



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA UESB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA-PPGEO
MESTRADO EM GEOGRAFIA



HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO
Relações dos Sujeitos Sociais no Programa de Habitação Popular do Município de
Vitória da Conquista - BA

TÂNIA COSTA SILVA

Vitória da Conquista,
Junho, 2022

TÂNIA COSTA SILVA

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO
Relações dos Sujeitos Sociais no Programa de Habitação Popular do Município de
Vitória da Conquista - BA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Geografia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) como pré-requisito obtenção do título de mestra sob orientação do Prof. Dr. Mário Rubem Costa Santana

Vitória da Conquista,
Junho, 2022

Ficha Catalográfica

S584h

Silva, Tânia Costa.

Habitação de interesse social e (re) produção do espaço urbano
relações dos sujeitos sociais no Programa de Habitação Popular do
município de Vitória da Conquista - Ba. / Tânia Costa Silva, 2022.

161f.; il. (algumas color.)

Orientador (a): Dr. Mário Rubem Costa Santana.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia,
Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGeo, Vitória da Conquista,
2022.

Inclui referência F. 147 – 155.

1. Produção do espaço urbano. 2. Questão social da moradia. 3. Programa
Municipal de Habitação Popular PMHP – Vitória da Conquista - BA. 4.
Habitação de Interesse Social. I. Santana, Mário Rubem Costa. II.
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em
Geografia – PPGeo. T. III.

Catálogo na fonte: Juliana Teixeira de Assunção – CRB 5/1890

UESB – Campus Vitória da Conquista – BA



Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB
Recredenciada pelo Decreto Estadual
Nº 16.825, de 04.07.2016

FOLHA DE APROVAÇÃO

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: RELAÇÕES SOCIAIS NO PROGRAMA DE HABITAÇÃO POPULAR DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

TÂNIA COSTA SILVA

Defesa de Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Geografia da UESB
(PPGeo-Uesb), como requisito para obtenção
do título de MESTRE.

Aprovada em: 30 de agosto de 2022.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Mário Rubem Costa Santana
(Orientador) (UESB)

Profa. Dra. Ângela Maria Gordilho Souza
(Examinadora Externa) (UFBA)

Profa. Dra. Daniela Monteiro Veiga
(Examinadora Interna) (UESB)

Vitória da Conquista - BA

Campus de Vitória da Conquista

(77) 3424-8741 | ppgeo@uesb.edu.br

Campus de Itapetinga
Praça da Primavera, 40
Bairro Primavera
CEP 45.700-000
FAX: (77) 5261-8600

Campus de Jequié
Rua José Moreira Sacramento, s/n
Bairro Jequezinho
CEP 45.200-000
FAX: (75) 3528-9600

Campus de Vitória da Conquista
Estrada do Bem Querer, km 9
Bairro Universitário
CEP 45.031-300
FAX: (77) 3424-8600

Dedico este trabalho aos meus mestres. Graças a eles adquiri os conhecimentos que me permitiram chegar a esse momento. Dedico aos meus pais, em especial a minha mãe, a quem devo bem mais que a vida. A ela devo a mulher forte que me tornei. A sua criação fez de mim uma pessoa determinada, corajosa e confiante, e me deu fôlego para lutar pelos meus sonhos. Dedico também a toda minha família: pai, irmãos, filhos, sobrinhos... Em especial ao meu esposo, um companheiro de lutas e de sonhos com quem divido meus sucessos, insucessos, alegrias, tristezas, e o maior amor das nossas vidas, nosso pequeno Heitor.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus. Esse ser supremo, o qual não se explica pela ciência e, na minha concepção, nem pela religião. Todavia, sem uma fé inabalável nesta força superior, eu não teria chegado aqui.

Agradeço ao meu marido, Rogério Santos Sales, companheiro de tantas batalhas, sobretudo por sua paciência durante esses dois anos em que me dediquei ao mestrado, tempo ao longo do qual nem sempre pude estar disponível. O agradeço por acreditar no meu sonho, pelo apoio incondicional para que eu pudesse concluir esse ciclo na minha vida.

Aos meus filhos: Dalila, meu primeiro amor, pela paciência de sempre e amor incondicional, e o meu pequeno Heitor, que durante esse processo teve que dividir minha atenção com meus livros, o computador, as aulas remotas, as *lives* e tantas outras demandas acadêmicas. Durante a pandemia da Covid-19 estivemos juntos o tempo todo em casa, mas nem sempre pude voltar minha atenção só para ele; ainda assim, sempre me encantou com seu sorriso e seu amor incondicional.

Aos meus pais, Lenice e Edvaldo, que me deram bem mais que a vida. Me fizeram forte e corajosa para trilhar os passos que me trouxeram aqui. Aos meus irmãos Val, Fátima, Romária e Suzy, por todo amor incondicional e por compreenderem minhas ausências em momentos familiares para que eu pudesse me aprofundar no processo de estudo. Estendo os meus agradecimentos aos meus sogros, Roque e Heloína, e também aos meus cunhados e cunhadas.

Aos mestres que tive em toda vida acadêmica, sem os quais jamais conseguiria tal feito. Em especial ao meu orientador, o Professor Dr. Mário Rubem Costa Santana, por toda paciência, ensinamentos e cuidados durante todo processo do mestrado. À professora Dr^a. Daniela Andrade Monteiro Veiga, amiga querida, orientadora de outro momento, e agora examinadora, que contribuiu ricamente nesta pesquisa antes mesmo do meu ingresso no mestrado. À professora Ângela Gordilho Sousa, também examinadora. Quanta honra! Agradeço imensamente por ter aceitado o convite para compor a banca e por ter preenchido a minha vida com tanto aprendizado.

Agradeço a UESB e a CAPES, instituições que garantiram meu acesso e permanência no curso. Agradeço cada docente por todo conhecimento compartilhado durante o curso de

mestrado: Dr. Sócrates Meneses, Dr^a. Miriam Cléa Coelho Almeida, Dr^a. Ana Emília Quadros Ferraz, Dr^a. Fernanda Alcântara, Dr^a. Suzane Tosta, Dr. Altemar Rocha. Em nome dos citados, aqueles que ministraram as disciplinas que cursei, agradeço todo o corpo docente do PPGGeo da UESB, pois de alguma maneira, nos eventos, encontros acadêmicos, entre outros, todos contribuíram significativamente. Meus agradecimentos também se estendem aos meus colegas da turma 2020.

Agradeço aos meus colegas de trabalho do setor de habitação, em especial, Celena Varanese Neri, por todo apoio.

Por fim, agradeço aos gestores e ex-gestores do Programa de Municipal de Habitação que me concederam informações e as entrevistas: Regina Pinheiro Guimarães, Celena Varanese Neri, José Cerqueira, Claudio Cardoso, Edgar Borges, Roque Cardoso e Yasmim Chaves de Santana.

“A miúdo, a simples colocação de um problema é muito mais essencial que a sua solução, que pode ser apenas uma questão de habilidade matemática ou experimental. Fazer novas perguntas, suscitar novas possibilidades, ver velhos problemas sob um novo ângulo são coisas que exigem imaginação criadora e possibilitam verdadeiros adiantamentos na ciência.” (Albert Einstein)

RESUMO

A pesquisa em tela reflete os mecanismos e a dinâmica social dos sujeitos que compõem a produção do espaço e suscita novas inquietudes. Com uma observação atenta sobre a questão urbana e habitacional de Vitória da Conquista – BA, busca-se entender a mecânica e os processos de produção das relações sociais pelos quais passam a financeirização da moradia e das políticas habitacionais. Aqui se questionam quais são as consequências da política de Habitação de Interesse Social, para faixa da população mais empobrecida. Qual a repercussão das ações e também da não ação do Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP) no espaço urbano? Para tanto, visa-se analisar como ocorre a (re) produção da Habitação de Interesse Social no espaço urbano da cidade em tela. Nos resultados, destaca-se o histórico de mais de três décadas da criação do PMHP com atendimento da questão habitacional para os mais empobrecidos. Evidencia que a cidade é transversa pelas determinações mais específicas da produção do espaço urbano que envolve o cotidiano, o espaço concebido, percebido e vivido, bem como a atuação desse programa e as percepções que advém com a sua materialização na política de habitação devem ser consideradas mediante a complexidade da questão social da moradia, que carrega consigo as raízes históricas da formação social do País. Por fim, conclui que a mera criação de um programa de habitação popular ligado à secretaria de Desenvolvimento Social, sem articulação efetiva com as outras políticas setoriais urbanas e sem investimento no Fundo Municipal de Habitação não foram suficientes para mudar a dinâmica de uma produção espacial marcada pela desigualdade social que refletiu nos espaços de ocupação para ricos e para os mais empobrecidos.

Palavras Chave: Produção do espaço urbano. Questão social da moradia. Programa Municipal de Habitação Popular PMHP – Vitória da Conquista - BA. Habitação de Interesse Social.

ABSTRACT

The research on screen reflects the mechanisms and social dynamics of the subjects that make up the production of space and raises new concerns. With a careful observation of the urban and housing issue of Vitória da Conquista - BA, it seeks to understand the mechanics and production processes of social relations through which the financialization of housing and housing policies pass. Here the question is what are the consequences of the Social Interest Housing policy for the most impoverished population? What is the repercussion of the actions and also the non-action of the Municipal Popular Housing Program (PMHP) in the urban space? It seeks to analyze how the (re)production of Social Interest Housing occurs in the urban space of the city in question. In the results, the history of more than three decades of the creation of the PMHP with care for the housing issue for the most impoverished stands out. It shows that the city is transverse by the more specific determinations of the production of urban space that involves everyday life, the space conceived, perceived and lived and the performance of this program and the perceptions that come with its materialization in the housing policy must be considered through the complexity of the social question of housing that carries with it the historical roots of the country's social formation. Finally, it concludes that the mere creation of a popular housing program linked to the Department of Social Development, without effective articulation with other urban sectoral policies and without investment in the Municipal Housing Fund are not enough to change the dynamics of a marked spatial production. by the social inequality that reflected in the spaces of occupation for the rich and for the most impoverished.

Keywords: Production of urban space. Social issue of housing. Municipal Popular Housing Program PMHP - Vitória da Conquista - BA. Housing of Social Interest.

RESUMO

La investigación en pantalla refleja los mecanismos y dinámicas sociales de los sujetos que componen la producción del espacio y plantea nuevas inquietudes. Con una observación atenta de la cuestión urbana y habitacional de Vitória da Conquista - BA, busca comprender la mecánica y los procesos de producción de las relaciones sociales por los que pasa la financiarización de la vivienda y las políticas habitacionales. Aquí la pregunta es cuáles son las consecuencias de la política de Vivienda de Interés Social para la población más empobrecida. Cuál es la repercusión de las acciones y también de la no acción del Programa Municipal de Vivienda Popular (PMHP) en el espacio urbano? Se busca analizar cómo ocurre la (re)producción de Vivienda de Interés Social en el espacio urbano de la ciudad en cuestión. En los resultados se destaca la trayectoria de más de tres décadas de la creación del PMHP con la atención al tema habitacional de los más desfavorecidos. Muestra que la ciudad es transversal por las determinaciones más específicas de la producción del espacio urbano que involucra la cotidianidad, el espacio concebido, percibido y vivido y la realización de este programa y las percepciones que vienen con su materialización en la política habitacional deben ser considerada a través de la complejidad de la cuestión social de la vivienda que lleva consigo las raíces históricas de la formación social del país. Finalmente, concluye que la mera creación de un programa de vivienda popular vinculado a la Secretaría de Desarrollo Social, sin articulación efectiva con otras políticas sectoriales urbanas y sin inversión en el Fondo Municipal de la Vivienda no es suficiente para cambiar la dinámica de una marcada producción espacial. por la desigualdad social que se reflejaba en los espacios de ocupación para los ricos y para los más empobrecidos.

Palabras clave: Producción del espacio urbano. Cuestión social de la vivienda. Programa Municipal de Vivienda Popular PMHP - Vitória da Conquista - BA. Vivienda de Interés Social.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa: Localização Vitória da Conquista, Bahia, Brasil (2021).	77
Figura 2 – Mapa: Região de influência de Vitória da Conquista, segundo a REGIC, 2008.	79
Figura 3 – Crescimento Urbano de Vitória da Conquista– BA.....	82
Figura 4 – Loteamentos não implantados ou implantados parcialmente em Vitória da Conquista – BA, 2021.	83
Figura 5 – Mapa: Localização dos Conjuntos Habitacionais oriundos das políticas públicas habitacionais nacionais, anteriores ao PMCMV, em Vitória da Conquista- BA, 2021.	85
Figura 6 – Fotografia: projeto Condomínio da PEL: área alvo da permuta com a PMVC	91
Figura 7 – Fotografia: Condomínio da PEL em construção: área alvo da permuta com a PMVC.....	91
Figura 8 – Fotografia: Unidades habitacionais do PSH no Loteamento Vila América (2005).	92
Figura 9 – Fotografia: Unidades habitacionais do PSH no Loteamento Vila América (2005).	92
Figura 10 – Fotografia: Unidades Habitacionais do PSH no Loteamento Vila América (2005)	93
Figura 11 – Fotografia: Unidades Habitacionais do PSH no Loteamento Vila América (2021)	93
Figura 12 – Fotografia: Terreno para construção da Vila do Servidor – Loteamento Vila América	93
Figura 13 – Fotografia: Terreno para construção da Vila do Servidor – Loteamento Vila América	93
Figura 14 – Fotografia: Avenida José pedral Sampaio, Loteamento Vila América (2022).	95
Figura 15 – Fotografia: Cruzamento da Avenida José Pedral Sampaio com a Avenida Gilenilda Alves, Loteamento Vila América (2022).....	95
Figura 16 – Mapa Bairro Boa Vista: perfil imobiliário e localização dos principais condomínios e loteamentos, Vitória da Conquista - BA, 2013.	96
Figura 17 – Fotografia Bairro Boa Vista: Avenida José Pedral Sampaio, Vitória da Conquista – BA, 2022.....	97
Figura 18 – Fotografia Loteamento Vila América – Vitória da Conquista – BA: Unidade Básica de Saúde.	98
Figura 19 – Fotografia Loteamento Vila América – Vitória da Conquista – BA: Capela Santa Dulce dos Pobres.	98
Figura 20 – Mapa: Localização das ZEIS, Vitória da Conquista, 2022.	100
Figura 21 – Fotografia: Loteamento Recanto das águas: Unidades Habitacionais Pró-moradia, Vitória da Conquista - BA.	103
Figura 22– Fotografia: Loteamento Recanto das Águas: após receber infraestrutura asfáltica e regularização fundiária, Vitória da Conquista – Ba.	103
Figura 23 – Fotografia: Loteamento Henriqueta Prates: após receber infraestrutura asfáltica e regularização fundiária, Vitória da Conquista -BA, 2020.	103
Figura 24 – Fotografia: Bairro São Pedro: Entorno do Loteamento Henriqueta Prates, Vitória da Conquista - BA, 2020.	103
Figura 25 — Fotografia Bairro São Pedro, Vitória da Conquista – BA, 2021.	104

Figura 26 – Fotografia Bairro São Pedro: Lotes Residenciais e Comerciais para Venda, Vitória da Conquista – BA, 2021.	104
Figura 27 – Mapa: Macrozoneamento de Ocupação do Solo de Vitória da Conquista - BA.	122
Figura 28 – Localização e quantidade de unidades produzida por empreendimento do PMCMV (faixa1), Vitória da Conquista – BA. – Localização e quantidade de unidades produzida por empreendimento do PMCMV (faixa1), Vitória da Conquista – BA.....	122
Figura 29 – Mapa: Espacialização de Empreendimentos Habitacionais do PMCMV e Outras Modalidades, Vitória da Conquista - BA 2018.	123
Figura 30 – Mapa: Localização dos Conjuntos Habitacionais Faixa 1 do PMCMV em Vitória da Conquista- BA, 2018.	124
Figura 31– Fotografia: Residencial do Campo, Jatobá: Mudança na tipologia das unidades habitacionais do PMCMV (faixa 1), Vitória da Conquista – BA, 2021.....	129
Figura 32 – Fotografia: Residencial Lagoa Azul II, bairro Campinhos: mudança na tipologia das unidades habitacionais do PMCMV (faixa 1), Vitória da Conquista - BA, 2021.....	129
Figura 33 – Fotografia: Bairro Campinhos: Quiosque do Residencial, Lagoa Azul I, Vitória da Conquista - BA, 2020.	130
Figura 34 – Fotografia: Bairro Campinhos: Quiosque do Residencial, Lagoa Azul II Vitória da Conquista - BA, 2020.	130
Figura 35 – Fotografia: Bairro Jatobá: Quiosque do Residencial Campo Verde, Vitória da Conquista -BA, 2020.	131
Figura 36 – Fotografia: Ocupação Cidade Bonita, Vitória da Conquista, 2021.....	135
Figura 37 – Fotografia: Loteamento Conveima I I: Ocupação nas proximidades do anel rodoviário, Vitória da Conquista - BA, 2021.	136
Figura 38 – Fotografia: Bairro Nossa Senhora Aparecida: Ocupação na área de preservação da Serra do Periperi, Vitória da Conquista - BA, 2021.....	137
Figura 39 – Fotografia Bairro Boa Vista: Ocupação nas margens do rio Verruga, Vitória da Conquista - BA.	138
Figura 40 – Bairro Campinhos: Ocupação em área verde remanescente dos Residenciais Lagoas Azul, Vitória da Conquista - BA, 2021.....	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População em situação de e rua por região, Brasil, 2020.	74
Tabela 2 – Crescimento populacional de Vitória da conquista - BA (1940-2010)	80
Tabela 3 – Síntese Geral da Distribuição de Lotes pelo Programa de Habitação Popular-PMHP, Vitoria da conquista, 2021.....	90
Tabela 4 – Programas Habitacionais que antecederam o Programa Minha Casa Minha Vida, Vitória da Conquista – BA, 2021.	91
Tabela 5 – Projeção da Demanda Futura Urbana, Vitória da Conquista, 2023.....	110
Tabela 6 – Redistribuição das Demandas Urbanas no período atual, Vitória da Conquista - BA	111
Tabela 7– Metas Físicas Urbanas do PLHIS Demanda por Novas Moradias de Vitória da Conquista – BA.	112
Tabela 8 – Metas Físicas para Adequação Habitacional, Vitória da Conquista - BA.....	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Percurso da política habitacional no Brasil de 1920 a 2021.	50
Quadro 2 - Cidades com População > que 100 mil (1900), no Brasil.....	54
Quadro 3 – Grupos de rendas do Programa Casa Verde Amarela, Brasil, 2021.....	70
Quadro 4 – Regularização dos Loteamentos Assentados pelo PMHP definidos como Zonas de Interesse Social, Vitória da Conquista – BA, 2021.	102
Quadro 5 – Classificação dos Grupos de Demandas para Habitação de Interesse Social, Brasil, 2013.....	109
Quadro 6 – Subsistemas de Habitação de Mercado e de Interesse Social conforme PNH ...	109
Quadro 7 – Áreas do Macrozoneamento da Ocupação do Solo na Sede Municipal de Vitória da Conquista - BA.	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAINCC – Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CADIN – Cadastro Informativo de Crédito não quitado do Governo Federal

CADMUT – Cadastro de Mutuário

CADUNICO – Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal

CAGED – Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados

CEF – Caixa Econômica Federal

CEI – Centro de Estatística e Informações

CMH – Conselho Municipal de Habitação

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FCP – Fundação Casa Popular

FPJ – Fundação João Pinheiro

FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IAPs – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INOCOPs – Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais

MC – Ministério das Cidades

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PDU – Plano Diretor Urbano

PCVA – Programa Casa Verde e Amarela

PHIS – Política Habitacional de Interesse Social

PIB – Produto Interno Bruto

PMHIS – Política Municipal de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMHP – Programa Municipal de Habitação Popular

PMVC – Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PPP – Parcerias Público-Privado

PTS – Projeto de Trabalho Social

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RMA – Registro Mensal de Atendimentos

REURB – Regularização Fundiária Urbana

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SM – Salário Mínimo

SMDDES – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UH – Unidade Habitacional

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 METODOLOGIA.....	26
1.1.1 Procedimentos Metodológicos	27
1.1.2 O trabalho de Campo.....	29
1.1.3 Sobre a aplicação das entrevistas.....	29
1.1.4 Tratamento e organização das informações.....	29
2 CIÊNCIA GEOGRÁFICA, PRODUÇÃO, (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO E A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO ESPAÇO URBANO.....	30
2.1 CONCEPÇÕES ACERCA DO ESPAÇO NA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS	30
2.1.1 Produção e reprodução do espaço	31
2.2 A IDEIA DO DIREITO À CIDADE E O ESPAÇO URBANO	33
2.2.1 Propriedade privada da terra.....	35
2.2.2 Renda da terra.....	37
2.2.3 Valor de uso x valor de troca.....	37
2.2.4 Financeirização da Habitação	39
2.2.5 Capital fictício	40
2.3 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO	41
3 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL.....	49
3.1 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL ANTES DE 1930	53
3.2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS (1930 a 1964).....	55
3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL EXECUTADA PELO BNH (1964-1986).....	57
3.4 O MINISTÉRIO DAS CIDADES: NOVOS E VELHOS CAMINHOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	59
3.5 A PROVISÃO DA MORADIA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1 (2009-2020).....	62
3.6 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL.....	66
4 (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: Uma Representação das relações sociais em vitória da Conquista - BA.....	77
4.1 A QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA	84
4.2 A ATUAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PMHP EM VITÓRIA DA CONQUISTA	89
4.2.1 Das inadequações dos processos ocupacionais dos assentamentos populares	101
4.2.2 Da elaboração e aplicação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PHIS) de Vitória da Conquista – BA.	104

4.2.3 Da Regularização Fundiária Instrumentos Legais para Implementação	114
4.3 A INSERÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM VITÓRIA DA CONQUISTA	118
4.4 O ATENDIMENTO DO PMHP À DEMANDA POR MORADIA, NA ATUAL POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BA (2021).	133
4.5 O DESDOBRAMENTO DA FALTA DE ASSISTÊNCIA DO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL À POPULAÇÃO NÃO INSERIDA NO MERCADO IMOBILIÁRIO	135
4.6 TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL QUE CONTRIBUÍRAM PARA A REDUÇÃO DO ATENDIMENTO	140
5 CONCLUSÕES	143
REFERÊNCIAS	147
APÊNDICE.....	156

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, fui¹ convocada no concurso público para o cargo de assistente social da prefeitura de Vitória da Conquista – BA. Lotada na Secretaria de Desenvolvimento Social, onde estou até hoje, passei a atuar na política de habitação. Era um momento muito intenso, de muitos desafios na Diretoria de Habitação, haja visto que o Programa Municipal de Habitação Popular, juntamente com o governo Federal neste mesmo ano, finalizava as entregas dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1.

Na época, com pouco conhecimento acerca da política de habitação, a questão social da moradia trazida pelos os usuários que haviam sido beneficiados pelo Programa MCMV e também os que não conseguiram ser contemplados se mostrava cada vez mais complexa, o que me causava profunda angústia profissional e também pessoal. Como podia a terceira maior cidade do Estado da Bahia, plenamente atendida pela política habitacional no momento e bem avaliada nacionalmente no avanço das políticas públicas, apresentar no seu verso tantas contradições?

Com poucas capacitações sobre a política de habitação no âmbito do Município, foi preciso buscar estudar outras fontes que pudessem sanar um pouco da angústia. Comecei por buscar entender a legislação e o funcionamento interno, encontrei algumas capacitações também no site Ministério das Cidades, mas isso não foi suficiente. A análise dos atendimentos, somadas às observações em campo, demonstravam o distanciamento entre o que se estabelecia nas normas e o vivido, percebido e concebido no cotidiano. Então aprofundei a pesquisa lendo teses, dissertações e livros. A inquietude só aumentava à medida que avançava nos estudos. Nas leituras, descobri as pesquisas realizadas no Curso de Geografia, sobretudo do curso de mestrado, recém-instalado na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, as quais dialogavam com a minha inquietude. Assim, passei pelo processo seletivo e ingressei no curso de graduação em geografia. Com dois semestres no curso, fui selecionada em outro processo seletivo para a especialização Lato sensu na área da geografia na UESB (Análise do Espaço Geográfico), posteriormente ingressei no mestrado, no qual houve um aprofundamento do objeto de pesquisa e os resultados se materializam nesta dissertação. Não se trata, no entanto,

¹ Naturalmente que em trabalhos científicos a indicação é do uso do verbo no impessoal. Nesse momento é trabalhado o texto na primeira pessoa, para explicar o histórico e a relação da autora com o tema. Uma orientação da banca examinadora.

de um texto que apresenta respostas para todas as perguntas oriundas da inquietude inicial, mas reflete os mecanismos e a dinâmica social dos sujeitos que compõem a produção do espaço e suscita novos questionamentos, visto que inquietação é o estímulo essencial à pesquisa científica.

Tomando como base inicial um panorama geral, verifica-se que no Brasil o crescimento urbano acelerado das últimas décadas foi acompanhado de diversos problemas sociais que afetaram, principalmente, as camadas mais empobrecidas da população, ampliando a desigualdade no país. Como consequências, foram desencadeadas diversas lutas sociais em prol da elaboração de políticas habitacionais que pudessem garantir melhores condições de moradia para essa parcela de brasileiros.

Nesse sentido, ganhou força o discurso do direito à cidade. No entanto, apesar das diversas possibilidades desenvolvidas no decorrer do século passado até o momento, os resultados das tentativas de melhorias ou acesso à casa própria ainda trazem consigo grandes frustrações principalmente quando se trata do atendimento à população empobrecida² e vulnerável socialmente.

Historicamente, as ações voltadas para o atendimento às demandas habitacionais sempre beneficiaram majoritariamente as classes médias. A população empobrecida e vulnerável socialmente sempre foi preterida.

Para Maricato (1997), a primeira situação de abrigo, conforto e inserção na cidade é a habitação. Ainda nesse pensamento, Rodrigues (1997) afirma que “é preciso morar, de algum modo”. Nesse sentido, a escolha do objeto de estudo diz respeito a esta especificidade da habitação, que perpassa a todos os sujeitos e à constituição da sociedade. Esta temática carrega consigo particularidades e outros elementos intrínsecos à habitação, que na era da financeirização do capital assume um caráter de “mercadoria” de valor em movimento

² Neste trabalho, é tomado como análise para pobreza o conceito de “população empobrecida”. Nesse sentido, o entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda. Também é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política. Consultar: YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serv. Soc. Soc.* no.110 São Paulo Apr./June 2012. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000200005>>. Acesso agosto de 2020.

(HARVEY, 2019), na concepção do urbano como negócio, no sentido contemporâneo hegemônico assumido pela cidade, na qual reproduz não mais as condições necessárias para a acumulação do capital, mas reproduz diretamente o capital por meio da produção do espaço.

Todavia, as lutas sociais travadas após os anos de 1980, com a redemocratização do país, no campo da política de Habitação de Interesse Social, alcançaram alguns resultados significativos. Com aprovação do Estatuto das Cidades, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a criação do Ministério das Cidades em 2003, a Habitação de Interesse Social passou a ser sistematizada como política pública.

Em 2009 foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o maior programa habitacional que o Brasil já teve até o momento. Instituído pelo Governo Federal, por meio da Lei nº 11.977/2009. No âmbito da Política de Habitação, de acordo com o governo Federal, esse programa objetivava promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, e visava atender as famílias historicamente não atendidas pela política supracitada. Para tanto, aproveitou-se da sistematização recém organizada pela Secretaria Nacional de Habitação. Não obstante, diversos estudos que serão apontados no desenvolver desse trabalho apontam que antes de atender a demanda histórica, percebeu-se que, na prática, o programa atendeu, prioritariamente, a lógica dominante do capitalismo ao beneficiar, majoritariamente, as empreiteiras da construção civil.

O Programa MCMV surgiu no discurso como Programa habitacional, ganhando status de programa social com a promessa de responder as necessidades habitacionais das famílias de baixa renda e também de famílias que se encontravam em situação de vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. Apesar de toda a publicidade enfatizando os aspectos sociais, urbanos e habitacionais deste Programa, foi a sua perspectiva econômica que imperou sobre a lógica de ocupação, produção e reprodução do espaço.

Na proposta, como política pública, o Programa MCMV prometeu a ampliação das oportunidades de acesso das famílias de baixa renda à casa própria, além da ampliação de emprego e renda gerada pelo aumento dos investimentos na área da construção civil, fomentar maior distribuição de renda e gerar inclusão social conforme prevê a Constituição Federal. Estudos como os de Rufino (2015) e Ferreira (2012) sobre os empreendimentos destinados a faixa 1 do programa nas cidades brasileiras, no entanto, revelam que o status de programa social escondeu a lógica perversa do mercado, a lógica econômica imobiliária e a população pobre e vulnerável mantiveram seu lugar histórico.

Outros estudos, como o de Veiga (2016), Emiliano (2016) e Rocha (2018), também evidenciam que o PMCMV atendeu as especulações do mercado imobiliário e beneficiou majoritariamente a classe média por meio das linhas de crédito e subsídios. A população empobrecida, de nenhuma renda ou renda de até três salários mínimos, que mais precisava, foi beneficiada em proporção muito menor. Além disso, ao ser contemplada, essa faixa teve que enfrentar diversas dificuldades: má qualidade dos materiais empregados, localização nas bordas das cidades, distantes dos centros e dos serviços, ausência de infraestrutura adequada, segregação, estigmatização, além de deficiência no acesso aos serviços públicos básicos, como saúde, educação, segurança pública entre outros.

Os estudos de Veiga (2016) e Emiliano (2016) confirmam a produção do PMCMV voltada para os interesses do mercado, além de apontarem os desencontros entre o PlanHab no âmbito do direito à moradia digna pautado pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, ainda, a desarticulação com a política ambiental e demais políticas setoriais urbanas.³ Por outro lado, estudos como os de Rocha (2018) e Silva (2019) analisaram como o Programa Minha Casa Minha Vida se inseriu na (re) produção do espaço urbano de Vitória da Conquista. Os resultados desses estudos apontam para as desigualdades na dinâmica da (re) produção do espaço conquistense e a necessidade de intervenção nos espaços de inserção do PMCMV na faixa 1.

Vitória da Conquista é um centro urbano que passa por intenso processo de expansão, mais acelerado, sobretudo nas décadas de 1970-1980, após a inauguração da estrada Rio – Bahia (BR116). Conforme destaca Veiga (2010):

A abertura das principais rodovias que corta o município ocorreu na década de 1940. A via que liga Vitória da Conquista ao Sul do Estado, no eixo Itabuna-Ilhéus (BR-415); o acesso a Bom Jesus da Lapa em direção a Oeste do Estado, intensificando ainda mais o desenvolvimento do comércio e as migrações (BA-262); ainda nesse período, o projeto da estrada Rio-Bahia (BR116), passando pelo município. Esta BR teve início a partir dos caminhos demarcados por tropeiros e fazendeiros, com início da pavimentação nos anos 50, somente inaugurada com cobertura asfáltica em 1963, no Governo João Goulart. A extensão dessa rodovia abrange ligação no sentido Nordeste – Sudeste, vindo reforçar a posição de Vitória da Conquista no cenário regional [...] Entre as décadas de 1970 a 1980 foi feita a pavimentação asfáltica da

³ PLANHAB: Plano Nacional de Habitação, gestado no âmbito do Ministério das Cidades, buscava dar respaldo ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e à sua perspectiva de descentralização de gestão planejada para horizontes de médio e longo prazo. O plano tinha como objetivo central o enfrentamento das questões habitacional e urbana, através da articulação de uma política de inclusão social e desenvolvimento econômico. SNHIS: Sistema Nacional de Habitação, criado pela proposta de lei de iniciativa popular, que contou com mais de um milhão de assinaturas, apresentada em 1992 ao Congresso. A mesma proposta criou também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, FNHIS (Emiliano, 2016. P.50).

BA-265, no sentido Leste da cidade, facilitando o acesso para o município de Barra do Choça, importante região produtora de café. (VEIGA, 2010, p.105).

Conforme também as autoras Ferraz (2001) e Almeida (2005), entre as décadas de 1970-1980 houve uma continuidade da expansão urbana nos bairros em consolidação e um processo acelerado de abertura de loteamentos e conjuntos habitacionais populares distantes da malha urbana, de forma dispersa, intensificando o aparecimento de áreas não edificadas no perímetro urbano. O estudo de Ferraz (2021) registrou que a quantidade de loteamentos abertos a partir das décadas de 1980 foi superior ao observado até a década de 1970 e Carvalho (2019) pontua que as gestões municipais que se sucederam mantiveram um padrão no que se refere às diretrizes para implantação de loteamentos. Ademais, ele observa as relações sociais pautadas na disputa pelo poder local e que essa disputa se reflete na configuração territorial e na construção do espaço, sem que o matiz ideológico de quem esteja no poder seja de fato determinante para uma mudança na segregação urbana.

Em meio a este contexto, a criação de um Programa de Habitação Popular em âmbito municipal, no início dos anos de 1990, foi necessária para dar conta das ocupações irregulares que foram surgindo. Assim, destaca-se que a cidade de Vitória da Conquista já possuía, antes da criação do SNHIS e do FNHIS, um programa de habitação popular com diversas ações já realizadas na tentativa de solucionar as questões habitacionais da cidade. O Plano Diretor Urbano elaborado em 2007 trouxe a demarcação de Zonas de Interesse Social (ZEIS).

Almeida (2005) identificou ações do PMHP desde a década de 1990, mas ela pontua que é somente a partir de 2003, com a criação do Ministério da Cidade, que estas ações são sistematizadas como política. A exaustiva pesquisa da Prof. Miriam Clea Coelho Almeida sobre a questão habitacional em Vitória da Conquista, que resultou na sua dissertação de mestrado intitulada “Produção sócio-espacial da habitação popular nas áreas de assentamentos e ocupações na cidade de Vitória da Conquista – BA”, constitui-se importante referencial sobre essa questão, no qual é possível identificar as ações desenvolvidas no âmbito do PMHP antes do PMCMV.

Em 2009 foi lançado, pelo Governo Federal, o Programa Minha Casa Minha Vida e a operacionalização da política de habitação em âmbito municipal passou ser feita por meio desse programa abandonando outras ações de iniciativa local. De acordo com a PMVC, o PMCM faixa 1 (urbano), em apenas três anos, foi responsável pela entrega de 8.298 unidades habitacionais. Essas unidades foram entregues entre os anos de 2011 e 2014, com intermédio do Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP) e Governo Estadual e Federal. O maior

quantitativo de unidade já entregue desde o início do PMHP. Foram construídos 22 conjuntos habitacionais. Todos eles se localizam às margens ou após o anel rodoviário em áreas de expansão urbana distantes do centro urbano.

Em mais de três décadas de existência, o Programa de Habitação Popular em Vitória da Conquista possui um histórico de atendimento às questões habitacionais. Entretanto, a questão habitacional é complexa e carrega consigo raízes históricas da formação social do País. Nesse sentido, a existência do PMHP é marcada por avanços e retrocessos a depender dos interesses de governos nas três esferas, federal, estadual e municipal de cada tempo histórico e não foi suficiente para mudar a dinâmica de uma produção espacial marcada pela desigualdade social que se reflete nos espaços de ocupação para ricos e para os mais empobrecidos.

No que se refere à execução do PMCMV, destaca-se que foi um período relativamente curto. As inscrições no PMH iniciaram-se em 2009. As unidades habitacionais começaram a serem entregues em dezembro de 2011 e finalizou-se a entrega das últimas unidades no segundo semestre de 2014. Cinco anos de movimentação intensa. Todavia, as demandas oriundas deste Programa se estendem até a atual conjuntura. Essas demandas referem-se aos inscritos e não contemplados no Programa e principalmente ao gerenciamento dos conjuntos habitacionais criados pelo programa, haja vista que situações das mais variadas são trazidas pela população.

Das situações vivenciadas nos residenciais do PMCMV, destacam-se: a violência, não acesso aos direitos sociais e outros benefícios urbanos como mobilidade, além de invasões e ocupações irregulares entre outras. Por diversos motivos já expostos e que ainda serão evidenciados no decorrer desta dissertação, o modelo de habitação de mercado que foi estendido à faixa 1 do PMCMV para contemplar a população mais empobrecida está longe de atender ao interesse social. Há possibilidade de romper com a lógica mercadológica da habitação para que as camadas mais empobrecidas possam ter, de fato, acesso à moradia digna com direito à cidade? Seria isso possível numa sociedade capitalista? É verificável que, no período de execução do PMCMV em Vitória da Conquista, a população empobrecida em meio às contradições sociais presentes em uma sociedade capitalista conseguiu, por meio dessa política de governo, acesso à habitação? Mais: em termos numéricos, pode-se constatar que os mais empobrecidos foram plenamente atendidos?

Conforme informações do PMHP, em Vitória da Conquista – BA, o atendimento por meio do PMCMV não teve um caráter contínuo. O programa tem início em 2009, ano em que tramitam as propostas para implementação. Posteriormente inicia-se o processo de adequação dos cadastros, visto que o PMHP já possuía um quantitativo de interessados cadastrados.

Contudo, com o anúncio do programa MCMV, ocorre uma intensificação da procura por novos cadastros.

Desde 2014 não houve ações para contemplar as novas demandas por moradias no Programa Municipal de Habitação. Além disso, de acordo com o PMHP, no ano de 2015 havia mais de seis mil inscritos na lista de espera. Esta lista continua a crescer, estando atualmente em mais de oito mil inscritos. É uma demanda contínua, embora a realização de novos cadastros só tenha sido efetivada em caso de “pressão externa”.⁴

Na medida em que o Governo Federal, em 2015, após a saída da presidenta Dilma Rousseff, reduz os recursos para faixa 1 em 2016, o seu sucessor, Michael Temer, intensifica os cortes para a faixa mais empobrecida. Em 2018, o atual presidente, Jair Messias Bolsonaro, por sua vez, deixa de subsidiar a faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida e, posteriormente, “substitui esse programa” por um semelhante (Casa Verde Amarela). Este novo programa favorece o financiamento de mercado e, até o momento, de forma concreta, deixa de subsidiar a população mais pobre e vulnerável. Ao mesmo tempo, os governos estadual e municipal não oferecem outro programa ou mesmo projeto habitacional para atender a população empobrecida, cuja renda não permite acessar o sistema de crédito imobiliário. O Estado, deste modo, deixa essa população desassistida. Aqueles que não conseguem se inserir no sistema financeiro de crédito passam a emergir como uma demanda reprimida.

Em Vitória da Conquista, tal situação contribui com a segregação das populações mais empobrecidas, que passam ocupar irregularmente áreas inapropriadas. Tal tendência pode vir a intensificar o processo de favelização, com privação dos direitos aos benefícios urbanos individuais e coletivos, conformando uma cidade segmentada em espaços para cidadãos e não-cidadãos, construídos de forma aleatória deficiente e desassistida pelo poder público (Gordilho-Souza, 2008).

A falta de atendimento à população vulnerável tem interferido também nos conjuntos habitacionais dos residenciais já entregues do Programa Minha Casa Minha Vida, onde as unidades habitacionais passam por intenso processo de ocupações irregulares. Essas ocupações ocorrem também nas áreas remanescentes dos residenciais.⁵

⁴ 1. Realiza o cadastro quando ocorre ocupação em áreas de preservação ambiental, e outras áreas do poder público. 2. Quando surgem casos extremos acompanhados pela rede de proteção social. Em ambos os casos se realiza o cadastro, mas não contempla a demanda, porque o PMHP não possui unidade disponível.

⁵ É estimado que 60% das unidades habitacionais do PMCMV em Vitória da Conquista estejam ocupadas de forma irregular (Resultado obtido por amostragem com base na análise dos atendimentos, visitas de ocorrências, e lista de irregularidades com base em denúncias registradas na ouvidoria CAIXA). Ver SILVA, Tânia Costa; VEIGA, Daniela Andrade Monteiro. **A Inserção do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida na Periferia**

Assim, em observação atenta sobre a questão urbana e habitacional de Vitória da Conquista - BA, buscou-se entender a mecânica e os processos de produção das relações sociais pelos quais passam a financeirização da moradia e das políticas habitacionais. Aqui se questionam quais são as consequências da política de Habitação de Interesse Social, para faixa da população sem rendimentos e até o rendimento de mil e seiscentos reais, na cidade de Vitória da Conquista – BA. O recorte de renda fez-se necessário para abarcar a população que, pelo critério de renda familiar, está excluída da possibilidade de financiamento no mercado imobiliário. Além disso, indaga-se: quais os impactos das ações e também da não ação do PMHP no espaço urbano de Vitória da Conquista – BA? Esta última pergunta é particularmente relevante, uma vez que esses impactos refletem diretamente na produção do espaço urbano, da vida e da forma de vida da população mais empobrecida e vulnerável socialmente.

A fim de contemplar as questões levantadas, foi estabelecido como objetivo geral: analisar como ocorre a (re) produção da Habitação de Interesse Social no espaço urbano em Vitória da Conquista. A princípio observou-se, numa instância geral, o espaço urbano e a atuação do PMHP transversos pelas determinações mais específicas da produção do espaço, que envolve o cotidiano, o espaço vivido, atuação do programa e as percepções que advém com a sua materialização na política de habitação. Atentando para a integração dos fatores e elementos atrelados a este processo, que conformam a tríade espacial, nas dimensões do concebido, percebido e vivido, possibilitou análises acerca dos desdobramentos das políticas públicas habitacionais e do PMHP na cidade em pauta.

Para assegurar essa proposta geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos: I) averiguar como tem sido atendida a demanda por moradia, na atual política de Habitação de Interesse Social, na cidade de Vitória da Conquista – BA para população sem nenhuma renda até a renda de mil seiscentos reais; II) avaliar o desdobramento da falta de assistência do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social à população que, por critérios de renda, não conseguem acesso ao mercado imobiliário; III) investigar quais as transformações ocorridas na política habitacional municipal que contribuíram para a redução do atendimento; IV) identificar quais atitudes de gestão impedem que o atendimento às demandas por moradia, em Vitória da Conquista, ocorra de modo continuado; V) demonstrar como a situação atual do PMHIS contribui para (re) produção do espaço urbano de Vitória da Conquista - BA.

A pesquisa se traduz neste texto dissertativo organizado em cinco tópicos, cujo primeiro é este que contém a introdução e metodologia, bem como a morfologia do texto. O segundo capítulo expõe as bases teóricas necessárias para fundamentar as discussões propostas e que analisam a categoria geográfica “espaço”. Assim, correlaciona a ideia de produção e reprodução do espaço à ideia do direito à cidade. Destacam-se autores como Henri Lefebvre (1976, 1999, 2001, 2006), Milton Santos (1978, 1988, 1994, 2000), Ana Fani Alessandri Carlos (1998, 2004, 2018), David Harvey (1980, 1982, 2006, 2019), Neil Smith (1982). Dentre tantos outros, esses autores permitiram analisar o espaço urbano na perspectiva da reprodução mediada pelas relações sociais, em que as ações do capital, na dinâmica das cidades, são produto das contradições sociais que se revelam nas espacialidades cotidianas, bem como compreender os conceitos intrínsecos a produção espacial e debater as categorias basilares desse processo, que são fundamentais na construção do texto dissertativo. Ainda no debate sobre produção do espaço, é introduzida a questão da habitação, destacando sua gênese na questão urbana.

No terceiro capítulo trata-se da questão habitacional no Brasil, com uma abordagem das Políticas Públicas Habitacionais traçadas no país e de questões inerentes ao desenvolvimento das mesmas. Fez-se uma rápida visita ao percurso histórico das diretrizes nacionais e local nessa área. Aborda o direito à moradia e as intervenções do Estado. Discorre acerca das imbricações da inserção da habitação no mercado financeiro e amplitude da atuação do PMCMV, bem como aborda o déficit habitacional no momento atual de execução pelo Programa Casa Verde e Amarela.

O quarto capítulo, Habitação de Interesse Social na (Re) Produção do Espaço Urbano: Uma representação das relações sociais em Vitória da Conquista estão os resultados da pesquisa de campo, abrange a questão urbana e habitacional na cidade analisada, fazendo um breve resgate histórico da expansão urbana e as lutas sociais pela moradia. Apresenta as ações do PMHP ao longo de sua criação em termos qualitativos e quantitativos, assim como discute o déficit habitacional e a demanda existente. Reflete, doravante, o caráter socialmente produzido do espaço em uma dúbia dimensão: ao mesmo tempo em que o espaço está sendo produzido, ele interfere no produto de modo que as relações estabelecidas entre as diferentes dimensões se materializam na produção “sócio-espacial”. Ao longo do capítulo, evidencia-se que a noção de espaço extrapola a ideia da localização das coisas. Como será argumentado, o espaço é condição, meio e produto da realização da sociedade humana em toda a sua multiplicidade. Nesse sentido, as dinâmicas habitacionais e sociais vinculadas ao PMHP são examinadas na dimensão da tríade: concebido, percebido e vivido. Apontando, assim, os resultados das práticas sócio-espaciais que repercutem na produção do espaço urbano da cidade.

