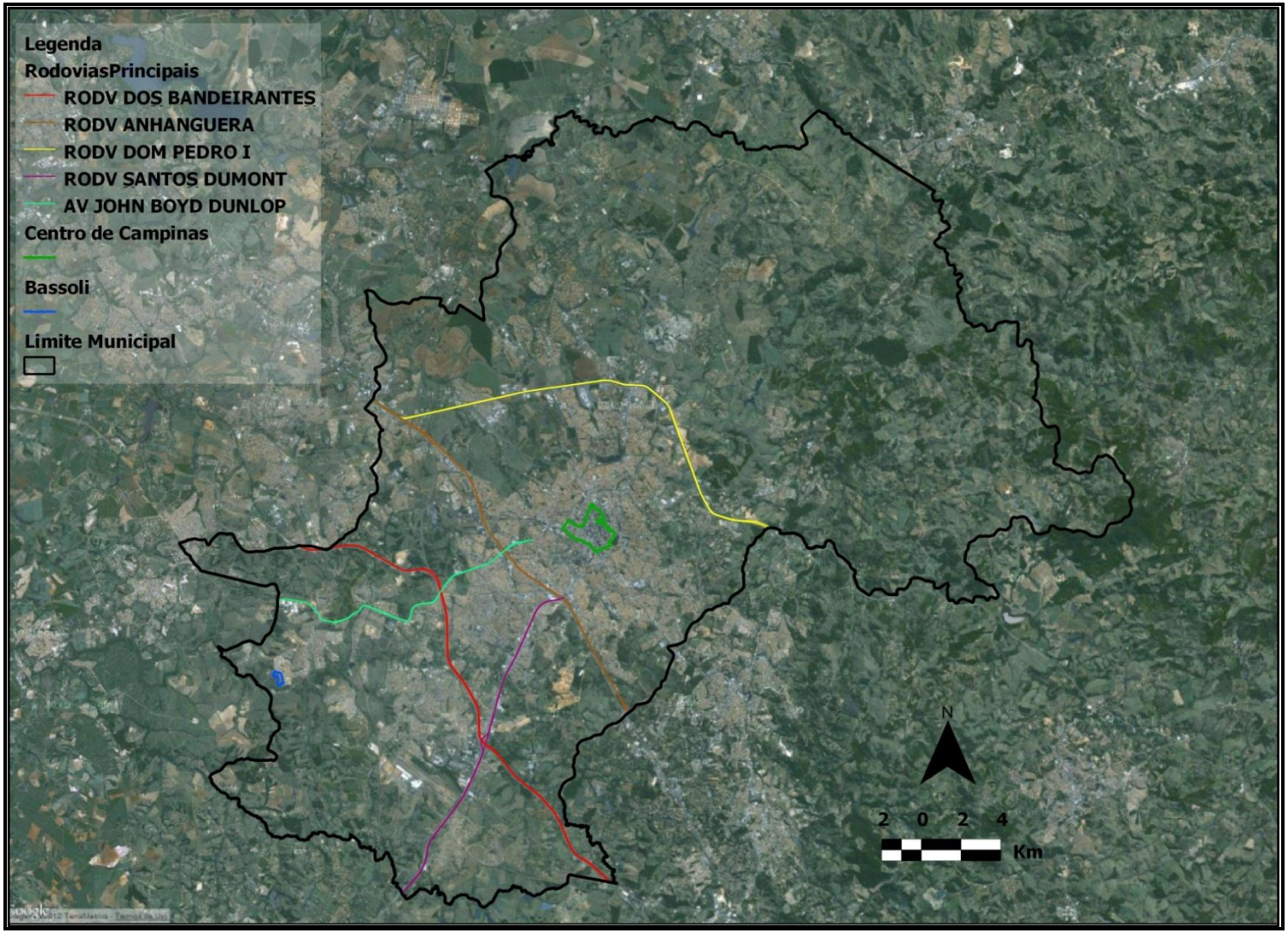
Fase	Sorteio	Quadras	UHs	Posição em nov/2012	Somatório das UH
1	dez/10	P / Q / R	440	UHs já habitadas	440
2	out/11	S	180		620
3	mar/12	K / L	200		820
4	jun/12	J / I / H	440		1260
5	jun/12	M / N / O	460		**1720**
6	set/12	E / F / G	380	Assinatura do contrato	2100
7	nov/12	A / B / C / D	280	Sorteio	2380

Fonte: Modificado de COHAB-CAMPINAS (2012b)

[18] A Vila Abaeté está em construção, sem moradores ainda. O Sirius Pirelli, apesar de ser o empreendimento que irá somar a maior quantidade de unidades habitacionais, está ainda em sua primeira etapa, a qual finalizou apenas 260 das 2.620 UHs previstas. Os empreendimentos Parque Campinas e Santa Lúcia, embora já finalizados e consolidados, apresentam pequeno porte e pouco influenciam na produção do espaço urbano. Situação constatada em trabalho de campo realizado nos cinco empreendimentos em 10 de novembro de 2012.

[19] Informações retiradas do sítio da empresa em 24 de novembro de 2012: <http://www.bairronovo.com/sobre-o-bairro-novo.aspx>.

Mapa 1: Localização do Jd. Bassoli em relação ao centro de Campinas e às principais rodovias que cortam o município.



Fonte: IBGE e Google. Cartografia: Elaboração própria.

4.2 Identificação dos agentes sociais que produzem o espaço urbano através da edificação do Bassoli

Informação preciosa foi fornecida pela Sra. Maria Cristina de Souza[20], assessora técnica do trabalho social da Cohab-Campinas: uma vez sorteada, a pessoa obrigatoriamente tem que aceitar a sua mudança para o empreendimento. Caso contrário, assina um termo de desistência, o que lhe acarreta o fim do recebimento do auxílio-moradia e da possibilidade de participar de um novo sorteio.

Dessa forma, é possível entender que o beneficiário do programa em momento nenhum tem a chance de escolher o seu novo local de moradia. Não se tem a oportunidade de escolher o empreendimento, o condomínio e nem mesmo o número do apartamento em que se vai morar. Todo o processo é realizado por sorteio.

Tal condição não se estende à faixa de renda salarial 3 (até R$ 5 mil): neste caso, os interessados em adquirir moradia buscam-na diretamente no mercado de imóveis. Esse tipo de distinção é parte explicativa do fato de que para esta faixa de renda os empreendimentos estejam em localizações mais privilegiadas (Figura 3), constituindo-se em um fator de atração de compradores.

Também não se pode deixar de levar em consideração o fato de que os compradores pertencentes à faixa salarial de até R$ 5 mil conseguem financiar uma habitação que pode chegar a custar até R$ 190 mil[21]; ao passo que, para a faixa de até R$ 1,6 mil, o preço da habitação limita-se a R$ 76 mil (MINISTÉRIO DAS

[20] Informações adquiridas informalmente em reunião realizada na COHAB, em novembro de 2012, quando apresentou-se a proposta desta monografia e a intenção de se aplicar o questionário aos moradores do Bassoli.

[21] Esse é o limite de preço de imóvel localizado em Campinas, para atender à faixa de renda salarial de até R$ 5 mil. Mas os limites variam, de acordo com a localização geográfica do imóvel. De acordo com a Caixa Econômica Federal os limites estão assim estabelecidos:
Até R$190 mil: para os imóveis situados no Distrito Federal ou em municípios integrantes das regiões metropolitanas ou equivalentes dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo;
Até R$170 mil: para os imóveis situados em municípios com população igual ou superior a um milhão de habitantes ou em municípios-sede de capitais estaduais;
Até R$145 mil: para os imóveis situados em municípios com população igual ou superior a 250.000 habitantes ou em municípios integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, inclusive aqueles integrantes da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno - RIDE;
Até R$115 mil: para imóveis situados em municípios com população igual ou superior a 50.000 habitantes;
Até R$ 90 mil: para demais regiões.
Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/habitacao/aquisicao_residencial/novo/carta_cred_fgts/index.asp>. Acesso em: 15 Nov 2012.

CIDADES, 2011) (Tabela 5); por isso, para atender a esta faixa salarial, buscam-se terrenos mais baratos que são, em geral, mais mal localizados, como já discutido no Capítulo 1.

Diante desse quadro rapidamente exposto, é possível identificar agentes sociais envolvidos no processo de produção do espaço. Se no Capítulo 3 foram apresentadas as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida, detalhando-se o papel de cada agente envolvido, neste momento, é interessante identificar os agentes que de forma mais direta estão influenciando a produção do espaço urbano através do Bassoli, ou seja:

(1) a incorporadora/construtora Odebrecht-Bairro Novo, responsável pela definição da localização do empreendimento. Uma vez que o preço do terreno é inversamente proporcional à obtenção de lucros, a empresa busca pelo terreno mais barato. Se a construtora dispusesse de um terreno caro para este empreendimento, que é destinado à população de baixa renda, a margem de lucro a ser obtida diminuiria, porque o preço de custo do terreno deve ser contabilizado no valor venal da habitação, que, neste caso, não pode ultrapassar os R$ 76 mil. Assim, a escolha do terreno barato e mal localizado impõe aos moradores uma segregação espacial. A empresa também influencia a produção de uma paisagem monótona no espaço urbano: a homogeneidade do conjunto habitacional, em que a padronização do processo produtivo, realizado em grande escala para baratear os custos de produção, encobre pelas paredes de mesma cor e formas repetidas, a individualidade de cada morador;

(2) o poder público local, que deixou de investir em infraestrutura urbana e em equipamento públicos na região, deverá mudar de postura pelo adensamento populacional que o empreendimento tem causado. Além disso, teve participação direta na construção do Bassoli, já que parte dos R$120,9 milhões nele investidos foi proveniente do cofre municipal. Ao converter essa porção do espaço em terra urbana, conferiu-lhe a possibilidade de modificar os seus usos;

(3) os moradores. Num primeiro momento esses agentes são mais passivos do que ativos na produção do espaço; isso se deve ao fato de que, sem poder escolher, a mudança para o Bassoli lhes foi imposta.