Por fim, as conclusões sintetizam as discussões e análises desenvolvidas, suscitam ideias e reflexões, além de apontar soluções viáveis.

1.1 METODOLOGIA

A compreensão de (re) produção da Habitação de Interesse Social no espaço urbano é base fundamental para a pesquisa realizada, tal qual a observância dos sujeitos sociais que vivem e são impactados por toda essa problemática, uma vez que estes produzem e reproduzem o espaço socialmente. Sendo o homem um ser social, sua história se constitui pelo processo de produção e reprodução da vida. O processo de produção/reprodução material e social situa-se na compreensão da totalidade do movimento da sociedade. Desse modo, compreender as relações sociais na sociedade capitalista, por meio da teoria social crítica, é compreender a reprodução da totalidade concreta da sociedade, em seu movimento e em suas contradições.

Segundo este método, tudo o que existe se relaciona, isto é, há uma ação recíproca. Entende a realidade de forma dinâmica e totalizante, na qual os fatos sociais, longe de serem monocausais, só podem ser entendidos considerando um conjunto de variáveis.

É por meio da dialética que "os pesquisadores confrontam suas opiniões, os pontos de vista, os diferentes aspectos do problema, as oposições e contradições; e tentam... elevar-se a um ponto de vista mais amplo, mais compreensivo." (LEFÈBVRE, 1983, p. 171).

Em outras palavras:

O materialismo dialético pode, pois, ser entendido como um método de interpretação da realidade, que se fundamenta em três grandes princípios: A) Unidade de postos. Todos os objetos e fenômenos apresentam aspectos contraditórios, que são organicamente unidos e constituem a indissolúvel unidade dos postos. Os opostos não se apresentam simplesmente lado a lado, mas num estado constante de luta entre si. A luta dos opostos constitui a fonte do desenvolvimento da realidade. B) Quantidade e qualidade. Quantidade e qualidade são características imanentes a todos os objetos e fenômenos e estão inter-relacionados. No processo de desenvolvimento, as mudanças quantitativas graduais geram mudanças qualitativas e essa transformação opera-se por saltos. C) Negação da negação. A mudança nega o que é mudado e o resultado, por sua vez, é negado, mas esta segunda negação conduz ao desenvolvimento e não a um retorno ao que era antes. (GIL, 1999, p. 31-32).

Gil (1999) define método como um caminho para se chegar a um determinado fim, enquanto o método científico é entendido como o conjunto de procedimentos técnicos e intelectuais adotados para atingir o conhecimento. Métodos orientam a reflexão intelectual na tentativa de ler e interpretar a realidade. Para ser considerado um método científico, torna-se necessária à sistematização de ideias, de modo que tal sistematização seja baseada em fatos concretos, ou seja, que possam ser provados. Para Sposito (2004), o método deve ser

compreendido como um instrumento intelectual e racional que possibilita a apreensão da realidade objetiva pelo investigador, quando este pretende fazer uma leitura dessa realidade e estabelecer verdades científicas para sua interpretação. Segundo Severino (1992, p. 121 apud Sposito, 2004, p. 26) método é "o conjunto de procedimentos lógicos e de técnicas operacionais que permitem ao cientista descobrir as relações causais constantes que existem entre os fenômenos".

Deste modo, busca-se estabelecer um diálogo crítico dos fundamentos teóricos e da prática de produção espacial que se constituem de modo dialético ao se analisar a questão das políticas públicas habitacionais e a (re) produção do espaço urbano, no caso deste texto pautado no estudo da cidade de Vitória da Conquista, Bahia.

Nesse sentido, do ponto de vista metodológico, reconhece-se, de antemão, o desafio de se realizar a aproximação e a interação de reflexões oriundas do conhecimento geográfico e do serviço social, em um esforço conjunto que apenas se inicia e deve respeitar os saberes acumulados em ambos os campos de reflexão e ação, mas que precisa, também, superar tradições e trajetórias disciplinares monolíticas. O ponto de apoio pelo qual se sugere que essas "trocas conceituais" possam ser efetivadas é a construção de um olhar comum sobre o permanente processo de produção do espaço.

1.1.1 Procedimentos Metodológicos

O levantamento de dados indiretos e diretos, com uma composição bibliográfica e trabalho de campo, compôs uma importante fase nessa pesquisa. De acordo com Lakatos e Marconi (2013, p.182) o levantamento indireto "é a fase da pesquisa realizada com intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse". Nesse caso, para coleta de dados indiretos, aplicou-se o levantamento do referencial bibliográfico; de material cartográfico (digital e analógico) referente à temática e a área de estudo; o uso de revistas e jornais com reportagens referentes ao tema; a consulta a blogs e sites (de notícias ou páginas oficiais do governo) que divulgam as portarias e acontecimentos relativos à política de Habitação, tais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); e o levantamento de documentos da prefeitura de Vitória da Conquista, órgão público responsável pela gestão do programa Municipal de Habitação Popular no município, o qual também foi possível acesso ao banco de dados e a vivência de trabalho da autora direto no programa.

A documentação direta constitui-se, em geral, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem. No caso deste trabalho dissertativo, a amostra da pesquisa foi selecionada de forma probabilística, uma vez que se realizou um recorte da população cadastrada no PMHP que se encontra dentro do limite de corte de renda dispensado pelo mercado financeiro imobiliário. Então, para averiguar como tem sido atendida a demanda por moradia, na atual política de Habitação de Interesse Social, na cidade de Vitória da Conquista – BA, para população com renda de até mil seiscentos reais, realizou-se entrevistas semi-estruturadas com a coordenação de Programas e Projetos habitacionais, fez-se a análise dos programas e projetos habitacionais vigentes, além de observação sistemática da dinâmica de atendimento, levando em consideração o fato de que a pesquisadora atua diretamente como assistente social na Diretoria Municipal de Habitação de Interesse Social, o que por um lado foi um facilitador e, por outro, complicador. O fator de complicação se deve ao envolvimento sentimental e aos vícios que podem vir a influenciar a pesquisa sem que sejam notados, dada a naturalização pela vivência cotidiana com o objeto pesquisado.

Para avaliar o desdobramento da falta de assistência do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social à população não atendida que não conseguem acesso ao mercado imobiliário, foi utilizado o arquivo de trabalho da Diretoria de Habitação de Interesse Social. Visando investigar quais as transformações ocorridas na política habitacional municipal que contribuíram para a redução do atendimento, realizaram-se análises das ações do Programa municipal de habitação ao longo de sua criação, por meio de documentos disponíveis no setor, produções acadêmicas já realizadas e também entrevistas com gestores do Programa em diferentes períodos dos governos municipais ao longo da criação do PMHIS.

Objetivando identificar quais atitudes de gestão impedem que o atendimento às demandas por moradia, na cidade de Vitória da Conquista, ocorra de modo continuado, foi realizada análise das ações dos governos municipais ao longo da criação do PMHIS e entrevista com Servidores públicos de carreira do Município de Vitória da Conquista - BA que ocuparam cargos de gerência e coordenação em diferentes governos municipais.

Para demonstrar como a situação atual do PMHIS contribui para (re) produção do espaço urbano de Vitória da Conquista, realizou-se entrevista com alguns sujeitos que aguardam contemplação pelo PMHP. Posteriormente, foram analisados os resultados obtidos pelos objetivos anteriores com base na dinâmica social do espaço. As ferramentas cartográficas e fotográficas também foram indispensáveis. Por meio delas foi possível explorar os elementos da contradição na produção do espaço. Nesta investigação, a categoria paisagem não se

apresenta meramente na sua forma descritiva, mas como elemento de análise para além do que está posto, discutidos os aspectos sociais da produção do espaço.

1.1.2 O trabalho de Campo

Trabalho de campo constituiu uma parte importante da pesquisa. Engloba desde registros bibliográficos, iconográficos e observação *in loco* com a utilização de recursos e materiais que levam a produção de fato do registro campal. Assim, foram realizadas fotografias, anotações, aplicação de entrevistas e conversas com aqueles que compõem o objeto de estudo.

A primeira etapa do trabalho de campo consistiu no levantamento das informações no PMHP, no qual foi observada e registrada a dinâmica do programa, bem como seu campo de abrangência: a) os usuários que procuravam o programa para acesso à moradia; b) as situações de ocupações irregulares; c) a devolutiva dos atendimentos; d) visita e observação dos 22 residenciais PMCMV; e) visita e observação dos territórios de implantação de outros programas habitacionais anteriores ao PMCMV. Depois foi realizado o contato com os gestores e ex-gestores do PMHP para aplicação das entrevistas. Esse contato inicial possibilitou o registro de informações necessárias para a compreensão da materialização do PMHP na cidade.

1.1.3 Sobre a aplicação das entrevistas

Seguindo os objetivos da pesquisa foi agregado o recurso de entrevistas, como instrumento de pesquisa que revela não somente aspectos subjetivos acerca da dinâmica do PMHP no espaço urbano de Vitória da Conquista, mas também seus desafios. Foram aplicadas entrevista a dois ex-diretores e ao atual diretor do PMHIS, a atual coordenadora e dois ex-coordenadores de Programas e Projetos Habitacionais, e um ex-gerente de regularização Fundiária. Além de entrevista com alguns sujeitos que aguardam serem contemplados pelo PMHP. (Apêndices A ao E). As entrevistas com esses sujeitos foram realizadas nos espaços de observação descritos no item 1.1.2.

1.1.4 Tratamento e organização das informações

Os dados coletados ao longo da pesquisa foram tabulados para elaboração das tabelas, quadros e análise das informações e escrita do texto dissertativo. Optou-se por utilizar a cartografia apresentada em trabalhos já realizados.

As entrevistas realizadas, por sua vez, foram transcritas e analisadas, de modo que foram destacados trechos da narrativa que trazem explicações mais completas quanto às questões levantadas. A análise dos dados qualitativos e quantitativos que foram obtidos durante as entrevistas estruturadas e semi-estruturadas, por meio de conversas e pela observação direta, foram realizadas com base nos pressupostos da ética e idoneidade científica correlacionada às informações de maneira a expor com profundidade - o que permeia a ação dos agentes envolvidos nessa dinâmica da produção espaço.

2 CIÊNCIA GEOGRÁFICA, PRODUÇÃO, (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO E A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO ESPAÇO URBANO

O pensamento geográfico não é algo simples, pelo contrário, é complexo. Entendê-lo requer a sistematização dos conhecimentos acumulados ao longo do tempo por meio das várias contribuições teóricas acessíveis. Nesse processo, cabe refletir os vários momentos no decorrer do tempo histórico em que esse pensamento foi se consolidando até se efetivar como ciência, a Ciência Geográfica.

O debate da produção do Espaço nasce a partir da filosofia de Marx e está intrincado pelas relações sociais. A este respeito, Quaini (1979, p. 51) destaca:

Marx não é, portanto, um geógrafo (assim como não é um historiador nem um sociólogo), mas no marxismo, assim como existe uma teoria da história e uma análise da sociedade, existe também uma geografia, sempre que por geografia se queira entender principalmente a história da conquista cognoscitiva e da elaboração regional da terra, em função de como veio a se organizar a sociedade. (QUAINI, 1979, p. 51).

É com base nessa ideia de produção e reprodução do espaço que esse trabalho foi desenvolvido, no qual se apropria e toma como base o conceito de espaço desenvolvido por Lefebvre, autor que exerce grande influência nas ciências sociais e na geografia humana, sobretudo, na geografia urbana.

2.1 CONCEPÇÕES ACERCA DO ESPAÇO NA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS

O pensamento geográfico centrado na ideia de produção e reprodução do espaço tem como pressuposto pensar as relações sociais em sua dimensão espacial, objetivando analisar a espacialidade como imanente à existência constitutiva da sociedade (CARLOS, 2013).

Carlos (2013), ao analisar os conceitos de organização e produção do espaço no movimento do pensamento geográfico, coloca em destaque a relação dos indivíduos com a materialidade que eles criam e as contradições que se dão no mundo cotidiano, com base na ideia de produção do espaço, introduzida pelo sociólogo Henri Lefebvre, que formula uma teoria do espaço após criar o método de progressão e regressão extraído da dialética de Marx. Assim, ela indica o deslocamento do enfoque – tido como tradicionalmente geográfico – da localização das atividades, dos grupos humanos, no espaço, para análise do conteúdo das relações que os constituem enquanto tal, como movimento do processo de apropriação/produção/reprodução do espaço em seus conteúdos sociais.

Em seus argumentos, Carlos (2013) reforça a teoria de Lefebvre, a qual remete a obra de Marx, de que a história do homem se constitui pelo processo de produção e reprodução da vida. Isto é, pelo trabalho. E mais, o processo de produção/reprodução material e social situa-se na compreensão da totalidade do movimento da sociedade.

O caráter socialmente produzido do espaço tem uma dúbia dimensão: ao mesmo tempo em que o espaço está sendo produzido, ele interfere no produto. Desse modo, as relações estabelecidas entre as diferentes dimensões, se materializam na produção “sócioespacial” e a noção de espaço extrapola a ideia da localização das coisas. Neste âmbito, o espaço é condição, meio e produto da realização da sociedade humana em toda a sua multiplicidade.

2.1.1 Produção e reprodução do espaço

Produção e reprodução são duas categorias. A primeira é compreendida como as relações estabelecidas para produção das condições que satisfaçam as necessidades humanas, enquanto a segunda se configura como o fator que dá continuidade à vida social. Isso coloca como possibilidade uma totalidade em permanente reelaboração, de caráter transitório e histórico das forças produtivas e, conseqüentemente, do modo de vida.

As ideias apresentadas por Carlos (2013) revelam desafios à geografia, quando esta descobre outras dimensões de análise da realidade, problematizando a noção de espaço, lugar das atividades dos homens, e supera noções generalizantes, como, por exemplo, as de população.

O pensamento produzido pelas ciências sociais se revela como a-espacial, colocando para a geografia a necessidade de elucidar o papel do espaço e da espacialidade para o mundo moderno. Pelo processo de humanização, o homem como ser genérico se transforma quando modifica a natureza e dela se apropria, transformando-a em natureza social, quando altera seus sentidos (naturais), tornando-os necessidades humanas complexas.

Essa é a ideia de (re) produção do espaço e tem como pressuposto pensar as relações sociais em sua dimensão espacial. Seu objetivo é analisar a espacialidade como imanente à existência constitutiva da sociedade, compreendendo dialeticamente a relação dos sujeitos com a materialidade que eles criam e as contradições que se dão no mundo cotidiano. A base da ideia de produção do espaço foi introduzida pelo sociólogo Henri Lefebvre ao formular sua teoria do espaço.

Lefebvre busca compreender a relação dos sujeitos com a materialidade que eles criam e as contradições que se dão no mundo cotidiano por meio de uma noção inovadora de espaço, o concebendo como produto. Desse modo, as relações que são estabelecidas entre as diferentes dimensões se materializam na produção socioespacial que, para Lefebvre (2001), são possíveis de serem “vistas, percebidas, sentidas e vividas”. Evidentemente, o espaço também pode ser objeto dos mais diversos ramos do conhecimento. Aqui, busca-se compreender o conteúdo social da reprodução da sociedade revelado pelas “práticas socioespaciais” que se manifestam em um determinado espaço. No Serviço Social, o conceito de espaço ultrapassa os limites da geografia, mas nela se apoia para construir uma perspectiva analítica e de intervenção que o tome como um campo de forças e relações sociais que se reproduzem em um espaço de vida na dinâmica do cotidiano, em múltiplas escalas. Nesse sentido, o conceito de produção do espaço, em Henri Lefebvre, será tomado como base que fortalecerá a construção teórica em ambos os campos do saber. Lefebvre, ao elucidar a ideia de (re) produção, concebe o espaço como produto concreto, coletivo e contraditório. A Geografia, ao lançar mão da crítica à Geografia Clássica, se apropria desses conteúdos e propõe-se a entender o espaço por meio da “existência alheia” e da sua dimensão viva. Busca perceber na paisagem aspectos instantâneos, fatos dinâmicos, história das relações sociais humanas, interação atual e permanente. Nesse sentido, traz à tona a filosofia de Marx ao abordar a história social do trabalho, que constrói o espaço geográfico. Histórias estas que marcam o desenvolvimento desigual do capitalismo e a sua forma de (re) produção através do espaço urbano (SMITH, 1988).

Esta dinâmica social na construção do Espaço determina seu valor e, na sociedade capitalista, esse valor é o valor do mercado, no qual impera a razão econômica (HARVEY, 2018).

Na reprodução desigual do capitalismo, a população mais vulnerável experimenta a segregação socioespacial como produto da apropriação e uso desigual do solo. Sendo assim, a dinâmica do espaço geográfico tem sido fortemente discutida no mundo contemporâneo, sobretudo, no estudo das cidades.

Lefebvre (1976-2001) compreende que o urbano é a simultaneidade, a reunião, uma forma social que se afirma, enquanto a cidade é um objeto espacial que ocupa um lugar e uma situação ou a projeção da sociedade sobre um local. Lefebvre também é responsável por difundir nas ciências sociais a ideia do “direito à cidade”. Esta ideia também norteará esse estudo.

2.2 A IDEIA DO DIREITO À CIDADE E O ESPAÇO URBANO

O direito à cidade é tratado mundialmente como um inovador direito fundamental ligado às condições de dignificação da existência humana, da igualdade, da liberdade. Ele também é um direito continente que carrega dentro de si o conteúdo dos principais direitos sociais, como moradia, educação, trabalho, saúde entre outros (CARVALHO, 2016).

A expressão, no entanto, não foi apresentada por um jurista e sim por Henri Lefebvre (1968), um sociólogo. Em um contexto de crescimento dos problemas das cidades, ele traz à tona as questões e reflexões urbanísticas, as quais saem dos círculos técnicos, dos especialistas, dos intelectuais, e passam para o domínio público através de artigos de jornais e de livros de alcance e ambição diferentes. Ao mesmo tempo, o urbanismo se torna ideologia e prática.

Lefebvre pretendia fazer com que os problemas urbanos entrassem na consciência e nos programas políticos, além de propor que os pensamentos e as atividades que dizem respeito ao urbanismo passassem pelo crivo da crítica. A ideia do direito à cidade está imbricada em reconhecer a problemática urbana e os apontamentos para se resolver os diversos problemas, se contrapondo à lógica capitalista dominante.

Lefebvre apresenta uma visão ampla de “bem estar social” ao anunciar que:

O direito à cidade se manifesta como forma superior de direitos: Direito à liberdade, à individualização na socialização ao habitat e ao habitar, o direito à obra (atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2001, p. 134).

Nesse sentido, as ideias de Lefebvre expressam não somente um desejo de que as questões relativas à cidade e a realidade urbana entrem na consciência e nos programas políticos, mas ele eleva o direito à cidade como uma forma superior de direitos. Algo elementar

e fundamental que deveria tomar a consciência das pessoas. De fato, o discurso do direito à cidade passa a fazer parte dos programas políticos. Todavia, o ideal de Lefebvre foi bastante banalizado e suas ideias distorcidas.

No contexto da sociedade capitalista, em que a cidade é uma mercadoria de valor em movimento, como colocar em prática o direito à cidade tal qual idealizou Lefebvre? Será que é possível superar as desigualdades urbanas e as questões sociais nesse sistema?

A urbanização, como consequência do processo de industrialização, o qual ampliou as desigualdades nas cidades e evidenciou as contradições do sistema capitalista, apresentou a Questão Social, que é mais ampla que puramente a Questão Urbana. A Questão Social, apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, tem uma raiz comum: no âmbito da produção social, cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por parte da sociedade (IAMAMOTO, 2015). Nesse sentido, a Questão Social expõe as mais variadas expressões quotidianas que os sujeitos experimentam no trabalho, na família, na saúde, na assistência social pública, nas questões urbanas, na área habitacional, etc.

Para Iamamoto (2015), “a Questão Social sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem. É nesta tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência” que está situado o cerne da questão social nesse terreno movido por interesses sociais distintos, aos quais não é possível abstrair ou deles fugir porque tecem a vida em sociedade.

É necessário situar a questão da habitação como uma das mais profundas expressões da questão social contemporânea. “Assim, apreender a Questão Social é também captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de re-invenção da vida, construída no cotidiano, pois é no presente que estão sendo criadas formas novas de viver, que apontam um futuro que está sendo germinado” (IAMAMOTO, 2015, p.28).

O Direito à Cidade, tratado mundialmente como direito inovador e fundamental ligado às condições de dignificação da existência humana, que carrega o conteúdo dos direitos sociais, como moradia, educação, trabalho, saúde, dentre outros, sustenta que as pessoas devem se instalar devidamente na cidade e terem acesso à infraestrutura urbana (direito de apreensão). Defende, enfim, que cada indivíduo seja um idealizador de sua própria urbe, possibilitando a construção de realidades externas mais compatíveis com seus anseios e expectativas (direito à obra) (CARVALHO & RODRIGUES, 2016).

A ideia do direito à cidade é antagônica a utilização do espaço como mercadoria e da cidade como negócio. Calos, Volochko e Alvarez (2018), ao trazerem a discussão que aborda

a noção de urbano como negócio, esclarecem o sentido contemporâneo, no qual, na hegemonia do capital financeiro, a cidade assume um papel de reproduzir não mais as condições necessárias para a acumulação do capital no espaço urbano, mas reproduzir diretamente o capital por meio da produção do espaço urbano.

Nesse sentido, é importante apresentar aqui alguns conceitos que estão implícitos na noção de cidade mercadoria, quais sejam: propriedade privada da terra, renda da terra, valor de uso e valor de troca, financeirização e capital fictício.

2.2.1 Propriedade privada da terra

A propriedade da terra, tal como se conhece no mundo ocidental, teve origem na Revolução Francesa de 1789. Maricato (1997) comenta:

Pode parecer estranho que um dos instrumentos de desigualdade e dominação social tenha surgido como efeito de uma das mais importantes revoluções, na qual teve a participação a massa camponesa urbana pobre. Mas é perfeitamente compreensível diante da situação histórica vivida pelo povo submetido à monarquia absolutista e à relação de vassalagem que caracterizava o cultivo da terra. Contra essas amarras, a revolução exigia liberdade para o homem e para a terra. (MARICATO,1997, p.21).

De acordo com essa mesma autora, a Declaração dos Direitos do Homem, que serviu de preâmbulo para Constituição francesa e foi resultado da revolução de 1781, trata a propriedade como “um dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, além de direito inviolável e sagrado” (ibidem).

Na Idade Antiga, no entanto, a “propriedade privada” e o processo de troca interna desenvolveram-se, em primeiro momento, no Direito Romano, o qual muito se diferenciava da propriedade privada capitalista atual, pois a propriedade privada romana era comum (comunal) e não uma mercadoria.

A revolução Francesa aboliu a propriedade feudal e instituiu a propriedade privada capitalista, instituindo a monopolização da terra. Razão pela qual, somente com o direito burguês, a propriedade passou a ser considerada como poder absoluto e exclusivo sobre a coisa determinada, como também se passou a separar o Estado da sociedade civil. Assim, a propriedade burguesa capitalista deixa de ser uma posse flutuante e instável, uma posse puramente de fato, passível de ser contestada a todo o momento e de ser defendida a mão armada para transformar-se em um direito absoluto, estável. Desde que a “civilização” burguesa

espalhou seu domínio a todo o globo terrestre, a propriedade privada é protegida em todo o mundo pelas leis, pela polícia e pelos tribunais. Para Marx (2004):

A essência subjetiva da propriedade privada, a propriedade privada como atividade para si, como sujeito, como pessoa, é o trabalho. [...]Mas o trabalho, a essência subjetiva da propriedade privada como exclusão da propriedade, e o capital, trabalho objetivo como exclusão do trabalho, é a propriedade privada como relação desenvolvida da contradição e por isso uma relação enérgica que tende à solução. [...]a essência subjetiva da propriedade privada [o trabalhador] aparece como exclusão da propriedade [o produto que pertence ao burguês]. E, o capital, como trabalho objetivo [o produto que pertence ao burguês] como exclusão do trabalho [o trabalhador sem propriedade]. (MARX, 2004, p. 99-103).

Desse modo, o conceito de propriedade privada é entendido por Marx, conforme discorre Meksenas, por uma dupla determinação:

1) a essência subjetiva e 2) a essência objetiva. Quando admitimos uma essência subjetiva percebemos que a propriedade privada tem um início, uma força criadora e que se manifesta no sujeito-em-atividade produzindo-a, o trabalho. (MEKSENAS, 2008, p. 01).

Logo, Marx, ao tratar da essência subjetiva da propriedade, analisa o sujeito trabalhador que produz o trabalho, ou seja, sujeito em atividade produzindo-o (o trabalho). Já a essência objetiva da propriedade é o reconhecimento do estado exterior da propriedade, criando o produto da posse, o objeto possuído, qual seja, o capital. Foi a burguesia quem separou aquele que realiza o trabalho (o trabalhador) daquele que é possuidor da produção, do produto (o burguês).

Assim, somente após o capitalismo, com o surgimento da propriedade privada burguesa, ela se tornou mercadoria no processo de troca.

Rolnik acrescenta:

Nos últimos 250 anos da história da relação social entre a humanidade e o território, uma forma específica de uso e direito sobre a terra - a propriedade privada individual - se sobrepôs às demais, esse movimento tem início com o cercamento das terras comunais na Europa do século XVIII, por meio do processo definido como “deslocamento territorial”, ou a separação entre terra e trabalho, e avançou em sua direção à sua consagração jurídico-política na construção do Estado liberal, mas, recentemente, passou a se estender sobre o conjunto do planeta por intermédio da expansão global das formas capitalistas de produção e consumo (ROLNIK, 2015, p. 195).

É importante mencionar que, no Brasil, a Lei de Terras, como ficou conhecida a lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, foi a primeira iniciativa no sentido de delimitar a propriedade privada no país. Até então, não havia nenhum documento que regulamentasse a posse de terras e com as modificações sociais e econômicas pelas quais passava o país, o governo se viu

pressionado a intervir nesta questão. A Lei de Terras foi aprovada no mesmo ano da Lei Eusébio de Queirós, que previa o fim do tráfico negreiro e sinalizava a abolição da escravidão no Brasil. Grandes fazendeiros e políticos latifundiários se anteciparam a fim de impedir que negros pudessem também se tornar donos de terras.

2.2.2 Renda da terra

A terra, enquanto ativo real, tem, entretanto, algumas peculiaridades que a tornam singular. Segundo Fix e Paulani (2019), a terra integra também aquilo que Marx chamou de fundo de consumo, ou seja, o conjunto daqueles bens de maior durabilidade que, no entanto, não funcionam como capital, mas simplesmente garantem a reprodução material da vida social, a dos trabalhadores em particular.

O capital fixo *stricto sensu*, enquanto um terreno, são ativos de capital (reais) e circulam como capital. Um ativo fixo, uma máquina, é capital porque sua utilização engendra, para seu proprietário, a produção de valor excedente, que vai aparecer como lucro. Um terreno é capital porque sua utilização engendra, para seu proprietário, a possibilidade de se apropriar de uma parcela do valor excedente produzido, que vai aparecer como renda da terra (HARVEY, 2018).

Marx compreendia que a forma econômica na qual a propriedade da terra se efetiva no capitalismo é a renda, porque ela pressupõe a extração de valor excedente a partir da posição da força de trabalho como mercadoria. “A terra”, escreve Harvey (2018, p. 45), “é um meio básico de produção e excluir sistematicamente o trabalho do acesso à terra por cercamento e privatização é algo absolutamente vital para perpetuação da mão de obra assalariada”.

Para Harvey, para que a terra alcance a forma puramente capitalista de propriedade é preciso um passo a mais: é preciso que a comercialização da terra se dê exclusivamente em função de sua capacidade de garantir direito a essa renda e isso implica tratá-la como ativo puramente financeiro, como capital fictício.

2.2.3 Valor de uso x valor de troca

O valor, segundo Harvey (2018, p. 58) é uma relação social, visto que, embora imaterial, é objetivo. Desse modo, segundo ele, a “objetividade fantasmagórica” do valor surge porque na objetividade de seu valor (das mercadorias) não há matéria natural.

O estatuto das mercadorias como valor contrasta a “objetividade sensível e crua dos corpos-mercadorias [...]. Por isso, pode se virar e revirar uma mercadoria como se queira, e ela permanece inapreensível como coisa de valor [*wertding*]. O valor das

mercadorias é, como muitas outras características da vida social (poder, reputação, status, influência ou carisma), uma relação material, porém objetiva, que anseia por uma expressão material. No caso do valor essa necessidade é satisfeita por aquilo que Marx denomina a “ofuscante forma-dinheiro” (HARVEY, 2018, p.59).

Harvey (2018), no entanto, alerta que Marx é cauteloso quanto à ideia de que o dinheiro é o valor encarnado. Ele afirma embora o valor de uso historicamente preceda o valor de troca, a forma mercadoria não pode existir sem o dinheiro como forma de expressão e, por outro lado, por mais autônomo que pareça, o dinheiro não pode cortar o cordão umbilical que o une ao que ele representa. Desse modo, deve-se pensar o dinheiro e o valor como autônomos e independentes em relação um ao outro, mas dialeticamente interligados.

Assim, depreende-se que o valor de uso de uma mercadoria é determinado de acordo com a utilidade relacionada às suas propriedades físicas. Nesse sentido, as mercadorias, enquanto valores de uso, são naturalmente diversas e podem ser qualificadas e quantificadas. São, em síntese, incalculáveis. Enquanto o valor de troca, dialeticamente interligado à ao tempo socialmente gasto para produção material, pelo contrário, são qualitativamente iguais e só quantitativamente diferentes e, de fato, calculam-se todas reciprocamente e substituem-se. Desse modo, trocam-se e são mutuamente convertíveis em determinadas proporções.

O valor de troca aparece primeiramente como relação quantitativa; é a proporção na qual as mercadorias se trocam. Dá-se, pois, como determinação puramente acidental a variar no tempo e no espaço, a firmar-se em relação à outra mercadoria com a qual foi indiferentemente posta em contato. Não há, portanto, um valor de troca imanente a uma mercadoria. A última dimensão da mercadoria, o valor, nasce do relacionamento dos valores de troca e nada tem, pois, a ver com suas propriedades naturais. Além disso, a relação de troca abstrai o valor de uso. O agente da troca, com efeito, não leva em consideração o uso particular do objeto que vende, mas o encara como um instrumento de apropriar-se do produto alheio.

Conforme assegura Harvey (2018), o capital se transforma em mercadoria. A capacidade de, graças à circulação desta mercadoria, engendrar a produção de um valor excedente é posta à venda, e o capital se transforma em capital portador de juros. Essa transmutação que transforma o capital em mercadoria, sendo os juros seu “preço”, coloca essa mercadoria especial num circuito próprio, que não se confunde com aquele que abriga a circulação das mercadorias ordinárias.

No circuito dessas mercadorias especiais, circulam ativos de capital reais e financeiros. Uma parcela substantiva dos ativos reais, classificados em geral como capital fixo (máquinas, equipamentos, instalações, edifícios e infraestrutura), possui um valor de uso efetivo que é produto do trabalho concreto. Mas esse grupo envolve também as porções do globo sobre as

quais agentes privados detêm monopólio, podendo se transformar em objeto de transação, ou seja, os terrenos. Neste caso, o valor de uso efetivo não é produto do trabalho concreto nem é reproduzível pelo trabalho, mas está associado à terra enquanto “presente da natureza”. Podemos dizer, acompanhando Harvey (2006, pp. 333-341), que a terra tem um duplo valor de uso: os terrenos são a base para a reprodução material e para a extração (funcionando então como meio de produção – agricultura, indústria extrativa), e são também elementos necessários de toda a produção e atividade humana (funcionando então como espaço, como lugar e fazendo parte, por isso, daquilo que Marx chama de condições objetivas do processo de trabalho).

2.2.4 Financeirização da Habitação

A chamada financeirização do processo de acumulação de capital passou a ser um dos temas mais discutidos a partir de meados dos anos 1990 pela teoria crítica.

O livro de François Chesnais, *La Mondialisation du Capital*, publicado na França, em 1994, traz um capítulo todo dedicado à discussão da financeirização. De modo presciente, Harvey deu papel central ao capital portador de juros e às finanças em seu livro *Limites do Capital*, publicado em 1982. Mas tratava-se de um livro teórico, não um livro sobre capitalismo contemporâneo, de modo que passou despercebido por muito tempo (sua segunda edição só apareceu em 2006). Desde então, Harvey traz importantes contribuições para o entendimento desta questão. Em seu livro mais recente, *A Loucura da Razão Econômica: Marx e o capital do século XXI* (2018), ele tece com delicadeza o movimento do valor a partir da obra de Karl Marx. Busca, de modo compreensível, representar seus achados fundamentais diante dos impasses econômicos e políticos da atualidade. Obviamente não se trata do primeiro encontro com a obra de Marx, mas sim de uma pesquisa de longa duração sobre a potência exponencial da crítica da economia política para compreensão dos fundamentos do movimento do capital, considerado sua totalidade crítica constitutiva: produção, realização e distribuição.

Rolnik aborda a financeirização da habitação de modo contundente em suas obras. Para Rolnik (2015), na questão da moradia, a tese central da discussão consiste no reconhecimento de um longo processo de desconstrução da habitação como bem social e sua transformação em mercadoria e ativo financeiro. Seu alcance vai muito além dos sinais que foram apresentados na crise financeiro-hipotecária, desde 2007, iniciada nos Estados Unidos, que contaminou o sistema financeiro internacional. Trata-se da conversão da economia política da habitação em elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do

capitalismo em sua versão contemporânea, “era de hegemonia das finanças do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo” (ROLNIK, 2015, p.26).

Essa mesma autora define a atual conjuntura como uma “nova colonização” que transformou a habitação em uma mercadoria e um ativo financeiro. Esse modelo é caracterizado, segundo ela, pela produção massiva de moradias que não atendem, necessariamente, as necessidades das pessoas. Ela pontua ainda que sem a atuação do Estado entrelaçado ao capital esse modelo não se sustentaria:

Nenhuma montagem de sistemas financeiros de habitação, mais ou menos conectados as finanças globais, prescinde da ação do Estado, não apenas na regulação das finanças, mas também na construção da hegemonia política da concepção da casa (*home*) como mercadoria e ativo financeiro. Assim, em qualquer um dos contextos dos Estados-nação que absorvemos esse movimento teve efeitos políticos significativos na construção e consolidação de uma base popular conservadora, em que cidadãos são substituídos por consumidores e *players* no mercado de capitais. Nesse sentido que podemos afirmar com Fernandes e Aalbers, que o elixir dos sistemas financeiros da habitação age como uma droga política. (ROLNIK, 2015, p.29).

Fato é que, graças à articulação entre capital e estado, o espaço urbano se alterou profundamente nos últimos 30 anos em razão de políticas públicas e do aumento da importância dos circuitos transnacionais das finanças. Nesse sentido, o setor imobiliário ganhou relevância na transformação estrutural do capitalismo contemporâneo, processo reconhecido por autores de diversos campos do conhecimento como “financeirização”.

A financeirização da habitação está intrinsecamente ligada às transformações ocorridas no capitalismo contemporâneo e revelam marcadamente a sua capacidade histórica de metamorfoses, bem como suas estratégias de renovação, uma face do neoliberalismo, a qual modificou profundamente a dinâmica do capitalismo. Como resultado dessas mutações, esse sistema normativo transformou intensamente a composição da sociedade, tanto nas relações sociais quanto na esfera da vida privada.

A financeirização da habitação ultrapassou as barreiras da ideologia, tornando-se uma política econômica de desequilíbrios e desigualdades que impõe uma condição aviltante para a grande parcela da população, com impactos significativos na habitação para as populações mais empobrecidas.

2.2.5 Capital fictício

Segundo Mollo (2010), o capital fictício é uma categoria da circulação, a expressão da autonomia da circulação em que seu valor aparece. Cresce ou cai conforme oferta e demanda,

sem relação direta com a produção cujos valores-trabalho são gerados. Os valores fictícios ampliam-se com o uso dos valores das ações para caucionar empréstimos ou os chamados derivativos de crédito, ou seja, dívidas derivadas de dívidas. Foi o que ocorreu com os produtos financeiros compostos de dívidas negociados ao longo do crescimento da bolha imobiliária que desencadeou a crise financeiro-imobiliária, em 2007-2008. Sobre isto, Marx (2004) já falava em duplicação ou multiplicação do capital bancário, graças às diversas formas em que o mesmo capital ou crédito aparece em mãos diferentes.

Ao concordar com Harvey, acrescenta-se que, quando a terra é tratada como ativo puramente financeiro, o que acontece é que a forma de determinação de seu preço prevalece sobre sua especificidade de ser um ativo real e de ter um valor de uso efetivo. Assim, a terra transforma-se de ativo real em ativo financeiro, de elemento necessariamente constituinte do capital produtivo em capital fictício.

2.3 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

Evidentemente que a questão da moradia no mundo já conflita desde a revolução industrial, quando ocorre o processo de expansão urbana e são percebidas as contradições do sistema capitalista - momento em que a pobreza aguda da maioria da população urbana começa a ser revelada por reformadores sociais (ROLNIK, 2015, p.35). Fato é que, até os dias atuais, parece impossível conciliar o capitalismo ao direito à moradia e à cidade. Friedrich Engels, em sua obra *Para a Questão da Habitação* (1873), se dirigiu contra os sociais-reformadores de sua época, que tentavam dissimular as chagas da sociedade burguesa. Ao criticar os projetos proudhonistas⁶ de solução da questão da habitação, Engels demonstrou que é impossível resolvê-la no capitalismo. Para ele, somente o proletariado triunfante, resolvendo os problemas fundamentais da construção da sociedade socialista, resolveria também a questão da habitação.

Na contemporaneidade, a análise da provisão da moradia de interesse social na sociedade capitalista, leva-se em consideração a noção de urbano como negócio, em que a cidade não mais reproduz as condições necessárias para a acumulação do capital no espaço urbano, mas reproduz diretamente o capital por meio da produção do espaço urbano.

É demasiadamente complexo e altamente desigual o processo de apropriação da cidade. Fatores financeiros ou de renda, conformam as desigualdades que se concretizam no contexto do arranjo urbano. Essas características são provocadas pelo fato de as desigualdades sociais estarem presentes na maioria dos países capitalistas. Quanto maiores as disparidades

⁶ Projetos orientados de acordo com a filosofia de Pierre-José Proudhon, ideólogo anarquista chamado de "socialista utópico" por Karl Marx e Friedrich Engels.

socioeconômicas entre as classes sociais, maiores são as diferenças nas moradias, nos serviços públicos e na qualidade de vida. A população mais empobrecida precisa viver e morar em algum lugar e depende efetivamente da qualidade dos serviços públicos para alcançar melhor qualidade de vida, tanto na área da educação, como na saúde, transporte coletivo, além de outros.

No Brasil, a moradia é um direito social elencado no artigo 6º da Constituição Federal e é na existência da moradia digna que todos os outros instrumentos da política urbana devem se lastrear (CARVALHO, 2016). Como política pública, a Habitação de Interesse Social traz em sua proposta um discurso do direito à cidade (BRASIL, 2005). No entanto, nas análises obtidas o que se percebe na prática é algo bem distante do direito à cidade apresentado por Henri Lefebvre.

O direito à moradia digna foi reconhecido internacionalmente como direito social, pela Organização das Nações Unidas (ONU), pautado juntamente à agenda de questões como a política urbana nacional, legislação urbana e economia urbana, assim como à articulação das políticas com o planejamento urbano, sistema fiscal local e investimentos em serviços urbanos básicos.

De acordo com Emiliano (2016):

A primeira conferência em que se tratou o tema aconteceu em Vancouver, em 1976, num contexto de crescimento exponencial da pobreza e dos problemas urbanos. Foi reconhecida a importância da construção das cidades para a economia mundial e também a necessidade de redefinição do papel do próprio Estado na solução dos problemas causados pela crescente urbanização mundial. (EMILIANO, 2016, p.26).

A Declaração de Vancouver trouxe 64 recomendações. Aqui se destaca a orientação 11, que tratou o acesso à moradia adequada como um direito humano básico a ser assegurado pelos governos:

The provision of shelter should be recognized as only one element in providing for living in a community. The concept of shelter should therefore be seen as embracing planning and construction in a wider context – something much greater than building of houses – to include planning for life in a community¹⁴. This should include provision for living space, for work, for education and for social relationships within the community.⁷ (HABITAT, 1976, p. 16).

⁷ A provisão de abrigo não deve ser reconhecida como apenas um elemento para prover a vida em uma comunidade. O conceito de abrigo deve, portanto, ser visto como abraçando o planejamento e a construção em um contexto mais amplo - algo muito maior que a construção de casas - para incluir o planejamento da vida em uma comunidade. Isso deve incluir provisões para espaço de vida, trabalho, educação e relações sociais dentro da comunidade (tradução nossa).

No Brasil, a questão da habitação começa a ser vista na década de 1930, com o processo de industrialização no país. Contudo, a princípio, as intervenções se apresentaram em caráter estritamente higienista: ações regulatórias, com os primeiros códigos sanitários e o de posturas, trazendo padrões e parâmetros, inclusive para a construção de moradias operárias (BONDUKI, 2004).

O direito à moradia no Brasil não foi elencado na Constituição de 1998 logo na sua promulgação. Foi preciso quase duas décadas de lutas sociais para que a moradia fosse inserida na referida Constituição como direito social, pela emenda constitucional nº, 26 de 2000. Sendo assim, a Habitação de Interesse Social deve prover a moradia adequada para a população “empobrecida”, termo já apresentado anteriormente, o qual se ressalta aqui a pertinência do seu uso nas palavras Yazbek (2012):

Abordar aqueles que socialmente são constituídos como pobres é penetrar num universo de dimensões insuspeitadas. Universo marcado pela subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação e fadiga, pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação e resistência e, sobretudo pelas estratégias para melhor sobreviver, apesar de tudo. Embora a renda se configure como elemento essencial para a identificação da pobreza, o acesso a bens, recursos e serviços sociais, ao lado de outros meios complementares de sobrevivência, precisa ser considerado para definir situações de pobreza. (YAZBEK, 2012, p. 110).

Compreender o processo de empobrecimento da população é importante, uma vez que é comum atribuir ao trabalhador a responsabilidade pela provisão da moradia e o acesso a políticas de governo restringe-se a critérios de renda, não levando em consideração a complexidade das famílias e de suas relações.

Para Sarti (2003, p. 36 apud Yazbek 2012, p.18), o que se observa é a anulação do pobre como sujeito e, para Telles (1992, p. 3), a pobreza é traçada como uma realidade em negativo, uma espécie de limbo para onde são projetadas as carências, as precariedades, as mazelas e os atrasos do país. No desenho das políticas públicas deve estar pautada a noção de população empobrecida na concepção de sujeitos de direito.

Entender o fenômeno da pobreza associado à questão urbana e da moradia requer pensar os sujeitos empobrecidos como sujeitos detentores de direitos, levando em consideração que processo de empobrecimento da população é inerente à produção do sistema capitalista e apropriação desigual do espaço. Para Santos (1978), a urbanização e a pobreza são fenômenos profundamente conectados e, por tanto, essa conexão faz com que a pobreza urbana deva ser compreendida como um problema científico e político em permanente atualização. Desse modo, a definição de pobreza deve ir além das pesquisas estatísticas para situar o homem na

sociedade global a qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também (e acima de tudo) uma categoria política, expressão da questão social.

Lucio Kowarick foi o primeiro a expor a lógica entre crescimento urbano e pobreza. Na obra *A Espoliação Urbana* (1979), ele demonstra que não há crescimento desordenado, nem caótico, nas cidades brasileiras. Se assim fosse, as urbes não cresceriam em um mesmo padrão repetitivo: expansão concêntrica de periferias pobres e autoconstruídas. A aparente desordem das cidades tem uma lógica evidente: *Crescimento e Pobreza* (KOWARICK, 1970). Na realidade, crescimento e pobreza retroalimentam-se no modelo de acumulação econômica e de urbanização. Crescimento urbano, nesse modelo, é sinônimo de produção de pobreza e, portanto, máquina geradora de desigualdades.

A urbanista Raquel Rolnik elaborou, durante e imediatamente após o término de seu mandato como relatora para o Direito à Moradia Adequada da ONU, a obra *Guerra dos Lugares*, na qual ela aborda o processo global de financeirização das cidades e seu impacto sobre os direitos à terra e à moradia dos mais pobres e vulneráveis. Rolnik (2015) faz uma denúncia devastadora da incapacidade dos sistemas político e econômico atuais oferecerem abrigo decente em condições de vida dignas para a maioria dos habitantes do planeta. Como relatora especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU, ela reuniu experiências globais relativa às questões da moradia.

No Brasil, diversos estudos trataram da questão da habitação, sobretudo após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. Uma infinidade de dissertações e teses dos mais variados campos do saber analisou a Política de Habitação, pelos mais variados aspectos: direito, moradia digna, direitos sociais, aspectos geográficos, econômicos, arquitetônicos e urbanísticos entre outros.

Aqui se destacam os autores Whitaker (2012), Rolnik (2009, 2015), Bonduki (2009), Gordilho - Souza (2008, 2014), Baltrusis (2010), Maricato (2011, 2010), Kowarick (1994), Ribeiro (2003), Davis (2006), Klintowitz (2011), Emiliano (2026), Veiga (2008,2016), Rufino (2014), Carvalho (2016), Shimbo (2012), Almeida (2005) e Rocha (2018). Esses autores contribuíram para a compreensão da questão da habitação no Brasil: a produção e intensificação dos problemas sociais, a segregação e a desigualdade, bem como a atual financeirização. É claro que aqui não se exaure todos os estudos importantes, podendo faltar outros tantos de relevância. Inevitavelmente, é o risco que se corre numa seleção.

Maricato (2000) traz reflexões importantes sobre a formação das cidades brasileiras e os processos de segregação sócio-espacial. Maricato (2000) acrescenta que urbanização da sociedade brasileira se deu no século XX, mas carrega todo o peso da "formação" da sociedade

caracterizada como "defasagem e continuidade". As contribuições de Maricato ajudam a compreender a questão da habitação: o déficit habitacional, processo de formação das periferias, que passou a designar um dos polos antagônicos entre a pobreza e a riqueza, assim como a ineficiência das políticas públicas nesse segmento. Para Maricato, a primeira situação de abrigo e conforto e inserção na cidade é a habitação.

A questão da periferização na atualidade vai muito além da localização. Periferia expressa, sobretudo, as condições de sobrevivência neste espaço e a forma como a população que nela reside e acessa a cidade. A política de habitação de Interesse Social não foi capaz de romper com o estigma da periferização. Pelo contrário, aumentou o quantitativo periférico e as dificuldades da população com a construção de grandes conjuntos habitacionais superpopulosos nos últimos 10 anos (MARICATO, 2011).

Por outro lado, muitas vezes, as áreas periféricas de uma cidade formam-se de maneira não planejada, seja através de invasões, seja através de uma expansão não controlada de loteamentos imobiliários em áreas afastadas. Esses locais, quase sempre sem infraestrutura básica (como saneamento, asfalto e transporte público de qualidade), sofrem pela sua distância em relação aos principais centros urbanos da cidade. Com o tempo, prolifera-se aquilo que o geógrafo Roberto Lobato Corrêa denomina por *descentralização*, em que as áreas centrais – detentoras dos principais serviços e atividades urbanas – multiplicam-se e disseminam-se para outras áreas. Com isso, regiões antes desvalorizadas e sem estruturas ressignificam-se, passando por uma acentuada especulação imobiliária e modernização de seus espaços.

É nesse contexto que a gentrificação, termo utilizado originalmente por Ruth Glass (1964), ocorre, pois as áreas antes desvalorizadas passam a ter um custo muito alto, ao passo em que a população residente nesse local é gradativamente substituída por um perfil comercial ou de grupos sociais mais abastados. Com isso, a paisagem modifica-se, e as zonas, que antes eram só guetos, barracos e pobreza, ou até mesmo unidades habitacionais simples oriundas de projetos habitacionais populares transformam-se em condomínios, prédios e casas de médio e alto padrão. No entanto, é importante considerar que a transformação desses espaços não representa necessariamente uma mudança no padrão de vida da sociedade, haja vista que a população mais pobre, ao emigrar dessas regiões, passa a habitar outras localidades, geralmente ainda mais periferizadas. As primeiras definições de gentrificação têm maior foco na questão do mercado imobiliário e na substituição da população mais pobre pela nova classe média. Nesse sentido, além de Glass têm relevância as teorias de Neil Smith e Sharon Zukin.

A habitação para as camadas populares nunca teve e nem terá o mesmo significado que para outras camadas sociais. O relevante papel que ela desempenha na melhoria social é

negligenciado pelas políticas atuais, de 2022, preocupadas em fornecer o objeto “habitação” sem pensar na oferta de cidade que a deve acompanhar. A onda neoliberal de predomínio absoluto do mercado traz como resultado imediato a construção de ilhas urbanas autossuficientes e isoladas entre si, configurando uma situação clara de urbanidade ameaçada, na qual o direito à cidade não se aplica.

Outra questão crucial na problemática habitacional que vai além das discussões mais centrais dos déficits quantitativo e qualitativo, é a existência de domicílios vagos em todo Brasil - imóveis disponíveis sem moradores. Veiga (2008) analisa esse tema em profundidade. Compara os resultados encontrados para todos os tipos de domicílios não ocupados nas cidades capitais e traz informações sobre a qualificação espacial dos domicílios vagos na inserção urbana, tomando Salvador como estudo de caso.

Assim, Veiga (2008) demonstra que a presença dos domicílios vagos não se localiza apenas nas áreas centrais, esvaziadas nas últimas décadas, nem nas áreas de produção imobiliária formal, nas quais a especulação imobiliária se apresenta de forma mais intensa, mas também incide nas áreas de ocupação informal, onde se presume que, pela sua necessidade primária e intensiva de uso, não haveria disponibilidade significativa de imóveis.

O valor de uso é atribuído à habitação para fins sociais, destinada a uma população de baixa renda, direito assegurado atualmente por lei. Essa habitação, ao transformar seu valor de uso para valor de troca com o aluguel ou venda, mesmo que seja para assegurar a sobrevivência de seus proprietários, passa a ser utilizada como imóvel, transformando-se em um item do mercado imobiliário, mesmo que seja informal. (VEIGA, 2008, p.38).

Essa necessidade é satisfeita pela existência do dinheiro como expressão ou representação do valor. O valor é a relação social e todas as relações sociais escapam à investigação material direta. O dinheiro é a representação e expressão dessa relação social (HARVEY, 2018). O dinheiro compra mercadoria e, no sistema capitalista, tudo é mercadoria. Inclui a força de trabalho.

A habitação é uma mercadoria de valor em movimento. Ela contém força de trabalho e meios de produção. Ao discutir a questão da habitação como uma mercadoria específica, Gordilho - Sousa (1990, p. 251) pontua:

Na nossa sociedade, a habitação é também uma mercadoria. Porém, não é como outra qualquer, sua especificidade está no fato de que para se realizar enquanto produto do trabalho necessita de um suporte, o solo, que por sua vez é um bem da natureza [...], entretanto no modo de produção capitalista, segundo a concepção de Marx, apesar de não ser produto do trabalho, ao ser institucionalizado como propriedade privada, através da relação de propriedade de monopólio sobre partes do espaço, adquire valor de troca [...] no caso específico das invasões, como a ocupação ocorre à revelia do proprietário, a renda não se realiza. Contudo, as habitações construídas nessas áreas

adquirem um preço no mercado, ainda que informal, e se valorizam, pois, mesmo que a propriedade do solo não seja detida pelos ocupantes, estes ao construírem habitação para o uso próprio, constituem-se também como “produtores privados”, sendo a casa em si, produto do trabalho que, por satisfazer a necessidade alheia, é trocada. Adquire assim a face da mercadoria, mesmo que atrelada a uma porção do solo que não se realiza no mercado [...]).

Desse modo, a força de trabalho empregada na autoconstrução de casas localizadas em invasões é transformada em insumo de troca pela empobrecida. O aspecto social da habitação muitas vezes é omitido. É preciso garantir que a moradia construída a altos custos sociais e econômicos, por cidadãos ou pelo poder público, seja destinada ao uso de interesse social. Essa é função da política habitacional (VEIGA, 2008).

Gordilho-Sousa (2008) destaca que os documentos oficiais sobre o problema da moradia sempre se basearam na noção de “déficit habitacional” entendido como defasagem entre o ritmo de crescimento da população urbana e o da construção de novas residências. Nessa visão, o problema habitacional seria resolvido pela construção intensiva de moradias, para atendimento dessa demanda. Entretanto, amparada nas análises de Ribeiro e Pecchman (ano), ela conclui que a problemática da moradia no Brasil estaria, sobretudo, localizada nas limitações da demanda solvável, ou seja, na impossibilidade de os indivíduos poderem pagar o preço de mercado da habitação (GORDILHO-SOUSA, 2008, p.53).

A provisão pública da moradia teve mais destaque entre os anos de 1950 e 1960, quando havia uma perspectiva de “bem estar social”. Com o avanço do neoliberalismo esta perspectiva foi superada e o que se percebe é a articulação do capital entrelaçado com o Estado para reproduzir a condição capitalista do espaço. Nesse sentido, todo e qualquer projeto que se diz “igualitário” passa pelo crivo do capital e é assim que se perpetuam as desigualdades e promovem a negação dos direitos sociais.

Vive-se uma época de regressão de direitos e destruição do legado de conquistas históricas dos trabalhadores em nome da defesa, quase religiosa, do mercado e do capital, cujo reino se pretende a personificação da democracia, das liberdades e da civilização. A mistificação inerente ao capital, enquanto relação social alienada que monopoliza os frutos do trabalho coletivo obscurece a fonte criadora que anima o processo de acumulação em uma escala exponencial no cenário mundial: o universo do trabalho. Intensifica-se a investida contra a organização coletiva de todos aqueles que, destituídos de propriedade, dependem de um lugar nesse mercado, cada dia mais restrito e seletivo, que lhes permita produzir o equivalente de seus meios de vida. Crescem, com isso, as desigualdades e, com elas, o contingente de destituídos de direitos civis, políticos e sociais. Esse processo é potenciado pelas orientações neoliberais,

que capturam os Estados nacionais, erigidas pelos poderes imperialistas como caminho único para animar o crescimento econômico, cujo ônus recai sobre as grandes maiorias.

Transformações históricas de monta alteraram a face do capitalismo nos países centrais e, em particular, na América Latina. Na contra tendência de um longo período de crise da economia mundial, o capitalismo avançou em sua vocação de internacionalizar a produção e os mercados, requerendo políticas de “ajustes estruturais” por parte dos Estados nacionais. Preconizadas pelos países imperiais por intermédio dos organismos multilaterais, essas políticas dão livre curso ao capital especulativo financeiro destituído de regulamentações e à lucratividade dos grandes conglomerados multinacionais (BORÓN, 1995). Um mundo internacionalizado requer um Estado dócil aos influxos neoliberais, mas ao mesmo tempo forte internamente - ao contrário do que é propalado pelo ideário neoliberal da minimização do Estado - para traduzir essas demandas em políticas nacionais e resistir à oposição e protestos de muitos, comprometendo a soberania das nações (PETRAS, 2002).

O projeto neoliberal é expressão dessa reestruturação política e ideológica conservadora do capital em resposta à perda de rentabilidade e “governabilidade” que enfrentou, durante a década de 1970 (SOARES, 2003), o marco de uma onda longa de crise capitalista (MANDEL, 1985). O capital cria as condições históricas necessárias para a generalização de sua lógica de mercantilização universal, submetendo aos seus domínios e objetivos de acumulação o conjunto das relações sociais: a economia, a política, a cultura.

O caráter conservador do projeto neoliberal se expressa, de um lado, na naturalização do ordenamento capitalista e das desigualdades sociais a ele inerentes tidas como inevitáveis, obscurecendo a presença viva dos sujeitos sociais coletivos e suas lutas na construção da história e, de outro lado, em um retrocesso histórico condensado no desmonte das conquistas sociais acumuladas resultantes de embates históricos das classes trabalhadoras, consubstanciadas nos direitos sociais universais de cidadania, que têm no Estado uma mediação fundamental. As conquistas sociais acumuladas são transformadas em “problemas ou dificuldades”, causa de “gastos sociais excedentes” que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos Estados.

A contrapartida tem sido a difusão da ideia liberal de que o “bem-estar social” pertence ao foro privado dos indivíduos, famílias e comunidades. A intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, sendo transferida ao mercado e à filantropia, como alternativas aos direitos sociais. Como lembra Yazbek (2010), o pensamento liberal estimula um vasto empreendimento de “refilantropização do social”, já que não admite os direitos sociais, uma vez que os metamorfoseia em dever moral. Opera, assim, uma profunda

despolitização da “questão social”, ao desqualificá-la como questão pública, questão política e questão nacional.

A atual desregulamentação das políticas públicas e dos direitos sociais desloca a atenção aos mais empobrecidos para a iniciativa privada ou individual, impulsionada por motivações solidárias e benemerentes, submetidas ao arbítrio do indivíduo isolado, e não à responsabilidade pública do Estado. Assim, desde o final dos anos de 1970, que há um recuo do Estado para garantir acesso às políticas públicas, e a partir da década de 1990, o avanço de ofensivas neoconservadoras e neoliberais no controle do Estado, tornam as políticas públicas ainda mais excludentes.

Sobre isso, Vasconcelos et.al (2018) pontuam o seguinte:

O mundo é transformado pela ação humana autônoma e consciente. Esta premissa, já bem conhecida dos textos de Karl Marx e todos os demais desdobramentos do pensamento social, sendo ele neomarxista ou pós – Marxista, é fulcral para compreendermos e traçarmos redes de resistências à ofensiva neoconservadora. Essa vivacidade contemporânea do neoliberalismo, seus modos violentos de hegemonia mundial, apela para um aprofundamento ético reflexivo da teoria. Esta deve compreender os desafios persistentes em que eles se apresentam de novo, que exigem repensar os pressupostos edificadores dos fenômenos sociais. (VASCONCELOS et. al, 2018 p.09).

Vasconcelos et. al (2018), então, sugerem que é preciso, no enfrentamento da crise política e social, que o projeto de emancipação social, no Brasil, seja sugestivo de uma composição de um projeto nacionalista baseados em dois pressupostos: o da redistribuição e do reconhecimento das questões sociais.

3 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

Esse tópico divide-se em seis momentos. O primeiro trata-se da questão da habitação antes de 1930, o segundo discorre sobre as políticas habitacionais de 1930 a 1964, o terceiro aborda a execução pelo BNH (1964 a 1986), o quarto trata-se das políticas habitacionais pós-BNH e a criação do Ministério das Cidades, o quinto momento avalia a execução pelo programa Minha Casa Minha Vida (2009 a 2020), e o último trata-se do déficit habitacional, no momento atual, e da execução pelo Programa Casa Verde e Amarela. Para esse percurso, a fim de sintetizar os acontecimentos, apresenta-se um quadro histórico com um resumo da política habitacional no Brasil antes de abordar separadamente cada período mencionado. O histórico a seguir considera o período e as medidas na construção desta política.

Com base no entendimento de Emiliano (2016), observado no quadro 1, o envolvimento do Estado brasileiro com a questão habitacional não é recente. Longe disso, percorre quase um século de ações, investimentos, programas, projetos e legislações.

No entanto, Emiliano (2016) salienta que:

[...] foi com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964 – 1986) que o Estado mais produziu moradia no Brasil, mesmo que essa produção tivesse interesses distantes daqueles da demanda que lutava por essa conquista. Somente após 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a política de habitação voltou a ser vista e tratada como uma política de Estado. (EMILIANO, 2016, p.37).

Nesse sentido, a extinção do Ministério das Cidades em 2019 representou um retrocesso mais uma vez, pois reduziu a importância da Política de Habitação no âmbito do governo Federal e alcance nos municípios. Esse Ministério foi responsável por envolver, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando o vazio institucional deixado pela falta de uma política habitacional de Estado, vez que possuía o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Quadro 1- Percurso da política habitacional no Brasil de 1920 a 2021.

PERÍODO	MEDIDAS
1920 – Visão sanitária, intervenções urbanas para prevenir doenças	Iniciativas regulatórias, com os primeiros códigos sanitários e o de posturas, trazendo padrões e parâmetros, inclusive para a construção de moradias operárias (BONDUKI, 2004).
1930 – Já constatada a presença de favelização e de autoconstrução na periferia das cidades brasileiras	Criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Os IAPs, organizados por categorias, construíam conjuntos habitacionais e financiavam moradias isoladas. Nessa mesma década foi criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que desobrigava o empresariado industrial e rural de prover habitação para seus empregados (BONDUKI, 2004).
1940 – Início da produção imobiliária privada, intervenção do Estado no controle de aluguéis, sem, contudo, assumir responsabilidade na produção.	Na ausência de um mercado financeiro, investimento dos setores industriais e comerciais no mercado imobiliário, possibilitando a expansão da produção privada de imóveis (BONDUKI, 2004).
1946 – Primeira ação direta do Estado na produção habitacional.	Criação da Fundação da Casa Popular (FCP), com o objetivo de centralizar as diretrizes da política urbana e promover habitação destinada à baixa renda, possibilitando a produção de forma direta (promoção e edificação) ou associada (através de empresas privadas).
1960 – Contexto de defasagem entre os custos de produção e a estrutura de rendimentos da população brasileira, após o fracasso da FCP na viabilização da construção em grande escala.	As fontes de recursos da FCP viriam de uma contribuição obrigatória de 1%, sobre as transações imobiliárias de valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

	<p>Diante das dificuldades em se recolher este recurso, o imposto foi revogado em 1951 e a Fundação da Casa Popular passou a operar com dotações orçamentárias, que foram decrescendo, ano após ano, mostrando sua fragilidade financeira. De 1947 a 1961, a FCP construiu 143 conjuntos, totalizando 18 132 unidades. Mais de 60% dessa produção foram concentrados nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul e na cidade de Brasília (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).</p>
1967-1984 – Período de grande produção habitacional via BNH.* ⁸	<p>Criação do Banco Nacional da Habitação, através da* lei nº 4.380/196431, e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), visando o crescimento econômico, a geração de empregos e o atendimento às reivindicações sociais.</p> <p>O financiamento se deu, inicialmente, com o capital advindo da receita de 1% sobre a folha de pagamento de todos empregados em regime da CLT.</p> <p>A partir de 1966, foram os recursos do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), uma nova alíquota, que ampliaram o volume de recursos à disposição do BNH (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).</p>
1986 – Extinção do BNH e diminuição drástica de financiamentos.	<p>Atribuições transferidas para instituição bancária CEF, ainda hoje agente financeiro dos programas federais.</p>
1987-2003 – Alta instabilidade da política habitacional, desarticulação, fragmentação institucional e redução significativa de recursos.	<p>Alternância da responsabilidade pela execução dessa política entre diferentes órgãos. Esteve, a princípio, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Urbano, que, em 1987, transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano e, em 1988 mudou para Ministério da Habitação e Bem Estar Social. Com a extinção desse ministério em 1989, a política de habitação passou a ser responsabilidade do Ministério do Interior. Em 1990, foi criado o Ministério da Ação Social, depois do Bem-Estar-Social, que incorporou a Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Mais tarde, essa secretaria foi subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Paralelamente, também foi criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República, para atuar na política habitacional. Finalmente, em 2003, foi fundado o Ministério das Cidades, onde foi alocada a SNH (CYMBALISTA; MOREIRA, 2004).</p>
2001- Aprovação do Estatuto da Cidade.	<p>Após 11 anos de tramitação, aprovação do EC no Congresso Nacional, trazendo importantes instrumentos para política habitacional e acesso à</p>

⁸ *Quadro 1- continua até a página 53.

	cidade, no campo da produção como da Regularização Fundiária (RIBEIRO, 2003).
2003 – Criação do Ministério das Cidades.	Surgimento deste órgão integrador das políticas ligadas à cidade (Habitação, Saneamento, Planejamento Urbano e Transporte e Mobilidade Urbana) (CYMBALISTA; MOREIRA, 2004).
2005 – Aprovação do Marco Regulatório da Política Nacional de Habitação.	Aprovação, em 16 de junho de 2005, da lei nº 11.124, um novo marco institucional que criou Sistema Nacional de Habitação e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A lei também determinou a gestão do fundo a partir de um Conselho de representantes de vários segmentos da sociedade civil e do poder público. Tratava-se assim de um instrumento legal com vistas à adequação institucional da política habitacional às necessidades atuais do setor (EMILIANO; TORRES, 2011).
2007 – Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento I.	Lançamento do PAC I, que destinou R\$ 106,3 bilhões para a habitação, sendo R\$ 8,7 bilhões para urbanização de favelas (EMILIANO; TORRES, 2011).
2008-2009 – Elaboração do Plano Nacional de Habitação.	Paralelamente à execução do PAC e do lançamento do PMCMV, elaboração, com ampla participação, do PlanHab, objetivando planejar a execução da política habitacional (EMILIANO, 2013).
2008-2009 – Cenário de crise hipotecária americana, lançamento do PMCMV.	Através da lei nº 11.977/200933, lançamento pelo governo federal do PMCMV, com investimentos na ordem na de R\$ 71,7 bilhões e com o objetivo de produzir um milhão de novas moradias.
2010 – Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento II.	Lançamento do PAC II, com investimentos de R\$ 278 bilhões, sendo R\$ 176 bilhões destinado ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), R\$ 71,7 bilhões para o PMCMV e R\$ 30,5 bilhões para a urbanização de assentamentos precários (EMILIANO, 2011).
2010 – Lançamento do PMCMV II.	Lançamento do PMCMV II, que trouxe novas regras. Nessa nova fase, a meta dobrou, prevendo a construção de dois bilhões de unidades habitacionais, com investimentos de R\$ 125,7 bilhões até 2014 (EMILIANO, 2011).
2020-Extinção do Programa Minha Casa Minha Vida.	Criação do Programa Casa Verde e Amarela sancionado pela Lei 14.118/21.

Fonte: Elaborado pela autora (2020): adaptado de Emiliano, p. 35. 2016.

Na estrutura do Ministério das Cidades foram criadas secretarias nacionais específicas voltadas para habitação, saneamento, mobilidade e programas urbanos, visando também à

articulação destas políticas na produção das cidades (atualmente reduzidas e vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional).⁹

Mais adiante serão mais bem explicitados esses acontecimentos. Para tanto, faz-se necessário especificar a trajetória da política habitacional antes de adentrar no panorama atual.

3.1 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL ANTES DE 1930

A questão habitacional no Brasil não chegou ao seu estado atual, em 2021, sem um longo histórico de negação do direito à terra a maioria dos brasileiros mais empobrecidos. Como bem pontua Santana (2020):

A questão habitacional no Brasil sempre foi pautada pela desigualdade. O acesso diferenciado à moradia já existia antes mesmo desta se tornar uma mercadoria capitalista. Brancos pobres, indígenas “civilizados” e pessoas escravizadas não conseguiam morar em determinadas áreas a não ser como serviçais. A posse da terra sempre foi legada àqueles que pudessem mantê-la, na prática somente os mais ricos, os mesmos que elaboravam as leis e as executavam. Aos excluídos restavam as áreas renegadas pelas elites. (SANTANA, 2020, p.191)

O quadro urbano brasileiro é resultado de determinadas relações sociais que excluem grande parte da população do direito à moradia e à cidade (MARICATO, 1997). Segundo Gordilho-Souza (2008), as raízes dessa questão encontram-se também em sua essência estrutural, relacionadas à urbanização intensiva e ao desenvolvimento industrial que fazem emergir processos similares àqueles ocorridos nos países centrais.

No Brasil Pós-monarquia, a crise da habitação esteve basicamente vinculada ao surto manufatureiro-industrial, surgido ainda no final XIX, despontando com mais vigor na região Sudeste. Nesse momento, o declínio da produção agroexportadora de açúcar, café e algodão, intensifica-se a demanda de moradia nas áreas urbanas, em decorrência da abolição da escravatura e dos fluxos migratórios de trabalhadores, expulsos do campo ou pela decadência da economia rural ou pela modernização tecnológica da produção agrícola. (GORDILHO-SOUSA, 2008, p.36).

Segundo Tascher (1997 apud Veiga 2008), a política habitacional para atender à população empobrecida no Brasil se resume em momentos históricos. O primeiro começa na senzala, no período escravocrata, que perdurou até 1888. Em seguida surgem os cortiços, antigas casas coloniais, que foram subdivididas e alugadas, ou invadidas. Solução encontrada pela população empobrecida. As vilas operárias, por sua vez, foram a solução da iniciativa privada, apoiada pelo poder público, no primeiro período da industrialização, entre 1888-1929.

⁹A estrutura das secretarias, bem como seus programas e projetos estão disponíveis no site: <https://www.mdr.gov.br/institucional/quem-e-quem>.

Destaca-se, ainda, que no final do período colonial, as cidades de São Luís do Maranhão, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo somavam perto de 5,7% da população total do país, onde viviam, então, 2,85 milhões de pessoas. Salvador já reunia 100 mil moradores, enquanto nos Estados Unidos nenhuma aglomeração tinha mais de 30 mil pessoas (SANTOS, 2020, p.22).

Quadro 2 - Cidades com População > que 100 mil (1900), no Brasil.

CIDADE	POPULAÇÃO
Rio de Janeiro	691565
São Paulo	239820
Salvador	205813
Recife	113106

Fonte: Santos (2020)

De acordo com Santos (2020), em 1890, no Brasil, somente três cidades tinham mais de 100 mil moradores: Rio de Janeiro, com 522.651, Salvador, com 174.412 e Recife, com 111.556. São Paulo ainda não havia chegado a esta marca. Nesse momento possuía 64.934 moradores. Ainda de acordo com Santos (2020), em 1900 havia quatro cidades que já passavam dos 100 mil habitantes, conforme mostra o quadro 2.

Em uma análise mais aprofundada, é possível relacionar os números apresentados por Santos (2020) com o crescimento urbano impulsionado pela mudança no modo de produção capitalista. Destaca-se que nesse momento o Brasil havia deixado de ser uma nação escravocrata para ser uma nação com a força de trabalho “livre”. É o início da industrialização no país, que se concentrou principalmente na região sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro), para onde se destinam os fluxos migratórios. A “questão social” começa emergir e uma das expressões é o problema da habitação para população empobrecida.

Esse fenômeno manifesta-se de forma aguda nas primeiras décadas do século XX, quando nesses centros urbanos havia uma situação praticamente de equilíbrio, embora deficientes, com os espaços de moradias construídos, basicamente, de áreas valorizadas pelos mais ricos e áreas menos valorizadas, destinadas aos trabalhadores mais empobrecidos. Essas últimas localizadas nos limites intra-urbanos. Predominavam no mercado imobiliário as relações de aluguel de casas, arrendamentos e aforamento de terras, particularmente aos estratos mais empobrecidos da população (GORDILHO-SOUSA, 2008, p.37).

É no processo de desenvolvimento industrial que a questão urbana e da moradia vai se lastrear, enquanto uma expressão da “questão social”. Mas ainda não é apreendida pelo Estado enquanto o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista que tem uma raiz comum: a produção social cada vez mais social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. Assim, a população empobrecida não consegue nesse sistema os meios para subsistência e moradia digna, passando a habitar locais insalubres e precários. O que, mais adiante, resulta em uma crise de saúde pública na qual o Estado passa a intervir com medidas higienistas (primeiros códigos de posturas) e trata a questão social da moradia como “caso de polícia”, ao invés de ser objeto de uma ação sistemática do Estado no atendimento às necessidades básicas da classe operária e outros segmentos trabalhadores.

Assim, nesse período as 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 sua rentabilidade (Rolnik, 1981).

Na análise de Bonduki (1982), São Paulo sediava a economia cafeeira e recebeu um fluxo migratório intenso (a população da cidade cresceu de 40 000 habitantes em 1886 para 260 000 em 1900 e 580 000 em 1920), apresentava um superdinâmico processo imobiliário, com forte expansão urbana e uma hipervalorização de glebas, terrenos e prédios. Em poucos anos, chácaras de características eminentemente rurais eram loteadas e transformadas em zona urbana, fortemente ocupada. Assim, além da rentabilidade da locação habitacional, o investimento imobiliário garantia não só uma reserva de valor, como um intenso processo de valorização. Em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso a moradia (BONDUKI, 1982).

3.2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS (1930 a 1964)

A expansão da produção e das relações sociais capitalistas, impulsionadoras da industrialização e urbanização, trazem no seu verso, a “questão social”. A luta dos trabalhadores por seus direitos chega à esfera política, exigindo do Estado o seu reconhecimento público. O Estado amplia-se, nos termos de Gramsci (1978), e passa a administrar e gerir o conflito de classe não apenas via coerção, mas buscando construir um consenso favorável ao funcionamento da sociedade no enfrentamento da questão social.

Assim, o Estado cria políticas públicas que se materializam na intervenção. É pertinente por tanto, apresentar a definição das políticas públicas. Aqui trazida por Dilmestein, que as tem como:

[...] respostas a determinados problemas sociais. São formuladas a partir das demandas e tensões geradas na nossa sociedade. Logo, elas são estratégias de regulação de relações sociais. Essas estratégias se institucionalizam por meio de ações, de programas, de projetos, de regulamentações, de leis, de normas, que o Estado desenvolve para administrar de maneira mais equitativa os diferentes interesses sociais. Isso indica que as políticas públicas são criadas porque igualmente é criada uma demanda de proteção social (DILMESTEIN, 2011, p. 119 apud TELES et al., 2019, p. 1.019).

As políticas públicas podem ser de Estado ou de governo. No caso da política de habitação tem-se uma predominância de políticas de governo, visto que as intervenções ocorrem em âmbitos de governos e não se efetivam como proteção social na esfera estatal.

Quando na década de 1930 emerge a questão social e a questão habitacional desponta como uma de suas expressões, o Estado Novo de Vargas (1930-1945) intervém nesta questão por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, alterando a política de aluguéis e cria programas de construção de habitações destinadas aos trabalhadores sindicalizados, mas ainda não assume a responsabilidade na condução, nem as toma como um objeto de intervenção sistemática. As situações de desemprego e pobreza ainda eram tratadas como desajuste social e “caso de polícia”.

No período populista (1945-1964), o Estado brasileiro decide que o problema da moradia deveria ser resolvido pelo governo e incentiva a produção da casa própria financiada com recursos públicos. Em 1946, o governo Dutra cria a Fundação Casa popular (FCP), que pode ser considerada como primeiro órgão, em âmbito nacional, responsável pela implantação de uma política habitacional (VEIGA, 2008).

A FCP, como solução do Estado para a questão da moradia no pós-guerra, tinha como principal objetivo a produção ou financiamento estatal de habitação e previa centralizar todas as carteiras prediais e os fundos dos IAPs, incluindo desenvolvimento urbano, social e econômico. Também pretendia financiar obras de infraestrutura, serviço social, indústria de materiais de construção e apoiar pesquisas e estudos sobre tendências regionais de habitação. No entanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política (BONDUKI, 1994).

Não obstante, o fracasso da Fundação da Casa Popular como órgão central e coordenador de uma emergente “política habitacional” não reduz o fato de que sua criação como o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população empobrecida representou, segundo Bonduki (1994), o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias.

Ressalta-se ainda que antes destas iniciativas o poder público praticamente nada realizava no campo da habitação social e que, ao contrário do que aconteceu a partir de 1964, com a criação do BNH, não existiam taxas ou depósitos compulsórios cobrados especificamente para financiar a produção habitacional, como é o caso do FGTS. Assim, para Bonduki (1994), uma produção superior a 140 000 unidades habitacionais¹⁰ (), abrigando quase 1 milhão de pessoas nas grandes cidades brasileiras, não chega a ser decepcionante.

As políticas públicas que ocorreram antes de 1964 permitiram que as populações empobrecidas se fixassem onde e como pudessem no território urbano. O crescimento foi acelerado e marcado por autoconstrução de moradias, em parcelamentos clandestinos e destituídos de serviços básicos (VEIGA, 2008).

3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL EXECUTADA PELO BNH (1964-1986)

Em 1964 inicia-se um projeto nacionalista desenvolvimentista com a chegada dos militares ao governo, e o Estado assume uma postura de conter a expansão urbana “descontrolada” nas metrópoles. Nesse intuito, promove a produção de habitação em grande escala criando um programa de captação de recursos com incentivo à poupança e implantação do fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS). O programa tinha como intuito financiar a produção de habitação em larga escala para todos os níveis de renda. Todavia, esses financiamentos não alcançaram as camadas da população com renda inferior a três salários mínimos (VEIGA, 2008). Ou seja, a população mais empobrecida que mais necessitava de investimento do Estado não foi atendida.

Nesse momento, vêm à tona as primeiras questões sobre erradicação de favelas, associados ao atendimento de déficits habitacionais que serão enfrentadas por uma nova política habitacional com a criação, através da Lei nº 4.380/64, do Banco Nacional de Habitação (BNH) (GORDILHO-SOUZA, 2008).

¹⁰ Número parcial, posto incluir apenas a ação dos IAPs e da FCP, excluindo a produção realizada por estados, municípios e os financiamentos habitacionais do Plano C dos IAPs.

O BNH foi uma empresa pública brasileira, possuía sua sede em Brasília e era voltado ao financiamento e à produção de empreendimentos imobiliários. Tal configuração se deu nos mesmos moldes do que se faz atualmente a Caixa Econômica Federal, cabendo, à época, a sua fiscalização ao Banco Central. Foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano da história brasileira, na qualidade de gestor do FGTS e da formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS).

O BNH e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foram criados pelo governo federal para responder ao quadro de tensão urbana que se lastreava com a produção antagônica das cidades. Ocorre que o BNH financiava os produtores imobiliários para a construção de habitações, mas, como esse sistema era baseado na adimplência dos beneficiados e no retorno do investimento, não resolveu o problema da moradia da população empobrecida que não podiam pagar pelo financiamento. “A grande produção de habitação promovida pelo BNH era restrita a quem tivesse a capacidade de endividamento para assumir o financiamento o que excluía a grande maioria da população das cidades brasileiras” (VEIGA, 2008, p.20).

Os interesses da indústria de construção e do setor financeiro desempenharam um papel fundamental na formação da política habitacional (Melo, 1988 apud Gordilho-Souza 2008). As classes de renda mais alta eram intermediadas pelos bancos privados que financiavam diretamente as empresas incorporadoras e, findada a construção, repassavam os financiamentos de longo prazo para os mutuários finais. Para as famílias de rendas mais baixa, o sistema funcionava através de empresas públicas, as COHBs locais, que eram responsáveis pela produção de moradia para as famílias entre três até cinco salários mínimos (SM) e os INOCOOPs para faixas de até 12 SM, nesses casos construindo-se através de empreiteiras.

As cidades capitais, impulsionadas por grandes investimentos públicos a partir do final dos anos sessenta, registram intensos processos de produção imobiliária e expansão urbana. Ocorre, paralelo a isso, a implantação de polos industriais fora da região Sudeste, instituindo-se também as regiões metropolitanas, áreas cruciais para expansão do modelo de desenvolvimento industrial que se ampliou no território brasileiro. Foi um período de grandes investimentos e de crescimento econômico, contudo o percentual de recursos públicos efetivamente investidos em habitação social e os baixos índices de salário mínimo impostos à maior parte da população não reverteu o quadro de empobrecimento da população brasileira, igualmente não permitiram reverter o quadro de favelização das grandes cidades.

As tentativas de intervenção com a demolição das favelas iniciaram-se no Rio de Janeiro. Inúmeras favelas, localizadas na área central, foram removidas e seus moradores remanejados para conjuntos habitacionais na periferia, mas logo se verificou o “retorno à

favela”. A inadimplência do mutuário, diante da impossibilidade de arcar com os custos de financiamento da nova habitação, entre outras questões contribuíram para essa situação emblemática (GORDILHO-SOUSA, 2008).

A persistência das favelas e parcelamentos informais fez expandir o financiamento público para outros tipos de atuação, que passaram a considerar a favela como solução. Já no final de sua vigência, na década de 1980, o BNH/SFH incrementou os financiamentos para intervenções em áreas ocupadas, voltadas para infraestruturação e medidas para urbanização e melhorias de áreas ocupadas informalmente. Assim, tem-se a ideia da requalificação de favelas e não mais demoli-las.

Em uma análise geral, a produção de habitação formal intermediada pelo BNH/SFH apresenta um expressivo quantitativo através dos financiamentos de longa duração para aquisição da casa própria. Esse sistema estatal “acabou promovendo subsídios ao mutuário, pelas contingências dos altos índices de inflação, embora esse benefício tenha recaído prioritariamente sobre as classes de renda média, alvo da maior parte dos financiamentos” (GORDILHO-SOUSA, 2008).

Durante seus 22 anos de existência (1964/1986), 4,5 milhões de unidades foram construídas pelo BNH. Calcula-se, em função de dados comparativos dos dois últimos censos, que somente 27,66% das moradias construídas se beneficiaram de alguma linha de financiamento oficial. Entre as unidades financiadas pelo BNH, apenas 33,3% foram formalmente destinadas aos setores populares. Produzidas apenas 250 mil unidades em programas alternativos destinados para população mais empobrecida de renda 1-3 SM.

Devido aos altos subsídios impostos pela inflação, a inadimplência crescente, bem como fraudes no sistema financeiro imobiliário entre outros fatores, o BNH foi extinto através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, o qual foi incorporado à Caixa Econômica Federal, sucedendo em todos os seus direitos e obrigações, sobretudo, na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

3.4 O MINISTÉRIO DAS CIDADES: NOVOS E VELHOS CAMINHOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Entre 1987-2003 houve alta instabilidade da política habitacional, desarticulação, fragmentação institucional e redução significativa de recursos, além de alternância da responsabilidade pela execução dessa política entre diferentes órgãos. Contudo, é importante ressaltar que os movimentos urbanos e operários inauguram uma nova forma de fazer política no Brasil a partir da segunda metade dos anos de 1970, reivindicando espaço na cena política.

Após a redemocratização do país, de modo inédito e após muitos acúmulos, os movimentos urbanos construíram uma entidade nacional em 1987- O Fórum Nacional de Reforma Urbana, que buscou superar as reivindicações pontuais e específicas e propor uma agenda unificada para as cidades, mas somente em 2001 que esses movimentos conseguem a aprovação do Estatuto das cidades (MARICATO, 2011).

Criou-se, em 2003, o Ministério das Cidades (MC), órgão integrador das políticas ligadas à cidade (Habitação, Saneamento, Planejamento Urbano e Transporte e Mobilidade Urbana) (CYMBALISTA; MOREIRA, 2004).

Dentre os diferentes processos, as conferências das cidades, realizadas desde 2003, culminaram na eleição do Conselho Nacional das Cidades, com uma Câmara Técnica de Habitação atuando fortemente na elaboração da política nacional.

A Política Nacional de Habitação elaborada durante o ano de 2004, no âmbito do Ministério das Cidades, contou com equipe técnica composta por pesquisadores renomados. Esse momento da política habitacional previa implantação gradual e teve uma transição relativamente curta.

A lei nº 11.124/2005, resultado de uma PEC de iniciativa popular, foi o marco institucional que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (BRASIL, 2005a). Essa lei definiu que a gestão do fundo deveria se dar através de um conselho composto por representantes de vários segmentos da sociedade civil e do poder público. Tratava-se, assim, de um instrumento legal com vistas à adequação institucional da política habitacional às necessidades atuais do setor (EMILIANO, 2016.p. 38).

A aprovação do SNHIS/FNHIS, em 2005, trouxe o direito à moradia digna como um dos princípios da nova política habitacional, que trata a moradia como um vetor de inclusão social. De acordo com o texto da lei, o SNHIS/FNHIS deve ter como um de seus objetivos “[...] viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (BRASIL, 2005a, art. 2, inciso I).

No âmbito da política habitacional, o Estado conta atualmente com um arcabouço legal aprovado, sendo prevista a articulação entre todas as esferas de governo para o seu desenvolvimento e execução. Esse arcabouço permitiu a construção do Plano Nacional de Habitação (PlaHab) e a orientação para elaboração de forma descentralizada dos Planos de Locais de Habitação de Interesse Social como instrumento de planejamento dessa política.

Emiliano (2016) considera que houve um avanço no país, com criação do SNHIS/FNHIS iniciando um processo de adesão ao sistema, que exigia o credenciamento de

municípios e estados, bem como a atualização de seus planos e legislações para o recebimento de recursos.

O PlanHab, gestado no âmbito do Ministério das Cidades, buscava dar respaldo ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e à sua perspectiva de descentralização de gestão planejada para horizontes de médio e longo prazo. O plano tinha como objetivo central o enfrentamento das questões habitacional e urbana, através da articulação de uma política de inclusão social e desenvolvimento econômico. (EMILIANO, 2016, p.50).

Não obstante as conquistas institucionais no campo da habitação, que apontavam para a construção de um novo momento desta política, sofreram assim uma “inflexão”, priorizando interesses políticos e econômicos. A inflexão refere-se ao Programa Minha Casa Minha Vida, lançado como pacote econômico para enfrentar a crise econômica internacional, que se desviou da implementação do SNHIS/FNHIS e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (EMILIANO, 2016).

Nesse sentido, Emiliano (2016) constrói sua tese de doutorado, *Direito à Moradia Digna na atual Política Nacional de Habitação: atores, agentes e arenas. Avanços e dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida*, a qual contribui de forma muito significativa nesse estudo.

Por outro lado, a tese de Doutorado de Veiga (2016), *Descompassos entre quem Precisa e para quem se Produz Habitação no Brasil (1940/2015): Análise da distribuição e contratação da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida*, dá o subsídio necessário para compreensão da produção habitacional pautada até aqui nos interesses econômicos do mercado, seja no BNH ou no PMCMV.

Sobre a execução desses empreendimentos habitacionais, destinados a famílias com diferentes faixas de renda, algumas das cidades que têm sofrido este tipo distorcido de especulação imobiliária (seja na zona rural ou em área descontínua da malha urbana) começam a sentir o peso das consequências, sendo o principal deles a demanda por infraestrutura, como o saneamento, luz, rede viária. Essa é apenas uma das consequências do modelo habitacional adotado, regido pelos interesses do mercado. Fato agravado por ser constatada essa realidade em todo o território nacional, nas metrópoles e, além delas, em cidades médias e pequenas. (VEIGA, 2016, p.29).

Como salientado por Veiga (2016), são muitas as consequências desse modelo habitacional direcionado pelo mercado. Nesse sentido, os estudos de Rufino et al. (2015), *Minha Casa e a Cidade?* faz uma análise do PMCMV1 nas principais capitais brasileiras e complementa construção teórica desenvolvida aqui.

3.5 A PROVISÃO DA MORADIA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - FAIXA 1 (2009-2020)

Rufino et al. (2015) pontuam que a análise e compreensão de um programa habitacional das dimensões do Minha Casa Minha Vida requer uma observação ampla e cuidadosa do desenho político e financeiro e dos seus impactos indeléveis sobre as cidades, que ultrapasse a análise mais imediata das quantidades ou das aparências urbanísticas e arquitetônicas dos empreendimentos.

O “Minha Casa Minha Vida” é, antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria”. (RUFINO et al., 2015, p.15).

Ainda segundo os autores:

A racionalidade imposta pelo Programa MCMV, que faz da produção da habitação de interesse social um meio de grandes ganhos, tende a impactar diretamente a vida dos novos moradores. Ao produzir grandes conjuntos habitacionais monofuncionais em áreas periféricas, o Programa MCMV reafirma a exclusão dos mais pobres das porções mais centrais, bem infraestruturadas e que concentram um maior número de empregos. (RUFINO et al., 2015, p. 125).

Na concepção da socióloga Vera Telles, a pobreza é colocada, na sociedade brasileira, como algo naturalizado, que faz parte da paisagem urbana, pois, paradoxalmente, foi incorporada e aceita no cotidiano dos cidadãos brasileiros, que se acostumou com a mesma, em suas mais variadas expressões¹¹

Nesse sentido, Koka (2013) dialoga sobre a necessária desnaturalização de determinadas tipologias utilizadas como sinônimos caricaturais e homogeneizantes de grupos populacionais específicos, que tomam como referência preferencial linhas de corte de renda, aliadas a outras características de perfil demográfico. Conforme as palavras da autora:

Coloca-se em questão o risco de um reducionismo nessa tendência atual de estabelecimento de critérios, adotados por diferentes programas sociais brasileiros, calcados, exclusivamente, em características de pessoas e/ou famílias, desconsiderando a complexidade dos contextos em que estas vivem. (KOKA, p. 31 2013).

¹¹ Vera Telles, em seu trabalho intitulado *Pobreza e Cidadania* (2001), traz para o debate os conceitos de pobreza e cidadania como figurações da questão social no Brasil moderno, traçando um percurso sócio-histórico de análise sobre a construção desse binômio, em que a pobreza é transformada em paisagem, parte da natureza da sociedade brasileira. “Como paisagem, essa pobreza pode provocar a compaixão, mas não a indignação moral diante de uma regra de justiça que tenha sido violada. Transformada em paisagem, a pobreza é trivializada e banalizada, dado com o qual se convive – com um certo desconforto, é verdade –, mas que não se interpela responsabilidades individuais e coletivas” (TELLES, 2001, p. 32).

As reflexões de Koka podem ser empregadas para análise do Programa MCMV, especialmente ao se referir à faixa 1, pois se constata também o agravamento da questão social nos territórios onde os empreendimentos foram inseridos, vez que o programa não considerou a complexidade dos contextos em que seus beneficiários viviam.