4.3 Aplicação de questionário no Bassoli: motivação e esclarecimentos metodológicos

A aplicação de questionário aos moradores do Bassoli foi motivada pelo interesse de ouvir a opinião desses agentes sociais, que até este ponto do trabalho foram preteridos para que se analisassem as ações do Estado e das empresas. Como já foi mencionado na introdução deste trabalho, durante as vistorias que a autora realizou no Bassoli como parte de suas atividades de estágio na Emdec, chamaram-na a atenção dois elementos fundamentais: (1) a localização periférica do Bassoli, conferindo-lhe uma grande distância do centro da cidade; (2) os deslocamentos dos moradores para ter acesso ao local de trabalho e aos equipamentos sociais. Disso despertou-se na autora o interesse sobre a percepção dos moradores em relação à distância que os separa do centro e dos equipamentos sociais.

Com esse intuito, foi planejada uma amostragem aleatória simples para a população de moradores do Bassoli, de forma que todos os entrevistados tivessem peso igual na constituição da amostra[22] (Tabela 9). O objetivo inicial do questionário (Anexo 2) é estimar a proporção de moradores que consideram que a localização do Bassoli é distante do centro da cidade.

Tabela 9: Parâmetros utilizados para a determinação da amostra utilizada no questionário

População Finita (< 100.000)		
N	Tamanho da população	1.720
γ	Nível de confiança	0,9
p_0	Estimativa inicial para *p*	0,9
e	Erro amostral admitido	0,05
$p_0(1-p_0)$	Estimativa inicial do d.p.	*0,09*
$z_{(1-\alpha/2)}$*	Quantil da Normal*	*1,645*
n	Tamanho amostral calculado	**92**

Considere-se que, em novembro de 2012, data de aplicação do questionário, o Bassoli possuía 1720 famílias (Tabela 9), e assume-se que um nível de confiança de 90% de que a estimativa de proporção que será obtida com a

[22] Referências para consulta: HILL & HILL (2005) e GIL (2006).

amostra – 92 moradores – diferirá em no máximo 5% da população real de moradores que consideram o Bassoli distante do centro da cidade, considerando-se que esteja próxima de 90%.

Por uma razão metodológica, elegeu-se aqui a distância do Bassoli ao centro da cidade. No entanto, é também objetivo do questionário obter dados sobre a percepção que os moradores têm da distância em que o Bassoli se encontra dos equipamentos públicos e do local de trabalho.

Optou-se pela aplicação assistida do questionário após se comprovar em aplicação de questionário-piloto que a maioria das pessoas tiveram grande dificuldade em compreender o que estava sendo perguntado e em fornecer a resposta. Isso também contribuiu para que as perguntas fossem elaboradas de modo mais direto.

4.4 Interpretação da segregação espacial pela percepção dos moradores

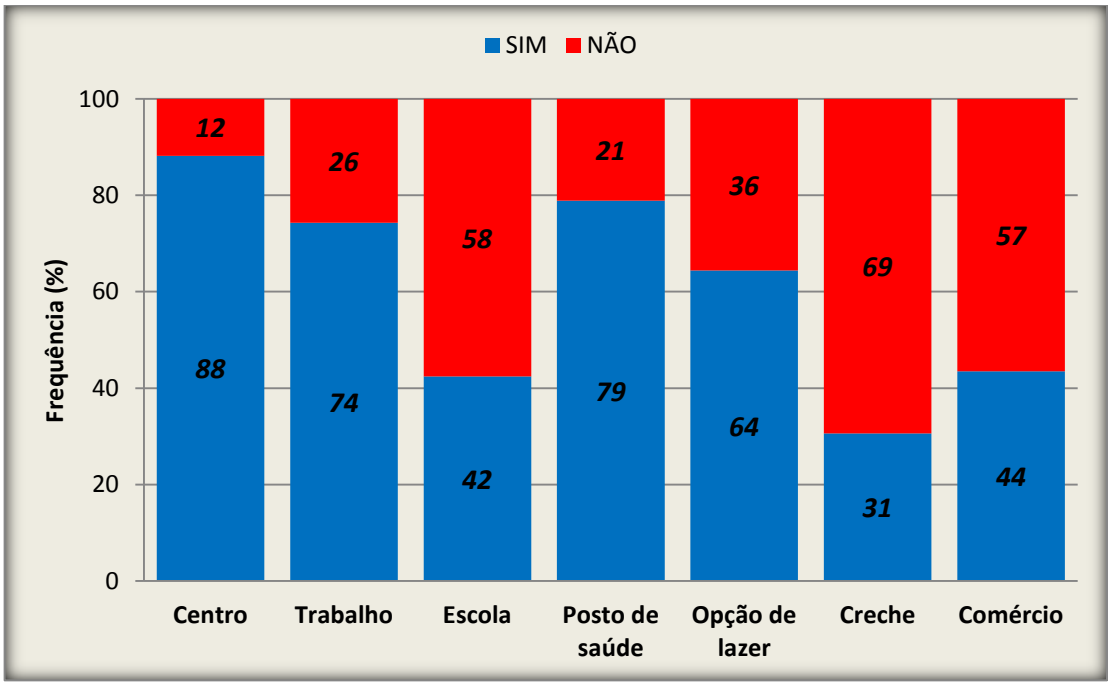
Figura 4: Questionário

Você acha o Bassoli distante:

7)	do centro da cidade?	( )	sim	( )	não
8)	do local de trabalho do chefe da família?	( )	sim	( )	não
9)	da escola?	( )	sim	( )	não
10)	do posto médico?	( )	sim	( )	não
11)	das opções de lazer?	( )	sim	( )	não
12)	da creche?	( )	sim	( )	não
13)	do comércio? (padaria/farmácia/mercado)	( )	sim	( )	não

Os resultados obtidos encontram-se no Gráfico 2.

Gráfico 2: Opinião dos entrevistados sobre a distância do Bassoli



Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012.

4.5 A distância do Bassoli ao centro da cidade

O Bassoli está localizado a uma distância de 20 km, aproximadamente, do centro de Campinas. Percorrer de carro essa distância, pelo trajeto mais curto, pode-se levar de 35 a 40 minutos.

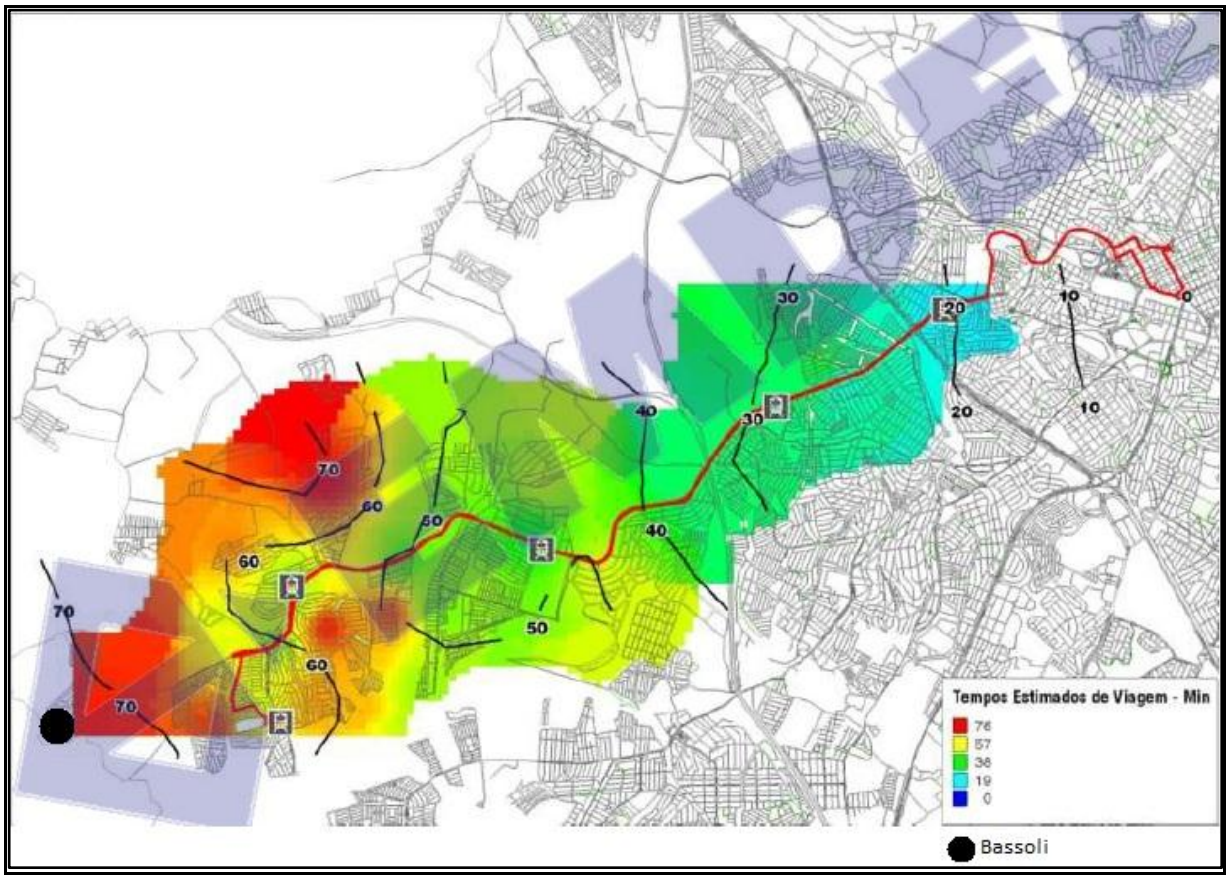
Um estudo feito pela EMDEC (2012) para dar suporte à implantação do sistema BRT[23] na cidade, apontou que atualmente, para se percorrer de ônibus a distância entre o Bassoli e o centro gasta-se, em média, 70 minutos (Figura 5).

Considerando-se um morador que trabalhe no centro e utilize ônibus diariamente em seu deslocamento entre a residência e o trabalho, por semana ele gastaria 11 horas e 40 minutos; por mês, 46 horas aproximadamente; e por ano, 550 horas. Embora esses números sejam uma informação simplificada, auxiliam a

[23] Bus Rapid Transit. Sistema de ônibus que opera em condição especial de estrutura física, operacional e institucional. Deve possuir as seguintes características, conjuntamente: vias segregadas ou faixas exclusivas ao longo da maior parte dos corredores e, pelo menos, mais dois elementos, dentre os quais podem ser citados: cobrança de tarifas antes do embarque, estações modernas, redes integradas de linhas e corredores, acesso em nível entre a plataforma e o veículo, parada do ônibus no canteiro central e não ao lado das calçadas, etc. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

entender o resultado do questionário: 88% dos entrevistados[24] disseram que o Bassoli está localizado distante do centro da cidade.