Já no lançamento do Programa MCMV, especialistas já alertaram a respeito do agravamento da questão urbana. O alerta foi dado, aliás, muito antes de inaugurar o primeiro residencial.

Rolnik e Nakano (2009), advertiram:

A mobilização de investimentos públicos na indústria da construção civil tem sido uma das soluções keynesianas para momentos de crise econômica. Porém, existem armadilhas perigosas se a solução encontrada for um pacote habitacional baseado somente na ampliação do acesso ao crédito para a compra de produtos imobiliários, associada à desoneração da indústria da construção, sem conexão com nenhuma estratégia de planejamento urbanístico, fundiário e institucional. É perigoso confundir política habitacional com política de geração de empregos as quais, embora tenham relações óbvias, não são sinônimos. Construir moradias é produzir cidades. O risco é transformarmos o sonho da casa própria em pesadelos de cidades apartadas e insustentáveis. (ROLNIK e NAKANO, 2009, p. 11).

Desde o início, técnicos urbanistas e movimentos sociais já tinham previsto que haveria um impacto negativo do programa sobre as cidades “[...] devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis” (MARICATO, 2011, p. 68).

De acordo com Emiliano (2016, p.108):

O governo federal criou um paradoxo no seio da política habitacional, pois se apropriou do acúmulo da Reforma Urbana, trabalhado no Ministério das Cidades, para criar o discurso da urgência do atendimento ao déficit habitacional do país. Gestou assim, em conjunto com o mercado da construção civil e incorporadoras, o PMCMV, que remeteu à construção civil o foco da tarefa de geração de empregos. Ou seja, como já explicado, o programa serviu como um pacote econômico.

No contexto atual, observado em 2021, de hegemonia do capital financeiro e da financeirização da moradia, refletir a forma de como o Estado vem tratando a política de Habitação de Interesse Social é fundamental. Haja vista que na sociedade capitalista todo e qualquer projeto que se pretenda igualitário terá que passar pelo crivo do capital. Desse modo, políticas de governo que busquem prover moradia digna sem interferência dos interesses de mercado são impossíveis no neoliberalismo, dada a relação do mercado com o Estado. As demandas da população empobrecida, na sociedade capitalista, no contexto de ofensivas neoconservadora e neoliberal, não podem ser atendidas e a questão social é agravada.

Collins (2017), referindo-se às metrópoles, sugere que a cidade moderna é simultaneamente o lugar da diferença e da diferenciação. De acordo com ele, é também palco, resultado e veículo para a mediação e a comunicação que são fundamentais para a construção da esfera pública moderna, tanto quanto para o crescimento e as formas tomadas pelos espaços íntimos da política e da reprodução. Entretanto, formas mais nefastas das visões distópicas do urbanismo percebem a cidade como lugar de perigo para as pessoas “civilizadas”, respeitáveis e merecedoras, por causa da presença de grandes multidões de pessoas desarraigadas, delinquentes e sem moralidade, vivendo na miséria e incapazes de fazer uma contribuição positiva à sociedade (GLENDEHILL et al., 2020).

Essa visão distópica, de cidades cheias de “classes perigosas”, caracterizava os primeiros passos até a “modernidade” tanto no Brasil como na Europa. No século XXI, contudo, até as grandes metrópoles brasileiras têm experimentado a desindustrialização, e um segmento importante da população nunca deixou de estar numa condição de precariedade, tanto nas suas condições de moradia quanto nas formas de se reproduzir socialmente e ganhar o sustento. Conforme salienta Glendhill et. al (2020):

As cidades atuais são, na sua maioria, mais populosas e ecologicamente mais frágeis que no passado. Os desafios de manter a mobilidade urbana, fornecer água limpa aos seus moradores, e lidar com os problemas sociais de consumo de drogas e violência, são cada vez maiores. Não é por acaso que visões distópicas da vida urbana estão novamente em voga, apesar dos avanços, em níveis de vida, experimentados pela maioria das populações dos países “emergentes” durante as últimas décadas. (GLENDEHILL et al., 2020, p.36).

Estudos urbanos que ganharam espaço nas últimas décadas apontam para complexos processos sociais implicados na produção/construção e apropriação das cidades. Desigualdades urbanas se acentuaram com a implementação de políticas neoliberais, o que nem as políticas de governos mais propensas à busca de maior equidade social têm logrado reverter.

Nesse caso, no processo de (re) produção do espaço, estão profundamente envolvidas forças materiais, políticas e sociais, as quais tornam a realidade complexa. Desse modo, a cidade se apresenta como um objeto de lucro para o capital. Nessa relação de capital e lucro, pouco importa os desejos sociais mais abstratos. Aliás, o desejo serve para se manipular de acordo com a necessidade do capital.

Carlos (2001) acrescenta:

A produção espacial realiza-se de modo a viabilizar o processo de reprodução do capital. A cidade se apresenta como a materialização das condições gerais do processo em sua totalidade. Todavia este é apenas um lado da moeda, o outro refere-se ao trabalhador e ao consumidor de modo geral. Este ponto de vista implica

considerarmos a necessidade de se morar, habitar e viver num determinado lugar. (CARLOS, 2001, p.41).

A conjuntura atual não é animadora, vez que além das ofensivas neoconservadora e neoliberal que já se encontravam em curso, encontra-se transitando uma crise humanitária de caráter multidimensional a nível mundial, a pandemia do Covid-19, que visibiliza dia após dia as desigualdades espaciais e aguça a situação econômica a qual atravessam a maioria dos países da América Latina e do Caribe. (MARTINS, 2020).

Analisar, portanto, a provisão da moradia na sociedade capitalista e as contradições presentes na produção e reprodução do espaço, com vistas à construção de projetos habitacionais que verdadeiramente atendam a população empobrecida é, mais do que nunca, de fundamental relevância.

O Brasil passou por duas grandes expansões urbanas imobiliárias. De acordo com Maricato (2018), a primeira de 1975 a 1980, ainda na ditadura militar e a segunda de 2009 a 2015, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Em relação ao último, é notório que nunca se produziu tanta habitação no país, mas contraditoriamente o preço das habitações aumentou de modo muito expressivo, chegando, por exemplo, a aumentar 225% na cidade de São Paulo. O déficit habitacional também aumentou em todo país.¹² Acrescentam-se também os mais diversos problemas sociais que atormentam as cidades. “As cidades têm piorado”. “É uma bomba relógio”. “Avançamos, mas o *timer* continua a rodar” (Maricato, 2011, p.09). É “a loucura da razão econômica” explicitada por Harvey (2019).

Nesse sentido, Silva e Veiga (2019) alertam que as etapas da produção social do espaço são condicionadas às regras e diretrizes estabelecidas por instituições financeiras. O lucro e a segurança do financiamento devem ser afiançados, garantidos para todas as faixas de renda da população. A segurança das instituições financeiras é posta como prioridade, até mesmo nas diretrizes das políticas públicas, transpondo as condições de vulnerabilidade social e econômicas. Permanece, até os dias atuais, a exclusão da maior parcela da população que não tem acesso ao sistema financeiro de crédito.

Em um contexto mais recente, de 2021, no qual o Governo Federal finalizou o programa MCMV e o lançou em 2020, por meio da Medida Provisória (MP) 996/2020, o programa Casa Verde Amarela, mantendo o modelo de produção de mercado praticado no MCMV e cortando investimentos para subsidiar faixa de renda mais baixa, a questão da habitação segue sem solução. Assim, formas cada vez mais distópicas de visão do urbanismo e daqueles que

¹² Declarações feitas por Ermínia Maricato ao debater O impasse da política Urbana no Brasil. 2011.

necessitam da intervenção do Estado para acesso à moradia digna emergem, desconstruindo visões técnicas e humanitárias e as cidades pioram. Aqueles que não conseguem se inserir nesse sistema vivenciam a barbárie.

3.6 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

Falar sobre déficit habitacional requer, na conjuntura atual, uma análise cuidadosa da sua forma nominal. Segundo o dicionário de língua portuguesa, déficit é o que falta para se completar algo. Nesse caso, quando se fala em déficit habitacional refere-se à quantidade de habitações que precisariam ser construídas ou adequadas à moradia.

A fundação João Pinheiro, por meio do Centro de Estatística e Informações (CEI), em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do extinto Ministério das Cidades, atualmente MDR, desenvolve estudos sobre o déficit habitacional desde 1995.

Gordilho-Sousa (2008) ressalta que, desde o início dos anos noventa, várias discussões vêm sendo levantadas sobre a controvérsia das estimativas de déficit habitacional, relacionando-se as disparidades aos critérios utilizados para o cálculo. Veiga (2008) mostra que a metodologia aplicada para o cálculo vem sendo aprimorada segundo um conceito mais amplo de necessidades habitacionais. Percebe-se, portanto, duas vertentes de análise: o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios.

Desse modo, segundo Veiga (2008), déficit habitacional pode ser por acréscimo de estoque (quantitativo) e por reposição de estoque de moradias (qualitativo). Sendo assim, o déficit quantitativo contempla os domicílios improvisados, a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel. O déficit qualitativo relaciona-se às condições de habitabilidade, tendo em vista a precariedade das construções, compreendendo os domicílios rústicos e parcela devido à depreciação.

Em 2001, o estudo desenvolvido pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), juntamente com a Fundação João Pinheiro, calculou o déficit habitacional brasileiro para todos os Estados e regiões metropolitanas, com base na PNAD 1999 e nas informações preliminares divulgadas pelo Censo 2000, indicando os índices qualitativos e quantitativos. Esse estudo concluiu que para um total de 54 milhões de domicílios no Brasil o déficit quantitativo estava em 6,7 milhões, o que representa 12,3%, sendo 5,5 milhões em áreas urbanas, que corresponde às famílias sem moradias, conviventes sem-teto ou que pagam aluguel excessivo em relação aos rendimentos. Nesse déficit, as famílias com renda de até três salários mínimos (3SMs) representavam 83,2% e, de mais de 3 SMs, 8,4%.

Em 2005, foi elaborado o déficit habitacional no Brasil com objetivo de obter informações mais atualizadas sobre a questão habitacional no Brasil e traçar indicadores ao longo dos anos. O estudo foi realizado em parceria com o Ministério das Cidades, o BID e o PNUD, por meio do Programa Habitar Brasil/BID. Esse estudo estimou o déficit habitacional brasileiro em 7,9 milhões de novas moradias. A incidência do déficit é notoriamente urbana, que correspondeu a 81,2% de todo o déficit calculado para o Brasil (6.414 milhões). A região Sudeste liderou a demanda nacional, com necessidade estimada de 2,9 milhões de unidades, em seguida veio o Nordeste, com 2,7 milhões de unidades. As duas regiões representaram 71,4% do déficit habitacional brasileiro. Em termos relativos, o déficit habitacional equivalia a 14,9% dos domicílios particulares permanentes brasileiros (VEIGA 2008).

Esse estudo realizado em 2005 foi parte do arcabouço teórico-técnico no qual a Secretaria Nacional de Habitação pretendia se basear para formular uma nova política habitacional no Brasil, na qual os técnicos almejavam ação pública contínua e ampla para o enfrentamento dos problemas de moradia naquela década. Entretanto, esse arcabouço teórico-técnico foi utilizado para justificar a proposta do PMCMV que, como já apresentado, foi concebido para ser uma política anticíclica, para combater os efeitos recessivos de uma crise econômica. Ao mesmo tempo, se propunha a atender a demanda de moradia das famílias mais empobrecidas. Apesar do crescimento da economia nos anos anteriores, essas famílias não tinham acesso ao mercado de crédito.

Lançado em 2009, o PMCMV de início fixou uma meta de 1 milhão de habitações para famílias com renda de até 10 salários-mínimos. Em 2011, a segunda fase do programa propôs a meta de mais 2 milhões de habitações até o final de 2014 e, em 2016, a terceira fase fixou a meta de 2 milhões de unidades adicionais até o final de 2018. Ao longo de 2019, o governo anunciou metas de 400 mil unidades em 2019 e de 500 mil em 2020. Como resultados, até setembro de 2020, foram contratadas mais de 6,1 milhões de unidades habitacionais (UHs) e mais de 5,1 milhões foram entregues, segundo o portal SisHab, do Ministério do Desenvolvimento Regional MDR.

O PMCMV foi focado na redução do déficit habitacional quantitativo, por meio de incremento no estoque de moradia. Dessa forma, não atuou diretamente no déficit qualitativo, também conhecido como Inadequação de Domicílios, embora questões de acesso a infraestrutura, adensamento no convívio domiciliar, propriedade fundiária e outros aspectos relacionados à qualidade da moradia sejam também componentes importantes da política habitacional.

Conforme relatório de avaliação do PMCMV, nos cinco primeiros anos (2009 a 2013), o PMCMV focou na construção de habitações para atendimento da faixa 1, destinada às famílias mais empobrecidas com subsídio integral do governo. De todos os contratos fechados, 80% foram para essa parcela da população, com 1,5 milhões de moradias. Nos cinco anos seguintes, o programa ficou concentrado na faixa 2, recebendo menos subsídio do governo e mais do FGTS. Nesse período, foram 1,6 milhão de unidades para a faixa 2 e apenas 387 mil para a faixa 1 (MINISTERIO DA ECONOMIA, 2020).

Em 11 anos de existência, o PMCMV foi, em números, a principal política de atendimento às necessidades habitacionais. Foram mais de 6 milhões de unidades habitacionais (UHs) contratadas entre 2009 e 2020. O programa estimulou a produção habitacional mediante injeção de mais de R\$ 223,2 bilhões de reais a preços de 2019, entre subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (financiamentos do FGTS com descontos), segundo relatório de avaliação do PMCMV publicado pelo Ministério da Economia em dezembro de 2020.

Com toda essa produção formal, não seria de se esperar que o déficit habitacional fosse reduzido e o direito à cidade fosse alcançado pela população mais empobrecida?

Ocorre que as relações sociais, econômicas, políticas de produção do espaço e, mais especificamente, as de provisão habitacional, são resultantes dos conflitos de interesses inerentes ao próprio sistema capitalista. O processo urbano de provisão habitacional efetivado no ambiente construído, bem como as formas de atuação do Estado, resulta na apropriação mercadológica das cidades.

Veiga (2016), ao especializar a distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV nos municípios brasileiros, demonstrou que a lógica capitalista transpôs a lógica social e a demanda expressa pelo déficit habitacional.

Nesse sentido, Silva e Veiga (2019, p. 14) argumentam:

As habitações produzidas pelo PMCMV para faixa 1 (famílias com renda de até 1800,00 reais) representa quase metade dos investimentos totais, superando as outras faixas. No entanto, o déficit nesta faixa de renda foi o que mais subiu nos últimos anos. Isso porque a habitação é produzida como mercadoria e não é uma mercadoria qualquer. É uma mercadoria de valor em movimento quanto mais se produz, mais o preço comercializado dessa mercadoria aumenta. O déficit que se pretende atender com a produção de habitação, também aumenta, em decorrência da lógica produzida pelo capitalismo, ou da razão econômica, apresentada por Harvey (2018).

Vale retornar ao estudo de Veiga (2008), no qual ela trata da polêmica semelhança entre o déficit e o número de domicílios vagos e questiona: se a quantidade de habitações que precisa

ser construída para atender a necessidade da população brasileira é semelhante à quantidade de domicílios vagos, sem moradores, a questão da moradia estaria resolvida?

Em 2018, o PMCMV representou 75% das unidades habitacionais lançadas no mercado imobiliário e 78% das unidades vendidas, segundo informações da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC).

A razão econômica anunciada para justificar a produção de habitações, comunga com a devastadora denúncia exposta por Harvey (2018). Vive-se, nos dias atuais, “a loucura da razão econômica”, a qual reforça a ideia de como a produção urbana é a produção do valor que serve às forças do capital. Aplica-se também a reflexão sobre a questão: o livre mercado é a melhor maneira de aumentar o padrão de vida das pessoas? (SILVA e VEIGA, 2019).

É fato que nunca se construiu tanta habitação no Brasil e simultaneamente de acordo com Rolnik (2021), tem-se uma das piores crises habitacionais dos últimos tempos.

O mercado imobiliário é um mercado especulativo, que não funciona apenas na base da oferta e da demanda. O imobiliário é completamente associado ao financeiro. É um ativo que funciona como investimento. Muito espaço construído não é comprado e produzido para ser usado imediatamente, mas é um elo numa cadeia de investimentos financeiro. [...] Quem mais precisa é quem está morando na rua é quem perdeu a casa na pandemia, quem foi despejado, quem não tem onde morar, quem está desempregado. São esses que precisam de casa. Para esses nada dessa produção. (ROLNIK, 2021, p.02).

A pandemia não é responsável pela crise da habitação. Ela somente escancarou as desigualdades sociais e demonstra a impossibilidade dos sistemas políticos e financeiros atuais de prover moradia digna à população empobrecida.

De acordo com Paulo Netto (2011), o grau de exploração do trabalho humano e a “escassez produzida socialmente”, próprios da ordem burguesa, constituem a questão social, que, a cada nova fase do capitalismo, expressa-se de forma diferenciada. Para ele, “a caracterização da ‘questão social’, em suas manifestações já conhecidas e em suas expressões novas, tem de considerar as particularidades histórico-culturais e nacionais” (PAULO NETTO, 2011, p. 71).

O capital financeiro, ou novo imperialismo, é a fase atual do sistema, caracterizada pela forte ofensiva do capital ao trabalho, com uma repressão sem precedentes. Segundo Harvey (1992, p. 58), trata-se de um novo tipo de sistema, pois “[...] abandonou-se o ouro como base material dos valores monetários e desde então o mundo tem tido de conviver com um sistema monetário desmaterializado”. As características econômicas da nova fase, de financeirização do capital, mascaram sua essência de exploração do trabalho e da existência de classes sociais antagônicas. No entanto, não há alterações na natureza desumana desse sistema e, socialmente,

vivencia-se a barbárie nas relações sociais. Novas configurações do Estado se apresentam ante esse novo contexto e a habitação, enquanto mercadoria de um sistema especulativo, não tem como atender ao interesse social.

No Brasil, a moradia sempre ficou sob responsabilidade da classe trabalhadora. Todas as políticas desenvolvidas mantiveram a cargo dos trabalhadores, a duras privações, prover a própria moradia. Seja no BNH, no PMCMV, ou atualmente no Programa Casa Verde Amarela, as parcelas mais empobrecidas da população sempre ficam de fora da produção formal. Embora o PMCMV tenha atendido inicialmente essa população que historicamente não era contemplada pelo sistema financeiro de crédito, isso só foi possível pela conveniência do próprio sistema. Quando não mais convinha aos interesses do mercado, os recursos para subsidiar integralmente essa faixa foram drasticamente reduzidos pelo Estado.

O Programa Casa Verde Amarela (PCVA), que substituiu o PMCMV, foi regulamentado pela Lei 14.118/21. Assim, foram alteradas as Leis nº 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revogada a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017.

O “Novo” Programa do Governo Federal apresenta-se com algumas alterações de foco do PMCMV e promete incorporar ações diretamente relacionadas não só à produção habitacional, mas também almeja a melhoria do estoque existente. Entre essas alterações, destaca-se a inclusão de diretrizes de utilização de padrões construtivos que objetivem a redução de impactos ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e uso racional de energia. Visa financiar a construção e pequenas reformas de residências para famílias com até R\$ 7 mil de renda mensal na área urbana e com até R\$ 84 mil de renda ao ano na área rural.

No mercado imobiliário, o programa deixa de operar pelas as faixas de renda que componham o PMCMV e passa a ser caracterizado por grupos de renda e mantém a política de diferenciação de juros e subsídios conforme a renda. Como mostra o quadro 3:

Quadro 3 – Grupos de rendas do Programa Casa Verde Amarela, Brasil, 2021.

PCVA	RENDA (R\$)	SUBSÍDIO DO GOVERNO
GRUPO 1	1.600,00 até 2.400,00	Subsídio de até R\$ 49.500,00, com variação dependendo da renda e região do imóvel

GRUPO 2	2.401,00 até 4.000,00	Subsídio de até R\$ 29.000,00, com variação dependendo da renda e região do imóvel;
GRUPO 3	4.001, até 7.000,00	Não possui subsídio

Fonte: Elaborada pela autora com base nas informações do MDR e CAIXA, 2021.

As rendas familiares inferiores a 1.600 reais estão incluídas no grupo 1, contudo não foram apresentadas no quadro 3, visto que estão excluídas do acesso ao mercado de crédito imobiliário. Sendo assim, necessitam ser subsidiadas integralmente pelos Governos.

Outro objetivo do programa Casa Verde e Amarela é a regularização fundiária para as famílias pertencentes ao grupo 1 (até 2.400,00 R\$), na qual inclui a realização de pequenas melhorias habitacionais em inadequações, uma vez que grande parte das moradias do país não conta com escritura pública. A meta do governo federal é a de regularizar 2 milhões de habitações e promover melhorias em 400 mil imóveis até 2024, de acordo com o MDR.

Ainda é cedo para uma análise contundente acerca do PCVA, mas, do que se sabe até o momento, não estão sendo destinados recursos para aquisição de habitações para a parcela mais empobrecida de até 1600 reais. A proposta de regularização fundiária, se cumpridas as metas estabelecidas, talvez venha minimizar o déficit qualitativo. Mas e em relação ao déficit quantitativo que se concentra na população com renda inferior a 1.600 reais?

Voltando ao início desse tópico, onde se questiona a forma nominal dada para definir a ausência de moradia para os mais empobrecidos, será que existe déficit habitacional? Se tomar como resposta que não, tendo em vista a produção do mercado e a quantidade de domicílios vagos, então seria preciso uma política de redistribuição desses imóveis para que pudesse contemplar a população que não possui moradia, que vive em situações muito precárias (não passivas de regularização fundiária), a população em situação de rua¹³, a população em coabitação e a que sofre com o ônus excessivo do aluguel.

Embora o texto da lei de regulamentação do PCVA traga como uma de suas diretrizes o “estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal” (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, Lei 14.118/21, artigo 2º, Inciso III), não são visualizadas ações concretas nesse sentido. Pelo contrário, o que se tem observado é a estimulação do mercado imobiliário por meio de linhas de crédito e subsídios. Em setembro de 2021, o Governo Federal, por meio do MDR, anunciou em sua página oficial, mudanças no financiamento pelo PCVA, prevendo reajuste de até 15% para financiamentos com recursos do

¹³ A população em situação de rua deve estar inserida como prioridade para serem contempladas pela política de habitação. Entretanto, deve se observar o desejo e o direito de liberdade de cada cidadão nesta situação como preconiza a Política Nacional para Pessoa em Situação de Rua.

FGTS, de acordo com a região e tamanho da população. Famílias com renda mensal de até R\$ 2 mil irão contar com menores taxas de juros do FGTS e descontos no valor final do imóvel. Governos estaduais e municipais deverão garantir contrapartida mínima de 20% do valor do residencial, o que reduzirá o valor a ser financiado. (MDR, 2021).

A simples leitura do texto acima pode ser interpretada como algo positivo, mas, na análise aqui desenvolvida, o que se evidencia é que o Governo Federal continua a deixar a cargo dos mais empobrecidos o ônus da moradia. Ainda que o seguimento populacional de renda mais baixa receba os subsídios mencionados e redução dos juros, a provisão da moradia está sendo regulada pelo mercado financeiro. No final do parcelamento, os mutuários pagarão pelo imóvel adquiridos o equivalente ao valor de dois. Além disso, como o mercado financeiro continua a “dar as cartas”, a população mais empobrecida cuja renda não alcança o sistema financeiro de crédito (renda inferior a 1.600 reais ou com algum tipo de restrição ao crédito, não apenas por inadimplência, visto que a concessão de crédito imobiliário leva em consideração a análise da capacidade pagadora do mutuário via score financeiro) fica desassistida.

Outra questão muito relevante é: quais as consequências da inserção da população vulnerável economicamente no sistema financeiro de crédito imobiliário?

Esta forma de enfrentamento do problema da habitação pelo Estado é mais uma configuração de “ajuste neoliberal”, usada como estratégia pelo capital na contemporaneidade. Não se pode esquecer que estas mesmas estratégias também são responsáveis pela:

[...] informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma ‘nova’ pobreza. Ao contrário, portanto, do que se afirma a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. (SOARES, 2010, p. 12).

Desse modo, esses sujeitos são expropriados de seus direitos sociais, individuais e coletivos. Dentre eles, o direito à moradia digna, um dos pilares do direito à cidade.

O capital, ao se apropriar das cidades e das pessoas como mercadoria, também faz da habitação um meio de grandes ganhos. Em articulação com Estado, torna esta política cada vez mais excludente.

A crise política, sanitária e social, a qual atravessa o país, tem se agravado a cada dia. Obter informações precisas acerca das situações sociais do país se tornou mais difícil. O censo demográfico que ainda está em vigor é de 2010. A crise sanitária impediu realização de um novo censo que estava previsto para 2020. Até o momento do levantamento das informações para esta pesquisa, ainda não havia se iniciado o novo processo censitário pelo IBGE.

A publicação oficial, pela Fundação João Pinheiro (FJP), sobre o déficit habitacional se encerrou em 2015. Contudo, segundo o MDR (2021), dados revisados pela FJP, com base no ano de 2019, revelam que o déficit habitacional em todo o Brasil estava em 5,8 milhões de moradias. Ainda de acordo com o MDR (2021), o estudo também apresenta uma tendência de aumento no déficit. Uma das causas para esse crescimento é o ônus excessivo com aluguel urbano, que hoje é caracterizado como o principal componente do déficit. Nos quatro anos considerados pelo estudo, o número de casas desocupadas por conta do valor alto do aluguel passou de 2, 814 milhões, em 2016, para 3, 035 milhões, em 2019.

O MDR também afirma que na pesquisa mencionada, pela primeira vez, foi refletido, sobretudo, na redução dos domicílios classificados como cômodos e na estabilização do número das unidades conviventes apresentada a inadequação fundiária separada dos outros componentes. Em 2016, 2.514 milhões de domicílios tinham algum tipo de inadequação quanto à situação do terreno onde se localizam, o que corresponde a cerca de 4,2% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos do País. Já a coabitação teve declínio de 4,2% ao ano entre 2016 e 2019. Esse desempenho se reflete, sobretudo, na redução dos domicílios classificados como cômodos e na estabilização do número das unidades conviventes (MDR, 2021).

No mesmo estudo, a FJP analisou a participação feminina na responsabilidade dos domicílios característicos do déficit habitacional, apontando que as mulheres são protagonistas do déficit. Ou seja, a maioria dos domicílios, nesse recorte da pesquisa, têm como pessoa de referência uma mulher. Assim, destaca Eleonora Santos Cruz, presidente da FJP: “Por si só, esse aspecto remete à necessidade de desenvolvimento de políticas habitacionais específicas para esse tipo de público” (MDR, 2021).

Ainda sobre o destaque feminino no déficit, ressalta-se que, no componente ônus excessivo com aluguel urbano, as mulheres eram 1, 588 milhão (56%) em 2016 e, em 2019, 1.887 milhão (62%). Além disso, também no componente coabitação, houve um aumento da participação dos domicílios cujas pessoas de referência são mulheres passou de 50% (2016) para 56% (2019), de acordo com a FJP (MDR, 2021).

Ainda não há dados precisos dos efeitos da pandemia, mas de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em março de 2020, o número estimado de pessoas em situação de Rua no Brasil era de 221.869. Nesse estudo realizado pelo IPEA foi analisada a evolução que vai de setembro de 2012 a março de 2020. O instituto entendeu ser março de 2020 uma boa linha de base para averiguar a evolução do fenômeno, período de calamidade pública. O estudo teve como base o Censo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); dados do

Cadastro único, Registros Mensais de Atendimentos (RMA); IPEA (2015); IBGE (2015). As Análises preliminares de dados diários do Cadastro Único indicaram a possibilidade com as observações, de já haver algum efeito da pandemia nos últimos dados disponíveis em março. Chama atenção, para além do crescimento ao longo dos anos, a aceleração recente desse crescimento. A Tabela 1 mostra população em situação de rua, por região.

Como pode ser observado, na tabela 1, nesses últimos anos há uma tendência de crescimento da população em situação de rua, que representou 40% a partir de 2012. O fato se relaciona com maior empobrecimento da população e da incapacidade de os sistemas políticos e econômicos garantirem, renda adequada, moradia e dignidade à maioria da população mais empobrecida.

Os dados apresentados pelo IPEA (2020) mostram o grave momento pelo qual o país vem passando, confirmando as análises de Rolnik (2021) de que o Brasil passa pela mais severa crise habitacional de todos os tempos. Ademais, reforça o argumento anterior de que raiz do problema não é pandemia da Covid-19, embora esta venha visibilizando as desigualdades e dificultando ainda mais a vida dos mais empobrecidos, principalmente nas cidades.

Tabela 1 – População em situação de e rua por região, Brasil, 2020.

PERÍODO	NORTE	NORDESTE	SUL	SUDESTE	CENTRO-OESTE	BRASIL
Set./2012	3.218	16.450	16.286	47.753	8.808	92.515
Mar./2013	3.280	16.972	16.632	50.779	8.896	96.560
Set./2013	3.300	17.152	16.215	50.374	8.892	95.933
Mar./2014	3.573	17.755	17.645	56.640	9.657	105.270
Set./2014	3.739	17.852	18.072	58.324	10.043	108.029
Mar./2015	3.999	22.742	19.381	63.777	10.676	120.575
Set./2015	4.178	26.767	19.708	64.049	10.929	125.631
Mar./2016	4.515	27.803	21.619	73.153	10.760	137.849
Set./2016	4.729	27.592	22.294	75.240	9.865	139.720
Mar./2017	5.447	27.262	26.018	86.694	11.477	156.898
Set./2017	5.901	25.917	28.574	91.652	12.285	164.329
Mar./2018	7.406	29.164	32.267	100.119	14.064	183.020
Set./2018	8.247	30.490	33.684	99.473	14.586	186.480
Mar./2019	8.299	34.014	33.699	111.577	15.041	202.631
Set./2019	7.706	35.396	31.763	117.248	14.57	206.691

Mar./2020	9.626	38.237	33.591	124.698	15.718	221.869
-----------	-------	--------	--------	---------	--------	---------

Fonte: IPEA (2020) com base no Censo Suas; Cadastro Único; RMA; IPEA (2015); IBGE (2015).

Um balanço realizado pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, registrou, em julho de 2021, que 84 mil famílias estavam ameaçadas de despejos e mais de 14 mil já foram despejadas de 2020 até julho de 2021 no Brasil. O Estado de São Paulo é responsável pelo maior número desses casos.

O aumento do número de despejos, de novas ocupações, de remoções e reintegrações de posse na Região Metropolitana de São Paulo está associado à perda de renda de famílias em meio à pandemia. Ou seja, sem trabalho e sem auxílio emergencial, muitas famílias não podem continuar pagando aluguel. Despejadas, vão para ocupações precárias, e assim passam a ser alvos de processos de reintegração de posse, remoções e ameaças. Assim foi ao longo de 2020, segundo o LabCidade. Esse levantamento aponta que em pelo menos 28 remoções na Região Metropolitana de São Paulo foram afetadas 2.726 famílias. Houve ainda 48 ameaças de remoção, envolvendo 7.141 famílias, sendo que o uso da força e da violência policial é um traço comum em todos os casos.

Ainda de acordo com o LabCidade, muitas das remoções de 2020 partiram de prefeituras, muitas vezes sem ordem judicial. Uma delas foi em São Bernardo do Campo, no ABC paulista, que regulamentou demolições administrativas por meio de decreto de 2018, sob a justificativa de contenção de novas ocupações. O expediente foi adotado também pelo governo do estado de São Paulo. Segundo os pesquisadores do LabCidade, essas demolições foram sendo feitas aos poucos, de maneira quase imperceptível. Em alguns casos não foi possível sequer levantar informações sobre o número de famílias removidas.

A situação, porém, teria sido pior se não fossem as articulações e mobilizações dos movimentos sociais de moradia contra os despejos e remoções, que culminaram com a denúncia à relatoria da ONU para o direito à moradia. E também a formação da Campanha Nacional Despejo Zero – em defesa da vida no campo e na cidade. A expectativa é que neste segundo ano de pandemia, sem políticas contra a perda de renda, muitas famílias enfrentarão ainda mais dificuldades. Isso porque, pela percepção de defensores e advogados populares, ainda há muitos processos represados e que devem ocorrer nos próximos meses. Além disso, estão surgindo novas ocupações e aumento de procura por espaço em ocupações já existentes.

A Lei 14216, de 07 de outubro de 2021, suspende até 31 de dezembro de 2021 o cumprimento de medida judicial, extrajudicial, ou administrativa que resulte em desocupação

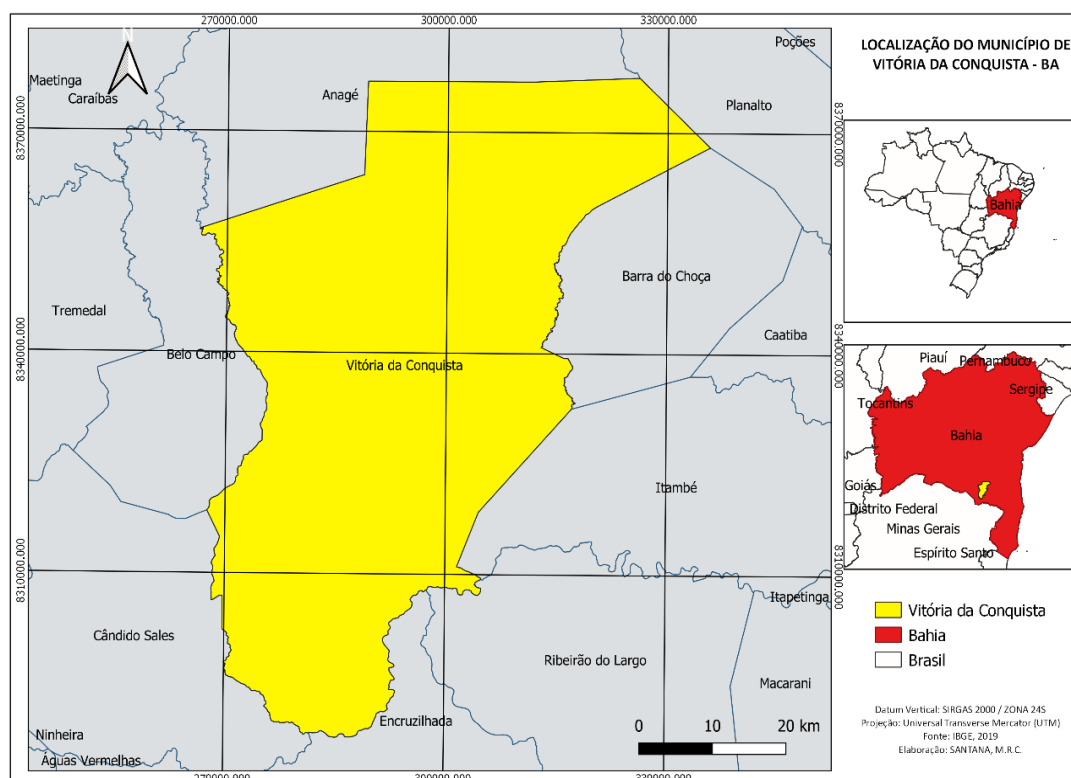
ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano e a concessão de liminar em ação de despejo que trata a Lei nº 8.245 de 18 de outubro de 1991. A legislação foi aprovada pelo senado após diversas iniciativas de pressão dos movimentos de moradia e da população.

A seguir, o capítulo IV apresenta os resultados do trabalho de campo, que tem como base a cidade de Vitória da Conquista e materializa a construção teórica apresentada.

4 (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: Uma Representação das relações sociais em vitória da Conquista - BA.

Vitória da Conquista é um município do Estado da Bahia. Localizado geograficamente na mesorregião centro-sul baiana.

Figura 1 – Mapa: Localização Vitória da Conquista, Bahia, Brasil (2021).



Fonte: Santana e Silva (2022).

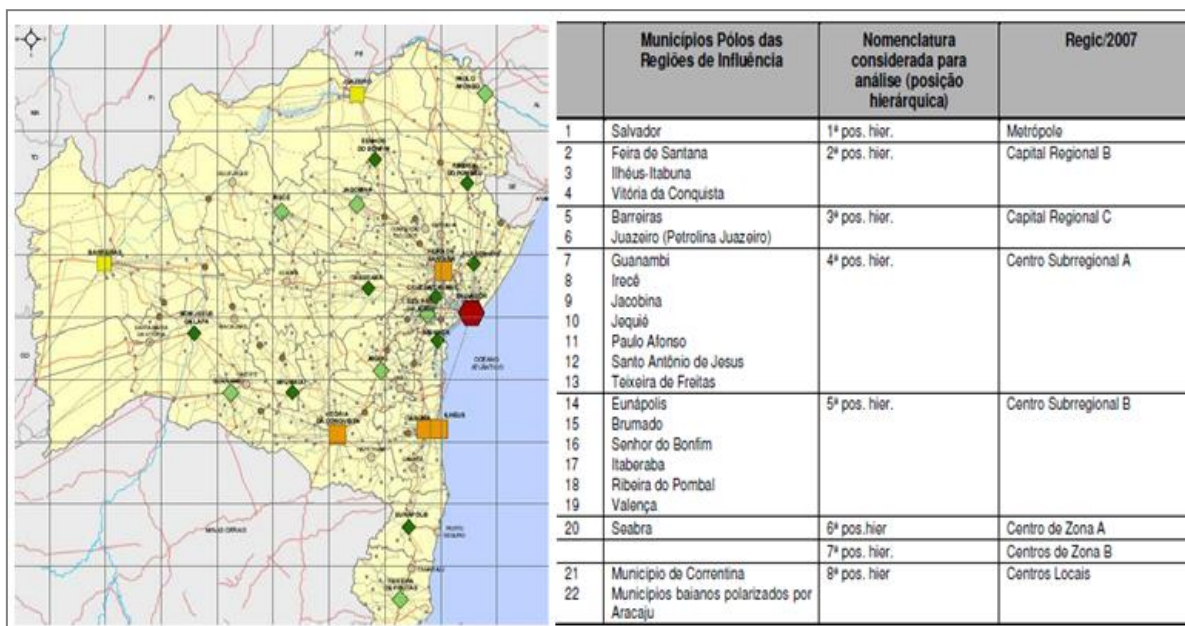
A população de Vitória da Conquista, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, era de 306.374 habitantes, sendo que 274.805 viviam na área urbana e 31.569 na área rural. Com base na pesquisa de Regiões com Influência das Cidades (REGIC), essa cidade atua como elo de uma rede urbana, articulando pequenas cidades do interior do estado da Bahia e norte de Minas Gerais, com o estrato superior da rede urbana nacional, tais como Salvador (BA), São Paulo (SP) e Brasília (DF). Representa, atualmente, 2021, um importante entreposto comercial e fornecedor de serviços de saúde e de educação superior, exercendo papel essencial no processo de circulação (e apropriação) de riquezas em sua região.

Ao tomar como referência de análise da cidade as redes urbanas e sua classificação pela REGIC, a qual ressalta aqui a pertinência do seu uso, visto que redes vão além da abordagem geográfica, pois é um termo trabalhado de maneira disciplinar por várias áreas do conhecimento: “no Urbanismo, Arquitetura, Engenharia, Geografia, Economia, Administração, Sociologia, História e Comunicação” (SANTANA, 2006, p. 21). Esse mesmo autor pontua que a noção de “rede” é, hoje, extremamente utilizada e de certa forma tomou o lugar de noções outras como sistema e estrutura. Portanto, estes parecem ser os critérios de análise adequados para processo de desenvolvimento desigual entre as cidades do interior da Bahia, compreendendo que a formação da rede urbana daí decorrente constitui-se na conformação do espaço pelo qual o capital percorre. Posto que “os estudos sobre rede são, por excelência, inter e transdisciplinares visto que se fazem presentes em diversas sociedades humanas nas suas mais diversas formas e escalas” (SANTANA 2006, p. 35), tomou-se esta classificação na análise aqui desenvolvida para entender como o processo de acumulação do capital em sua dimensão espacial possibilitou a constituição de Vitória da Conquista como Capital Regional.

Nessa perspectiva, a cidade de Vitória da Conquista exerce seu espaço de polarização pela concentração de atividades que geram interações com seu entorno e a longas distâncias (Figura 2). Sua importância na rede urbana regional é manifestada por sua capacidade em ofertar bens e serviços. Em seu contexto regional, ela exerce uma centralidade em praticamente todos os setores e polariza uma vasta área territorial. Constitui, assim, a principal centralidade urbana da hierarquia regional, o que faz dela a terceira maior cidade do estado em termos demográficos e um de seus principais centros de negócios. Sua projeção econômica tende a colocá-la como permanente foco de atração de pessoas oriundas de outras municipalidades, em busca de acesso ao intenso comércio da cidade ou à melhor oferta de serviços em saúde, educação e oportunidade de emprego.

Desse modo, a cidade de Vitória da Conquista, em relação à região que ocupa, aparentemente reproduz, em menor escala, o que acontece a nível estadual e nacional, no que se refere ao crescimento econômico espacialmente concentrado. De fato, o município desponta pelas funções que desempenha na rede de cidades da Bahia e pela hierarquização de um número significativo de cidades. Razão pela qual é explicada a centralidade exercida por esta cidade, com base nas funções que desempenha e na localização dos fixos e recepção dos fluxos gerados dentro e fora do território. Ressalta-se, porém, que os fluxos econômicos em sua rede urbana, bem como a importância econômica e social que cada cidade desempenha em seu contexto regional, podem ser compreendidos pela percepção do movimento espacial do capital.

Figura 2 – Mapa: Região de influência de Vitória da Conquista, segundo a REGIC, 2008.



Fonte: IBGE, 2008.

Por esta razão, as alterações no espaço têm sido permeadas por novas conjunturas sociais, políticas, culturais e, sobretudo, econômicas. Isso faz com que a urbanização (espaço-tempo) nas cidades, de um modo geral, deixar de ser apenas induzida para ser, também, indutora das relações econômicas (SPOSITO, 2004).

Para Ferraz (2001), o modo como o espaço urbano de Vitória da Conquista se conforma e/ou estrutura aponta que sua reprodução se assenta numa racionalidade produtiva que não responde por si mesma, visto estar associada a outras dinâmicas e escalas que se articulam principalmente ao mercado fundiário e imobiliário. Ressalta-se neste contexto que o município possui um histórico de planejamento urbano com mais de 30 anos. O primeiro Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista - BA está datado do ano de 1976. Entretanto, todo esse planejamento não evitou o crescimento desregulado e disperso às margens da legislação.

De acordo com Carvalho (2019, p. 47):

O acúmulo de problemas é originado, principalmente, pelo descumprimento do que foi planejado, elaborado e aprovado, tanto pelo Poder Público, quanto pelos empreendedores. Dentre os problemas detectados, destacam-se: a descontinuidade das decisões e prioridades nas políticas públicas das diferentes gestões municipais; o crescimento desordenado e disperso, à margem do planejamento e da legislação em vigor; e a insuficiência e ineficácia das ações para monitorar, revisar e fiscalizar a aplicação do planejamento. [...] as relações estabelecidas no espaço da sociedade e consolidadas pelo capital geram a expropriação da maior parte dos cidadãos.

Conforme Carvalho (2019), os dois Planos Diretores que foram aprovados pela Câmara de Vereadores em contextos políticos diferentes não modificaram a dinâmica urbana.

O crescimento populacional na cidade de Vitória da Conquista foi intenso nas décadas de 1970 e 1980. Os estudos de Ferraz (2001), Almeida (2005), Veiga (2010) e de Carvalho (2019) demonstram isso e registraram que o número de loteamentos abertos foi superior ao observado em períodos anteriores e que as gestões municipais que se sucederam mantiveram um padrão, no que se refere às diretrizes para implantação de loteamentos.

Em relação à implantação de loteamentos, é observado que: “os sujeitos agem e se inter-relacionam na disputa pelo poder local, e essa disputa se reflete na configuração territorial e na construção do espaço, sem que o matiz ideológico de quem esteja no poder seja de fato determinante para uma mudança na segregação urbana” (CARVALHO, 2019, p.50).

Na tabela 2 e na figura 3, é possível observar a intensificação da urbanização a partir da década de 1970.

Tabela 2 – Crescimento populacional de Vitória da conquista - BA (1940-2010)

Períodos	População Urbana	População Rural	População Total	População da cidade	Grau de Urbanização (%)
1940	11.884	62.559	74.443	7.682	15,96
1950	23.553	73.111	96.664	17.503	24,37
1960	53.429	90.057	143.486	46.778	37,24
1970	84.053	41.520	125.573	82.230	66,94
1980	127.512	43.107	170.619	125.516	74,73
1991	188.351	36.740	225.091	180.063	83,68
2000	225.454	36.949	262.494	215.182	85,89
2010	274.739	32.127	306.866	260.260	89,53

Fonte: IBGE - Censos Demográficos, 1940 a 2010. Organização Tânia Silva (2021).