Figura 5: Tempo estimado de viagem (em minutos) entre o Bassoli e o centro da cidade



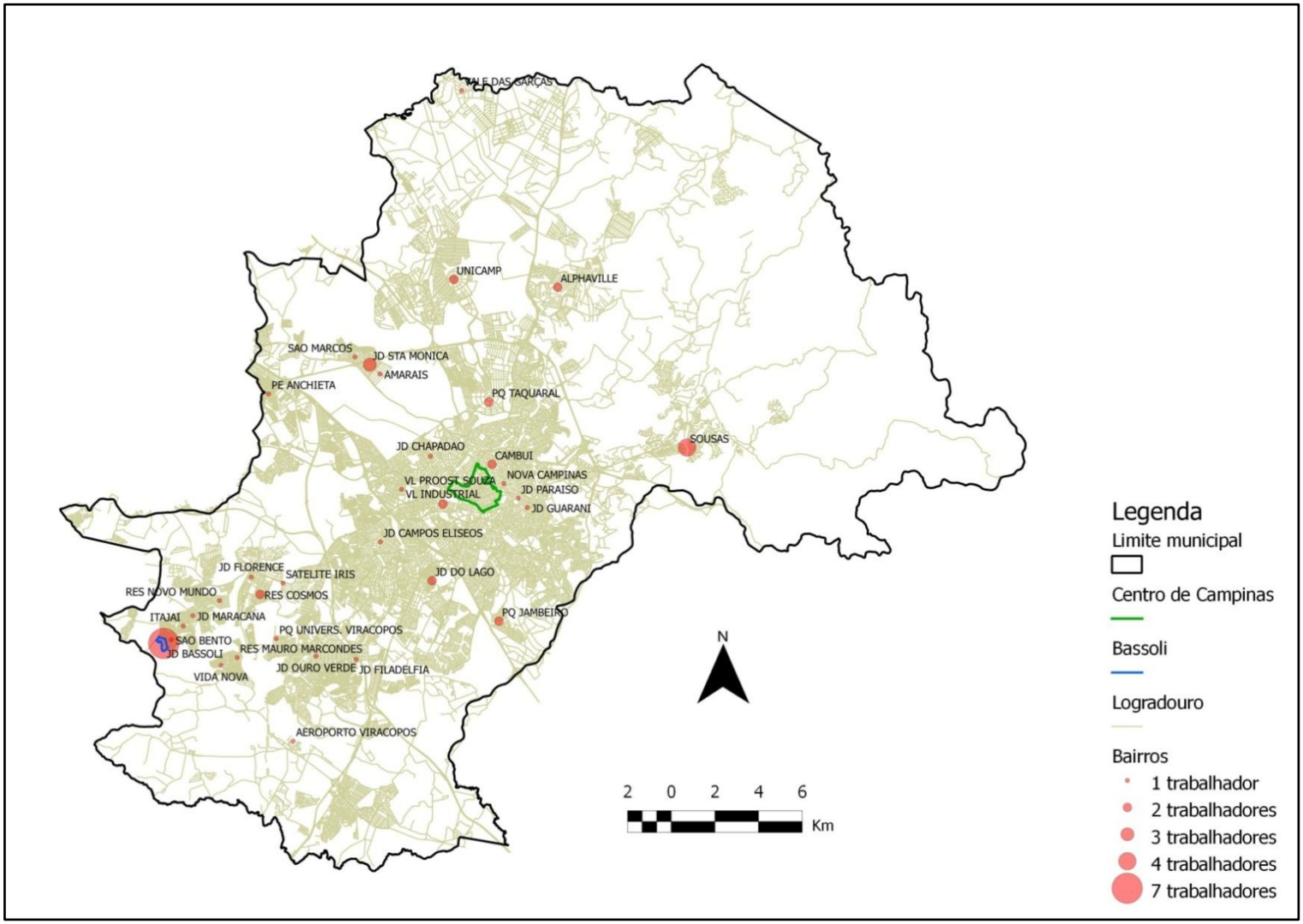
Fonte: Modificado de EMDEC, 2012.

4.6 Distância do Bassoli ao bairro de trabalho do chefe de família

Como é possível verificar a seguir, no Mapa 2, a maioria dos chefes de família trabalha em bairros distantes do Bassoli. Muitos deles trabalham no bairro em que moravam anteriormente.

[24] O valor alcançado aqui corrobora a estimativa inicial de que 90% dos entrevistados responderiam "sim" à questão "Você considera o Bassoli distante do centro da cidade?" (Tabela 9).

Mapa 2: Concentração de Locais de Trabalho dos Chefes de Família Entrevistados

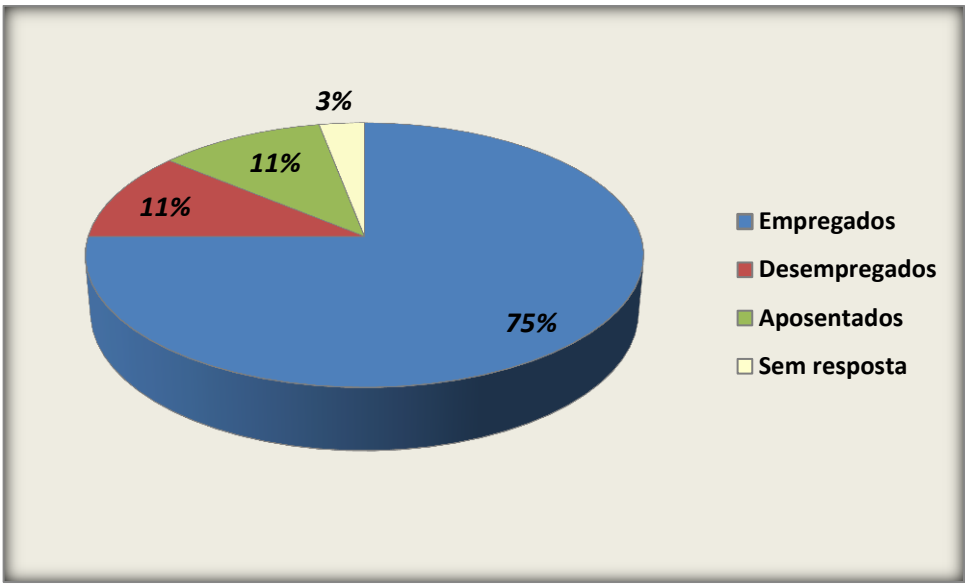


Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012. Base cartográfica: Emdec e IBGE. Cartografia: elaboração própria.

Durante a entrevista, alguns moradores relataram que, após a mudança, ficaram desempregados porque deixaram de estar próximos ao seu local de trabalho. Isso se deve ao fato de que existem trabalhos que dependem justamente das relações construídas na comunidade local, as quais ainda não foram tecidas no Bassoli.

Durante o trabalho de campo, foi observado que, em diversos pontos dentro dos condomínios, os moradores instalaram barracas informais, onde vendem frutas, alimentos e bebidas.

Gráfico 3: Porcentagem de chefes de famílias do Bassoli que estão empregados, desempregados ou aposentados



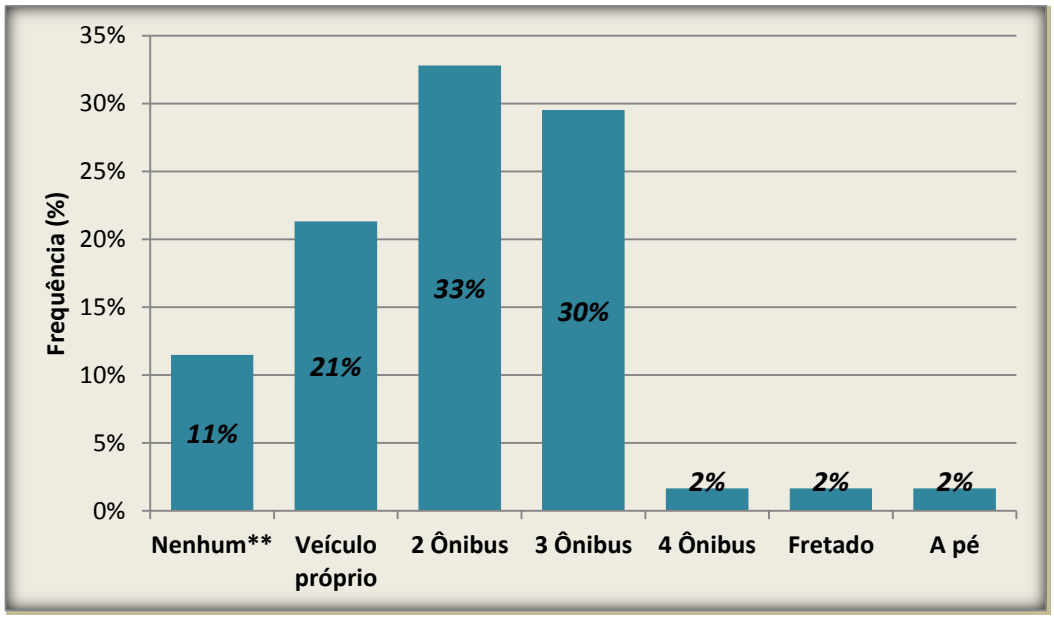
Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012.

Em relação aos empregados, foi verificado que 66% dos entrevistados apontaram que o chefe de família possui trabalho em local fixo. Estes foram considerados para a elaboração do Gráfico 4, por meio do qual é possível se conhecer o meio de transporte utilizado para se chegar ao trabalho.

A utilização de ônibus está presente no cotidiano de 67% dos entrevistados, seguida de 21% de pessoas que utilizam veículo próprio (carro ou motocicleta) e outros 13% que se deslocam a pé, ou trabalham dentro do próprio Bassoli.