O movimento geral do processo de urbanização brasileira possibilitou a constituição de um grupo de cidades com funções de intermediação entre o estrato superior da rede urbana brasileira e o conjunto de cidades pequenas situadas em sua área de influência. Metodologicamente, estes elementos despontam-se como determinantes mais gerais a atuarem sobre a configuração do sistema urbano baiano e, por extensão, da rede de cidades de Vitória da Conquista.

A hierarquia urbana na área de influência da cidade de Vitória da Conquista - BA foi definida no contexto da formação do mercado nacional, mas tendo por bases a estrutura herdada ainda nas primeiras fases de ocupação do território e resguardadas suas especificidades regionais, isto é, os fatores internos que determinaram as cidades que mais se destacariam

regionalmente. Pelo que pode ser analisado, o quadro hierárquico mantém-se desde os primeiros levantamentos a respeito realizados pelo IBGE.

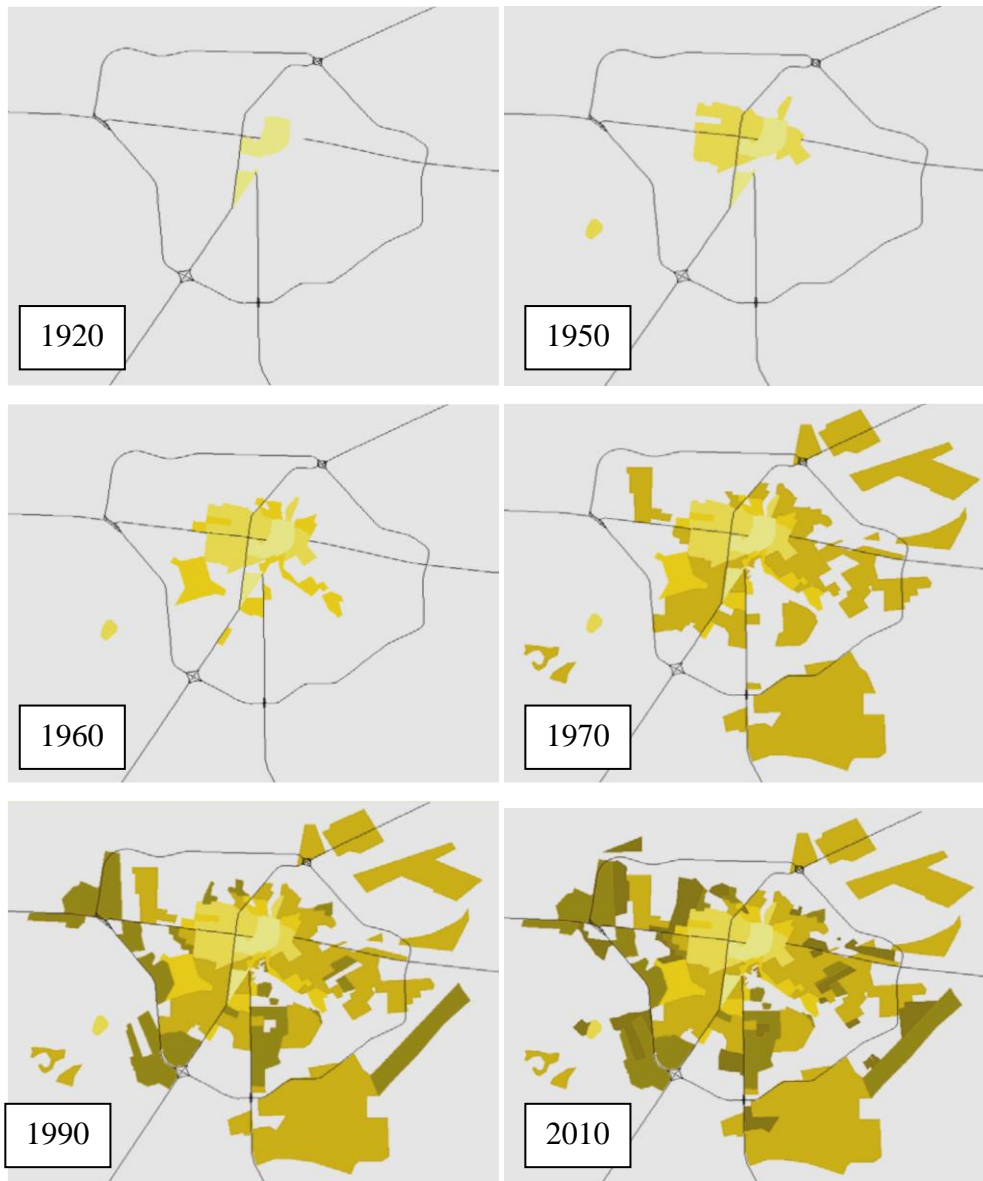
A representação do crescimento urbano da cidade em estudo também pode ser observada na figura 3.

É na intensificação da urbanização que as desigualdades sociais conformam e delimitam o espaço urbano da cidade e a questão habitacional emerge, assim como ocorreu no restante do país. Santana (2020) mostra um painel da repercussão, na cidade de Vitória da conquista, do problema habitacional no Brasil através da espacialidade de alguns componentes da precariedade habitacional por setores censitários do IBGE. Ele faz uma descrição da situação do déficit habitacional, seus componentes e sua distribuição no Nordeste e, por fim, uma análise utilizando os setores censitários como referência de espacialização para entender se os processos sociais atuais mantêm as características de precariedade espacialmente distribuídas na periferia das cidades tomando, como exemplo, a sede municipal de Vitória da Conquista.

Mais que uma necessidade, o sonho da casa própria, permeia o imaginário da classe trabalhadora. Em especial, o fetiche da mercadoria habitação está vinculado direta ou indiretamente a muitas outras necessidades. Os interesses divergentes sobre esta mercadoria escondem a reprodução de um modelo que desconsidera as relações sociais pré-existentes inerentes às pessoas que ali irão “perceber-viver-conceber” o espaço urbano. Transpõe a necessidade social de uma moradia o desejo imposto por uma nova determinação da necessidade do capital que ao promover sua expansão necessária a sua manutenção, na sua fase atual de financeirização, procura estabelecer uma relação social de dependência perpétua que é renovada incessantemente nessa relação de compra e venda localização e valorização, abrigo e estilo de vida impulsionada pelo marketing e a propaganda, gerando os processos determinantes da alienação e do acúmulo de capital. (SILVA E VEIGA, 2019). Por outro lado, “a casa própria, se torna uma meta a ser atingida, mas de acordo com o seu nível de renda, ainda que consiga, para a população empobrecida, a cidade em sua totalidade, lhe será excluída.” (SANTANA, 2020, p. 207).

É comum a afirmação de que em Vitória da Conquista não há favelas. De fato, na geomorfologia da cidade não se apresentam morros ou encostas próximos ao centro urbano, onde a população mais empobrecida pudesse ocupar. No entanto, muitas ocupações se apresentaram a partir da década de 1970 pela necessidade e resistência dos mais empobrecidos em áreas verdes e institucionais, tendo em vista o fato de que essa cidade é uma representação muito específica da apropriação do espaço como mercadoria e da presença da segregação socioespacial.

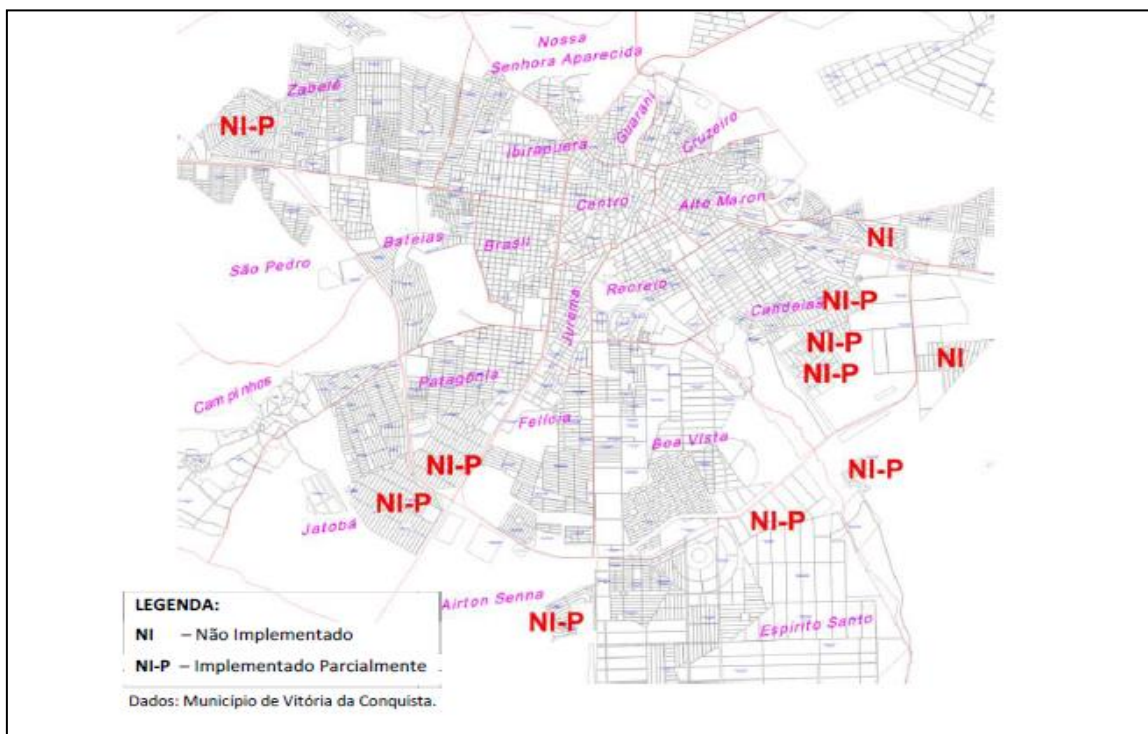
Figura 3 – Crescimento Urbano de Vitória da Conquista– BA



Fonte: PMVC, 2016.

A forma com que a cidade vem sendo parcelada é um aspecto importante. Neste sentido, o setor de aprovação de projetos do município informou que houve muitos loteamentos aprovados que não foram implementados (NI), ou foram apenas implementados parcialmente (NI-P) atualmente configurando como glebas vazias, divididas em lotes, com vários proprietários. Segundo relatos, o principal motivo de tal situação deve-se ao fato da elevada carência de infraestrutura destes locais, bem como da especulação imobiliária, onde os proprietários aguardam a valorização do imóvel para vender posteriormente com um valor muito superior (PLHIS, 2013). Estes loteamentos podem ser vistos na figura 4.

Figura 4 – Loteamentos não implantados ou implantados parcialmente em Vitória da Conquista – BA, 2021.



Fonte: PMVC, 2013.

No que se refere às áreas verdes, Vitória da Conquista apresenta um conjunto expressivo de áreas com essa demarcação legal, sendo que muitas foram ocupadas irregularmente por famílias empobrecidas - com destaque para a calha do rio Verruga, que nasce na serra do Periperi e passa pela parte central da cidade. Uma boa parte do rio foi canalizada e encontra-se embaixo de uma estrutura de concreto. Existe um projeto em tramitação que foi apresentado concomitante ao Plano Diretor (2020) para recuperação de toda a calha do rio e transformá-la em um grande parque ambiental.

Ferraz (2001) destaca que, no período compreendido entre 1977 e 1996, Vitória da Conquista experimentou uma série de transformações: a cidade cresceu e expandiu a sua malha urbana em ritmo acelerado. Segundo esta autora, as modificações sociais, políticas e econômicas são vivenciadas e, ao mesmo tempo em que interferem, se refletem nas relações cidadinas e na configuração territorial. Para ela, o processo dinâmico e contínuo de construção do espaço urbano envolveu diferentes sujeitos que agiram de acordo com os seus interesses e necessidades, produzindo contradições, conflitos e disputas que se refletem no poder local. A investigação realizada por Ferraz (2001) acerca desse processo viabiliza uma variedade de

análises sobre as relações sociais e sobre a configuração territorial, visto que as disputas que se estabelecem, cotidianamente, constituem a construção da cidade e do urbano. Ela alerta que essa construção não é resultado da ação de um único sujeito. É resultado das ações, dos embates, das lutas, dos interesses e das necessidades de vários sujeitos que se inter-relacionam e modificam as estratégias de ação por meio das disputas no âmbito do poder local. O processo de investigação de Ferraz (2001) abordava, então, a ação do poder público municipal, atuando na elaboração e execução do Plano Diretor e na implementação do Programa de Habitação Popular; a ação dos movimentos populares de luta por áreas urbanas com base em ocupação de terras; a ação de agentes imobiliários envolvidos na abertura de loteamentos e a ação dos seus compradores. Nesse sentido, Almeida (2005) comenta:

Vê-se, então, que a atuação heterogênea do Estado no espaço urbano conquistense produziu e produz uma “valorização” diferenciada deste espaço em que áreas serão contempladas por equipamentos coletivos e outras não [...]. Assim, a cidade se reproduz de forma heterogênea e segregada, fruto das ações desiguais no processo de produção social do espaço urbano, mediadas pela divisão social e territorial do trabalho que constroem áreas consideradas mais “valorizadas” e menos “valorizadas”. (ALMEIDA, 2005, p.76).

Percebe-se que a especulação imobiliária se consolidou de modo muito forte, elevando vertiginosamente os preços das terras urbanas e levando a expansão da malha urbana. Para os mais empobrecidos, por sua vez, restaram as bordas da cidade, áreas verdes e institucionais.

A intensa ocupação de áreas verdes e institucionais (Serra do Periperi, Lagoa das Bateias, Lagoa do Jurema entre outras) chamou atenção das autoridades locais e culminou na criação de um programa de Habitacional em 1991, que teria a missão de evitar estas ocupações e regularizar áreas já ocupadas. A ausência do poder público e dos benefícios urbanos nesses locais de ocupações e assentamentos precários se estendem por muito tempo. Aqui se compreendem assentamentos e ocupações como coisas diferentes, visto que o poder público municipal entende por ocupação áreas não concedidas e não regulamentadas para moradia pelo poder público e assentamentos como áreas concedidas pelo poder público municipal, nas quais, por meio da posse de lotes, se assentam a população. Esses assentamentos podem derivar de uma ocupação já estabelecida ou não. Essa especificidade será abordada mais adiante.

4.1 A QUESTÃO URBANA E HABITACIONAL NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA

O urbanismo foi e continua sendo a força motriz dos problemas sociais nas diversas cidades do país e impõe a elas inúmeros desafios. Em Vitória da Conquista não foi e não é diferente. O urbanismo impulsionado pela centralidade da cidade por determinação do capital

foi responsável pelo crescimento populacional intenso, o que veio a colocar em voga as lutas sociais pela moradia na cidade.

Evidentemente, o crescimento populacional urbano de Vitória da Conquista não veio acompanhado de um dinamismo econômico e de uma política de habitação de Interesse Social que garantissem o acesso à habitação ao conjunto da população mais empobrecida.

Ao longo dos anos, antes de ter um Programa no Município que se dedicasse à essa matéria, a habitação de Interesse Social na cidade de Vitória da Conquista – BA foi alvo de programas realizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Companhia de Habitação e Urbanização (URBIS) e da Cooperativa para Construção de Habitação Popular (INOCOOP) (figura 5), que tinham como objetivo facilitar o acesso da população mais empobrecida à habitação. Entretanto, contraditoriamente, na prática, estes programas não garantiram o acesso a essa população por não possuírem as condições econômicas exigidas pelos órgãos de financiamento. Estes programas foram capturados, quase que em sua totalidade, pela classe média local, como ocorreu na maioria das cidades do Brasil.

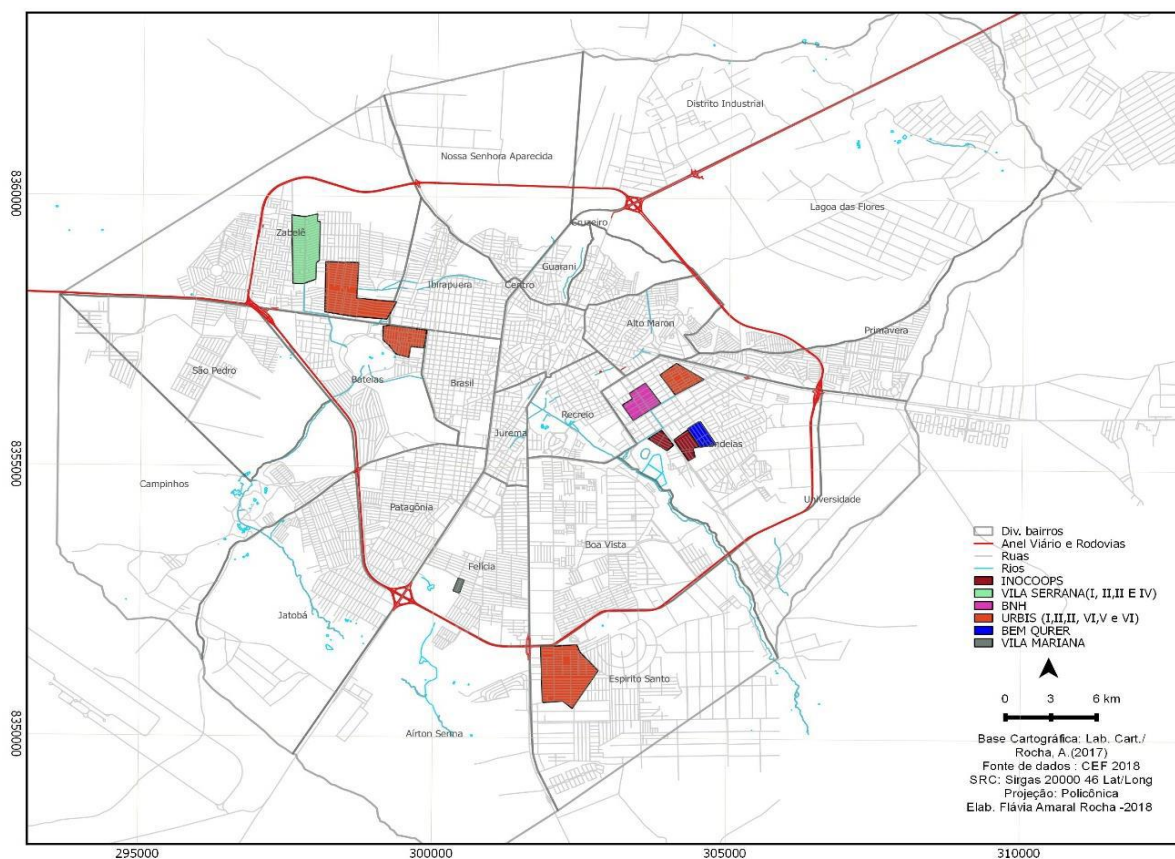
O fato de a população mais empobrecida não conseguir ser contemplada pelo sistema financeiro imobiliário fez com que ela se fixasse da forma que fosse possível, nas franjas da cidade, em loteamentos abertos sem nenhuma infraestrutura ou benefícios urbanos e ocupasse áreas verdes e institucionais entre as décadas de 1970 a 1990. Conforme Almeida (2005) os mais empobrecidos:

Excluídos dos programas, a resposta popular se configurará, no plano municipal, por um lado, na realização de ocupações urbanas, a partir de meados da década de 1980 e, por outro, no confronto com o executivo municipal exigindo uma política de habitação que garantisse o acesso dessa população à moradia. (ALMEIDA, 2005, p. 20).

Dada a insatisfação com o sistema financeiro de habitação, entraram em voga as lutas sociais pelo direito de morar e, assim:

Como resultado da pressão popular, em 1991, é promulgada a lei municipal nº. 570/91 que institucionaliza a política de habitação popular, com a criação do Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Coordenação de Habitação Popular, com o objetivo de construir habitações destinadas, prioritariamente, às famílias em situação de desemprego e subemprego, que viviam em precárias condições socioeconômicas e em moradias inadequadas, como as localizadas em áreas de risco, sujeitas a alagamento, de preservação ambiental ou, ainda, em espaços alugados ou cedidos de forma provisória. (ALMEIDA, 2005, p.20)

Figura 5 – Mapa: Localização dos Conjuntos Habitacionais oriundos das políticas públicas habitacionais nacionais, anteriores ao PMCMV, em Vitória da Conquista- BA, 2021.



Fonte: Ferraz (2001). Elaboração: Flávia Amaral Rocha 2015.

A partir da década 1990, aproximadamente, o município passou a coibir as ocupações das áreas públicas de preservação ambiental. Ressalta-se que entre os anos de 1980 e 1995 registra-se várias ocupações, por exemplo, Santa Cruz (1988), Bruno Bacelar (1988), Vila União (1987), Alto da Boa Vista (1988), Santa Helena (1989), Kadija – ao lado do cemitério (1989), Lagoa do Jurema (1995), José Machado Costa (1992), Santa Terezinha (1984), Paulo Rocha (1992), Conveima I (1991), Conveima II - Copacabana II (1994) e Ipanema (1980).¹⁴

Com a criação da Lei n°. 570/91, cujo objetivo está exposto em seu Art. 2º: “reduzir, no município, o déficit habitacional atendendo principalmente aos cidadãos em condições adversas como: I – do desemprego; II – do subemprego e III – do emprego de baixa renda”, o PMHP nasce sob uma grande expectativa durante a administração do Prefeito Murilo Mármore, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).¹⁵ No entanto, até 1997, já na administração do Prefeito José Pedral Sampaio, seu sucessor, também do PMDB, o PMHP se limitou à disponibilização de 1.442 lotes e o reconhecimento, com a cessão do direito especial

¹⁴ Ver a dissertação de mestrado de Almeida (2005), na qual ela faz uma exaustiva pesquisa de campo e obtém as datas aproximadas do início das ocupações com base no relato dos moradores mais antigos.

¹⁵ Ver Discursos de Vereadores Locais trazidos por Almeida (2005, p.66).

de uso, de mais 1.649 lotes públicos ocupados pela população empobrecida sem teto, totalizando 3.091 lotes.

Importante destacar, que com a criação do PMHP, o Município de Vitória da Conquista não cria uma política geral de habitação popular. O acesso se restringe a faixa de renda de até dois salários mínimos e posteriormente foi ampliada para três salários mínimos com a Lei 1186/2003. Não cabendo, portanto, a esse programa vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social, a operacionalização de financiamentos via FGTS, o qual subsidiava a política nacional, que havia suspenso os subsídios para as faixas mais empobrecidas e sem acesso a rendas formais. Deixando essa faixa a cargo das iniciativas locais.

Desse modo, o PMHP tentou resolver o problema de recursos, prevendo a criação de um Fundo Municipal de Habitação Popular com o objetivo de criar as condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações necessárias para a execução do programa. Estes recursos viriam conforme Lei nº. 570/91 Art. 14º. Incisos de I a IV dos “repases de recursos financeiros; doações de qualquer natureza; prestações dos mutuários e dos rendimentos e juros provenientes de aplicações financeiras dos seus recursos” (lei instituída em 1991 anterior aos PLHIS, Ministério das Cidades, diretrizes expostas nessa lei anteriores as diretrizes nacionais). O município cobraria “dos mutuários, em prestações mensais, pelo sistema de custo público, os valores dispendidos (sic) na implantação de cada Plano Habitacional” e o valor das prestações não poderiam ser superiores a 5% do salário mínimo vigente e, em casos de desemprego e subemprego, este pagamento seria interrompido sendo retomado quando o mutuário estivesse em “atividade produtiva”. Entretanto, o Fundo Municipal, na verdade, não foi implementado e também não se criou um mecanismo de cobrança das prestações dos mutuários. Fato que comprometeu drasticamente a implantação do programa limitando as suas ações ao cadastramento de famílias e distribuição de lotes em áreas públicas ou adquiridas pela Prefeitura Municipal para fins de habitação popular.¹⁶ O Fundo foi criado em 2003, com a aprovação da Lei nº. 1.186. Entretanto, até os dias atuais (2021), não se aplicou os mecanismos de cobrança e nem se efetivou regularidade de recursos provenientes de outras fontes destinados a manutenção do PMHP.

De acordo com Almeida (2005), dos recursos repassados pela Caixa Econômica Federal ao município por meio de empresas incorporadoras, registra-se a construção de conjuntos habitacionais como as Vilas Serranas pela Empreendimentos, Construção e Saneamento LTDA (Ecosane), e Morada dos Pássaros pela Ciclo Engenharia. O repasse por meio de cooperativas

¹⁶ Via Almeida (2005, p. 69).

como o INOCOOP-BASE, resultou na construção de conjuntos habitacionais como: o Morada do Bem Querer (332), Alameda das Acácias (144), Alameda das Flores (144), Parque residencial Cohvit – Inocoop I (191), Parque Residencial Vitória – Inocoop II (300) e Independência – BNH (216) perfazendo um total de 1.332 unidades habitacionais.

A dissertação de Almeida (2005), *A Produção Sócio-Espacial e Habitação Popular nas Áreas de Assentamentos e Ocupações na Cidade de Vitória da Conquista*, é um estudo de grande relevância. Sua pesquisa embasou a análise do acesso à moradia às famílias com renda de até dois salários mínimos, desde criação do Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP) em 1991 até os anos 2005 nesse município. Esse período antecede a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, o qual passou a operacionalizar a demanda por moradia nos municípios brasileiros, lançado pelo Governo Federal em 2009.

Almeida (2005, p. 178) conclui que:

As intervenções mais efetivas do Estado, desde o início da década de 1990, para a habitação destinada ao estrato de rendimentos acima mencionado, ocorrem quase que exclusivamente por meio da esfera municipal, com a criação do PMHP e, mais tarde, com a definição de uma política de habitação municipal através da Lei nº.1.186/03. Somente a partir de 2000 é que são observadas intervenções concretas das três esferas de governo a exemplo dos programas PSH, Pró-Município e Pró-Moradia, mas, ainda distantes de atender aos problemas do conjunto dos assentamentos e ocupações.

Conforme aponta Almeida (2005), o município de Vitória da Conquista já possuía um programa de habitação local desde a década de 1990, mas é a partir dos anos 2000 que se constitui como Política de Habitação e inicia a promoção de ações planejadas para acesso à moradia e infraestrutura urbana para famílias com rendimentos de até três salários mínimos.

Destaca-se que com a aprovação do Estatuto das Cidades (2001), criação do Ministério das Cidades (2003) e, posteriormente, na sistematização da política em âmbito nacional com a criação do SNHI e do FNHIS (2005), que o PMHP consegue se firmar como política pública.

O Município de Vitória da Conquista não apenas ampliou o quantitativo de imóveis disponíveis, mas proporcionou uma ampla mudança na condução política de habitação incluindo a participação popular, com a realização da 1ª Conferência Municipal de Habitação Popular, no ano de 2003. O evento resultou na criação do Conselho Municipal de Habitação, e da lei municipal que identificou as áreas inadequadas e os procedimentos para a realização da habitação de interesse social, a Lei nº 1.186/2003.

A Lei nº. 1.186/03 ampliou o PMHP e passou a orientar a política de habitação no Município já com as determinações do Estatuto das cidades como destaca o artigo Art. 1º da Lei nº. 1.186/03: “Fica instituída no Município de Vitória da Conquista a Política Municipal de

Habitação Popular, com base nas disposições da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e da Lei Orgânica do Município”.

No Art. 2º, estabelece os objetivos da Política Municipal de Habitação Popular:

A Política Municipal de Habitação Popular tem por objetivo propiciar a oferta de condições dignas de moradia, a melhoria das unidades residenciais e a regularização urbanística, imobiliária e fundiária dos aglomerados de habitações ocupadas por populações de baixa renda, assegurando a alocação adequada de espaços, equipamentos e serviços públicos, reduzindo, no Município de Vitória da Conquista, o déficit habitacional das famílias desprovidas de moradia própria, e contribuindo para a superação das desigualdades sociais. (Lei Nº. 1.186/03, art. 2º).

Para a execução da Política Municipal de Habitação Popular, são criados “o Programa Municipal de Habitação Popular, o Conselho Municipal de Habitação Popular e o Fundo Municipal de Habitação Popular” (Art. 3º).

No Art. 4º, define quem serão os beneficiários da política municipal de habitação popular:

Para efeito desta Lei, considera-se família de baixa renda aquela com ou sem prole, pais ou mães chefes de família, idosos, portadores de deficiência e pessoas solteiras, que estejam nas seguintes situações:
I-desempregadas;
II-subempregadas;
III - remuneração mensal de até 03 (três) salários mínimos. (Lei Nº. 1.186/03, art. 4º).

Desse modo, definidas as regaras locais para atuação e com o auxílio externo, o PMHP passa a atuar de modo mais contundente na questão habitacional como se verá adiante.

4.2 A ATUAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PMHP EM VITÓRIA DA CONQUISTA

Antes dos anos 2000, o PMHP manteve sua atuação basicamente transformando as ocupações existentes em assentamentos, realizando cadastro e a concessão de lotes. Isso ocorreu também graças a ausência de uma política institucional em âmbito estadual e federal. Segundo Ramos e Sá (2003, p. 159 apud. Almeida, 2005, p.71), desse momento resultou o “aparente”, “vazio institucional” e a “ambiguidade”, agravados pela manipulação - o que fortaleceu as práticas política do poder, sob a forma clientelista e eleitoreira, prestando-se ao jogo de interesses de determinados grupos que se alternam em diferentes conjunturas.

Importante destacar que a herança do clientelismo na política de habitação ainda se reflete nos dias atuais (2022). Embora a primeira década do século XXI tenha sido marcada por

avanços nesta questão, com a institucionalização e a sistematização desta política, a questão da habitação ainda é fortemente marcada pelo clientelismo na disputa pelo poder local. Vale ressaltar também que, desde 2016, assiste-se ao desmonte do que foi conquistado na década anterior no campo do reconhecimento da política de habitação.

A tabela 3 mostra os resultados do PMHP no que se refere à entrega de lotes.

Tabela 3 – Síntese Geral da Distribuição de Lotes pelo Programa de Habitação Popular- PMHP, Vitória da conquista, 2021.

ASSENTAMENTOS	DATA	Nº DE LOTES	ENTREGUES	OCUPADOS	DISPONÍVEIS
Alto da Conquista ¹	1991	213	213	213	
Alto do Bruno Barcelar	1992	195	195	195	
Cidade Modelo	1995	355	355	355	
Conjunto da Vitória ¹	1991	297	297	297	
Henriqueta Prates	1988	476	476	476	
Nova CAP	1991	42	42	42	
Nova Cidade 1ª, 2ª e 3ª etapas	2000	550	550	550	
Parque da Colina ¹	1996	310	310	310	
Recanto das Águas	1998	474	474	474	38 ²
Renato Magalhães ¹	1992/2000	838	382	382	
Santa Helena ¹	1989/1993	429	429	429	
Ubaldo Gusmão ¹	1996	18	18	18	
Vila América ³	1999	4515	2710	2755	64 +696 =760
TOTAL		8712	6451	6496	798

1 – Ocupação da década de 1980 que foram reconhecidas, nas datas indicadas, como próprias para assentamentos pelo PMHP.

2 – Lotes impróprios para o uso ou ocupados com horta comunitária e oficinas.

3 - 696 lotes foram disponibilizados para servidores públicos municipais, mediante Lei aprovada pela Câmara de Vereadores, 64 estão vagos nunca foram entregues, 45 estão ocupados irregularmente.

Fonte: Diretoria de Habitação de Interesse Social/Secretaria de Desenvolvimento Social (2021)

Nos números apresentados na tabela 3, destaca-se a subtração de 1000 lotes dos 4515 do loteamento Vila América, que foi alvo de uma permuta, em 2018, entre a PMVC e a empresa PEL Construtora e Incorporadora Ltda. A área que o município recebeu pela permuta está localizada na Praça Sá Barreto, na divisa do centro com Bairro Alto Maron, área que foi incorporada para ampliação desta mesma praça. Na área que foi adquirida pela PEL estão sendo construídos condomínios fechados (figuras 6 e 7).

Figura 6 – Fotografia: projeto Condomínio da PEL: área alvo da permuta com a PMVC



Fonte: PEL Construtora, 2021.

Figura 7 – Fotografia: Condomínio da PEL em construção: área alvo da permuta com a PMVC.



Fonte: Trabalho de Campo realizado pela autora, 2021.

A área em questão poderia assentar muitas famílias inscritas no PMHP, por meio de entrega dos lotes, ou ser destinada à construção de unidades habitacionais para população empobrecida, já que era área destinada à habitação de interesse social. Poderia dar continuidade a uma política de habitação com protagonismo local, como ocorreu antes do PMCM, que além da política de entrega de lotes o PMHP interveio no déficit habitacional por meio de construção e entrega de unidades habitacionais às famílias empobrecidas. Entretanto, a área foi entregue ao mercado imobiliário para comercialização das habitações entre as faixas de renda de maior poder aquisitivo.

A tabela 4 mostra a quantidade de unidades habitacionais entregues por programas anteriores, ao Programa Minha Casa minha Vida.

No ano de 1997, sob forte pressão social que ocorria na cidade por meio de ocupações e organizações de movimentos sociais que reivindicavam o direito à moradia, o Prefeito Guilherme Menezes expediu o DECRETO DE DESAPROPRIAÇÃO de nº 9.296/97, declarando a área de interesse social, para fins de moradia, com área total de 4.515 lotes do Loteamento Vila América (figura 8). Idealizado pela Ecosane Engenharia Construção, Saneamento e Indústria Ltda, esse loteamento foi implementado pelo do Alvará Municipal 205/97.

Tabela 4 – Programas Habitacionais que antecederam o Programa Minha Casa Minha Vida, Vitória da Conquista – BA, 2021.

PROGRAMA	Nº	UNIDADES	FONTE DE RECURSOS	LOCAL	DATA
	(casa)				

Morar Melhor	30	Banco Mundial	Vila América	2000
PSH	900	União	Vila América, Recanto das Águas	2004/2009
Pró- Moradia	119	Município, Estado e União	Vila América, Recanto das Águas, Corredor do Felícia e Santa Cruz	2004/2014
TOTAL	1049			

Fonte: Diretoria de Habitação de Interesse Social/Secretaria de Desenvolvimento Social (2021)

Assim, a área passou a ser alvo do Programa Municipal Habitação de Interesse Social desde o ano de 1999, quando famílias inscritas no referido Programa receberam lotes para a edificação de suas moradias. Anos após, outras famílias foram contempladas com a casa própria, beneficiárias de programas como: Morar Melhor, PSH e Pró-Moradia, conforme pode ser observado na tabela 4. Quase todas as habitações construídas nesse loteamento obedeceram às orientações da Secretaria de Obras e Urbanismo da Prefeitura Municipal, possuindo três ou dois quartos, sala, cozinha e banheiro, tipicamente de alvenaria.

Após a ampliação da atuação do PMHP, dadas as condições já mencionadas anteriormente, a gestão municipal passa a enfrentar de forma mais efetiva a questão de moradia na cidade. Atuando na entrega de lotes e, posteriormente, buscando financiamento externo para construção de unidades habitacionais, além da destinação de 696 lotes para servidores públicos municipais¹⁷ (figuras 12 e 13). Entre as ações do PMHP, também destacam mais de 5000 melhorias e reformas em unidades habitacionais em diversos bairros realizadas pelo Pró-Moradia.

Figura 8 – Fotografia: Unidades habitacionais do PSH no Loteamento Vila América (2005).

Figura 9 – Fotografia: Unidades habitacionais do PSH no Loteamento Vila América (2005).

¹⁷Em 2020, a PMVC, em negociação com o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, decidiu criar um condomínio fechado para os servidores, na área reservada no Vila América desde o início da implantação do loteamento. No Projeto que está sendo chamado de “Vila do Servidor”, a previsão é a construção de apartamentos por Empresa de Construção que será licitada pela PMVC. A proposta é utilizar o regime de financiamento habitacional do Programa Casa Verde Amarela com intermédio da Caixa Econômica Federal. Os servidores poderão contar com os subsídios do PCVA dentro dos perfis que compõe os grupos de renda, além do desconto referente ao terreno doado pelo Município.



Fonte: Almeida (2005).

Figura 10 – Fotografia: Unidades Habitacionais do PSH no Loteamento Vila América (2005)



Fonte: Trabalho de Campo Realizado pela autora, 2021.

Figura 11 – Fotografia: Unidades Habitacionais do PSH no Loteamento Vila América (2021)



Fonte: Almeida 2005¹⁸

Figura 12 – Fotografia: Terreno para construção da Vila do Servidor – Loteamento Vila América



Fonte: Trabalho de Campo Realizado pela autora, 2021.

Figura 13 – Fotografia: Terreno para construção da Vila do Servidor – Loteamento Vila América

¹⁸ A baixa qualidade das fotografias nas figuras 8 e 10 se devem à forma como elas se apresentam na fonte.



Fonte: Trabalho de Campo realizado pela autora, 2021.



Fonte: Trabalho de Campo realizado pela autora, 2021.

O Assentamento Vila América é o maior assentamento de iniciativa local instituído pelo PMHP. Esse Assentamento representou o enfretamento da “não política” nacional no período. Uma conquista das lutas sociais pela moradia que se desdobra na alteração significativa do espaço urbano de Vitória da Conquista.

Por se localizar no Bairro Boa Vista, bairro que passou ser almejado pelas classes médias e altas¹⁹(Figura 16), o assentamento Vila América (figura 5) passa de ação de sucesso do governo municipal em resposta as reivindicações dos movimentos sociais pela moradia, para uma área especulada pelo capital imobiliário. Articulações do setor imobiliário com poder público local, tanto nas gestões comandadas pelo PT, alternados entre os prefeitos Guilherme Menezes e José Raimundo fontes, como no retorno do PMDB ao governo municipal através do Prefeito Herzem Gusmão e sucessão pelo Democratas na atual gestão da prefeita Sheila Lemos, proporcionaram boa infraestrutura urbana com a implantação de equipamentos públicos, pavimentação e por último a regularização fundiária.

A Avenida José Pedral Sampaio (Figura 17) que atravessa o Boa Vista, no projeto liga a Zona Sul à Zona Oeste da cidade é um dos vetores de valorização e especulação imobiliária. Vale ressaltar que esta obra ficou pronta apenas no trecho que liga o Boa Vista à Avenida Olivia Flores (a avenida mais valorizada e especulada da cidade) e a Avenida Juraci Magalhães nas intermediações do Shopping Conquista Sul (outra área supra valorizada e especulada). Tem

¹⁹ Para entender melhor o processo de valorização do Boa Vista, ver a Dissertação de Mestrado de Ione Rocha, *Produção e Valorização do Espaço Urbano de Vitória da Conquista: uma análise das estratégias e transformações no Bairro Boa Vista* (2011).

relevância, também, o fato de o projeto dessa avenida não ter sido executado como previsto no PDDU (2007). Condomínios da PEL Construtora estreitaram áreas que seriam destinadas à avenida. Mais uma vez os interesses econômicos, a descontinuidade ou não verificação do planejamento afetam a população.

Dada a alta especulação, o Boa Vista, passa ser um local privilegiado com acesso rápido aos dois shopping Center da cidade. Essa avenida potencializou ainda mais a implantação e comercialização dos condomínios fechados no seu entorno.

Figura 14 – Fotografia: Avenida José Pedral Sampaio, Loteamento Vila América (2022).



Fonte: Trabalho de Campo realizado pela autora, 2021.

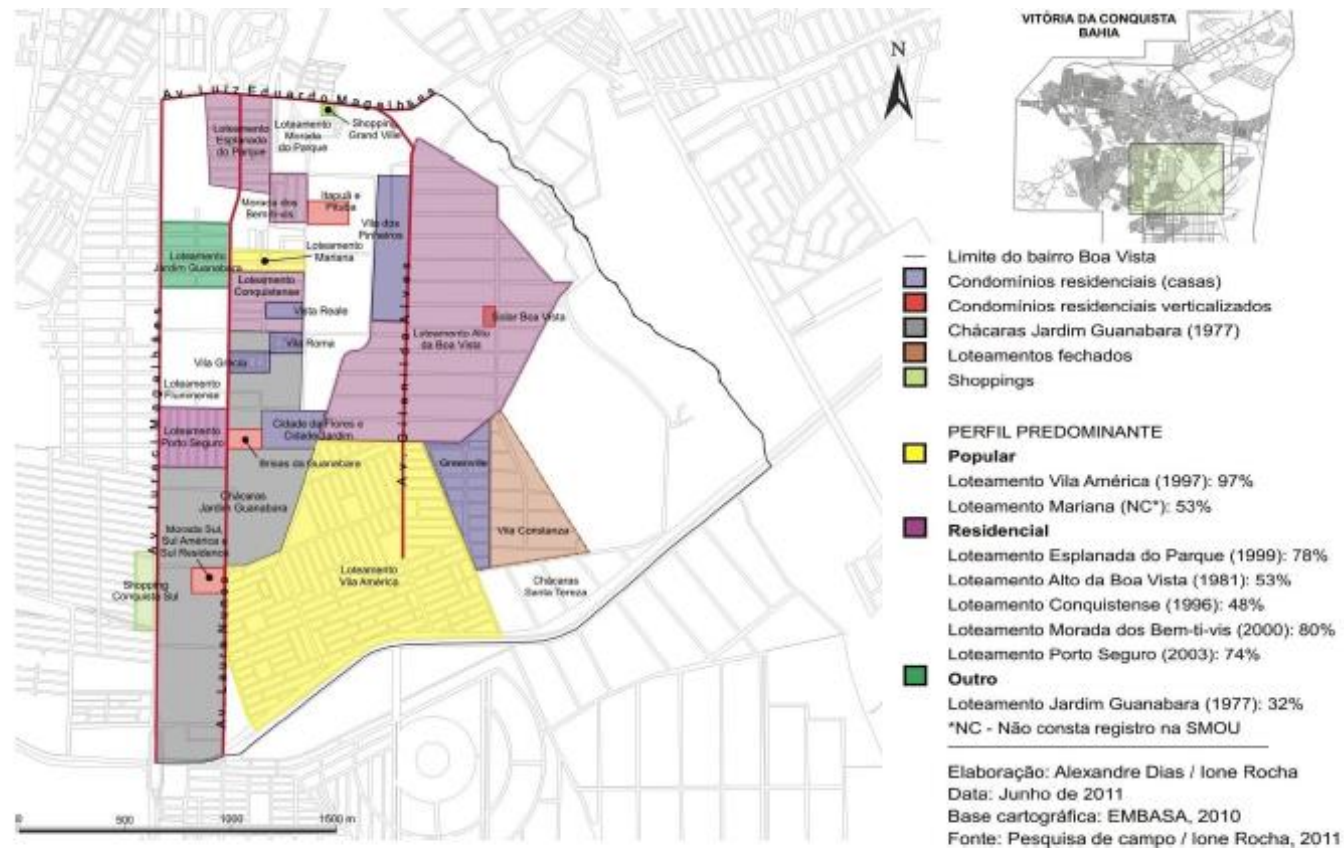
Figura 15 – Fotografia: Cruzamento da Avenida José Pedral Sampaio com a Avenida Gilenilda Alves, Loteamento Vila América (2022).



Fonte: Trabalho de Campo realizado pela autora, 2021

Dadas as condições proporcionadas pelo entrelace do capital imobiliário e o poder público local, principalmente após a abertura das avenidas Juraci Magalhães e Luiz Eduardo Magalhães, no início dos anos 2000, houve uma valorização do Bairro Boa Vista. Desde então, percebe-se o “cercamento” do assentamento popular no Loteamento Vila América por muros que o separa dos condomínios fechados para as classes médias e altas.

Figura 16 – Mapa Bairro Boa Vista: perfil imobiliário e localização dos principais condomínios e loteamentos, Vitória da Conquista - BA, 2013.



Fonte: Rocha, 2013.

Figura 17 – Fotografia Bairro Boa Vista: Avenida José Pedral Sampaio, Vitória da Conquista – BA, 2022.



Fonte: Blog do Anderson, 2018.

Ressalta-se que embora outros assentamentos urbanos possuam mais tempo de existência, concentraram-se os benefícios urbanos e a urgência da regularização fundiária com escritura pública definitiva nesta localidade. Naturalmente pelas determinações do capital. Será preciso um estudo mais específico e aprofundado sobre isto, mas já se tem indícios de um processo de gentrificação²⁰ com mudança de classe populacional nesse assentamento. Poderá ocorrer em poucos anos a substituição social com “expulsão” dos mais empobrecidos pela dinâmica do capital. Tal fenômeno acarreta no aumento do custo de vida e na especulação imobiliária, tendo também um sentido global: Tal fenômeno acarreta no aumento do custo de vida e na especulação imobiliária, tendo também um sentido global:

²⁰ **Gentrificação**, termo cunhado por Ruth Glass (1964) o processo de revitalização dos espaços urbanos ou a aparente substituição de paisagens de caráter popular por construções típicas de áreas nobres. Trata-se de um processo em que o espaço geográfico urbano se transforma e ressignifica-se, sobretudo em função da valorização acentuada e do enobrecimento de uma área antes considerada periférica.

O desenvolvimento imobiliário urbano – a gentrificação em sentido amplo – tornou-se agora um motor central da expansão econômica da cidade, um setor central da economia urbana. No contexto de um mundo recentemente globalizado, a “regeneração urbana” representa uma estratégia central na competição entre as diferentes aglomerações urbanas. Assim como na globalização, estamos em presença de uma espécie de anônima lógica econômica, e a oposição a tal transformação global e urbana terá um papel crucial na orientação que tomarão os novos espaços. (SMITH, 2006, p. 85).

Glass (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006) designou o processo como a ocupação de boêmios pioneiros, da nova classe média em Londres, processo que resultou no aumento gradativo de aluguéis e na expulsão dos trabalhadores de classes mais baixas que viviam em bairros centrais da cidade. Gentrificação, então, designava as mudanças estruturais ocorridas em bairros centrais de Londres, os quais eram antes habitados pelas classes trabalhadoras e passavam a ser “invadidos” pela classe média.

Figura 18 – Fotografia Loteamento Vila América – Vitória da Conquista – BA: Unidade Básica de Saúde.



Fonte: Trabalho de campo realizado pela autora, 2021.

Figura 19 – Fotografia Loteamento Vila América – Vitória da Conquista – BA: Capela Santa Dulce dos Pobres.



Fonte: Trabalho de campo realizado pela autora, 2021.

Segundo o PMHP, uma pesquisa realizada em 2015 para viabilizar a regularização fundiária constatou que, na época, 80% dos moradores do Vila América eram os beneficiários originários. Nesse mesmo ano, iniciou-se o processo de regularização fundiária dos lotes entregues e ocupados. Contudo, apenas a partir de 2017 que é efetivada a concessão das escrituras definitivas após a publicação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Essa legislação veio facilitar o processo de titulação da terra. Em análise geral, no processo de mercantilização da cidade, espaços que antes não tinham valor para o acúmulo do grande capital, passam a agregar esse valor e a regularização fundiária tem um fim em si mesmo, o de

titular a terra para que ela possa ter valor de troca (ROLNIK, 2021). Nesse sentido, a regularização fundiária realizada pelo PMHP, sobre o argumento e forte propaganda de beneficiar as famílias contempladas, no plano de fundo, promove as condições necessárias para manutenção e reprodução do capital (Harvey 2018).

Evidentemente, a regularização fundiária é um instrumento importante da política de habitação, bem como das outras políticas setoriais urbanas. Todavia, precisa vir acompanhada de procedimentos que de fato garantam o interesse social e evitem a especulação imobiliária, mas no caso analisado, ela estimula a especulação imobiliária, descaracterizando as Zonas Especiais de Interesse Social.

A Zona Especial de Interesse Social, de acordo com o artigo 47, inciso V da Lei Federal nº. 11.977/2009 é “parcela de área urbana instituída pelo plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Com base no conceito acima exposto, pode-se concluir que as Zonas Especiais de Interesse Social constituem em um instrumento de política urbana, e, por conseguinte, de regularização fundiária e de urbanização caracterizada como tipo de zoneamento especial (normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações) de áreas urbanas já consolidadas ou que venham a ser posteriormente ocupadas (áreas urbanas não utilizadas, não edificadas ou subutilizadas), com o objetivo principal de garantir a população predominantemente de baixa renda o direito social à moradia.

A delimitação de uma área como ZEIS pode incidir tanto em áreas públicas ou privadas, já ocupadas, já consolidadas, onde o processo de ocupação ocorreu sem a obediência da legislação e dos padrões urbanísticos.

Por se tratar de política de desenvolvimento urbano do Município as ZEIS só podem ser instituídas pelo Plano Diretor, ou por lei municipal específica, devidamente aprovada pela Câmara de Vereadores, que deve conter os perímetros da área delimitada; os critérios para a elaboração e execução do plano de urbanização da área; os critérios para o estabelecimento das normas especiais de parcelamento, de uso e ocupação do solo e de edificação; e, por fim, os instrumentos jurídicos que deverão ser utilizados para a legalização jurídica das áreas declaradas de habitação de interesse social, e a consequente titulação aos moradores beneficiados.

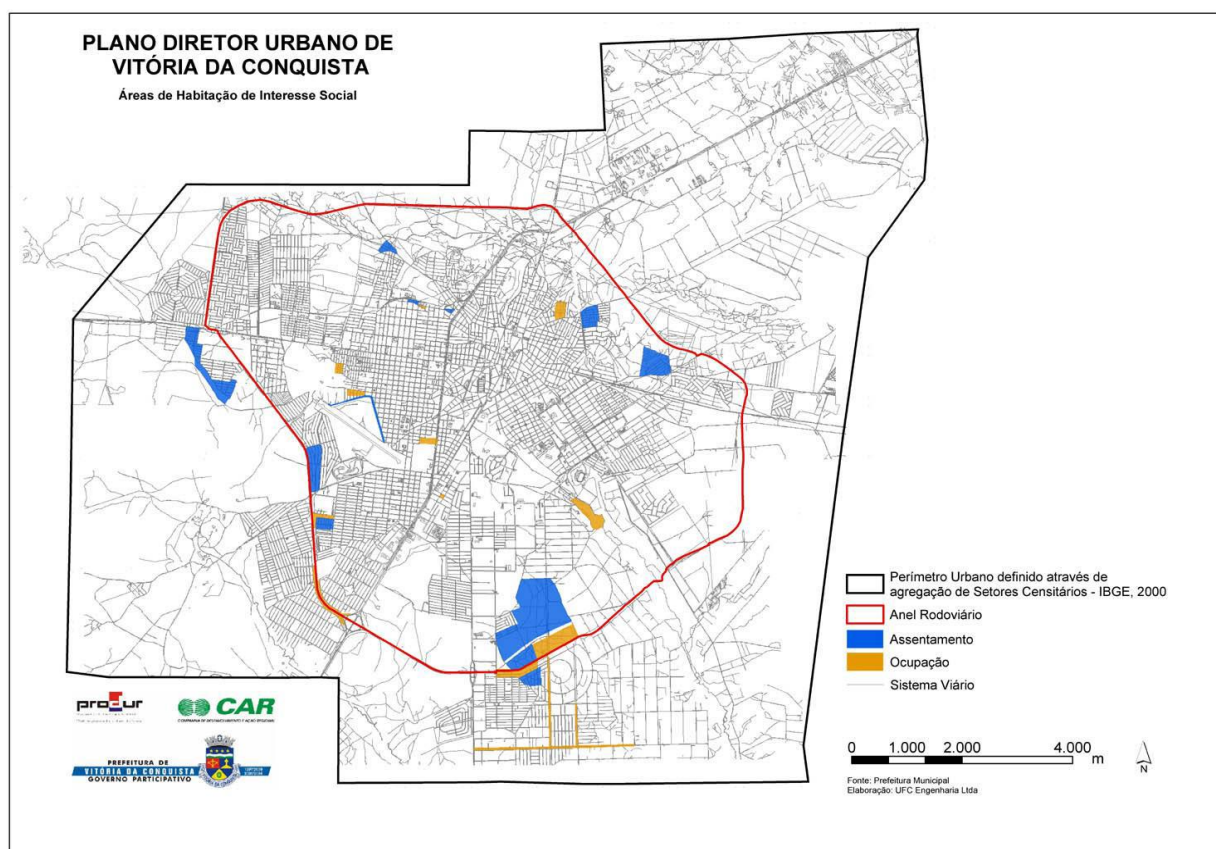
Além disso, a lei municipal que institui a ZEIS deverá definir a vinculação da área delimitada para fins de habitação de interesse social, para que após o processo de regularização

fundaria os moradores permaneçam vinculados à área e ao uso residencial dos lotes, evitando-se assim que os moradores sejam expulsos da área pelo mercado imobiliário.

Importante ressaltar que o parágrafo único do art.39 da Lei Municipal 1.385/2006 estabelece que as áreas definidas na Lei Municipal 1.186 são ZEIS.

- A. ASSENTAMENTOS POPULARES: Henriqueta Prates; Conjunto da Vitória; Renato Magalhães; Santa Helena; Alto da Conquista; Parque da Colina; Alto do Bruno Bacelar; Ubaldino Gusmão; Nova Cap; Recanto das Águas; Nova Cidade; Cidade Modelo; Vila América.
- B. OCUPAÇÕES: Kadija (ao lado do Cemitério); Alto da Conquista (área verde); Vila União; Ipanema; Alto da Boa Vista; José Machado Costa; CGC (canteiro central); Paulo Rocha; Anelita Nunes; Tanque Seco; Nossa Senhora de Lourdes; Encosta do Conveima I; Espírito Santo, Lagoa do Jurema; Pedrinhas; Encosta do Conveima II; Encosta do Santa Terezinha; Santa Cruz.

Figura 20 – Mapa: Localização das ZEIS, Vitória da Conquista, 2022.



4.2.1 Das inadequações dos processos ocupacionais dos assentamentos populares

A irregularidade por tipo de assentamento refere-se ao processo de ocupação do solo. A Lei Federal nº. 11.977/2009 considerou assentamentos irregulares as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia²¹. As mais comuns são: favelas, ocupações ou invasões, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares e cortiços.

Loteamentos irregulares e clandestinos: São loteamentos ilegais. A diferença entre um e o outro está no requisito da aprovação. A implantação de um loteamento está subordinada às regras previstas na Lei Federal nº. 6.766/79²² e também das disposições das legislações estaduais e municipais incidentes sobre a matéria, aprovação do projeto pelo Poder Público, registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente e executado de acordo com o projeto. Considera-se loteamento irregular quando o empreendimento é executado em desconformidade com o projeto aprovado ou a legislação ou quando, apesar de regularmente aprovado e executado, o parcelador não efetua o devido registro no Cartório de Registro de Imóveis. São compreendidos como loteamento clandestino aqueles que são executados e vendidos sem a aprovação do projeto pelo Poder Público, ou até mesmo sem conhecimento do Poder Público e do proprietário, se área particular.

Os Loteamentos podem ser classificados em loteamentos ilegais, quando são realizados em desacordo com a Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Já os loteamentos irregulares são aqueles em que, apesar da aprovação do projeto, apresentam alguma divergência entre o projeto de parcelamento aprovado e o que foi executado pelo loteador. Ou, como no caso do Loteamento Vila América, que possuía ausência de titulação da posse dos moradores.

Como mencionado anteriormente, o Loteamento Vila América fora implantado conforme o projeto aprovado pelo município e registrado no Cartório de Registro de Imóveis, tanto é assim que a escritura pública faz menção ao Alvará de nº 205/1997.

Desse modo, o Loteamento Vila América, sendo antes uma área pública e um loteamento regular, necessitava apenas da regularização fundiária para se garantir a posse consolidada a cada um daqueles moradores que receberam o lote do Programa Municipal de Habitação. Quanto à questão fundiária, a irregularidade por registro jurídico que havia no que

²¹ Artigo 47, inciso VI da Lei Federal nº. 11.977/2009.

²² Lei Federal nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

se refere à ausência de título de propriedade dos imóveis aos moradores não existe mais, visto que fora concedida titulação e posse definitiva através da escritura pública salvo alguns casos excepcionais. A tabela 4 mostra a situação fundiária dos Loteamentos com assentamentos pelo PMHP, definidos como ZEIS na cidade de Vitória da Conquista.

Quadro 4 – Regularização dos Loteamentos Assentados pelo PMHP definidos como Zonas de Interesse Social, Vitória da Conquista – BA, 2021.

ASSENTAMENTOS	Nº DE LOTES	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	Nº DE ESCRITURAS ENTREGUES	DATA
Alto da Conquista	213	Cadastro	-	2020/2021
Alto do Bruno Bacelar	195	Regularizado	210	2017
Cidade Modelo	355	- ³	-	
Conjunto da Vitória	297	Cadastro	-	2020
Henriqueta Prates ²	476	Regularizado	435	2020
Nova CAP	42	Encaminhado ao cartório	42	2020
Nova Cidade 1 ^a , 2 ^a e 3 ^a etapas	550	- ³	-	
Parque da Colina ²	310	Regularizado	310	2018
Recanto das Águas ¹	474	Regularizado	197	2017
Renato Magalhães ¹	838	Regularizado	838	2018
Santa Helena	429	- ³	-	-
Ubaldino Gusmão	18	Encaminhado ao cartório	18	2020
Vila América ²	4515	Regularizado	2241	2018/2020
TOTAL	8712		4231*	

¹ Instrumento de regularização: CDRU.

² Instrumento de Regularização: Escritura Pública.

³ Com Previsão de regularização, mas apresenta algum tipo de inadequação de área (quadro 4).

*Total Regularizado.

Fonte: Diretoria de Habitação de Interesse Social/Secretaria de Desenvolvimento Social (2021).

Como pode ser observado no quadro 4, além do Vila América outros assentamentos passaram por regularização fundiária recentemente, e a pesquisa revelou que esse processo está intimamente ligado às especulações imobiliárias nas imediações desses assentamentos. O que ocorre é que a regularização traz infraestrutura: saneamento, pavimentação, praças, creches, escolas, postos de saúde, em muitas áreas isso ocorre ao longo dos anos em outras de interesse do mercado imobiliário, o poder público cede mais facilmente as reivindicações pelos benefícios urbanos e prioriza a regularização fundiária. Por esta razão, investidores do mercado imobiliário têm pressionado o poder público, definindo áreas que serão alvos da regularização para valorizar seus empreendimentos. Como no caso do Loteamento Henriqueta Prates (HP), que também foi regularizado com concessão de escritura pública, e o Recanto das Águas, que foram concedidas CDRUs, mas os tramites cartoriais para a conversão em escritura pública já

foram realizados. Esses assentamentos localizam-se no Bairro São Pedro, Zona Oeste da Cidade, bairro que também está ocorrendo um processo rápido de valorização e especulação.

Figura 21 – Fotografia: Loteamento Recanto das águas: Unidades Habitacionais Pró-moradia, Vitória da Conquista - BA.



Fonte: PMVC, 2014.

Figura 22– Fotografia: Loteamento Recanto das Águas: após receber infraestrutura asfáltica e regularização fundiária, Vitória da Conquista – Ba.



Fonte: Ghirelo Imagens Área, 2020.

Figura 23 – Fotografia: Loteamento Henriqueta Prates: após receber infraestrutura asfáltica e regularização fundiária, Vitória da Conquista -BA, 2020.



Fonte: Fonte: Ghirelo Imagens Área, 2020.

Figura 24 – Fotografia: Bairro São Pedro: Entorno do Loteamento Henriqueta Prates, Vitória da Conquista - BA, 2020.



Fonte: Ghirelo Imagens Área, 2020.

Como foi destacado, a pesquisa aponta para existência de uma lógica determinada pelo mercado imobiliário que define onde serão aplicados os recursos públicos para valorização de determinadas áreas e, nesse sentido, esta lógica se apropria também do PMHP para viabilizar os meios de apropriação da cidade por esse mercado, fazendo com que a realidade seja mascarada, sob o discurso e a propaganda política direcionados para seguimentos populares.

Estes acreditam estarem na centralidade das políticas de governos, mas o grande capital financeiro sempre se mantém no controle.

Figura 25 -- Fotografia Bairro São Pedro, Vitória da Conquista – BA, 2021.



Fonte: Marcelo Santana Imóveis, 2021.

Figura 26 – Fotografia Bairro São Pedro: Lotes Residenciais e Comerciais para Venda, Vitória da Conquista – BA, 2021.



Fonte: Marcelo Santana Imóveis, 2021.

No período entre os anos 2000 e 2015, o município de Vitória da Conquista deu os passos mais significativos rumo à construção de uma política local de habitação alinhada às determinações estaduais e nacionais, por meio da ampliação da legislação local, busca de investimentos externos, além de buscar alinhamento com os planos nacionais e estaduais, para elaborar seu Plano Local de Habitação de Interesse Social, o PLHIS.

4.2.2 Da elaboração e aplicação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PHIS) de Vitória da Conquista – BA.

Depois de um longo período de estagnação pós-extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), assiste-se a uma ampliação significativa da capacidade de investimento federal para a produção habitacional de caráter social. O Governo Federal havia lançado, em 2009, o Programa “Minha Casa, Minha Vida” com o propósito de reduzir significativamente o déficit habitacional brasileiro, através de forte investimento na construção civil.

Um novo quadro institucional federal, à época, dizia-se pretender complementar de forma mais ampla, com os dispositivos da Lei Federal Nº. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade e, no nível local, com os conteúdos pertinentes aos planos diretores. Propunha-se no planejamento a compreensão do direito à moradia, não só como o direito à unidade habitacional, mas sobremaneira como o direito pleno à cidade e a todos os benefícios urbanos que dela decorrem.

Neste contexto, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) apresentava como objetivo principal apontar caminhos para que se promovesse, não só a redução significativa das necessidades habitacionais locais, mas o seu constante monitoramento.

Assim deveria ser um meio para que o Município se capacitasse institucionalmente e uma oportunidade para que articulasse, de forma programática, ações que integrem a política habitacional ao desenvolvimento urbano de forma mais geral, fosse do ponto de vista das estratégias de uso e ocupação do solo, fosse de atendimento social, de geração de emprego e renda, de preservação ambiental, de estruturação do território etc. Tratava-se também de uma oportunidade de introduzir um sistema de gestão da questão habitacional, de avaliação permanente dos resultados das políticas empreendidas, de casamento entre uma demanda ainda não atendida a novas alternativas de oferta, de busca de novas fontes de financiamento, de integração entre os distintos agentes, de cumprimento efetivo da função social da propriedade e da cidade (PLHIS, 2013).

A elaboração em consonância com os princípios, objetivos gerais, diretrizes, componentes básicos e instrumentos da Política Nacional, o Plano Local de Habitação de Interesse Social, juntamente com o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação, era o requisito básico para que um município pudesse ter acesso aos recursos financeiros do Fundo Nacional. Esta condição, aliada à importância de se contar com um plano estratégico para este tema, tornou a elaboração do PLHIS uma necessidade premente para o município de Vitória da Conquista, bem como para outros municípios brasileiros.

A Resolução Nº. 9 de 20 de junho de 2007 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social definiu as diretrizes de aplicação dos seus recursos. Tais diretrizes apontaram para qual situação os recursos reservados no Fundo poderiam ser utilizados. Desta forma, as gestões municipais tomaram esse instrumento como referência para a elaboração dos PLHIS, pois seriam estes os documentos que iriam orientar a aplicação dos recursos localmente. Por consequência, estas diretrizes foram adotadas como uma referência para a elaboração de seus diagnósticos. Nesse sentido, a partir desta integração, iniciou-se o processo de capacitação dos agentes envolvidos, que tinha a finalidade, de preparar não apenas os gestores para a implementação do PLHIS, mas também o Conselho Municipal de Habitação e os demais agentes da sociedade, que assumiriam um papel importante no monitoramento e avaliação dos seus resultados.

Além desta importante referência, destaca-se também o Plano Nacional de Habitação. Na medida em que o SNH prevê a integração entre os três níveis de governo, era preciso que o PLHIS fosse elaborado de forma articulada às definições nacionais. Conforme documento

disponibilizado pelo Ministério das Cidades, o diagnóstico do contexto nacional se organizou em sete eixos:

- Cenários macroeconômicos;
- Fontes de financiamento e subsídios;
- Necessidades Habitacionais;
- Quadro regional, urbano e fundiário e sua relação com a questão habitacional;
- Produção formal e informal da moradia;
- Política habitacional e programas públicos de habitação;
- Evolução e quadro atual dos Arranjos Institucionais.

Assim, articulando-se estas referências, foram propostas para a elaboração do PLHIS do Município de Vitória da Conquista os seguintes eixos de análise: contexto histórico e a inserção microrregional, contexto territorial e o quadro de necessidades habitacionais local.

Atendendo as orientações do Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, o PLHIS foi desenvolvido em três etapas: metodologia; diagnóstico; estratégias de Ação. Iniciou-se em 2011 e foi finalizado em 2013.

A terceira etapa do PLHIS corresponde à elaboração das Estratégias de Ação. Nesta etapa, foram debatidos e estabelecidos as estratégias e os procedimentos para o enfrentamento dos problemas habitacionais verificados na segunda etapa do PLHIS – Diagnóstico. O Plano de Ação constitui-se, efetivamente, como um conjunto de propostas que, a partir da realidade local, visava minimizar ou superar os problemas e aproveitar os potenciais locais existentes. O passo mais importante, que seria a realização por parte do município do que foi efetivamente planejado, não aconteceu.

O PLHIS que foi elaborado concomitantemente a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, serviu naquele momento para se captar os recursos disponíveis para esse programa, e também do PAC, mas as ações planejadas a médio e longo prazo não foram colocadas em prática. Apenas algumas das ações de curto prazo foram realizadas. O PLHIS trouxe como orientação à Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista rever sua estrutura, promovendo o fortalecimento e a articulação das ações das políticas habitacionais às ambientais e às de desenvolvimento socioeconômico local, trabalhando de forma integrada com as demais secretarias, incrementando suas receitas para viabilizar as contrapartidas aos financiamentos, entre outros.

Entretanto, no ano seguinte da finalização do documento, quando se finalizou a entrega dos Empreendimentos contratados pelo MCMV 1, ninguém ouvia mais falar no PLHIS no setor de habitação.

Os requisitos institucionais mínimos para a viabilidade das metas desse plano eram:

1. Estruturação institucional da Coordenadoria Municipal de Habitação, a fim de aportar capacidade técnica e ferramentas de trabalho com vistas à implementação do PLHIS, articulando as ações com as demais secretarias;
2. Revisar o Plano Diretor e regulamentar os instrumentos do Estatuto da Cidade, para gestão adequada do território urbano, com vistas ao cumprimento da função social da propriedade, facilitando assim o acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, bem como a produção de moradias de interesse social promovendo inclusão social;
3. Implementar o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), vinculando implementação dos instrumentos citados e a gestão tributária da terra à gestão territorial, dentre outras possíveis ações;
4. Implantar um sistema de cadastro, fiscalização e monitoramento informatizado da demanda habitacional, que possibilite identificar as diversas peculiaridades das condições socioeconômicas das famílias, suas atuais condições de moradias, composição familiar, dentre outras informações que possibilitem aplicar os critérios de seleção e prioridades de atendimento, além de possibilitar o cruzamento de informações com Cadastro Único do Governo Federal;
5. Fortalecimento do Conselho Municipal de Habitação e dos demais atores sociais para implementação de uma política habitacional transparente, democrática e participativa;
6. Implementação do Fundo Municipal de Habitação como instrumento central da política de habitação local, utilizado como meio receptor de recursos municipal, estadual e federal, bem como das contribuições financeiras (quando for o caso) dos beneficiários dos programas habitacionais e de recursos de outras origens, como aqueles a serem obtidos com a regulamentação dos instrumentos urbanísticos instituídos pelo Plano Diretor;
7. Fomento às organizações sociais e à iniciativa privada, com foco na produção de moradias de interesse social, de forma que se ampliem e se diversifiquem, a médios e longos prazos, as modalidades de atendimento da demanda habitacional;

8. Ações integradas da política habitacional junto às demais políticas sociais e econômicas para promoção da inclusão social da população.

Destes oito requisitos, apenas o primeiro foi implementado. A SEMDS promoveu uma reforma administrativa em 2014, na qual transformou a Coordenação de Habitação Popular em Diretoria de Habitação de Interesse Social através da Lei Complementar nº 1.986, de 30 de maio de 2014. Assim, o PMHP passou a funcionar com seguinte estrutura administrativa:

- Coordenação e Gerencia de Regularização Fundiária;
- Coordenação de Programas e Projetos Habitacionais;
- Gerência de Sistemas Habitacionais

A mudança na estrutura administrativa foi fundamental para viabilizar a regularização fundiária, como também administrar as demandas do PMCMV, mas não foi utilizada para colocar o PLHIS em prática.

Em relação ao fortalecimento do Conselho Municipal de Habitação, item “5”, ocorreu exatamente o contrário. Nos anos que se sucederam à elaboração do plano, o Conselho teve uma atuação significativa, embora se apresentasse com uma representatividade democrática mascarada, pois a diretoria de habitação passou a presidir o conselho de modo que apenas pautas de interesse da gestão fossem discutidas e aprovadas. Para piorar a situação, o Conselho foi desarticulado em 2017. Em 2018, foi formada uma nova composição, por decreto, mas não chegou a se efetivar. Nesse momento (2021), encontra-se desativado.

Retomando ao que foi diagnosticado e planejado pelo PLHIS, frisa-se que esse plano classificou a demanda por moradia e apontou o tipo de intervenção que o município de Vitória da Conquista deveria fazer.

Faz-se necessário recorrer aos dados e conjuntura nacional para se compreender o planejamento local. Em relação à classificação da demanda, estratificando os grupos sociais conforme o quadro 5, o SNH os caracterizou conforme sua capacidade de acesso às linhas de financiamento habitacional. Definiu ainda a fonte dos recursos dos programas para o atendimento de suas necessidades e o seu percentual na composição do déficit habitacional brasileiro total. Assim, concluiu que 94% do déficit habitacional brasileiro se concentra nos Grupos I e II.

Quadro 5 – Classificação dos Grupos de Demandas para Habitação de Interesse Social, Brasil, 2013.

Grupos de Demanda	Faixas de Renda	Condição de acessar um Financiamento	Fontes de recursos	Distribuição Do déficit Acumulado (Brasil)
Grupo I	Até 1 SM Familiar	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento.	FNHIS	40%
Grupo II	Mais de 1 a 3 SM Familiar	Famílias que acessam ao financiamento habitacional, mas que requerem subsídio de complemento e equilíbrio.	FGTS / FNHIS Financiamento com subsídio	54%
Grupo III	Mais de 3 SM Familiar	Famílias podem acessar ao financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio.	FGTS Financiamento com desconto	2%
Grupo IV		Famílias com capacidade de assumirem financiamento habitacional.	FGTS	4%
Grupo V		Famílias com capacidade de acesso a um imóvel através de financiamento de mercado.	SBPE	

Fonte: PLHIS, 2013 - Dados: PlanHab.

Dois outras referências do PlanHab são utilizadas na construção de cenários que nortearam o PLHIS. A divisão do SNH em dois subsistemas, o de Habitação de Interesse Social e de Habitação de Mercado. Com objetivos específicos, pressupõem o estabelecimento, no nível local, de ações para cada público, a partir de uma visão integrada da problemática habitacional. Pressupõem também a distribuição do déficit habitacional e a projeção da demanda habitacional futura, segundo a estratificação dos grupos de demanda e tipologia de município.

Quadro 6 – Subsistemas de Habitação de Mercado e de Interesse Social conforme PNH

SUBSISTEMAS	OBJETIVO	AÇÕES
Habitação de Mercado	Atender parcelas significativas da população que hoje estão sendo atendidas por recursos públicos.	Reorganização do mercado privado de habitação; Ampliação das formas de captação de recursos e estímulo à inclusão de novos agentes.
Habitação de Interesse Social	Promover prioritariamente o acesso das famílias de baixa renda, de acordo com as especificidades regionais e perfil da demanda.	Garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País.

Fonte: PLHIS, 2013. Dados da Política Nacional de Habitação.

Foi destacado pelo PLHIS outra referência do PlanHab, a estratificação em grupos sociais distintos das demandas futuras, por tipo de município, sendo que para esta mesma estratificação para o déficit habitacional se fez a partir do Censo de 2010.

Com base nas referências trazidas pelo PlanHab, foi possível se estimar as demandas habitacionais futuras. Assim, projetou-se a população urbana de 2010 até o ano de 2023

utilizando-se a taxa de crescimento populacional da última década em Vitória da Conquista, que foi de 0,02% ao ano. A taxa de crescimento mantinha-se constante nas duas décadas anteriores. Estimou-se, a partir do crescimento populacional projetado até 2023, a necessidade de novos domicílios considerando-se o número médio de pessoas por domicílio fornecido pelo censo de 2010 (3,53 hab/domicílio). Desse modo, os totais estimados para o período corresponderam a 355.404 habitantes e 100.681 domicílios urbanos.

Tabela 5 – Projeção da Demanda Futura Urbana, Vitória da Conquista, 2023.

Projeção da População Urbana Para 2023	Projeção de Domicílios Urbanos Para 2023	Crescimento de Domicílios Até 2023 (Uh)	
		Período (2010 - 2023)	UH/ANO
355.404	100.681	22.764	1.751

Fonte: PLHIS, 2013.

Retomando a conceituação dos grupos sociais de demanda e considerando a proporção do déficit habitacional e projeção de demanda futura de cada grupo, o próprio PlanHab identifica nos Grupos I e II (com rendimentos até 3 salários mínimos) o foco de maior preocupação da política nacional. Desta forma, para atualização dos números correspondente aos Grupos I e II, do déficit para o ano de elaboração do PLHIS, ou seja, para 2013, e da demanda futura de 2014 a 2023, somou-se ao déficit a parcela correspondente aos anos de 2011 e 2012, que deverão ser retirados da demanda futura projetada, conforme tabela 7.

Desta maneira, com base no conjunto de dados apresentados pelo PLHIS, ajustou-se o déficit estimado para 2013, extraindo o montante da produção de HIS realizada após 2010, que se deu basicamente pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e na zona urbana. Desta forma, estima-se que, das 2.838 unidades habitacionais já concluídas, 80% (2.270 UH's) foram destinadas às famílias que, de fato, compõem o público alvo da política municipal de habitação (G I e G II) e que se enquadra em alguns dos componentes do déficit.

Tabela 6 – Redistribuição das Demandas Urbanas no período atual, Vitória da Conquista - BA

Demanda Urbana	Déficit 2010	Demanda Futura 2011 - 2023	Total
Grupo I	7.333	4.234	11.567
Grupo II	2.948	12.361	5.309
Total (GI+G2)	10.281	16.595	26.876
Redistribuição			
Demanda Urbana	Déficit 2013	Demanda Futura 2014 - 2023	Total
Grupo I	8.310	3.257	11.567
Grupo II	5.801	9.508	5.309
Total (GI+G2)	14.111	12.765	26.876

Fonte: PLHIS, 2013, com base nos Dados do IBGE – Censo 2010; Metodologia: Latus Consultoria.

Então, descontadas as 2.270 unidades habitacionais do déficit urbano de 2013, que correspondiam aos Grupos I e II, estimou-se 14.111 unidades habitacionais. Assim, tem-se um novo montante de déficit, estimado de 11.841 unidades habitacionais. Da mesma forma, descontou-se da demanda futura, projetada entre 2014 e 2023, 80% das unidades habitacionais em construção ou contratadas pelo Programa MCMV, sendo que das 5.460 unidades habitacionais previstas, estimou-se que 4.368 unidades seriam destinadas às famílias que, de fato, compõem o público alvo da política municipal de habitação (G I e G II) e que se enquadra em alguns dos componentes do déficit.

Assim, descontadas as 4.368 unidades habitacionais em construção, das 12.765 unidades habitacionais que correspondem à estimativa de demanda futura por novas moradias entre 2014 e 2023, tem-se um novo montante de 7.397 unidades habitacionais.

Feitos os devidos descontos, estimou-se um déficit habitacional para o município de Vitória da Conquista, em 2013, de 11.841 unidades habitacionais, correspondente aos Grupos I e II, que foram considerados como metas físicas de atendimento da política habitacional local. Para atualização desses números para 2013, conforme a tabela 8, somou-se ao déficit e aos Grupos I e II a parcela correspondente aos anos de 2011 e 2012, que foram retirados da demanda futura projetada.

Tabela 7 – Metas Físicas Urbanas do PLHIS Demanda por Novas Moradias de Vitória da Conquista – BA.

DEMANDAS URBANAS		ESTIMATIVAS DE DÉFICIT E DEMANDA FUTURA	DESCONTOS DA PRODUÇÃO HABITACIONAL	NOVAS ESTIMATIVAS DE DÉFICIT E DEMANDA FUTURA
DÉFICIT 2013	Grupo I	8.310	977	7.333
	Grupo II	5.801	1.293	4.508
DEMANDA FUTURA 2014-2023	Sub-Total (GI + GII)	4.111	2.270	11.841
	Grupo I	3.257	1.880	1.377
	Grupo II	9.508	2.488	7.020
	Sub-Total (GI + GII)	12.765	4.368	8.397
	Total (Déficit + Demanda Futura)	26.876	6.638	20.238

Fonte: PLHIS, com base em Dados: IBGE – Censo 2010; Metodologia: Latus.

Em relação à produção habitacional que ocorreu no âmbito do PMHP, entre 2010 e por meio do PMCMV, finalizada em 2014, foram construídas e entregues 8.298 unidades habitacionais faixa 1 urbano. Vale destacar que uma série de contradições foram geradas na implantação do PMCV em Vitória da Conquista. Uma delas foi o fato de o número de unidades contratadas e construídas pelo Programa ser aproximadamente o número calculado do déficit habitacional para o município de acordo com o IBGE (2010), a Fundação João Pinheiro e o diagnosticado pelo PLHIS (2013). No entanto, após finalizar a entrega das unidades, a quantidade de inscritos e não contemplados considerados aptos para o programa estava praticamente a mesma de antes da entrega das unidades do PMCMV. Ou seja, em 2014, a quantidade de inscritos no PMHP para o MCMV estava em aproximadamente 7 mil inscritos, quase o total da meta estipulada em 2013 para os 8 anos seguintes.

Desde 2014, não têm sido realizadas inscrições para o PMHIS, salvo exceções, considerados casos de muita urgência ou quando ocorre alguma ocupação em área pública. De acordo com o PMHP, a quantidade de cadastrados está atualmente (2021) em aproximadamente 8 mil inscritos. O que foi proposto pelo PLHIS, em 2013, não foi colocado em prática.

O PLHIS também definiu a inadequação habitacional. Para a definição das metas, foram trabalhadas as situações conceituadas e trabalhadas pela FJP: inadequação fundiária, adensamento excessivo, carência de banheiro e carência de pelo menos um dos itens de

infraestrutura (abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e coleta de lixo). Tais categorias, com exceção da inadequação fundiária, foram mensuradas a partir dos dados do Censo de 2010.

Conforme consta no Diagnóstico e síntese do PLHIS, a irregularidade fundiária de Vitória da Conquista decorre de distintas tipologias de ocupação, com diversas origens, demandando processos de regularização de maior ou menor amplitude. A inadequação fundiária foi estimada no Diagnóstico a partir de levantamentos locais, realizados junto às esferas de governo municipal e complementados em reunião com lideranças comunitárias, tratando-se, portanto, de um levantamento extra oficial que deveria, de acordo com o PLHIS, ser mais bem detalhado através de um cadastramento ao iniciar ações de regularização fundiária. A tabela 9 registra as metas físicas definidas para atendimento da inadequação da moradia no Município de Vitória da Conquista.

Tabela 8 – Metas Físicas para Adequação Habitacional de Domicílios, Vitória da Conquista - BA.

Domicílios sem Banheiros de uso Exclusivo ¹	Adensamento Excessivo em Imóveis Próprios	Inadequação Fundiária Urbana (Lotes) ²	Carência de Infraestrutura			
			Abastecimento de Água Urbano	Energia Elétrica	Esgotamento Sanitário Urbano	Coleta de Lixo Urbano
4.635	2.282	10.000	4.092	908	27.253	2.273

¹ Total das demandas urbanas e rurais.

² Dados aproximados: gestores municipais e lideranças comunitárias.

Fonte: PLHIS, 2013. Dados: IBGE – Censo 2010.

A inadequação fundiária foi considerada uma das demandas prioritárias para atendimento pelas políticas a serem instruídas PLHIS. As demandas identificadas no plano, de aproximadamente 10.000 lotes, possibilitam as localizações destas carências para complementação das ZEIS, que seriam fundamentais para dar início a um programa específico para viabilizar ações de regularização fundiária. A inadequação por irregularidade fundiária foi detalhada pelo Plano Municipal de Regularização Fundiária, também em elaboração no âmbito do PROURBI.

As carências de infraestrutura apresentadas no PLHIS, segundo os elaboradores, extrapolam os limites de planejamento do PLHIS, vez que se referem à estruturação urbana. Contudo, o plano apontou para a existência de projetos contratados junto ao PAC, os quais já estariam mudando significativamente o quadro de estruturação urbana, superando boa parte das carências apresentadas.

As discussões sobre a Regularização Fundiária Urbana (REURB) se faziam presentes de modo muito contundente durante a implementação do PMCMV e da elaboração do PLHIS, haja vista que a REURB teria a capacidade de viabilizar a titulação da propriedade imobiliária à população empobrecida. Isso possibilitou a destinação de recursos financeiros à construção de moradias nos terrenos regularizados, pois o alto custo da terra urbana foi apontado pelos gestores como um dos grandes limitadores das ações do PMCMV.

Após a entrega dos empreendimentos do PMCMV1 a pauta da regularização fundiária das áreas dos assentamentos e ocupações consolidadas, que recebera a infraestrutura por meio do PAC, torna-se prioridade da Diretoria de Habitação de Interesse Social. Esta era uma pauta antiga trazida pelos moradores ao Programa, que ganhou força com a lei nº 11.977/2009 e no âmbito PLHIS. Contudo, ela foi colocada em prática para valer apenas em 2017, sem nenhuma articulação com o PLHIS. Serão as articulações do capital imobiliário para se apropriar da cidade por completo a partir da edição da Lei nº 13.465/2017, que, em âmbito local, concederão os títulos de propriedade dos lotes aos moradores das ZEIS.

Em 2015, o município conseguiu recursos para executar o Programa Papel Passado, programa de regularização fundiária, inserido em um quadro de referência institucional, que compreendia o Programa de Habitação Popular, Programa de Habitação de Interesse Social, de responsabilidade da SEMDES. O recurso foi operacionalizado através da Caixa Econômica Federal e a execução se deu através da Fundação de Administração e Pesquisa Econômica Social – FAPES, cujo objetivo do contrato inicial foi a implementação de medidas técnicas, administrativas e jurídicas necessárias à efetivação da Regularização Fundiária dos loteamentos Henriqueta Prates e Parque da Colina. Nesse mesmo período, o PMHP, com recursos humanos próprios (Servidores que já estavam lotados na Diretoria de Habitação de Interesse Social) e recursos financeiros proveniente do gabinete civil do Prefeito, iniciou a regularização do Assentamento Vila América.

O não cumprimento do planejado agravou a questão habitacional de Vitória da Conquista e também a operacionalização do Programa de Habitação Popular, que não seguiu com atendimento sistêmico, focalizado e gestão eficiente, conforme previa o planejado no PLHIS. O desdobramento desta ação é repercutido na negação do direito ao acesso à moradia aos mais empobrecidos e não proteção das ZEIS.

4.2.3 Da Regularização Fundiária Instrumentos Legais para Implementação

Em decorrência das diversas formas de irregularidades, o ordenamento jurídico brasileiro prevê vários instrumentos de regularização. Tais instrumentos servem para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios enfrentem as diversas irregularidades fundiárias existentes em seus territórios e, com isso, assegurar a comunidade da área de intervenção permanência na localidade e segurança jurídica da posse.

Para tanto, a escolha dos instrumentos de regularização depende da situação fundiária da área (pública, particular ou área de preservação permanente - APP); do tipo de ocupação territorial (favela, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços, etc.); características e especificidades físicas e sociais de cada ocupação consolidada.

No caso do PMHP de Vitória da Conquista, o instrumento jurídico escolhido para ser aplicado através do Programa Papel Passado foi a Concessão de Direito Real de uso para fins de moradia.

A Concessão de Direito Real de Uso, ou CDRU, regulamentada pelo Decreto-lei nº. 271/1979, é o instrumento pelo qual o Poder Público (concedente) confere ao particular (cessionário), de modo gratuito ou oneroso, por tempo certo ou indeterminado, o direito real de uso de terreno ou do espaço aéreo que o recobre para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades quilombolas e seus meios de subsistência ou outra destinação de interesse social.

A outorga da CDRU é feita mediante contrato administrativo cuja eficácia está sujeita ao registro do termo no Cartório de Registro de Imóveis competente. A concessão pode ser transferida a terceiros por herança ou por venda desde que essa possibilidade conste no contrato administrativo celebrado entre o Poder Público e o concessionário.

A concessão da CDRU está condicionada à autorização legislativa para concessão do terreno, à avaliação prévia e à licitação na modalidade concorrência. No entanto, a Lei Federal nº. 8.666, 21 de junho de 1993, expressamente autorizava a dispensa de licitação para outorga de concessão de direito real de uso quando destinada a programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidades da Administração Pública²³.

Outra inovação conferida a CDRU pelo Estatuto da Cidade é a aceitação obrigatória dos contratos de concessão de direito real de uso como garantia em contratos de financiamentos

²³Artigo 17, inciso I, alínea f da Lei Federal nº. 8.666/93.

habitacionais desde que o concessionário faça parte de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social promovido pelo poder público.

A Lei Municipal 1.186/2003 dedicou uma sub-seção à regularização fundiária. Seu art. 32 determina o caráter participativo e democrático que deve ser adotado na condução do processo de regularização fundiária, ao definir que “O Município, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, e o Conselho Municipal de Habitação Popular, em conjunto com os moradores dos assentamentos e ocupações das áreas públicas, através dos fóruns de participação comunitária, definirão qual o instrumento de regularização fundiária mais adequado a cada situação e se a mesma ocorrerá de forma gratuita ou onerosa”.

Por outro lado, o artigo 33 autoriza que as áreas descritas e caracterizadas nas plantas que compõem o anexo I da referida lei, sejam desincorporados da categoria dos bens públicos de uso comum do povo e a transferidos para a de bens patrimoniais disponíveis do Município para fins da regularização fundiária e, ainda, a outorgar concessão de direito real ou especial de uso, ou a promover a alienação, por compra e venda, das referidas áreas, de acordo com a deliberação dos fóruns de participação comunitária local, dispensada a realização de prévia concorrência, quando o imóvel se destinar ao uso habitacional de interesse social. Para tanto será necessário a expedição de decreto municipal para a regularização de cada área, a partir das deliberações do Conselho Municipal de Habitação.

Conforme a legislação municipal para a escolha do instrumento jurídico se faz necessária a deliberação do Conselho Municipal e do Fórum Comunitário.

Em sessão realizada no dia 15 de setembro de 2015, o Conselho Municipal de Habitação, após intenso debate sobre os instrumentos jurídicos de regularização fundiária e da análise dos dados colhidos pelo cadastro socioeconômico realizado pela Diretoria de Habitação de Interesse Social, deliberou no sentido de que seja utilizado como instrumento de regularização fundiária a Concessão de Direito Real de Uso para fins de moradia. Que tal concessão se daria a título gratuito, por tempo indeterminado e permitida a transmissão inter vivos, para aqueles moradores que receberam o lote de terreno por meio do programa de habitação, edificaram no lote com a finalidade de moradia.

Logo, deveriam ser outorgadas as CDRU àqueles moradores que receberam o imóvel do Programa Municipal de Habitação e permaneceram na posse do respectivo lote e ali edificaram sua residência, conforme verificado pelos documentos apresentados pelos moradores durante o cadastro social, e daqueles constantes nos arquivos do Programa Municipal de Habitação.

O artigo 44 da Lei 1.186/2003 define fórum comunitário como a comissão de moradores ou o conjunto de pessoas, sob qualquer denominação, eleitas pelos moradores de cada área integrante do Anexo I, com o objetivo de representá-los junto aos órgãos municipais. E o seu parágrafo Único determina que somente serão reconhecidos fórum comunitário, nos termos do “caput” deste artigo, se, independentemente de quaisquer formalizações de direito, tiverem sido eleitos pela efetiva maioria de moradores de cada área, cuja ata de eleição, com as assinaturas necessárias, deverá ser entregue ao Setor de Habitação do Município.

Em atenção ao comando do artigo acima mencionado, foi convocada a comunidade local para integrar o processo de regularização fundiária foram realizadas reuniões no CRAS, oportunidade em que fora eleito o fórum comunitário (PMHP, 2015, Atas de reuniões).

Assim, definiu-se que a escolha do instrumento jurídico pelo poder público promovente da regularização fundiária seria pautada nas características de cada área a ser regularizada, conforme se verificasse o interesse social da regularização fundiária, a “dominialidade” da área, o tempo de ocupação, dentre outros requisitos.

Após o levantamento do diagnóstico da área, traçado a partir dos aspectos físico-urbanístico, jurídico-registrário, social e ambiental, se decidiu pela possibilidade da regularização e, por conseguinte, a titulação dos seus moradores por meio da CDRU.

Segundo o PMHP, os requisitos para utilização do referido instrumento faziam-se presentes, quais sejam, autorização legislativa (art. 33 da Lei Municipal 1.186/2003) e dispensa de licitação por se tratar de regularização fundiária de interesse social.