A alta porcentagem de moradores que pega de dois a três ônibus para chegar ao trabalho corrobora o fato de que 74% dos entrevistados (Gráfico 2) consideram distante o Bassoli do local de trabalho do chefe de família.

Gráfico 4: Meio de transporte que o chefe de família utiliza para chegar ao trabalho*



Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012.
*Considera-se apenas o trajeto de ida.
** Refere-se aos moradores que trabalham no próprio Bassoli.

Além disso, se de ônibus até o centro levam-se 70 minutos (Figura 5), os moradores que trabalham nas regiões norte e leste do município – São Marcos, Pe. Anchieta, Santa Mônica, Amarais, Vale das Garças, Alphaville, Sousas e Unicamp – ultrapassam esse tempo.

4.7 A distância do Bassoli às unidades de ensino

Para definir este tema, foi efetuado um levantamento das unidades de ensino instaladas no município de Campinas, tanto as municipais, quanto estaduais. Dada à situação econômica da população residente no Bassoli, não foram consideradas as unidades de ensino particulares.

Os dados foram georreferenciados depois de adquiridos nos sítios de Internet da Prefeitura de Campinas e da Secretaria de Educação do Governo do Estado de São Paulo (Mapa 3).

Para análise espacial dos dados citados, foi efetuado geoprocessamento em ambiente *Quantum GIS*, com algoritmo *Buffer,* escolhendo-se o raio de 1 km. Isso significa que a área contida dentro do círculo está distante até 1 km da unidade de ensino.

Adotou-se 1 km como parâmetro porque é essa a distância mínima que deve existir entre a residência e a unidade de ensino para que o aluno possa ter direito ao passe escolar[25] em Campinas.

Verifica-se, pelo Mapa 3, que o Bassoli está localizado a mais de 1 km de todas as unidades de ensino. Presume-se que a maioria dos alunos peguem ônibus para conseguir chegar à escola mais próxima. Alguns dos moradores entrevistados afirmaram que, recentemente, a Prefeitura passou a realizar o serviço de transporte escolar dos alunos, depois de várias solicitações dos próprios moradores.

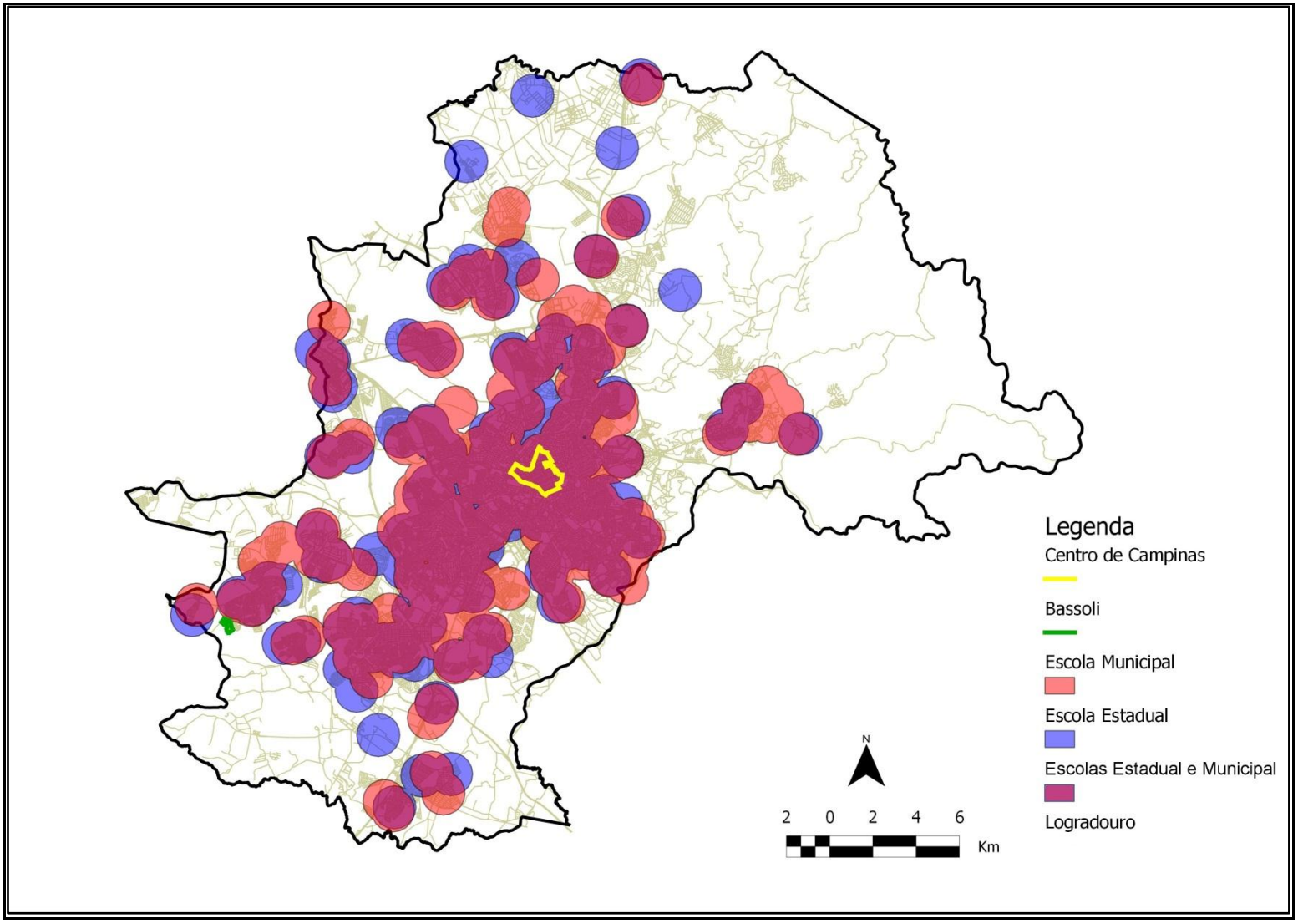
O Gráfico 2 aponta que 42% dos moradores responderam “sim”, que consideram o Bassoli distante da escola; ao passo que 58%, responderam “não”. O resultado dependeu do grau de ensino considerado pelo morador ao responder.

O EMEI Else Feijó Gomes e a Escola Estadual Pe. Antonio Mobile estão localizadas no bairro Campina Grande, a 2,5 km e 3,0 km, respectivamente, do Bassoli. Mais próxima deste está localizada a Escola Estadual Hugo Penteado Teixeira, no Parque da Floresta, a 1,3 km de distância. Se não houver vaga na escola mais próxima, o aluno é direcionado para outra escola, localizada a uma distância maior.

Em relação à creche, 69% dos entrevistados disseram que não a consideram distante do Bassoli, já que a CEMEI Otavio Borghi está instalada a 1,2 km, no Parque da Floresta. No entanto, muitos moradores se queixaram de que não há vaga.

[25] Fonte: Associação das Empresas de Transporte Urbano de Campinas Transurc. Disponível em: <http://www.transurc.com.br/site/index.php/o-bilhete-unico/passe-escolar/>.

Mapa 3: Área de Cobertura de Unidades de Ensino para o raio de 1 km



Fonte: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e Prefeitura Municipal de Campinas. Base cartográfica: Emdec e IBGE. Cartografia: elaboração própria.

Em alguns casos, percebe-se que, mais do que a distância, o empecilho pode ser a falta de infraestrutura dos equipamentos públicos, incapazes de comportar o aumento de demanda gerado pela implantação do Bassoli. Não se deve perder de vista que, quando finalizado, o Bassoli abrigará 2.380 famílias.

4.8 As opções de lazer

Durante a realização do questionário, foi observado que este tema é bastante subjetivo. A noção de lazer varia de indivíduo para indivíduo, fato que impõe dificuldade de estabelecer parâmetros de distância. Por exemplo, para alguns moradores, o lazer pode-se referir à área de uso coletivo do Bassoli, como as quadras para a prática de esporte, o salão de festas ou até mesmo o parquinho de brinquedo para as crianças. Já para outros, o acesso ao lazer está condicionado a percorrer maior distância.

4.9 A localização do comércio de abastecimento diário

No Bassoli existem pequenos comércios incipientes. Ao conversar com os moradores, duas situações se sobressaíram: alguns moradores preferem se deslocar para opções fora do bairro a comprar no Bassoli; outros não consideram distante a localização do comércio; porém, queixaram-se do preço abusivo que costuma ser praticado.

4.10 A distância do Bassoli em relação aos Centros de Saúde

O município de Campinas está equipado com 61 Centros de Saúde[26] (CS)[27]. O critério utilizado pela Secretaria Municipal de Saúde é de 1 CS para cada 20 mil habitantes. PIZZOLATO e FRAGA DA SILVA (1997) *apud* LIMA e SILVA (2004) estabelecem que, em áreas urbanas, a distância máxima recomendada de caminhada é de aproximadamente 1.500 metros. Com base nesse critério, foi

[26] Os Centros de Saúde corresponde às Unidades Básicas de Saúde.
[27] Fonte dos dados: Campinas, Secretaria Municipal de Saúde. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/saude/>.

elaborado o Mapa 4, que indica a localização dos Centros de Saúde e o seu raio de abrangência.

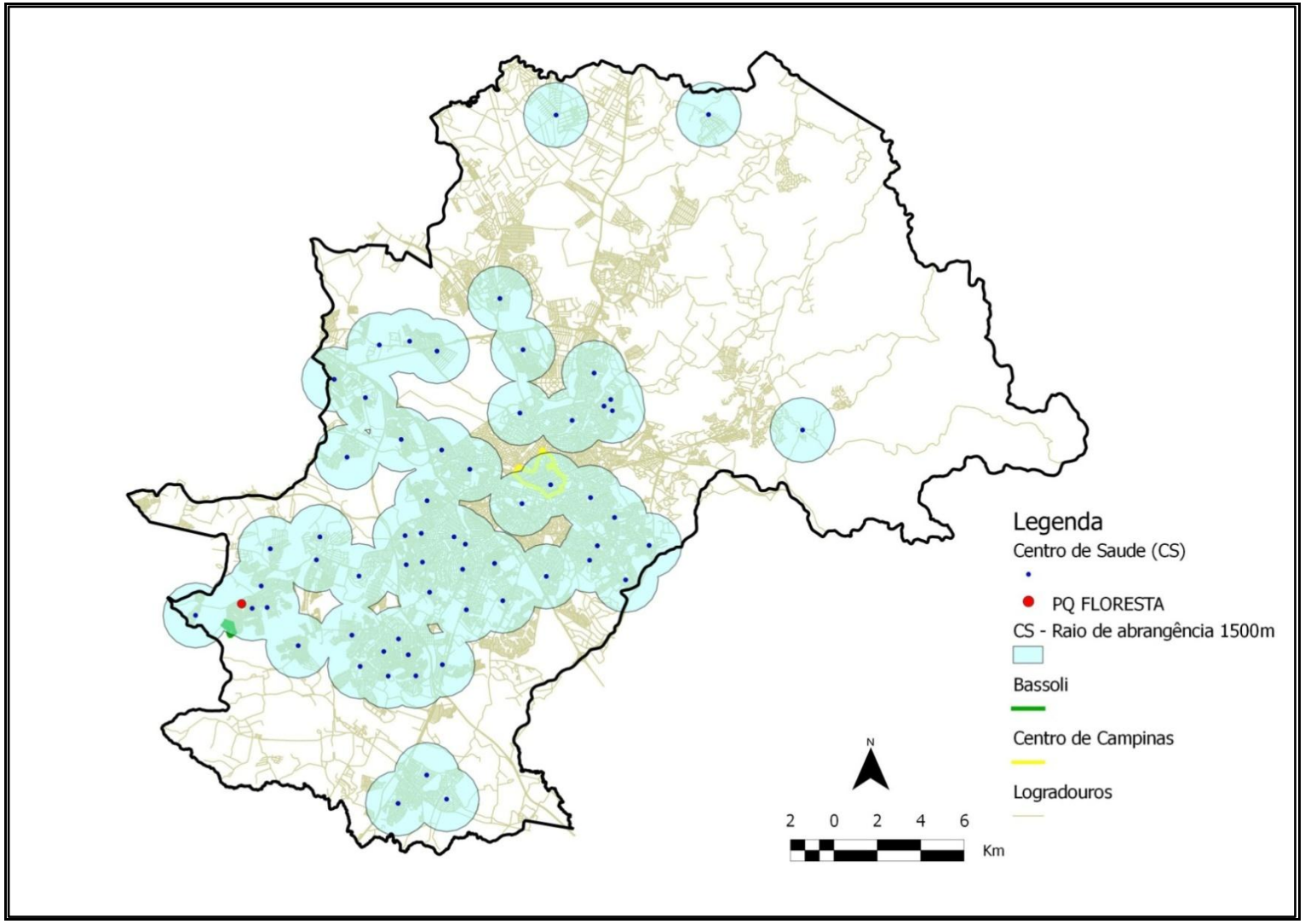
Os moradores do Bassoli devem se encaminhar ao CS Parque da Floresta, obedecendo à regionalização estipulada pela Secretaria de Saúde.

“Eu nem faço ideia de onde fica” foi uma frase recorrente na resposta da maioria dos 79% dos entrevistados que disseram considerar o Bassoli distante do Centro de Saúde. No entanto, o centro se encontra dentro do raio de abrangência estabelecido pelo parâmetro, a uma distância de 1.200 m. Apenas os moradores dos condomínios localizados na porção sul do Bassoli necessitam percorrer uma distância maior do que a recomendada.

O município, de um modo geral, está bem abastecido desse serviço. Isso é uma exceção na porção leste, onde estão localizados os distritos de Joaquim Egídio, Sousas e Barão Geraldo[28], com grandes vazios urbanos e as menores taxas de densidade populacional.

[28] Vide a Figura 3, onde se apresenta a regionalização do município.

Mapa 4: Abrangência dos Centros de Saúde – Raio de 1.500 m



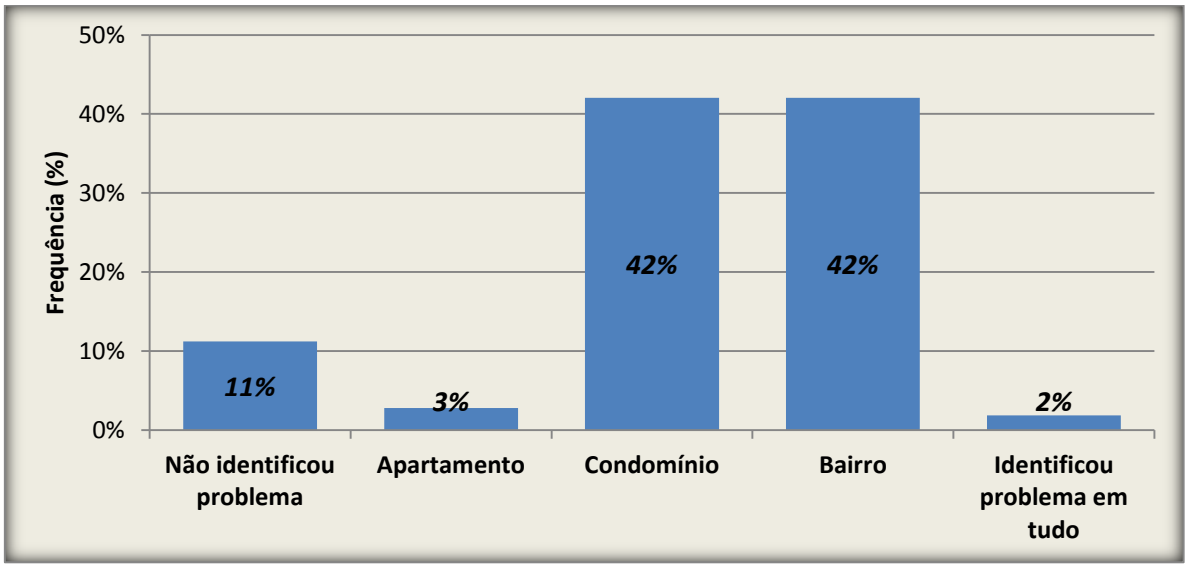
Fonte: Secretaria Municipal de Saúde. Centros de Saúde. Base cartográfica: Emdec e IBGE. Cartografia: elaboração própria.

4.11 Identificação de problemas existentes no Bassoli segundo a opinião de seus moradores

A pergunta 19, “Qual é o maior problema de morar no Bassoli?”, foi elaborada de forma aberta, de modo a permitir que os moradores opinassem mais livremente sobre este assunto. É uma maneira de evitar que o morador dê uma resposta que enquadre a sua percepção em alternativas preestabelecidas. Alguns moradores citaram mais de um problema. Assim, foram obtidas 107 respostas a partir de 92 moradores entrevistados.

As categorias foram estabelecidas de acordo com a escala de alcance espacial do problema mencionado (Gráfico 5).

Gráfico 5: Escala de alcance dos problemas apontados pelos moradores



Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012.

Assim, considera-se a seguinte classificação:

Não identificou problema: Moradores que responderam que o Bassoli não apresenta problema.

Apartamento: Enquadram-se as menções relacionadas a problemas construtivos, de infraestrutura e de acabamento internos ao apartamento; para 3% dos entrevistados, esse é um dos maiores problemas do Bassoli. Na questão 17, “O seu apartamento apresentou problema construtivo?”, dos 92 entrevistados, 57% responderam “sim”. Em abril de 2012 foi entregue à construtora Bairro Novo um relatório no qual constavam 105 ocorrências de problemas construtivos, como

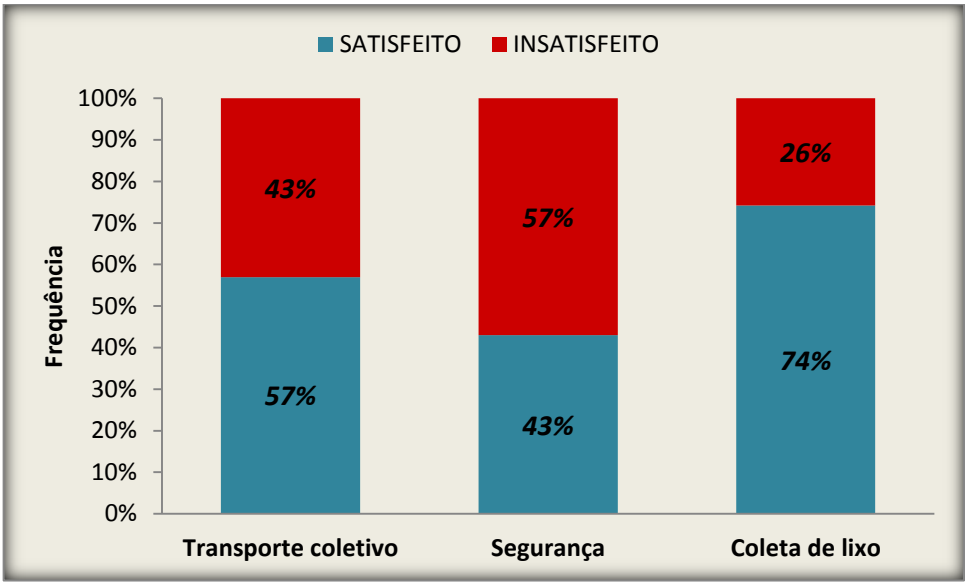
rachaduras e infiltrações registradas em apartamentos das quadras P, Q, R e S, que naquele momento eram as únicas quadras finalizadas e apartamentos recém-inaugurados (SOUZA, 2012a).

Condomínio: Abrange os problemas relacionados do morador em relação a outros moradores: vizinhança, segurança, tráfico de drogas, barulho e perturbação da ordem pública, inadaptação a viver em condomínio; e de problemas de infraestrutura que são externos ao apartamento: estacionamento do condomínio, falta de sombra e insatisfação com a coleta de lixo (Gráfico 6); na questão 18 "Você está gostando de morar em condomínio?", 60% dos entrevistados responderam "não".

Bairro: Relacionada ao Bassoli com o seu entorno e com o acesso dos moradores aos equipamentos coletivos. Nesta categoria encontram-se os problemas relacionados à distância – do centro, da escola, do local de trabalho e do posto de saúde. Também nesta categoria foram apontadas a falta de posto de saúde, falta de vaga em creche e transporte público insatisfatório (Gráfico 6).