Em síntese, a opção Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) se justificou pelos seguintes motivos: 1) porque é instrumento utilizado quando a área pública, 2) porque se trata de um direito real, 3) porque o artigo 33 da lei Municipal 1.1186 autoriza a utilização da CDRU para área, 4) que é um direito resolúvel, isto é acaso o concessionário desvie a finalidade poderá o Município reaver o bem, protegendo a sim a finalidade do instituto, entendendo que os institutos de direito administrativo são sempre mais adequados que os institutos do direito civil (PMHP, 2015).

Em 2017, com a mudança do governo municipal, a nova gestão comandada pelo Prefeito Herzem Gusmão “abraçou” a regularização fundiária como uma bandeira de governo. Para tanto, tratou de imprimir sua marca de gestão, mudando o nome do Programa de regularização fundiária de Papel Passado para Programa Morar Legal. Deixa de lado o aspecto mais técnico do processo que havia sido iniciado e centraliza mais nas decisões políticas, com foco no número de entrega de escrituras e uso da propaganda política. Além, ademais, de mudar o instrumento jurídico, que havia sido decidido em amplo debate, a CDRU, para Escritura Pública

colocando em risco as ZEIS consolidadas, dando poderes plenos aos especuladores imobiliários.

A Lei Federal nº 13.465/2017, nova lei de regularização fundiária, que entrou em vigor no mesmo ano, foi fundamental para os novos gestores municipais de Vitória da Conquista se alinharem ainda mais aos empreendedores imobiliários, pois esta lei alterou significativamente os mecanismos de regularização, igualando processos de interesse social e privado (como é o caso de condomínios, por exemplo), o que vem fazendo com que processos de regularização percam seu caráter de luta e resistência, acirrando o processo de financeirização e os conflitos por direito à cidade.

De acordo com as informações coletadas no processo de pesquisa, é possível averiguar que, com a 13.465/2017, a regularização fundiária deixa de cumprir seu papel como elemento em valor das lutas por direito à cidade e à moradia digna ao alterar significativamente as relações de poder envolvidas nos processos de regularização, desburocratizando os processos e deslegitimando a regularização fundiária como um instrumento de luta social. Diante dessa questão, a regularização, antes uma política que priorizava o interesse social, passa a ser uma política de inserção dos pobres no mercado imobiliário, entendida não mais como uma política de legalização e de busca por solucionar a questão da informalidade urbana, mas uma política habitacional que se conclui em si mesma.

Como já mencionado, ao igualar os processos de interesse social aos de interesse específico, tais como condomínios fechados e empreendimentos de grandes construtoras ou a regularização dessas para que se tornem áreas de interesse ambiental, a atual lei de regularização fundiária abre espaço para que a iniciativa privada tenha mais controle sobre a cidade e regule as populações mais empobrecidas, não mais garantindo a permanência destas nas áreas regularizadas.

4.3 A INSERÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM VITÓRIA DA CONQUISTA

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituído pelo Governo Federal em 2009, mudou os rumos da Política Nacional de Habitação e conseqüentemente mudou também a política local.

O PMCMV, na concepção de política habitacional, tinha por objetivo promover o acesso à moradia por meio da produção de unidades habitacionais para famílias de faixas de rendas diferentes, limitando-se até 10 SM, dentre as quais, a FAIXA 1, que atendia as famílias com renda familiar bruta até R\$ 1.800,00 (hum mil e oitocentos reais), em operações com recursos

do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial). A faixa I, então, contemplava o grupo social I e parte do grupo II, definidos no PLHIS.

A implantação do referido programa na faixa 1, em Vitória da Conquista, ficou sob a responsabilidade da então Coordenadoria de Habitação de Interesse Social, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEMDES, que é o órgão responsável pelas políticas públicas de Assistência Social, de Direitos Humanos – políticas desenvolvidas para mulher, para o idoso e para a diversidade sexual, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Habitação de Interesse Social, no Município de Vitória da Conquista. No entanto, a elaboração das propostas não foi realizada no âmbito desta secretaria. De acordo com os gestores do PMHP da época, o projeto tramitou pelas secretarias de Infraestrutura Urbana e Transparência. O setor de Habitação coube o acompanhamento das obras, cadastro, indicação das famílias a serem beneficiadas e execução do trabalho social.

As condições de enquadramento dos candidatos a beneficiários do PMCMV eram:

- a) Renda familiar compatível com a modalidade: – FAIXA 1 – Pessoas físicas com renda familiar mensal bruta limitada a R\$ 1.800,00 (hum mil e seiscentos reais). O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, fornecidos pelo Governo Federal, não computavam na renda familiar.
- b) Não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de imóvel residencial.
- c) Não ter recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários do município, dos Estados, da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional.

Na matriz institucional de implementação do Programa, o município assumiu as seguintes atribuições:

- a) Desoneração dos tributos – isenção do IPTU e do ISS durante o período de construção das unidades habitacionais e do ITIV incidente na aquisição do imóvel que seriam destinados à construção dos empreendimentos vinculados ao Programa e na transmissão de propriedade definitiva do imóvel ao beneficiário do programa (1ª transmissão).
- b) Inscrição das famílias interessadas.
- c) Definição dos critérios adicionais de priorização, em consenso com o Conselho Municipal de Habitação Social.
- d) Atendimento e indicação dos candidatos a beneficiários.

e) Cadastramento e atualização dos cadastros dos beneficiários no Cadastro Único dos Programas do Governo Federal.

f) Elaboração e execução do Trabalho Técnico Social nos empreendimentos construídos no âmbito do Programa cuja indicação dos beneficiários tenha sido efetivada pelo Município.

O PMHP já possuía uma lista de interessados inscritos aguardando para receber terreno ou unidade habitacional. Mas com o anúncio de um novo programa, que iria disponibilizar milhares de unidades, houve uma procura intensa para realização de novos cadastros.

A emergência econômica do PMCMV imperou sobre o interesse social como foi mostrado nos capítulos anteriores. Em Vitória da Conquista o caso não foi diferente do panorama apresentado em todo Brasil.

Os empreendedores imobiliários encontraram no PMCMV e na cidade de Vitória da Conquista as condições ideais para expandirem seus negócios, dada a centralidade econômica da cidade, já mencionada no começo deste capítulo e o histórico de planejamento da cidade. Para isso, agiram fortemente junto ao poder público, construindo os instrumentos que permitissem a inserção da faixa 1 do programa estrategicamente nas franjas da cidade, expandindo o perímetro urbano para garantir a valorização imobiliária para inserção das outras faixas. Utilizando o diagnóstico do Plano Diretor urbano (2006) em favor dos interesses desse mercado.

O plano Diretor urbano aprovado pela câmara de Vereadores em 2007, a fim de tratar especificamente cada área e conferir-lhes infraestrutura, observadas suas peculiaridades, através do macrozoneamento da ocupação do solo na sede municipal, institui as seguintes áreas conforme o quadro 6:

As áreas indicadas nos itens “e” e “f” (Quadro7) foram apontadas como áreas preferenciais para serem ocupadas. Em seu interior, o PDDU (2006) identificou vazios urbanos e áreas de ocupação rarefeita, os quais a política instituída no PDU dizia-se pretender preencher, forçando a expansão Sul-Sudeste. Não seriam estas localidades apropriadas para inserção do PMCMV1? Na lógica planejada no PDDU e PLHIS, sim. Mas na lógica do mercado imobiliário, o diagnóstico do plano Diretor foi ideal para identificar onde os condomínios do PMCMV de outras faixas seriam inseridos. Assim, reservou-se para essas faixas destinadas a população de poder aquisitivo maior as áreas destinadas à expansão preferencial, enquanto que os conjuntos habitacionais da faixa 1 foram alocados em áreas que extrapolam os limites previstos no Plano de Expansão Urbana. Os empreendimentos MCMV da faixa 1, conforme mostrado na figura 26, foram inseridos principalmente após as áreas com restrições para

adensamento, a exemplo das áreas “b” de adensamento controlado, “c” adensamento condicionado e “d” áreas de expansão urbana controlada (figura 24).

Quadro 7 – Áreas do Macrozoneamento da Ocupação do Solo na Sede Municipal de Vitória da Conquista - BA.

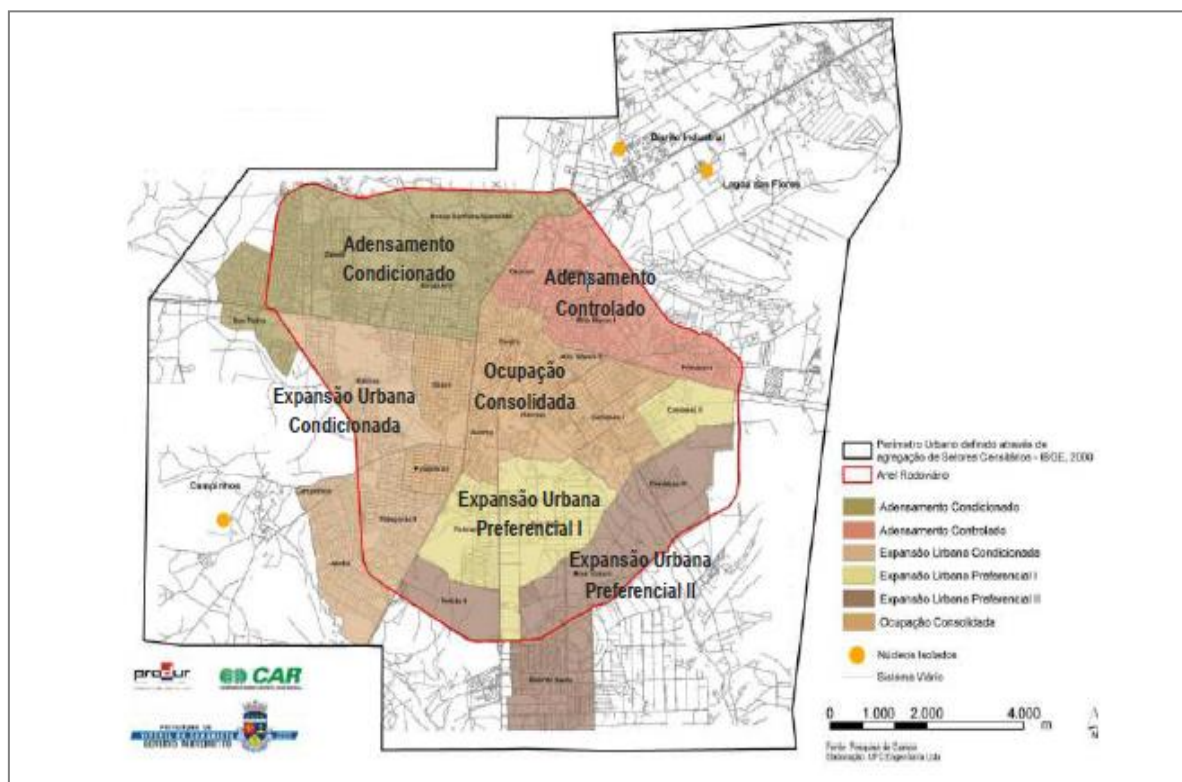
ÁREA	LOCALIDADES
a) Áreas de ocupação consolidada.	Centro, Brasil, Patagônia I, Jurema, Recreio e Candeias I. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 1,0 e 3,0.
b) Áreas de adensamento controlado.	Guarani, Cruzeiro, Alto Maron, loteamento Nova Cidade ² e a parte interior ao Anel Rodoviário do Bairro Primavera ¹ . Apresentam problemas de drenagem e declividade ou restrições ambientais em função da proximidade da Serra do Periperi e do Poço Escuro. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 1,0 e 1,5.
c) Áreas de adensamento condicionado.	(Nossa Senhora Aparecida, Ibirapuera, Zabelê, loteamentos Miro Cairo ¹ , Henriqueta Prates ² e Recanto das Águas ²). Suas características topográficas são especiais, ou apresentam restrições ambientais pela proximidade da Serra do Periperi. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 1,0 e 1,5.
d) Áreas de expansão urbana condicionada.	(Bateias, Patagônia II, Jatobá ¹ e a parte de Campinhos ¹ adjacente). São áreas contíguas às áreas urbanas consolidadas, com restrições ambientais, problemas de drenagem e baixa qualificação da estrutura urbana. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 0,7 e 1,5. É onde se destinou para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).
e) Áreas de expansão urbana preferencial I.	(Felícia I, Boa Vista I e Candeias II). Em seu interior, há vazios urbanos e áreas de ocupação rarefeita, os quais a política instituída no PDU pretende preencher, forçando a expansão Sul-Sudeste. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 1,0 e 2,0.
f) Áreas de expansão urbana preferencial II.	(Felícia 11, Boa Vista 11, Candeias III, URBIS VI e loteamento Renato Magalhães). Em seu interior, há vazios urbanos e áreas de ocupação rarefeita, os quais a política instituída no PDU pretende preencher, forçando a expansão Sul-Sudeste. Os coeficientes de aproveitamento desses bairros variam entre 0,5 e 1,0.
g) Áreas de expansão urbana rarefeita.	Vazios urbanos passíveis de ocupação, mas com restrições ambientais, exteriores ao Anel Rodoviário, à exceção dos Núcleos Contíguos à Área Urbana Ocupada, descritos nas áreas anteriormente explicitadas. O coeficiente de aproveitamento básico é de 0,2.

1- MCMV 1

2- ZEIS

Fonte: Elaboração da autora com base no PDDU (2007).

Figura 27 – Mapa: Macrozoneamento de Ocupação do Solo de Vitória da Conquista - BA.



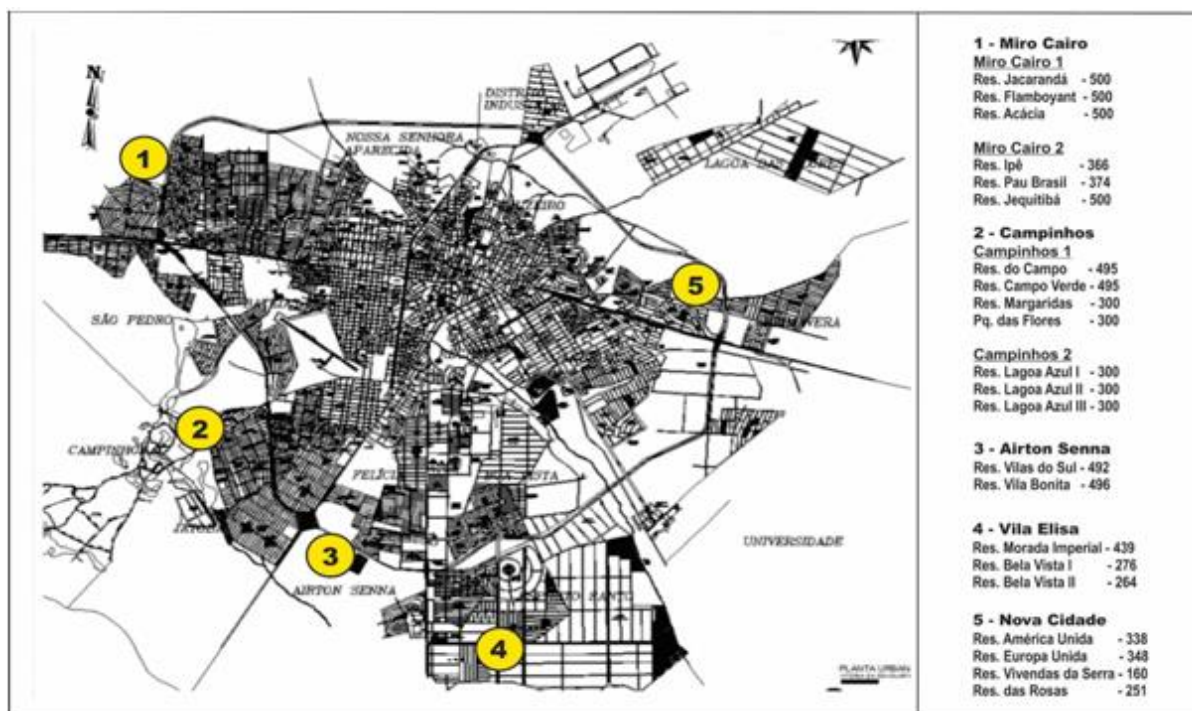
Fonte: Lei 1.385/2007. Plano Diretor de Vitória da Conquista.

Constata-se, assim, que a periferia urbana da cidade foi expandida, para valorização não somente das áreas de expansão preferencial, mas também das outras áreas do macrozoneamento urbano definido no PDDU (2007). Deste modo, têm-se outros vetores de desenvolvimento e interesse do mercado imobiliário. A figura 25 ilustra bem essa configuração.

Após a inserção da faixa1 do PMCMV estrategicamente nas franjas da cidade, como se pode ver na figura 26, a espacialização urbana de Vitória da Conquista ganha novos contornos com empreendimentos habitacionais do PMCMV das faixas 2 e 3 e de outras modalidades.

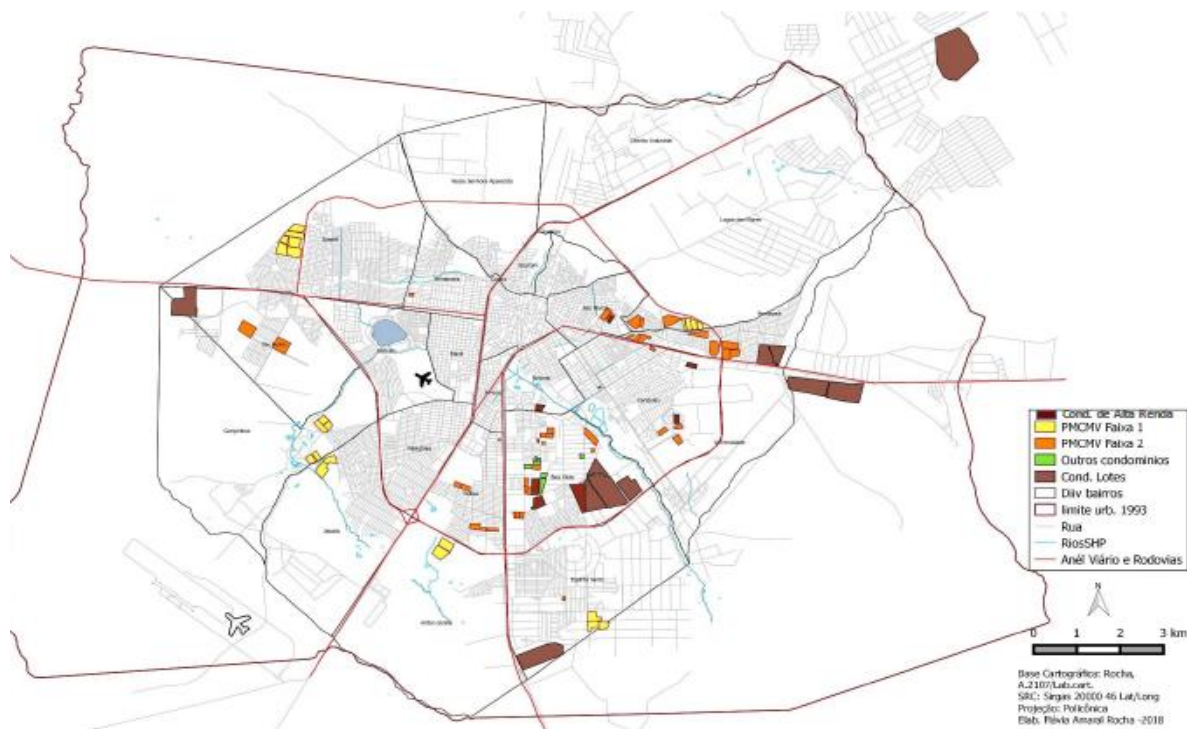
Ao estabelecer comparações entre a espacialização dos conjuntos habitacionais do Faixa 1 e os condomínios das demais faixas, que podem ser vistos nos mapas das figuras 24 e 25, com o mapa da Figura 26, que apresenta definição das áreas de expansão preferenciais mapa de Macrozoneamento do Solo Urbano, fica evidente a segregação por grupo de renda. Isso, por sua vez, confirma a tese de que a cidade de Vitória da Conquista, não mais reproduz o capital, mas reproduz diretamente o capital por meio da produção do espaço urbano

Figura 28 – Localização e quantidade de unidades produzida por empreendimento do PMCMV (faixa1), Vitória da Conquista – BA. – Localização e quantidade de unidades produzida por empreendimento do PMCMV (faixa1), Vitória da Conquista – BA.



Fonte: PMVC (2016).

Figura 29 – Mapa: Espacialização de Empreendimentos Habitacionais do PMCMV e Outras Modalidades, Vitória da Conquista - BA 2018.



Fonte: Rocha, 2018.

Estudos recentes, como os de Rocha (2018) e Silva (2020), analisaram a produção do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Vitória da Conquista, verificando a inserção espacial no caso, desse último, do PMCMV1.

A análise desses estudos, associada à pesquisa realizada em campo, mostra a expansão da malha urbana, evidenciando a lógica da valorização imobiliária e segregação sócio-espacial da habitação destinada aos mais empobrecidos do espaço após a inserção do PMCMV. Tal arranjo pode ser bem visualizado na figura 28.

Figura 30 – Mapa: Localização dos Conjuntos Habitacionais Faixa 1 do PMCMV em Vitória da Conquista- BA, 2018.



Fonte: Rocha (2018)

Os estudos de Rocha (2018) e de Silva (2020) apontam para as desigualdades na dinâmica da (re) produção do espaço urbano de Vitória da Conquista e a necessidade de intervenção nos espaços de inserção do PMCMV na faixa 1.

O PMCMV1 criou novas territorialidades distantes do centro urbano consolidado, o que consequentemente favoreceu a emergência de novas áreas de vulnerabilidades nas quais o tráfico de drogas passou a dominar. Os bairros que receberam os conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 não possuíam capacidade estrutural nem equipamentos suficientes para dar conta do grande aumento populacional em tão pouco tempo, contradizendo o que afirmava a proposta de implementação do programa.

A cidade de Vitória da Conquista - BA recebeu 8.298 unidades habitacionais do PMCMV faixa 1 (urbano). Essas unidades foram entregues entre os anos de 2011 e 2014 com

intermédio do Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP) e Governo Federal. Foram construídos 22 conjuntos habitacionais distribuídos conforme a figura 28 (p. 124). Ao todo, 8.298 famílias foram beneficiadas.

Entretanto, para análise dos números acima, é relevante expor a realidade de uma cidade, atendida amplamente pelo programa MCMV, considerando a situação em que a demanda por unidades habitacionais, estimada em 2010 pela Fundação João Pinheiro – FJP, para a faixa 1, foi plenamente construída e entregue a população selecionada pelos critérios do Programa. Ainda assim, a realidade de vulnerabilidade da população contemplada permanece e permanece também o aumento do déficit entre a população empobrecida. Nesse aspecto, as diretrizes estatísticas que orientam a execução de um programa federal se mostram insuficientes para alterar significativamente a realidade da população (argumentos apresentados no item 4.2.2 das estatísticas do PLHIS). Isso evidencia a necessidade e relevância de uma política habitacional mais democrática, planejada de acordo com as necessidades de cada localidade e dissociada das determinações do mercado imobiliário.

Esta pesquisa revela que a periferização da habitação de interesse social, aqui não tratada como mero distanciamento do centro urbano, mas sim como a forma de espacialização na qual difere e dificulta o acesso ao conjunto dos benefícios urbanos e acesso à cidade aos mais empobrecidos. No caso do PMCMV 1, agravou a questão urbana e social.

Ao analisar os desdobramentos da implementação dos conjuntos habitacionais e a natureza dos conflitos que decorrem da inserção nos territórios, se constatou que no caso da cidade de Vitória da Conquista, a razão econômica imperou sobre as necessidades sociais e de moradia dos mais empobrecidos como foi visto anteriormente na análise geral do programa em todo Brasil. Contudo, vale lembrar que a marca MCMV representou para parte da população a única opção de moradia. Uma vez contemplados, os beneficiários se contentaram por estarem abrigados em um imóvel em que paga uma parcela muito pequena, mesmo queixando-se dos diversos problemas que os rodeiam. Conseguir uma unidade habitacional neste contexto é uma oportunidade de sobrevivência. Muitas vezes de forma irregular.²⁴

²⁴ As ocupações do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 se davam originalmente e legalmente por meio de indicação do beneficiário pela Prefeitura Municipal após passar por uma seleção com base nos critérios estabelecidos pelo Programa e informações contidas no Cadastro único para programas sociais do Governo Federal. O beneficiário indicado pela Prefeitura (setor de Habitação) e aprovado pela Caixa Econômica Federal assina um contrato no qual o beneficiário figura como mutuário e a CAIXA, ente financiador. Este é o documento de posse do imóvel. Lá estão estabelecidas as cláusulas de direitos e obrigações. Dentre elas, é expresso que é o mutuário e sua família quem devem exclusivamente ocupar o imóvel. O mutuário possui até 30 dias para ocupar o imóvel a partir do momento da assinatura do contrato. É terminantemente proibida a venda, seção a outros, alugueis ou qualquer outra forma de uso que desqualifique a moradia. No entanto, é frequente e comum formas de ocupações irregulares, tais como as citadas mais adiante no texto, além de invasões. Ressalta-se que a propriedade dos imóveis é da CAIXA até que se cumpram as exigências e prazos do contrato.

Para a outra parcela de contemplados, o sonho da casa própria tornou-se pesadelo e um fardo grande demais para suportar.

Para a comunidade externa aos territórios dos residenciais, o Programa Minha Casa Minha Vida trouxe pessoas “indesejadas”, aumentou a violência, desconstruiu a identidade dos bairros e não melhorou a infraestrutura dos mesmos. Ao contrário, piorou, já que agora disputa os serviços públicos locais com essas pessoas. A população MCMV não foi “plenamente acolhida” pelos territórios. São estigmatizados como os moradores das “casinhas”. Não há integração efetiva ou vínculo de territorialidade. Isso evidencia as fragilidades dos vínculos comunitários e necessidade de intervenções nesse sentido.

Profissionais que atuam no trabalho Social dentro dessas comunidades têm sido testemunhas do agravamento da vulnerabilidade social nos territórios do Programa Minha Casa Minha Vida. A violação de direitos diversos, como não acesso aos serviços básicos de saúde, educação e transporte público, expulsão dos beneficiários dos imóveis por pessoas ligadas ao tráfico, ou abandono dos imóveis forçadas pelo medo, falta de acompanhamento e monitoramento por equipamentos públicos, além da falta de resposta da Caixa Econômica Federal, naquilo que diz respeito à atuação do ente financiador, fazem parte do cotidiano da população contemplada.

Uma série de complexidades se desencadeou no convívio da população contemplada logo após sua instalação, tais como dificuldades de adaptação e convívio em um novo modelo de habitar, haja vista que não se levou em consideração a vivência dos sujeitos em outros espaços. É a mãe que não consegue permanecer, porque no local onde antes morava contava com a solidariedade dos familiares para cuidar dos filhos e, se vendo distante, não consegue se adaptar. São os diversos conflitos com vizinhos pelo espaço comum e até os individuais, considerando que o modelo “condomínial” imposto não se adequa a realidade das famílias.²⁵ É violência generalizada e disputa de poder pelo tráfico que controla estes espaços devido à grande fragilidade e vulnerabilidade da população. A complexidade é tão grande que se constatou que famílias rivais no tráfico foram parar no mesmo território ou até mesmo no mesmo residencial, gerando mortes e desocupação de unidades.

²⁵ Os residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida foram criados com a perspectiva de implantação de condomínios. E são na forma da Lei constituídos como condomínios. A implantação da Gestão Condominial teria de ocorrer logo após a ocupação. No entanto, o Município Vitória da Conquista não conseguiu implantar a Gestão Condominial, justamente, porque a população contemplada não se adaptou a esse modelo de moradia. Uma nova tentativa de Gestão Condominial está em curso colocar no Trabalho Social em desenvolvimento pelo SESI. As tipologias dos imóveis interferem diretamente no modo de vida dos sujeitos. Como resultado tem-se a existência e prevalência de muitos conflitos que aflige a população e que não se soluciona, haja vista que não foi promovida a sustentabilidade das ocupações. (Ver portaria 21/ 2014 e portaria 464/2018 do Ministério das Cidades.

Nos residenciais, crianças e adolescentes são facilmente recrutadas pelo tráfico de drogas. Isso ocorre com muita frequência nos espaços periféricos onde habita população vulnerável. Aliás, o tráfico é muitas vezes a única alternativa de emprego e, conseqüentemente, de sobrevivência nesses espaços.

Ao observar no residencial Margarida uma unidade totalmente depredada e indagar os moradores, estes revelaram que serve como ponto de encontro para o uso e repasse de entorpecentes, uma vez que a beneficiária teve que abandonar o local, pois foi ameaçada de morte por não permitir que o filho de oito anos servisse como “aviãozinho”²⁶ De acordo com os atendimentos do Serviço Social da Habitação de Interesse Social, existem muitos outros registros de famílias que abandonam ou foram expulsas dos imóveis em decorrência da violência. E estes imóveis muitas vezes são utilizados ou até mesmo comercializados por comandantes do tráfico local.

Em relação aos atos de violência, a população majoritariamente revela não se sentir segura dentro de suas próprias casas e não se sente protegida pela polícia, ou possui uma visão negativa da ação policial. De acordo com os moradores, a polícia é repressiva e geralmente entra nos residenciais do Programa para matar (SILVA, 2020).

Todos esses conflitos levam ao abandono ou a comercialização dos imóveis do MCMV. Gerando, com isso, ocupações irregulares. Com base nos dados coletados em campo e nos atendimentos na Diretoria de Habitação de Interesse Social, mais de 60% dos imóveis estão ocupados de forma irregular²⁷. Além disso, existem pessoas especulando estes imóveis e lucrando indevidamente com as unidades habitacionais construídas para atender o interesse social. O aluguel de uma unidade MCMV nos residenciais custa em média trezentos reais. É o valor que muitas famílias conseguem pagar, dada a grande especulação imobiliária na cidade que eleva o preço dos aluguéis.

Nesse sentido, cabem as considerações de Koga (2013) segundo as quais as Condições objetivas sob o ponto de vista da acessibilidade aos direitos de cidadania (incluindo os direitos à urbanidade) envolvem não somente seus aspectos formais, mas também, e principalmente, as diferentes informalidades constituem fator determinante nas estratégias de sobrevivência da sociedade de mercado.

²⁶ “Aviãozinho” é o termo usado no tráfico, que se refere à criança que entrega a droga (espaço curto). Recebe do traficante e conduz ao usuário para que o traficante não seja identificado e pego pela polícia.

²⁷ Resultado obtido por amostragem com base na análise dos atendimentos, visitas de ocorrências, e lista de irregularidades com base em denúncias registradas na ouvidoria CAIXA.

Nesse sentido, dialogando com Rolnik (2009), constata-se que construíram cidades e o sonho da casa própria para muitos se tornou um pesadelo.

Nesse contexto, as prefeituras têm a missão de viabilizar os equipamentos necessários para dar conta da grande demanda que se levanta nos territórios. A existência dos CRAS - Centro de Referência da Assistência Social nos territórios é um ponto importante. Todos os territórios mencionados estão vinculados a estes equipamentos. Embora a equipe mínima não tenha condições de atender e acompanhar todas as demandas que se levantam.

As famílias de todos os residenciais do PMCMV não contam com a cobertura de Agentes Comunitários de Saúde.

Os residenciais do PMCMV 1, localizados no Loteamento Vila Elisa e no Bairro Airton Sena não contam com Unidade Básica de Saúde (UBS). A população procura a unidade Regis Pacheco, no Centro da Cidade. São muitos os relatos que retratam a indignação da população. Tanto dos residenciais do PMCMV, como do entorno, que culpam não somente ao poder público, mas também a população do MCMV, pois agora disputam as poucas vagas dos equipamentos.

O Loteamento Miro Cairo possui UBS e atende a todos os residenciais do PMCMV 1, situados nesta localidade. Entretanto, as equipes queixam-se do quantitativo de demandas. Em relação aos residenciais do PMCMV 1, situadas no Nova Cidade/Primavera, todos eles atendidos pela UBS local.

O transporte público também é precário, funcionando no Campinhos e Jatobá com apenas com uma linha, o que faz a população recorrer ao transporte clandestino. Nos demais territórios também há queixa em relação ao transporte público é unânime.

Contudo, as queixas mais frequentes dizem respeito à Segurança Pública. A população destaca que violência nos Bairros cresceu nos últimos anos. A inserção do MCMV se relaciona a esse fato, no entanto não se pode culpabilizar os sujeitos que ali foram inseridos. Os agenciamentos entre poder público, empresas da construção civil, em prol do dinamismo efêmero e subsidiado da economia, geração de emprego e renda, famílias ávidas por unidades habitacionais, sejam para uso ou para ampliação do patrimônio, entre outros fatores, submersos em um sistema capitalista são responsáveis pelo caos social que se instalaram nos residenciais do Programa MCMV (faixa 1) e seus territórios e pela permanência da alta vulnerabilidade as quais as famílias contempladas estão submetidas.

A pobreza, a estratificação social, o desemprego, a ação do poder paralelo do tráfico, a ausência de renda, a estigmatização, entre outros fatores da questão social se agravam e tomam novas dimensões nos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1.

Outra questão a destacar são as tipologias das unidades, que já foram em boa parte alteradas para atender as necessidades pontuais dos moradores (como pode ser observado na figura 29) mesmo sendo terminantemente proibidas pelas equipes técnicas por apresentarem riscos de danos na estrutura. Isso também potencializa os conflitos internos, pois geram disputas pela apropriação e uso dos espaços.

Figura 31– Fotografia: Residencial do Campo, Jatobá: Mudança na tipologia das unidades habitacionais do PMCMV (faixa 1), Vitória da Conquista – BA, 2021



Fonte: Trabalho de campo realizado por Tânia Costa Silva em março de 2020.

Figura 32 – Fotografia: Residencial Lagoa Azul II, bairro Campinhos: mudança na tipologia das unidades habitacionais do PMCMV (faixa 1), Vitória da Conquista - BA, 2021.



Fonte: Trabalho de campo realizado por Tânia Costa Silva em março de 2020.

Equipamentos de uso comunitários, como quiosques, parquinhos e quadras foram destruídos, abandonados ou apropriados para uso individual na maioria dos residenciais (figuras 34, 35 e 36). Em 2021, com execução do Trabalho Social, alguns desses equipamentos foram recuperados e reformados para uso da comunidade.

Figura 33 – Fotografia: Bairro Campinhos: Quiosque do Residencial, Lagoa Azul I, Vitória da Conquista - BA, 2020.



Fonte: Trabalho de campo realizado por Tânia Costa Silva em março de 2020.

Figura 34 – Fotografia: Bairro Campinhos: Quiosque do Residencial, Lagoa Azul II Vitória da Conquista - BA, 2020.



Fonte: Trabalho de campo realizado por Tânia Costa Silva em março de 2020.

Figura 35 – Fotografia: Bairro Jatobá: Quiosque do Residencial Campo Verde, Vitória da Conquista -BA, 2020.



Fonte: Trabalho de campo realizado por Tânia Costa Silva em março de 2020.

O Plano de Trabalho Social (PTS), inserido da proposta do PMCMV como solução para as questões sociais da população empobrecida, não foi suficiente para dar conta de todas as mazelas, anteriormente citadas, na maioria das cidades brasileiras.²⁸ Nem poderia ser diferente, visto que as questões sociais são complexas e multidimensionais e o PMCMV, como já citado, serviu a outros interesses.

O trabalho Social foi incluído como requisito para aprovação das propostas, após muitas críticas ao programa por parte de sociólogos, assistentes sociais, arquitetos urbanistas, psicólogos entre outros profissionais que constituem as equipes técnicas dos programas de habitação, bem como dos movimentos sociais voltados para a questão da moradia.

Em Vitória da Conquista, o PTS encontrou uma série de dificuldades para sua execução. Em 2016 apenas cinco dos vinte e dois residenciais passaram pela execução do PTS (nos territórios Airton Sena e Vila Elisa). Posteriormente, em 2018, o Ministério do

²⁸ O Projeto de Trabalho Social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 tem a missão de promover a sustentabilidade da Política de Habitação. Faz parte do conjunto de ações exigidas para implantar o Programa. Corresponde ao valor de 1,5 % do investimento total do Programa em cada empreendimento. Cabe aos Municípios executar de forma direta ou indireta. O Município de Vitória da Conquista optou por executar de forma indireta. Se optar pela forma indireta há dois caminhos com licitação ou sem licitação. Nos dois casos observam-se as regras do Direito Administrativo para contratação. Como os valores são individualizados por empreendimento pode mais de uma empresa executar. No ano de 2015 abriu licitação para execução do PTS no Município de Vitória da Conquista. Cinco empresas foram vencedoras da licitação. A execução teve início em 2016. Apenas uma Empresa conseguiu concluir o PTS em cinco empreendimentos. As outras quatro não conseguem desenvolver as ações e sofrem processo administrativo disciplinar que ao final foram derrotadas. O PTS então foi retomado em 2020 com a contratação do SESI e SENAI para execução.

Desenvolvimento Regional suprimiu os recursos de cinco residenciais que ainda não haviam sido executados o PTS (dois no território Miro Cairo e três do território Primavera/Nova Cidade). O que comprova mais uma vez a tese de que o que foi considerado foram os interesses econômicos. O interesse social foi deixado de lado e a dimensão social do Programa foi negligenciada.

Na proposta do PMCMV1, o Projeto de Trabalho Social deveria ter ocorrido logo após a entrega, pois, na sua forma conceitual, o Trabalho Social é um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, integrando as dimensões: sociais, econômicas, produtivas, ambientais e políticas que envolvem a população beneficiada com vistas à participação das famílias na articulação com as políticas públicas para a sustentabilidade dos bens, serviços e equipamentos implantados. Sua finalidade é promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção (Portaria 464/2018).

Somente em julho de 2020 que o Trabalho Social é retomado em uma nova proposta elaborada pelo PMHP, orientada pela portaria 464/2018. O SESI e SENAI firmaram contrato com o Município para execução, depois de decorridos mais de sete anos da entrega dos últimos empreendimentos da faixa 1.

Vale ressaltar que houve uma “pressão” por parte da Caixa Econômica Federal para que o PTS fosse executado. Isso porque a CEF precisa concluir as etapas dos empreendimentos construídos pelo FAR e implantar a gestão condominial, incluída como um dos eixos do PTS, na portaria 464/2018, que substituiu a portaria 21/2014. Ao final da execução do PTS, o Município de Vitória da Conquista deve apresentar o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) de cada condomínio. Um problema que o Município terá que resolver, haja vista que a proposta de gestão condominial da maneira projetada não foi efetivada. Parte dos residenciais não foi possível concluir os trâmites cartoriais para registro do CNPJ.

Decorridos mais de sete anos de entrega dos residenciais do PMCMV1, já se consolidou uma cultura organizacional diferente da sugerida e implementada em outros condomínios de outras faixas. Nos residenciais da faixa 1, na cidade em análise, as condições de vulnerabilidade socioeconômica da população, associadas, o controle do tráfico, práticas clientelistas, além das ocupações irregulares, são alguns dos motivos pelos quais esse modelo de gestão não se efetivou na realidade local.

O Programa Minha Casa Minha vida foi finalizado, mas o desafio que o PMHP precisa enfrentar para atender as comunidades implantadas está longe do fim. Sem a participação social, esse processo torna-se ainda mais complexo.

4.4 O ATENDIMENTO DO PMHP À DEMANDA POR MORADIA, NA ATUAL POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BA (2021).

Esta pesquisa verificou que após o PMCMV nenhuma unidade habitacional foi construída na cidade analisada. São mais de sete anos que o PMHP não dispõe de unidades habitacionais ou terrenos para contemplar a população. Com a ressalva de 17 unidades do PMCMV, que foram reintegradas e entregues a 17 novos beneficiários e, de acordo com a Gerência de Regularização Fundiária, outros 65 lotes foram recuperados no Loteamento Vila América e também no Renato Magalhães e entregues a população. Mas nenhum programa ou Projeto continuado com finalidade de contemplar a população. Somando, então, nos últimos sete anos, totaliza-se 82 contemplados.

Nada do que foi proposto pelo PLHIS vem sendo colocado em prática. A pesquisa revelou que 90% dos servidores lotados na Diretoria de Habitação nunca ouviram falar na existência do PLHIS e 80% não sabem do que se trata. Os gerentes atuais já ouviram falar, mas nenhum leu. Os coordenadores também sabem da existência, mas não leram.

Como já mencionado, mais de 8 mil famílias inscritas no PMHP aguardam contemplação. Dessas, 90% estão dentro do recorte proposto por esta pesquisa, ou seja, possuem rendimentos inferiores a 1600 reais e se enquadram nas situações prioritárias descritas na Lei 1.186/2003, são pais e mães chefes de famílias que estão desempregados ou subempregados.

Além dos que já estão inscritos, outras famílias com o perfil também buscam o PMHP, mas a resposta é sempre a mesma. Não há disponibilidade de unidades habitacionais. Durante a pandemia essa busca aumentou e o principal motivo é o ônus excessivo do aluguel.

De acordo com a coordenadora de Programas e Projetos Habitacionais, a ausência de unidades para atendimento das demandas por moradia decorre principalmente da falta de investimentos externos por parte do governo Estadual e Federal. Segundo ela, o município sozinho não consegue manter com regularidade uma política de habitação, pois o investimento é muito elevado e o custo da terra urbana também.

Desse modo, a Coordenação de Programas e Projetos Habitacionais tem desenvolvido apenas o Projeto de Trabalho Social (PTS) do Pós-ocupação do Programa Minha Casa minha Vida, o qual já foi abordado na seção anterior e um projeto local, em parceria com a Secretária Municipal de Saúde que busca atender as demandas de saúde na proteção básica, com a finalidade de minimizar os efeitos do não acesso da população dos conjuntos habitacionais do PMCMV1 às Unidades Básicas de Saúde (UBS).

O diretor de Habitação de Interesse Social, Claudio Cardoso, informou que a Secretaria de Desenvolvimento Social está em vias de contratação de uma Consultoria para reestruturação da política de Habitação Social no Município. Contudo, até o final desta pesquisa a consultoria não havia chegado. E setor continua funcionando precariamente, quase sem servidores para desempenhar as funções essenciais.

Em março de 2022, o PMHP reabriu o sistema para realização de novos cadastros e atualização, mas sem previsão de projetos que possa contemplar estes novos inscritos nem os mais de oito mil que já possuíam cadastro. Filas gigantescas se formaram para realização do cadastro. Multidões chegaram dormir nas filas. Entre março e abril, houve situações em que em único dia o setor de habitação chegou atender 900 pessoas.

Esta entrevistada, mãe de três crianças, desempregada, que sobrevive com a transferência de renda do Programa Bolsa família/Auxílio Brasil e por questão de ética será resguardado o sigilo da identidade, identificada apenas pela inicial do primeiro nome (M), relata:

Fiz minha inscrição em 2013, mas não recebi a casa. Quando passei para saber me disseram que as casas já tinham acabado e eu não fui selecionada. Eu não entendi, porque me falaram que eu tinha prioridade, por causa dos meus filhos [...] eu sempre estou procurando o setor para ver se me dão uma casa, dizem que não tem previsão de quando vai construir novamente. Acho tudo isso uma injustiça, eu pago aluguel numa casa do MCMV, hoje pago 300 reais. Tem várias casas destas que estão sendo alugadas e vendidas. Eu mesma morei em outras duas, pagava 250 reais de aluguel por mês, mas os donos ficaram com medo de tomarem e pediu a casa. Nessa que estou agora, eles ameaçam que se eu disser qualquer coisa me matam. Eu tenho muito medo, mas é o único lugar que posso pagar. (M. 2022).

Como esse relato, tem tantos outros parecidos. São de pessoas inscritas no Programa Municipal de Habitação Popular, mas que ainda não conseguiram ser contempladas e sofrem com o ônus excessivo do aluguel, se submetem a morar em qualquer lugar que seja abrigo. Por outro lado, esse relato evidencia as contradições do PMCMV, a insegurança mediada pelas as relações sociais e de poder e domínio do tráfico e sujeitos que se apropria indevidamente de unidades: alugam, vendem desviando a finalidade da moradia de interesse social.

O Senhor P., diferente da Senhora “M”, quando deu seu depoimento ainda nem havia conseguido fazer a inscrição no programa de Habitação.

Estive muitas vezes procurando o setor de habitação, mas me falaram que não estão fazendo inscrição, porque não está tendo casa. Eu estava morando no Lagoa Azul em uma casinha dessas do PMCMV, pagava 300 reais de aluguel, mas sem trabalho não tive como continuar pagando. Fiquei cinco meses sem pagar e fui despejado. Jogaram minhas coisas na rua. Juntei umas tábuas comprei uma lona, junto com minha mulher construímos esse barraco nesse terreno, onde estamos morando com nossas quatro crianças [...] quando chove passamos por muitos perrengues, porque molha e no frio também não tem sido fácil. Minha menina mais nova tem problemas respiratórios... é complicado, mas estamos aqui até quando Deus permitir. (P. 2021).