Identificou problema em tudo: Refere-se à resposta "tudo" e "não gosto do Bassoli", sem entrar em maior detalhamento a ponto de enquadrá-las nas categorias anteriores.

Gráfico 6: Satisfação dos moradores com o transporte público, a segurança e a coleta de lixo no Bassoli

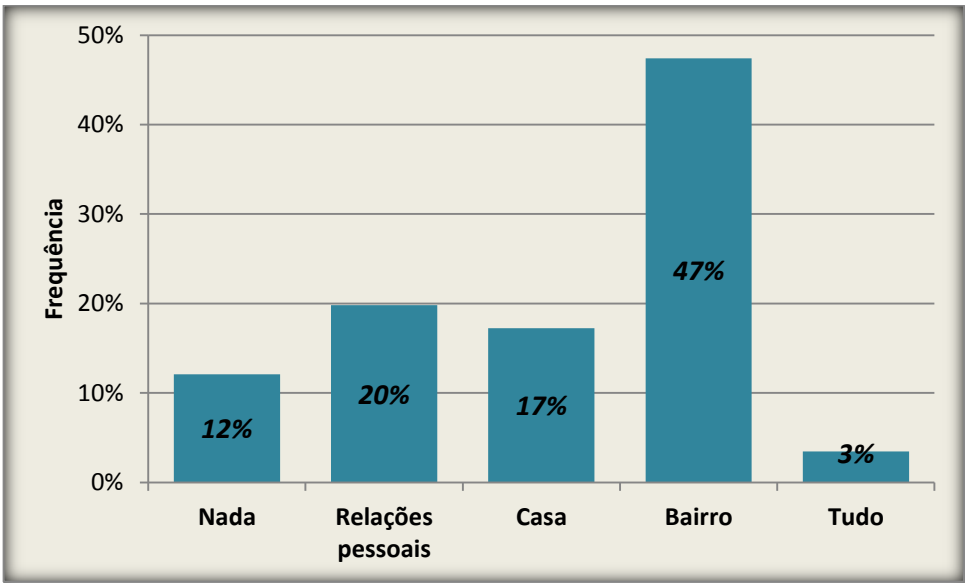


Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012.

O Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS), realizado pela Cohab-Campinas ao longo de um ano, tem papel fundamental no processo de adaptação dos moradores à nova vivência. Por meio desse instrumento, as famílias recebem orientações em diversas frentes: coleta seletiva de lixo, funcionamento de um condomínio, educação patrimonial, com vistas à correta apropriação dos espaços e dos equipamentos de uso coletivo, promoção de projetos de capacitação de trabalho e geração de renda, economia doméstica, com planejamento e gestão do orçamento familiar (SOUZA, 2012b).

A Sra. Maria Cristina de Souza, assessora técnica do trabalho social da Cohab-Campinas, também relatou que são comuns queixas dos moradores a respeito da localização do Bassoli, do sentimento de não pertencimento ao local e da dificuldade de se adaptar à vida em condomínio. Desse apontamento resultou a inclusão da questão 20: “Do que você mais sente falta do local em que morava anteriormente?”. Foram obtidas 116 respostas, já que alguns moradores apontaram mais de um elemento. O Mapa 5 mostra o bairros de proveniência dos moradores entrevistados.

Gráfico 7: Escala de abrangência dos elementos que os moradores apontaram sentir falta em relação ao local em que moravam anteriormente



Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012.

Nada: Os moradores afirmaram que de nada sentem falta do lugar em que moravam anteriormente.

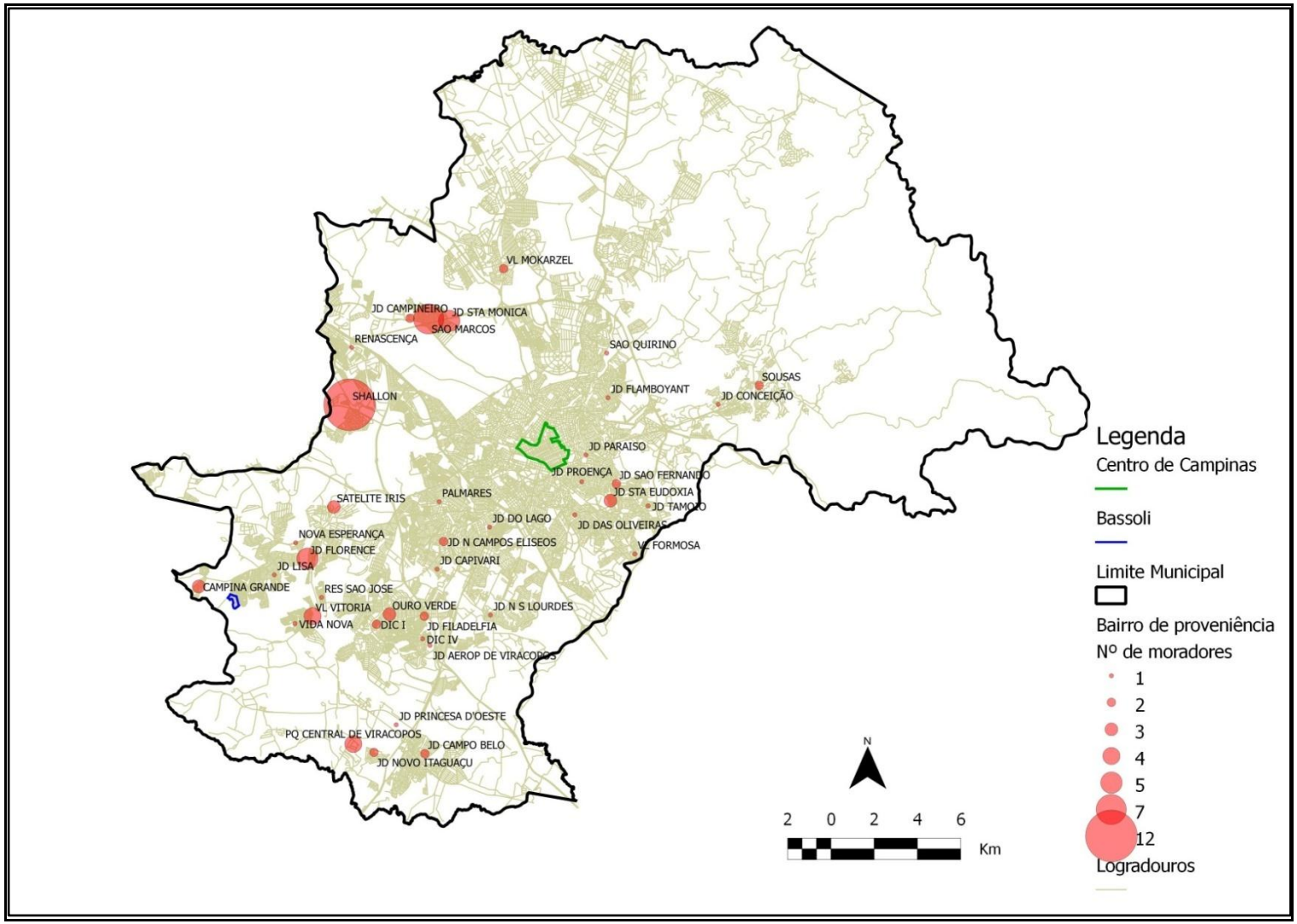
Relações pessoais: Nesta categoria encontram-se as menções sobre sentir falta dos amigos e antigos vizinhos.

Casa: Enquadram-se nesta categoria as menções referentes à privacidade, à tranquilidade, ao quintal e à condição de não viver em condomínio, condições que se verificavam no local de moradia anterior.

Bairro: Envolve todas as respostas relacionadas à distância do local em que moravam em relação ao centro da cidade, à escola, ao posto de saúde, ao comércio, à creche, à igreja, ao trabalho.

Tudo: Resposta em que os moradores afirmam sentir falta de tudo em relação ao local em que moravam anteriormente.

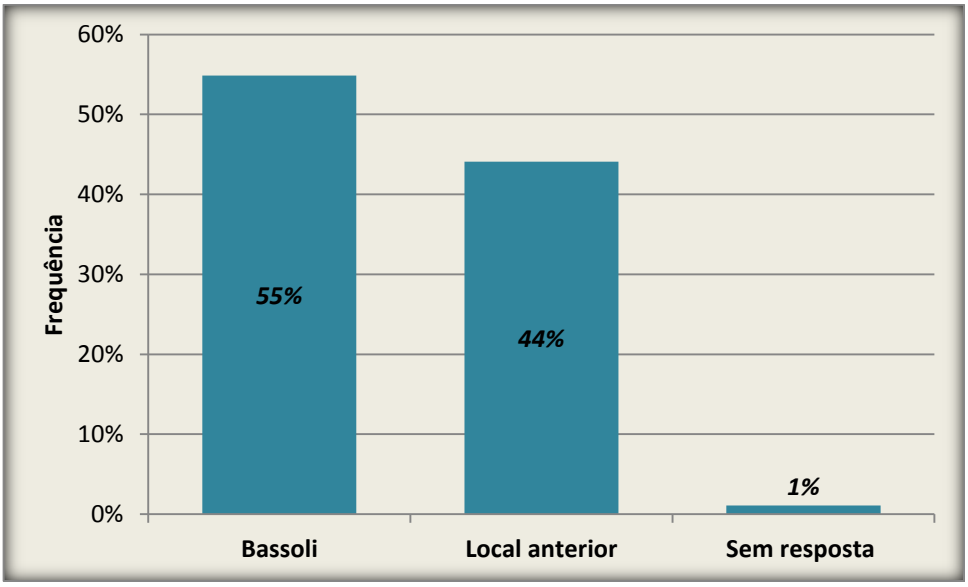
Mapa 5: Bairro de procedência dos moradores que responderam ao questionário



Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012. Base cartográfica: Emdec e IBGE. Cartografia: elaboração própria.

Se na questão 19 (Gráfico 5) a localização do Bassoli não é unânime como um problema, na questão 20 (Gráfico 7) fica evidente que as pessoas estavam mais bem localizadas em seus bairros de procedência. Isso porque, como destacado na categoria Bairro, 47% dos entrevistados mencionaram sentir falta da proximidade que a sua habitação anterior tinha com o centro da cidade e com os equipamentos coletivos – posto de saúde, escola e creche.