O terreno mencionado pelo senhor “P” faz parte de uma área verde, no entorno dos conjuntos Lagoa Azul. A situação relatada por ele reflete a situação de vulnerabilidades a qual as famílias mais empobrecidas estão submetidas. Estas famílias constituem-se como demandas prioritárias para atendimento da Política de Habitação de Interesse Social, mas do ponto de vista do atendimento pelo poder público às demandas, sem colocar o planejado pelo PLHIS em prática, essa realidade está cada vez mais distante de ser mudada, ou ao menos minimizada.

4.5 O DESDOBRAMENTO DA FALTA DE ASSISTÊNCIA DO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL À POPULAÇÃO NÃO INSERIDA NO MERCADO IMOBILIÁRIO

Os mais empobrecidos, que são alvo da política de habitação de interesse social, ao não conseguirem acessar o sistema financeiro de crédito, de maneira muito parecida com o que ocorreu no BNH há mais de seis décadas, excluídos do direito à moradia, vão se “arranjar” da maneira que for possível na cidade. Com autoconstrução em loteamentos clandestinos nas franjas da cidade, ocupação de áreas verdes e institucionais, e também nas unidades do PMCMV, já que a violência e outras dificuldades que já foram apresentadas no decorrer desta dissertação, além da própria dinâmica do capital permitem o abandono, a comercialização e o aluguel destas unidades de modo ilegal. Tem-se um cenário muito parecido com o que se apresentava na década de 1990, quando o PMHP foi criado. Com a diferença que além da contínua expansão social da cidade, as relações sociais estão ainda mais complexas e questões sociais ganham novos contornos, mas os motivos são sempre os mesmos, a apropriação desigual da cidade e a exclusão dos mais pobres.

De 2017 até o momento da coleta e informações para esta pesquisa já foram identificadas pelo menos seis ocupações em áreas de preservação ambiental ou institucional pela cidade: Maravilhosinha, Nova Cidade, Cidade Bonita, Alto do Bairro Aparecida, Vila América, Conveima (ao lado da BR 116). Estas ocupações vêm sendo combatidas pela prefeitura, mas sem apresentar um plano concreto de atendimento às famílias.

Figura 36 – Fotografia: Ocupação Cidade Bonita, Vitória da Conquista, 2021.



Fonte: Acervo da autora, 2021.

Figura 37 – Fotografia: Loteamento Conveima I I: Ocupação nas proximidades do anel rodoviário, Vitória da Conquista - BA, 2021.



Fonte: Trabalho de campo realizado pela autora, 2021.

Figura 38 – Fotografia: Bairro Nossa Senhora Aparecida: Ocupação na área de preservação da Serra do Periperi, Vitória da Conquista - BA, 2021.



Fonte: Trabalho de campo realizado pela autora, 2021.

Algumas dessas ocupações têm recebido atenção da mídia, dada à forma arbitrária que o poder público municipal vem agindo. Em 2017, vários barracos foram derrubados nas ocupações maravilhosinha, no bairro Zabelê e Cidade Bonita, no bairro primavera, áreas de preservação ambiental da Serra do Periperi. Em 2021, cerca de 300 barracos foram demolidos novamente no bairro Primavera.

É importante destacar que estas ocupações sempre serviram às disputas políticas pelo poder em diferentes contextos locais. Grupos políticos sempre se beneficiaram da luta social, pelo direito à moradia independente do viés ideológico ou de quem esteja ocupando o poder. Interesses políticos agenciando o interesse e necessidade social em benefício próprio. A história da transformação das ocupações em assentamentos loteados e regulamentados pelo PMHP é marcada por estas disputas de poder local como já foi mencionado anteriormente.

Esta pesquisa constatou também que ocupações antigas nas áreas de risco vêm se expandindo, adensando áreas irregulares como no caso da ocupação às margens do rio Verruga no Bairro Boa Vista (figura 37).

Figura 39 – Fotografia Bairro Boa Vista: Ocupação nas margens do rio Verruga, Vitória da Conquista - BA.



Fonte: Trabalho de campo realizado pela autora, 2021.

Em relação às ocupações irregulares do PMCMV, vários ocupantes das unidades vêm procurando o PMHP na tentativa de solucionar o problema de moradia e regularizar o imóvel, contudo a propriedade do imóvel é da CEF e esta não apresenta solução para a demanda.

Outra situação conflitante e consequência do não atendimento do PMHP em relação às demandas que vêm surgindo de moradia, é uma ocupação irregular no terreno remanescente dos residenciais Lagoas Azul (área de preservação ambiental). Possuem três barracos de lona, restos de madeira reciclada e uma construção em alvenaria. Uma das pessoas que ocupa essa construção relatou que morava com a família no residencial Lagoa Azul I, em uma unidade alugada, mas como não teve mais condições financeiras para pagar o aluguel foi despejada. Então foram se abrigar nesse terreno.²⁹A área que está sendo ocupada é imprópria para habitação por ser passiva de inundação, além da precariedade da habitação (Figura 38).

²⁹ Entre 2009 a 2021 nunca se produziu tanta habitação nas cidades em tão pouco tempo. Contraditoriamente o aumento da produção da mercadoria habitação, elevou seu preço exponencialmente em relação aos custos de produção. Igualmente contraditório o déficit também aumentou com o aumento da oferta de habitações. Ver SILVA, Tânia Costa; VEIGA, Daniela Andrade Monteiro. AS RELAÇÕES SOCIAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO. *Geopauta*, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 142-157, dez. 2019. ISSN 2594-5033. Disponível em: <<http://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/5649>>. Acesso em: 21 mar. 2020. doi: <https://doi.org/10.22481/rg.v3i2.5649>.

Figura 40 – Bairro Campinhos: Ocupação em área verde remanescente dos Residenciais Lagoas Azul, Vitória da Conquista - BA, 2021.



Fonte: Trabalho de Campo realizado por Tânia Costa Silva, 2020.

Retomando a ideia do direito à cidade, mesmo que o poder público mantivesse o planejado e buscasse solucionar a questão da moradia, levando ao pé da letra o direito à cidade constitucional e elementar, teria êxito total? Como foi abordado no capítulo 2, essa ideia conceitual foi bastante banalizada quando posta nas legislações. Tavolari (2016), após analisar a forma conceitual do direito à cidade, destaca que esse direito descrito por Lefebvre, trata-se tanto de um apelo, como de uma exigência. Nas palavras da autora, esta seria a melhor definição, na medida em que o apelo estaria vinculado a necessidades básicas e a exigência, a um descontentamento generalizado. Para ela, Lefebvre falava em um direito “não jurídico”, numa demanda moral fundada em princípios de justiça. O direito à cidade seria “menos um direito jurídico, mas uma demanda de oposição que desafia as reivindicações dos ricos e poderosos. Seria então distinto dos direitos na cidade: direito à moradia, ao transporte, ao uso dos equipamentos públicos, à participação nas decisões locais, entre outros — e o direito à cidade no singular, que exigiria a completa transformação dela e permitiria instaurar uma organização social autogestionária, sentido que seria o propriamente pretendido por Lefebvre. O principal problema seria confundir esses dois registros e, assim, esvaziar o direito à cidade de conteúdo ou equipará-lo a uma linguagem de direitos entendida como liberal e corrupta em si mesma.

Desse modo, as tensões sociais que ocorrem na cidade em busca pelo direito à cidade somam-se a não oferta do direito à moradia e também dessa banalização ou corrupção da ideia.

4.6 TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL QUE CONTRIBUÍRAM PARA A REDUÇÃO DO ATENDIMENTO

Durante duas décadas a questão habitacional para famílias empobrecidas em Vitória da Conquista aparentemente recebeu tratamento focalizado. Na redação dos planos e projetos inseriu integração com outras políticas setoriais urbanas para minimizar os efeitos desiguais da reprodução do espaço. Por meio da legislação e dos planos Diretores e de Habitação de Interesse Social, projetou ações que pudessem ter caráter continuado, mas de fato nunca houve efetividade, pois o planejado nunca se cumpria integralmente. A criação de um fundo foi positiva, mas a descontinuidade está exatamente na ausência de recursos contínuos. Aliás, essa é uma característica comum na história do planejamento das políticas públicas de modo geral. O poder público planeja bem, executa mal e não avalia nem monitora. Ainda que, durante a primeira década e meados da segunda década desse século, houveram tentativas de ações continuadas no sentido de garantir acesso à moradia à população mais empobrecida em Vitória da Conquista. Porém, como foi demonstrado no segundo tópico deste capítulo, falhas na condução da política marcaram sua execução, fosse por ações clientelistas na prática, falta de recursos, ou pela ação de aproveitadores. Tudo isso reflete no agravamento da questão habitacional local.

Todavia, a visibilidade da descontinuidade de uma política em âmbito local tem início em escala nacional, quando a política de habitação sofreu o primeiro impacto, voltando-se para os segmentos econômicos, com o PMCMV. O segundo impacto foi o fortalecimento das ações neoliberais do Estado que, a partir da derrubada da presidenta Dilma Rousseff, reduziu drasticamente os recursos destinados ao atendimento habitacional aos mais empobrecidos. Isso repercutiu na escala local e nacional. O terceiro impacto foi as eleições municipais. Com modificação da gestão local, a nova equipe de governo não deu continuidade ao que havia sido planejado.

Com a política de Habitação de Interesse social já enfraquecida e sem investimento externo e nem interno, em âmbito local, a Diretoria de Habitação de Interesse Social com suas coordenações e gerências serviria antes de qualquer coisa, para empregar os aliados políticos do grupo recém chegado ao poder. Sem perspectivas de grandes projetos focou-se na regularização fundiária de modo desconectado com a efetividade do direito à moradia.

Nenhuma melhoria habitacional está sendo feitas nas áreas regularizadas. Apenas a entrega das escrituras, mesmo quando a unidade habitacional é extremamente precária, não há outras intervenções para adequação.

Uma regularização com fim em si mesma, o de titular a terra para que tenha valor de troca e inserir os beneficiários no sistema financeiro de crédito. Cabe destacar que o recebimento da escritura pública se desdobra em IPTU (ainda que em alguns locais social) e principalmente na inserção da unidade habitacional no mercado formal, além de como foi dito, os proprietários serem inseridos no sistema de crédito para reforma, ampliação. Mais uma vez emprega-se a “loucura da razão econômica”. Assim, atende as expectativas políticas e também dos seguimentos do mercado imobiliário.

A perspectiva neoliberal neoconservadora impede que se priorizem ações em âmbito local que venha viabilizar o direito à moradia aos mais empobrecidos. Nesta perspectiva, esses sujeitos não são vistos como detentores de direitos e que precisam da intervenção do Estado para terem acesso à moradia, mas sim como oportunistas que querem uma unidade habitacional ou terreno para comercializar. O que, por sua vez, omite o caráter de luta histórica pelo direito de morar, pelo direito à cidade.

Evidentemente que oportunistas existem e sempre se aproveitaram tirando vantagens de alguma maneira. Em Vitória da Conquista a especulação imobiliária é imensa também nas áreas irregulares. Muitos se beneficiaram indevidamente do PMHP com terrenos ou com unidade habitacional, mas principalmente na primeira situação. Não são raros os que ocupam terras públicas ou as áreas de preservação ambiental e já possuem moradia. Quando tem o pleito atendido, vendem; em caso de unidades habitacionais, alugam. O aluguel é explorado na maioria das vezes de um sujeito mais empobrecido que não conseguiu ser contemplado pelo PMHP. Relações políticas clientelistas também sempre interferiram no processo de seleção dos beneficiários, o que não garantiu a destinação das unidades habitacionais e lotes aos mais empobrecidos.

Também é considerável que o sujeito que recebe um lote, por exemplo, pode facilmente comercializá-lo, mesmo sendo alguém vulnerável economicamente. Sem auxílio de políticas focalizadas e de assistência técnica e nem material, o mais provável é que utilize o terreno como mercadoria de troca para satisfazer suas necessidades mais imediatas, alimentação sua e da família, por exemplo. E sempre aparecerá um outro sujeito disposto a comprar. São as relações sociais e as contradições do sistema capitalista.

Todavia, compreender o processo de empobrecimento da população é fundamental para evitar generalizações. Ainda que se seja a favor da manutenção do sistema capitalista, não

se pode deixar exclusivo ao cargo do trabalhador mais empobrecido a responsabilidade pela provisão da moradia. É preciso considerar a complexidade dos sujeitos e de suas relações. Assim, o fenômeno da pobreza associado à questão urbana e da moradia, como já mencionado antes, requer pensar os sujeitos empobrecidos como sujeitos detentores de direitos, levando em consideração que processo de empobrecimento da população é inerente à produção do sistema capitalista e apropriação desigual do espaço.

No campo das políticas públicas é preciso buscar formas de atendimento aos mais empobrecidos e criar os mecanismos para evitar “aproveitadores”. Isso é possível quando se busca um planejamento, com valorização do conhecimento e atividade técnica, além de trabalho intersetorial. Do contrário, a intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais será cada vez mais minimizada, transferida ao mercado e à filantropia, como alternativas aos direitos sociais.

Infelizmente, no serviço público, existe uma “cultura” de desmantelamento do que foi planejado por um grupo político, assim que outro assume o poder. Isso é muito visível na questão da habitação, principalmente em âmbito local. Essa “cultura” não permite que essa política se efetive no âmbito da proteção estatal e fica focalizada em âmbitos dos governos, sendo modificadas conforme o desejo de quem esteja no poder, de modo que não se efetiva na esfera da proteção social.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa em tela reflete os mecanismos e a dinâmica social dos sujeitos que compõem a produção do espaço e suscita novas inquietudes.

Ao analisar a política de habitação de interesse social em Vitória da Conquista, destacou o histórico de mais de três décadas da criação do Programa Municipal de Habitação Popular, com atendimento da questão habitacional para os mais empobrecidos. Considerou-se a complexidade dessa questão que carrega consigo as raízes históricas da formação social do País. Pontuou avanços e retrocessos a depender dos interesses de governos nas três esferas, federal, estadual e municipal, de cada tempo histórico que repercutiu na cidade analisada.

Concluiu que a mera criação de um programa de habitação popular ligado à secretaria de Desenvolvimento Social, sem articulação efetiva com as outras políticas setoriais urbanas e sem investimento no Fundo Municipal, não foi suficiente para mudar a dinâmica de uma produção espacial marcada pela desigualdade social que refletiu nos espaços de ocupação para ricos e para os mais empobrecidos. Além disso, erros na condução e distribuição de unidades habitacionais e lotes, seja por práticas clientelistas, pela alta demanda, ou pela atuação de aproveitadores, contribuíram para permanência da dinâmica espacial mencionada.

Buscou-se entender a mecânica e os processos de produção das relações sociais pelos quais passam a financeirização da moradia e das políticas habitacionais, para responder aos questionamentos postos, com foco nas relações sociais que permeiam a produção do espaço e perpassam a política de Habitação de Interesse Social, para faixa da população mais empobrecida. Identificou o longo processo nacional de desconstrução da habitação como bem social e sua transformação em mercadoria e ativo financeiro.

Neste ponto, tem se a repercussão do Programa Minha casa Minha Vida e suas contradições no espaço urbano e na dinâmica social dos sujeitos. Posto isso, ficou evidente que a financeirização da habitação ultrapassou as barreiras da ideologia, tornou-se uma política econômica de desequilíbrios e desigualdades que impõe uma condição aviltante para a grande parcela da população, com impactos significativos na habitação para as populações mais empobrecidas.

Nesta análise do espaço urbano, na perspectiva da reprodução mediada pelas relações sociais, em observância dos sujeitos sociais, foi possível compreender o caráter socialmente produzido do espaço em sua dúbia dimensão: ele produz e é produto das relações sociais. Nesta

perspectiva, a questão da habitação situa-se como uma das mais profundas expressões da questão social contemporânea.

Desta apreensão, concluiu que a Questão Social é também captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de (re) invenção da vida, construída no cotidiano.

A questão social é desigualdade e é também rebeldia, porque envolvem sujeitos que vivenciam as desigualdades e a elas resistem e se opõem. É nesta tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência que se situa o cerne da questão social da moradia. Assim, as ocupações que vêm sendo duramente combatidas na cidade de Vitória da Conquista são, sim, formas de resistências, de luta pela sobrevivência. Ainda que o poder público se utilize do argumento de que “são aproveitadores para se apropriarem das áreas em valorização” (e sim, eles também aparecem), esta rebeldia contra o sistema faz parte da luta pela sobrevivência. Nesse terreno movido por interesses sociais distintos, aos quais não é possível abstrair ou deles fugir, porque tecem a vida em sociedade, pode se identificar a busca real pelo direito à cidade, tal qual falou o Lefebvre. Então, o Estado, da forma que ele se apresenta entrelaçado ao capital, não pode jamais garantir direito à cidade.

Nos resultados encontrados, parece impossível conciliar o capitalismo ao direito à moradia digna e o direito à cidade nos termos de Lefebvre. Talvez somente após resolver os problemas fundantes da sociedade capitalista ou inventando uma nova ordem societária, resolver-se-ia a questão da habitação. Da maneira posta no atual sistema, nem mesmo os direitos na cidade são plenamente garantidos. Quanto maiores são as disparidades socioeconômicas entre as classes sociais, maiores são as diferenças nas moradias, nos serviços públicos e na qualidade de vida.

Se o Estado, na oferta de suas políticas, não compreender plenamente o processo de empobrecimento da população e continuar a atribuir ao trabalhador a responsabilidade pela provisão da moradia, sem rever os critérios que utilizam como acesso meramente a renda, não buscando compreender a pobreza por meio da complexidade das famílias e de suas relações, a política de habitação, ou mesmo outras políticas sociais, jamais servirá para emancipação dos sujeitos. Antes, será mais uma forma de garantir a repartição injusta da sociedade e manutenção do sistema vigente.

No atual modelo adotado pelo Estado Brasileiro, o relevante papel que a habitação desempenha na melhoria social é negligenciado pelas políticas públicas, nas quais a preocupação é fornecer o objeto “habitação” sem pensar na oferta de cidade que a deve acompanhar.

Em relação ao “déficit habitacional”, é preciso pensá-lo para além da defasagem entre o ritmo de crescimento da população urbana e o da construção de novas residências. O problema habitacional não será resolvido pela construção intensiva de moradias. A problemática da moradia no Brasil está, sobretudo, localizada nas limitações da demanda solvável, que é justamente na impossibilidade dos mais empobrecidos poderem pagar o preço de mercado da habitação, mas não somente isso consiste também na complexidade dos sujeitos e suas relações. Os mais vulneráveis são convertidos em “massa de manobra” útil aos interesses políticos e econômicos e a exploração desses sujeitos ocorre até mesmo nas relações entre classes mais baixas, para satisfazer a necessidade do sistema capitalista.

Na cidade de Vitória da Conquista o quadro urbano é resultado de determinadas relações sociais que excluem grande parte da população do direito à moradia, o direito à cidade e o direito na cidade. As relações sociais, econômicas, políticas de produção do espaço, e mais especificamente as de provisão habitacional, são resultantes dos conflitos de interesses inerentes ao próprio sistema capitalista. Disputas que se estabelecem, cotidianamente, constituem a construção da cidade e do urbano

O PMHP, em atuação na cidade desde 1991, após BNH e anterior ao MCMV, buscou priorizar famílias mais empobrecidas. Entretanto, sua deficiência está focalizada, justamente na ausência de repasses continuados de recursos para subsidiar as ações e desarticulação com as políticas setoriais urbanas. A sistematização desta política a partir do ano de 2003, quando também foi criado o Fundo Municipal de Habitação, não garantiu a continuidade de ofertas e dos serviços pela falta de investimento e falta de operacionalização adequada.

A herança do clientelismo, na política de habitação ainda se reflete nos dias atuais (2022). Embora a primeira década do século XXI tenha sido marcada por avanços com a institucionalização e a sistematização desta política, a questão da habitação foi e ainda é fortemente marcada por estas relações na disputa pelo poder local.

A repercussão da regularização fundiária na cidade em tela, voltado para áreas de valorização imobiliária, com a possibilidade da gentrificação para especulação imobiliária, ocasionando a descaracterização das Zonas Especiais de Interesse Social, processo no qual a regularização perdeu seu caráter de luta e resistência, acirrando o processo de financeirização e conflitos por direito à cidade, é outra questão observada neste estudo.

Para evitar a especulação imobiliária, antes de tudo, faz-se necessário romper com a lógica dominante do mercado e executar uma política habitacional verdadeiramente voltada ao interesse social na prática, não apenas nos planos e nas leis. Independente do instrumento jurídico usado para garantir o direito de posse ou transferência da propriedade, é preciso garantir

participação social, assistência técnica, assistência das políticas urbanas integradas e da política de assistência social às famílias beneficiadas pela regularização fundiária. O processo de regularização isoladamente contribui para a injustiça social com a expulsão dos mais empobrecidos das áreas regularizadas.

Ainda que se considere a “intenção” de fixação do morador a uma área definida por lei como ZEIS muitas vezes contraditória, complexa (ou dialética) ao se correlacionar ao axioma da propriedade privada, na qual a “expulsão” do morador pelo mercado imobiliário é uma relação comercial de venda imobiliária acordada e de “livre vontade” entre duas partes comprador/vendedor, cabe à política de habitação evitar a especulação destas áreas, e não desviar-se dos propósitos sociais na construção do espaço urbano.

O arquivamento do PLHIS, do ponto de vista da garantia de uma política continuada, articulada e planejada, é um retrocesso na política de habitação local. O não cumprimento do planejado agravou a questão habitacional de Vitória da Conquista e também a operacionalização do Programa de Habitação Popular, que não seguiu com atendimento sistêmico, focalizado e gestão eficiente, conforme previa o planejado no PLHIS. O desdobramento desta ação é repercutido na negação do direito ao acesso à moradia aos mais empobrecidos e não proteção das ZEIS.

Sem conhecimento, informação e reconhecimento dos instrumentos de planejamento, como é possível a continuidade das ações sociais? Para oferta de uma política habitacional de interesse social é urgente a retomada do PLHIS, bem como sua revisão em tempo oportuno. Mais que isso, é preciso um Conselho atuante e injeção de recursos no fundo com gestão adequada destes recursos.

É necessário que o direcionamento das unidades habitacionais, de lotes e escrituras públicas seja feito por técnicos da área social. Assim se pode garantir o acesso às populações mais vulneráveis, vinculadas preferencialmente à rede de proteção social existente no município, evitando práticas clientelistas recorrentes na condução desta política.

Ademais, é preciso retomar o protagonismo local na condução da política de habitação com foco nas especificidades do município, em suas demandas e configuração urbana.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mirian Cléa Coelho. **A Produção Sócio-Espacial e Habitação Popular nas Áreas de Assentamentos e Ocupações na Cidade de Vitória da Conquista**. Salvador: UFBA, 2005. Disponível em < <http://www.leaget.ufba.br/>> acesso em 19 de jan. 2019.

ARAÚJO, A. C. S. **A Casa própria (alugada) no Programa de Arrendamento Residencial**: questões da política pública habitacional e o caso do Residencial Cavalari na cidade de Marília São Paulo. 2007. 349 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BONDUKI, Nabil Georges. **Habitação e autogestão**: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

BONDUKI, Nabil Georges. O novo papel do município na questão da habitação. **Revista de Debate**, Rio de Janeiro, n. 77, ano 27, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil Georges. **Habitar São Paulo**: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BONDUKI, Nabil Georges. Do projeto moradia ao programa minha casa. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 828-14, mai.-jun. 2009. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2015

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jun. 2006b.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **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... Brasília, 2009.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis..., Brasília: Governo Federal, ano,2021, v. 8, n. 1, p. 1-13, 13 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 Estatuto das Cidades regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dar outras providencias... Brasília, 2001.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância

Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo Corona vírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília: Diário Oficial da União, n. seção 1, p. 1-2, 8 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14216.htm. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília: Diário Oficial da União, 19 out. 1991.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; alteram as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro. **Regularização Fundiária rural e urbana**. Presidência da República: Diário Oficial, ano 10/07/2017, 11 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social -SNHIS, Cria o fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. ... Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades (MCidades). Portaria nº 479, de 29 de setembro de 2010. Dá nova redação à Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 30 set. 2010b.

BRASIL. Ministério das Cidades (MCidades). Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. **Diário oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria Nacional de Habitação (SNH). **Déficit habitacional no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades (MCidades). Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. In: _____. **Campanha Direito à Moradia**. Brasília: MCidades, 2008a.

CARDOSO, A. L. Direito à Moradia no Brasil: retrocessos em um contexto de crise. **Le Monde diplomatique Brasil**, São Paulo, 9 mai. 2016. Série especial–O direito à cidade em tempos de crise. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3219>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

CARLOS, Ana Fani A. **Espaço e indústria**: São Paulo. Contexto, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Da Organização à Produção do Espaço no Movimento do Pensamento Geográfico**. Contexto. São Paulo: 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOKCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. **A Cidade Como Negócio**. São Paulo: Contexto, 2018.

CARVALHO, Claudio e RODRIGUES, Raoni. **O Direito à Cidade**. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2016.

CARVALHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme e RODRIGUES, Raoni. **Em Busca da Cidade**. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2016.

CARVALHO, Claudio Oliveira de. Direito e exclusão sócio-espacial: o Plano Diretor Urbano de 2007 de Vitória da Conquista – BA. **Foz**: Revista Científica, São Mateus, ES, ano 2019, v. 02, n. 1, ed. 1, p. 47-72, 2019. Disponível em: <https://revista.ivc.br/index.php/revistafoz/article/view/112>. Acesso em: 19 set. 2021.

CORREA, Roberto Lobato. Espaço Urbano. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1997. 302p.

CORREA, Roberto Lobato. **Novas dimensões geográficas do urbano no Brasil**. Rio Claro, SP: Boletim de Geografia Teórica. Vol. 21 (42), 1991a. p. 12-17.

CORREA, Roberto Lobato. **O espaço urbano: notas teórico-metodológicas**. Rio Claro, SP: Boletim de Geografia Teórica. Vol.21 (42), 1991 b. p. 101-103.

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

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **O direito à Moradia Digna na atual Política de Habitação**: atores, agentes e arenas. Avanços e dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, 20016. Tese (Doutorado em Arquitetura e urbanismo) Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

EMILIANO, E. de O. A política habitacional no bojo do planejamento urbano: uma possibilidade? In: URBBA, 13, 2013, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2013.

EMILIANO, E. de O.; TORRES, P. R. Política habitacional no Brasil: dos institutos de aposentadorias e pensões (IAPs) ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). In: SEMOC, XIV. 2011, Salvador. **Anais...** Salvador: UCSAL, 2011.

ENGELS, Friederich. **Para a Questão da Habitação**. Editorial Avante. Publicado originalmente pelo **Jornal Volksstaat. Londres, 1873**.

ENGELS, Friedrich [1891]. Friedrich Engels a August Bebel. In: MARX, K. **Crítica do programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

FERRAZ, Ana Emília de Q. **O urbano em construção. Vitória da Conquista: um retrato de duas décadas**. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2001.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano**. São Paulo. Fupam, 2012. Disponível em <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_2012_produzirhab_cidades.pdf>. Acesso em março de 2020.

FIGUEIREDO, G.; BALTRUSIS, N.; OLIVEIRA, E. Política Nacional de Habitação Hoje: produção de mercado com recursos do SBPE como ação dominante. **Arquitextos**, São Paulo, ano 14, n.161, out. 2013. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.161/4905>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

FIX, Mariane; PAULANI, Leda Maria. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. **Revista de Economia Política**, vol. 39, nº 4 (157), pp. 638-657, outubro-dezembro/2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013.

GLEDHILL, John; et.al. **Disputas em torno do Espaço Urbano**: Processos de (re) produção construção e apropriação da cidade. 2ª edição. UFBA. Salvador. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GORDILHO-SOUZA, A. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. 2 ed. Salvador: Edufba, 2008.

GORDILHO-SOUZA, A. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa 2014 em Salvador. In: CARVALHO, I.; SILVA, S.; GORDILHO-SOUZA, A.; PEREIRA, G. (Org.). **Metrópoles na atualidade brasileira**: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador. Salvador: EDUFBA, 2014.

Grupo de Trabajo CLACSO - Pensamento geográfico crítico Latino americano. **La faceta espacial del neoliberalismo y la pandemia en América Latina**. Publicações ANPEGE. 02 de jun de 2020. Disponível em <<https://periodicos.ufms.br/index.php/RevAGB/issue/view/588>>. acesso em 02 de jun. de 2020.

HABITAT: UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS, 1, 1976, Vancouver. **Report...** Vancouver: United Nations, 1976.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Trad. Armando Correa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. A Condição Pós-Moderna. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Temas Urbanos e Regionais. Trad. Flávio Vilaça. In: Espaço e Debates nº. 6. São Paulo: NERU/Cortez, 1982.

HARVEY, David. **17 contradições do capital e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **A Loucura da Razão Econômica**: Marx e o capital no século XXI. Boitempo: São Paulo, 2018.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 26ª Ed. Cortez. São Paulo, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (Brasil). Marco Natalino. Nota Técnica nº 73, julho de 2020. Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020), Brasília: Ministério da Economia, Governo Federal, p. 1-13, 2020. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3581.

Acesso em: 17 set. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas 2003.

LEFÈBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Primera edición. Madrid: Éditions Anthropos, 1974.

LEFÈBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. Centauro. São Paulo, 2001.

LEFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Tradução de Sergio Martins. 2ª.ed. UFMG. Belo Horizonte, 2019.

KLINTOWITZ, D. C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 26, ano XIV, n. 3, mar. 2011. Disponível

em:<<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/viewFile/8080/5967>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

KOGA, Dirce. **Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais**. Londrina PR. 2013.

KOWARICK, Lucio et.al. **As lutas sociais e a Cidade**. São Paulo Passado e presente. 2 ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1994.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidades**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras. São Paulo Perspec. vol.14 no.4 São Paulo. 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004> acesso em 16 de novembro de 2019.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARTINS, Mônica Dias. (31 de agosto de 2020). CLACSO. Acesso em 02 de setembro de 2020, disponível em Conselho Latino americano de Ciências Sociais: <https://www.clacso.org/a-pandemia-expoe-de-forma-escancarada-a-desigualdade-social/>

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. Tradução de Jesus Raineri. São Paulo: Boitempo, 2004.

MEKSENAS, Paulo. Introdução ao conceito de propriedade nos Manuscritos Econômicos e Filosóficos de Marx. **Revista Espaço Acadêmico**, ano VIII, n. 86, jul. 2008.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (Brasil). Secretaria Especial de Fazenda Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Relatório, dezembro 2020. Em cumprimento aos Acórdãos 1.718/2005 e 3.071/2012, a SECAP apresenta este Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Brasília: Governo Federal, ano 2021, p. 1-85, 2020.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Crédito, capital fictício, fragilidade financeira e crises: discussões teóricas, origens e formas de enfrentamento da crise atual. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 3 (43), p. 449-474, dez. 2011.

MOREIRA, Rui. **O que é geografia**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. MDR. Déficit Habitacional Atual no Brasil. In: Dados-revisados-do-déficit-habitacional-e-inadequação-de-moradias-nortearão-políticas-publicas. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em: 15 set. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. MDR. In: Mudança no Financiamento do Programa Casa Verde Amarela. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/mudanca-no-financiamento-do-programa-casa-verde-amarela>. Acesso em: 18 set. 2021.

MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA. Lei Ordinária nº 1186, de 19 de novembro de 2003. Institui a Política de Habitação Popular no Município de Vitória da Conquista, Cria o Programa, o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação Popular e Dá outras Providências. **Fica instituída no Município de Vitória da Conquista a Política Municipal de Habitação Popular**, Vitória da Conquista - BA: Diário Oficial do Município, p. 1-14, 19 nov. 2003.

MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA. Lei Complementar nº 1385, de 26 de dezembro de 2006. Aprova o Plano Diretor do Município de Vitória da Conquista e dá outras providências. **Plano Diretor Urbano**, Vitória da Conquista - BA: Diário Oficial do Município, p. 1-36, 26 dez. 2006.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

PETRAS, James. **Império e políticas revolucionárias na América Latina**. São Paulo: Xamã, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA (Vitória da Conquista, Bahia). Agosto de 2013. Estratégia de Ação Versão Final do PLHIS. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**, Vitória da Conquista - BA, v. c, p. 1-157, 30 ago. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA (Vitória da Conquista, Bahia). Julho de 2016. Estratégia de Ação Versão Final do Plano de Regularização Fundiária

do Henriqueta Prates e Alto da Colina. **Programa Papel Passado**, Vitória da Conquista - BA, v. c, p. 1-170, jul. 2016.

QUAINI, Massímo. **A construção da Geografia Humana**. Trad. L. L. Fernandes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

RIBEIRO, Uriana Fernandes Curcino et al. Assentamentos Precários e Autoconstrução em Vitória da Conquista - BA. **Geofronter: Universidade do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, v. 7, n. 7, ed. 7, p. 1-16, 2021. DOI ISSN:2447-9195. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/GEOF/article/view/5010/pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

ROCHA, Flavia Amaral. **Produção do Programa Minha casa Minha Vida na cidade de Vitória da Conquista**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018.

ROCHA, Ione dos Santos. **Produção e Valorização do Espaço Urbano de Vitória da Conquista: uma análise das estratégias e transformações no Bairro Boa Vista**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RODRIGUES, Arlete Moisés. **Morada nas Cidades Brasileiras**. 7 ed. São Paulo: Contexto, 1997.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique** Brasil, ano 2, n. 20, março/2009.

ROLNIK, Raquel; CIMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo Urbano e Habitação de Interesse Social: a questão fundiária na política de habitacional urbana do país. **Revista Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre, v.1, n.13, p.123-158,2011.

ROLNIK, Raquel, NAKANO, Kazuo. **Direito à moradia ou salvação do setor?** Folha de São Paulo. São Paulo, p. índice geral, 14 mar.

2009.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo. Boitempo, 2015.

ROLNICK, Raquel. Pandemia e Desigualdade na cidade. Entrevista ao TUTAMÈIA em 24 de ago.2021. Disponível em <<https://tutameia.jor.br/verticalizacao-enlouquecida-nao-atende-quem-mais-precisa-de-casa-diz-rolnik/>> 30 de ago.2021.

ROLNIK, Raquel. Cada Um no Seu Lugar, dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo (mimeog.). 1981.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz et. Al. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros. Observatório das Metrôpoles. Letra Capital. Rio de Janeiro, 2015.

SANTANA, Mário Rubem Costa. O espaço urbano em construção: as redes técnicas da cidade de Salvador do Século XXI. Tese de doutorado. Salvador, UFBA, 2006.

SANTANA, Mario Rubem Costa. A questão habitacional e os assentamentos precários em Vitória da Conquista - BA: espacialização balizada na utilização dos setores censitários do IBGE - 2010. **Geopauta**: UESB, Vitória da Conquista, ano 4, 2020, v. 04, n. 4, ed. 4, 2020, p. 190-2008, 13 dez. 2020. DOI <https://doi.org/10.22481/rg.v4i4.6002>. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/geo>. Acesso em: 19 set. 2021.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e tempo. Razão e emoção. 4ª edição. São Paulo. Universidade de São Paulo. 2006. (Coleção Milton Santos)

SANTOS, Milton. **Espaço & método**. 3. Ed. São Paulo: Nobel, 1992. (Coleção Espaços).

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

SILVA, Tânia Costa; VEIGA, Daniela Andrade Monteiro. AS RELAÇÕES SOCIAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO. **Geopauta**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 142-157, dez. 2019. ISSN 2594-5033. Disponível em: <<http://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/5649>>. Acesso em: 02 jun. 2020. doi: <https://doi.org/10.22481/rg.v3i2.5649>.

SILVA, Tânia. **A Inserção do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida na Periferia Urbana de Vitória da Conquista-BA**. Vitória da Conquista: UESB, 2020.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social de Mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista (1978). In: MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **O desastre Social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. **CLACSO**, Consejo Latino americano de Ciências Sociales, Buenos Aires. 2010. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101003020857/9cap08.pdf>>. Acesso em 10 set.2021.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro 2013.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrande Brasil S/A, 1988.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Introdução. De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006, p. 59-87.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e Filosofia** - Contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: UNESP, 2004.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas**. México, v.54, p.114 - 139, 2004.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: Uma Trajetória Conceitual. **Novos Estudos**, p.104. Doi: 10.25091/S0101-3300201600010005. São Paulo, 2016.

TELLES, V. S. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 2001.

TELES, Inalda Maria de Sá Carvalho; LIMA, Murilo Campos Rocha. Gestão da política pública de assistência social: Uma revisão bibliográfica em relação à vulnerabilidade social. **Id on Line Rev. Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.44, p. 1016-1024. ISSN: 1981-1179.

VASCONCELOS et.al. **Crise Política e Social**, ofensiva neoconservadora e neoliberal, estratégias e enfrentamento. Upe-Edup. Recife, 2018.

VEIGA, Daniela Andrade Monteiro. **Descompassos entre quem precisa e para quem se produz habitação no Brasil (1940-2015)**: Análise da distribuição e contratação da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e urbanismo) Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

VEIGA, Daniela Andrade Monteiro. **Domicílios sem moradores – Moradores sem domicílio**. Edições UESB, 2009

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil Contemporâneo e Formas de seu enfrentamento. *Serv. Soc. Soc.* no.110 São Paulo Apr./June 2012. Disponível em<<https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200005>> acesso em 01 de jun de 2020.

ZUKIN, Sharon. Gentrification: Culture and Capital in the Urban Core. *Annual Review of Sociology*, v. 13, 1987, p. 129-147.

APÊNCICE

APENDICE A



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGeo
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA



Orientador: **Professor Dr. Mário Rubem Costa Santana**

Pesquisadora: **Tânia Costa Silva**

Título da Pesquisa: **Habitação de Interesse E (Re) Produção do Espaço Urbano:
uma repercussão das relações Sociais em Vitória da Conquista - BA.**

RORTEIRO PARA ENTREVISTA COM DIRETOR DO PMHP

Caro Informante!

Este roteiro de entrevista enquadra-se numa investigação no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Geografia, realizada na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Os resultados obtidos serão utilizados apenas para fins de pesquisa (dissertação de Mestrado). Solicitamos que responda aos questionamentos com clareza e sinceridade.

- 1) Nome do Entrevistado: ..
- 2) Formação: ...
- 3) Cargo que ocupa: Diretor de Habitação de Interesse Social
- 4) Tempo no cargo:
- 5) Quais as principais demandas da Diretoria de Habitação de Interesse Social
- 6) Quais as principais dificuldades encontradas no atendimento às demandas?
- 7) Quais ações foram planejadas e executadas na sua gestão?
- 8) Quais os programas e projetos foram executados na sua gestão?
- 9) Quais as principais ações desta Diretoria para garantia do acesso à moradia da população Vulnerável?
- 10) O Plano Local de Habitação de Interesse Social elaborado pelo Município em 2014, tem sido colocado em prática? Se não, por quê?
- 11) Na sua opinião, qual é a importância do PHIS para a cidade de Vitória da Conquista?

APENDICE B



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA - UESB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGeo
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA



Orientador: **Professor Dr. Mário Rubem Costa Santana**

Pesquisadora: **Tânia Costa Silva**

Título da Pesquisa: **Habitação de Interesse E (Re) Produção do Espaço Urbano: uma repercussão das relações Sociais em Vitória da Conquista-BA.**

RORTEIRO PARA ENTREVISTA COM EX-DIRETOR DO PMHP

Caro Informante!

Este roteiro de entrevista enquadra-se numa investigação no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Geografia, realizada na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Os resultados obtidos serão utilizados apenas para fins de pesquisa (dissertação de Mestrado). Solicitamos que responda aos questionamentos com clareza e sinceridade.

- 1) Nome do Entrevistado:
- 2) Formação:
- 3) Cargo que ocupou: ...
- 4) Período em que exerceu o cargo:
- 5) Quando esteve na gestão do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social, como era operacionalizada as demandas por moradia?
- 6) Quais as principais ações executadas ?
- 7) Quais as principais dificuldades encontradas no atendimento às demandas?
- 8) Quais os programas e projetos foram executados ?
- 9) Na sua opinião, qual é a importância do PHIS para a cidade de Vitória da Conquista?
- 10) quais são, na sua opinião, as maiores dificuldades da Diretoria de Habitação?

APENDICE C



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA -
UESB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA –
PPGEO
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA



Orientador: Professor Dr. Mário Rubem Costa Santana

Pesquisadora: Tânia Costa Silva

Título da Pesquisa: **Habitação de Interesse E (Re) Produção do Espaço Urbano: uma repercussão das relações Sociais em Vitória da Conquista-BA.**

RORTEIRO PARA ENTREVISTA COM A COORDENAÇÃO DO PMHP

Caro Informante!

Este roteiro de entrevista enquadra-se numa investigação no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Geografia, realizada na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Os resultados obtidos serão utilizados apenas para fins de pesquisa (dissertação de Mestrado). Solicitamos que responda aos questionamentos com clareza e sinceridade.

1) Nome do Entrevistado: ...

Formação: ...

2) Cargo que ocupa: Coordenador (a) de Programas e Projetos habitacionais na Diretoria Municipal de Habitação de Interesse Social

3) Quais programas e projetos ativos na diretoria de habitação para atendimento à demanda de moradia para população com renda familiar entre zero e mil e seiscentos reais?

4) Qual quantitativo atual de inscritos no Programa Municipal de Habitação de Interesse Social que ainda não foi contemplado?

5) Como é operacionalizada a demanda recebida pelo Programa ?

6) Quantas famílias foram beneficiadas com unidade habitacional nos últimos 5 anos?

7) quais são, na sua opinião, as maiores dificuldades da Diretoria de Habitação?

APENDICE D



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA
BAHIA - UESB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA –
PPGEO
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA



Orientador: **Professor Dr. Mário Rubem Costa Santana**

Pesquisadora: **Tânia Costa Silva**

Título da Pesquisa: **Habitação de Interesse E (Re) Produção do Espaço Urbano:
uma repercussão das relações Sociais em Vitória da Conquista-BA.**

RORTEIRO PARA ENTREVISTA COM SERVIDORA PÚBLICA DE CARREIRA MUNICIPAL DA SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA

Caro Informante!

Este roteiro de entrevista enquadra-se numa investigação no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Geografia, realizada na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Os resultados obtidos serão utilizados apenas para fins de pesquisa (dissertação de Mestrado). Solicitamos que responda aos questionamentos com clareza e sinceridade.

1) Nome do Entrevistado: ...

2) Formação:

2) Cargo que ocupa: Servidor de carreira na Secretária Municipal de Transparência e Controle

3) Quais programas e projetos ativos relacionados ao setor de Habitação de interesse social em acompanhamento por esta secretaria?

4) Houve redução dos convênios para atendimento à Habitação de Interesse Social nos últimos anos? Se sim, Por quê?

5) Qual foi o período de maior ocorrência de convênios para Habitação social?

6) Qual a previsão de recursos financeiros para habitação de Interesse social para os próximos anos?

7) Como são Cooptados os recursos para habitação de Interesse Social?

APENDICE E



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA
BAHIA - UESB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
– PPGeo
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA



Orientador: **Professor Dr. Mário Rubem Costa Santana**

Pesquisadora: **Tânia Costa Silva**

Título da Pesquisa: **Habitação de Interesse E (Re) Produção do Espaço Urbano: Uma repercussão das relações Sociais em Vitória da Conquista-BA.**

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM OS SUJEITOS QUE AGUARDAM SEREM CONTEMPLADOS PELO PMHP

Caro Informante!

Este roteiro de entrevista enquadra-se numa investigação no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Geografia, realizada na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Os resultados obtidos serão utilizados apenas para fins de pesquisa (dissertação de Mestrado). Solicitamos que responda aos questionamentos com clareza e sinceridade.

- 1) Quanto tempo inscrito no Programa Municipal de Habitação?

- 2) Qual situação atual de moradia?
 Aluguel Coabitação{mais de uma família por domicílio} cedida outras
 Bairro ou loteamento ou conjunto habitacional onde reside?

- 3) renda familiar
 Entre R\$ 0 a 1045,00 De R\$ 1045 a 1600,00

- 4) Moradores por domicílio?

- 6) Quantas crianças?

- 7) Pessoas com deficiência na família?
 Se sim, qual?
 física intelectual visual auditiva múltiplas outras

- 8) Pessoas idosas? Se sim, quantas?

- 9) Cidade de origem?

- 11) Como o não atendimento da habitação tem afetado sua vida e de sua família?

- 12) Quais as maiores dificuldades enfrentadas no cotidiano pelo fato de não possuir moradia própria?

13) O que mudaria em sua vida se fosse contemplado com uma unidade habitacional pelo Programa de Habitação?