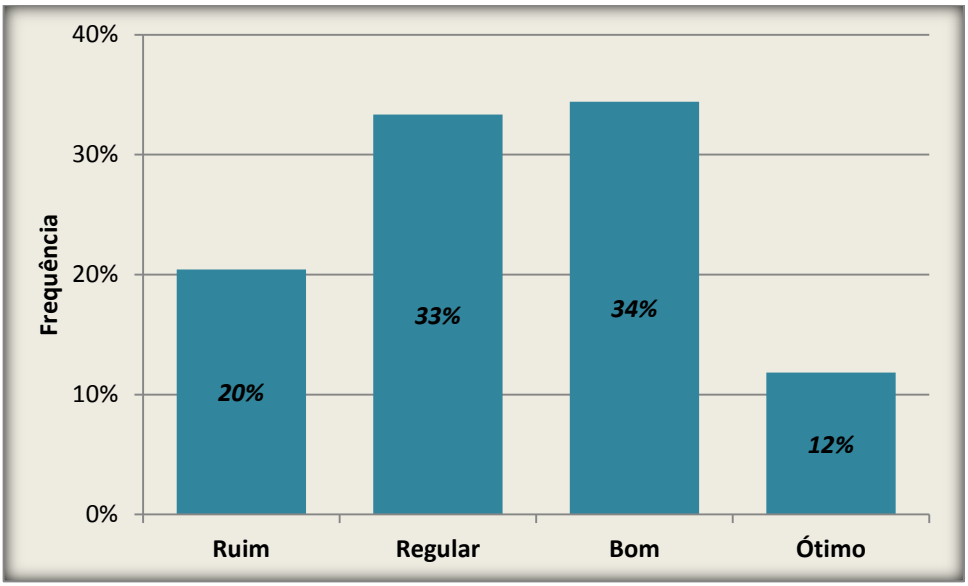
Gráfico 8: Preferência dos moradores entre o Bassoli e o local de moradia anterior



Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012.

Pelo que foi revelado nas questões 19 e 20, presume-se que as pessoas que preferem o Bassoli têm levado em consideração (Gráfico 8) as melhorias que conquistaram nos padrões construtivos de suas habitações, já que moravam em casas improvisadas, instaladas em área de risco. Mas ao conjugar as informações presentes nos Gráficos 5 e 7, é possível apontar que 42% dos moradores veem os problemas enquadrados na categoria "Bairro" como sendo os maiores do Bassoli; e 47% apontam que os elementos de que mais sentem falta também estão incluídos nesta mesma categoria. Esses números podem indicar que, se não fosse pelas melhorias habitacionais adquiridas, as pessoas poderiam preferir manter-se no seu bairro de origem, com as mesmas relações construídas ao longo de anos, porém em melhores condições de infraestrutura e de moradia.

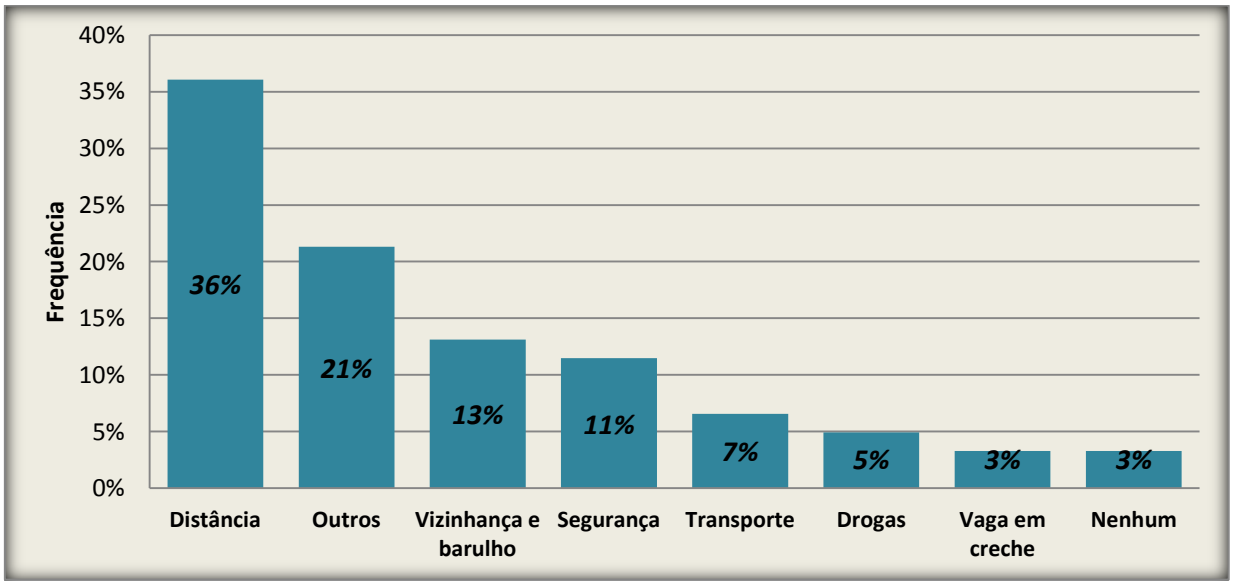
Gráfico 9: Grau de satisfação dos moradores com o Bassoli



Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012.

Como forma de tentar entender o porquê de as pessoas terem respondido "Ruim" e "Regular" no Gráfico 9, foi feito o cruzamento dessa informação com aquelas contidas no Gráfico 5, cujo resultado se apresenta no gráfico seguinte.

Gráfico 10: Relação entre insatisfação e problema apontado



Fonte: Questionário aplicado aos moradores do Bassoli em novembro de 2012.

Considerando-se a soma entre "distância" e "transporte" chega-se a 42% das respostas. Isso não é uma certeza, mas uma pista de que a localização do

Bassoli é um fator negativo que contribui para o grau de insatisfação do morador com o empreendimento.

Neste capítulo, tentou-se captar a opinião dos moradores que, em nenhum momento do processo de elaboração do programa ou do projeto de edificação dos empreendimentos, tiveram seus anseios e necessidades ouvidos, seja pelo poder público local, seja pela construtora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção do espaço na cidade capitalista emerge das ações dos agentes sociais, que se relacionam entre si de modo ora conflituoso, ora convergente, cada um buscando satisfazer os seus interesses de classe e individuais. O modo como o agente atua no espaço está diretamente relacionado ao seu poder, não só econômico, mas também político. A apropriação do solo urbano e a instituição da propriedade privada estão no cerne do problema habitacional: a terra, para alguns, é sinônimo de valor de uso; para outros, de troca. Enquanto uns a utilizam para especular e acumular, outros não a possuem para habitar. Uma vez que a habitação para existir depende necessariamente de sua fixação ao solo, torna-se uma mercadoria cara, cujo preço associado está diretamente ligado à sua localização.

A localização da residência fica assim condicionada ao quanto se pode pagar por ela. Aos desprovidos de poder econômico – e político – resta a terra urbana mal localizada.

O programa Minha Casa, Minha Vida tem ajudado a perpetuar essa condição. Este programa foi elaborado como uma medida estratégica de combate à crise financeira internacional de 2008. Embora seja esse o motivo que tenha antecipado o aporte de recursos para o setor, não se pode deixar de levar em consideração que o Estado ficou mais de 20 anos sem investir maciçamente na habitação popular, desde o encerramento do BNH. Isso resultou em um déficit habitacional de 4,6 milhões de unidades na zona urbana, sendo que 89,6% estavam concentrados na faixa de até três salários mínimos, como indicou o documento da Fundação João Pinheiro (2008), lançado um ano antes do PMCMV.

Essa articulação bem sucedida, e legitimada pelo PMCMV, entre os interesses do Estado com os interesses da empresa privada da construção, tem ajudado a diminuir o déficit habitacional, sim; porém, isso ocorre mediante a perseguição de lucro pela empresa.

Para obter a maior margem de lucro possível, recorre-se aos terrenos mais baratos, à qualidade construtiva mínima da unidade habitacional; opta-se pela construção de conjuntos habitacionais gigantescos e totalmente padronizados, a fim de produzir em larga escala e baratear ainda mais o processo produtivo.

Isso resulta em habitações mal localizadas, desabastecidas de equipamentos coletivos, de opções de lazer, que exigem extensos deslocamentos diários entre a residência e o trabalho. Além disso, quebram-se as relações de vizinhança que haviam se estabelecido por longos anos, às vezes, são relações de emprego e renda que são destruídas, as quais dependiam, justamente, das relações sociais para se manter.

Essa é uma das formas como o espaço é produzido sob a égide do PMCMV: o Estado e as grandes empresas da construção definem novos usos para o solo, definem qual parte do espaço a população pobre pode habitar. Este é um dos aspectos que explica a importância de fazer uma revisão bibliográfica sobre a evolução dos programas habitacionais que existiram no Brasil, porque essa é uma característica que marcou o BNH e que agora se repete no PMCMV.

Conversar com os moradores do Bassoli foi um processo enriquecedor para desvendar o lado do discurso não hegemônico e para conhecer o agente que de menor poder político dispõe. Tanto isso é verdadeiro que, em momento nenhum, seja na etapa de elaboração do PMCMV, seja no projeto do empreendimento, é conferida ao morador alguma possibilidade de expressar a sua vontade, a sua individualidade. Nem mesmo lhe cabe a oportunidade de escolher entre os empreendimentos existentes na cidade, ou de escolher o apartamento dentro de um condomínio. O fato de que o processo se dá totalmente por sorteio é justo porque é transparente, sem clientelismos; porém, nesse modelo, o morador é coagido a aceitar a mudança para um lugar ao qual não pertence.

O pacote habitacional chega pronto, de cima para baixo. Isso demonstra que, antes de ser feito para a população, ele é uma forma de satisfazer com maior eficácia as necessidades de acumulação de capital pelas grandes empresas do setor construtivo, em articulação com o Estado. Pensar em um projeto que viesse de baixo para cima consideraria a permanência do morador em seu bairro atual ou em local próximo, preservando a sua individualidade, as suas relações sociais já estabelecidas, mas melhorando a sua condição de infraestrutura e de habitabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. **Estruturação de empreendimentos baseados no programa Minha Casa, Minha Vida, voltados para famílias com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos**. Monografia (MBA em Economia Setorial e Mercados, com ênfase em *Real Estate*) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, USP. São Paulo. 2010.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado e mercado na provisão habitacional:** três modelos de política. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas. Campinas, 1990.

ARRETCHE, M. T. S. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 16, n. 39, p. 75-86, 1996.

ARRETCHE, M. T. S. As políticas de desenvolvimento urbano. In: ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro; São Paulo: Revan; FAPESP, 2000. p. 77-133.

AZEVEDO, S. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **A crise da moradia nas grandes cidades:** da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. p. 74-101.

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. **Habitação social nas metrópoles brasileiras:** uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BLAY, E. A. **Eu não tenho onde morar:** Vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BONDUKI, N. G. Origens do problema da habitação popular em São Paulo. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 5, 1982. 81-111.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, XXIX, 1994. 711-732.

BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26.** Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal., 2000. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 26 Julho 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [.], 2009. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 Novembro 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.** Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [.], 2011. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm>. Acesso em: 2 Outubro 2012.

CAMPINAS. **Lei Complementar nº 15, de 27 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas, 2006. Acesso em: 29http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/leicompl15.htm Outubro 2012.

CAMPINAS. **Lei Municipal nº 13.580 de 11 de maio de 2009.** Dispõe sobre o Plano de Incentivos a Projetos Habitacionais Populares, vinculado ao Programa Federal “Minha Casa, Minha Vida”, 2009. Disponivel em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei13580.htm>. Acesso em: 02 Novembro 2012.

CAMPINAS. **Plano Municipal de Habitação de Campinas**, 2011. Disponivel em: <http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/habitacao/pmhab.zip>. Acesso em: 02 Novembro 2012.

CAPEL, H. Agentes y estratégias em la producción del espacio urbano español. **Revista de Geografia**, v. 8, n. n. 1-2, p. 19-56, 1974.

CARDOSO, A. L. **Política habitacional no Brasil:** balanço e perspectivas, 2006. Disponivel em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf>. Acesso em: 30 Outubro 2012.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. D. S. **Habitação de Interesse Social:** Política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: [s.n.]. 23-27 Maio 2011.

CARLOS, F. A. A reprodução do espaço urbano. In: CARLOS, A. F. A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 83-179.

CARMO, E. C. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002):** diretrizes, princípios, produção e financiamento : uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP: [s.n.], 2006.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CEF. **Minha Casa Minha Vida:** Cartilha Completa, n.d. Disponivel em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF>. Acesso em: 28 Outubro 2012.

COHAB-CAMPINAS. **Informativo**, Janeiro 2012 (a). Disponivel em: <http://www.cohabcp.com.br/binf/005_cohab_jan_12.pdf>. Acesso em: 13 Junho 2012.

COHAB-CAMPINAS. **Informativo**, Campinas, Julho/Agosto 2012 (b).

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 3ª. ed. São Paulo: Ática, 1995.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do**

espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012. p. 41-51.

EMDEC. **Corredor de transportes BRT Campinas**, 2012. Disponivel em: <http://www.emdec.com.br/brt/AudienciaPublica-BRT_v6.pdf>. Acesso em: 25 Outubro 2012.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas: [s.n.], 2011.

FIX, M.; ARANTES, F. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional 'Minha Casa, Minha Vida'. **Correio da Cidadania**, 2009. Disponivel em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?searchword=mariana+fix&ordering=&searchphrase=all&option=com_search>. Acesso em: 16 Outubro 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HARVEY, D. Class structure in a capitalistic society and the theory of residential differentiation. In: PEEL, R.; CHISHOLM, M.; HAGGETT, P. **Processes in physical and human geography**. London: Heinemann, 1975.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HILL, M. M.; HILL, A. **Investigação por questionário**. 2ª. ed. Lisboa: Sílabo, 2005.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**, 2000. Disponivel em: <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF>. Acesso em: 15 Outubro 2012.

LIMA, R. S.; SILVA, A. N. R. Um parâmetro urbano global como referência para análises locais em modelos de locação-alocação. **Pesquisa Operacional**, Rio de Janeiro, 24, n. 3, Set/Dec 2004.

MAGALHÃES, I. Moradia promove inclusão social e combate a crise. **Teoria e Debate**, n. 82, 1 Maio 2009. Entrevista concedida à Rose Spina.

MARICATO, E. **Política habitacional no Regime Militar:** do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**, Brasília, 2004. Disponivel em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/PoliticaNacionalHabitacao.zip>. Acesso em: 30 Outubro 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de BRT:** Guia de planejamento, 2008. Disponivel em: <http://www.itdp.org/documents/Manual%20de%20BRT%20em%20Portuguese%20(Intro).pdf>. Acesso em: 2 Junho 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria nº465, de 03 de Outubro de 2011.** Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, 2011. Disponivel em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Portaria_465_2011_FAR.pdf>. Acesso em: 21 Novembro 2012.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira:** crítica à razão dualista. 5ª. ed. Petropólis: Vozes, 1987.

PIZZOLATO, N. D.; FRAGA DA SILVA, H. D. The location of public schools: evaluation of practical experiences. **International Transactions in Operational Research**, 1997. 13-22.

RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. M. **O que é a questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense, 1985.

RODRIGUES, M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto; EDUSP, 1988.

ROLINK, R.; NAKANO, K.; CYMBALISTA, R. **Solo urbano e habitação de interesse social:** a questão fundiária na política habitacional e urbana do país, 2008. Disponivel em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/solo-urbano-e-

habitacao-de-interesse-social-a-questao-fundiaria-na-politica-habitacional-e-urbana-do-pais/>. Acesso em: 30 Outubro 2012.

ROLNIK, R. **Cada um no seu lugar**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo. 1981.

ROLNIK, R. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?:** implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, p. 4-5, Março 2009.

SANTOS, C. H. M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. **Textos para discussão nº 654**, Brasília, 1999. Disponivel em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf>. Acesso em: 30 Outubro 2012.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Arquivo de Escolas Municipais**, 2012. Disponivel em: <http://escola.edunet.sp.gov.br/Download/Municipal_Marco.zip>. Acesso em: 16 Novembro 2012.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Arquivo de Escolas Estaduais**, 2012. Disponivel em: <http://escola.edunet.sp.gov.br/Download/EstadualSE_Marco.xlsx>. Acesso em: 16 Novembro 2012.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. **Centros de Saúde**, 2009. Disponivel em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/saude/>. Acesso em: 15 Novembro 2012.

SILVA E SILVA, M. O. **Política habitacional brasileira:** verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, I. A. **A crise da moradia**. Rio de Janeiro; João Pessoa: Agir; UFPB, 1987.

SOUZA, E. Encontro define estratégias para geração de renda às famílias do PMCMV. **Notícias**, 10/08/2012b. Disponivel em:

<http://www.cohabcp.com.br/noticias/grendapmcmv.html>. Acesso em: 26 Novembro 2012.

SOUZA, E. Cronograma prevê reparos em apartamentos do Jardim Bassoli. **Notícias**, 13/04/2012a. Disponivel em: <http://www.cohabcp.com.br/noticias/bassoli_reuniaocaixa.html>. Acesso em: 02 Outubro 2012.

SOUZA, E.; XIGLIANO, P. Prefeitura e Habitação sorteiam apartamentos da 7ª fase do Jardim Bassoli. **Notícias**, 26/11/2012. Disponivel em: <http://www.cohabcp.com.br/noticias/bassoli_sorteio7.html>. Acesso em: 26 Novembro 2012.

SOUZA, M. L. Zoneamento. In: SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 250-274.

VASCONCELOS, P. A. A utilização dos agentes sociais nos estudos de Geografia Urbana: avanço ou recuo? In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012. p. 75-96.

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

ANEXOS

Anexo 1: Bassoli e seu entorno.

Fonte: Trabalho de campo realizado em Novembro/2012.

Anexo 2: Questionário aplicado aos moradores do Jd. Bassoli em novembro de 2012

Condomínio: _____ Torre: _____

1) Em qual bairro você morava antes de morar aqui?

_____ ( ) Área de risco

( ) Desapropriação

2) Onde você prefere morar?

( ) No Bassoli ( ) No local anterior

3) Quantas pessoas moram no apartamento?

( ) 1 ( ) 3 ( ) 5 ( ) Mais do que 6

( ) 2 ( ) 4 ( ) 6 Quantas? _____

4) Qual é a ocupação (profissão atual) do chefe da família? _____

5) Em qual bairro o chefe da família trabalha? _____

6) Quantos ônibus do transporte coletivo o chefe da família pega até o trabalho? (considerar apenas a viagem de ida da casa para o trabalho)

( ) 1 ( ) Utiliza ônibus fretado

( ) 2 ( ) Não utiliza ônibus para trabalhar ( ) Utiliza veículo próprio

( ) 3 ( ) Trabalha no Bassoli

Você acha o Bassoli distante:

7)	**do centro da cidade?**	( )	sim	( )	não
8)	**do local de trabalho do chefe da família?**	( )	sim	( )	não
9)	**da escola?**	( )	sim	( )	não
10)	**do posto médico?**	( )	sim	( )	não
11)	**das opções de lazer?**	( )	sim	( )	não
12)	**da creche?**	( )	sim	( )	não
13)	**do comércio?** (padaria/farmácia/mercado)	( )	sim	( )	não

Você está satisfeito com:

14)	**o transporte coletivo que atende ao Bassoli?**	( )	sim	( )	não
15)	**segurança no condomínio?**	( )	sim	( )	não
16)	**coleta de lixo?**	( )	sim	( )	não
17)	**O seu apartamento apresentou problema construtivo?**	( )	sim	( )	não
18)	**Você está gostando de morar em condomínio?**	( )	sim	( )	não

19) Qual é o maior problema de morar no Bassoli? _____

20)Do que você mais sente falta do local em que morava anteriormente? _____

21) O que você acha de morar no Bassoli?

( ) Ruim ( ) Regular ( ) Bom ( ) Ótimo